

**DELEGA AL GOVERNO SUL MERCATO DEL LAVORO  
(A.S. 848)**

Il DDL al nostro esame interviene in modo radicale sul diritto del lavoro, così come si è andato strutturando negli ultimi trent'anni. Si intende stravolgere quella progressiva conquista di diritti e di tutele, che ha permesso ai lavoratori italiani di acquisire dignità e migliorare le condizioni di lavoro e di vita.

Lo strumento scelto è quello della delega esercitata su ogni argomento oggetto di intervento.

Già questo è un primo problema. In materia di lavoro, i governi dell'Ulivo hanno chiesto ed ottenuto delega dal Parlamento per riformare singoli aspetti, come gli ammortizzatori sociali o i servizi per l'impiego, non certamente l'intera materia del lavoro.

Con una delega così totalizzante, le possibilità di incidenza del Parlamento si restringono sensibilmente.

L'attenzione dell'opinione pubblica, delle forze sociali si è concentrata essenzialmente sulle modifiche dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Si tratta indubbiamente della scelta più grave, di una scelta simbolica. Come vedremo, però, non c'è solo l'attacco all'art. 18, c'è anche altro.

In queste settimane, abbiamo svolto un'intensa attività di approfondimento con una piena intesa con l'Area Lavoro della Direzione DS e con i colleghi della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati. Abbiamo incontrato la CGIL, la sua Consulta giuridica, una serie di esperti e docenti di diritto del lavoro, che ci hanno fornito preziose indicazioni. Nei prossimi giorni, sono fissati incontri con CISL e UIL.

Abbiamo altresì discusso di questi temi con gli altri senatori dell'Ulivo (Margherita, Verdi, Pcdi), riscontrando una larga convergenza.

## ARTICOLO 18

Com'è noto, il ddl (art. 10) propone di sospendere in via sperimentale per quattro anni l'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori per tre categorie di lavoratori:

- a) in caso di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato;
- b) in caso di emersione dell'impresa;
- c) nel caso di crescita del numero degli occupati che porta l'impresa oltre il numero di quindici addetti, soglia oltre la quale si applica appunto l'art. 18.

Con questa cosiddetta sperimentazione, si consegna a tutti i datori di lavoro una forma semplicissima per liberarsi del vincolo garantistico dell'art. 18. Basterà cioè assumere tutta la nuova forza lavoro con contratto a tempo determinato perché quei lavoratori non godano più della tutela dell'art. 18.

Poiché nel settore privato, il turn over annuo è dell'8%, nel giro di pochi anni prevarranno di gran lunga i lavoratori senza tutela.

Da anni la destra conduce una polemica contro i lavoratori adulti ipergarantiti a danno dei giovani. Come si vede, le misure proposte dal Governo colpiscono proprio i lavoratori giovani e più deboli.

Secondo il Governo, la libertà di licenziare farebbe aumentare l'occupazione. Si tratta di una tesi priva di fondamento scientifico, che trascura l'esistenza di numerosi strumenti di flessibilità: lavoro interinale, tempo determinato, part-time.

Nel corso delle audizioni in Commissione, tutti i sindacati, compresi UGL e SINPA, hanno criticato l'attacco all'art. 18.

Gli scioperi in corso stanno registrando una forte adesione.

La linea che si propone di seguire sull'art. 10 del ddl è quindi lo stralcio, senza subordinate.

Registriamo una convergenza dell'Ulivo.

## ARBITRATO

L'art. 12 del ddl prevede di introdurre l'arbitrato secondo equità. Incentivare strumenti alternativi (conciliazione, arbitrato) per ridurre il contenzioso in materia di lavoro va bene. Ciò che non va bene in questo articolo è che l'arbitrato sarebbe "secondo equità" e non nel rispetto di leggi e contratti. L'arbitro potrebbe intervenire anche sull'art. 18 (risarcimento o reintegro), ed anche sulla sussistenza della giusta causa in sé.

Le confederazioni sindacali del pubblico impiego hanno sottoscritto un accordo con l'ARAN perché il lodo arbitrale deve rispettare norme di legge e contratti collettivi.

Su questo articolo, potremmo presentare sia un emendamento soppressivo sia emendamenti per il richiamo al rispetto di leggi e contratti ed escludendo la materia dell'art. 18

**PUBBLICO IMPIEGO**

Gli artt. 1-10 del ddl escludono il pubblico impiego. L'arbitrato invece riguarda anche i pubblici dipendenti.

Si avverte una tendenza dell'attuale Governo a frenare e ad invertire il processo, avviato da alcuni anni, di avvicinamento e convergenza tra lavoro pubblico e lavoro privato. Si va verso una rilegificazione del pubblico impiego ed una separazione dal lavoro privato.

Tuttavia non pare utile una battaglia nostra su questo provvedimento per coinvolgere anche i lavoratori pubblici perché il Governo vuole abbassare la tutela per i lavoratori.

**MERCIFICAZIONE DEL LAVORO E LIBERALIZZAZIONE DELLA INTERPOSIZIONE DI MANODOPERA (Art. 1) - Abolizione L. 1369-60**

L'interposizione non sarebbe più solo temporanea come nel lavoro interinale, ma permanente. Ogni impresa potrebbe affittare tutti i suoi dipendenti da un fornitore di fiducia. Come conciliare questa scelta con elementari valori di dignità e con l'idea di introdurre forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa?

Proporremo emendamenti soppressivi ed alternativi

## **LA DISCRIMINAZIONE DEL SINDACATO PIU' RAPPRESENTATIVO.**

Si introduce la formula "sindacati comparativamente rappresentativi" e non "comparativamente più rappresentativi".

Se c'è qualche sindacato ancora più piccolo, quello medio può diventare l'interlocutore al posto di quelli più rappresentativi.

Il Governo non intende proporre alcuna legge in materia di elezione della R.S.U. o di misurazione effettiva della rappresentatività.

Proporremo emendamenti correttivi

## **COMMERCIALIZZAZIONE DEL LAVORO E TRASFERIMENTO D'AZIENDA (Art. 1)**

Enucleazione e suddivisione dell'impresa in più società controllate (persino uffici o reparti), cui si applicano contratti collettivi diversi, con sistematico peggioramento della situazione dei lavoratori. Se il reparto ceduto è sotto i 16 addetti, si aggira anche l'art. 18. Si elimina il requisito dell'autonomia funzionale del ramo d'azienda preesistente al trasferimento.

## **MOLTIPLICAZIONE DEI RAPPORTI ATIPICI PRECARI E CERTIFICAZIONE**

Artt. 7-8. Nel part-time, viene eliminato il contrasto di interessi tra il datore di lavoro e il lavoratore (d. lgs. 61/2000). Sono previsti il lavoro a chiamata, i buoni di lavoro, il lavoro temporaneo per attuare il collocamento obbligatorio dei disabili.

Con la certificazione, si sposta il ruolo dell'autonomia collettiva dal livello della normazione generale a quello della qualificazione individuale. Il giudice diventerebbe il notaio della certificazione.

## **IL NUOVO SINDACATO: DAI DIRITTI AGLI INTERESSI**

Il contratto individuale non è più subordinato al contratto collettivo, ma pari ordinato. La par condicio normativa tra i lavoratori cede il passo

5

all'atomizzazione regolamentare del caso singolo attraverso la certificazione e il lodo arbitrale.

Deperisce il sindacato dei diritti, prende quota il sindacato degli interessi. Si passa dalla concertazione con le parti sociali alla cogestione degli interessi.

## **INCENTIVI E AMMORTIZZATORI SOCIALI**

La riforma degli incentivi all'occupazione (artt. 2-3) non prevede risorse aggiuntive, cioè perequative. Anche gli ammortizzatori sociali sono senza risorse. Presenteremo emendamenti alternativi.

## **LA LEGGE DELEGA E LE REGIONI**

Il testo è profondamente inadeguato anche sul tema dei rapporti tra Stato e Regioni all'indomani della legge costituzionale n. 3 del 2001 ("Riforma del Titolo V della Costituzione").

Anche se vi sono richiami in tal senso, manca un corretto richiamo alle diverse competenze, con il rischio di grave confusione. Infatti se la disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, è sicuramente materia di legislazione concorrente, la somministrazione di manodopera è competenza dello Stato e ricondurla al nuovo art. 117 della Costituzione, può appunto alimentare confusione.

Il documento delle Regioni critica la mancata distinzione delle competenze e accusa il testo di mantenere un impianto centralista.

Presenteremo emendamenti soppressivi e correttivi.

## **UN GIUDIZIO COMPLESSIVO**

Con la Delega per la riforma del mercato del lavoro, il governo Berlusconi porta un attacco senza precedenti al movimento sindacale, alla democrazia sui luoghi di lavoro e vuole introdurre un'ulteriore, inaccettabile precarizzazione. Non siamo certamente al governo della flessibilità, ma ad un eccesso di flessibilità che indebolisce i lavoratori, crea tensione nelle aziende, non incoraggia le aziende ad innovare.

Non solo l'attacco all'art. 18, ma una serie di altre misure demolisce l'impianto delle tutele giuridiche nel lavoro. Com'è noto, nel rapporto di

6

lavoro la parte più debole è il lavoratore e il diritto del lavoro viene definito diritto diseguale perché ha lo scopo di tutelare la parte più indifesa.

Con la delega sulla riforma del mercato del lavoro, si intende trasformare il diritto del lavoro in diritto commerciale, squilibrando il rapporto a favore del datore di lavoro.

Il testo del Governo infine ci allontana dal modello della coesione sociale tipico dell'Unione europea.

Com'è noto, l'UE, in materia di lavoro, invita a rispettare la clausola di non regresso, in base alla quale non si possono approvare norme che prevedano un regresso, cioè un peggioramento della tutela a favore dei lavoratori. Nel testo del Governo, appare evidente che il regresso si realizza più volte.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea varata a Nizza, all'art. 30 stabilisce che ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.

E' necessario reagire con una proposta forte e alternativa che può dispiegarsi attraverso i seguenti punti:

- la riforma degli ammortizzatori sociali;
- le tutele per i lavoratori atipici;
- le politiche per la formazione;
- la rappresentatività;
- lo Statuto dei lavori.

Questa manovra alternativa può trovare un prima concreta manifestazione attraverso gli emendamenti DS e Ulivo a questo provvedimento.

Gli emendamenti potranno articolarsi secondo una triplice linea di intervento:

- Soppressione degli articoli più gravi
- Riscrittura di altri articoli
- Emendamenti correttivi

E' del tutto evidente che l'esito della battaglia in Parlamento dipenderà molto dall'intensità dell'iniziativa politica e sociale che si svilupperà nel Paese.

3. / 76

# *Per una causa giusta*

Le proposte di riforma dei Ds  
per una giustizia  
dalla parte dei cittadini



*Democratici di Sinistra  
Direzione nazionale*

## PROGRAMMA PER LA GIUSTIZIA

La premessa al nostro programma è la difesa dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e, dunque, la difesa dell'autonomia e indipendenza della magistratura e il netto contrasto ad ogni proposta di affidare al governo ed alla maggioranza parlamentare i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale.

In questo quadro riteniamo che le priorità da affrontare siano: a) rendere ragionevole i tempi dei processi; b) contribuire a costruire lo spazio giuridico europeo.

### LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO. L'AFFIDABILITA' DEL GIUDIZIO

#### **Il processo civile e fallimentare**

Il tempo non è una variabile indipendente nella vita degli uomini e nella vita delle imprese.

Per ciascun cittadino è essenziale poter fare affidamento su tempi ragionevolmente certi per il riconoscimento di un diritto, per esempio prevedere ragionevolmente quando otterrà un provvedimento di sfratto per rientrare in possesso di un immobile o una sentenza di riconoscimento del proprio diritto al risarcimento di un danno, oppure quando riscuoterà un credito da un fallimento.

Tutto questo entra a comporre i progetti di vita individuali e non può continuare ad essere indefinibile.

Lo stesso accade per la vita delle imprese. Nessun imprenditore è in grado di programmare la propria attività se non può collocare nel tempo l'esito di un processo civile da cui dipende uno dei fattori di quel piano: un ritardo nella decisione del giudice rischia di travolgere ogni

9

previsione, l'imprevedibilità dei tempi di un processo fa perdere opportunità ed occasioni.

In un mercato in cui i rapporti economici si velocizzano, ed in un contesto europeo in cui il funzionamento della giustizia diventa un fattore di competitività di ciascun sistema Paese, è indispensabile lavorare per rendere ragionevoli i tempi dei processi.

Rendere efficiente il sistema giudiziario risponde alla necessità democratica di rifondare la fiducia dei cittadini nella giustizia.

Non partiamo da zero. La politica dei governi di centrosinistra di questi anni ha operato profonde riforme istituzionali del sistema giudiziario che ancora quest'anno hanno prodotto effetti significativi sotto il profilo dell'accelerazione dei processi civili e dello smaltimento dell'arretrato (giudice unico, tribunali distrettuali, sezioni stralcio, giudice di pace), e per il secondo anno consecutivo i dati statistici ci confermano che il saldo tra procedimenti definiti e procedimenti iscritti è positivo.

Non basta. Siamo contrari alla cosiddetta privatizzazione della giustizia che è nel programma della maggioranza, e riteniamo che il processo civile ha bisogno di essere riformato per rispondere celermente alla domanda di giustizia che viene dai cittadini e dalle imprese. Abbiamo già presentato proposte di legge in tal senso, che attengono anche alla riforma della fase esecutiva, per impedire che chi si è visto riconoscere nel merito le proprie ragioni debba poi aspettare anni per poter eseguire la sentenza e rischi di ritrovarsi, alla fine, insoddisfatto.

Con lo stesso spirito abbiamo presentato una proposta di riforma nel procedimento fallimentare (e concorsuale in genere) per evitare che il fallimento diventi occasione di distruzione di ricchezza e potenzialità senza corrispettivo ristoro delle ragioni dei creditori.

Il nostro programma ripropone, ancora a fini di efficienza e celerità, la

nostra priorità in materia di conciliazione e arbitrato, cioè una proposta che varrebbe ad evitare l'insorgere del conflitto trovando sedi di soluzione preventiva della controversia.

Proponiamo ancora l'istituzione dell'ufficio del giudice, per rendere più agevole il lavoro dei magistrati, più funzionale l'organizzazione degli uffici, più veloci le decisioni.

Consideriamo un punto di riflessione importante quello relativo al riconoscimento, nel nostro sistema, di un valore rafforzato del "precedente giurisprudenziale", che, insieme ad una recuperata efficienza del processo, confermi l'affidabilità nei tempi e negli esiti della risoluzione dei conflitti.

Riteniamo che questo obiettivo meriti necessari investimenti finanziari e organizzativi. Per questo ci siamo opposti alla legge Finanziaria del Governo Berlusconi che ha operato stanziamenti inadeguati; previsto il rinvio di un anno (sino a maggio 2003) per bandire i concorsi per il reclutamento straordinario di 1.000 magistrati già approvato nella scorsa legislatura su nostra proposta (previsione assai grave in considerazione dei tempi di espletamento delle prove e del fatto che, ad oggi, la scopertura è di circa 1.630 magistrati) e non rinnovato i contratti di lavoro dei lavoratori socialmente utili sinora impiegati negli uffici giudiziari.

### **Le professioni legali**

In uno Stato moderno la garanzia dei diritti ed il controllo sul il rispetto delle norme non possono essere affidati tutti e solo alla giurisdizione. Esistono ambiti nei quali le competenze e gli specialismi delle professioni legali possono svolgere un ruolo efficace di controllo e garanzia esonerando la magistratura da una serie di compiti che ne ostacolano il rapido procedere.

Non ci riferiamo solo alla collaborazione nell'esercizio classico della giurisdizione, già sperimentata con i giudici onorari, ma anche alle nuove funzioni attribuite per esempio ai notai in materia di omologazione societaria.

Ciò su cui occorre riflettere è un patto tra Stato e professioni fondato su un'etica pubblica condivisa, che garantisca gli esiti ed i diritti in gioco fuori dall'intervento obbligatorio del giudice.

Questo significa, da una parte, assumere in pieno il valore di classe dirigente diffusa delle professioni, dall'altra prefigurare un sistema di reclutamento, formazione e controllo deontologico, affidato agli ordini professionali, che garantisca competenza e imparzialità nell'esercizio dei nuovi compiti.

### **Il processo penale**

L'eccessiva durata genera mortificazione dei diritti degli imputati e delle vittime, conduce alla prescrizione di troppi reati, mette in pericolo la sicurezza dei cittadini, bene primario per la convivenza democratica che non può essere tutelato solo minacciando pene gravi, riduce in definitiva l'autorevolezza dello Stato e la fiducia dei cittadini nell'agire della magistratura. Tuttavia tra le cause dell'eccessiva durata bisogna distinguere i fattori patologici da quelli fisiologici. Tra i primi rientrano la mancanza di strutture e di personale, le contraddizioni legislative, le violazioni dell'etica professionale da parte dei vari protagonisti del processo. Tra i secondi l'estensione delle impugnazioni che non ha eguali in nessun altro Paese avanzato, l'intreccio delle procedure incidentali, la trasformazione genetica di misure garantistiche in misure ostruzionistiche.

Nel corso degli ultimi cinque anni si è molto lavorato nel processo penale, ampliando la possibilità di definirlo celermente con il ricorso ai cosiddetti riti alternativi, con l'introduzione della competenza pena-

le del giudice di pace, con l'opera di depenalizzazione compiuta.

Non basta.

Dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale (ottobre 1989) ad oggi numerose sono le modifiche intervenute, che però non sono state il frutto di una scelta definitiva e condivisa di un nuovo sistema processuale.

Le legge di riforma del giusto processo (art. 111 della Costituzione) non ha risolto questo nodo e noi crediamo che anche questo gravi sull'efficacia del processo penale, che deve essere insieme luogo di affermazione dei diritti della difesa, ma contemporaneamente luogo dell'accertamento della verità processuale e della punizione dei colpevoli. La sovrapposizione delle garanzie del modello accusatorio e del modello inquisitorio, determinato da accidentalità più che da strategia, rallenta il processo senza rafforzare per davvero il sistema delle tutele. Su questo punto, peraltro da ultimo sottolineato dal P.G. Favara nel suo discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione, il Partito dei Democratici di Sinistra ed i suoi Gruppi parlamentari avviano, già dalla presentazione di questo programma, un dibattito nel Paese, avviando una riflessione sul punto relativo alle permanenze di gradi di impugnazione incoerenti rispetto ai principi costituzionali.

L'opera di depenalizzazione sinora compiuta, seppure assai utile sotto il profilo della deflazione del carico giudiziario, non è utile a due fini che riteniamo fondamentali.

Il primo consiste nella necessità di ridimensionare l'ambito di intervento del diritto penale. Un sistema moderno deve prevedere a fini del controllo di legalità che il diritto penale entri in gioco quando tutti gli altri sistemi di controllo e regolazione non hanno funzionato, e per difendere beni che lo Stato considera così "preziosi" da imporre l'uso della forza del processo penale.

Il secondo consiste nella necessità di adeguare il nostro codice penale

ad una realtà profondamente cambiata. Il codice fascista del 1930 è ormai datato quanto ai beni da proteggere e al loro valore rispetto all'ordinamento democratico.

E' per questo che abbiamo presentato in Parlamento la proposta di riforma del codice penale elaborata dalla Commissione presieduta dal Prof. Grosso e ampiamente dibattuta e confrontata.

Continuiamo a sostenere la necessità di ridare conoscibilità e coerenza al sistema penale con la c.d. riserva di codice (tutto dentro al codice, niente fuori dal codice), il cui inserimento in Costituzione fu già oggetto dei lavori della Commissione Bicamerale.

Resta da dire che la ridefinizione dell'ambito di operatività del diritto penale serve a ridare effettività al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale: i magistrati saranno nelle condizioni di lavorare su tutti i casi senza essere costretti a scegliere fra di essi.

Ancora, il nostro processo penale è troppo spesso unico luogo di imputazione di una domanda risarcitoria proveniente dalle vittime del reato.

Lo è simbolicamente, lo è nei fatti. Questa legittima domanda preme sul processo penale che viene avvertito come unico luogo cui imputare la riparazione di ogni lesione: quella del codice penale, quella dei diritti dei singoli, ma anche quella di diritti collettivi di grandissima rilevanza. Si pensi ai danni alla salute derivanti ad una vasta platea di soggetti da produzioni nocive, da danni ambientali o da catastrofi dovute alla incuria degli uomini o alle inadeguatezze di legislazione e agire amministrativi.

Un Paese moderno ed equo, attento ai diritti fondamentali dei cittadini, non può affidare solo ad un'eventuale sentenza di condanna e solo al patrimonio dei condannati la soddisfazione di quei diritti compromessi.

Non può scaricare sul processo penale - torcendone gli scopi e mettendo a rischio la serenità del processo - i costi di quei fatti. E' un punto di riflessione sul quale il nostro Partito intende avviare un confronto nel Paese anche sulla scorta di esperienze europee.

16

E ancora aperta resta la questione del gratuito patrocinio la cui piena applicazione, nonostante i passi avanti compiuti nella scorsa legislatura è preconditione per l'attuazione di un diritto alla difesa uguale per ogni imputato, tanto più necessaria per evitare che il processo concluda disuguaglianze tra i soggetti.

### **L'esecuzione della pena e il problema carcerario**

La sanzione, una volta irrogata, nella misura equa, deve essere effettiva. Ne va della credibilità dello Stato e della sicurezza dei cittadini. Una pena che intervenga dopo un tempo troppo lungo dall'accertamento del reato è una pena inefficace e a volte dannosa quando la persona condannata si è già reinserita socialmente. La lentezza dei processi va contrastata in ragione della necessità che lo Stato recuperi, anche per questo verso, la sua affidabilità nei confronti delle esigenze di tutela della collettività.

Dall'altra parte i mali del sistema carcerario sono noti. Il carcere è, e viene avvertito dai cittadini, come il luogo in cui più emblematicamente si riflettono disuguaglianze sociali e inefficienza del sistema penale. Il peso di questo sistema è ancora più grave per i minori devianti. Per loro non sono soddisfatte le esigenze proprie di recupero, di risocializzazione, la accentuazione della funzione rieducativa della pena e, in particolare, la differenziazione del trattamento rispetto a quello previsto per gli adulti. L'istituzione - ad opera dei governi dell'Ulivo - di un dipartimento per la giustizia minorile presso il Ministero della giustizia è stata un importante segnale di attenzione. Serve realizzare per i minori una vera "riserva" di codice che valga per il diritto penale, il diritto processuale penale, prevede il potenziamento di interventi diversi dalla custodia in carcere e la redazione di uno specifico ordinamento penitenziario.

Molte riforme sono state approvate per correggere le più vistose iniquità

e si è lavorato sulle condizioni strutturali (edilizia penitenziaria e personale penitenziario).

Non basta.

Non c'è riforma del carcere senza una riforma dell'intero sistema sanzionatorio. Occorre trovare un nuovo punto di composizione delle esigenze di sicurezza da una parte, e delle esigenze di efficacia delle pene anche sotto il profilo rieducativo dall'altra, ridefinendo i parametri su cui ancorare la scelta. La riforma del codice penale è anche per questo indispensabile. Un sistema penale così incoerente come l'attuale sotto il profilo delle previsioni di pena non offre né al condannato, né al cittadino la sicurezza che la pena da espiare sia equa da una parte, efficace ed utile dall'altra.

### QUESTIONE CRIMINALITA' ORGANIZZATA

I problemi principali sono rappresentati dalla capacità delle forze criminali di adattarsi continuamente e di sfruttare i mutamenti economico-finanziari, sociali e tecnologici e le innovazioni legislative. Lo straordinario espandersi del crimine transnazionale impone nuovi obiettivi. La necessità di costruire e rafforzare consenso sociale nel contrasto alle mafie è un obiettivo irrinunciabile. Il lavoro compiuto negli anni scorsi con i governi di Centrosinistra dalla Commissione Fiandaca per razionalizzare, riorganizzare ed adeguare il sistema legislativo in materia deve essere utilizzato. In particolare, ci pare di fondamentale importanza introdurre nel nostro ordinamento norme che non colleghino al contrasto alla mafia l'impovertimento dei diritti dei terzi incolpevoli (interferenza tra misure di prevenzione patrimoniale e diritti dei creditori incolpevoli). Va aggiunto che le lacune del processo penale si trasformano in altrettanti punti di forza del crimine organizzato.

### **Il processo amministrativo**

La riforma del processo amministrativo approvato nella scorsa legislatura sta riducendo risultati positivi in termini di efficacia e celerità. Riteniamo innanzitutto necessario procedere al monitoraggio della sua applicazione prima di affrontare ulteriori ipotesi di riforma.

### **ORDINAMENTO GIUDIZIARIO**

Investire sull'indipendenza e sulla professionalità dei magistrati, anche onorari, significa investire nella loro imparzialità.

Le linee su cui occorre muoversi sono le seguenti:

- a) Riforma del CSM che, lasciando inalterate le attuali proporzioni tra consiglieri "togati" e "laici", concentri nell'organo apicale solo le più rilevanti funzioni di "governo" della giurisdizione, e separi l'esercizio delle funzioni disciplinari da quello delle funzioni amministrative, sul modello proposto a suo tempo dalla Commissione Bicamerale;
- b) Valorizzazione, all'interno del sistema di governo autonomi della magistratura, del ruolo dei magistrati onorari (in primo luogo i giudici di pace), i quali oggi, pur rappresentando la maggioranza della magistratura e godendo di relevantissime competenze, non sono in pratica rappresentati;
- c) Riforma dei consigli giudiziari, con l'introduzione di componenti "laici" elettivi e di rappresentanti della magistratura onoraria, cui delegare tutta una serie di funzioni oggi esercitate dal CSM, a partire dal governo della magistratura onoraria;
- d) Temporaneità degli incarichi direttivi, con controlli periodici sull'efficienza e l'efficacia dell'azione direttiva, nonché temporaneità di esercizio di tutte le più delicate funzioni giurisdizionali;
- e) Limitazione degli incarichi extra-giudiziari dei magistrati, al fine di

17

non sottrarre energie al lavoro di istituto, assicurare la massima efficienza della macchina giudiziaria e non compromettere l'immagine di indipendenza della magistratura.

Occorre, inoltre, rendere obbligatori i percorsi di formazione e aggiornamento professionale della magistratura ordinaria e onoraria, attraverso l'istituzione di una vera e propria Scuola della magistratura, configurata come istituzione autonoma e indipendente.

### **L'INVASIVITA' DEL DIRITTO NELLE RELAZIONI PERSONALI**

Esiste ancora nel nostro sistema una forte invasività del diritto nelle relazioni interpersonali tra i soggetti. Si pensi alla necessità, anche in caso di separazione consensuale di una coppia di coniugi senza figli, del trascorrere di tre anni prima della possibilità di ottenere il divorzio. In questo caso riteniamo che sia giusto - in assenza di interessi superiori da tutelare, come quelli dei figli minorenni - alleggerire le interferenze del diritto, arginare l'invasività del processo nella sfera privata dei soggetti prevedendo, ad esempio, che la separazione consensuale, in assenza di figli minori, avvenga davanti al notaio.

### **SPAZIO GIURIDICO COMUNE EUROPEO**

Di fatto l'attività sinora svolta dall'Italia si è limitata alla ratifica di accordi internazionali e all'accoglimento di direttive comunitarie spesso con grave ritardo rispetto ai tempi dell'integrazione europea. Non si avverte ancora l'ambizione di far pesare la nostra cultura democratica dei diritti e delle forme processuali, si avverte un atteggiamento pro-

vinciale di questo Governo troppo teso alla difesa di un sistema nazionale - peraltro in alcune parti obsoleto e inefficiente - e un atteggiamento di difesa nei confronti della necessità di una cooperazione giudiziaria indispensabile per garantire la sicurezza interna ed europea e per contrastare l'affermarsi del crimine transnazionale e delle nuove forme di criminalità legate all'utilizzo delle nuove tecnologie.

Abolite con il Trattato di Schengen le frontiere interne all'Unione europea, la libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi agevola inevitabilmente anche i criminali. Le frontiere non possono più restare soltanto come barriere per chi persegue i criminali, cioè per la polizia e la magistratura. Anche per questo va sviluppato uno spazio giuridico europeo e un'efficace cooperazione giudiziaria non solo nel campo civile ma anche in quello penale. Attualmente solo per quest'ultimo è richiesto l'accordo di tutti gli Stati membri, mentre il settore civile è già di competenza comunitaria. Riteniamo che la convenzione convocata per la riforma dei Trattati (sperabilmente la futura "Costituzione europea") dovrà uniformare i metodi di intervento in entrambi i settori. Nel frattempo occorre favorire nel modo più ampio la cooperazione di polizia e giudiziaria, sviluppando Europol, sotto adeguato controllo democratico e giurisdizionale, ed Eurojust e pervenire rapidamente al riconoscimento reciproco delle sentenze e dei provvedimenti giudiziari, sulla base del riconosciuto rispetto dei medesimi standard di garanzie dei cittadini, che tutti gli Stati membri assicurano. In questo senso va il cosiddetto "mandato di arresto europeo", che semplifica le procedure di estradizione fra gli Stati membri.

Inoltre, per perseguire efficacemente le frodi comunitarie e i reati che danneggiano il bilancio della Comunità europea, dovrà essere istituito il Pubblico ministero europeo, secondo quanto da tempo richiede il Parlamento europeo.

Riteniamo che occorra comprendere che la qualità della cittadinanza

europea e i vantaggi per i nostri cittadini ed il nostro sistema economico e produttivo stanno tutti nella capacità propositiva e nella modernità con cui sapremo costruire in Europa un tessuto comune di diritti e tutele. A quest'opera, in collegamento con il pensiero e le prassi delle esperienze del socialismo europeo, intendiamo contribuire, in sede strettamente politica e nelle nostre rappresentanze istituzionali, alla costruzione di una proposta tanto più necessaria quanto più sentiamo prevalere la spinta degli interessi economici e finanziari sui diritti e sui temi della democrazia economica, tanto più quanto più pensiamo che occorra offrire ai cittadini e alle imprese italiane la forza del nostro ascolto e confronto e delle nostre proposte, la nostra disponibilità all'ascolto ed al confronto.

\*\*\*

*Questo programma viene offerto alla discussione dei cittadini, degli studiosi e degli operatori del diritto, delle forze produttive e del sindacato, di tutte le forze politiche, alle rappresentanze dei Paesi europei per costruire nel Paese una trama di lavoro comune che superi l'angustia dell'attuale dibattito nazionale sui temi della giustizia e prefiguri la possibilità di un ruolo egemone dell'Italia che, nella difesa degli interessi nazionali, sappia guardare con ambizione e coraggio al suo ruolo in Europa.*

Roma, 29 gennaio 2002

21-03-2002

INTERVENTI  
E REPLICHE

**Salvi: la mia legge sul part time**

Replicando all'intervento di Massimo D'Alema, il Presidente di Confindustria Antonio D'Amato mi cita come autore di una normativa sul part time, che avrebbe prodotto effetti negativi sull'occupazione (Corriere, 17 marzo). L'affermazione è falsa: dopo quella legge, l'occupazione, sia a part time sia a tempo pieno, è aumentata, come sto a documentare. Mi interessa sottolineare questo punto, perché da Confindustria — e non solo da essa — si imputa al freno sulla flessibilità, introdotto nella seconda fase della passata legislatura, effetti negativi sull'occupazione. La premessa è vera, ma la conseguenza è falsa.

È vero che decidemmo di non introdurre ulteriore flessibilità, dopo quella più che abbondante del pacchetto Treu, e ciò per due ragioni, nessuna delle quali discende, almeno per quanto mi concerne, da veti sindacali. La prima è che constatammo che la flessibilità stava diventando precariato generalizzato. La seconda ragione risiede nella volontà di aderire agli obiettivi europei del vertice di Lisbona: more jobs and better jobs; piena occupazione non solo, ma anche buona occupazione. Decidemmo pertanto di incentivare (secondo le direttive europee) il lavoro a tempo pieno e indeterminato, con varie tecniche: ad esempio, riservando a tale forma di «buona occupazione» i crediti d'imposta. I risultati sono stati straordinariamente positivi e resto orgoglioso, come ministro del Lavoro, dei dati relativi all'ultimo biennio della legislatura. Presidenti del Consiglio prima D'Alema e poi Giuliano Amato. Cito dal rapporto Istat del 27 dicembre 2001. Dopo il picco negativo del 1995 (tasso di disoccupazione del 12,1 per cento), nel 2001 la disoccupazione era del 9,3 per cento: un miglioramento di quasi tre punti in tre anni. Altrettanto positivo è stato il risultato in ordine alla qualità del lavoro. Dei 350 mila posti di lavoro creati nei dodici mesi considerati, 335 mila sono contratti a tempo pieno e indeterminato, con una clamorosa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti. Molto resta e resta da fare, naturalmente; ma un trend finalmente positivo era stato avviato.

Questi numeri confermano che l'occupazione non è prodotta dall'indebolimento delle garanzie previste dal diritto del lavoro, ma, a) dalla crescita economica, b) da politiche labour intensive, che finalizzano la crescita dell'occupazione; e dimostrano altresì che la qualità del lavoro discende da scelte di politica legislativa, e non da pretese «leggi naturali», dell'economia secondo alcuni, della rivoluzione tecnologica secondo altri.

In altre parole, se gli affari vanno bene, l'imprenditore assume; e se ne ha una pia pur minima convenienza, assume a tempo pieno e indeterminato.

Resta in me il rammarico per il fatto che il centrosinistra non ha valorizzato questi risultati, né in campagna elettorale né dopo. E questa timidezza a contrastare — con la forza dei fatti — il mito della flessibilità è stata, a mio avviso, tra le cause non secondarie della sconfitta elettorale.

Cesare Salvi  
Vice presidente del Senato



## Camera dei Deputati

On. Pietro Gasperoni  
Commissione Lavoro Pubblico e Privato  
Gruppo Democratici di Sinistra - L'Ulivo

Politica Sindacale  
5. 24

Roma 26 febbraio 2002

Ai Colleghi del  
Gruppo DSU

Camera dei Deputati

Senato della Repubblica

Vi invio, pensando di fare cosa gradita, il testo dell'articolo che ho predisposto per "Quaderni di Rassegna Sindacale" di prossima pubblicazione, sulla riforma della rappresentanza e rappresentatività sindacale.

Spero che questo possa essere un utile contributo per la ricostruzione di quella complessa vicenda, che ci ha a lungo impegnato nella scorsa legislatura e per mettere in evidenza quanto questo tema sia ancora di grande attualità.

Cordialmente

Pietro Gasperoni  
*P. Gasperoni*

## LA RIFORMA DELLA RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE

Pietro Gasperoni

### *La rappresentanza sindacale per via legislativa o negoziale?*

Il tema della regolamentazione per legge della Rappresentanza e Rappresentatività del sindacato è stato oggetto di tentativi compiuti nel Parlamento italiano in varie legislature.

Anche nella scorsa XIII Legislatura è stato svolto un lungo ed intenso lavoro, che ha portato la Camera dei Deputati ad esaminare 14 proposte di legge e alla definizione di un testo unificato presentato dal sottoscritto al termine di un paziente lavoro di ricerca e costruzione del consenso delle forze sociali e dei gruppi parlamentari non solo dell'allora maggioranza di centro sinistra.

Un lavoro durato tre anni e con risultati di consenso mai realizzati prima, a partire da quello di CGIL, CISI. e UIL, che mai vi era stato in precedenza.

Ciò nonostante la Camera dei Deputati ha approvato solo i primi nove articoli dei dodici di cui si componeva il testo approvato dalla Commissione Lavoro, anche se profondamente modificato.

Il tempo e le incertezze interne alla maggioranza non hanno giocato a favore di una conclusione positiva ed hanno consentito a Confindustria di dispiegare tutto il proprio potenziale di fuoco contro questa legge.

Confindustria, nonostante l'incessante lavoro di mediazione condotto, ha svolto un'azione di contrasto, spesso basata sull'inganno e la drammatizzazione, come mai era accaduto in passato, e ciò ha compatto e radicalizzato l'opposizione parlamentare della destra e reso più incerto il cammino della maggioranza.

Per contro, le forze sociali, sia sindacali che imprenditoriali favorevoli (valga per tutti la posizione determinata di Confcommercio) non hanno saputo rappresentare quel sostegno indispensabile per controbilanciare l'ostinata opposizione confindustriale, anzi in un quadro di progressive difficoltà interne alle tre grandi Confederazioni sindacali, anche il loro sostegno unitario è andato vieppiù affievolendosi.

Forse l'uccisione di Massimo D'Antona da parte delle Brigate Rosse è stato l'atto finale e decisivo che ha bloccato il percorso della legge, in quanto con lui è venuto a mancare il sostegno più autorevole, per la credibilità di cui godeva sia nel mondo accademico che in ambito politico e sindacale.

Voglio qui ricordare il consenso che quel testo raccoglieva anche tra altri sindacati come l'UGL e tra la grande maggioranza del sindacalismo diffuso, che forse vedeva proprio nella necessità di aggregarsi la possibilità di dar vita a sindacati significativi al di fuori di CGIL, CISL e UIL.

Devo dire che si era creata una forte aspettativa intorno a questo nostro tentativo, anche oltre confine ed in alcuni stessi paesi dell'America Latina, che intravedevano in questo impianto legislativo la possibilità di mutuarne i suoi tratti essenziali per migliorare la democrazia sindacale e per stabilizzare relazioni industriali e modelli contrattuali incerti.

Eravamo consapevoli fin dall'inizio che il tema che andavamo ad affrontare era di grande complessità e delicatezza. Su di esso si erano misurate tesi e concezioni molto diverse, spesso contrapposte, fin dall'immediato dopoguerra.

È sempre stato un tema su cui si sono confrontate sensibilità e culture difficilmente convergenti e che avevano sempre determinato approcci diversi a diverse concezioni e modelli di democrazia.

Nel dibattito sindacale non si era mai usciti dal dilemma del se dovesse prevalere la forma associativa o quella elettiva e se la materia dovesse essere regolamentata per legge o limitarsi alla forma pattizia di tipo endosindacale.

Peraltro, su questi diversi tratti distintivi, ogni confederazione sindacale ha caratterizzato il proprio modo di essere e tracciato la propria identità.

Fu quindi un fatto di grande rilevanza politica e storica senza precedenti l'esser riusciti a far convergere unitariamente le tre grandi confederazioni sindacali su un testo legislativo che non mortificava nessuna delle posizioni in campo, in quanto presentava un proprio equilibrio tra quanto veniva disposto dalla legge e quanto veniva invece rinviato alla composizione interna dei sindacati o rinviata alla contrattazione tra le parti.

Così come non si ledeva un principio fondamentale del nostro ordinamento, secondo cui i sindacati sono e restano associazioni di lavoratori libere e volontarie e le cui scelte di carattere contrattuale, sia nelle modalità che negli assetti, restano una loro autonoma prerogativa.

Abbiamo tenuto ferma la distinzione, senza possibili fraintendimenti, tra il ruolo rappresentativo dei sindacati e la struttura contrattuale.

Assetti e struttura della negoziazione sono e devono restare prerogativa dell'autonomia delle parti e ad esse deve continuare ad appartenere la titolarità a decidere se e come eventualmente cambiarla, ivi compresa la natura collettiva o individuale della stessa ed eventualmente il rapporto tra esse.

Solo Confindustria fece finta di non capire e agitò ingannevolmente il fantasma di una struttura contrattuale decisa per via legislativa.

Con la legge ci si proponeva invece più semplicemente l'obiettivo di dare certezza di esigibilità dei risultati della contrattazione svolta tra parti sociali rappresentative.

**Quale modello di sindacato**

L'altro elemento decisivo per il consenso unitario delle confederazioni sindacali è stato l'aver tenuto conto, anzi consolidato, l'esperienza atipica del sindacalismo italiano nel panorama europeo e mondiale.

Ovunque nel mondo si è scelto tra un modello di sindacato elettivo o associativo.

L'esperienza italiana è un po' l'uno e un po' l'altro, le due componenti convivono e si tengono insieme l'un l'altra.

Il modello proposto nel testo di legge realizzava questo mix e faceva vivere sia il valore degli iscritti che quello del consenso elettorale espresso da tutti i lavoratori.

Nel corso di quel lungo dibattito non è stato facile superare la forte propensione che vi era per un modello tutto associativo, per un sindacato che fa contratti solo per i propri iscritti, invocando al riguardo l'efficacia del modello tedesco.

Un'esperienza, quella tedesca, da non demonizzare, ma che lì funziona perché c'è dietro una storia, una tradizione e perché ci si trova in un contesto nel quale è prevalente la grande industria, mentre in Italia ci si deve misurare con oltre 7 milioni di partite I.V.A. e con una miriade di piccole imprese (oltre 3 milioni di imprese con dipendenti).

Poi, mentre in Germania la maggioranza dei lavoratori è iscritta al sindacato, configurandosi quasi come sindacato unico, nel nostro Paese c'è un forte pluralismo e gli iscritti sono ancora una minoranza, anche se consistente e diversificata per settori ed aree territoriali.

La conseguenza di una tale soluzione rischierebbe di comportare una trasformazione strisciante della natura libera e volontaria del sindacato in una sorta di associazione obbligatoria o, per contro, esporsi al rischio di consegnare alle imprese un potere di discrezionalità assoluta sul chi premiare o discriminare tra i non iscritti.

Questo lo dico perché dopo le divisioni interne alle tre confederazioni questo tema potrebbe tornare di attualità e aggiungo che chi dovesse riproporlo, magari perché convinto che ciò porterebbe ad un rafforzamento del sindacato, non valuta a sufficienza il rischio di un risultato esattamente opposto a quello desiderato e che i lavoratori sarebbero certamente meno liberi e più esposti ai ricatti delle imprese e, in definitiva, più lontani dal sindacato.

### ***Perché una legge sulla rappresentanza e rappresentatività sindacale***

Quest'insieme di ragioni, supportate dalle rilevanti novità che erano intervenute nel corso degli anni '90, consentirono al Parlamento e ai sindacati di ritenere maturi i tempi ed ormai ineludibile il problema di una legge sulla rappresentanza e la rappresentatività sindacale e l'efficacia dei contratti di lavoro.

Ci si convinse che in una società in profonda trasformazione, la quale tenta di ridefinire tutti i propri spazi di esercizio della democrazia, non può tralasciare componenti essenziali di essa, quali sono le forme di aggregazione sociale, a partire dai sindacati, perché da esse trae alimento per un suo progressivo ed equilibrato sviluppo.

L'esigenza peraltro di introdurre criteri di misurazione della rappresentatività e regole nello svolgimento di funzioni di rappresentanza generale non riguardava solo i sindacati dei lavoratori ma anche le associazioni d'impresa.

Come già era stato invocato nell'accordo sottoscritto il 23 luglio 1993 da tutte le parti sociali e dal Governo, si trattava di garantire per tutti i lavoratori, pubblici o privati, delle grandi e piccole imprese, la certezza della esigibilità del diritto di poter eleggere i propri rappresentanti sindacali nel luogo di lavoro o a livello territoriale per le aziende sotto i 15 dipendenti.

L'esigenza della legge aveva subito un forte impulso a seguito dell'esito referendario dell'11 giugno 1995 con il quale erano venute meno sia le norme che definivano la soglia di accesso alle trattative nel pubblico impiego che i criteri di presunta maggiore rappresentatività attribuita dallo Statuto dei lavoratori ai sindacati confederali.

Tutto ciò ha favorito la proliferazione di tanti piccoli sindacati e la nascita di sindacati "fantasma", sia dei lavoratori che delle imprese che, pur sprovvisti di qualsiasi legittimazione, sottoscrivevano contratti al ribasso con evidenti danni per i lavoratori, ma con altrettanto evidenti problemi di concorrenza sleale tra le imprese e le loro associazioni.

La stessa Corte Costituzionale ha più volte sollecitato il legislatore ad intervenire per sanare gli effetti distorsivi e perversi che si venivano a determinare a seguito del referendum.

Ciò rendeva peraltro ancor più urgente anche la necessità di definire il carattere *erga omnes* degli accordi sottoscritti, attuando così l'articolo 39 della Costituzione definendo con chiarezza il problema di chi fosse legittimato e con quali modalità a siglare accordi che avessero efficacia per tutti i lavoratori interessati, iscritti o non iscritti al sindacato.

### ***Obiettivi della legge***

Gli obiettivi che si proponeva la legge possono essere così sintetizzati:

1. combattere l'eccessiva frantumazione sindacale, garantendo tuttavia il pluralismo, attraverso una soglia di sbarramento del 5 per cento in sede nazionale e del 10 per cento per quello aziendale.
2. Misurare l'effettiva rappresentatività dei sindacati sulla base della consistenza associativa certificata e del consenso elettorale riscosso tra tutti i lavoratori; l'indice era dato dalla media tra i due dati.
3. garantire la generalizzazione delle RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie) in tutti i luoghi di lavoro o aree territoriali per le piccole imprese, senza provocare conflitti tra la Rappresentanza Sindacale firmataria dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che è di natura associativa, e la Rappresentanza Sindacale Aziendale nella contrattazione di II livello, che è invece di natura elettiva. *Il problema del tenere insieme in maniera non contraddittoria e conflittuale questi due livelli di rappresentanza con legittimazioni diverse, lo si risolse attribuendo una titolarità congiunta sulla contrattazione di II livello e con modalità democratiche garantite a tutti i soggetti in caso di contrasti nella sottoscrizione di un accordo.*
4. Misurazione della rappresentatività delle associazioni d'impresa sulla base della consistenza associativa per numero di aziende e dei loro dipendenti.
5. Garantire l'efficacia *erga omnes* a tutti i contratti di lavoro sottoscritti da sindacati ed associazioni d'impresa rappresentativi di almeno il 50 per cento più 1 misurato sulla base di quell'indice misto suindicato.
6. Indicare infine i criteri sulla base dei quali i sindacati avrebbero dovuto disciplinare l'eventuale verifica del consenso tra i lavoratori interessati a quel determinato contratto di lavoro.

**Conformità con la Costituzione**

A supporto dello schieramento contrario alla legge intervennero anche alcuni giuristi, sostenendo la tesi della sua incostituzionalità.

Gli argomenti usati erano palesemente strumentali in quanto, pur non nascendo come legge di applicazione dell'articolo 39 della Costituzione ma quale prima legge organica di regolazione dell'attività sindacale in epoca repubblicana non presentava nessun contrasto con la Costituzione.

Tuttavia la contestazione era quanto mai curiosa, dal momento che il legislatore non interveniva sulla organizzazione e la libertà sindacale, cosa che sarebbe stata chiaramente in contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione, bensì interveniva in tema di ripartizione di prerogative promozionali e per conferire efficacia *erga omnes* alla contrattazione collettiva.

La normativa non solo non contrastava con i principi dettati dall'articolo 39 della Costituzione ma, al contrario, ne applicava fedelmente le previsioni contenute nel 4° comma, secondo il quale i sindacati possono rappresentare unitariamente i lavoratori, in proporzione ai loro iscritti, e stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Quindi vi era il pieno rispetto del principio di proporzionalità della rappresentanza e la circostanza che esso fosse fondato oltre che sul dato associativo anche su quello elettorale non può che essere considerato un rafforzamento e non un *minus* del principio che vuole far sì che il consenso dei sindacati sia pesato tra i lavoratori.

Era inoltre pienamente rispettata la previsione di un agente unico negoziale, seppure pluralista, ed il principio maggioritario per la formazione della volontà, così come richiesto dall'articolo 39 della Costituzione.

I critici avevano puntato la loro attenzione anche sul fatto che questa disciplina ometteva di considerare che, in base al primo comma dell'articolo 39, la legittimazione negoziale può essere riconosciuta solo ai sindacati registrati e dotati di personalità giuridica.

Ma questa linea di pensiero è infondata per la semplice ragione che confonde due istituti giuridici diversi. Confonde la registrazione con il riconoscimento della personalità giuridica previsto per le associazioni nel Codice Civile.

Lo *status* di soggetto di diritto, ormai da decenni, è riconosciuto anche alle associazioni non riconosciute e comunque non può valere la considerazione che riconoscimento e registrazione siano la stessa cosa.

Non a caso il costituente ha rinviato al legislatore ordinario la previsione concreta di come debba avvenire la registrazione.

Registrare significa essere iscritti in un registro pubblico, dove il pubblico sta per terzietà e l'intervento pubblico deve servire semplicemente per accertare o verificare la rappresentatività di ogni sindacato.

Così come il richiamo all'esistenza formale di uno Statuto democratico è così ovvio che tutti gli statuti di questo mondo, dopo la Rivoluzione francese, sono democratici; anzi, in tutti gli statuti sindacali il termine più ricorrente è proprio "democratico".

**Cause dell'insuccesso**

La legge era resa ancora più urgente e necessaria dalla situazione di disparità che si veniva a determinare dopo l'approvazione della legge che regolamenta tutta questa materia per i lavoratori del pubblico impiego.

Nonostante tutte queste considerazioni, l'iter parlamentare che venne avviato il 19 giugno del 1997 si arrestò dopo tre anni di lavoro ed in prossimità del traguardo, almeno per ciò che riguardava il primo ramo del Parlamento, la Camera dei Deputati.

Tra le cause dell'insuccesso vi è anche il fatto che i sindacati dei lavoratori non compresero appieno la potenzialità di questa legge e le opportunità che ne sarebbero derivate per una loro estesa crescita organizzativa, soprattutto nelle piccole imprese.

Confindustria invece comprese pienamente come una legge che introduceva regole l'avrebbe indebolita sia nel proprio ruolo di rappresentanza egemonica del mondo dell'impresa che nel rapporto con il sindacato.

Così come non va sottovalutata la sottovalutazione dell'importanza di questa legge e della necessità di introdurre regole nell'esercizio della rappresentanza sociale che c'è stata anche nelle forze politiche di sinistra e dell'Ulivo.

Il non aver compreso che, accanto all'esigenza di riformare la rappresentanza politica, era necessario definire anche quella sociale, ha fatto venir meno la necessaria determinazione e per un anno e mezzo la si è lasciata colpevolmente morire nel rinvio sistematico, nonostante si fosse ormai giunti ad un passo dalla sua conclusione.

**Il problema oggi**

Oggi il quadro politico è radicalmente mutato, la destra governa il Paese con il sostegno esplicito di Confindustria.

27

È stata mia premura ripresentare immediatamente una nuova proposta di legge (A.C. 76) che ricalca quanto era già stato in gran parte approvato dall'Aula della Camera dei Deputati nella scorsa legislatura.

Ma, come era facilmente prevedibile, il Governo ha annunciato la sua contrarietà ad affrontare questo tema per via legislativa.

Nel "Libro Bianco" del Governo si dice espressamente che è contrario ad una legge che regolamenti la rappresentanza e la rappresentatività sindacale.

Ciò che però è curioso - si fa per dire - è che nel disegno di legge delega governativo sul mercato del lavoro si demolisca anche quella formulazione che era stata precedentemente definita a garanzia minima di riconoscimento della rappresentatività dei sindacati, in attesa di una misurazione più oggettiva e di modalità con cui riconoscere e far valere tale rappresentatività nell'efficacia da attribuire ad ogni accordo sottoscritto.

Tale formulazione è: "Sindacati comparativamente *più* rappresentativi".

Il testo della legge che viene proposto dal Governo sopprime il "*più*", con la conseguenza che un accordo, perché sia valido, non necessiterà più della firma dei sindacati comparativamente più rappresentativi, ma basterà il consenso di un qualsiasi sindacato, purché comparativamente rappresentativo.

Il significato di questo, solo apparentemente piccolo, cambiamento, è in realtà sconvolgente e mira a colpire nella loro rappresentatività i sindacati confederali, primo fra tutti il più rappresentativo, la CGIL, ma non risparmia neppure CISL e UIL, qualora ciò fosse necessario.

#### ***La legge è ancora attuale?***

Tale disegno va quindi assolutamente battuto, impedendo che tale modifica venga approvata dal Parlamento.

Questo tuttavia, per quanto indispensabile, sarà insufficiente perché l'esigenza di avere una legge resta intatta per tutte le ragioni poste in evidenza, anzi oggi è resa ancora più necessaria almeno per due motivi:

- le recenti modifiche alla legge 29 giugno 1990, n. 146, apportate con la legge 11 aprile 2000, n. 83 riguardante le modalità di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, acquisteranno efficacia nella sola misura in cui si potrà combattere la frammentazione sindacale esistente e si attribuirà titolarità negoziale alle sole organizzazioni sindacali che raggiungeranno la soglia minima di rappresentatività.
- Solo in questo modo sarà possibile eliminare la microconflittualità così diffusa e fonte di continui disagi per i cittadini utenti soprattutto nei trasporti, perché si renderebbe inutile un'eventuale azione di sciopero da parte di ristretti gruppi di lavoratori fatto con lo scopo di conquistarsi titolarità negoziale. Temo che se non si farà ciò potrebbe subentrare la pericolosa tentazione di intervenire con legge per limitare l'esercizio del diritto di sciopero.
- Le non auspicabili, ma possibili, divisioni sindacali anche tra sindacati confederali, potrebbe dar luogo ad accordi separati senza che vi sia nessun criterio con cui stabilire se e quando un qualsiasi accordo sia da considerare valido per tutti i lavoratori interessati.

La recente vicenda contrattuale dei metalmeccanici è lì a testimoniare e ad evidenziarci l'insostenibilità di una situazione nella quale, al di là dei torti e delle ragioni di merito, una parte di sindacati firma l'accordo contrattuale, un'altra parte tra cui la FIOM, il maggiore sindacato della

categoria, non la forma, ma quell'accordo è valido e sarà applicato a tutti i lavoratori metalmeccanici.

A nulla sono servite le 300 mila firme dei lavoratori per chiedere che fossero loro, i destinatari, a decidere al riguardo.

In una tale situazione, quante altre potrebbero diventare vicende analoghe, magari con posizioni invertite dei protagonisti?

Ecco allora perché con la legge il tanto dibattuto problema degli accordi separati sarebbe definitivamente superato, perché con l'introduzione di regole che fissano i criteri sulla base dei quali un accordo è da considerarsi valido o meno si eliminerebbe il concetto stesso di accordo separato.

In conclusione, penso che sia oggi difficilmente riproponibile l'impianto che abbiamo tentato di realizzare nella scorsa legislatura, ma che con un paziente lavoro di snellimento del precedente testo unificato sia invece possibile riaprire un dialogo unitario ed attivare un confronto tra Parlamento e sindacati.

Il testo di riferimento potrebbe essere quello vigente per il pubblico impiego.

Si tratterebbe di aggiustarlo in ragione del fatto che esistono condizioni oggettivamente diverse nei settori privati rispetto a quelli pubblici e che comunque dovrà valere per tutti, compresi i lavoratori pubblici, come peraltro recita il decreto legislativo n. 396 del 1997.

Una legge quindi di regole, che solo indirettamente definisce anche dei diritti, di cui il Paese e la nostra democrazia hanno assoluto bisogno.

Sono altresì convinto che, nell'interesse dei lavoratori, ma in definitiva anche delle imprese, tale legge favorirebbe un processo di unità sindacale, non fosse altro che per il fatto che qualsiasi vertenza dovrebbe necessariamente passare per una fase di confronto, che obbliga implicitamente a ricreare il massimo di convergenza unitaria possibile.

Non credo che la nostra democrazia possa fare a meno ancora a lungo di una legge come questa, pena il rischio di una sua seria e pericolosa regressione.

*febbraio 2002*

*Quaderni di Rassegna Sindacale (di prossima pubblicazione)*

Napoli 26 aprile 2002

Desideriamo darLe tempestiva notizia della pubblicazione dei risultati di una ricerca che ha sottoposto a rigorosa analisi documentale le vicende che da 140 anni non hanno consentito la completa unificazione dei popoli italiani pur in presenza dell'unione politico/istituzionale della penisola.

La ricostruzione delle linee di politica istituzionale, economica e fiscale perseguite durante il Regno come nel corso della Repubblica ha permesso di individuarne l'oggettivo, e unico, tracciato gestionale che ha coscientemente privilegiato - ed è questa la sintetica novità assoluta emersa dall'indagine - un disegno di Unità senza unificazione: un processo che, tutt'al più, ha teso ad omologare i popoli della penisola nella realizzazione di finalità tanto precise quanto estranee a una prospettiva di coinvolgente coesione.

Non è sorprendente - alla luce di questi risultati di ricerca - che le conseguenze di tale processo coincidano con l'agenda delle necessità di riforma e riassetto dello Stato che, oggi, sono all'attenzione di tutte le istituzioni del Paese.

È questo il motivo per cui l'editrice richiama la Sua attenzione su tale recente pubblicazione, nella fondata speranza che essa possa dare un serio contributo a illuminare il profilo storico del Paese per evitargli di dover rivivere esperienze già infruttuosamente consumate.

Grata per la cortese attenzione, l'editrice è lieta di informarLa che potrà trovare presso le principali librerie l'opera.

*Mario Guida*



ALDO SERVIDIO

**L'IMBROGLIO NAZIONALE**

Unità e unificazione dell'Italia (1860-2000)

€ 19,65



Democratici di Sinistra  
Direzione Nazionale  
Dipartimenti :

# Welfare

NOTE, COMUNICAZIONI  
PROPOSTE

- \* Welfare
- \* Associazionismo e Terzo Settore

Gruppo Parlamentare  
DS - l'Ulivo

---

Numero 1 • aprile 2002

A cura della dott.ssa Tiziana Casareggio

*I DS incontrano l'Italia della solidarietà.  
Viaggio tra le associazioni del no profit e del  
volontariato*

*Un viaggio in Italia.*

*L'Italia del nuovo spirito pubblico, della solidarietà,  
della responsabilità.*

*L'Italia del volontariato, dell'associazionismo, dei  
movimenti per i diritti e le libertà.*

*L'Italia dell'uguaglianza, dell'accoglienza, della  
giustizia e della pace.*

*L'Italia che fa.*

*Un viaggio, non una visita di Stato.*

*Un viaggio per incontrarsi, per parlarsi, per capire e  
farsi capire.*

*Un viaggio per cambiare.*

---

## Indice

I DS incontrano l'Italia della solidarietà.....	pag. 2
Date del viaggio della solidarietà.....	pag. 4
Intervento di Mimmo Lucà al Convegno "Europa dal basso, Europa oltre i confini.....	pag. 6
La mia città: Manifesto per la città dei diritti e della solidarietà.....	pag. 10
Cambiamenti e prospettive del volontariato: linee guida per la modifica alla L. 266/91	pag. 20

## **Intervento al Convegno “Europa dal basso, Europa oltre i confini”**

Trecento esponenti della società civile italiana e dei Balcani a Sarajevo dal 5 al 7 aprile per sostenere il processo di integrazione europea dei Balcani, e per costruire l'Europa dal basso.

**Consorzio Italiano di solidarietà – Osservatorio sui Balcani**

**di Mimmo Lucà**

Sono grato al Consorzio Italiano di Solidarietà e all'Osservatorio sui Balcani per avermi invitato a questa importante Conferenza e per avermi offerto l'opportunità di svolgere questo intervento sul futuro dell'Europa oltre i suoi attuali "confini".

La pace è un tema centrale nel futuro della costituzione europea. Essa dipenderà in larga misura dalla definizione di un universo europeo allargato, stabile, basato sull'economia sociale di mercato, su uno stato diritto, sul rispetto della dignità umana.

Non c'è futuro per l'Europa del nuovo secolo fuori da questa prospettiva. L'allargamento dell'Unione oltre i suoi confini attuali è una condizione irrinunciabile per garantire la pace e la sicurezza dell'intero continente. Da questo punto di vista, l'allargamento non è un problema tecnico, ma un processo che rimette in discussione il ruolo che l'Europa può svolgere nel nuovo contesto della globalizzazione. Non dobbiamo semplicemente stabilire, infatti, le regole di un comportamento economico. Si tratta di promuovere le condizioni della pace e della prosperità dell'Europa e del mondo.

L'ampliamento, dunque, è un obiettivo importante, in una prospettiva di maggiore responsabilità di fronte alle contraddizioni della globalizzazione e alle grandi emergenze internazionali che investono la coscienza dell'umanità: la fame e il sottosviluppo, le guerre, la disoccupazione, la malattia, l'analfabetismo, l'inquinamento ambientale, la violazione dei diritti umani.

Ma dobbiamo essere consapevoli che l'apertura ad Est è destinata a misurarsi con difficoltà e resistenze molto insidiose anche dipendenti dalla sua scarsa popolarità nella opinione pubblica dei paesi dell'Unione.

Un passo alla volta il progetto europeo procede, ma non suscita più la stessa passione e lo stesso consenso di un tempo, anche perché non sempre riesce a comunicare le sue buone ragioni. In misura certo diversa Stato per Stato, ma, complessivamente, l'allargamento non viene considerato una priorità. Uno studio condotto recentemente da Ilvo Diamanti, ci segnala che la maggioranza dei cittadini europei guarda gli immigrati dei paesi dell'Est con un elevato grado di diffidenza e considera con riluttanza persone che tra pochi anni

passerebbero da immigrati a cittadini dell'U.E.

Nelle aree dove il rischio disoccupazione è più forte (Germania Est, Spagna, Grecia, Italia meridionale), l'allargamento è considerato causa di concorrenza sul mercato del lavoro e, in quelle stesse aree, cresce la paura di perdere i contributi della U.E. in seguito all'ingresso dei Paesi la cui economia e il cui reddito sono molto più deboli dei loro.

Su queste paure la destra europea ha costruito la propria politica, fondata su una idea diversa di Europa, più chiusa, più egoista, più autocentrata e ne ha approfittato per erigere nuovi muri, fomentare nuove divisioni, alimentare forme inedite di xenofobia e perfino di razzismo.

Ma molte di queste diffidenze derivano da un processo di costruzione europeo fortemente contrastato, da un'Europa che non sa comunicare le buone ragioni dell'allargamento, presumendo, come in passato, che il consenso sia dato. Non è così. Oggi una prospettiva così importante va spiegata, chiarendone i significati, il valore, i vantaggi che ci sono e che sono importanti: la pace e la sicurezza, lo sviluppo locale, il lavoro per tutti, i diritti, l'inclusione, la democrazia, il pluralismo.

Queste sono le buone ragioni dell'allargamento europeo che richiedono, però, di essere discusse, spiegate, comunicate a un'opinione pubblica che, diversamente, tenderà a diventare un ostacolo e a chiudersi. Sono ragioni che hanno bisogno di un riferimento istituzionale certo: come allargare, altrimenti, una cosa (importante come l'Europa) che ancora non c'è?

Qui sta l'importanza del lavoro del presidente della Commissione Europea Romano Prodi ed anche di quello che stanno svolgendo i soggetti della società

civile europea, davanti ai quali si pone oggi una nuova responsabilità, una nuova dimensione, europea appunto, della propria missione sociale. Su questo piano, però, le associazioni e tutti i soggetti del Terzo Settore incontrano molte difficoltà, stentano a dotarsi di questa dimensione, non riescono a costituirsi in "rete europea". Molti altri soggetti operano ormai su questa scala, quelli economico-finanziari, le imprese, le banche, le amministrazioni pubbliche. Il grande ritardo riguarda le formazioni sociali e i soggetti no profit.

L'Europa della solidarietà, della cooperazione, della sussidiarietà, della coesione sociale potrà svilupparsi ed estendersi se l'associazionismo, il volontariato, le cooperative sociali, le reti delle O.N.G. cresceranno e si svilupperanno in una dimensione europea. Ad esempio, perché non trasformare il Consorzio Italiano di Solidarietà in un consorzio europeo, coinvolgendo e collegando soggetti operanti in altri paesi dell'Unione Europea, ma anche oltre i suoi confini?

Anche la legislazione degli Stati e le stesse normative del Parlamento Europeo dovrebbero incentivare ed accompagnare questo processo, in una prospettiva di rafforzamento dei processi di integrazione e di allargamento.

L'Europa è oggi di fronte a grosse responsabilità. Essa, per potervi fare fronte, deve essere dotata di strumenti istituzionali e politici adeguati. Il processo avviato con l'insediamento della Convenzione per la definizione di una vera e propria Costituzione europea rappresenta un'opportunità decisiva.

Se la costruzione europea non può essere assolta da responsabilità avute nel corso di importanti vicende del passato decennio, penso alla guerra nei Balcani, al Kosovo, al dramma di un

conflitto senza fine in Medio Oriente, è altrettanto importante vedere quali grandi responsabilità essa ha proprio nel conciliare meglio, in futuro, ciò che è economico con ciò che è sociale e con ciò che è politico.

Un'Europa che sia solo espressione di interessi economici e di parametri finanziari e monetari da rispettare, che non tenga conto dei problemi sociali e umanitari, e che non svolga un ruolo politico a livello internazionale, almeno pari alla dimensione economica che esprime, rappresenta un gigante dai piedi di argilla, troppo fragile per condizionare in positivo i destini del mondo intero.

L'Europa può essere un formidabile strumento di pace; può contribuire, più degli U.S.A. ad esportare un modello cooperativo e solidale quale quello che essa stessa ha adottato negli anni, sino ad innovare profondamente le stesse norme del diritto internazionale.

Nel percorso di costruzione europea, lo sviluppo e la corretta valorizzazione dei principi di sussidiarietà, solidarietà e responsabilità è un impegno fondamentale. Si potrebbe dire che, nel ridare alla politica il suo primato e nel viverlo, è necessario e urgente ricostruire anche a livello europeo una società adulta e amicale, nella quale quei principi costituiscano i pilastri fondanti della nuova "casa comune europea".

Va quindi rilanciata la soggettività della società, con la sua autonomia e intraprendenza nel campo sociale, culturale, economico e anche religioso, restituendole la sua dialettica vitale e propulsiva.

Ad una comunità di mercato globale, anche a dimensione europea, dovrebbe corrispondere una società civile a dimensione internazionale, che possa stabilire norme e regole a tutela dei soggetti più deboli e imporre un'idea di

cittadinanza in cui non c'è posto per le chiusure, per l'idea di Europa come fortezza, ma in cui la società multi-etnica e multiculturale sia considerata una ricchezza. Non bisogna avere paura del confronto tra differenti culture, quanto della mancanza di una forte identità e della rinuncia a uno scambio di idee e di valori.

La costruzione di questa nuova comunità europea non può essere affidata solo alle istituzioni, ai partiti, alle autorità monetarie e amministrative. La nuova Europa non può nascere soltanto nelle Aule dei Parlamenti e sui tavoli pure importanti delle diplomazie. La stessa Convenzione europea non potrà volgere il suo compito senza un confronto con i soggetti più vitali della società.

Bisogna che sia tenuta nella dovuta considerazione l'azione, la presenza, il ruolo dei soggetti e delle formazioni sociali.

Le associazioni, i movimenti, le fondazioni, le organizzazioni non governative, le cooperative sociali, sono soggetti importanti del nuovo spirito europeo.

Qui sta il significato importante della costituzione dell'Europa dal basso.

Perché le politiche di uguaglianza, di solidarietà, di inclusione e di integrazione non sono più affidate soltanto alla responsabilità delle istituzioni, ma anche a quella dei cittadini associati.

In Europa, il ruolo primario dello Stato nel garantire i diritti di cittadinanza e i servizi del welfare è una conquista da cui non si può tornare indietro.

È la roccia della modernità davanti al medioevo che potrebbe rimontare, perché è lo stato democratico che si è assunto il compito di garantire il carattere universale dei diritti sociali fondamentali.

Ma garantire non significa ineluttabilmente realizzare e gestire. La responsabilità di fare pubblico non tocca automaticamente ed esclusivamente allo Stato.

La discutibile e controversa vicenda della Missione Arcobaleno in Italia ha appunto insegnato qualcosa.

La sussidiarietà è il riconoscimento che possono fare pubblico anche soggetti di diritto privato senza scopo di lucro.

La storia sociale europea mette a disposizione della sussidiarietà un enorme patrimonio di esperienza e di soggetti, dal volontariato alle forme più complesse di economia sociale e cooperativa.

Se questi soggetti fanno pubblico, tocca alle istituzioni europee, nazionali e locali riconoscerli e sostenerli.

Il grande e coraggioso lavoro svolto dall'ICS e da tanti altri soggetti in questi anni nei Balcani va in questa direzione.

Soggetti che, come è stato detto in questa conferenza, sono stati nel recente passato in prima fila nella mobilitazione contro la guerra e la pulizia etnica, a fianco delle vittime e dei rifugiati nella realizzazione di progetti di solidarietà, di cooperazione e di sviluppo.

È stata una mobilitazione straordinaria della quale vi va dato atto, un contributo importante per la pacificazione, la ricostruzione dei Balcani non solo sul piano economico e sociale, ma anche su quello democratico e civile.

Avete lavorato in una logica di promozione dello sviluppo locale e sociale, di valorizzazione delle risorse umane e di costruzione di una economia sana e plurale.

È la logica che dovrebbe ispirare gli interventi di tutta la comunità internazionale a partire da quella europea, con un approccio autenticamente integrato. È la logica che ha consentito al nostro Paese di essere presente attraverso di voi in

modo significativo, nel processo di rinascita dei Balcani di questi anni.

È la logica che può consentire di puntare di più sulle dimensioni sociali e civili della ricostruzione e nella valorizzazione delle comunità locali, senza privilegiare esclusivamente il sostegno dell'azione imprenditoriale tradizionale o, addirittura, lo sviluppo di una economia sommersa a latere degli interventi e dei finanziamenti internazionali.

È una logica che dovrebbe ispirare la nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo nel nostro Paese, che resta purtroppo un buco nero nell'azione di governo del centro sinistra nella passata legislatura.

Grazie per quello che avete fatto e per il lavoro importante che state programmando per il futuro.

**I democratici di sinistra incontrano  
l'Italia della solidarietà.  
Viaggio tra le associazioni del no profit e del**

*Un viaggio in Italia.*

*L'Italia del nuovo spirito pubblico, della solidarietà, della  
responsabilità.*

*L'Italia del volontariato, dell'associazionismo, dei movimenti  
per i diritti e le libertà.*

*L'Italia dell'uguaglianza, dell'accoglienza, della giustizia e della  
pace.*

*L'Italia che fa.*

*Un viaggio, non una visita di Stato.*

*Un viaggio per incontrarsi, per parlarsi, per capire e farsi  
capire.*

*Un viaggio per cambiare*

I Democratici di Sinistra promuovono una serie di incontri, visite, dibattiti, confronti con il mondo del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione sociale ed internazionale in tutte le regioni d'Italia.

Toccheremo moltissime città, incontreremo operatori e volontari, soci lavoratori e dipendenti, cittadini interessati e Istituzioni entrando in comunità e sedi associative, circoli e redazioni giornalistiche, centri di accoglienza e sportelli per il pubblico, botteghe del terzo mondo e teatri, impianti sportivi e mense.

L'obiettivo è quello di ascoltarsi, di affrontare i problemi che ogni giorno affliggono il mondo del no profit e di discutere dei temi che sono il motore dell'impegno di milioni di cittadini.

Discutere e prendersi impegni reciproci ma anche unilaterali. Impegni perché molta strada può essere percorsa insieme.

**1. Il Governo di centrodestra vuole trasformare l'istruzione, la salute,**

**l'ambiente e la vita stessa in merci, che chi ha più risorse e privilegi può accaparrare per sé.**

Una spinta che non ha nulla di moderno, ma che ripropone la vecchia Italia che non ha mai voluto né letto né capito la Costituzione repubblicana: la vecchia Italia delle consorterie e dell'ignoranza brutale, della illegalità diffusa e degli egoismi particolari.

Di fronte a questa spinta, il volontariato, l'associazionismo e tutte le forme della cittadinanza attiva non si propongono più soltanto come strumenti di riduzione del danno e di solidarietà con le vittime: si costituiscono, sia pure con le dovute distinzioni, come "Terzo settore", un nuovo soggetto, forte e autorevole, che vuole discutere l'indirizzo civile e sociale dell'Italia, con convinzioni salde e innovatrici, a cominciare dall'idea che lavoro, istruzione, salute, sicurezza sociale, ambiente e vita sono diritti e non merci. Un soggetto che reclama più diritti, più opportunità, più libertà.

La destra che ha conquistato il governo del paese, saldando grandi interessi proprietari e speranze sociali frustrate di

larghi strati popolari, è profondamente estranea a questa cultura.

L'esclusione sociale e la disuguaglianza non costituiscono soltanto un enorme problema di equità e di giustizia: sono sprechi irresponsabili che il nostro paese non può permettersi.

Immensi patrimoni di capacità, di competenza, di intraprendenza e di lavoro possono essere dissipati e distrutti: milioni di ragazze e di ragazzi dispersi nell'incertezza e nella precarietà, cittadini di ogni età espulsi dal cuore della produzione e della vita sociale, intere regioni riconsegnate alla rassegnazione e alle mafie.

Un paese che accetta la disuguaglianza legata alla nascita e alla condizione sociale, nell'accesso alla formazione e al lavoro, nelle opportunità di crescita e nella qualità della vita, è un paese arretrato, non una società aperta.

**2. Il Terzo Settore è un soggetto importante del nuovo spirito pubblico.**

Le politiche di uguaglianza, di solidarietà e di pari opportunità non sono più affidate soltanto alla responsabilità delle istituzioni, ma anche alla responsabilità della società civile, dei cittadini associati.

In Europa, il ruolo primario dello stato nel garantire i diritti di cittadinanza e i servizi del welfare è una conquista da cui non si può tornare indietro. E' la roccia della modernità davanti al medioevo che rimonta, perché è lo stato democratico che si è assunto il compito di garantire il carattere universale e inalienabile dei diritti sociali fondamentali.

Ma garantire non significa ineluttabilmente realizzare e gestire.

La responsabilità di "fare pubblico" non tocca automaticamente ed esclusivamente allo stato.

La sussidiarietà è il riconoscimento che possono "fare pubblico" anche soggetti

di diritto privato. La storia sociale italiana mette a disposizione della sussidiarietà un'enorme patrimonio di esperienze e di soggetti, dal volontariato fino alle forme più complesse di economia sociale e cooperativa.

Se questi soggetti si fanno carico di fare pubblico, tocca alle istituzioni europee, nazionali e locali riconoscerli e sostenerli.

Il nuovo spirito pubblico, il nuovo "fare pubblico" significa universalismo, pluralismo, non profit.

La sussidiarietà non è la improponibile parità tra pubblico e privato, bensì la parità e l'integrazione "nel pubblico", tra i servizi pubblici gestiti dall'amministrazione statale e locale e i servizi pubblici gestiti dai cittadini e dalle loro organizzazioni, per il rinnovamento e l'espansione del welfare. Con il Terzo Settore i corpi intermedi della società entrano direttamente in campo come soggetti che agiscono nell'interesse pubblico.

Le esperienze dell'associazionismo, nel campo della promozione e della tutela dei diritti; delle organizzazioni di volontariato, nello sviluppo di nuove attività di cura della persona, dell'ambiente, del patrimonio culturale; delle cooperative sociali, nella creazione e nella gestione di nuovi servizi locali; e ancora, le esperienze di comunità e di centri di accoglienza, di società sportive, di circoli culturali e così via, ci dicono che civile non è solo la società economica o professionale; civile è anzitutto la società solidale, la società che opera per il bene comune.

Proprio nel momento in cui il nuovo governo della destra opera nel segno della valorizzazione dell'interesse privato e dei privilegi della parte più ricca della società, noi diciamo invece che la responsabilità sociale delle istituzioni, del mercato, della società civile è irrinunciabile. La democrazia

34

non può essere ridotta a puro principio di maggioranza e a regolazione dei conflitti economici in favore dei più forti, deve necessariamente promuovere e garantire i diritti sociali che sono al tempo stesso diritti di libertà.

Una democrazia degna di questo nome ha la responsabilità di dare regole ai meccanismi sociali ed economici e di farle rispettare. Solo così può impedire il formarsi di una società ingiusta. **Senza giustizia non c'è libertà: nel neoliberalismo solo i più ricchi e i più forti sono liberi, gli altri hanno solo la libertà di restare fuori, nei margini per raccogliere le briciole.**

Noi pensiamo che le istituzioni a partire da quelle locali, debbano investire nei soggetti che si esprimono e che operano nel segno dei principi di sussidiarietà e di solidarietà, di responsabilità e di mutualità, perché il Terzo settore è anche un modo di attraversare dall'interno la vita quotidiana delle famiglie e attraversarla con la logica della promozione e della inclusione delle persone e perché c'è bisogno, oggi, di una assunzione forte di responsabilità e di solidarietà nei confronti dei soggetti più deboli. Proprio perché vitalmente radicato nella comunità locale il Terzo settore promuove forme più umane, più giuste e civili di relazione, di solidarietà. Un modo per ridare alla persona e alle comunità centralità, diritti, dignità.

Il terzo settore crea e ancor più creerà in futuro nuova occupazione, soprattutto se si avrà il coraggio di puntare con decisione su una nuova frontiera dello sviluppo, su uno sviluppo ad alte qualità umane, comunitarie, sociali.

Se i servizi alla persona, alle famiglie, alle comunità e i fattori locali dello sviluppo diventeranno il baricentro di questa nuova frontiera, il Terzo settore potrà creare nuova occupazione e nuove professionalità, anche attraverso la

generazione di imprese di qualità capaci di introdurre nell'economia elementi sociali e civili di sviluppo. In questo senso c'è bisogno di una normativa maggiormente in grado di sostenere la creazione di nuova imprenditorialità sociale e lo sviluppo di forme sempre più diffuse e solide di economia sociale, di valorizzare e agevolare il lavoro associato, di intervenire sull'ordinamento per evitare inutili sovrapposizioni di ruoli e di funzioni tra volontariato, associazionismo e impresa sociale. Così come appare necessario raccogliere le istanze provenienti dal mondo del volontariato per una revisione della Legge 266/91 anche in relazione alle novità normative intervenute nella precedente legislatura.

3. La globalizzazione mette la politica di fronte al proprio limite: non sono gli stati del XX secolo a guidare i processi, ma le logiche del profitto, del mercato senza regole, delle imprese multinazionali. L'economia arriva più lontano e più in fretta della politica: raggiunge e ristruttura non soltanto i mercati ma anche le identità, i desideri, i corpi stessi delle persone.

Al deficit di innovazione e di riforma della politica (leggibile dai partiti nazionali fino alle istituzioni internazionali) non corrisponde però una caduta della partecipazione: milioni di giovani e di cittadini, infatti, non accettano il disordine internazionale, la condanna senza colpa e senza processo di miliardi di persone alla fame e al sottosviluppo e chiedono non solo uno sviluppo sostenibile dagli uomini e dal pianeta ma opportunità e regole per estendere e rafforzare la democrazia a livello planetario.

Ciò che unifica questo fiume, dove si mescolano correnti e radici culturali diversissime è la critica dei poteri e degli indirizzi che ne determinano oggi il percorso.

Per questo, il rapporto tra questo movimento internazionale e la sinistra

riformatrice è il nodo da cui in gran parte dipende il futuro di entrambi

<b>DATE DEL VIAGGIO NELLA SOLIDARIETA'</b>		
<b>REGIONE</b>	<b>CITTA'</b>	<b>DATA</b>
<b>Abruzzo</b>	Pescara	22/03/02
	L'Aquila	Maggio
<b>Basilicata</b>	Polenza	giugno
<b>Calabria</b>	Reggio Calabria	13/04/02
	Vibo Valentia	08/05/02
	Lamezia Terme	"
	Cosenza	"
	Crotone	"
<b>Campania</b>	Casal di Principe	15/03/02
	Caserta	"
	Castel Volturno	"
	S. Maria Capua Vetere	"
	Castellammare di Stabia	15/04/02
	Napoli	"
	Torre del Greco	"
<b>Emilia Romagna</b>	Bologna	maggio
	Parma	"
	Piacenza	"
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Trieste	giugno
	Udine	"
<b>Lazio</b>	Latina	maggio
	Roma	10 - 12 aprile 02
<b>Liguria</b>	Genova	11/04/02
	La Spezia	maggio/giugno
	Savona	"
<b>Lombardia</b>	Milano	16/03/02
	Brescia	16 /05 /02
	Buccinasco	"
	Monza	"
<b>Marche</b>	Ancona	15/04/02
	Civitanova Marche	22/05/02
	Osimo	"
	Fermo	"
<b>Molise</b>	Isernia	giugno
<b>Piemonte</b>	Cuneo	25/03/02

	Mondovi	"
	Alessandria	24-25 maggio 2002
	Asti	"
	Collegno	"
	Torino	"
<b>Puglia</b>	Bari	giugno
	Lecce	29/04/02
<b>Sardegna</b>	Nuoro	21/03/02
	Alghero	maggio/giugno
	Cagliari	"
	Sassari	"
<b>Sicilia</b>	Siracusa	08/04/02
	Monreale	06/05/02
	Corleone	"
	Palermo	"
	Catania	Giugno
	Gela	"
	Messina	"
<b>Toscana</b>	Prato	19/04/02
	Lucca	maggio
	Pistoia	"
	Firenze	"
<b>Trentino Alto Adige</b>	Trento	giugno
<b>Umbria</b>	Perugia	18 maggio
	Terni	
<b>Valle d'Aosta</b>	Aosta	24-25-26 maggio 2002
<b>Veneto</b>	Padova	3-4 maggio 2002
	Venezia	3-4 maggio 2002
	Verona	3-4 maggio 2002

# La mia Città : Manifesto per la città dei diritti e della solidarietà

---

## **Libertà, diritti, sicurezza nelle nostre città**

Le nostre città si trasformano velocemente.

Il voto ci consente di scegliere come investire sul nostro futuro.

Nuove opportunità (per pochi) convivono con l'esposizione a nuovi rischi (per molti).

La vita è meno lineare e prevedibile.

Nessuno può pensare di farcela da solo.

Idee (negative) che lasciamo volentieri al centro destra,

ci propongono un "modello" di persona

- autoreferenziale,
- insofferente a ogni regola che detti norme alle "proprie" libertà,
- diffidente verso idee generali e prevaricante per pragmatismo spiccio,
- nemica di imposte che servono a finanziare realtà apparentemente estranee ai propri interessi immediati.

Ci chiediamo, vi chiediamo: se nella nostra città prevarrà questo "modello", quale risposta potranno avere le legittime aspirazioni di ciascuno?

## **Per una città dove ciascuno vive bene, perché si vive meglio insieme**

Noi proponiamo risposte comuni a problemi comuni.

Noi proponiamo di costruire *insieme* una città

### **Dove**

- libertà e sicurezza non siano inconciliabili,
- responsabilità e doveri di ciascuno siano legati all'esercizio di diritti di cittadinanza,
- solidarietà, relazione sociale, scambio di linguaggi, promozione della conoscenza, diano "senso alle cose che si fanno insieme,
- crescita e competitività procedano di pari passo con la consapevolezza civica e l'eccellenza delle politiche sociali

*Noi proponiamo un nuovo patto fra l'Ulivo e le donne e gli uomini della nostra città per affermare libertà, diritti, sicurezza, ben-essere.*

**Noi vi chiediamo di valutare le nostre proposte per la loro utilità e per gli spazi di libertà che esse producono**

Le nostre politiche e quelle del Governo. La nostra sfida per l'innovazione delle politiche sociali.

*La riforma dell'assistenza*, approvata dal governo di centro sinistra era attesa da 100 anni.

Con questa legge si crea un sistema di protezione attiva per le persone e le famiglie.

Accanto ai sostegni economici, che superano i 30.000 miliardi l'anno, si

41

dispongono opportunità e servizi: è la strada migliore per rimuovere le ragioni che provocano esclusione, emarginazione.

Noi intendiamo proseguire sulla via tracciata dai governi di centrosinistra che in 5 anni ha realizzato azioni, approvate leggi, predisposti finanziamenti che consentono di cambiare la qualità della vita quotidiana delle persone e delle famiglie.

I governi di centro sinistra hanno risanato l'economia, attuato l'ingresso in euro e contemporaneamente hanno aumentato la spesa sociale.

L'intervento dello Stato per servizi alla persona è passato dai 350 miliardi del 1996 ai 3.500 miliardi nel 2001.

Non era scontato, non era mai successo. Ne abbiamo riscontro oggi.

Il governo di centro destra ha tagliato per 300 miliardi gli stanziamenti già fissati per l'attuazione della riforma dell'assistenza per il 2002 e il 2003.

Le proposte avanzate dal Governo Berlusconi in materia di scuola, fisco, previdenza, sanità e lavoro hanno poi reso chiare idee e obiettivi di fondo che questo esecutivo ha sulle politiche di Welfare.

Si afferma concezione darwiniana della modernità e si sostiene incompatibilità fra sviluppo economico e sviluppo sociale; fra modernità e diritti.

Si teorizza che "tutto non si può dare a tutti", anche la salute.

Si lavora per uno stato sociale residuale, per gli ultimi.

Si punta a creare meno mercato nell'economia e più mercato nella società e nel sociale.

Si elogia la filantropia come unico strumento per risolvere problemi drammatici come la povertà e l'emarginazione sociale.

Si distorce l'impianto federalista dello stato e si porta avanti in molte regioni governate dal centro destra un'idea di

welfare minimo regionale che non garantisce diritti di cittadinanza omogenei in tutto il paese.

Sul welfare delle politiche sociali e familiari, degli anziani, dei bambini, dei giovani, degli emarginati e dei poveri il Governo Berlusconi si muove da una parte con il nulla, la genericità, l'assenza di prospettiva strategica, la confusione e la gestione burocratica dell'eredità del centro sinistra.

Dall'altra parte con provvedimenti restrittivi ispirati a logiche repressive che rappresentano un miscela di cultura autoritaria e di deregulation che si uniscono a logiche neocentraliste e, in qualche caso, da vero e proprio stato etico.

Con il primo tipo di approccio il Governo ha affrontato l'applicazione della legge quadro sull'assistenza; gli interventi a sostegno delle famiglie; le politiche per l'infanzia e le persone disabili, le misure contro la povertà e a sostegno degli anziani non autosufficienti.

Al secondo tipo di approccio vanno ascritte proposte come quelle avanzate sui servizi all'infanzia, con la riproposizione dell'asilo come semplice luogo di custodia; la legge Bossi-Fini sull'immigrazione; gli interventi di alcune regioni tese ad escludere le coppie di fatto e i loro figli dall'accesso ad alcuni servizi; le proposte di riscrittura della legge 180 e quelle per la riforma del processo minorile; la riproposizione di logiche proibizioniste sulle tossicodipendenze.

Noi contrasteremo le proposte del centrodestra in Parlamento e nella società e ci impegneremo a sostenere ed accelerare l'innovazione e le conquiste raggiunte in questi anni sulle politiche sociali

*Noi lavoriamo per:*

- costruire città "amiche" dove si vive con agio
- affermare per tutte le persone *il diritto d'inserimento*: di espressione delle capacità individuali, di comunicazione e di relazione con gli altri contribuire al ben-essere individuale, familiare, della comunità
- creare occasioni di sviluppo, di nuovi lavori e nuovi consumi

Il nostro programma prevede l'impegno per *una rete di interventi e servizi sociali* rivolto a tutti: per chi è in condizione di fragilità e per chi, in condizione di miglior agio deve assolvere gli impegnativi compiti di cura per i bimbi, gli adolescenti, gli anziani.

Servizi e interventi sociali, non solo per gli ultimi né i penultimi.

E' un principio di uguaglianza, ma è anche la garanzia che non si facciano servizi "ghetto" per gli ultimi e servizi di lusso per chi può permetterseli: una brutta idea di *conservatorismo compassionevole* che lasciamo a quella destra che vogliamo sconfiggere.

**Noi ci impegniamo affinché nei Piani Sociali di Zona previsti dalla 328/00**

- le persone e le famiglie abbiano a loro disposizione una rete integrata di servizi: *sociali, sanitari, formativi, di avvio al lavoro, di mobilità e abitativi*;
- le risposte ai diversi bisogni delle persone, differenti nelle diverse fasi della vita, siano progettati in modo appropriato, flessibile e personalizzato;
- con i servizi domiciliari le persone possano vivere il più a lungo possibile nel proprio ambiente di vita;

- l'informazione e l'accompagnamento ai servizi permetta a tutti di conoscere e si accedere ai sostegni sociali senza dover combattere con la burocrazia.

**Le nostre priorità di intervento nei Piani sociali di Zona sono:**

- Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari
- Rafforzare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
- Potenziare gli interventi di contrasto della povertà
- Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti, in particolare le gravi disabilità
- Prevenzione delle dipendenze

**Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari**

**1 - Promuovere la libera assunzione di responsabilità**

"La libera assunzione di responsabilità da parte degli individui nei confronti dei più piccoli, dei più anziani, dei non autosufficienti è non solo eticamente, ma anche socialmente, un fatto positivo"

**2 - Sostenere e valorizzare le capacità genitoriali**

- facilitare la conciliazione delle responsabilità genitoriali con la partecipazione al lavoro, in un'ottica di pari opportunità e di prevenzione della vulnerabilità economica
- sostenere, valorizzare e integrare le capacità genitoriali, fornendo strumenti per affrontare le normali fasi di cambiamento e i momenti di crisi
- riconoscere il costo economico legato alla presenza di uno o più figli

**Azioni**

- interventi a sostegno della conciliazione tra responsabilità familiare e partecipazione al lavoro (incentivi e cooperazione con le imprese per l'adozione di orari amichevoli)
- servizi di cura per i bambini (opportunità previste dalla legge 285/97)
- agevolazioni e sostegno economico a favore delle famiglie con figli minori e particolari carichi di cura (famiglie con un solo genitore o con un minore con handicap grave)
- strumenti di incentivazione all'affido familiare per minori che, anche solo temporaneamente, non possono rimanere presso la propria famiglia
- sostegno alle responsabilità genitoriali (centri per le famiglie e consultori pedagogici, aperti anche ai gruppi di auto e mutuo aiuto)

3 - Sostenere le pari opportunità e la condivisione delle responsabilità tra uomini e donne

- Rimuovere le cause di abbandono dell'attività lavorativa da parte delle donne

**Azioni**

- Ampliamento offerta servizi di cura
- Progetti per l'attuazione della legge sui congedi parentali e gli orari

4 - Promuovere una visione positiva della persona anziana

"L'invecchiamento è un processo naturale che riguarda tutte le persone e che si sviluppa in modo differenziato secondo i contesti sociali, culturali e familiari nei quali esso avviene. Non si tratta di un processo omogeneo e lineare: le condizioni che esprimono la

vecchiaia sono diverse, come sono diversi i bisogni ad essa correlati"

- restituire alle persone anziane il potere di autodeterminazione
- "recuperare" il ruolo dell'anziano/a nella società
- innovare e diversificare l'offerta di servizi e interventi
- riconoscere il diritto dell'anziano a scegliere dove abitare
- sostenere le famiglie con anziani bisognosi di assistenza a domicilio

**Azioni**

- istituzione di un servizio civile per le persone anziane (insieme ai più giovani)
- offerta di attività di volontariato, di utilità sociale, di auto e mutuo aiuto
- servizi di assistenza domiciliare (anche integrata con i servizi sanitari)
- centri diurni per coniugare il sollievo alle famiglie e l'offerta di attività riabilitative, ricreative, di socializzazione
- trasporti a sostegno della domiciliarità
- mini- alloggi per gli anziani
- ospitalità temporanea nelle strutture residenziali, nei centri diurni
- affidamento a famiglie selezionate ricercando la reciproca compatibilità
- strutture residenziali e diurne aperte alla comunità locale, a incontri intergenerazionali
- soggiorni marini o in altre località, anche per persone non autosufficienti ricoverate in strutture

Rafforzare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Piena applicazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e della legge 285/97 (Diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza)

**1 - Consolidare e rafforzare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza**

**Azioni**

- servizi per la prima infanzia: sviluppo e qualificazione di nidi d'infanzia e di servizi ad essi integrativi
- servizi di tipo prescolastico, gestiti con la partecipazione dei genitori
- spazi gioco bambini 0 - 3 anni, con genitori, nonni e la presenza di operatori
- luoghi di gioco "guidato" per favorire la socializzazione, la tolleranza, un rapporto positivo con se stessi e con il mondo circostante
- sostegno psicologico e sociale per nuclei familiari a rischio (violenza, maltrattamenti)
- servizi di cura e recupero psico-sociale per minori vittime di maltrattamenti e violenze,
- servizi di sostegno per minori sottoposti ad abusi
- servizi di supporto per studenti con difficoltà di apprendimento e di aiuto alla famiglia nel seguire il percorso scolastico
- spazi, stimoli e attività per adolescenti, con la presenza di operatori qualificati, per sviluppare interessi e capacità di autogestione, degli spazi e delle attività
- percorsi sperimentali di formazione ed inserimento lavorativo che assecondino capacità, creatività, positive aspirazioni dei giovani, soprattutto di quelli a rischio di devianza
- luoghi di ascolto a immediato accesso, fuori dei consueti spazi istituzionali, con operatori esperti cui esprimere le proprie difficoltà
- gruppi appartamento per adolescenti, anche non maggiorenni, privi di validi supporti familiari

**2 - Superare il disagio conclamato, il disadattamento e il "disagio evolutivo"**

**Azioni Piano d'azione nazionale**

- strutture di accoglienza per minori a carattere familiare
- servizi "educatori di strada"
- affido familiare in alternativa alla istituzionalizzazione
- forme di partecipazione degli adolescenti alla vita della loro comunità locale
- spazi di socializzazione e per il tempo libero "protetti", anche in collaborazione con gli istituti scolastici
- campagne di informazione e consulenza sulle dipendenze, sulle possibilità di affrancamento, in particolare mediante gruppi di auto-mutuo aiuto

Potenziare gli interventi a contrasto della povertà

Restituire alle persone la capacità di condurre una vita con dignità

Piena attuazione del Piano di azione nazionale di contrasto alla povertà in cooperazione con la commissione europea

- promozione al lavoro e all'accesso ai diritti, ai beni e ai servizi
- prevenzione dei rischi di esclusione
- azioni a favore dei più vulnerabili
- mobilitazione dell'insieme degli attori istituzionali e sociali

**Obiettivi**

- messa a regime del RMI in sede nazionale
- inserimento nei piani di zona delle azioni a contrasto della povertà
- forme di sostegno al reddito per chi si trova in povertà da estendere e uniformare

- forme personalizzate di accompagnamento e di integrazione sociale mirate al raggiungimento della autonomia economica
- riduzione dell'evasione scolastica

#### Azioni

- collaborazione tra scuole e servizi sociali per prevenire l'evasione scolastica
- servizi di accompagnamento sociale
- razionalizzazione delle forme esistenti di sostegno al reddito
- sperimentazione di "pacchetti di risorse" (integrazione del reddito, accesso gratuito ai trasporti, aiuti per il pagamento delle utenze e per acquisti) a famiglie e individui in condizione di povertà
- sperimentazione di "contratti di inserimento" per i beneficiari di aiuti economici, in collaborazione con gli attori sociali del territorio
- rilevazione delle condizioni di povertà a livello locale

Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti, in particolare le gravi disabilità

Piena attuazione del Programma di Azione per le politiche dell'handicap 2000-2003

#### Obiettivi generali

- sostenere e sviluppare autonomia e capacità "possibili" nelle persone non autosufficienti
- rimuovere gli ostacoli che aggravano la condizione di disabilità, creare condizioni di pari opportunità
- favorire la permanenza a domicilio, o l'inserimento presso famiglie o strutture di accoglienza di tipo familiare, limitando quanto più possibile il ricorso all'istituzionalizzazione

- sostenere i nuclei familiari nella cura domiciliare di persone non autosufficienti

#### Strumenti

- Commissione della Conferenza Stato Regioni per monitorare i livelli di attivazione degli interventi educativi, riabilitativi, scolastici e assistenziali per i disabili gravi

#### Azioni

- progetti personalizzati di riabilitazione e reinserimento sociale, anche dei soggetti seguiti in struttura
- misure per consentire al disabile grave una vita di relazione il più possibile piena e indipendente
- soluzioni abitative adeguate alla disabilità fisica (ristrutturazione delle abitazioni, utilizzo di patrimoni comunali o di edilizia popolare, dotazione di tecnologie adeguate)
- servizi di assistenza a domicilio per la permanenza dei disabili presso la propria abitazione quando privi di sostegno familiare e/o per sollevare la famiglia
- piani di apprendimento o recupero di capacità nella gestione della vita quotidiana, anche in vista del "dopo noi"
- soluzioni residenziali di emergenza o di sostegno domiciliare per necessità temporanee o impreviste
- centri diurni con servizi a sostegno della permanenza in famiglia di persone con handicap
- servizi di sostegno all'inserimento scolastico e lavorativo
- sperimentazione di programmi di assistenza anche in forme indirette e autogestite, per migliorare l'autonomia delle persone non autosufficienti

## Prevenzione delle dipendenze

### Azioni

- aiuto e sostegno alle famiglie e alla scuola
- riqualificazione del tessuto urbano e sociale, creazione di opportunità di aggregazione e di partecipazione alla vita della comunità per giovani e adolescenti
- misure per costruire relazioni fra le generazioni, per supportare motivazioni e capacità dei giovani, per sviluppare il senso di appartenenza
- azioni per promuovere modelli e stili di vita che rifiutino il ricorso a sostanze tossicodipendenti o l'abuso di alcool
- interventi di informazione sugli effetti dell'uso di sostanze tossicodipendenti e in particolare di droghe sintetiche

Noi ci impegniamo a creare nuove occasioni di sviluppo, di nuovi lavori e nuovi consumi

Nel nostro programma le politiche sociali sono decisive per valorizzare la risorsa umana e per affermare uno sviluppo qualificato e sostenibile.

Rispondere al bisogno sociale significa non solo affermare diritti di cittadinanza ma promuovere nuove occasioni di lavoro e di impresa.

Nel campo dei servizi alla persona assume grande importanza il profilo di contrasto delle situazioni di lavoro segnate dalla precarietà e irregolarità. L'accento è sulla necessità di portare in emersione una vastissima «area di "lavoro nero"».

Non è solo una questione di legalità: profili di crescita professionale degli operatori, di qualità delle prestazioni e di trasparenza del mercato vanno tenuti presenti al pari dell'esigenza di recuperare consistenti basi imponibili.

Ci chiediamo e vi chiediamo. Si può guardare e "non vedere" uno dei tratti

più vistosi del "modello" sociale esistente che produce una nuova classe di "lavoratori poveri" che svolge attività complesse e delicate non depurate da un carattere "servile"?

Questa domanda ne sottende un'altra, anche più dura: è desiderabile una situazione in cui una parte della società - il "corpo di battaglia tecnologico" - ne impiega un'altra creando una lontanissima retrovia dal sistema produttivo?

Un tale dualismo è quello che vogliamo?

La carta dei diritti dell'Unione Europea varata a Nizza afferma l'indivisibilità dei diritti - quelli della persona, quelli della cittadinanza e quelli del lavoro.

In coerenza a tale impostazione nel nostro programma

- assumiamo la "qualità sociale" non come eventuale dividendo dello sviluppo, ma come condizione per uno sviluppo equilibrato e sostenibile

- proponiamo un sistema integrato di interventi e servizi sociali, per avviare il circolo virtuoso comunità>bisogni>sviluppo, per affermare nuove occasioni di lavoro qualificato e la crescita delle imprese sociali

Noi ci impegniamo a costruire un Welfare plurale

- costruito e sorretto da responsabilità condivise

con un sistema allargato di governo che valorizzi il federalismo solidale

Nella nostra città si estende la domanda di servizi e interventi per

- prevenire e superare l'esclusione sociale
- realizzare il ben-essere sociale

Noi sappiamo di poter contare su molte persone interessate e disponibili a coniugare responsabilità e solidarietà.

Noi conosciamo la ricchezza e le potenzialità del volontariato, delle associazioni, delle organizzazioni e delle imprese sociali no profit.

Noi vogliamo scommettere su queste "risorse" della nostra città.

Per questo ci impegniamo a realizzare il sistema integrato di interventi e servizi per la persona e le famiglie previsto dalla legge di riforma dell'assistenza.

La legge di riforma delinea un "Welfare plurale" con poteri e responsabilità condivise al fine di promuovere le risorse della comunità.

La legge di riforma enuclea un sistema di "Governance", ovvero la costruzione di un sistema allargato di governo, nel quale accanto la promozione e la regolazione pubblica, convive la coprogettazione - un esercizio di responsabilità condivisa - dei soggetti pubblici, privati e sociali, dei soggetti istituzionali e non.

Tale impostazione supera le diverse interpretazioni correnti del principio di sussidiarietà, perché assume un modo di pensare che rifiuta livelli gerarchici di competenza separati e propone un sistema "a rete", in cui tutti i livelli di governo (istituzionali e non), concorrono a formulare, a proporre, a realizzare le politiche sociali.

Un Welfare costruito e sorretto da responsabilità condivise.

Per questo noi intendiamo collaborare e offrire sostegno alla qualificazione dei soggetti del terzo settore e alla valorizzazione del volontariato.

Noi ci impegniamo per una "cultura della socialità"

Nella nostra città cresce l'indifferenza e il distacco dalle istituzioni.

E' un problema che ci preoccupa.

Noi assumiamo la qualità come strategia di cambiamento.

La prima qualità da considerare è quella vita democratica.

67  
Come cioè i cittadini e le famiglie verificano, intervengono, incidono e partecipano a realizzare la rete dei servizi.

La qualità dei servizi per la persona non può compiutamente realizzarsi se "i saperi sociali" non si coniugano con i saperi professionali.

Di particolare interesse, a questo proposito, è il riconoscimento e la valorizzazione delle famiglie.

Le famiglie sono un soggetto attivo nella cura e nella formazione della persona e in ragione di ciò possono/debbono assumere un ruolo da protagoniste nella progettazione e realizzazione dei servizi.

Non si possono realizzare gli obiettivi di ben-essere sociale senza far emergere e valorizzare risorse oggi "nascoste".

Sono le risorse possedute e impiegate direttamente dalle persone e dalle famiglie nei processi di riproduzione sociale.

Va costruito un nuovo rapporto tra la rete dei servizi alla persona e tutto quello che - in termini di relazioni e risorse reali - esiste dal lato dei destinatari (gli utenti, i cittadini e le famiglie).

Nella progettazione e realizzazione dei servizi in rete, occorre superare ogni autoreferenzialità.

Insieme alle competenze professionali adeguatamente riconosciute, debbono essere valorizzati:

- i "saperi" della vita quotidiana (fondati sull'esperienza diretta dei problemi da risolvere),
- le capacità "relazionali" (le solidarietà orizzontali che possono attivarsi su base familiare, di reciprocità, di azione collettiva),
- le risorse "materiali" (tempo, energie già impegnati nei processi di riproduzione sociale).

Niente a che vedere con un "Welfare fai da te"

Va invece attivato un "circolo virtuoso".

Una peculiare forma di "cittadinanza attiva" che non si limita a richiedere il rispetto dei diritti di cittadinanza o che risponde ai bisogni sociali in alternativa (se non in opposizione) al sistema di servizi regolato dal pubblico, ma capace di valorizzare le proprie peculiari risorse nel "fare insieme" e svolgere il ruolo che le compete nella concertazione territoriale.

Questa "risorsa" se positivamente inserita nel sistema degli interventi regolato dal pubblico, può produrre effetti di appropriatezza delle prestazioni, di sostenibilità economica e di rivitalizzazione dei tessuti di relazione e partecipazione attiva.

Glossario degli interventi in campo sociale dei governi di centro sinistra dal 1996 al 2001

- La riforma dell'assistenza con la legge "sistema integrato di interventi e servizi sociali" attesa da 100 anni
- Il primo piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2001-2003 per affermare libertà, responsabilità e solidarietà nell'Italia delle autonomie

Il primo piano sociale nazionale 2001-2003 si propone di costruire un sistema integrato di servizi per la persona e le famiglie in cui:

- la rete di servizi non si rivolge solo agli ultimi (né ai penultimi),
- l'assistenza non è solo sostegno economico,
- l'approccio non è solo "riparatorio",
- il cittadino non è solo utente,
- le famiglie non sono solo portatrici di bisogni.

Al contrario, il sistema integrato di servizi è progettato e realizzato:

- potenziando i servizi alla persona,

- promuovendo la cittadinanza attiva,
- prevedendo elementi di reciprocità,
- promuovendo esperienze aggregative,
- valorizzando il "sapere quotidiano" e le professionalità sociali,
- prevedendo un sistema allargato di governo (degli attori istituzionali e non), vicino alle persone.

Il primo piano sociale nazionale 2001-2003 si propone 4 obiettivi di priorità sociale

1. - Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari
    - Promuovere e sostenere la libera assunzione di responsabilità
    - Sostenere e valorizzare le capacità genitoriali
    - Sostenere le pari opportunità la condivisione di responsabilità tra uomini e donne
    - Promuovere una visione positiva della persona anziana
  2. - Rafforzare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
  3. - Potenziare gli interventi di contrasto della povertà
  4. - Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti
- Il primo piano sociale nazionale 2001-2003 individua il livello essenziale delle prestazioni sociali da affermare in tutto il territorio nazionale.

Il livello essenziale è definito

- per aree di intervento (responsabilità familiari, diritti dei minori, persone non autosufficienti, contrasto la povertà, dipendenze e fragilità),
- per tipologie di servizi (pronto intervento sociale, assistenza domiciliare, strutture residenziali, centri diurni, centri informativi e di accompagnamento).

A tal fine sono assegnate alle Regioni le risorse già destinate per l'avvio della

69

riforma (1.800 miliardi nel triennio 2001-2003), cui potranno aggiungersi le risorse attivabili con l'agenda europea 2000-2006.

- Gli interventi che riconoscono il valore della maternità e della paternità

Per la prima volta è stato istituito l'assegno di maternità: è un contributo che da 1 milione e mezzo, è passato nel 2001 a 2 milioni e mezzo, per l'evento della nascita, destinato a tutte le donne senza tutela previdenziale.

L'assegno per le famiglie numerose prevede fino a 200.000 lire per 13 mensilità per le famiglie con almeno 3 figli minori ed un reddito inferiore ai 36 milioni l'anno.

La nuova legge sui congedi dei genitori permette ad entrambi i genitori di assentarsi dal lavoro per accudire i figli, anche dopo il periodo di astensione obbligatoria.

- Per i diritti delle bambine e dei bambini

Per la prima volta L'Italia ha un Piano Nazionale per l'Infanzia: 800 miliardi per il primo triennio, 300 a partire dal 2000.

E' stata approvata una legge sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, finora più di 300 progetti: accordi per la scuola in ospedale, per i maestri di strada, una rete nazionale di servizi: centri ricreativi, centri antiviolenza, case famiglia per togliere i bimbi dagli istituti.

E' stata approvata la legge antipedofilia.

E' stata semplificata la legge sulle adozioni.

- Gli interventi per le persone disabili  
Sono stati trasferiti alle Regioni 262 miliardi in più per nuovi interventi a favore delle persone con disabilità grave.

I genitori di persone disabili potranno prendere un congedo lavorativo

retribuito fino a due anni, con una retribuzione fino a 70 milioni all'anno.

Per legge l'inserimento lavorativo dei disabili è obbligatorio.

Con il programma "dopo di noi" la persona disabile grave potrà continuare il proprio progetto di vita anche quando non ci saranno più i genitori a sostenerla.



COLLEGAMENTO  
NAZIONALE

CENTRI SERVIZIO  
VOLONTARIATO

## ***ESSERE VOLONTARI OGGI*** ***Roma 20 Aprile 2002***

# **CAMBIAMENTI E PROSPETTIVE DEL VOLONTARIATO LINEE GUIDA PER LA MODIFICA DELLA LEGGE 266/91**

*«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»*  
(Nuovo articolo 118 della Costituzione della Repubblica italiana)

*“... Il volontariato è la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata da Costituente ...”*  
(Sentenza della Corte Costituzionale n. 75 del 28/02/92)

51

## 1. Principi e valori da salvaguardare

La missione sociale del volontariato non è di supplenza o di integrazione gregaria dei servizi pubblici, ma di promozione e sostegno all'autonomia delle persone per contribuire al loro ben-essere, a quello delle loro famiglie e delle comunità locali. A tal fine, il volontariato svolge anche specifici compiti formativi e promuove una cultura delle relazioni, della solidarietà, della cittadinanza. E' largamente presente nelle situazioni di emergenza. Può attuare le proprie funzioni anche in partnership con gli enti locali, sulla base di progetti condivisi.

L'azione del volontariato si sviluppa, oltre che nelle forme più dirette di solidarietà, anche come cittadinanza attiva, come sollecitazione e supporto alla capacità di auto organizzazione solidale delle persone soprattutto se disagiate e bisognose di sostegno e di quanti ne hanno cura. Nonché nella promozione di un miglior rapporto tra le stesse persone e i servizi pubblici, sia con il sostegno alla partecipazione, che nelle forme dell'advocacy. La funzione di advocacy, svolta in forma diretta o mediata, dal volontariato, ha radice nella condivisione e nell'esercizio diretto della solidarietà; separandosi da queste radici rischierebbe di "professionalizzarsi", perdendo il primario impegno alla rimozione delle ragioni più profonde del disagio e dell'emarginazione.

In questo senso, il volontariato fa emergere i bisogni, tutela e promuove i diritti dei cittadini, a partire dagli "ultimi", svolge una funzione di anticipazione, a partire da interventi caratterizzati da rapporti personali in grado di coinvolgere e creare

opportunità per la valorizzazione delle persone.

Tratto caratteristico del volontariato è la gratuità, vissuta non solo dal punto di vista economico come lavoro non pagato, ma come scelta di realizzazione personale, in una prospettiva di relazioni solidali con gli altri, di sviluppo e valorizzazione del bene comune, di ben-essere della comunità di cui si è parte e da cui, in gran parte, dipende anche il ben-essere proprio.

Proponendo la centralità della persona e delle sue relazioni interpersonali, la reciprocità, il legame sociale in luogo della centralità dello scambio mercantile, il volontariato opera in controtendenza rispetto alla deriva economicistica della società, che si riflette anche sul terreno dei diritti con la supremazia accordata ai diritti di proprietà, intesi come i fondamentali fattori di sviluppo, anche a costo di sacrificare cultura, salute, ambiente, pace sociale, e mette in discussione una cultura che considera i diritti delle persone "costi e vincoli" al dispiegarsi del libero mercato.

Contro questa deriva, il volontariato sente di dover svolgere una funzione progettuale e politica, per contribuire a definire un modello di società basato sulla giustizia sociale, sui diritti e sui doveri per e di tutti: a partire dagli "ultimi", ma al di fuori di ogni ipotesi di misure riservate ad essi; un modello di società basato su un corretto rapporto con l'ambiente in chiave di sviluppo sostenibile, e con le risorse artistiche e culturali dell'umanità; orientato, in prospettiva *new global*, alla tutela, allo sviluppo e alla valorizzazione di tutti i beni comuni: dalla piazza di quartiere all'ozono dell'atmosfera.

*Queste caratteristiche del volontariato hanno contaminato e segnato il Terzo settore italiano, i volontari sono*

52

presenti largamente anche nell'associazionismo e nella cooperazione sociale, che spesso nasce dagli stessi gruppi di volontariato. Con queste realtà del Terzo settore le organizzazioni di volontariato condividono i fini di solidarietà e i valori democratici interni ed esterni. Ciò però non fa venire meno la necessità e positività di distinguere e valorizzare le organizzazioni costituite esclusivamente da volontari e che operano nell'interesse generale e per il bene comune.

**La valorizzazione delle organizzazioni di volontariato è un bene prezioso per tutto il Terzo settore**, perché esse fanno di quei valori etici e civici che le caratterizzano le loro finalità fondanti e principali, senza alcun interesse economico. Le organizzazioni di volontariato difendono la loro originalità nell'interesse di tutti, sono aperte al confronto dialettico, a quelle alleanze, che salvaguardando e promuovendo le reciproche originalità, promuovono l'insieme del Terzo settore e la cultura della solidarietà.

Le diverse forme di volontariato, da quello individuale di prossimità, ai piccoli gruppi, a quello organizzato da grandi associazioni, acquistano massima efficacia dalla *capacità di "fare rete"*, a partire dai territori.

A tal fine, le minori e maggiori aggregazioni associative hanno funzioni complementari e di reciproca fecondazione. Occorre pertanto che alle diverse forme di azione e organizzazione del volontariato siano parimenti assicurate le condizioni, necessarie e diverse, atte alla loro esistenza, libertà e sviluppo.

La legislazione dovrà continuare a proporre **norme non per comportamenti dei singoli, ma per le organizzazioni**, perché l'esistenza e lo sviluppo di molteplici forme associative

è condizione indispensabile per il rigenerarsi di comunità aperte, plurali e inclusive e per l'effettiva attiva partecipazione dei cittadini alla vita democratica, al dibattito sociale e culturale, alla definizione della volontà pubblica.

Il volontariato, in ogni sua forma, rappresenta e persegue la **promozione e valorizzazione della persone** e della loro integrazione solidale nelle diverse sfere di relazione, o "corpi intermedi", di cui sono partecipi, e che esercitano le proprie peculiari funzioni, in un'ottica, orientata al bene comune, di sussidiarietà e cooperazione orizzontale e verticale.

In questo senso, il volontariato interagisce e, possibilmente, collabora con le istituzioni e i servizi pubblici su un piano di pari dignità, nel rispetto della diversità dei ruoli e del principio che la sfera delle responsabilità pubbliche investe tutti i "cittadini" e non si esaurisce nell'esercizio doveroso e legittimo dei poteri istituzionali.

## 2. Le scelte compiute e i passi da intraprendere

Dopo dieci fruttuosi anni di applicazione della legge quadro, il mondo del volontariato si è posto la necessità di adeguare e migliorarla, per cogliere la crescita di una soggettività maturata in questo periodo e per affrontare le nuove sfide che ci si pongono sia a livello nazionale che internazionale.

Sono stati anni intensi, sia sul piano legislativo, che nella crescita del volontariato, del Terzo settore e del mondo della solidarietà, della sussidiarietà verticale e orizzontale. Il volontariato è stato ed è alla base di questo processo: non è un caso che la prima legge ottenuta su questo cammino è stata la 266 nell'agosto del '91, ha

fatto poi seguito la 381/91 sulle cooperative sociali, il decreto legislativo 460/97 sulle Onlus, la 383/00 sull'associazionismo di promozione sociale, l'aggiornamento delle leggi sulla cooperazione internazionale e la protezione civile sino ad arrivare alla recente modifica costituzionale che impegna «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni» a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». A queste leggi relative ai soggetti della solidarietà bisogna aggiungere quelle relative ai settori di impegno. Possono essere citate ad esempio le leggi di tutela dell'infanzia, a favore dei portatori di handicap, sull'affidamento e adozione, sui beni culturali, sui patronati, sul servizio civile, e soprattutto la legge 328/00 sul sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari.

La crescita quantitativa e qualitativa del volontariato, livello nazionale, ma anche europeo e internazionale, è testimoniata dall'attenzione dell'Onu al volontariato, al quale ha dedicato un *anno internazionale*, dalla costante crescita dell'intervento del volontariato e delle Ong nei disastri bellici e naturali, ma anche per correggere lo sviluppo ineguale e distorto dell'economia oramai globalizzata.

Su questi temi e sulle prospettive del Volontariato per il futuro nella società così profondamente cambiata, un contributo rilevante e una **testimonianza della maturata consapevolezza e delle nuove sfide**, sono state rappresentate ed evidenziate nel **convegno "Il volontariato nella transizione: le prospettive e le sfide fondamentali"**, con l'ultimo contributo di **Luciano Tavazza**, e dalla **Carta dei Valori del volontariato**.

Per queste ragioni più ampie il volontariato ha bisogno della riconferma dei valori che hanno fondato la legge la 266/91, una legge che ha dato un importante contributo a questa crescita a livello nazionale, ma anche di una sua riforma. Questo era anche l'obiettivo con cui si era conclusa la Conferenza nazionale di Foligno nel 1998.

Alla forza trainante che la legge 266/1991 ha esercitato su tutta la legislazione solidaristicamente orientata ed alla crescita qualitativa oltre che quantitativa del volontariato a livello nazionale ed internazionale che ne è derivata, si accompagna, quindi, una **crescente e condivisa richiesta di «rinnovamento» del testo normativo di riferimento**: richiesta emersa dalla **Conferenza nazionale di Foligno** e già fatta propria dall'**Osservatorio nazionale del Volontariato** che ha elaborato una proposta di modifica considerata il punto di partenza dell'attuale discussione.

In vista della Conferenza nazionale, le organizzazioni di volontariato che si ritrovano nella **Convol**, nel **Forum permanente del Terzo settore**, nel **Cnv** ed il **Collegamento nazionale dei Centri di Servizio per il volontariato** hanno promosso un dibattito ampio e partecipato che ha coinvolto e continua a coinvolgere il mondo del volontariato, che porterà al confronto con le forze parlamentari, il Governo nazionale, le Regioni e gli Enti Locali, e che dovrà sfociare in una proposta da sottoporre al Parlamento.

Per queste ragioni, dopo un primo confronto avvenuto in questi mesi tra le organizzazioni nazionali, con il contributo anche dei Centri di Servizio per il Volontariato, si è avviata una **consultazione del volontariato con momenti di dibattito nelle diverse**

regioni italiane sulla base di questo documento, **coinvolgendo sia le federazioni e le associazioni nazionali, e sia i piccoli gruppi** informali presenti nelle comunità locali, operanti nei diversi settori e nel rispetto della pluralità culturale esistente.

L'incontro **nazionale unitario del volontariato italiano del 20 aprile 2002** costituisce una prima tappa di questa consultazione, nella quale emergeranno le scelte di fondo e le linee guida per i cambiamenti e le prospettive del volontariato ed inoltre le proposte di modifica della legge sul volontariato.

**3. Le linee guida per la riforma della L. 266/91**

Il documento allegato sintetizza i primi risultati delle tappe iniziali di questo percorso che ha raccolto consensi unanimi relativamente ad alcuni punti fondamentali:

- ⇒ una presa di posizione chiara a **favore del mantenimento della L. 266/1991**: per difendere la specificità del volontariato, per arginare la deriva economicistica della società
- ⇒ una altrettanto netta **contrarietà verso ogni tentativo di riordino, sistemazione, semplificazione della legislazione del Terzo settore** attraverso un **Testo Unico** che rischierebbe di omologare il volontariato alle altre espressioni del privato sociale, sottraendogli l'identità, la specificità, l'originalità. Deve essere forte, invece, la richiesta di una disciplina differenziata per il volontariato
- ⇒ un chiaro **rifiuto dello strumento della delega al Governo** a favore di una discussione parlamentare: l'unica rispondente al carattere trasversale del

volontariato, al pluralismo di valori culturali, politici ed etici di cui è portatore

Con queste pregiudiziali, ci si accinge ad avviare un percorso di riforma della l. 266/1991, il quale nell'attuale fase istituzionale giuridica deve porsi due problemi:

- ⇒ confrontarsi con la **riforma del titolo V della Costituzione** (l. cost. 3/2001)
- ⇒ inserirsi nell'attuale quadro di rinnovata **politica sociale**, i cui tratti salienti emergono dalla legge di riordino dei servizi sociali (l. 328/2000).

La prima questione induce a riflettere sull'individuazione del soggetto chiamato a legiferare sulla materia, sciogliendo negativamente il dubbio che il «volontariato» possa essere una delle materie rimesse alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni: soltanto in questo modo sarebbe possibile continuare a dibattere dell'opportunità di modifiche e miglioramenti della L. 266/1991. Si ritiene opportuno che permangano indicazioni quadro della legislazione statale, valide su tutto il territorio nazionale, inerenti i principi costituzionali, lo "status" del Volontariato, l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali. Le Regioni dovranno normare la disciplina riguardante l'attività, l'attuazione dei principi, concretizzando il riconoscimento e la valorizzazione del Volontariato.

La seconda porta a riflettere sulla **soggettività anche politica riconosciuta al volontariato** e sul chiaro **favor** che la legislazione sociale dell'ultimo decennio, almeno sulla carta, continua a riservargli:

**patrimonio giuridico, politico e culturale** che ogni tentativo di riforma della l. 266/1991 deve recepire e sviluppare. In questo senso, il pericolo è che le affermazioni di principio e le dichiarazioni di intenti siano invece offuscate ed obliolate dalla parificazione normativa del volontariato agli altri enti del privato sociale (cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, ...) che di fatto verrebbe incentivata dall'accoglimento delle istanze di disciplina della c.d. impresa sociale e da un ipotetico Testo unico sul Terzo settore. Al rifiuto di ogni tentativo di omologazione agli altri soggetti con cui condivide la collocazione nel Terzo settore, deve accompagnarsi altresì la consapevolezza della diversità qualitativa (rispetto ad esempio ai gruppi di famiglie) del **ruolo relazionale** che il volontariato è in grado di assolvere nell'attivazione degli interventi di rete

Sul merito delle modifiche suggerite c'è **consenso unanime relativamente ai seguenti punti:**

- ⇒ *prevalenza dei diritti della persona rispetto al diritto di impresa*
- ⇒ *solidarietà, da intendersi come «modo di essere della persona» e non riduttivamente come gratuità monetaria, in funzione di argine al mercantilismo dilagante*
- ⇒ *promozione della relazionalità*
- ⇒ *valorizzazione dell'autonomo ruolo progettuale del volontariato e di anticipazione nella risposta ai bisogni*
- ⇒ *affermazione del ruolo del volontariato come soggetto politico e non partitico*
- ⇒ *diffusione di valori etici*
- ⇒ *consapevolezza che la l. 266/1991 si riferisce esclusivamente al volontariato organizzato*

⇒ *potenziamento della funzione di promozione del volontariato e della cultura della solidarietà attraverso interventi progettuali dei Centri di Servizio per il Volontariato e di sostegno anche economico ai progetti innovativi di intervento sociale del volontariato (cfr. Comunicazione Turco)*

Le questioni, sulle quali la discussione è stata avviata, che richiedono un **confronto aperto e democratico** ruotano prevalentemente attorno ai seguenti punti:

⇒ *mantenimento e preservazione della connotazione gratuita dell'attività di volontariato:*

- i rimborsi spese previsti dalla 266/91 potrebbero essere semplificati nelle procedure (cfr. art. 2);

- *altro problema riguarda i dirigenti e/o presidenti delle OO. VV. ai quali potrebbe essere esteso l'istituto del distacco già previsto dall'art. 31 della l. 300/1970 (Statuto dei lavoratori) per i lavoratori che ricoprono cariche pubbliche e sindacali elettive (cfr. art.17) prevedendo la possibilità di un'indennità alla perdita di reddito che così si determina.*

⇒ *difesa della marginalità dell'attività produttiva e commerciale che le OO.VV. possono svolgere (cfr. art. 5) e conseguente rifiuto dell'idea che le OO.VV. possano partecipare a gare d'appalto*

⇒ *riconoscimento dei coordinamenti e delle federazioni delle organizzazioni di volontariato e creazione di un registro nazionale delle OO.VV. piuttosto che di un'anagrafe nazionale che rischierebbe di assolvere ad una*

mera funzione di censimento delle OO.VV.

- ⇒ esaltazione dell'apporto originale e progettuale del volontariato, garantita attraverso le proposte di modifica dell'art. 7 che rafforzino la partecipazione delle OO.VV. alla programmazione e progettazione dei servizi, «rilanciando» lo strumento della convenzione come meccanismo specialmente previsto per le OO.VV. che intendano anche erogare servizi
- ⇒ proporre una rilettura dell'art. 13 e della sua applicazione che faccia chiarezza sulla realtà dei volontariati che operano nell'ambito della protezione civile, nelle emergenze e nell'ambito internazionale, che per altro hanno anche legislazioni proprie
- ⇒ richiesta di maggiori agevolazioni fiscali (cfr. art. 8)
- ⇒ riprendere le conclusioni del dibattito avvenuto a Foligno in relazione alla composizione e alle funzioni dell'Osservatorio Nazionale del Volontariato; prevedere per l'Osservatorio stabili rapporti oltre che con gli organi dello Stato, con la Conferenza Stato-Regioni, con l'Agenzia delle ONLUS, e con tutti gli organismi che si occupano di volontariato all'interno dei vari Ministeri e delle Regioni; definire i suoi rapporti con i Centri di Servizio (v. art. 12)
- ⇒ mantenimento dell'art.15 migliorandone l'applicazione attraverso: l'introduzione di meccanismi di perequazione del fondo tra le diverse aree del paese; consentire nell'utilizzazione del fondo una programmazione delle attività di più ampio respiro temporale e più adeguata alle necessità evitando dannose discontinuità; promuovere la più

ampia e rappresentativa partecipazione delle organizzazioni di volontariato nella gestione dei Centri di Servizio; garantire, nella massima chiarezza amministrativa e gestionale, la continuità delle strutture, delle competenze professionali e dell'erogazione dei servizi; individuare, preferibilmente attraverso l'Osservatorio nazionale del volontariato, modalità condivise di monitoraggio e valutazione dell'attività svolta dai Centri di Servizio.

#### 4. *Non concludiamo ma continuiamo*

Il Volontariato è stato spesso richiamato ad essere l'anima etica del terzo settore, che si fa carico, sempre più, di una funzione di "rappresentanza e difesa dei soggetti deboli" rivendicandone e sostenendone i diritti nella società e verso le istituzioni, non rinunciando alla concretezza dell'azione di servizio e di gestione. Per questo vogliamo lavorare intorno alla legge 266/91, ora da aggiornare, ma che ha costituito un punto di equilibrio importante tra la profezia etica e "anticipatrice" di valori solidali e democratici, e una fattiva realizzazione di servizi. Vogliamo lavorare affinché questa rimanga la normativa per le associazioni di volontariato. Si parla di frequente, anche in sede politica, di filantropia, un termine un po' vecchio, del XVIII secolo coniato prima dell'affermarsi della democrazia che fonda l'uguaglianza di tutti gli uomini. E' un'altra la storia del volontariato italiano, di ispirazione religiosa e laica, che ha come cardini la solidarietà, la sussidiarietà, la partecipazione. Una storia che ha il valore insieme di una testimonianza collegiale e di un messaggio.

Dopo la tappa dell'incontro del 20 aprile a Roma, vogliamo continuare per renderci sempre più idonei ad un servizio che, nella sua completezza vogliamo continuare a fare, efficiente e sempre migliore, nella società italiana e in collegamento con quanti sono impegnati con i poveri del terzo e quarto mondo.

Ma vogliamo essere noi a scegliere come agire insieme alle istituzioni. Perché una legge, se deve esserci, ci aiuti e non mortifichi le nostre idealità.



58  
9

**Senato della Repubblica**

*Ufficio Stampa e per le  
Rassegne Stampa*

**IL CONGRESSO  
DEI SOCIALISTI DEMOCRATICI  
ITALIANI**

Rassegna stampa dal 4/4/2002 al 21/4/2002

**XIV LEGISLATURA  
MAGGIO 2002  
N. 9**

**IL CONGRESSO  
DEI SOCIALISTI DEMOCRATICI  
ITALIANI**

Rassegna stampa dal 4/4/2002 al 21/4/2002

**XIV LEGISLATURA  
MAGGIO 2002  
N. 9**

60

INDICE

Data	Testata	Titolo	Autore	pag.
04/04/2002	STAMPA	SDI ULIVO SENZA "GIROTONDI"	R.I.	" 1
07/04/2002	QUOTIDIANO NAZIONALE	INT. ZANCA PAOLO: IL RIFORMISMO CHE VOGLIAMO	BOMBONATO GERARDO	" 2
11/04/2002	REPUBBLICA	INT. BOSELLI ENRICO: "NELLA CASA DEI RIFORMISTI C'E' POSTO PER COFFERATI"	ROSSO UMBERTO	" 3
12/04/2002	SECOLO XIX	INT. BOSELLI ENRICO: "RIFORMARE LA GIUSTIZIA"	BALESTRERI SILVANO	" 4
12/04/2002	UNITA'	INT. BOSELLI ENRICO: BOSELLI: "LO SDI PER LA CASA COMUNE DEI RIFORMISTI"	BENINI LUANA	" 6
12/04/2002	LIBERAZIONE	INT. BOSELLI ENRICO: "L'ULIVO? MEGLIO LA ROSA DEI RIFORMISTI"	NACINOVICH FRIDA	" 7
13/04/2002	CORRIERE DELLA SERA	L'OBBIETTIVO DEL "CINESE", GUIDARE I REFERENDARI	VERDERAMI FRANCESCO	" 8
13/04/2002	CORRIERE DELLA SERA	BOSELLI SPINGE AL PATTO CON PRODI E COFFERATI	BRUNO RICCARDO	" 9
14/04/2002	AVVENIRE	L'ULIVO IN CAMPAGNA REFERENDARIA	D'ANGELO ROBERTA	" 11
14/04/2002	CORRIERE DELLA SERA	CONGRESSO SOCIALISTA: NUOVI ATTACCHI ALLA MARGHERITA RUTELLI IN DIFESA	BRUNO RICCARDO	" 12
14/04/2002	MESSAGGERO	"TUTTO L'ULIVO NELLA CASA SOCIALISTA EUROPEA"	FUSI CARLO	" 13
14/04/2002	UNITA'	INSISTERE, INSISTERE, INSISTERE	DALLA CHIESA NANDO	" 14
14/04/2002	UNITA'	MA L'ORGOGGIO E' RIFORMISTA O MASSIMALISTA?	CASCELLA PASQUALE	" 15
15/04/2002	CORRIERE DELLA SERA	QUEL PATTO DI FERRO CON PARISI PER LANCIARE PRODI	VERDERAMI FRANCESCO	" 16
15/04/2002	MESSAGGERO	NELL'ULIVO SPUNTA UN GRUPPO RIFORMISTA	FUSI CARLO	" 17
15/04/2002	MESSAGGERO	ALL'OMBRA DI ARTEMIDE SI APRE LO SCONTRO COL CORRENTONE	N.B.M.	" 18
15/04/2002	REPUBBLICA	"SPEAKER UNICO O E' ROTTURA"	ROSSO UMBERTO	" 19
15/04/2002	REPUBBLICA	INT. FRANCESCHINI DARIO: FRANCESCHINI: AL CENTROSINISTRA ADESSO SERVE IL GOVERNO OMBRA		" 20
21/04/2002	UNITA'	OPPOSIZIONE PROFESSIONISTI E VOLONTARI	COLOMBO FURIO	" 21

BOSELLI PRESENTA IL PROSSIMO CONGRESSO DI GENOVA

## Sdi, Ulivo senza «girotondi»

GENOVA

Il futuro dell'Ulivo, l'opposizione al Governo di centrodestra, la posizione dello Sdi tra Margherita e Ds. Sono questi i temi principali di cui si occuperà il congresso nazionale dello Sdi - a Genova dal 12 al 14 aprile - 110 anni dopo la nascita del Partito dei lavoratori italiani, nel 1892, proprio nel capoluogo ligure. Le linee guida del congresso, al quale prenderanno parte 700 delegati, sono state enunciate ieri mattina dal presidente del Partito socialista democratico italiano, Enrico Boselli, nella città dove, tra l'altro, si celebra una curiosa disfida per le elezioni comunali: due ex socialisti concorrono per diventare sindaco della città, Giuseppe Pericu (oggi iscritto al Ds) per il centrosinistra che si candida per la riconferma e

Rinaldo Magnani, già presidente Psi della Regione Liguria, oggi nelle file di Forza Italia.

A margine della presentazione del congresso nazionale del partito, Boselli ha ribadito il rischio che la sinistra corre nel caso imboccasse la strada del massimalismo, dei girotondi, del giustizialismo e del fondamentalismo. «Se si imbecca questa strada - ha dichiarato il segretario Sdi - si corre il rischio di consegnare le chiavi dell'Italia a Berlusconi per i prossimi dieci anni e non per i prossimi quattro». La ricetta di Boselli è dunque un Ulivo radicato sul riformismo liberale che può consentirgli di presentarsi tra quattro anni come alternativa al centrodestra. «Dobbiamo capire se l'Ulivo è solo un simbolo sbandierato all'apertura delle urne o se diverrà qualcosa di più e più importante». [r.l.]



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA / PASTONI

■ CONGRESSO SDI / Paolo Zanca è stato riconfermato segretario regionale dei socialisti democratici

# «Il riformismo che vogliamo»

di Gerardo Bombonato

PARMA — Paolo Zanca, 46 anni, bolognese, è stato riconfermato ieri sera a Salsomaggiore all'unanimità (uno solo voto di astensione, il suo) segretario regionale dei Socialisti democratici. Guiderà una pattuglia di trenta delegati al congresso nazionale in programma a Genova la prossima settimana (12, 13 e 14 aprile) con un mandato preciso: dare vita alla Casa dei riformisti del centro-sinistra, riunendo le varie famiglie del riformismo italiano.

«E' la strada che ha ricevuto il consenso totale dei 180 delegati — sottolinea il vecchio-nuovo segretario dello

Sdi — e che intendiamo percorrere nonostante l'incerto comportamento dei Ds».

**La Quercia non è d'accordo?**

«Mah, mi sembra evidente la tiepidezza diessina nei confronti della proposta Amato e anche della Confederazione dell'Ulivo, che noi invece vediamo come passaggio intermedio verso la Casa dei riformisti».

**E a livello regionale come sono i rapporti?**

«Dal congresso è uscita unanime la richiesta di un tasso maggiore di riformismo. Siamo convinti che questa Regione, sia da un punto di vista amministrativo che politico, può fare di più e meglio».

Non mancano però le punte polemiche. Eppure siete in maggioranza?

«Beh, certo non possiamo avallare i ritardi sulla riforma dell'Ervet, le incertezze sulla legge dell'assistenza sociale, i tentennamenti sulla sanità, la poca chiarezza nei rapporti pubblico-privato...».

**Si riferisce forse all'affaire Fiera di Bologna?**

«In tutto il congresso non ho trovato nessun delegato che fosse favorevole alla priva-

tizzazione dell'Ente Fiere di Bologna. A quel tipo di privatizzazione. Mi creda, l'abbiamo cercato, ma non siamo riusciti a trovarlo. E' una cosa che ci fa oltremodo riflettere».

Una vicenda tutt'altro che chiusa, par di capire?

«Esatto».

**Tanti dubbi fanno una linea politica?**

«Tutto si tiene. E' la nostra idea di riformismo che il piccolo-grande partito socialista emiliano porterà a Genova. Come ha detto il segretario nazionale Enrico Boselli, chiusa la fase Amato perché sepolta dai Ds, non vediamo altre vie per rafforzare il centro-sinistra».

**E cioè?**

«Possibile che non capiscano che nella Casa della libertà ci sono due milioni di voti che con una sana politica riformista possiamo andare a riprenderci? Ma sono voti che non sono certo affascinati dal morettismo, dai girontondisti, o peggio, dal giustizialismo di Violante».



**IL BIS**  
Paolo Zanca, 46 anni, è stato riconfermato segretario regionale dello Sdi



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA/INTERVISTE

Lo Sdi da domani a congresso: il segretario Boselli propone agli alleati di lavorare nel solco indicato da Prodi

# ‘Nella Casa dei riformisti c’è posto per Coffferati’

UMBERTO ROSSO

ROMA — Onorevole Boselli, il congresso dello Sdi che si apre domani a Genova chiude la stagione congressuale del centrosinistra. Voi, con chi state? Con la Margherita, con i Ds, con Amato e D'Alema...

«Al centro del nostro congresso ci sarà l'idea di un profondo cambiamento del centrosinistra. L'attuale "divisione del lavoro" fra Ds e Margherita non è produttiva».

Cos'è che non funziona?

«A sinistra non è nata la rosa, il partito socialdemocratico fra Ds e Amato che avrebbe dovuto riprendere la tradizione socialista. E la Margherita è in larga parte il partito dei cattolici democratici, che spesso fa concorrenza alla Quercia. Con la conseguenza che si è sfiorato il collasso dell'Ulivo. Basta pensare allo scontro sulla leadership. Trovavo sbagliato ieri e trovo sbagliato oggi porte a Rutelli l'aut-autra Margherita e Ulivo. Se dovesse scegliere, spero che Rutelli scelga l'Ulivo. Lui e

Fassino sono le grandi novità, le risorse della coalizione».

E come si può uscire dallo stallo?

«Con una casa dei riformisti in cui, finalmente, nessuno si senta ex o post, ma tutti si sentano solo riformisti solidali e moderni».

E' la casa dei riformisti che ha in mente Prodi?

«Sì, penso al discorso di Prodi a Formia alla fine del 2000. Le differenze di una volta sono superate».

Anche se nel centrosinistra si litiga spesso?

«L'equilibrio attuale è instabile. Ma deve prevalere l'innovazione, lo spirito di Formia. Un primo passo c'è stato, con la federazione dell'Ulivo. Però non basta».

Ma non tutti gli attuali partner dell'Ulivo sarebbero inquilini di questo "partito democratico"...

«Non tocca a me dare luce verde o rossa. Noi ci riuniamo a Genova dove, esattamente 110 anni fa, si tenne a battesimo il partito dei lavoratori, poi partito socialista. Un mondo del lavoro che na-

sceva diviso, perché i cattolici si diedero una rappresentanza autonoma. Prima o poi questa divisione fra socialisti e cattolici dovrà cadere, per superare finalmente la

debo-

lez-

za del riformismo italiano».

Torniamo al leader-risorsa per l'Ulivo. E Coffferati?

«Al nostro congresso saranno presenti Angeletti, Pezzotta e Coffferati. Siamo dalla parte del sindacato nella battaglia per l'articolo 18, parteciperemo allo sciopero generale. Ho sempre giudicato Coffferati un riformista e non un massimalista, senza per questo condividere sempre tutte le posizioni della Cgil».

Berlusconi sostiene: riformista è chi vuol cambiare la rigidità dell'articolo 18.

«Assolutamente falso. Governo e Confindustria lo usano come cavallo di battaglia contro il sindacato. L'Italia non migliora certo con un sindacato unificato».

«Dietro questo, siamo contro una deriva massimalista del centrosinistra. Non è gridando più forte che si fa cadere il governo. Non è il tono della voce che fa la differenza. Sono le battaglie di libertà improntate ad un riformismo liberale e moderno».

Facciamo qualche esempio.

«Conflitto di interessi e pluralismo dell'informazione. Su questa battaglia di libertà il centrosinistra deve essere duro e severo. Così come sulla scuola e la sanità pubblica».

Pugno duro anche sulla questione giustizia?

«Il giustizialismo è una battaglia sbagliata e illiberale. E non credo che una ripresa di questi temi possa aiutare il centrosinistra a battere il governo».

Bertinotti è pronto al patto d'azione con l'Ulivo ma chiede l'ostruzionismo sull'articolo 18.

«Un'intesa elettorale con Rifondazione non è una bestemmia. E la difesa del diritto al lavoro può essere il terreno su cui trovare un accordo con Bertinotti».



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

-POLITICA

Il presidente dello Sdi apre oggi a Genova il secondo congresso del partito: «Rai? Il problema è il conflitto di interessi»

# «Riformare la giustizia»

## Boselli: i pm hanno invaso il campo della politica

SILVANO BALESTRERI

Genova. Le nomine Rai? «Il centrosinistra non può fare i girotondi al mattino e cercare gli accordi alla sera». La giustizia? «Ha bisogno di riforme. L'Ulivo non faccia finta di non vedere che molti pm hanno invaso il campo della politica». Margherita e Quercia? «La divisione dei compiti non è produttivo per il centrosinistra». Il progetto dello Sdi? «Costruire la casa dei riformisti, dove nessuno si senta ex o post, ma tutti si sentano riformisti solidali e moderni». Enrico Boselli, bolognese, 45 anni, presidente dei Socialisti democratici italiani, aprirà questo pomeriggio, alla Fiera del mare di Genova, il secondo congresso nazionale del partito. Per gli eredi di Filippo Turati è un simbolico ritorno a casa: nel 1892, a Genova, nella storica "Sala Sivori", nacque il partito del socialismo italiano. Dice Boselli: «Come 110 anni fa, è ancora attuale lo scontro tra massimalismo e riformismo».

**Onorevole Boselli, condivide le strategie dell'Ulivo nella vicenda Rai?**

«Sulle battaglie di libertà come il pluralismo informativo e televisivo, il centrosinistra dovrebbe evitare di dare l'impressione di non condurle fino in fondo, per difendere qualche legittimo interesse».

**Allude alle direzioni del Tg?**

«Non si possono fare girotondi al mattino e cercare accordi alla sera».

**Si dissocia?**

«No, perché in nessun Paese del mondo il capo del governo controlla l'intero sistema televisivo. Anch'io provo disagio. Il nodo del problema è il conflitto di interesse».

**Cioè?**

«Nessuno vuole espropriare Mediaset, ma il problema resta. Il centrosinistra doveva farlo con forza, invece di chiedere le stesse cose che, quando era al governo, aveva garantito al Polo».

**Sono le regole dell'alternanza?**

«No, perché né Prodi, né D'Alema, né Amato avevano tre televisioni. Non è in discussione la figura di Antonio Baldassarre, ma la guida della tv pubblica non doveva essere affidata a persone riconducibili alla maggioranza».

**Magistrati e centrosinistra alzano barricate contro il ministro Guardasigilli Roberto Castelli. Qual è la sua posizione sulla giustizia?**

«Sia quella penale sia quella civile hanno assoluto bisogno di riforme. Questa è l'opinione della stragrande maggioranza dei cittadini è sbagliato impedire le riforme. Non ci si oppone a una riforma giusta».

**E' d'accordo con Castelli?**

«Il ministro ha dato aiuto ai fautori del giustizialismo, con l'invasione di campo nel processo in cui è coinvolto il presidente del Consiglio, comportandosi come se qualcuno fosse al di sopra della legge».

**E i pubblici ministeri?**

«Molti pm hanno invaso il

campo della politica, ora l'Ulivo non deve far finta di non vedere».

**Allora non condivide il grido di Borrelli: resistere, resistere, resistere?**

«Quello di Borrelli non è stato un grido di dolore, ma un intervento sbagliato. Io rispondo che bisogna dialogare, dialogare, dialogare. Quando l'Ulivo era al governo le riforme del giudice unico e del giusto processo sono state fatte grazie al dialogo con l'opposizione».

**Che cosa propone lo Sdi sulla giustizia?**

«Abbiamo votato a favore della riforma del Consiglio superiore della magistratura, perché si riduce la politicizzazione elettorale dei componenti. Siamo per la divisione delle funzioni tra giudici e pm. In Europa le funzioni non sono separate soltanto in Francia, ma i pm francesi dipendono dal governo».

**Quali sono i rischi dello scontro sulla giustizia?**

«Il ritorno del giustizialismo, un fenomeno del passato decennio che non si può ricordare con gioia. Per i giustizialisti le inchieste penali devono essere sostenute dalla piazza».

**Si può parlare di deficit della giustizia in termini economici?**

«Le cronache raccontano processi che impegnano per mesi e anni le strutture giudiziarie, con gravi costi per il pubblico bilancio. Certamente non si può collegare l'obbligatorietà dell'azione penale al pareggio di bilancio, ma, rispettando e mantenendo

l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, è opportuno cominciare a parlarne».

**Lo Sdi ha quindi parlamentari. Che cosa rappresenta nel centrosinistra tra la Margherita e i Ds, indicati come le gambe dell'Ulivo?**

«La divisione dei compiti tra l'uno e l'altro non è produttivo. Un centrosinistra con queste due gambe non rappresenta l'univer-

so del riformismo. La Quercia non è diventata la Rosa. La Margherita non è diventata il centro del centrosinistra, ma è costituita in larga parte da cattolici democratici, che fanno concorrenza alla sinistra dei Ds. Tutto questo nonostante le buone intenzioni di Fassino e Rutelli».

**Che cosa proporrà al congresso di Genova?**

«Una casa comune dei riformisti, in cui nessuno si senta ex o post. E' quanto ha indicato Romano Prodi, a Formia, quasi due anni fa. Nella nostra casa tutti dovranno sentirsi riformisti solidali e moderni».

**Tempi duri per i riformisti?**

«Come 110 anni fa è sempre attuale lo scontro tra massimalisti e riformisti. Compito dei socialisti è far diventare il riformismo la nuova parola d'ordine».

**Come sono i rapporti con i socialisti che hanno scelto la Casa delle libertà?**

«C'è dialogo con Bobo Craxi, che manifesta disagio nel suo schieramento. Noi ci richiamiamo a Turati, Nenni, Mancini, Lombardi, De Martino, Craxi: non si sarebbero mai alleati con Fini e Bossi».

**L'INTERVISTA**

«Sulle nomine Rai il centrosinistra non può fare girotondi al mattino e cercare accordi alla sera, chiedendo le stesse cose che aveva garantito al Polo»

«Il progetto dello Sdi è costruire la casa comune dei riformisti solidali e moderni. Quercia e Margherita non sono tutto l'Ulivo»



Enrico Boselli presidente dello Sdi aprirà oggi a Genova il secondo congresso del partito



Il giorno stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

Si apre oggi a Genova il congresso del partito nella città storica del socialismo italiano. Il segretario: «Dobbiamo discutere su come fare opposizione»

# Boselli: «Lo Sdi per la casa comune dei riformisti»

**Liana Benini**

**ROMA** Si apre oggi a Genova il congresso dello Sdi. «Sono passati 110 anni dalla nascita a Genova del Partito dei lavoratori che divenne Partito socialista l'anno successivo. Genova è una scelta emblematica - spiega il segretario Enrico Boselli - anche per sottolineare che la storia dei socialisti è lunga e si intreccia con quella del nostro paese».

**Quali saranno le linee guida di questo congresso?**

«Il nostro congresso cade esattamente un anno dopo la sconfitta elettorale. Al primo punto c'è il modo in cui si affronta l'opposizione. Occorrerà centrare nel merito del dibattito in corso fra riformismo e massimalismo, passare in rassegna i temi principali, dalla giustizia al conflitto di interessi, alla sanità... Ma al centro della riflessione ci sarà ovviamente la prospettiva politica. Il congresso rilancerà l'idea della costruzione di una casa comune dei riformisti italiani».

**L'idea di una casa comune dei riformisti fu lanciata già a Napoli mesi fa. Poi c'è stato il congresso del Ds. L'orizzonte comune era la costruzione di un partito**

**to del socialismo europeo, riformista e moderno. Cos'è accaduto da allora e perché il percorso**

**comune sembra essersi arenato?**

«Oggi il centrosinistra poggia su due pilastri, i Ds e la Margherita. A sinistra non è nata "la rosa", cioè quella formazione che avrebbe dovuto riprendere la tradizione del riformismo socialista europeo. Dall'altra parte la Margherita, nei fatti, ha perduto i suoi caratteri originali. Non è il centro del centro sinistra ma un soggetto politico, in larga misura di cattolici democratici, che sovente scavalca i Ds a sinistra. E' chiaro che questo equilibrio non funziona. Lo dimostra il fatto che pochi mesi fa abbiamo rischiato una crisi dell'Ulivo quasi irreversibile».

**Perché non è nata "la rosa". Quali è la sua spiegazione?**

«Dipende anche dal fatto che all'interno dei Ds si è aperto un dibattito che ha privilegiato posizioni diverse nonostante che la leadership diessina uscita da Pesaro fosse riformista e molto impegnata...».

**Nel frattempo è cambiato anche il quadro politico. Il governo ha mostrato una certa faccia e l'opposizione è stata più dura...**

«L'opposizione ha finito per spostarsi più a sinistra. Ma questo secondo me non è un bene perché in questo modo si lascia sgombrato il centro dell'elettorato italiano nel quale pesca il presidente del Consiglio. L'obiettivo per noi resta quello di far nascere in

Italia la casa dei riformisti italiani nella quale nessuno si senta più ex o post».

**Massimalismo e riformismo, diceva prima. Nei vostri congressi regionali non si sono risparmiate critiche al movimento che si è risvegliato: piazze, cortei, girotondi...**

«La polemica è il sale della politica. Il problema è capire se la direzione di marcia del centro sinistra è questa o no. Io penso che non debba essere questa perché una deriva soltanto polemica, massimalista e giustizialista non è il modo migliore per riuscire a invertire la tendenza. Le prossime elezioni le vinceremo se riusciremo a persuadere una parte degli elettori che hanno votato per Berlusconi. E se riusciremo ad opporre alle scelte del governo buoni argomenti. Spostare sempre più a sinistra il baricentro della nostra coalizione non è produttivo. Vedo il rischio di una opposizione che si avvita su se stessa. Non basta scaldare il cuore dei propri militanti».

**E' questo il messaggio che lancerà ai Ds dalla tribuna congressuale?**

«Io credo che la leadership di Fassino sia riformista e non sia stagionale né transitoria. Siamo nella stessa famiglia dell'Internazionale. I rapporti sono buoni. Proseguiremo il dialogo. Allo stato attuale dobbiamo prendere atto che "la rosa" non è nata e che nel dibattito in corso nei Ds questa prospettiva non è contemplata».

**Quale Ulivo in prospettiva? Lei è fra i parlamentari di Artemide che chiedono gruppi unificati e portavoce comuni.**

«Credo sia giusto perseguire questi obiettivi. O quanto meno indicare un portavoce unico sia alla Camera che al Senato. C'è una grande voglia di unità che ci viene dalla nostra gente. L'Ulivo resta l'unica prospettiva strategica. Basta ricordare quanti consensi ha raccolto per capire che è un valore aggiunto rispetto ai partiti. L'Ulivo va trasformato, questo sì. Cercando nuovi equilibri. Facendo nascere la casa dei riformisti. Bisogna lanciare una sfida nuova magari andando avanti con chi ci sta».

**Le elezioni amministrative saranno un banco di prova anche per la coalizione. E' ottimista?**

«Credo che non adranno male. Tant'è vero che il governo ora tende a ridurre il peso. E' un voto amministrativo ma votano 10 milioni di italiani. Avrà anche un significato politico».



ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

SENATO E ISTITUZIONI

## Intervista ad Enrico Boselli, segretario dello Sdi

# «L'ULIVO? MEGLIO LA ROSA DEI RIFORMISTI»

**I**l garofano è sempre al suo posto, rosso. Ma di acqua sotto i ponti ne è passata parecchia, da quando nel 1892 nacque il movimento dei lavoratori italiani che sarebbe diventato di lì a poco partito socialista italiano. Ora, nel tempo dell'Ulivo di centrosinistra, la domanda è d'obbligo: cosa c'è nel futuro dei socialisti democratici italiani? Risponde Enrico Boselli, segretario del partito.

**Quando un partito arriva al congresso, deve tirare le somme del cammino fatto.**

Il nostro congresso chiude la stagione congressuale del centrosinistra, è l'ultimo. In particolare affronteremo tre temi, il primo riguarda la nostra identità. Abbiamo scelto Genova, centodieci anni dopo la nascita del partito socialista. Anzi, del partito dei lavoratori italiani. Poi parleremo di come fare opposizione, un anno dopo la sconfitta elettorale del 13 maggio. Discuteremo di riformismo e massimalismo: il problema non riguarda il tono della voce, si tratta piuttosto di capire quali battaglie vogliamo condurre. Tra le battaglie giuste c'è sicuramente quella sul conflitto d'interessi: la difesa della scuola pubblica, della sanità, dei diritti dei lavoratori.

**In tema di giustizia, quali sono i rapporti con il centrosinistra?**

Non condividiamo le posizioni giustizialiste, sbagliate e illiberali. Noi crediamo che la giustizia italiana vada riformata, e che su questo punto si debba mantenere aperto il dialogo con il governo. Ovviamente conservando tutte le nostre critiche.

**Cosa vorreste vedere nel futuro dell'Ulivo?**

La nostra parola d'ordine è quella della casa dei riformisti. Partiamo dall'analisi di come è organizzato il centrosinistra: il dualismo fra Ds e Margherita ha rischiato di portare l'Ulivo al collasso. A sinistra purtroppo non è nata la rosa, quel partito di cui si parlò tanto a Pesaro. E la Margherita è rimasta in larga parte il partito dei cattolici-democratici. Non si è trasformata in qualcosa di diverso, non è al centro della coalizione. Bisogna invece costruire una casa dei riformisti in cui nessuno si senta ex o post. Penso all'idea lanciata da Romano Prodi a Formia alla fine del 2000.

**Il centrosinistra fal da te ha fatto sentire la sua voce al vertice dell'Ulivo. Una lezione da capire?**

Ho rispetto per tutto, è lecita e legittima anche la nascita di questo movimento, il pro-

blema ora è quello di capire la direzione di marcia. E' giusto analizzare i motivi della sconfitta elettorale. Ma quando si dice che il governo non cade perché l'opposizione non è dura, dovremmo riflettere sui numeri parlamentari del centrodestra. E poi una cosa è certa, il governo non cade a furia di girotondi.

**Sull'articolo 18 condividete le preoccupazioni dei sindacati. Anche Rifondazione è d'accordo.**

Siamo dalla parte del sindacato nella battaglia per l'articolo 18. L'obiettivo del governo, spinto da Confindustria, è quello di trasmettere agli italiani l'idea che con il sindacato schiacciato in un angolo il paese vivrà meglio. Non è vero, e non è mai capitato. Dietro questa proposta c'è un messaggio di fondo che dobbiamo respingere con decisione. In questo senso considero la proposta di Fausto Bertinotti, di Rifondazione comunista, una novità. Dobbiamo discutere su una possibile alleanza, anche se parziale. Sui modi o le forme naturalmente bisognerà decidere insieme, e penso sia possibile arrivare a delle convergenze.

**A proposito di deleghe, cosa dovrebbe fare l'opposizione?**

Il problema delle deleghe nasce da lontano, certo è che il governo Berlusconi non ne sta facendo un uso da modica quantità. Dovremmo affrontarlo in sede parlamentare, perché ad esempio - mentre su altri temi è la Costituzione a dare questa possibilità al governo - la delega sul fisco è molto grave. Se c'è un punto poi che sarà al centro del nostro congresso è la difesa della scuola pubblica, secondo il principio costituzionale dell'egualianza.

**E se l'Ulivo non diventerà una rosa, ma una federazione?**

Se l'Ulivo non vive d'inerzia e affronta il cambiamento che chiede la gente penso che potrà avere un futuro. Altrimenti, questo bipolarismo per come è fatto, per come sono i Ds e la Margherita, non assicura stabilità.

**Un'ultima domanda. La guerra?**

Genova è la città che ha dato i natali al nostro movimento. Certo che parleremo di guerra, lo faremo con la bella frase del presidente più amato dagli italiani, Sandro Pertini, "Svuotate gli arsenali e riempite i grana".

Fride Machovich

### Elezioni

## Urne aperte anche di lunedì

**Elezioni, marcia indietro. Si voterà nuovamente in due giornate, la domenica e il lunedì dalle 7 alle 15, anziché solo la domenica, come stabilito nel '93. Lo ha deciso la Camera, approvando definitivamente (con 414 sì, 9 no e 7 astensioni) un provvedimento del governo che riguarda le elezioni politiche, le provinciali e comunali e i referendum. Non riguarda le europee per le quali si continuerà a votare solo la domenica. La nuova legge prevede più cabine nei seggi: quattro, di cui una destinata ai portatori di handicap. Aumentano di circa il 25 per cento i compensi per i presidenti dei seggi (da 119,30 a 150), i segretari e gli scrutatori (da 95,03 a 120), con un aumento della spesa complessiva per seggio di 155,56 euro. Qualche perplessità è stata sollevata per il fatto che l'aggravio di spesa è a carico degli enti locali. Alle prossime elezioni di primavera, per il rinnovo di 18 amministrazioni provinciali e 796 comuni, si potrà andare al seggio anche il lunedì.**



Il segretario dei socialisti democratici, Enrico Boselli

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA

**IL RETROSCENA**

# L'obiettivo del «Cinese», guidare i referendari

DA UNO DEI NOSTRI INVIATI

**GENOVA** — Un anno, deve resistere almeno un anno, e più a lungo reggerà alle sirene di chi vorrebbe farlo naufragare anzitempo tra gli scogli di Scilla e Cariddi dell'Ulivo, più a lungo sopporterà la pressione di questo estivo dovuto e voluto, più dirompente sarà il suo ritorno a Roma, più forte sarà la sua figura di leader, più probabile la candidatura con Prodi per il ticket di palazzo Chigi alle prossime elezioni. Ma in politica una rotta disegnata sulla mappa non sempre coincide con la navigazione, e naturalmente c'è chi ritiene che Cofferati non ce la farà a tener dritta la barra del timone, «perché veramente pensate che rimarrà a lungo in Pirelli?», ha commentato spesso D'Alema: «Scommettiamo che non dura?». E invece Cofferati ha intenzione di durare, «voglio tornare al mio posto di lavoro», ripete nei suoi colloqui riservati, «non lo dico solo per suare i giornalisti. Questo non significa che mi disinteresserò della politica...».

La promessa sembra l'ennesi-

ma dichiarazione di guerra verso il presidente dei Ds, e cela un progetto che il leader sindacale sta coltivando da tempo: se Berlusconi dovesse modificare l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, potrebbe essere il Cinese a presiedere il comitato referendario che si opporrà alla scelta del governo di centro-destra. In questo modo Cofferati - svestiti i panni di segretario della Cgil - continuerebbe a esercitare comunque un ruolo di primo piano, lontano dal Palazzo, ma più vicino all'opinione pubblica, su un terreno peraltro - quello sociale - che costringerebbe i maggiorenti del centro-sinistra ad accodarsi. Com'è accaduto il 23 marzo per la manifestazione di Roma e come avverrà il 16 aprile per lo sciopero generale.

Non è dato sapere se il piano sia già stato al centro di colloqui con le forze dell'Ulivo «alleanza» a Cofferati, è certo che ieri Boselli - oltre a lanciare il referendum sul conflitto di interessi - ha annunciato dalle assise del suo congresso l'appoggio dello Sdi «per contribuire a promuovere la consultazione popolare sull'articolo 18, ed è convinto che «vinceremo se

si andasse al voto». L'obiettivo non è «dare una spallata al governo», ha precisato dal palco il leader socialista, quanto sfruttare l'evento come trampolino di lancio per un'operazione tutta interna al centro-sinistra, quel ticket Prodi-Cofferati che da un risultato referendario positivo trarreb-

be slancio per la sfida con il centro-destra alle politiche.

E che i socialisti puntino anche sul «riformista» Cofferati è parso chiaro dal discorso di Boselli, convinto di percorrere assieme al segretario uscente della Cgil «la stessa strada» politica per la costruzione della Casa dei riformisti, che ha in Prodi il vero punto di riferimento e in Parisi un deciso sostenitore. «C'è sintonia tra di noi», ha detto il Cinese ai dirigenti dello Sdi prima di lasciare il loro congresso, che gli ha tribolato un'omazione.

Raccontano che Cofferati fosse «guatissimo» per l'accoglienza, ben diversa dal tiepido applauso offerto a Rutelli.

Entrambi hanno viaggiato sullo stesso aereo per raggiungere

Genova, e tra gli invitati che avevano usato quel velivolo c'è chi ha ironizzato sui posti assegnati ai due: il segretario della Cgil in prima fila, il leader dell'Ulivo in terza.

I dirigenti del centro-sinistra hanno ascoltato con molta attenzione la relazione di Boselli, perché se è vero che lo Sdi vive un passaggio difficile, stretto tra la Quercia e la Margherita, è altrettanto vero che questo partito è visto come un vero e proprio reparto di incursori, una sorta di testa di ponte per manovre a largo raggio: fu a Fiuggi, prime assise dello Sdi, che iniziò l'operazione «caccia alla volpe» per spodestare D'Alema da palazzo Chigi. È da Genova, secondo congresso socialista, che parte l'operazione «Casa dei riformisti». In attesa di Prodi e Cofferati, che ancora ieri si schermiva disertando parlando del suo futuro: «Se realmente la Pirelli volesse vendere il comparto nel quale tornerò a lavorare, prima dovrebbe fare in modo che io esca. Altrimenti sarei un discolore per l'azienda». Un anno, deve resistere almeno un anno.

Francesco Verderami

**I dubbi di D'Alema: pensate che resterà a lungo alla Pirelli? Scommettiamo che non dura?**

**NELL'ULIVO** Enrico Boselli, segretario dello Sdi, e Francesco Rutelli, leader del centrosinistra, ieri al congresso di Genova



**SINISTRA E SINDACATO** Sergio Cofferati, leader della Cgil: il leader della principale organizzazione sindacale era ieri a Genova tra gli ospiti del congresso organizzato dallo Sdi, guidato da Enrico Boselli: il congresso si concluderà domenica



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA/EDITORIALI

IL CONGRESSO DELLO SDI / «Sì alla Casa dei Riformisti. No all'uso politico della magistratura»

**Boselli spinge al patto con Prodi e Cofferati**

«Pronti al referendum sull'articolo 18». Ovazioni per il leader sindacale e al ricordo di Craxi

DI UNO DEI NOSTRI INVIATI

GENOVA — Si scalda quando parla di giustizia, attacca il governo ma se la prende soprattutto con i compagni d'opposizione, la Margherita troppo post-democristiana e i Ds ancora poco riformisti. Enrico Boselli apre a Genova il secondo congresso dello Sdi e prova a indicare una rotta ai socialisti rimasti nel centrosinistra, «un nuovo punto di partenza» dopo le delusioni elettorali e il rischio di finire schiacciati dagli alleati. Lo fa puntando «sull'orgoglio e l'autonomia dei socialisti», credendo in Romano Prodi e nel suo progetto della «Casa dei riformisti», rilancio e ideale continuazione dell'Ulivo. Cerca il sostegno e l'aiuto di Giuliano Amato (che interverrà oggi) e investe soprattutto su Sergio Cofferati, il segretario della Cgil che siede in prima fila ad ascoltarlo.

CON IL «CINESE» — A 110 anni dalla nascita del Partito dei lavoratori di Turati, Boselli da Genova riparte dall'occupazione e dall'articolo 18. Si schiera a fianco dei sindacati (in platea ci sono anche i leader di Cisl e Uil, Pezzotta e Angeletti), li invita a restare uniti e promette che, in caso di modifica dello Statuto dei lavoratori, lo Sdi promuoverà un referendum per abrogarlo (e così anche in caso di approvazione del progetto del governo sul conflitto d'interesse). Ma è Cofferati l'interlocutore privilegiato, il leader sindacalista che ha promosso lo sciopero generale, e il futuro leader politico, «come è nelle cose che sia». «Se entrerà in sintonia con il progetto dell'Ulivo e della costruzione della casa dei riformisti — assicura Boselli — ci incontreremo percorrendo la stessa strada».

MAGISTRATI SEPARATI — I 749 delegati applaudono quando il loro presidente ricorda la storia socialista (un'ovazione quando cita Bettino Craxi) e quando di-

fende la scuola laica. Ma è nel passaggio sulla giustizia che il battimani diventa quasi assordante.

«La politicizzazione di settori della magistratura è rovinosa», attacca Boselli. Che aggiunge: «È arrivato il momento di separare le carriere tra giudice terzo e pubblico ministero». Chiede ancora la riforma del Cam e rilancia la Commissione d'inchiesta su Tangentopoli, attacco Berlusconi su rogatorie e falso in bilancio, ma anche il procuratore Borrelli e i vari Palavobis che hanno dato «un formidabile alibi al Cavaliere». Le parole più dure, però, sono per il destino Luciano Violante, reo di incarnare la «posizione nettamente conservatrice nel centrosinistra sulla giustizia»: «Il suo non è un linguaggio da statista, ma di un capo faticoso che è accecato dalla faticosità».

CONTRO GLI ALLEATI — Boselli si dice preoccupato della deriva massimalista che ha preso il centrosinistra, dell'«esasperazione dei toni e della bramosia della piazza». È un po' duro sulle nomine Rai. «Quando si tratta di mettere veramente in difficoltà Berlusconi su un grande tema di libertà, il radicalismo cede il passo alle trattative di potere». Guarda in faccia Castagnetti e Parisi e afferma che «la Margherita rischia di essere un'occasione persa»; si rivolge a Fassino per osservare che la «sua leadership riformista è imprigionata in un contesto interno di partito difficile da governare». E chiede a Rutelli (anche lui interverrà oggi) di restare leader dell'Ulivo ma di traghettare la coalizione oltre la somma di Ds e Margherita.

LE REAZIONI — Al termine, il segretario di Piero Fassino apprezza «l'impianto riformista forte e chiaro» del discorso di Boselli, ma respinge l'accusa di aver «ritornato spine massimaliste». Infastidito invece il «postdemocristiano» Castagnetti: «Una bella relazione, ma influenzata da un residuo di ideologia laicista un po' troppo datata». Mentre Francesco Rutelli si limita a dire che è un «contributo positivo per l'Ulivo, il centrosinistra e i nostri progetti futuri».

Riccardo Bruno



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA / PASTORI

*parterre*



**Inno a Internazionale**

L'apertura del congresso è stata affidata alla soprano Stefania Miotto, che ha cantato sia l'Inno di Mameli, sia l'Internazionale. E' stato anche proiettato un video sui 110 anni di storia dei socialisti italiani

**Omaggio a Biagi**

Marco Biagi, il consulente del ministro del Lavoro ucciso dalle Brigate Rosse, è stato ricordato nella relazione di Boselli e la sua foto campeggiava anche all'ingresso del parterre

**Il passo saltato**

Il testo scritto della relazione di Boselli conteneva anche un triplice invito: «Dialogo, dialogo, dialogo» che però il leader dello Sdi ha omesso di leggere, forse perché ritrovava troppo il borrelliano «Resistere, resistere, resistere»



**ALLEANZE** Al congresso dello Sdi lanciata l'idea di consultare l'elettorato su articolo 18 e conflitto d'interessi

# L'Ulivo in campagna referendaria

*Rutelli: conquisteremo gli italiani. Amato: serve una coalizione compatta*

ROBERTA D'ANGELO

ROMA. Sarà l'approssimarsi delle amministrative, o l'inizio della presa di coscienza della sconfitta elettorale: l'Ulivo comincia a ricompattarsi e la platea di Genova - senz'altro meno calda di quella costituente della Margherita o di quella a due anime della Quercia - offre un "luogo" per ripensare la coalizione. E per ripartire con una strategia precisa, come l'offensiva referendaria. A diversi chilometri dal Congresso dello Sdi, Berlusconi esalta le conquiste del suo governo. I socialisti, con il centrosinistra tutto a cui dà voce Francesco Rutelli, lanciano una campagna di referendum per smontare i "lori all'occhiello" dell'esecutivo. E trovano subito il consenso del referendario per eccellenza Mario Segni.

Non c'è Di Pietro e manca anche Bertinotti (due presenze poco gradite, ammette in-

ti). Ma l'idea di consultare l'elettorato sull'articolo 18, il

conflitto di interessi e altro ancora, raccoglie consensi nell'Ulivo. Rutelli, come accennato, si fa subito apprezzare da Boselli (che il giorno prima aveva confermato la sua leadership ulivista). «Quei referendum potremmo farli insieme e ci consentiremo di conquistare i consensi della maggioranza degli italiani. E credo che qui l'Ulivo sarà unito e potrà percorrere questa strada anche con alleati diversi». Come Segni, appunto.

E che sui referendum l'Ulivo marcerà unito lo dimostra anche Giuliano Amato. A Genova è il suo giorno. L'ex premier infiamma i cuori socialisti. Amato veste - come sempre - i panni del professore. Spiega perché Berlusconi ha fatto un errore a toccare l'articolo 18: «Era il classico fiammifero sulla benzina».

Ma il Dottor Sottile ha diversi consigli da dispensare e risposte alle domande messe sul tavolo da Boselli. Per cominciare, qualche soluzione alla struttura dell'Ulivo, di cui si dibatte da giorni. Amato invita a non lasciare a Bertinotti il dialogo con i movimenti, a cominciare dai no global. «L'impronta socialista sull'Ulivo - dice poi - deve essere visibile, solida e il più possibile compatta», scandisce. E subito dopo va oltre lo Sdi. «Il nostro problema è quello di rendere l'Ulivo il più competitivo possibile e quindi il più possibile unitario».

E qui non si può non pensare alla collocazione in sede europea. «Non sarò certo io, vicepresidente del Pse, a dirvi che non è importante portare le forze che fanno capo al socialismo europeo unitariamente all'appuntamento finale dell'Ulivo». Ma in Euro-

pa ci sono due «grandi famiglie, quella popolare e quella socialista e il punto d'arrivo dell'Ulivo in Europa è quello di far capo a una famiglia socialista che sappia da parte sua allargarsi al riformismo altrimenti si rischia che in Europa il riferimento della Margherita rimanga il Pse». Oppure, ironizza, «dovranno fare il "margheritone" europeo?»

L'argomento diellino, però, è molto delicato. Rutelli non ha apprezzato le critiche al suo partito del giorno prima. E dopo una serie di complimenti a Boselli, da presidente della Margherita incassa ribatte: «Non è vero che il disegno per il quale ho lavorato è un partito post democristiano». La Margherita è aperta alle «contaminazioni con altre culture riformiste». A cominciare, appunto, da quella socialista. E il suo augurio, applaudito, allo Sdi è «esistere nell'Ulivo».

Enrico Boselli



Francesco Rutelli



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

SENATO E ISTITUZIONI

## Fassino polemico con Boselli per le accuse a Violante: definirlo un capo fazione è senza fondamento Congresso socialista: nuovi attacchi alla Margherita, Rutelli in difesa

DAL NOSTRO INVIATO

GENOVA — Parte in quarta, consigliando a Boselli e compagni: «Non dovete isolarvi dai movimenti». Poi continua: «Dovete uscire dal passato». E ancora: «Dovete rendere l'impronta socialista nell'Ulivo solida e compatta». Ma quando Giuliano Amato, dopo trenta minuti di intervento, ripete l'ennesimo «dovete» («dovete concorrere a costruire un forte soggetto riformista») un delegato si alza in piedi e gli strilla: «Giuliano!!! Non dire dovete. Dobbiamo».

Il Dottor Sottile arriva nella seconda giornata del congresso dello Sdi e raccoglie molti applausi, ma anche qualche mugugno. Lui tira dritto per la propria strada, si trova in sintonia con Boselli quando chiede l'unità dei riformisti, o quando prende di mira la Margherita. Ma di fronte a una platea che tre anni fa fischio l'allora premier D'Alema al solo sentire il suo nome, Amato resta comunque un «corpo estraneo». Un figlio «della famiglia

socialista», come lui stesso si definisce, che però non cita mai Bettino Craxi, sivolando nel più generico «i compagni che ci hanno lasciato e che non ci sono più».

**I CENTRISTI** — Se il giorno prima il presidente dello Sdi aveva definito «post-demo-

crisiana» la Margherita, Amato gli dà man forte e chiede che i centristi dell'Ulivo non si riconoscano più nei Popolari europei. «Non dobbiamo arrivare all'ennesima prova dell'anomalia italiana — osserva —. Il punto d'approdo dell'Ulivo in Europa è quello di far capo ad una famiglia socialista». E aggiunge, ironico: «Oppure dovranno

fare il «margheritone» europeo».

**MOVIMENTI** — Ma l'ex premier e attuale vicepresidente del Pse si preoccupa soprattutto di invitare i socialisti a non demonizzare i movi-

menti no global e la piazza. Al contrario, spiega Amato con una piccola «zione» che parte da Turati e arriva al '68, «massimalismo e riformismo non possono fare a meno l'uno dell'altro. Dovete cogliere le istanze che vengono dai movimenti e trasformarle in proposta politica, non fare l'errore colossale di vivere nel chiuso delle istituzioni».

**DIFESA DI RUTELLI** — Il compito di difendere

la Margherita (definita il giorno prima da Boselli «post-democratica»), tocca a Francesco Rutelli, che interviene al congresso in mattinata. «Accettiamo le critiche, ma non è vero che è questo il disegno per il quale ho lavorato». E rassicura: «Le nostre porte sono aperte alla contaminazione con altre cultu-

re riformiste, perché altrimenti il progetto fallirebbe». Per il resto, rende omaggio allo Sdi, invitandolo «a non desistere, ma ad esistere, e a farlo nell'Ulivo». E offre tutto il proprio sostegno a un eventuale referendum sull'articolo 18 (come fa anche Mario Segni, presente in sala). Prima di lasciare il palco, però, Rutelli ci tiene a ribattere, anche se indirettamente, al Boselli che aveva visto in Prodi e Cofferati i riferimenti ideali del nuovo Ulivo. «Il centrosinistra non avrà mai un padrone — puntualizza —. L'Ulivo non ha speranze di vittoria con leadership solitarie al di fuori di un gruppo dirigente coeso».

Polemica invece la reazione di Piero Fassino alle frasi del presidente dello Sdi sul «giustizialista» Violante, definito «un capo fazione». «E un giudizio privo di qualsiasi fondamento — replica il segretario ds —. Non credo sia utile rappresentare le posizioni altrui in modo caricaturale».

Riccardo Bruno

### calcio e politica

## Milan batte Forza Italia 5 a 3

Milan batte Forza Italia 5 a 3. Si è giocata ieri sera a Fregene, sede del congresso giovanile laziale del partito, la partita di calcio a 8 fra i giovani «azzurri» e gli istruttori del locale vivaio rossoneri. L'arbitro era il capogruppo europeo di FI Antonio Tajani; guardalinee il figlio Filippo, 8 anni. In campo anche l'ex milanista Beppe Incocciani, assessore di FI e direttore del vivaio.



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA / PASTONI

Al congresso dello Sdi l'ex sindaco avverte Boselli: sbagli a considerare la Margherita come un aggregato post-de. Ma il segretario il problema resta

# «Tutto l'Ulivo nella casa socialista europea»

Amato: stiamo insieme anche lì. Ma Rutelli guarda in Italia: riformisti uniti contro il nemico comune

dal nostro inviato  
**CARLO FUSI**

GENOVA - Francesco Rutelli mette subito i piedi nel piatto: sbagliate, dice rivolto a Boselli e ai delegati del congresso Sdi, se pensate che la Margherita sia nient'altro che un aggregato post-democristiano. I riformismi devono contaminarsi, quello socialista, quello cattolico e quello liberale - incalza il leader dell'Ulivo riprendendo un concetto espresso da Boselli nella sua relazione - hanno oggi molti più punti in comune del passato e dunque c'è una concreta possibilità di marciare assieme contro il nemico comune. Che è e resta Silvio Berlusconi, alle prese con la «crepa di consenso» dell'elettorato verso la maggioranza, dovuta «all'impressionante distanza» tra le promesse elettorali e i concreti risultati fin qui ottenuti, mentre perfino quelli di An usurpano l'etichetta di riformisti.

Boselli ringrazia ma non demorde: «Rutelli ha fatto un buon discorso, ma il problema da me posto sulla Margherita rimane».

L'ex candidato premier dice la sua sull'articolo 18, proponendo un referendum abrogativo nel caso che il governo lo cambi, ma non spende neanche una parola sulla «Casa dei riformisti» e, meno che mai, sul ticket Prodi-Cofferati: di cattivo gusto pretendere, visto che si tratterebbe di girare il coltello nella ferita. E infatti, solo un accenno sul tema, per dire che quello del capo è un falso problema visto che nell'Ulivo «non ci sarà mai un padrone» e la leadership sarà comunque plurale.

Piuttosto è un altro il filo da tirare per capire il senso della seconda giornata congressuale. Lo fa Ugo Intini, quando spiega che l'obiettivo non è fare il pieno di indignazione bensì quello di voti. L'afferra, stratonandolo con

tutta l'autorevolezza intellettuale che può dispiegare, Giuliano Amato. È il filo della contrapposizione tra massimalismo e riformismo, filo teso come non mai, che avvolge fino a rischiare di soffocarlo un centro-sinistra percorso da pulsioni di rivincita elettorale, che prendono le sembianze dei movimenti no global, dei girotondi, dei Palavobis. Sarebbe il più grande degli errori, spiega il vicepresidente della Convenzione europea, non capire che quelle due istanze si reggono l'un l'altra, che il massimalismo, cioè, incarna le spinte che provengono dalla società, mentre al riformismo spetta il compito di dare, a quelle spinte, le risposte adeguate.

Senza il massimalismo, cioè, il riformismo è solo giuochino di Palazzo; senza il riformismo il massimalismo rifluisce nell'antagonismo. Dunque «non bisogna avere paura dei movimenti»: occorre

invece guidarli e interpretarli politicamente. In caso contrario altri lo faranno, a partire da Bertinotti. Perfetta sintonia, in questo, con Rutelli.

Dove invece la divaricazione tra i due leader che si contesero la guida elettorale della coalizione anti Silvio si manifesta, è sul percorso politico dell'Ulivo. Qui Amato è netto. Da un lato condanna in maniera assai più forte dell'ex rivale il terrorismo palestinese («Non possiamo avere nei riguardi di questo fenomeno l'atteggiamento tipo "compagni che sbagliano"»); dall'altro sparge sale sulla ferita della collocazione europea del nuovo soggetto riformista: «Non possiamo arrivare all'ennesima anomalia italiana. Il bipolarismo è entrato nell'anima della gente molto più che nei partiti. E dunque il punto d'approdo dell'Ulivo non potrà che essere la famiglia socialista». Un discorso destinato a sollevare più di una perplessità nella Margherita.

L'ex premier sarebbe un errore avere paura dei movimenti, dobbiamo imparare a guidarli, senza lasciare il campo ad altri



Enrico Boselli con Francesco Rutelli al congresso dello Sdi a Genova



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA/PASTONI

# Insistere, insistere, insistere

**F**ulmini sui girotondi, invettive al vetriolo verso i movimenti civili di questi mesi. Non da Arcore, non da Telepadania, non dal congresso di An. Ma dal congresso dei socialisti a Genova. Con Ugo Intini a fare, come è nel suo carattere, da testa d'ariete dell'offensiva. Un attacco tanto violento da lasciare increduli, allabiti. E poiché in precedenza avevo già provato (a quanto pare inutilmente) a dialogare con gli amici socialisti su questo tema, io ci riprovo. E mi permetto di insistere, insistere, insistere. Per dire che è normale dissentire sulle forme e sui contenuti dell'azione politica di chiunque. Ma che diverso è caricaturare o deformare l'azione altrui. Diverso è caricare il proprio dissenso di odio viscerale. Diverso è stigmatizzare e scomunicare. Ma è proprio questo (appunto tutto ciò che è «diverso») che si trova nell'invettiva di Intini e di tanti dirigenti socialisti. In che consisterebbe infatti la protesta di questi mesi? Nella seguente miscela: «dipietrismo», «partito delle manette», massimalismo, girotondi senza pensiero e senza testa. Ossia la negazione della storia della sinistra, che una volta aveva con sé il cuore della povera gente; nel '68 - benché borghese - fu, ricorda Intini, almeno libertaria; e con questi «girotondi» diventa un cupo e torvo ammasso di dabbenaggine morettiana e di istinti foccaioli felici di continuare e festeggiare la «guerra civile» (ma all'aperto) nel '92-'93. Al punto da non potere - questa sinistra - nem-

**NANDO DALLA CHIESA**

meno essere ospitata sulla «barca dell'Ulivo». Da non potere nemmeno essere (a differenza di Rifondazione e del no global) assunta a interlocutore. Da meritare di essere finalmente spazzata via, lei, «sinistra dei girotondi e delle manette», dalla grande manifestazione della Cgil. E a rafforzare la scomunica, ecco chiamato a testimone uno che di sinistra se ne intende: Oreste Scalzone. C'è da trasecolare. Soprattutto perché l'intervento di Intini ha avuto lunghi passi di grande lucidità, costellati di acute polemiche nella rilettura degli scorsi decenni. Colpisce che egli non sappia mettere in fila poche e scarse note. Primo. La protesta di questi mesi non è fatta solo di girotondi, anche se può convenire farlo credere. Convegni, seminari, comizi, manifestazioni, ossia il repertorio più classico della sinistra; decine, centinaia di migliaia di persone: tutto esorcizzato? Secondo. I temi della protesta non si esauriscono affatto nella giustizia. Ieri si è manifestato per la scuola. Sabato si tornerà a manifestare per l'informazione. E visto che non si chiede l'arresto di nessuno, che c'entrano le manette? E si ha presente la differenza (enorme) tra la politicità di questi movimenti e la furia qualunquista di dieci anni fa? Terzo. Questo movimento chiede le stesse cose, ma proprio le stesse cose, che al congresso di Genova ha chiesto Intini: ossia il rispetto della divisione dei

poteri, la fine del monopolio televisivo, la difesa della scuola pubblica, l'osservanza degli standard minimi della democrazia europea. Che cosa bisogna dedurne, che tutto ciò smette di essere riformismo e diventa per definizione «massimalismo» se viene richiesto da cittadini autoorganizzati sulla pubblica piazza? In realtà, a me pare, lo scarto tra il pensiero fluido e convincente espresso su tanti punti e l'anatema cieco contro i movimenti, ha una radice che sta al di qua della riflessione: e appare come il frutto inconscio, pavloviano, di una serie di reazioni istintuali. Così basta la presenza del tema della legalità nel grappolo di valori rivendicati dai nuovi movimenti per riandare subito al '92 o al '93, alla «guerra civile» che stese al tappeto il Psi con la complicità decisiva degli elettori. Basta Nanni Moretti che prende la parola a piazza Navona per riandare a quel film dissacrante («Il portaborse») che fu l'inizio della fine nel rapporto del cristiano con la pubblica opinione. Come se la dimensione dell'incubo fosse ancora viva e acccecante. Eppure se Intini due ore dopo il suo intervento fosse venuto al girotondo sulla scuola, avrebbe visto con i suoi occhi le persone, ne avrebbe sentito le parole, ne avrebbe captato i bisogni e le speranze. Si sarebbe trovato nell'atmosfera giusta per uscire, finalmente, da quell'incubo impietoso. E se avesse detto quello che pensa sulla scuola lo avrebbero anche applaudito.



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA/EDITORIALI

*la nota*

# MA L'ORGOGGIO È RIFORMISTA O MASSIMALISTA?

PASQUALE CASCELLA

**I**l richiamo all'orgoglio è naturale in un congresso di partito. Tanto più per lo Sdi di Enrico Boselli, tornato a Genova per cercare linfa dalle radici originarie della sinistra italiana. Purtroppo, ci è tornato da solo. L'appuntamento comune di tutte le forze che derivano dal Partito dei lavoratori italiani, nato nella città ligure nel lontano 1892 continua a slittare, nonostante le ragioni delle divisioni siano superate. L'orgoglio più grande sarebbe, allora, quello di esprimere una alla politica capace di ricomporre ciò che la storia ha, nel tempo, diviso. Non si possono, certo, scindere le responsabilità, accollare agli uni o agli altri un onere che compete a tutti, ma le difficoltà che gli uni incontrano, e non poche sono quelle in cui si sono imbattuti i Ds dopo le assise di Pesaro, possono più agevolmente essere superate se gli altri contribuiscono allo sforzo di rimuovere gli ostacoli. A Genova, però, si sta assistendo a una strana prova di fierezza. I socialisti di Boselli dicono di «portare il testimone che ci è arrivato attraverso l'avvicinarsi delle generazioni», ma quando non rivolgono lo sguardo alle proprie spalle lo indirizzano oltre il traguardo naturale. La collocazione presente è indubbiamente scomoda, segnata com'è dalla concorrenza di potere della frangia dell'ex Psi approdata nel centrodestra, che non consente a coloro che si considerano i legittimi eredi del Psi di avvalersi dell'intero patrimonio. Neppure il vecchio assioma del «primum vivere» fa premio sulla vocazione alla diaspora.

A ben guardare, la stessa insistenza alla distinzione con i Ds (addirittura con attacchi personali, come quello a Luciano Violante, respinto da Piero Fassino come «caricaturale»), così come con i movimenti, appare come un alibi alla persistente ritrosia dei socialisti a fare i conti fino in fondo con la propria vicenda identitaria, se non esistenziale, in rapporto con l'evoluzione riformista dei Ds. Rivendica la rappresentanza della sinistra democratica, lo Sdi, ma lamenta che si lasci sguarto il centro (e, a questo proposito, innesca l'ennesima disputa nella Margherita tra l'ex popolare Luigi Castagnetti e il fusionista Arturo Parisi), allargando lo sguardo all'orizzonte della Casa dei riformati. Bene ha fatto Francesco Rutelli ad invitare i socialisti «ad esistere e a farlo nell'Ulivo, con l'Ulivo», se quello esistenziale è il problema. Ma il dover esistere rischia di confliggere con la ragione d'essere dei socialisti democratici. A meno di immaginare una sorta di massimalismo a rovescio, che fa concepire la casa dei riformisti come un Margheritone, per dirla con Giuliano Amato, resta il problema - che proprio il vice presidente del Partito socialista europeo ha posto ai suoi vecchi compagni - di come la sinistra arriva unita all'ap-

puntamento finale. Deve pur dire qualcosa il fatto che nel Pse Amato debba rappresentare i Ds e lo Sdi ma in Italia debba rinunciare a una appartenenza. E persino che in una condizione speculare si dichiari Stefania Craxi, dopo lo strappo affettivo con il fratello Bobo che pure stenta a ritrovare spazi politici praticabili nella Casa delle libertà. A questo punto, una identità affidata alla «celebrazione», come l'ha definita Riccardo Nencini, o ai «risentimenti» (non nascosti da tanti) del passato, rischia di ipotecare il futuro stesso dei socialisti democratici. Prova ne sia l'ennesima disputa sul cosiddetto girotondismo, in cui Ugo Intini vede addirittura un pericolo di «mutazione genetica massimalista» della sinistra, mentre per Amato costituisce il classico sensore delle inquietudini della società alle quali i riformisti debbono saper dare le risposte migliori. Ecco una lezione della storia che può dar senso tanto all'orgoglio passato quanto alla missione futura.



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA INTERNA / EDITORIALI

## IL RETROSCENA

## Quel patto di ferro con Parisi per lanciare Prodi

DI ENZO DI NINNO PERI

GENOVA — Gli incursori socialisti sono tornati in azione, consapevoli che il progetto prevede tempi lunghi e incontrerà forti resistenze, ma determinati ad andare avanti. Alla pattuglia dello Sdi spetterà ancora una volta il compito di aprire la strada, per consentire alle forze uliviste di vincere la battaglia nel centro-sinistra. Difficile prevedere se la missione avrà successo, anzi gli ostacoli sul percorso saranno molti. Tuttavia l'obiettivo è ambizioso: creare le condizioni perché nasca la Casa dei riformisti e si affermi il ticket Prodi-Cofferati per le prossime elezioni politiche. Per raggiungere l'obiettivo bisogna però penetrare dietro le linee della Quercia e della Margherita, impedire che l'asse si consolidi, e favorire la scomposizione delle due forze. Una missione impossibile? Forse.

Epperò, dopo aver sfidato D'Alema, ieri Boselli si è mosso nuovamente, puntando contro l'attuale assetto dell'alleanza. E quando il presidente dello Sdi — chiudendo le assise del suo partito — ha proposto l'immediata elezione degli speaker dell'Ulivo

per la Camera e il Senato, Rutelli e Fassino hanno intuito che la sfida era iniziata, e hanno alzato subito le difese. Così oggi accoglieranno la richiesta, che verrà avanzata dal gruppo Artemide, una sorta di fortino prodiano controllato a vista dai diessini orlodossi e dai popolari. Ora i due maggiori dell'Ulivo sono d'accordo, sebbene in passato la decisione fosse stata rinviata, per una

certa freddezza di Rutelli — restio a cedere una quota del suo primato — e per le difficoltà interne di Fassino, messo in minoranza nel Ds dal correntone e dai dalemiani.

Il presidente della Quercia è sempre stato contrario agli speaker, tanto che durante un vertice dell'Ulivo inviò un bigliettino ad Amato per confidargli il suo sprezzante dissenso: «Ti pare che se in Parlamento si discutessero di problemi seri, come la politica estera, mi farei rappresentare da Rutelli?». Ma Rutelli e Fassino dovevano dire sì alla proposta, per depotenziare la minaccia fatta balenare da Boselli

senza gli speaker dell'Ulivo,

infatti, lo Sdi sarebbe pronto a far parte di un nuovo gruppo parlamentare, quello dei Riformisti, al quale potrebbero aderire deputati e senatori di tutte le forze del centro-sinistra, senza per questo dover lasciare il partito di provenienza.

Ieri il leader dei socialisti ha solo accennato l'argomento, anche se l'operazione era stata preparata per tempo. Boselli aveva incontrato Parisi nelle settimane passate e con lui è tornato a

discutere i dettagli a Genova. E Parisi l'alleato su cui fa affidamento la pattuglia dello Sdi, e il vice presidente della Margherita — pur di arrivare all'obiettivo finale —

si era detto favorevole all'iniziativa. A patto però che si unissero nella missione anche esponenti della Quercia, altrimenti non avrebbe avuto senso procedere. L'area dei liberali del Ds era pronta a partecipare, aveva già dato il suo assenso a Boselli. Morando aveva addirittura accennato la questione a Fassino, che si era detto im-

mediatamente favorevole all'elezione degli speaker. Per due motivi: in questo modo avrebbe potuto superare i veti del partito, e avrebbe poi bloccato quella che appare come una vera e propria azione «eversiva».

Perché se il gruppo dei Riformisti nascesse, sottrarrebbe parlamentari alla Quercia e alla Margherita, ed è vero che la prima vittima del processo di scomposizione sarebbe proprio il partito di Rutelli, ma anche nei Ds si aprirebbero profonde crepe, e il nucleo della Casa dei riformisti — radicandosi in Parlamento — diventerebbe una testa di ponte forse decisiva per la battaglia della leadership nel centro-sinistra.

Prima di uscire allo scoperto Boselli ha voluto anticipare tutto ad Amato, e due giorni fa si è incontrato con lui per rivelargli il piano. Con un certo stupore il presidente dello Sdi ha registrato l'assenso dell'ex premier: possibile che il dottor Sottile non abbia calcolato le conseguenze? Possibile che non abbia intuito chi sarebbero le vittime dell'azione? Una cosa è certa: i suoi rapporti con D'Alema si sono molto raffreddati dopo il congresso di Pesaro. E nei suoi colloqui riservati, Amato non fa nulla per nascondere...

Francesco Verderami

Obiettivo:  
scardinare Ds e  
Margherita, fare la  
Casa dei riformisti.  
E il Dottor Sottile  
è d'accordo



RIFORMISTA Il presidente dello Sdi, Enrico Boselli, ieri a Genova



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

Chiuso il congresso dello Sdi, grandi manovre nel centrosinistra. Asse trasversale tra Morando, Petruccioli, Micheli, Parisi e i socialisti

# Nell'Ulivo spunta un gruppo riformista

Boselli rilancia il portavoce unico in Parlamento e tenta di spargliare tra Ds e Margherita

dal nostro inviato  
**CARLO FUSI**

GENOVA — Dunque la cornice è questa. Enrico Boselli chiude il congresso dei socialisti e mette sul piatto una proposta che solo apparentemente è formale: è inconcepibile, spiega il leader dello Sdi, che ad un anno di distanza dalle elezioni in Parlamento l'Ulivo non sia in grado di parlare con un'unica voce. Dunque serve un portavoce unico sia alla Camera che al Senato. In caso contrario, lo Sdi è favorevole alla creazione di un gruppo riformista che metta insieme spezzoni di Democratici, (ovviamente) socialisti e ds di Enrico Morando (ma non solo). Fassino prende la palla al balzo, accoglie la proposta degli speaker unici e la confermerà oggi, quando assieme a Rutelli - pure lui da tempo favorevole - incontrerà il gruppo Artemide, contenitore trasversale delle istanze riformiste del centro-sinistra.

Ma, appunto, questa è la cornice. Il quadro è assai più movimentato. Per decifrarlo proprio a Genova bisogna tornare. Con un dato di fondo: l'iniziativa sviluppata da settimane dai settori più moderati della sinistra per contrastare lo scivolamento

"piazziolo" della Quercia, cui va accostato anche il travaglio che ha portato alla formazione della Margherita con il forte dissenso - e solo formalmente rientrato - della componente prodiana incarnata da Arturo Parisi. Per contrastare quello scivolamento e fare da diga al massimalismo dei girtondi e dei Palavobis, nasce Artemide: a farsene promotore è Enrico Micheli, anche lui prodiano doc. Ma lo capiscono tutti fin da subito che il fine è più ampio. Perché è notorio che ci sono forze nel centro-sinistra che mal sopportano l'idea di un Ulivo stabilizzato sulle due gambe Margherita-Ds. Di più: quel binomio è visto da queste forze come un tappo all'emergere dell'anima più riformista, l'unica ritenuta in grado di contrastare l'avanzata del Cavaliere.

Ma come fare per dare gambe a queste forze, a far marciare questo progetto? L'unica strada è scomporre il binomio, disaggregarlo prima e riaggregarlo poi su nuove basi. L'idea del gruppo parlamentare riformista nasce da qui. In pratica si tratterebbe di costituire un nuovo aggregato di deputati e senatori (diciamo quaranta a

Montecitorio e venti a palazzo Madama, tanto per cominciare), lasciando liberi i parlamentari di rimanere iscritti ai rispettivi partiti. Si può fare? Per giorni e giorni ne discutono Boselli, Parisi, Morando, Petruccioli. Soprattutto Parisi pone una condizione: andiamo pure avanti a patto che il processo di ristrutturazione trovi una qualche sponda anche dentro alla Quercia, altrimenti è la solita brillanzione dei non ds e l'iniziativa puzza troppo di manovra anti-Rutelli.

La sponda c'è, sono i riformisti ds di Morando. L'occasione pure: il congresso Sdi. A Genova Parisi è in platea, e subito dopo la relazione Boselli lo sonda per capire se ci sono stati ripensamenti. La risposta è no. Anche Enrico Morando è a Ge-

nova, assieme a Claudio Petruccioli. Pure a lui il segretario Sdi chiede lumi e ottiene la stessa risposta. Peraltro Morando, per una evidente questione di lealtà, ha già messo Fassino al corrente della situazione. Manca solo la ciliegina: Giuliano Amato. Negli ultimi tempi il vicepresidente della Convenzione Ue ha raffreddato, e di molto, i rapporti con Massimo D'Alema. Anche Amato, c'è da dirlo?, va a Genova, e prima del suo intervento sabato va a pranzo con Boselli. Seppur usando i toni ielpati nei quali è maestro, Amato non si mette di traverso.

Risultato: l'evidente carica dirompente contenuta nella nascita del gruppo parlamentare riformista brucia ogni resistenza sugli speaker. Ma per far capire quali e di che spessore erano le resistenze è utile un aneddoto. In uno degli ultimi vertici dell'Ulivo, Rutelli spalleggiato da Fassino lancia la proposta. Al tavolo della riunione, Massimo D'Alema verga un bigliettino per Amato, che fa leggere anche a Boselli. C'è scritto: ma ti pare che nelle occasioni importanti, quando si discute in Parlamento di politica estera, di pace o di guerra io mi faccio rappresentare da Rutelli?



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

**DIETRO LE QUINTE** - I tentativi di avviare una nuova iniziativa politica di sinistra, dopo il fallimento della coalizione di centro-sinistra, si aprono con un dibattito serrato tra i parlamentari dell'Ulivo.

# All'ombra di Artemide si apre lo scontro col correntone

Morando: «Siamo alternativi al cofferatismo». Folena e Faloni: «Iniziativa velleitaria, destinata a naufragare»

ROMA - Il capo dei liberal di sinistra, Enrico Morando, probabilmente è profetico quando dice: «I riformisti stanno su nella Quercia che nella Margherita, ma oggi rischiano di andare in minoranza». Eh sì, perché l'accelerazione basiliana di Genova («Subito speaker unici a noi andiamo avanti lo stesso») rischia di subire una brusca frenata nonostante le aperture del duo Rutelli-Fassino. Il motivo? Dietro l'apparente problema organizzativo si cela il reale e corposo problema politico, riassumibile così: si deve andare a una coalizione di centrosinistra basata sull'asse Ds-Margherita e su una linea riformista-moderata, oppure va prima ricercata l'unità della sinistra aprendo quindi a Rifondazione e, solo in un secondo tempo, al centro? Questo dilemma sta tutto scritto, presente e operante, nella fase politica che il centrosinistra ex Ulivo sta attraversando da tempo. E si è accentratato con la nascita dei vari movimenti giovanili e, soprattutto, con l'emergere sulla scena di Sergio Cofferati. «Sui contenuti siamo alternativi al cofferatismo», dice papale papale Morando. Ma su chi può fare affidamento il penultimo di Enrico Boselli? Su quali e quanti parlamentari può contare?

I proponenti si chiamano "gruppo Artemide". E non per una folgorazione venatoria (Artemide è l'appellativo greco di Diana, la dea della caccia), ma perché la loro prima riunione

si tenne in un albergo romano che porta quel nome. Sono parlamentari che propugnano in prospettiva il "partito dell'Ulivo". Li hanno già definiti come gli aspiranti del "partito prodiano", e alcuni in effetti non fanno mistero di esserlo a cominciare da Enrico Micheli e Arturo Parisi, già sottosegretari di Romano Prodi a palazzo Chigi. Via via il gruppo ha acquistato consistenza, fino a raggiungere il tetto di 170 firme. Ma da quel momento sono cominciati i

guai. Riunione dopo l'altra, più i riformisti premavano e acceleravano, più si accendevano i contro-razzi. Fino allo scontro dell'ultima riunione dell'altra sera al Senato, quando davanti all'ennesima pressione per fare i gruppi unici dell'Ulivo, Walter Vitali a nome del correntone ds è intervenuto e ha stoppato. «Non si può rispondere con formule organizzative ai problemi politici. E il problema politico è che la coalizione va allargata, non ristretta, bisogna aprire a Rifondazione e Di Pietro». Al che Morando

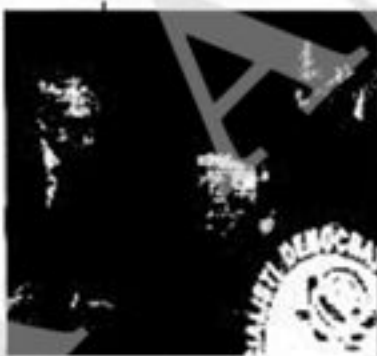
lanciò il suo di penultimo: «Sia chiaro, questa volta nessuno avrà diritto di veto». Artemide contro Aprile, l'intergruppo liberal-ulivista contro la neonata associazione della sinistra di sinistra. I parlamentari dell'Ulivo vanno a parsi spediti verso i gruppi unici con annessi portavoce alla Camera e al Senato? Se si chiude in giro lo scetticismo prevale. Troppi sono gli ostacoli: ci sono problemi di regolamento, c'è la questione del finanziamento che passa per i singoli gruppi, c'è lo scetticismo per non dire altro dei capigruppo attuali Angius, Violante, Castagnetti e Bordon. C'è l'ostilità manifesta di Verdi, Pilei e udcorini mastelliani e non. E c'è, non ultimo, l'interrogativo principe: chi dovrebbe essere eletto speaker a scrutinio segreto? Al Senato è pronto Giuliano Amato, ma alla Camera? L'unico che potrebbe sperare è Francesco Rutelli, ma chi gli ha parlato lo descrive come "indexico" e comunque in attesa della convention ulivista di autunno.

Nel frattempo, dal correntone è partito il fuoco di fila. «E' una iniziativa precipitosa e poco credibile», taglia corto Pietro Folena. E Antonio Faloni rincara: «E' un progetto velleitario. L'Ulivo del '96 e del '98 sono morti, ci vuole una nuova coalizione. Ma occorre definire bene l'asse politico e non si può restringere gli interlocutori anziché aprirli. L'Ulivo business non ci serve».

N.B.M.

**Amato in pole position al Senato, ma alla Camera Rutelli nicchia**

Il segretario dello Sdi, Enrico Boselli, con l'ex presidente del Consiglio Giuliano Amato in una vecchia foto insieme alla figlia di Pietro Nenni, Giuliana



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

Ultimatum di Boselli (rieletto segretario) con l'appoggio di Parisi e di una parte dei Ds

# “Speaker unico o è rottura”

## Ulivisti all'attacco. Ma Rutelli: d'accordo

UMBERTO BOSSO

GENOVA — Il rischio è: un doloroso strappo nell'Ulivo, addirittura con la nascita di un nuovo gruppo parlamentare. Trasversale. Con dentro i socialisti di Boselli, l'area liberal dei ds di Morando, il pezzo dei Democratici di Parisi, qualche popolare e qualche esponente di Rinnovamento. C'è già anche il nome: «Riformisti per l'Ulivo». Il piano è pronto, a meno che Rutelli e Fassino oggi nella riunione con il gruppo Artemide non diano via libera definitiva allo speaker unico della coalizione. L'aut l'aut lo ha lanciato ieri da Genova Enrico Boselli, chiudendo il congresso dello Sdi che lo ha rieletto presidente, ma la tela è stata cucita in questi ultimi giorni, in una serie di incontri fra gli ulivisti «duri» del centrosinistra. A Boselli è toccato il compito di darne l'annuncio, dalla tribuna della Fiera: «È inconcepibile che a 11 mesi dalle elezioni l'Ulivo non sia ancora in grado di parlare con unica voce sulle grandi questioni, e che si aspetti ancora il gruppo federato». Da qui l'ultimatum. La speranza è che Rutelli e Fassino diano «questa possibilità», ma di fronte a quello che Boselli definisce «il silenzio delle forze politiche», i nove deputati e i sei senatori socialisti sono pronti a sostenere una «iniziativa parlamentare» che verrà presentata. Subito d'accordo Arturo Parisi: «Non possiamo più nasconderci dietro la scusa dei regolamenti parlamentari». Il vicepresidente della Margherita non riesce ad arrendersi alle divisioni ma non riesce neanche a credere che dopo il sì arrivato anche dal coordinamento dell'Ulivo la svolta re-

sti ancora nel cassetto. Accusa Enrico Morando: «Basta con i veti e le incertezze», anche se il cammino può avere una sua «gradualità». Sulla stessa lunghezza d'onda il presidente della Vigilanza Rai, Petruccioli. Tutti comunque sperano che nel summit di stamattina non si arrivi allo strappo, che il tandem alla guida del centrosinistra prenda impegni precisi. Cosa che del resto viene immediatamente assicurata. Rutelli rivendica il copyright sullo speaker, ricorda di averlo lanciato ben nove mesi fa, prontissimo perciò a raccogliere l'invito. Di più, rimetterà sul tavolo anche il nodo irrisolto del governo-ombra dell'Ulivo. Stessa risposta arriva da Piero Fassino, favorevole a «tutte le forme di integrazione». E anche il leader ds è pronto al rilancio, «spero che stavolta si possano sciogliere le obiezioni». Formalmente, allora, tutti d'accordo solo che il caso si trascina da mesi, con scambio di accuse dietro le quinte. Chi frena? Secondo i falchi dell'Ulivo, Rutelli subisce le pressioni dei popolari, freddi sul «partitone», così come Fassino sarebbe imbrigliato dai problemi interni con il correntone.

A Genova non si svela ufficialmente l'iniziativa in cantiere, ma si stanno raccogliendo le firme in Parlamento per mettere in campo il nuovo gruppo ulivista alle Camere. I numeri, assicurano, ci sono largamente (occorrono almeno 20 deputati e 10 senatori). E sono state messe a punto anche le procedure: ognuno resterebbe iscritto al proprio partito di appartenenza ma lascerebbe il gruppo parlamentare di origine per transitare nella neonata formazione. Uno strappo niente male. Tutto comincia ai primi di febbraio, quando nell'albergo romano Artemide si danno appuntamento gli scontenti ulivisti. Il gruppo cresce. Qualche settimana fa, in calce al documento che invoca il portavoce, si leggono 173 firme. L'iniziativa parte dalla pattuglia di prodiani, liberal ds, alcuni della Margherita, i socialisti, Amato, ma poi si è

rapidamente allargata a macchina d'olio. Sottoscritta anche da rutelliani, deputati della maggioranza ds ma anche del correntone. Praticamente tutti insieme, solo che l'operazione continua a non decollare. Ora riparte l'affondo. Che, prevedendo l'elezione dello speaker a scrutinio segreto, potrebbe anche trasformarsi in un'arena di franchi tiratori, pronti a impallinare i nomi fin qui certi: Rutelli alla Camera e Amato al Senato.

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

POLITICA

## L'INTERVISTA

"Dal leader Sdi un primo passo"

## Franceschini: al centrosinistra adesso serve il governo ombra

ROMA — Speaker unico dell'Ulivo? Bene, benissimo, ma non basta. Dario Franceschini, coordinatore della Margherita, accoglie la richiesta di Enrico Boselli e rilancia: ci vuole di più, dice, ci vuole un vero e proprio governo-ombra dell'Ulivo.

**Speaker unico del centrosinistra in Parlamento. Cosa risponde?**

«Rispondo che se n'è già parlato più volte e che è senz'altro giusto. Il senso della coalizione è entrato ormai, oltre che nel meccanismo elettorale, nelle coscienze stesse degli italiani e perfino nella prassi istituzionale. In attesa che i regolamenti parlamentari si adeguino ai tempi, in Parlamento serve un raccordo stabile fra gli eletti».

**E allora perché no il gruppo unico?**

«Andiamo per gradi, cominciamo dallo speaker unico».

**Che fa in concreto uno speaker?**

«È importante che in alcuni momenti chiave della vita parlamentare l'Ulivo si presenti parlando con una sola voce».

**Quindi un super-portavoce?**

«Beh no, qualcosa di più. Vuol dire soprattutto esprimere una posizione unitaria su tutte le questioni più rilevanti, in modo da rendere l'opposizione più compatta e visibile».

**Non è ancora poco?**

«Infatti io dico che ci vuole qualcosa di più, perché non basta limitarsi a voler fare un'opposizione più intransigente ed incisiva. Una coalizione che vuole proporsi come autenticamente riformista, e non restare opposizione all'infinito, dev'essere in grado di candidarsi come alternativa credibile alla guida del paese».

**E come si fa?**

«Rilanciando la proposta del governo-ombra: su ogni proposta del governo in carica, noi ne presentiamo una nostra alternativa».

**Già sentita anche questa, non crede?**

«Ma è l'unico, vero modo nuovo di fare opposizione. E poi

dipende da come la si intende».

**Ovvero?**

«Il governo-ombra come lo vedo io, e come intendo rilanciarlo la Margherita, dev'essere un vero e proprio Consiglio dei ministri parallelo, che riunisca periodicamente le personalità più alte dell'Ulivo. Oltre a tutto, si lega anche alla questione della leadership».

**Come?**

«Anziché contrapporre leader a leader, tutti i principali esponenti della coalizione partecipano insieme facendo gioco di squadra. A cominciare da Rutelli e Fassino, ma anche D'Alema, Amato, Cofferati, Letta. E sarebbe anche un modo per mostrare all'opinione pubblica il divario mostruoso di qualità e di peso fra gli uomini che schiera il centrodestra e quelli che è in grado di mettere in campo l'Ulivo».

(b.j.)



# Welfare

NOTE, COMUNICAZIONI  
PROPOSTE

Democratici di Sinistra  
Direzione Nazionale  
Dipartimenti :

- \* Welfare
- \* Associazionismo e Terzo Settore
- \* Sanità
- \* Immigrazione

Gruppo Parlamentare  
DS - l'Ulivo

Numero 2 • maggio 2002

A cura della dott.ssa Tiziana Casareggio

## "Buona salute a tutti"

Tagli - tasse - ticket o  
salute - servizi- sicurezza?

**Difendiamo il diritto alla salute dei cittadini**

Incontro nazionale dei democratici di sinistra sulle politiche della salute  
Roma 22 aprile 2002

### Indice

Il governo Berlusconi e le Regioni di destra smantellano la sanità .....	pag. 2
I democratici di Sinistra per la difesa del diritto alla salute .....	pag. 3
Intervento di Silvio Natoli .....	pag. 4
Intervento di Livia Turco .....	pag. 10
Intervento di Monica Bettoni .....	pag. 16
Intervento di Augusto Battaglia .....	pag. 19
Intervento di Grazia Labate .....	pag. 23
Intervento di Giulia Rodano .....	pag. 27
Contributo di Giuseppe Petrella* .....	pag. 33



# Il governo Berlusconi e le Regioni di destra smantellano la sanità: Tagli, Tasse, Tickets

## ***Hai bisogno di curarti? Paga***

Questa è la sanità del centro destra.

È in atto da parte del Governo Berlusconi e delle giunte regionali di centro destra un tentativo di stravolgere il sistema sanitario universale e solidale del nostro paese.

### ***Sono i fatti a dirlo:***

- **trasferimento dal pubblico al privato** di consistenti quote di risorse a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale;
- **reintroduzione** dei tickets;
- **aumento delle tasse** al fine di ripianare i deficit di Regioni come il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, il Lazio, la Liguria, la Calabria, la Puglia e la Sicilia (tutte governate dal centro destra) le cui politiche sanitarie hanno portato a situazioni preoccupanti;
- **tagli e ridimensionamento dei servizi territoriali** che colpiscono i più deboli: bambini, anziani, disabili, malati cronici, persone non autosufficienti;
- **allungamento delle liste d'attesa** per le prestazioni a maggior costo;
- **introduzione di nuove politiche** nei confronti di chi opera nel mondo della sanità, con contratti diversi da regione a regione, da azienda a azienda, da professionista a professionista sulla base di una ispirazione: rendere precario e subalterno il rapporto di lavoro e condizionare l'accesso dei giovani medici in cambio della sostanziale abolizione dell'esclusività di rapporto e della possibilità di svolgere la libera professione all'interno delle strutture pubbliche (voluta dal centro sinistra e "scelta" dall'80% dei medici).

**Il governo Berlusconi sta seguendo la strada che in Gran Bretagna ha portato i conservatori di Margaret Thatcher a smantellare il Servizio Sanitario Nazionale e che costringe oggi gli inglesi a recarsi all'estero per banali interventi chirurgici che il sistema non riesce più a garantire.**



# I DS per la difesa del diritto alla salute

## SERVIZI, SOSTEGNO, SOLIDARIETA'

83

I Ds e l'Ulivo si sono impegnati e si impegnano per un sistema sanitario basato sui principi dell'universalità, dell'eguaglianza e della solidarietà.

I Ds e l'Ulivo hanno elaborato una proposta il cui obiettivo è la difesa del diritto alla salute di tutti cittadini, nel contesto di un Servizio Sanitario Nazionale che, oltre le diagnosi, garantisca anche la prevenzione, cura e riabilitazione.

### Ecco le linee guida del nostro progetto:

- **Tutti i cittadini hanno il diritto a star bene.** La salute è un bene pubblico che deve essere promosso e garantito dalla responsabilità pubblica, quindi dalle istituzioni e da tutta la comunità.
- **Tutti i cittadini devono avere pari opportunità** di accesso ai servizi ed alle prestazioni sanitarie. Per questo il nostro federalismo è solidale. Ci preoccupa una sanità spezzata in 21 servizi sanitari regionali che, anziché promuovere l'eguaglianza delle opportunità, alimenta le disuguaglianze.
- **Un servizio sanitario è efficace** se la salute della popolazione è buona, se si fa educazione e prevenzione, se i servizi prendono in carico il paziente e lo assistono in tutto il percorso terapeutico e riabilitativo.
- **Il cittadino non può essere lasciato solo** di fronte alla malattia. Il servizio sanitario deve accompagnare il paziente nei diversi momenti del suo iter diagnostico e terapeutico affinché ognuno non debba cercare da solo le soluzioni ai propri problemi. Decisivo in questa funzione è il medico di famiglia che, supportato dal distretto, deve svolgere una funzione di "tutor" del paziente. Ed allora bisogna proseguire nella politica di programmazione sanitaria avviata dal Governo di Centro sinistra, la sola che può incrementare le risorse della medicina territoriale (quella più vicina ai cittadini) nonché rendere gli ospedali più efficienti, umani, con lo standard obbligatorio di camere a due letti con servizi.
- **Il Cittadino deve essere informato** sui servizi erogati dal Servizio Sanitario Nazionale. Per questo devono essere generalizzati i Centri Unici di prenotazione Telefonica.
- **Il cittadino non può essere sottoposto a lunghe attese** per poter fare un'analisi, un accertamento diagnostico, per essere curato ecc. Per questo bisogna dare massima trasparenza alle liste di attesa e snellire le procedure ed i tempi di attesa.
- **Gli anziani non autosufficienti** e le loro famiglie hanno il diritto a tutte le forme di assistenza residenziale e domiciliare utili e appropriate. Per questo abbiamo presentato in Parlamento una legge per istituire un Fondo che aiuti le famiglie nella cura dei loro anziani.

**Per ottenere questi obiettivi è necessario un sistema sanitario pubblico, solidaristico, universale, che non si pieghi a logiche economiche e di mercato e che non riduca la salute dei cittadini ad una merce da comprare o svendere a suon di assicurazioni private e fondi integrativi.**

86

## **Intervento di Silvio Natoli Responsabile dipartimento sanità**

---

Desidero innanzitutto ringraziare i presenti per la loro partecipazione a questo incontro che nasce dall'esigenza di ridefinire e riproporre all'attenzione della società e dei cittadini le linee che una sinistra riformista e di progresso intende portare avanti nel paese sui temi delle politiche sociali ed in particolare sul diritto alla salute.

Su questo terreno, ancor più che su altri, si misura la radicale alternatività di principi, culture e obiettivi fra destra e centrosinistra.

La sanità, la tutela della salute sono da sempre ai primi posti nella attenzione e nelle aspettative dei cittadini.

E la Sanità, non nascondiamocelo, è uno dei punti in cui maggiore è l'insicurezza, in cui il cittadino più si sente solo e in balia degli eventi.

Per questo nel nostro disegno politico, nello sforzo di ridare centralità al cittadino, la Sanità sarà, e non potrebbe essere altrimenti, un momento rilevante della nostra iniziativa.

Il nostro paese con la legge 833/78 ha scelto un sistema sanitario basato sui principi dell'universalità, dell'eguaglianza e della solidarietà, per il quale tutti contribuiscono e del quale tutti sono potenziali beneficiari. E' un sistema che, alla prova dei fatti, dimostra di essere più equo e anche finanziariamente più sostenibile rispetto a sistemi alternativi come quelli mutualistici od assicurativi.

Un Servizio Sanitario Nazionale che copre tutta la popolazione ha in questi 24 anni migliorato lo stato di salute del paese e ha contribuito al notevole allungamento della vita media.

Il rapporto 2000 dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, basato su una serie di indicatori tra i quali la mortalità infantile e perinatale e l'aspettativa di vita, pone l'Italia e il suo Servizio Sanitario Nazionale al secondo posto nel mondo in termini di qualità, ben al di sopra di molti paesi che dedicano alla sanità una quota più alta del loro Prodotto

Interno Lordo (gli Stati Uniti, ad esempio, sono collocati al 37° posto).

Nella passata legislatura, grazie ai governi di centrosinistra, nuovi e importanti passi avanti sono stati compiuti con il varo del piano sanitario 1998/2000 - intitolato: un patto di solidarietà per la salute, con la proposta di piano sanitario 2001/2003 intitolato: dalla sanità alla salute - affossato poi dal governo Berlusconi -, con l'incremento delle risorse per la sanità, con il decreto legislativo 229 e la legge 328 e con molti provvedimenti di settore tendenti a rafforzare le tutele e a valorizzare le professioni degli operatori.

L'intero sistema sanitario era chiamato, da questo insieme di norme, a un nuovo salto di qualità per una maggiore qualificazione dell'assistenza, per un utilizzo più efficace delle risorse, per il superamento di forti differenze e ingiustizie, per una maggiore capacità di ascolto e di risposta ai bisogni dei cittadini.

Il principio ispiratore era che una maggiore capacità del Servizio Sanitario Nazionale a rispondere alla domanda di prestazioni dei cittadini avvenisse all'interno di politiche e piani per la salute che individuando le priorità sostenessero il cittadino-utente in una scelta consapevole e libera.

E' ormai diffusa, infatti, la consapevolezza che gli elementi che determinano le condizioni di salute di una popolazione vanno ricercati nelle condizioni sociali, economiche e culturali. Gli "stili di vita" (comportamenti alimentari, attività fisica, uso di alcol e tabacco, stress,) e le "condizioni di vita" (inquinamento atmosferico, inquinamento acustico, inquinamento elettromagnetico, aumento della mobilità, incidenti stradali e domestici,) hanno assunto un ruolo determinante, come causa o concausa, nella sopravvenienza delle patologie più diffuse.

Un sistema sanitario che si limitasse alla razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse e alla crescita casuale delle prestazioni

erogabili, un sistema non orientato da politiche e piani per la salute non rappresenterebbe una risposta efficace ai problemi concreti dei cittadini.

Salute collettiva e benessere individuale sono nel terzo millennio un insieme inscindibile e solo un sistema sanitario universale promosso e garantito dalla responsabilità pubblica, quindi dalle istituzioni e da tutta la comunità può coniugarle efficacemente. Infatti un sistema sanitario è efficace se la salute della popolazione è buona, se fa educazione e prevenzione, se prende in carico il paziente e lo assiste in tutto il percorso terapeutico e riabilitativo, se non concentra nell'ospedale tutte le opportunità terapeutiche, se non lascia il cittadino solo con la malattia.

La spinta al cambiamento nasceva, anche, dalla consapevolezza dei limiti e delle distorsioni che si erano verificati nel sistema sanitario e che il cittadino ogni giorno sperimentava.

Il Servizio Sanitario Nazionale, in tutte le sue componenti pubbliche e private, presentava e ancor oggi presenta un aspetto a macchia di leopardo con aree di eccellenza e punti di inefficienza e di degrado, con un forte divario fra centro-nord e sud, con tempi di attesa spesso intollerabili, con comportamenti di tipo grottescamente "aziendalistico" che penalizzavano fortemente l'esercizio del diritto alla salute di tutti i cittadini.

Un Servizio Sanitario Nazionale che doveva quindi rinnovare e ritrovare appieno la sua "missione", uscire dalla autoreferenzialità, rispondere al cambiare della cultura e dei bisogni di una società che viveva e vive il diritto alla salute e al benessere con maggiore consapevolezza e partecipazione.

Una sanità che era ai livelli più bassi per la spesa pubblica fra i paesi industrializzati e nella quale cresceva in modo vorticoso la spesa privata fatta dai singoli cittadini.

La vittoria del centrodestra alle elezioni politiche ha radicalmente mutato lo scenario.

Il governo Berlusconi all'inizio si è mosso con prudenza e ambiguità tentando una operazione di omologazione Sirchia - Veronesi e al contempo operando uno spoil system radicale.

La prudenza e le ambiguità erano legate alle forti contraddizioni interne fra chi spinge per una devolution totale con la cancellazione della stessa idea di un servizio sanitario nazionale, e chi invece ritiene ancora necessaria una funzione dello Stato e anzi pensa di rafforzare il ruolo e le funzioni del governo centrale per ridisegnare un modello di sanità alternativo al 229.

L'ostilità manifestata da importanti settori del centrodestra nei confronti del ruolo della conferenza Stato-Regioni e la rivendicazione di un "potere del parlamento" e la spinta, invece, verso la piena autonomia da parte della lega e di molte regioni del nord rendono debole il ministro Sirchia e paralizzano l'azione di governo.

In questo contesto nel quale si confrontano e scontrano opzioni contrapposte emergono alcuni punti fermi della politica della destra sulla sanità.

Il primo è la spinta verso la privatizzazione di pezzi importanti del servizio sanitario.

La trasformazione degli IRCCS in fondazioni con l'entrata di capitali privati e con l'affidamento della gestione a privati non può che cambiare natura e missione di queste strutture.

Si vogliono vendere o meglio svendere i gioielli di famiglia per poi allargare al resto della rete ospedaliera questa prospettiva.

Al nostro interno ha fatto un po' di strada la suggestione che le fondazioni potessero rimettere in gioco i comuni ma va detto con nettezza che l'operazione fondazioni ha come presupposto fondamentale la cessione del patrimonio pubblico (strutture etc.) e l'entrata di capitali privati che pretenderanno come contropartita (essendo obbligatoriamente di minoranza) il potere di determinare la gestione e gli indirizzi per recuperare in termini di profitto indotto l'impossibilità della fondazione di creare utili per i suoi soci.

In questo quadro i comuni sono assenti (vedi bozza PSN) e le regioni e lo stato centrale avranno il ruolo di foglia di fico o di commensali di pietra e avranno potere di intervento solo su aspetti marginali e di immagine.

Ma ancora. La tendenza a privilegiare la crescita di prestazioni diagnostiche o

chirurgiche molto "redditizie" e quindi suscettibili di futuri processi di outsourcing indurranno lo spostamento di prestazioni fondamentali dalla competenza del SSN a quella del mondo delle assicurazioni e dei fondi integrativi con una progressiva trasformazione in senso privatistico dell'assistenza sanitaria.

Contemporaneamente assistiamo oggi al tentativo di spostare sul versante sociale il costo della integrazione socio-sanitaria con l'intento di introdurre diffuse forme di compartecipazione dei cittadini anche per prestazioni a prevalente carattere sanitario, con un utilizzo perverso dei LEA.

Quale altro significato ha, se non in un ottica di privatizzazione, la norma che colloca le sperimentazioni gestionali al di fuori di criteri definiti sottraendoli ai principi fondamentali ai sensi dell'art.117 della Costituzione?

Il secondo riguarda le politiche nei confronti di chi opera nel mondo della sanità.

Su tutto il tentativo di superare l'idea stessa di esclusività di rapporto e la contrattazione nazionale e di categoria introducendo una vera e propria deregulation, con contratti diversi da regione a regione, da azienda a azienda, da medico a medico.

A ciò si aggiunge la precarizzazione dei neo assunti che devono superare un "esame finale" dopo 2 o 5 anni per passare a tempo indeterminato e sono per questo quotidianamente ricattabili e l'introduzione di medici a gettone, a rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, che possono finire per sostituire i medici a tempo indeterminato.

In questo caos programmato l'esclusività di rapporto dei medici perde di significato, si aprono finestre per eccezioni aziendali di ogni tipo, si riattribuisce con alcuni escamotage a personale a rapporto non esclusivo la dirigenza delle strutture complesse, si tende a eliminare l'attività intramoenia redditizia, a favore dei privati che scalpitano, lasciando ai medici la "libertà" di operare senza limiti nei loro studi privati. Si pensa di annullare di fatto l'esclusività di rapporto e nulla si dice sulle cospicue risorse che hanno finanziato questa operazione e che sembrano essere destinate a trasformarsi in una pura regalia sollecitando forti reazioni del comparto che ha

digerito a fatica questa "operazione". Certo su questo tema scontiamo anche scelte passate non felici bastava forse stabilire che l'opzione fra intra e extra moenia fosse legata alla durata dei contratti, piuttosto che regalare ai nostri avversari il cavallo di battaglia della irreversibilità della scelta in un paese in cui il concetto di irreversibilità non esiste. Stessa "politica", se vogliamo, per gli infermieri e le professioni sanitarie.

Babele contrattuale e libera professione, deregulation e mercato, con l'idea di far lavorare di più gli infermieri spendendo di meno utilizzandoli per la libera professione nelle stesse strutture in cui operano; più che l'elogio della modernità sembra il vecchio lavoro a cottimo, con una concezione ancillare e subalterna delle professioni non mediche.

Il terzo è il ritorno ad un centralismo regionale con la negazione del processo di aziendalizzazione e la cancellazione di fatto del ruolo delle autonomie locali.

Molte sono le norme, che riportano in capo alle regioni compiti gestionali in materia di acquisizione di beni, di appalti e di controllo delle prestazioni erogate. Norme che, utilizzate ad arte, svuotano l'autonomia imprenditoriale delle aziende, nelle quali è particolarmente indebolito il direttore generale, ingabbiato da consigli di direzione non consultivi e impossibilitato a decidere autonomamente sulla scelta dei dirigenti, facoltà che tende a tornare alle corporazioni.

In questo quadro in cui la regione non legifera ma gestisce e l'azienda diventa supporto burocratico e terreno di scontro fra le lobby, il ruolo dei comuni non ci può essere di fatto ed un altro pezzo di controriforma viene, ancora una volta senza proclami, realizzato.

In sostanza il quadro che si delinea è quello di un sistema sanitario che si differenzia sul territorio fino a configurare 20 diversi sistemi, con norme, contratti e diritti diversi presupposto per una norma di legge che sancisca e legittimi fino in fondo questa situazione.

Del resto molte regioni già da molto tempo hanno scelto percorsi alternativi a quelli fissati dalla normativa vigente ed è risultata

impervia e, di fatto, impercorribile la strada dell'imposizione del rispetto delle leggi.

Accanto a questi "principi ispiratori" che sono in fase di discussione e approvazione con tutte le contraddizioni ricordate fra governo e regioni ciò che marcia sono: tasse, ticket, tagli, ridimensionamento dei servizi per i soggetti deboli e marginali, progressivo spostamento di risorse dal territorio all'ospedale, dal pubblico al privato, abbandono totale delle politiche di prevenzione e di promozione della salute, del finanziamento della ricerca biomedica pubblica.

La filosofia di fondo che muove scelte nazionali e locali del centro destra si può riassumere nella negazione del concetto di diritto alla salute come diritto di cittadinanza e nel mix fra profitto e filantropia che offre servizi a carico diretto o indiretto per la totalità dei cittadini e la carità in un servizio pubblico residuale per i poveri.

**LE PROPOSTE DEI DEMOCRATICI DI SINISTRA.**

Con la conferma referendaria delle modifiche al titolo V della Costituzione e con l'entrata in vigore dei LEA le politiche legate al diritto alla salute e alla assistenza devono vedere l'aggiornamento di due elementi strategici: il primo legato al superamento della una unicità del modello organizzativo e gestionale del sistema sanitario; il secondo alla enunciazione e alla declinazione del diritto alla salute.

Questi due elementi, del tutto interni e coerenti alle politiche del centrosinistra, vanno depurati dalle distorsioni e dall'uso strumentale del centro destra, per coglierne le potenzialità di innovazione e di progresso.

In un sistema sanitario nel quale lo stato centrale definisce principi e indirizzi fondamentali fra i quali;

- **universalità** di accesso e libertà di scelta del luogo di cura in base alle necessità di ciascuno e non alle possibilità economiche;
- **globalità** della copertura per tutti i servizi e le prestazioni necessarie e appropriate;
- **finanziamento** pubblico attraverso la tassazione generale.

Le regioni sulla base delle proprie peculiarità, della loro struttura organizzativa, possono in maniera più efficace e diretta individuare gli strumenti più idonei a garantire l'effettivo esercizio del diritto alla salute dei cittadini in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

L'emanazione dei LEA da piena conoscenza e identifica i diritti soggettivi dei cittadini permettendo ai singoli o alle associazioni di rivendicare con puntualità l'applicazione. In questo contesto è possibile portare a sintesi feconda due esigenze, due aspetti fondamentali. La libertà di scelta e il diritto alla tutela. La destra ha fatto della libertà di scelta la sua bandiera e spesso il centrosinistra ha contrapposto all'idea di libertà di scelta della destra il principio del diritto alla assistenza e alla tutela "regalando" all'avversario una parola d'ordine che è profondamente iscritta nel suo patrimonio genetico.

Chi, come la destra, dice che il sistema deve garantire ogni prestazione a prescindere dalla sua validazione scientifica e da requisiti verificati non favorisce la libera scelta ma mette a repentaglio la salute.

**Noi siamo per una piena e consapevole libertà di scelta del cittadino tra trattamenti alternativi, tra diversi professionisti, tra gli erogatori accreditati nell'ambito di prestazioni utili e appropriate.**

Appropriatezza ed efficacia sono l'altra faccia dell'equità e dell'efficienza che unite all'informazione permettono l'esercizio della libera scelta.

Ma non c'è solo il tema della libertà di scelta fra le priorità dei cittadini, emerge con forza l'esigenza della presa in carico, dell'esercizio reale del diritto alla assistenza, della necessità di non essere lasciati soli nel momento di maggiore difficoltà. Se la sanità non vorrà diventare un supermercato dove scegliere di acquistare prestazioni in base alla pubblicità, senza informazioni corrette e senza sistemi efficaci di controllo della qualità, torna in primo piano il ruolo del medico di famiglia, il medico di medicina generale.

Il medico di famiglia, integrato funzionalmente nel distretto, è il principale

interprete dei bisogni del cittadino. A lui tocca il compito più importante, in un rapporto di fiducia con il paziente, guidandolo nel corretto utilizzo dei servizi distrettuali, specialistici ambulatoriali ed ospedalieri.

Si delinea così, a grandi linee, il sistema sanitario rinnovato che il centrosinistra persegue dalle postazioni di governo e di opposizione che ricopre: un sistema che, sulla base di indirizzi nazionali, garantisce uguali diritti in tutto il paese, erogati sulla base di scelte organizzative e gestionali definite dalle regioni, un sistema che prende in carico il cittadino e lo accompagna nelle sue libere scelte senza soffocarlo e senza abbandonarlo, un sistema che programma il suo sviluppo su piani e politiche per la salute che rispondono alla domanda esplicita del cittadino ma interpretano anche bisogni collettivi di salute. In questo sistema sanitario saldamente ancorato nei suoi principi alla legge 833 ma profondamente rinnovato esercitano un ruolo determinante i soggetti istituzionali e non che sono diretta rappresentanza dei cittadini. I sindaci e i comuni, le associazioni per la tutela dei cittadini, le forze sindacali e sociali sono il principale interlocutore dei diversi momenti di governo del sistema e devono essere coinvolte nei momenti di programmazione degli obiettivi di salute e nelle fasi di verifica e controllo dei risultati concreti e del funzionamento dei servizi. A questi soggetti va dato più ascolto, più potere, più strumenti, per combattere l'autoreferenzialità che rappresenta una congenita del sistema.

In conclusione alla nostra riflessione crediamo necessario proporre all'attenzione e all'iniziativa di tutte le forze che si battono per il diritto alla salute alcuni obiettivi su cui i democratici di sinistra si stanno impegnando.

**Snellire** le procedure e intervenire sul territorio per ridurre i tempi di attesa garantendo al tempo stesso la massima trasparenza delle liste; ciò è possibile:

**con la prenotazione diretta** da parte dei servizi delle prestazioni successive all'atto della prima visita (visite di controllo etc);

**promuovendo l'accesso diretto**, senza prenotazione, per tutte le prestazioni in cui ciò è possibile ad es esami di laboratorio;

**individuando le prestazioni urgenti** (immediate!) e le prestazioni urgenti differibili (entro 3 giorni ) su indicazione del medico proponente;

**definendo da parte delle ASL** i tempi massimi relativi a ciascuna prestazione al di là di quelle individuate nei punti precedenti con la garanzia del rispetto dei tempi anche attraverso l'utilizzo a carico della azienda della attività intramoenia o l'acquisto delle prestazioni da altri soggetti accreditati;

**velocizzando la consegna dei referti** relativi agli esami strumentali che, salvo esami particolarmente complessi, deve avvenire entro 3 giorni lavorativi dalla data di effettuazione.

**Combattete procedure burocratiche**, inutili sia al fine di contenere i costi che di garantire la trasparenza, vissute come una incomprensibile vessazione di uno stato arrogante e ottuso (strumenti come il pagamento con bancomat, prenotazione telefonica o via rete, presso il medico di famiglia, sono in molte realtà pratica corrente ma spesso non hanno asilo nel SSN).

**Colmare**, con la generalizzazione di Centri Unici di Prenotazione telefonica, integrati a livello regionale, l'assenza di informazioni adeguate sui servizi erogabili dal SSN. E' all'ordine del giorno il cittadino che cerca a caso fra i presidi sanitari quello che può rispondere tempestivamente ai suoi bisogni.

**Indirizzare e ed accompagnare** il paziente nei diversi momenti del suo iter diagnostico e terapeutico affinché ognuno non debba cercare da solo soluzioni ai propri problemi in un contesto che non capisce e non lo aiuta; decisivo in questa funzione il medico di famiglia che, supportato dal distretto, deve svolgere una funzione di "tutor" del paziente.

**Lanciare e valorizzare l'iniziativa legislativa** sulla non autosufficienza, con un progetto e un fondo nazionale, per garantire agli anziani e ai soggetti più deboli e alle loro famiglie il diritto a tutte le forme di assistenza residenziale e domiciliare utili e appropriate.

**Proseguire nella politica di programmazione sanitaria** avviata dal precedente governo di centro-sinistra, la sola che può incrementare le risorse della medicina territoriale (quella più vicina ai cittadini);

nonché riconvertire la rete ospedaliera, rinnovandola e rendendola più umana, con lo standard obbligatorio di camere a 2 letti con servizi.

**Offrire al cittadino** una possibilità di scelta reale, ben diversa da quella demagogicamente sventolata dal centro-destra: dov'è la libertà di scelta quando il cittadino ha come unica opzione le cure ospedaliere? Quando una famiglia con una persona disabile o un anziano non autosufficiente non trova servizi come l'assistenza domiciliare, il centro diurno, la residenza protetta o il servizio di riabilitazione? Quando una persona esce dall'ospedale ed ha bisogno di riabilitazione e assistenza ma deve cercarsi da sola il servizio o addirittura pagarselo?

**Contrastare con decisione le linee della politica del centro-destra** incompatibili con un servizio vicino al cittadino, capace di sostenerlo concretamente quando ha bisogno di cure, di riabilitazione e di assistenza; in particolare ci riferiamo alle politiche di privatizzazione del Sistema Sanitario Nazionale, alle ipotesi di devolution selvaggia, alla cancellazione della contrattazione nazionale di categoria per medici e personale sanitario e alla conseguente precarizzazione dei medici (ridotti a subalterni del potere politico-clientelare) e ad ogni ipotesi di relegazione dei soggetti deboli (tossicodipendenti, malati di mente, anziani non autosufficienti, persino donne e bambini) in ghetti-riserve che cancellerebbero anni di conquiste civili e democratiche.

Tutte le proposte del centro-sinistra in tema di politica sanitaria si ispirano ad un principio fondamentale: la salute è un bene pubblico che deve essere promosso e garantito dalla responsabilità pubblica, attraverso un Servizio Sanitario Nazionale nel quale soggetti pubblici, no-profit e privati concorrono al raggiungimento di obiettivi di salute programmati.

Per questo difendiamo un sistema sanitario pubblico, solidaristico, universale, che non si piega a logiche economiche e di mercato e che non riduce la salute dei cittadini ad una merce da comprare o vendere.

## **Intervento di Livia Turco Responsabile dipartimento Welfare**

---

**"BUONA SALUTE A TUTTI"** con questa parola d'ordine intendiamo promuovere come DS, nell'ambito delle iniziative dell'Ulivo, una campagna di incontri con i cittadini e con gli operatori della sanità per contrastare il progetto Sirchia, per difendere il sistema sanitario nazionale e renderlo così all'altezza della domanda di salute dei cittadini del 3° Millennio.

Il diritto alla salute è un bene primario - tutelato dalla Costituzione - uno dei fondamentali diritti di cittadinanza. E' la premessa essenziale per costruire una società più giusta ed uno sviluppo economico a misura di persona.

Lo ha detto Silvio Natoli nella sua puntuale ed efficace relazione.

Lo hanno detto gli Assessori, Bissoni e Rossi nelle loro comunicazioni. Lo ha detto Rosy Bindi con l'autorevolezza che le conosciamo. Lo hanno detto - e questo è un fatto di grande rilievo - i presidenti delle Associazioni dei Medici che qui sono intervenuti.

**C'è un messaggio forte che vogliamo lanciare da questo incontro: il diritto alla salute dei cittadini, soprattutto di quelli più deboli ed indifesi, è seriamente messo in discussione dalle politiche del governo Berlusconi.**

Bisogna scendere in campo e costruire una battaglia che per intensità, legami sociali, forza contrattuale sia eguale a quella in difesa dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori. Da questo punto di vista è molto importante che le associazioni dei Medici abbiano lanciato una grande raccolta di firme a sostegno del Servizio Sanitario Nazionale e noi saremo a loro fianco in questa loro campagna. Perché così intendiamo condurre la nostra battaglia per il diritto alla salute: con i cittadini, con le associazioni, con i medici.

Nel convincimento profondo che un sistema sanitario universalistico e solidale, che metta al centro la salute del cittadino, valorizza fortemente l'autonomia e la professionalità del medico, non solo nella sua capacità clinico terapeutica ma anche nella sua dimensione etico/sociale.

Qualità della professione e contesti organizzati secondo regole condivise sono il futuro in campo sanitario, "non il liberi tutti, senza regole" come Sirchia vorrebbe.

Il Governo di centrodestra non ha avuto fino ad ora il coraggio di presentare una riforma alternativa alla legge 833 ed alla riforma Bindi. Tuttavia, le sue scelte vanno nella direzione della destrutturazione del sistema pubblico, mettendo in discussione il principio della sostenibilità finanziaria, dell'equità, dell'uniformità delle prestazioni.

Nella definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza è stata rotta la contestualità nella valutazione tra bisogni e risorse ed è solo la disponibilità finanziaria ad indicare il livello di assistenza.

La destrutturazione del sistema pubblico è condotta attraverso politiche di privatizzazione ma, soprattutto, attraverso una politica di "abbandono".

Il Governo "abbandona" il Servizio Sanitario Nazionale non facendo investimenti, promuovendo piani sanitari generici e propagandistici, riducendo le risorse. "Abbandona" la riforma federale dello Stato non impegnandosi nella applicazione del Titolo V.

Su questo punto il governo oscilla tra un centralismo, con atti che sono di vera e propria ingerenza nell'autonomia regionale e le proposte della devoluzione.

Questa situazione di "abbandono", di mancanza di un governo autorevole della

sanità genera incertezza e confusione ed alimenta l'idea che l'unica strada percorribile sia quella di 21 servizi sanitari regionali. Una sanità spezzata in 21 parti.

Tuttavia, sta emergendo il profilo di una politica del centrodestra in campo sanitario. Essa si basa sui seguenti principi: il superamento dell'universalismo; il cittadino come attore del consumo di prestazioni; la convinzione che la quantità di prestazioni e la facilità di accesso ad essa sia la strada per promuovere la salute.

Una concezione, dunque, molto "prestazionistica" della sanità. Si comprende così l'abbandono della politica di prevenzione, dell'integrazione socio sanitaria, della medicina territoriale, dei servizi consultoriali e della prevenzione dell'aborto.

**La nostra scelta fondamentale resta quella di un sistema sanitario basato sui principi di universalità, di uguaglianza e di solidarietà; un servizio sanitario che riconosca a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, il diritto alla tutela della salute, che sia finanziato attraverso la fiscalità generale sulla base del principio "paga chi può a favore di chi ha bisogno"; che non subordini il diritto alle prestazioni alla disponibilità a pagare dei singoli cittadini.**

Confermiamo e rilanciamo questa scelta per ragioni di **equità** ma anche di **efficacia, efficienza e sostenibilità finanziaria.**

In ciò siamo confortati dalla differenza fra l'esperienza americana e quella dei Paesi Europei. Il sistema assicurativo degli Usa costa di più e incide più pesantemente, sia sul bilancio pubblico che sul PIL, dei sistemi pubblici europei.

Lo evidenziano alcune cifre: la spesa per beni e servizi sanitari da parte delle assicurazioni Usa incidono del 14% sul PIL a fronte dell'8% della spesa sanitaria dei Paesi europei; la spesa pubblica per sanità negli Usa è pari al 6,7% del PIL a fronte del 5,8% che l'Italia spende per garantire l'assistenza a tutti i cittadini. Ma ben 44 milioni di cittadini - pari al 14% dell'intera popolazione Usa - resta totalmente sprovvista di protezione sanitaria: non rientra né nelle assicurazioni né nell'assistenza pubblica.

Nella maggioranza dei casi si tratta di persone per le quali il costo delle assicurazioni è eccessivo: individuo a basso reddito, lavoratori di piccole imprese, cittadini in cattive condizioni di salute, quelli, cioè, che hanno sicuramente bisogno di tutela sanitaria ma si vedono esclusi dalle assicurazioni proprio perché il verificarsi dell'evento morboso è altamente probabile. Ecco il paradosso in cui cadono i cultori del Mercato e delle assicurazioni: se sei a rischio di malattia sei escluso dalle assicurazioni perché costerai!

Noi vogliamo rilanciare l'impegno per un servizio sanitario pubblico, universalistico e solidale mettendo al centro i bisogni dei cittadini e dunque gli **Obiettivi di Salute.**

**Salute, eguaglianza nell'accesso ai servizi, appropriatezza delle prestazioni, presa in carico, innovazione:** questi sono gli obiettivi con i quali sfidiamo il centrodestra e la sua bandiera della libertà di scelta e del cittadino come attore del consumo sanitario.

Chiediamo alla destra: di quale libertà di scelta parlate quando mancano i servizi e i posti letto, quando il cittadino è solo davanti alla malattia, quando una volta dimessa dall'ospedale una persona che ha bisogno di cure o riabilitazione non sa a chi rivolgersi?

La libertà di scelta non può essere contrapposta al nostro Servizio Sanitario Nazionale che tutela, esattamente, la libertà di scelta del medico e del luogo di cura.

In verità, quando il centro destra parla di libertà di scelta non si riferisce alla libertà di **scegliere** il medico o il luogo di cura ma alla libertà di scegliersi la Mutua, l'assicurazione rompendo così il principio universalistico di tutela della salute.

E ciò non promuove la libertà di scelta ma aumenta le disuguaglianze e aumenta le situazioni di svantaggio e di discriminazione.

La sfida che ci sta di fronte è quella di rendere **effettiva** queste libertà di scelta. Questo significa garantire l'equità e promuovere la solidarietà. Rendere effettivo l'accesso ai servizi e alle prestazioni e garantirne la qualità. Garantire prestazioni appropriate, efficaci e scoraggiare il mero consumismo, correggere l'illusione secondo cui è la

quantità di prestazioni e la facilità dell'accesso ciò che garantisce la salute.

**Un servizio sanitario è efficace se la salute delle persone è buona, se si fa educazione e prevenzione, se i servizi prendono in carico il paziente e lo assistono in tutto il percorso terapeutico e riabilitativo.**

Mettiamo al centro gli **obiettivi di salute** perché la nostra battaglia non è una difesa ideologica del sistema sanitario pubblico, universalistico e solidale ma in quanto esso è strumento efficace per promuovere la salute dei cittadini, per favorire il benessere e la coesione sociale.

Mettiamo al centro delle nostre battaglie gli **obiettivi di salute** perché ciò che ci sta a cuore è la coesione sociale, il benessere, il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

Perché così è più chiara anche la posta in gioco nella contrapposizione con il centro destra. Che non è la difesa di strumenti e modelli ma il superamento delle disuguaglianze ed il miglioramento delle condizioni di vita delle persone.

Ed a questo proposito, consentitemi una riflessione.

Pensiamo al mondo e assumiamo come nostra la responsabilità di una politica per il superamento delle tragiche disuguaglianze che in materia di salute attraversano il nostro mondo.

E ricordiamoci che c'è un rapporto molto stretto tra livello del reddito, dell'istruzione e livello della mortalità e della morbilità.

Le cosiddette "determinanti" della salute sono innanzitutto le condizioni ambientali e gli stili di vita. E' il loro miglioramento che nel corso dei secoli ha aumentato la speranza di vita e ridotto la mortalità e la morbilità.

I risultati indicano che nei Paesi in via di sviluppo la speranza di vita cresce con l'aumento del livello medio del reddito pro-capite, mentre in Paesi sviluppati la speranza di vita aumenta con il decrescere delle disuguaglianze in termini di reddito e di istruzione all'interno della collettività.

Attualmente, nei Paesi sviluppati, oltre l'80% della mortalità e della morbilità è attribuibile alle malattie croniche. Il Progressivo aumento della durata della vita ha prodotto un aumento

delle malattie degenerative e un deterioramento delle condizioni di vita di molti sopravvissuti.

Dobbiamo, dunque, misurarci con nuovi bisogni di salute, quelli connessi all'invecchiamento - promuovendo la capacità di convivere attivamente con la malattia - e quelli delle persone che non guariscono.

Al soddisfacimento di questi bisogni il contributo delle cure mediche è relativo mentre è relevantissimo quello dell'assistenza, dalla presa in carico o il contributo della ricerca scientifica e dell'innovazione medica.

**"Buona salute a tutti" lo slogan della nostra campagna, vuole indicare i seguenti obiettivi di salute:**

1. promuovere l'equità nella salute;
2. promuovere il diritto alla salute puntando sulla prevenzione;
3. garantire la presa in carico delle persone in un percorso di prevenzione, cura e malattia,
4. promuovere l'innovazione, la ricerca e valorizzare le risorse umane

**L'equità nella salute**

L'equità nella salute è il primo obiettivo di una forza di sinistra.

Le persone meno abbienti e con più basso reddito hanno una minore attesa di vita e sono più soggette a malattie e disabilità.

Le persone che godono di una posizione sociale privilegiata, hanno un titolo di studio elevato o svolgono un lavoro di prestigio e ben remunerato, vivono più a lungo e si ammalano di meno rispetto alle persone che hanno una posizione sociale inferiore, non accedono all'istruzione superiore o svolgono professioni meno remunerative e meno accreditate.

Nella nostra società, a fronte del generale miglioramento dello stato di salute della popolazione, la distanza tra poveri e ricchi riguardo alle opportunità di vita e di salute è rimasto invariato.

Nerina Dirindin nel suo "Elementi di economia sanitaria" mette in risalto come i

risultati di numerosi studi relativi a specifici settori di intervento offrono indicazioni molto precise circa il rapporto tra condizione sociale e stato di salute. Ad esempio, i servizi sanitari **di tipo preventivo** vedono una maggiore propensione all'adesione a programmi di screening di provata efficacia (quindi, ad esempio, i programmi di diagnosi precoce delle patologie tumorali delle donne) da parte di persone appartenenti a ceti sociali più abbienti.

La definizione delle diagnosi e il ricorso a cure specialistiche in ospedale si verificano ad uno stadio più avanzato della patologia per gli individui appartenenti alle classi sociali più povere.

Inoltre le condizioni socio-economiche influiscono sull'adeguatezza e la tempestività dei percorsi seguiti al momento della degenza ospedaliera.

Si pensi, ad esempio, alle difficoltà degli anziani ad essere messi in un centro di riabilitazione o ad essere inseriti in programmi di recupero funzionale.

**Insomma, i meno abbienti hanno minore capacità di scelta (tra le diverse opzioni disponibili) minore probabilità di seguire i percorsi più adeguati, minore capacità di adesione ai programmi in cui sono coinvolti, maggiore difficoltà di interazione con gli operatori sanitari.**

**Informazione, fiducia e sostegno** sono risorse decisive per vivere in buona salute, per garantire la tempestività e l'accuratezza della diagnosi, per l'efficacia dei processi di cura e di riabilitazione.

Infatti, la ricerca epidemiologica e psicosociale ha messo in evidenza, in modo organico, l'effetto delle relazioni sociali sull'andamento di numerose patologie.

Coesione e solidarietà dei legami familiari e del complesso delle relazioni primarie riducono la percezione della gravità degli eventi morbosi.

Nei soggetti privi di relazioni di sostegno, la sofferenza fisica e psicologica rispetto a determinate patologie è più intensa. La mortalità ed alcuni eventi morbosi sono significativamente più elevati tra le persone con scarse relazioni sociali.

Promuovere l'**equità nella salute** significa individuare alcune urgenti priorità:

- la centralità dei programmi integrati per la promozione della salute;
- la disponibilità di servizi, presidi, prestazioni sul territorio, vicini ai cittadini;
- il superamento delle diverse barriere che si frappongono all'accesso dei servizi da parte dei cittadini;
- la capacità dei servizi sul territorio di prendere in carico il cittadino, di non lasciarlo solo di fronte alla malattia, di accompagnarlo nella scelta delle prestazioni.

Promuovere l'**equità nella salute** significa attuare l'art.32 della Costituzione.

La sfida dell'**equità** è di fronte ad una grande prova che può determinare nuovi traguardi ma anche passi indietro: **la prova del federalismo.**

**La nostra battaglia è per un federalismo solidale e, dunque, per una battaglia nazionale che abbia come protagonisti i nostri governi regionali per affermare uniformità del Servizio Sanitario Nazionale.**

Sono i nostri governi regionali e locali i terreni più avanzati per una efficace battaglia in difesa del Servizio Sanitario Nazionale.

**Perché le nostre regioni stanno mettendo in campo una politica della salute che, in coerenza con la legge 833 e la Riforma Bindi, sta dimostrando di essere più efficace di quella del centrodestra.**

**Questa differenza è molto netta: tagli, tasse, ticket e la politica dei governi regionali di centrodestra; sanità, servizi, sicurezza è quella del centrosinistra.**

**Per questo noi consideriamo il governo regionale e le nostre regioni gli attori primari della politica sociale.**

**Per questo noi vogliamo cogliere tutte le opportunità del federalismo e chiediamo alle nostre regioni una doppia responsabilità. Mettere in campo una politica per la salute alternativa a quella del centrodestra e portare avanti una**

**battaglia per un federalismo solidale che sia capace di garantire l'uniformità e l'universalità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.**

**Per questo è importante procedere non solo alla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza ma anche della Legge Nazionale di principi così come previsto dalle riforme del Titolo V.**

Soprattutto sarà importante un'iniziativa coordinata dalle regioni del centrosinistra che utilizzi tutte le facoltà che offre loro la riforma del Titolo V, così come hanno indicato con efficacia gli Assessori Bissoni e Rossi.

Gli altri, importanti obiettivi di salute che poniamo al centro delle nostre battaglie sono:

**Grandi investimenti per la prevenzione** – educazione sanitaria, tutela della salute nei luoghi di vita e di lavoro, tutela ambientale, tutela alimentare – lotta alle patologie più diffuse: malattie cardio e cerebrovascolari, tumori, malattie infettive, malattie professionali, malattie croniche degenerative della popolazione anziana. Risorse e strumenti chiari, non come nel Piano Sanitario Nazionale di Sirchia che rimane l'elenco delle buone intenzioni. Noi indichiamo (come è illustrato nel documento preparato dalla Senatrice Monica Bettoni e da Guido Guidi) le seguenti priorità: 1) in ogni comune un Piano Integrato di salute; 2) in ogni regione programmi di screening oncologici; 3) rilancio delle politiche di sicurezza nei luoghi di lavoro.

**Qualificazione dell'assistenza sanitaria di base nel distretto**, attraverso lo sviluppo dell'assistenza domiciliare integrata e l'integrazione di quest'ultima con i servizi sociali – un meccanismo che restituirà un ruolo di primo piano al medico di famiglia, rendendo il contatto fra cittadino e Servizio sanitario più personale e diretto. Un medico di famiglia in grado di lavorare in rete con lo specialista, il medico ospedaliero; di seguire le fasi di convalescenza e le necessità riabilitative del proprio paziente, della sua storia clinica e dei suoi percorsi di malattia. Risorse e strumenti a partire dal rinnovo della Convenzione di Medicina Generale e dai

programmi di informatizzazione che il Governo, a parole, dice di voler affrontare;

**Creazione di percorsi assistenziali per la riabilitazione e la costituzione di una rete a sostegno dei soggetti deboli** – anziani, disabili, tossicodipendenti, malati cronici o mentali – al di fuori delle istituzioni ospedaliere, con lo sviluppo delle case famiglia, assistenza domiciliare, collaborazione con il volontariato ed il terzo settore. Attuare pienamente l'atto di integrazione socio sanitaria e portare avanti la legge di recente presentazione sul Fondo Sociale per gli Anziani, per gli anziani non autosufficienti; rilancio dell'efficacia della legge 328/00 per un settore integrato di interventi e servizi sociali.

**Grande impulso alla ricerca biomedica e alla sperimentazione, specie nei settori – trapianti, riabilitazione, malattie rare** – in cui l'Italia è più in ritardo. Va rafforzata sia la ricerca di base sia quella che migliora la qualità dei farmaci, delle terapie, degli strumenti diagnostici, anche con l'ausilio delle imprese che operano nel settore.

**Rinnovamento e potenziamento delle strutture ospedaliere secondo il nuovo progetto di ospedale umanizzato e personalizzato di Renzo Piano.** Riequilibrio NORD-SUD a favore del Mezzogiorno, soprattutto per quel che riguarda fondi di investimenti in strutture e tecnologie in modo da evitare eccessive mobilità dei cittadini e soprattutto i "viaggi della speranza".

**In parallelo, è nostra intenzione rafforzare i diritti del paziente, in troppi casi disattesi:**

- **Abbattere le liste d'attesa;**
- **Informare il cittadino costruendo gli sportelli unici di distretto sulle opzioni terapeutiche disponibili sul territorio;**
- **Introdurre semplici innovazioni** come la prenotazione telefonica o via rete, forme di pagamento attraverso bancomat e prenotazioni attraverso il proprio medico di medicina generale; insomma tutte le proposte indicate nella relazione da Silvio Natoli.

- 95
- fine di rendere il diritto di accesso generalizzato e tempestivo in tutto il Paese.

Puntiamo, inoltre, ad una continua e crescente formazione permanente di tutti gli operatori sanitari e medici perché le risorse umane del sistema siano in condizioni di affrontare con gratificazione la propria missione nel servizio pubblico, esaltandone gli aspetti di qualità scientifica, comportamentale e deontologica.

Ai professionisti della sanità ai dirigenti sanitari occorre dare risposte concrete favorendo ancor di più l'autonomia e la responsabilità professionale, la piena partecipazione alla missione di appartenenza al S.S.N. attraverso il loro maggior coinvolgimento nel governo clinico delle strutture, dei servizi, delle risorse umane e tecnologiche, sia nei dipartimenti che nelle unità operative ospedaliere ma ancor di più nei distretti territoriali. Incentivi certi, duraturi e ragguardevoli hanno accompagnato la nostra azione di governo, ma ancor di più devono accompagnare nei prossimi mesi l'intera vicenda dell'esclusività di rapporto sia in termini economici che di sviluppo di carriera, che sono le due condizioni indispensabili per chiedere ad un professionista di lavorare in esclusiva. Noi al governo abbiamo chiuso un contratto ed una convenzione soddisfacentemente remunerativi, 1.800 miliardi previsti per gli spazi da dedicare alla libera professione intramuraria, 4.000 miliardi per ristrutturazioni o costruzione di nuove strutture. L'ipotetica libertà professionale prevista da Sirchia e dal suo Governo non solo sono un ritorno al passato ma sono foriere di aumento dei costi, di sfioramento della spesa in un contesto in cui l'assenza di regole e di una perenne fibrillazione del sistema mette i professionisti in grado di non offrire qualità e di non esercitare autonomia. Solo un contesto organizzativo che consenta di lavorare con precisi profili ordinamentali, chiarezza delle normative contrattuali, certezza degli strumenti di formazione continua e permanente possono garantire esclusività e libera professione come scelte consapevoli per le quali al professionista risulta valorizzante e premiante la propria

capacità professionale. Le esclusività di rapporto così come prevista dal nostro ordinamento è un principio inderogabile se si vuole mantenere la caratteristica di un servizio sanitario nazionale a base universalistica. Altra cosa è camuffare i liberi tutti senza regole e certezze per il futuro come maggiore libertà professionale. Rivendichiamo perciò il percorso avviato di riorganizzazione dell'intero sistema, e con orgoglio vogliamo trarre anche dall'opposizione una politica della salute che garantisca qualità, scientificità, professionalità alta a servizio dei cittadini e della salute.

Care amiche ed amici, sentiamo fino in fondo la responsabilità di difendere il diritto alla salute come bene primario ed il Servizio Sanitario Nazionale come pilastro del nostro patto di cittadinanza.

Per questo, con la nostra campagna, Buona salute a tutti, cercheremo di coinvolgere tutti i cittadini per sollecitarli ad essere protagonisti di una battaglia fondamentale di civiltà e di dignità umana.

## Intervento della Senatrice Monica Bettoni

Nel presentare oggi un documento sulla prevenzione, desidero in primo luogo ringraziare tutti i compagni e gli amici che ci hanno aiutato in un tempo molto breve a rendere completo questo testo, quale utile base di partenza, partecipando al gruppo di lavoro sull'argomento, che ho ricevuto l'incarico di coordinare con Guido Guidi.

Sto a me riassumere brevemente il senso di tale lavoro che è nato da una convinzione di tutti noi, quella per cui per dare più forza alla nostra opposizione bisogna mettere in campo proposte, iniziative, azioni concrete a partire dalle nostre realtà organizzate, nelle città, nei quartieri, là dove i cittadini possano ascoltarci, comprenderci, misurare la coerenza delle nostre proposte con le azioni messe in campo.

Questo è tanto più necessario in un sistema del tipo spiccatamente federalista e in un sistema, quale quello sanitario, che per ragioni storiche, politiche, economiche, si è sviluppato in maniera differenziata nelle varie aree del nostro Paese.

Le considerazioni, i presupposti che stanno alla base della necessità di rilanciare la prevenzione, sono:

1) L'attuale sistema sanitario per quanto solidale e universale non è riuscito a recuperare alcune disuguaglianze che incidono sul diritto alla salute perché prevalentemente distributivo di utilità e/o disutilità e quasi mai di opportunità. Ma cosa è, cosa significa opportunità in un sistema sanitario?

La prima delle opportunità, quella prioritaria, è, io penso, la possibilità che l'individuo deve poter avere, di migliorare il suo stato di salute.

Allora in un progetto di intervento o sistematizzazione della nozione di Welfare sanitario, occorre ripensare al ruolo della prevenzione a fronte di un approccio "ospedalocentrico" che drena, a tutt'oggi, troppe delle risorse sanitarie pubbliche e conduce a sviluppare modelli di intervento sempre meno efficienti ed efficaci, mentre la

spesa per la prevenzione rappresenta a malapena il 5% dell'intera spesa sanitaria.

Ma ricollocare come strategica la prevenzione implica la ridefinizione del rapporto utilità/opportunità. Il modello attuale del SSN, pur offrendo una elevata utilità di salute (gli indicatori della morbilità, della mortalità, ecc. sono tra i più positivi fra i paesi occidentali) offre una bassissima opportunità di evitare il verificarsi dell'evento negativo cioè della malattia, perché la prevenzione è del tutto assente.

2) La seconda considerazione scaturisce dall'analisi di alcuni indicatori come le Morti Evitabili e gli Anni di Vita Potenziale Perduti. Ebbene si ricorda che circa il 40% delle morti potrebbero essere evitate se fossero attuate misure di prevenzione.

3) Terza e ultima considerazione. L'andamento nel tempo delle risorse finanziarie impegnate nei Paesi economicamente avanzati per supportare i sistemi sanitari e, dall'altro, l'andamento del livello di salute desunto dalle popolazioni da cui i servizi sanitari stessi sono utilizzati, evidenziano in modo univoco in tutte le realtà, tre fenomeni significativi:

- i costi per i servizi sanitari mostrano di crescere in modo apparentemente inarrestabile negli anni;

- la salute, dopo un iniziale incremento quasi proporzionale a quello dei costi, pare migliorare sempre meno, sebbene l'impegno finanziario sia sempre più consistente;

- ai giorni nostri il grado di divaricazione tra costi per i servizi sanitari e salute prodotta, assume dimensioni inaccettabili e tali da spingere a parlare di "crisi" dell'efficacia dei sistemi sanitari.

La prevenzione è, dunque, una scelta obbligata sotto il profilo etico, scientifico, economico e la tutela della salute dei cittadini passa non solo attraverso il SSN, ma prioritariamente attraverso scelte politiche che riguardano l'occupazione, lo sviluppo industriale, la tutela ambientale, l'assetto urbanistico, il modello di welfare.

Di fronte a ciò, di fronte alle azioni del governo di centrodestra, anzi, in questo campo, alle non azioni (basta leggere il Piano Sanitario Nazionale presentato da Sirchia per avere piena testimonianza di una concezione residuale della prevenzione) noi DS, nei nostri livelli organizzativi locali, dobbiamo mettere in campo proposte e azioni concrete, che partano dalla conoscenza delle realtà in cui operiamo con alcune priorità.

### Proposte principali

**1. In ogni Comune il Piano Integrato di salute**, elaborato con la partecipazione di aziende sanitarie, enti locali, ARPA, organizzazioni sindacali, imprenditoriali, Terzo settore, volontariato e col supporto tecnico dei Dipartimenti di Prevenzione.

I nostri programmi, i programmi dell'Ulivo per le prossime elezioni amministrative, devono lanciare con forza questa proposta in cui il Comune è chiamato ad esercitare un forte ruolo di indirizzo politico sulle scelte e un forte ruolo di verifica rispetto all'efficacia degli interventi effettuati.

**2. Rilanciare con forza l'iniziativa politica sulla sicurezza del lavoro.**

Il particolare momento che stiamo vivendo e lo scontro sociale in atto proprio sulle questioni del lavoro, rinnovano l'attualità di questa questione.

L'obiettivo di creare un numero maggiore di posti di lavoro deve essere coniugato con la qualità del lavoro, di cui salute e sicurezza sono elementi essenziali.

In una società moderna, una organizzazione e un ambiente di lavoro sani e sicuri sono fattori che migliorano le prestazioni dell'economia e delle imprese, creando ricchezza sociale.

In effetti, le relazioni tra salute nel luogo di lavoro e competitività sono più complesse della semplice questione dei costi legati al rispetto delle norme.

La "non qualità" del lavoro si traduce - oltretutto in drammi umani - in una perdita di capacità produttiva per l'economia (500 milioni di giornate di lavoro perse nel 1999 in

Europa a causa di infortuni e problemi di salute) e in spese per indennizzi e prestazioni il cui finanziamento pesa, in larga misura, sulla collettività e sulle imprese.

Una nuova e diversa responsabilità sociale delle imprese può tradursi, dunque, non solo in riduzione dei costi umani e sociali legati agli infortuni sul lavoro ma in benefici sulle prestazioni e sulla competitività.

Il mondo del lavoro è in profonda trasformazione. Questa trasformazione non nasconde una realtà tuttora presente, che mostra tassi di incidenza di infortuni sul lavoro particolarmente elevati in taluni settori (ad es. l'edilizia) e nelle imprese a più piccola dimensione.

Accanto a questi problemi "storici" si pongono problemi nuovi, legati ad esempio all'invecchiamento della popolazione attiva, all'innalzamento dell'età media dei lavoratori, che sono statisticamente gravati da infortuni più gravi e con mortalità superiore alla media europea.

Problemi nuovi legati alla trasformazione delle forme di occupazione, l'estensione in particolare dei rapporti di lavoro temporanei e l'affermarsi di nuove forme di lavoro (a tempo parziale, atipiche) che presentano una correlazione negativa con la salute nei luoghi di lavoro e in cui i lavoratori godono di minori tutele.

La più ampia presenza delle donne nel mondo del lavoro introduce poi una nuova dimensione nel campo della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, legata alla specificità e alle differenze biologiche. Un campo di conoscenza e di acquisizioni epidemiologiche e scientifiche, ancora rimasto colpevolmente inesplorato.

Nel documento trovate alcune proposte che ci sembrano giuste sia sul versante istituzionale e legislativo che aziendale. In primo luogo quella di dare corpo ai Dipartimenti di prevenzione che, in alcune realtà aziendali sono virtuali.

Ciò su cui però, per brevità, vorrei richiamare la vostra attenzione è che, a partire dalla conoscenza delle realtà produttive del territorio in cui operiamo, dobbiamo sempre più tendere a realizzare un modello di

prevenzione sui luoghi di lavoro, non burocratico, ma con obiettivi precisi, finalità definite, in cui i rappresentanti per la sicurezza siano considerati come i terminali, insieme agli operatori del Dipartimento di Prevenzione, della prevenzione in azienda, quale momento di nuovo e continuo sapere, di innovazione per l'impresa, di democrazia.

Nel concludere, ribadisco che da questa giornata deve nascere un rinnovato impegno; non ci resta che metterci al lavoro con una più forte consapevolezza. L'opposizione a Berlusconi e la crescita del consenso intorno alla sinistra e all'Ulivo - in cui credo - nasce dalle questioni concrete, di tutti i giorni; e la sanità, e ancor di più la salute sono grandi questioni di tutti.

99

## **Intervento di Augusto Battaglia Capogruppo Democratici di Sinistra Commissione Affari Sociali**

---

Condivido l'accento posto da Silvio Natoli questa mattina nella sua relazione su un aspetto che considero determinante per il futuro del servizio sanitario nazionale, il rapporto tra il cittadino, il malato, la sua famiglia ed i servizi. Un rapporto non sempre facile in particolare quando la malattia è complessa e non è agevole individuare le soluzioni necessarie. Come avviene nella fase post operatoria e dopo una malattia in fase acuta, quando per il malato si deve programmare un percorso terapeutico che preveda riabilitazione, lungodegenza, assistenza domiciliare. Ebbene, in troppi casi i servizi non riescono, non sono in grado di offrire al malato una completa tutela. In molti casi la famiglia può sentirsi dire che il ricovero in quel reparto ha esaurito ogni ulteriore possibilità di cura e che quindi occorre trovare un'altra struttura. Paradossalmente quella presa in carico che il sistema dovrebbe garantire, viene scaricata sulla famiglia.

E' un modo inaccettabile di rapportarsi al malato. Il servizio sanitario si deve riappropriare di questa funzione e responsabilità individuando, io credo, nel distretto e nella figura del medico di famiglia i luoghi di riferimento per il cittadino, per le prenotazioni, i ricoveri, le visite specialistiche. Si potrebbe così rendere più umano il rapporto con il sistema, ridurre i disagi, le attese, le file e soprattutto mitigare l'inevitabile causa di solitudine che vivono generalmente il malato e la famiglia nell'affrontare situazioni spesso drammatiche. Credo che tante volte abbiamo sottovalutato l'importanza di tutti quegli aspetti, apparentemente marginali, che concorrono però a costruire le condizioni di qualità alle quali il cittadino sente di avere diritto. Anzi si ha la sensazione che strumenti moderni, ormai entrati nella vita quotidiana di tutti noi, internet, carta di credito, bancomat e finanche il telefono, siano oggetti misteriosi e sconosciuti in molte parti del pianeta sanità.

che sa avvalersi dei risultati della ricerca scientifica, anzi punta sulla innovazione e la ricerca biomedica, che si dota di nuove tecnologie, che prescrive i farmaci di ultima generazione. Ma è anche quello che sa seguire l'evoluzione della domanda che cambia, che non va considerata un dato statico, perché si modificano le patologie, il concetto di salute, le condizioni di vita, sociali ed ambientali, le esigenze dei cittadini. Cambia anche la stratificazione demografica.

Sono circa un milione, in particolare, le famiglie italiane che si misurano quotidianamente con la non autosufficienza di una persona anziana. Un problema di grande rilievo sociale, che interessa ormai tutte le società economicamente sviluppate e che ha messo in crisi anche i sistemi di welfare più organizzati. Un fenomeno direttamente connesso ai processi di invecchiamento tipici delle società economicamente avanzate, non a caso le regioni più vecchie sono quelle del centro-nord, la Liguria in testa a tutte. Complessivamente nel Paese gli anziani con più di 65 anni rappresentano il 17,9 per cento della popolazione, ma la percentuale tende a crescere ancora in relazione al maggiore benessere e, soprattutto, ai continui progressi in campo medico, alle nuove tecnologie sanitarie, all'ingegneria genetica, alla scoperta di nuovi farmaci tanto che le proiezioni dei demografi prevedono un 27 per cento nel 2030.

Aumenteranno quindi le persone affette da malattie invalidanti o degenerative, patologie come l'Alzheimer o il Parkinson, esiti da traumi, stati di postacuzie che debilitano e rendono dipendenti dagli altri. I dati del Ministero della Salute ci dicono che questo sarà nel futuro uno dei settori prevalenti dell'impegno del Servizio Sanitario Nazionale. Un futuro che è già cominciato tanto che ormai in avanzata fase di attuazione il piano per la realizzazione di circa sessantamila posti letto in riabilitazione, uno ogni mille abitanti.

Ma anche le cure mediche e la riabilitazione hanno i loro limiti e non sempre sono in grado di restituire integra la persona. Restano quindi i problemi, le disabilità, la dipendenza. Ed è la famiglia che è generalmente chiamata a farsene carico con tutta la solitudine e le pesantezze di un impegno costante di tutela, di assistenza fisica, di accompagnamento e quant'altro. Un impegno totale, quotidiano, faticoso ed oneroso, non soltanto sotto l'aspetto fisico, ma anche per i risvolti economici, quando non bastano le braccia dei familiari o sono insufficienti le agevolazioni che la legge riconosce ai congiunti lavoratori, i tre giorni di assenza retribuita della legge 104 o la deducibilità fiscale dei contributi obbligatori versati per l'assunzione di personale domestico fino ad una massimo di tre milioni di lire. Una responsabilità sempre più difficile da sostenere per le trasformazioni in atto nelle strutture familiari, con nuclei sempre più ristretti e con il positivo aumento del tasso di occupazione femminile che riducono notevolmente la capacità di intervento della famiglia.

In un numero crescente di casi bisogna ricorrere ad un aiuto esterno, ad una collaborazione familiare, al grande contributo che i lavoratori e le lavoratrici immigrati danno alla nostra serenità familiare, molti dei quali in attesa di una giusta sanatoria, anche al lavoro nero in molti casi. Si stima tra gli 800 mila ed il milione e mezzo di addetti il sommerso nel settore del lavoro domestico. Oppure, quando il bisogno assistenziale è più intenso, si cerca un ricovero in Residenza Sanitaria Assistita, soluzione preferibilmente da evitare perché tendenzialmente emarginante, ma anche costosa sia per lo stato che per le famiglie, e comunque impresa non sempre agevole vista la carenza di questo tipo di servizi. Ma tutto questo in ogni caso pesa sui bilanci familiari, mediamente dai 500 ai 1.500 euro, circa tre milioni al mese, cifre che non sono certo alla portata della stragrande maggioranza delle famiglie italiane. Cifre che in breve tempo possono portare all'impovertimento ed alla precarietà anche economie familiari alimentate da redditi medi e con posizioni lavorative solide.

Non partiamo certo dall'anno zero nell'affrontare quella che se sottovalutata rischia di diventare un'emergenza. La voce di spesa anziani è generalmente consistente nei bilanci dei nostri comuni, ma comunque largamente insufficiente. Secondo una recente valutazione, infatti, i servizi di assistenza domiciliare raggiungono soltanto l'1 per cento della popolazione ultrasessantacinquenne, la parte certamente più povera e disagiata. Ma la platea più larga resta fuori ed è quella delle famiglie di ceto medio respinte per ragioni di reddito dal servizio pubblico, ma non nelle condizioni di cavarsela da sole rivolgendosi al mercato privato. Il Progetto Obiettivo Anziani elaborato la scorsa legislatura dal Dipartimento Affari Sociali fissava un primo obiettivo al 2 per cento, ma il dato medio dei paesi più sviluppati si attesta intorno al 10 per cento. Né queste carenze possono essere compensate dai circa 400 euro di indennità di accompagnamento percepiti mensilmente da poco più di 600 mila anziani. Per quanto la spesa annua a carico dello Stato sia consistente, sono circa 3,88 miliardi di euro, in lire ben 7 mila miliardi, si tratta di cifre che aiutano, ma che non coprono certo i costi che le famiglie sono chiamate ad affrontare..

Tutto ciò ci fa dire che questi strumenti, per quanto importanti, risultano inadeguati, insufficienti, per far fronte ad una domanda di servizi così forte e crescente. Non possiamo infatti legare la soluzione di un problema così pesante, se non drammatico, ad un graduale incremento del fondo per le politiche sociali e delle iniziative dei comuni. Né, per quanto apprezzabili, ci possiamo affidare alle iniziative delle singole regioni, del resto già in grande affanno sulla spesa sanitaria. Necessitano quindi misure straordinarie, uno sforzo inedito e coraggioso di innovazione del welfare, tale da rendere esigibile per i cittadini e per le famiglie, su tutto il territorio nazionale, un diritto all'assistenza, sancito già dalla legge 328, ma che deve prendere corpo attraverso un'adeguata strumentazione finanziaria ed organizzativa.

Questo si è fatto in Europa. Ad esempio, in Francia dal 1997 si è finalizzata alla "prestation spécifique dépendence" una consistente quota di prelievo fiscale. In

Germania già dal 1994 sono stati introdotti programmi pubblici sostenuti da un'assicurazione obbligatoria a carico dei lavoratori e delle imprese, che sviluppa annualmente risorse per 50 mila miliardi. Ma al di là delle scelte adottate nei diversi sistemi di welfare è evidente in tutti i paesi la straordinarietà delle iniziative messe in campo. E del resto anche in Italia la stessa Commissione Onori aveva proposto l'istituzione di un fondo nazionale attraverso un prelievo dalla fiscalità generale. Quell'impegno straordinario, finanziario ed organizzativo, impedito per molti anni dalla precarietà della finanza pubblica, ma oggi reso possibile dalla migliore situazione economica frutto delle politiche di risanamento dei governi dell'Ulivo e della stabilità derivante dall'appartenenza alla area dell'euro.

Già nel corso della legge finanziaria un emendamento dell'Ulivo poneva la questione, ma in quella circostanza il governo e la sua maggioranza sui temi sociali si sono mostrati sordi ad ogni tipo di sollecitazione. Del resto questo governo manca di una politica sociale. Sul tema abbiamo ascoltato silenzi dal ministro Maroni e vuote parole di volta in volta dal ministro Sirchia, che strizza l'occhio alle assicurazioni private, dal sottosegretario alle Attività produttive Galati, che annuncia una fantomatica commissione, da quello alla Salute Curzi, che propone un milione al mese a famiglia senza specificare dove prendere i soldi. Noi proponiamo di istituire, sul modello tedesco, un Fondo per la non autosufficienza alimentato da un'assicurazione pubblica obbligatoria che coinvolga tutti i cittadini produttori di reddito e che garantisca alle famiglie le risorse necessarie ad assistere i propri congiunti anziani che necessitano di assistenza continua.

Riteniamo sia questa la strada più concreta ed efficace perché la non autosufficienza in terza età non può più essere considerata un evento accidentale o straordinario. E' al contrario una fase naturale della vita di ciascuno, quella in cui verrà meno la condizione di autonomia e sarà necessario un'assistenza. Si tratta quindi di un rischio prevedibile e di una condizione alla quale ci si deve preparare quando si è nel

pieno della capacità di lavoro e di guadagno. Rispetto a questo tipo di rischio una comune polizza privata non è la risposta adeguata, perché darebbe di più a chi ha più risorse, creando disuguaglianze e sottraendosi alle situazioni più onerose e più complesse. Mentre il sistema assicurativo pubblico, proprio perché coinvolge tutti in un patto di solidarietà, è il più idoneo a sviluppare nel giro di pochi anni una notevole quantità di risorse finanziarie ed a garantire universalità e condizioni di equità nelle prestazioni. Il fabbisogno minimo stimato si aggira infatti intorno ai 10 miliardi di euro. Si tratta quindi di un obiettivo ambizioso ed impegnativo che può essere raggiunto solo attraverso l'impegno solidale di tutti.

Proponiamo in una prima fase di costituire il Fondo presso l'INPS, l'ente appare il più indicato per l'esperienza in campo previdenziale, perché già ufficiale pagatore delle indennità di accompagnamento, perché dispone di una presenza capillare sul territorio e di un'adeguata strumentazione informatica. Il Fondo dovrebbe in primo luogo inglobare i 3,88 miliardi di euro che già lo Stato spende per gli anziani non autosufficienti, cioè la quota delle indennità di accompagnamento ad essi erogata. Tale somma potrebbe essere significativamente incrementata qualora si ripristinasse, come noi proponiamo, quella tassa di successione sui grandi patrimoni che ha regalato ai ceti sociali più ricchi ogni anno 750 milioni di euro, impoverendo le risorse dello Stato per i servizi essenziali ai cittadini. Il fondo così incrementato consentirebbe di avviare una fase sperimentale, affidando poi alla concertazione tra le parti sociali la definizione di tempi e modi della contribuzione, con aliquote gradualmente che a regime dovrebbero ammontare all'1,4 per cento su salari e pensioni, nonché le agevolazioni fiscali atte a compensare il maggiore onere per lavoratori ed imprese.

Un Fondo di questa entità potrà finalmente creare anche nel nostro paese le condizioni per lo sviluppo di quel mercato sociale dei servizi di cura, auspicato dalla riforma dell'assistenza, ed offrirà l'occasione di un robusto sviluppo al mix di realtà pubbliche e private, del privato sociale in particolare, a

quell'insieme di cooperative, associazioni, imprese sociali, di reti informali impegnate a costruire i sistemi locali di welfare. Tutti i soggetti cioè chiamati a dare attuazione a quei programmi di intervento individualizzati, incentrati sulla persona, auspicati dagli articoli 14 e 15 della legge 328. Ed è proprio qui il raccordo della proposta tanto con la riforma dell'assistenza che con il DL 229 che definisce i distretti socio-sanitari. E' infatti nel distretto che gli operatori sociali dei comuni e quelli delle ASL valuteranno la reale condizione dell'anziano, il bisogno di interventi assistenziali, le prestazioni da riconoscere sulla base di tabelle e criteri uniformi definiti nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. E' sulla base di tali valutazioni che l'INPS erogherà alle famiglie le risorse necessarie a garantire i servizi.

In sostanza il Fondo potrà finanziare:

L'accesso alla rete dei servizi locali, con particolare riguardo all'assistenza alla persona, con forme di intervento domiciliare, diurna e notturna sulla base di un programma personalizzato.

. L'erogazione alla famiglia di un assegno di cura commisurato alla gravità del bisogno, che consenta di fare fronte alle spese per l'assistenza, l'accompagnamento e per migliorare la vita di relazione, con controllo e verifica delle prestazioni erogate e delle spese effettivamente sostenute.

. L'erogazione delle risorse necessarie al pagamento della quota sociale a carico dell'utente nel caso di ricovero in Residenza Sanitaria Assistita o in strutture similari anche a carattere diurno.

Il modello organizzativo che proponiamo non solo aumenta la disponibilità di risorse riducendo al contempo gli oneri a carico dei comuni, ma amplia notevolmente la platea degli assistiti e la possibilità di scelta degli utenti, introduce elementi di flessibilità e di maggiore efficienza nei servizi, di confronto e di competizione tra i diversi soggetti erogatori, fa emergere lavoro irregolare, favorisce la collaborazione tra le famiglie ed i servizi professionali del territorio, contiene il ricorso a costose forme di ricovero. Un complesso di condizioni quindi che possono imprimere un rinnovato slancio alla rete dei

servizi tanto in termini di quantità che di qualità. E, fattore da non trascurare, che può offrire nuove importanti opportunità sul piano dell'occupazione.

Nei prossimi mesi dobbiamo sviluppare una grande campagna di mobilitazione e, soprattutto, una forte iniziativa in parlamento a sostegno della proposta. Sarà anche importante il successo ed il sostegno che daremo alla petizione promossa unitariamente dai sindacati confederali su una ipotesi molto vicina alla nostra. Oggi ci sono le condizioni finanziarie per inserire nell'agenda politica temi sociali difficili e complessi. La non autosufficienza in terza età è indubbiamente uno di questi. Ed è doveroso attivare uno sforzo solidale per garantire a tutti i nostri anziani una vecchiaia serena in famiglia.

## Intervento dell'onorevole Grazia Labate

Lo slogan della nostra iniziativa non è solo un augurio per tutti i cittadini italiani, ma è la sintesi della nostra visione culturale e politica di un moderno sistema sanitario.

La nostra scelta a favore del sistema universalistico, così come delineato dalla riforma ter e da 5 anni di governo del Paese poggia su un sistema valoriale al quale non intendiamo in alcun modo rinunciare:

**il principio della dignità umana**, in base al quale ogni individuo ha uguale dignità e uguali diritti a prescindere dalle caratteristiche personali e dal ruolo svolto nella società;

**il principio della salvaguardia**, in base al quale lo stato di salute dell'individuo va tutelato prima che possa essere pregiudicato;

**il principio del bisogno**, in base al quale tutte le persone in condizioni di bisogno hanno diritto all'assistenza e le risorse devono essere indirizzate a favore delle attività in grado di rispondere ai bisogni primari della popolazione;

**il principio della solidarietà nei confronti dei soggetti più vulnerabili**, in base al quale le risorse devono essere preferibilmente utilizzate a favore di gruppi di popolazione, degli individui e delle condizioni che presentano bisogni rilevanti in termini sociali e clinico epidemiologici;

**il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza degli interventi**, secondo il quale le risorse devono essere indirizzate verso le prestazioni la cui efficacia è riconosciuta in base alle evidenze scientifiche;

**il principio dell'efficienza produttiva**, in base al quale nella scelta fra differenti modalità di organizzazione dell'offerta di prestazioni e servizi sanitari e fra differenti tipologie di attività devono essere privilegiati gli interventi che a parità di risultato garantiscono un uso ottimale delle risorse;

**il principio dell'equità**, in base al quale deve essere assicurata la rimozione delle barriere geografiche ed economiche che ostacolano il ricorso alle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini colmando i divari informativi e comportamentali che discriminano gli individui e i gruppi di popolazione nei confronti della salute, in modo da garantire eguali opportunità di accesso a parità di bisogno.

Le scelte del Governo di centro destra poggiano su altro sistema valoriale:

la libertà di scelta del cittadino è la libertà dei più forti economicamente e culturalmente; l'equità, la solidarietà, l'universalità del sistema di protezione della salute sono concepite dentro un sistema pubblico residuale per i meno abbienti ed il ricorso al sistema privato per le classi medio alte per il tramite del sistema assicurativo.

Il mercato, anche in Sanità, quale strumento regolatore del Diritto alla salute. La privatizzazione del S.S.N., di importanti strutture e prestazioni, nonché della funzione medica i pilastri dell'innovazione di sistema che la destra intende perseguire. Peccato che tutto è già noto, conosciuto, usato ed abusato nel nostro Paese in alcuni paesi europei e d'oltre oceano. E da noi con pesanti dosi di illegalità a tutto danno della salute dei cittadini, del S.S.N. e delle risorse dei contribuenti.

Le azioni svolte fin qui dal Governo di centro destra ne sono la dimostrazione. Scarsità di risorse e strumenti inadeguati a risolvere con efficienza ed efficacia gli squilibri del Sistema che ancora permangono e che si traducono in veri e propri disservizi per i cittadini. Ingerenze statalistiche a tutto danno dei nuovi poteri ordinamentali delle Regioni, stabiliti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sono il connotato di quasi tutti i provvedimenti adottati finora o in corso di adozione. Ripristino dei tickets e aumento dell'IRPEF regionale il risultato dei

provvedimenti di spesa, assoluta mancanza di risorse per investimenti per la modernizzazione del sistema e delle sue strutture, fino alla ventilata privatizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza medica con la cancellazione del principio dell'esclusività ed un pesante ritorno alle pratiche professionali di un passato così lontano da far venire in mente l'efficace film con Alberto Sordi: "Il Dottor Guido Tersilli, medico della mutua". Oggi con l'importante discussione avvenuta e con l'impegno politico che ne deriva dobbiamo assumere una costante e continuativa azione politica da svolgere con coerenza nel Paese e nelle istituzioni assumendo con rinnovato vigore il focus della nostra impostazione politico culturale.

Rendere il S.S.N. all'altezza della domanda di salute dei cittadini del terzo millennio, modernizzare e rendere efficiente e di qualità l'intero sistema di servizi e prestazioni.

In altre parole, la sanità è, e deve rimanere diritto fondamentale del cittadino così come è previsto dall'articolo 32 della Costituzione, un complesso di prestazioni e servizi di qualità a disposizione di tutti. Più ancora, il cittadino deve essere al centro del sistema. Deve avere la piena libertà di una scelta consapevole, ben informata. Una scelta non solo tra medico e medico, ma anche fra trattamenti e sedi diverse. Una scelta basata sulla valutazione certa delle prestazioni, delle diverse strutture. Per questo nel sistema per i controlli di qualità e tempestività, autonomo dalle Asl, intendiamo affidare un ruolo di primo piano ai rappresentanti delle Associazioni per la tutela dei diritti del cittadino. Costruire un vero e proprio sistema di AUDITING SOCIALE.

L'istituzione di veri e propri Comitati di Supervisors della qualità e dell'assistenza ricevuta in ogni distretto dai cittadini-utenti dei servizi.

Fin qui le garanzie di una scelta che vogliamo offrire. Ma il Servizio Sanitario e le strutture private accreditate debbono comunque assicurare, a chi ne ha bisogno, diagnosi e terapie qualificate, in tempi certi e nel rispetto delle priorità e delle urgenze. E questo senza alcun costo aggiuntivo. Rispetto al passato, la

sanità nel suo insieme deve mutare alcune consuetudini, limitando lo spreco dei servizi e dei medicinali, tuttora rilevante, e fornendo ciò che è necessario. Non il minimo, neppure il sufficiente, ma ciò che serve. Insomma, lavorare in sintonia piena con le Regioni da noi governate, dove il modello di sanità attuato ed in corso di ulteriori miglioramenti mostra che è possibile dire e dare BUONA SALUTE A TUTTI. Ma vogliamo intraprendere, a partire dal prossimo DPEF e dalla conseguente Finanziaria una battaglia senza quartiere su alcuni punti nodali:

- Grandi investimenti per la **prevenzione** – educazione sanitaria, tutela della salute nei luoghi di vita e di lavoro, tutela ambientale, tutela alimentare – lotta alle patologie più diffuse: malattie cardio e cerebrovascolari, tumori, malattie infettive, malattie professionali, malattie croniche degenerative della popolazione anziana. Risorse e strumenti chiari, non come nel Piano Sanitario Nazionale di Sirchia che rimane l'elenco delle buone intenzioni;
- Qualificazione dell'assistenza sanitaria di base nel distretto, attraverso lo sviluppo dell'assistenza domiciliare integrata e l'integrazione di quest'ultima con i servizi sociali – un meccanismo che restituirà un ruolo di primo piano al medico di famiglia, rendendo il contatto fra cittadino e Servizio sanitario più personale e diretto. Un medico di famiglia in grado di lavorare in rete con lo specialista, il medico ospedaliero; di seguire le fasi di convalescenza e le necessità riabilitative del proprio paziente, della sua storia clinica e dei suoi percorsi di malattia. Risorse e strumenti a partire dal rinnovo della Convenzione di Medicina Generale e dai programmi di informatizzazione che il Governo, a parole, dice di voler affrontare;
- Creazione di percorsi assistenziali per la riabilitazione e la costituzione di una rete a sostegno dei soggetti deboli – anziani, disabili, tossicodipendenti, malati cronici o mentali – al di fuori delle istituzioni ospedaliere, con lo sviluppo delle case famiglia, assistenza domiciliare, collaborazione con il volontariato ed il terzo settore. Attuare pienamente l'atto di

105

integrazione socio sanitaria e portare avanti la legge di recente presentazione sul Fondo Sociale per gli Anziani;

- Grande impulso alla ricerca biomedica e alla sperimentazione, specie nei settori - trapianti, riabilitazione, malattie rare - in cui l'Italia è più in ritardo. Va rafforzata sia la ricerca di base sia quella che migliora la qualità dei farmaci, delle terapie, degli strumenti diagnostici, anche con l'ausilio delle imprese che operano nel settore. Formazione continua dei medici, istituzione della specializzazione in medicina molecolare, a partire dalla sperimentazione degli IRCCS quali centri moderni e attrezzati per lo sviluppo della ricerca biomedica in grado di attrarre e far tornare in Italia le nostre migliori intelligenze, che propongo di sperimentare nelle realtà governate da noi attraverso le fondazioni no-profit, rispetto allo scempio di privatizzazione proposto da Sirchia;
- Rinnovamento e potenziamento delle strutture ospedaliere secondo il nuovo progetto di ospedale umanizzato e personalizzato di Renzo Piano, Riequilibrio NORD-SUD a favore del Mezzogiorno, soprattutto per quel che riguarda fondi di investimenti in strutture e tecnologie in modo da evitare eccessive mobilità dei cittadini e soprattutto i "viaggi della speranza".
- In parallelo, è nostra intenzione rafforzare i diritti del paziente, in troppi casi disattesi:
  - ◇ **Abbattere le liste d'attesa** e rendere i percorsi d'accesso trasparenti non secondo la logica impositiva di Sirchia, tutte le liste d'attesa a 15 giorni, ma lasciando alle Regioni così come peraltro quelle di centro sinistra hanno già fatto e stanno facendo i criteri temporali delle urgenze, delle semi urgenze o di tempi medi in cui è possibile effettuare una prestazione diagnostica;
  - ◇ **Informare il cittadino** costruendo gli sportelli unici di distretto sulle opzioni terapeutiche disponibili sul territorio;
  - ◇ **Introdurre semplici innovazioni** come la prenotazione telefonica o via rete, forme di

pagamento attraverso bancomat e prenotazioni attraverso il proprio medico di medicina generale consentiranno di superare nell'accesso e nei tempi di attesa code ed adempimenti burocratico-amministrativi;

◇ **Predisporre una tessera individuale di cittadinanza sanitaria**, una card che consenta l'accesso e l'utilizzazione dei servizi sanitari nella propria regione avviando anche progetti sperimentali intra regionali al fine di rendere il diritto di accesso generalizzato e tempestivo in tutto il Paese.

Un'iniezione massiccia di **modernizzazione del sistema** con l'uso appropriato di tutto ciò che l'information technology offre al S.S.N. per l'accesso immediato da parte dei cittadini alle prestazioni e ai servizi, per implementare l'intero sistema d'offerta che consenta di mettere in rete conoscenze tecnico professionali, comportamentali, modalità diagnostiche e terapeutiche innovative che vogliamo garantire a tutti i cittadini.

**Modernizzazione**, come garanzia efficiente degli accessi, sburocratizzazione del sistema, **modernizzazione** come trasparenza dei sistemi di gestione dell'intera organizzazione sanitaria, **modernizzazione** come immissione di maggiori fattori di sicurezza nei casi di emergenza e di pronto soccorso perché la salute sia tutelata dal momento in cui si manifesta il bisogno al momento del ricovero.

Viviamo più a lungo ma non sempre in buona salute; il nostro impegno deve essere rivolto a costruire politiche programmate per un'efficace azione dell'intero sistema e per traguardare obiettivi concreti e realizzabili. Perciò il Piano Sanitario Nazionale presentato dal Governo non può essere l'elenco delle buone intenzioni ma occorre che sia supportato da risorse certe e investimenti di medio e lungo periodo. Per questo a partire dal prossimo DPEF e dalla prossima finanziaria, ci batteremo perché le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale siano almeno il 6 per cento del PIL. Questa è una responsabilità cui il Governo non può sottrarsi. Così come non potrà sottrarsi sul tema delle risorse umane rispetto alle quali il Ministro Sirchia appare il fautore dell'idea "liberi tutti senza regole" Ai professionisti

della sanità ai dirigenti sanitari occorre dare risposte concrete favorendo ancor di più l'autonomia e la responsabilità professionale, la piena partecipazione alla missione di appartenenza al S.S.N. attraverso il loro maggior coinvolgimento nel governo clinico delle strutture, dei servizi, delle risorse umane e tecnologiche, sia nei dipartimenti che nelle unità operative ospedaliere ma ancor di più nei distretti territoriali. Incentivi certi, duraturi e ragguardevoli hanno accompagnato la nostra azione di governo, ma ancor di più devono accompagnare nei prossimi mesi l'intera vicenda dell'esclusività di rapporto sia in termini economici che di sviluppo di carriera, che sono le due condizioni indispensabili per chiedere ad un professionista di lavorare in esclusiva. Con la nostra azione di governo abbiamo chiuso un contratto ed una convenzione soddisfacentemente remunerativi, abbiamo investito 1.800 miliardi per gli spazi da dedicare alla libera professione intramuraria, 4.000 miliardi per ristrutturazioni o costruzione di nuove strutture. L'ipotetica libertà professionale prevista da Sirchia e dal suo Governo non solo sono un ritorno al passato ma sono foriere di aumento dei costi, di sfioramento della spesa in un contesto in cui l'assenza di regole e di una perenne fibrillazione del sistema mette i professionisti in grado di non offrire qualità e di non esercitare autonomia. Solo un contesto organizzativo che consenta di lavorare con precisi profili ordinamentali, chiarezza delle normative contrattuali, certezza degli strumenti di formazione continua e permanente possono garantire esclusività e libera professione come scelte consapevoli per le quali al professionista risulta valorizzante e premiante la propria capacità professionale. Occorre aprire un dibattito serio e di qualità con tutti i medici e le loro organizzazioni sindacali per affrontare sul serio i rischi di questo perverso gioco, illusionistico e destrutturante del Ministro Sirchia e del suo Governo. Le esclusività di rapporto così come prevista dal nostro ordinamento è un principio inderogabile se si vuole mantenere la caratteristica di un servizio sanitario nazionale a base

universalistica. Altra cosa è camuffare i liberi tutti senza regole e certezze per il futuro come maggiore libertà professionale. Rivendichiamo perciò il percorso avviato di riorganizzazione dell'intero sistema, e con orgoglio vogliamo tragguardare anche dall'opposizione una politica della salute che garantisca qualità, scientificità, professionalità alte a servizio dei cittadini e della salute.

## **Intervento di Giulia Rodano Vicepresidente Commissione Sanità Regione Lazio**

Forse la cosa migliore, per svolgere il compito che mi è stato assegnato - dopo che tante cose sono state già egregiamente dette, dopo che è già stato chiarito quale sia l'idea che la destra ha della sanità e della salute - è limitarmi a commentare alcuni episodi, descrivere scelte e comportamenti.

Forse una simile descrizione può aiutarci a comprendere come possa coniugarsi la libertà di scelta del cittadino sulla propria salute e il diritto, altrettanto importante dello stesso cittadino a veder tutelata la sua salute.

Queste due affermazioni infatti non sempre sono compatibili, come potrebbe sembrare, ad un esame superficiale. Anzi, spesso entrano in contraddizione tra loro e la libertà di scelta viene contrapposta alla necessità della tutela (che diverrebbe una imposizione statalista e dirigistica) e in particolare alla tutela di quei bisogni di salute non espressi, di cui non si ha consapevolezza, di cui spesso non si conosce neppure l'esistenza.

Non si può non tenere conto che sta proprio nella diversa possibilità di tutelare la propria salute che passa, nei sistemi sanitari, la disuguaglianza tra chi ha e chi non ha, tra chi sa e conosce e chi non sa e non conosce.

E' di questi ultimi giorni il tentativo di mettere a tacere, ridurre in condizione di non lavorare il gruppo di operatori del dipartimento di epidemiologia.

Quegli stessi operatori, quegli stessi professionisti che con un lavoro di anni hanno costituito nel Lazio un patrimonio forse unico di conoscenze, di possibilità di verifica, controllo, studio dei bisogni di salute e della qualità delle prestazioni e dei servizi, dei determinanti di salute.

Ma questi professionisti hanno un difetto: tengono alla loro dignità e autonomia professionale e dunque devono essere messi in condizione di non operare e di non nuocere.

Sulla sanità del Lazio sta in realtà scendendo una coltre di silenzio.

Siamo ormai alla terza sentenza del Tar che costringe Ire ASL a fornire ad associazioni di cittadini e di operatori atti che si erano in precedenza rifiutate di produrre.

Anche il sistema di prenotazione unico per Roma, che oltre un aiuto per i cittadini e un modo per regolare le liste di attesa, costituisce un potenziale e potente strumento di conoscenza e di valutazione, è stato smontato dalla Regione, in nome di un fantomatico e anche francamente problematico CUP regionale, di cui tuttavia non si ha ancora notizia.

Sono personalmente in attesa, ormai da mesi, di una risposta alla richiesta di poter accedere, io consigliere regionale, vicepresidente della Commissione sanità, al sistema di controllo e valutazione della spesa farmaceutica, naturalmente creato dalla Giunta di centrosinistra.

Intanto è in corso un balletto di direttori sanitari che vorticosamente cambiano poltrona e azienda, mentre si assiste al ritorno alla guida delle ASL di uomini del pentapartito, e dirigenti sperimentati e validi, ma autonomi e liberi, non disponibili a compromessi, vengono spostati e privati dei loro incarichi senza ragione apparente.

Soltanto domani, dopo infinite richieste, verranno resi pubblici, ma a quanto pare non discussi, (a quanto sembra si potrà solo ascoltare, ma questa è un'abitudine della destra) i dati delle prestazioni dell'anno 2000. Ma ancora non sappiamo quali sono le conseguenze delle nuove scelte della giunta Storace - da quelle tariffarie a quelle sulla qualità e sull'appropriatezza - sugli andamenti del 2001.

Mentre contemporaneamente si strombizza un nuovo sistema di controlli -che peccato- non contiene più nessuna sanzione! Un sistema che rende sostanzialmente

vantaggioso violare le norme, anche quelle che riguardano la qualità delle prestazioni e che riguardano cioè la nostra salute.

L'aver smesso di lavorare e riflettere sui dati, sia quelli relativi ai bisogni di salute, anche e soprattutto se inespressi, sia quelli relativi al funzionamento del sistema, anzi tentare di nascondersi, ridurre al silenzio chi si ostini a lavorarci, l'indifferenza a ciò che veramente succede, è uno degli aspetti, forse meno eclatante, ma più significativo del modo di governare della destra di Storace.

Alla fine, anche su questo terreno, finisce per essere in gioco la stessa posta di libertà e di rispetto della autonomia dei professionisti che è in gioco alla RAI, o che si combatte sui finanziamenti per la ricerca scientifica.

In particolare in questo campo dove il cittadino e il malato sono tanto più deboli di quelli che producono la sanità, mettere a tacere le voci autonome e libere, nascondere le informazioni, penalizzare i bravi professionisti perché non graditi, decidere l'organizzazione delle aziende sulla base delle convenienze di lottizzazione politica, significa alla fine privilegiare e lasciare libertà di decisione soltanto ai forti.

E' qui che passa una delle differenze fondamentali tra la destra e il centrosinistra in sanità. La libertà di scelta, senza attività pubblica di tutela, si rivela una beffa crudele, che mette in mano cittadini resi deboli dalla malattia ai produttori di prestazioni sanitarie e alle scelte del mercato.

Ed è quello che sta regolarmente accadendo nella nostra regione.

Se non sappiamo ancora dati ufficiali, abbiamo tuttavia più di un indizio di quanto sta accadendo.

E l'evidenza più eclatante è quello della spesa. La giunta denuncia 1700 miliardi di vecchie lire di disavanzo per il 2001. E non sono pochi.

Quello che la giunta Storace non dice e che questo disavanzo si è prodotto con maggiori entrate per oltre 1000 miliardi, per la verità quasi 1400, e, soprattutto, che nei conti che hanno presentato al Consiglio regionale (dopo infinite richieste dell'opposizione), per la parte che riguarda la spesa ospedaliera (quasi 5000 miliardi sempre di vecchie lire) la cifra

presentata a consuntivo è identica - fino all'ultima cifra - a quella presentata a preventivo. Non è difficile, e neppure tanto fizioso, supporre che quella cifra sia falsa, o almeno finta e sia gravemente sottostimata.

Tanto è vero - altro indizio- che la giunta ha deciso (con buona pace dell'affermata volontà di riduzione della spesa ospedaliera a favore di quella territoriale della bozza di piano sanitario) un aumento della spesa ospedaliera di circa il 3%, per non parlare del consistente aumento della spesa per la riabilitazione. E questo senza nessuna previsione di aumento dei servizi e delle prestazioni. Anzi tutt'altro. Insomma è pensabile che la maggiore spesa del 2001 rispetto al 2000 si aggiri attorno, facendo due conti, attorno ai 3000 miliardi.

E certo non abbiamo notizia di un clamoroso miglioramento dei servizi, della qualità e neppure della soddisfazione degli utenti.

Che cosa è successo? Avrà voglia Storace a mostrare le cambiali che il centrosinistra avrebbe lasciato. Sono due anni che aspettiamo che vengano presentate.

Sappiamo tutti che la sanità nel Lazio aveva gravi disavanzi e tanti problemi.

Ma la domanda alla quale bisogna rispondere, se si vuole essere seri è: perché la spesa è aumentata e dove è aumentata così tanto? E non bastano certo a giustificarlo i 600 miliardi di spesa farmaceutica.

**La verità è che la destra ha dimostrato in due anni la sua incapacità di governare un sistema complesso come quello del Lazio.**

Un sistema in cui la Regione e le ASL gestiscono direttamente meno della metà dei posti letto per acuti e delle attività ambulatoriali e una parte molto limitata di quelle di riabilitazione. Un sistema così ha bisogno di essere regolato, di essere costretto ad una competizione basata sulla incentivazione della qualità e della appropriatezza delle prestazioni e dei servizi.

Altrimenti chi è forte prende la mano e chi ci rimette sono i cittadini che rimangono di fronte al proprio bisogno di salute sempre più soli.

In questo senso governare il Lazio è una sfida, anche una sfida alla capacità di innovazione.

La sanità del Lazio - ma credo la sanità tout court - non si può governare se non

affermando fino in fondo la capacità dei poteri pubblici di rappresentare, far esprimere, far parlare le esigenze della tutela, penino e forse in primo luogo quelle esigenze di tutela ancora non espresse e persino non consapevoli.

**Altrimenti la libertà di cui tanto parla la destra 51 trasforma, quando interviene al malattia inevitabilmente in solitudine e la malattia diviene sinonimo di debolezza sociale. Chi si ammala perde non solo in salute, in efficienza, in qualità della vita. Perde anche in sicurezza, in reddito, in possibilità di mantenere i propri figli, i propri standard di vita.**

Il centrodestra ha operato esattamente nella direzione contraria. Ha eliminato ogni incentivo alla qualità e alla appropriatezza delle prestazioni. Ha reso falsamente uguali strutture sanitarie molto diverse per complessità e qualità, ha eliminato ogni limite alla produzione di prestazioni, ogni differenza tra prestazioni utili e inutili, buone o cattive, appropriate o inappropriate.

Basta pensare che gli abbattimenti tariffari, decisivi, come regolatori, in un sistema misto, sono stati definiti non sull'appropriatezza e la qualità degli interventi sanitari, ma sulla loro presunta complessità, in base, come si dice al loro peso medio. Insomma la prestazione più è complessa e più è buona. Così gli interventi chirurgici sono sempre meglio di quelli medici. Così il parto naturale sarà penalizzato e anche la cura non chirurgica di un infarto.

È il risultato si vede: i processi virtuosi, faticosamente avviati, si sono interrotti. I ricoveri, hanno smesso, dopo almeno tre anni di calo costante, di diminuire e la spesa per acuti è ricominciata a crescere.

La qualità non ha più controllo. Non a caso sono ricominciati a crescere i parti cesarei e i neonati "patologici" (quelli cioè per cui si denuncia alla nascita una qualche patologia, in modo da poter lucrare una tariffa più elevata), c'è stata una esplosione dei day hospital, senza diminuzione dei ricoveri ordinari.

Via, via, dunque le risorse inevitabilmente si spostano verso le strutture che erogano servizi di maggiore qualità e più efficienti (con un migliore rapporto cioè tra qualità e costo), ma

più banalmente verso quelle maggiormente in grado approfittare dei meccanismi tariffari.

E gli abbattimenti tariffari, se mai ci saranno e verranno calcolati e infine pretesi dalla regione (cosa ancora tutta da vedere), proprio perché non c'è più distinzione per complessità delle strutture finiranno anch'essi per penalizzare proprio quelli che avranno meglio operato — spesso le strutture pubbliche — facendo ricadere anche su di loro gli abbattimenti tariffari dovuti all'azione delle strutture meno complesse, in genere private. E non sono solo scelte operate con lo strumento delle tariffe

Ovunque vengono privilegiate le prestazioni che si vendono, quelle ospedaliere, e meglio quelle chirurgiche, quelle ambulatoriali che hanno in questi due anni goduto di una totale libertà, senza limiti e controlli.

Persino le liste d'attesa servono allo stesso scopo. L'annuncio demagogico della riduzione delle liste serve solo in realtà per incentivare tutte le prestazioni, senza controlli, senza scelte, senza nessun tentativo di governo. Occorre affermare con chiarezza che chi annuncia miracolose riduzioni delle liste d'attesa non fa che crudele demagogia, senza darci le notizie vere sul funzionamento dei servizi nel Lazio. Quante

strutture per esempio che denunciano un mese di lista d'attesa hanno in realtà le liste chiuse? Le liste d'attesa non vanno semplicemente ridotte. Vanno governate. L'attesa non deve essere uno strumento di razionamento delle prestazioni. Chi sta male e ha bisogno deve passare prima, deve riuscire ad avere la prestazione in tempo utile; chi deve fare i controlli del decorso della propria malattia deve avere la certezza di poterli effettuare a tempo debito. Altrimenti proclamare la riduzione delle liste d'attesa può essere uno strumento per aumentare i guadagni di chi produce analisi, visite e indagini, ma non per migliorare la salute dei cittadini e aiutare chi ha veramente bisogno.

Uno degli obiettivi centrali di qualunque buon governo della sanità -distinguere tra ciò che serve e ciò che non serve- per sottrarsi al dominio dei produttori, è stato completamente abbandonato.

110

Nello stesso tempo tutte le prestazioni e i servizi che "non rendono" vengono penalizzati. Dai consultori, ai servizi per i malati psichici, che stanno perdendo nel Lazio la rete dei servizi alternativi (esempio dell'attacco alle residenze), ai disabili, tra i quali finiscono per essere abbandonati quelli più gravi perché la riabilitazione estensiva è stata resa meno remunerativa e quindi viene continuamente ridotta.

Non credo che ci si sbagli poi molto se si fanno risalire queste scelte anche ad una impostazione per cui queste realtà estreme e dunque ritenute marginali, non debbano essere trattate come aspetti di tutela della salute, ma vengano ritenute soltanto problemi di controllo sociale, che occorre solo nascondere e contenere.

Ci sono voluti due anni, perché ci si accingesse finalmente a riprendere un qualche rapporto con i medici di famiglia, interrotto subito dopo le elezioni. E per altro è stato riavviato solo sotto la spinta dell'emergenza finanziaria e della pressione delle opposizioni e degli stessi medici.

Altro aspetto sintomatico della politica della destra nel Lazio è l'indifferenza, se non la vera e propria ostilità nei confronti dei comuni e del loro possibile ruolo di espressione dei bisogni di salute delle loro comunità. Concertazione delle politiche sanitarie a livello territoriale, coinvolgimento nelle attività di integrazione dei servizi, consultazione periodica e sistematica attorno alle scelte fondamentali: non si fa nulla. Non una scelta di politica sanitaria è passata nella Conferenza Regione-Comuni. L'unica azione visibile consiste nello smantellamento di tutte le forme di collaborazione -dal centro di prenotazione, alle politiche della residenza per malati di mente e disabili -fino a tentativi di vera e propria concorrenza invece che di collaborazione e implementazione delle rispettive risorse, come nel caso delle iniziative relative alla telemedicina.

**Soprattutto non si vuole rendere il pubblico competitivo.**

Basta vedere come è stata usata, o meglio come non è stata usata la straordinaria occasione degli oltre 1400 miliardi dell'edilizia sanitaria. A parte le opere

ereditate dalla Giunta di centrosinistra, tutte le altre sono ferme o procedono con terribile lentezza. E soprattutto, tutte le scelte strategiche, quelle che servivano per riequilibrare un sistema tutto accentrato sulla città, che servivano a dotare zone strategiche dell'area metropolitana e della Regione di strutture all'altezza di una sanità moderna, scelte che avrebbero permesso finalmente di razionalizzare la rete dei posti letto, sono state definanziate e abbandonate.

Meglio i piccoli interventi a pioggia, che accontentano tutti e soprattutto non fanno concorrenza. Così sono stati dimezzati i finanziamenti per i due nuovi ospedali della provincia di Roma, mentre l'apertura del DEA del Policlinico di Torvergata è sparito dalle previsioni del nuovo piano sanitario regionale. Per i prossimi tre anni non se ne parlerà. Simili scelte sono particolarmente preoccupanti, soprattutto se le si mette in connessione con una vera e propria campagna condotta dalla Giunta regionale sull'alto costo delle strutture pubbliche rispetto a quelle private. Naturalmente l'analisi si ferma ai costi, non si approfondisce mai alle diverse e più onerose norme cui le strutture pubbliche devono rispondere in termini di personale e attrezzature rispetto alle strutture private e soprattutto al fatto che le strutture pubbliche svolgono, nella maggior parte dei casi, il lavoro più costoso e meno remunerativo, nei confronti dei pazienti più gravi o meno tutelati socialmente che altre strutture anche se accreditate non sono obbligate a svolgere.

Una simile campagna, il fermo di ogni reale programma di modernizzazione delle strutture pubbliche, di ogni reale scelta di ristrutturazione della rete dei servizi pubblici, fa temere che il famoso taglio dei posti letto si traduca in realtà soltanto in riduzione dei posti letto e delle strutture pubbliche. Non taglio delle strutture peggiori, siano esse pubbliche o private, non taglio delle strutture che non servono, siano esse pubbliche e private, ma semplicemente riduzione della presenza pubblica nel sistema sanitario del Lazio.

E quando i nodi vengono al pettine si intravede fino in fondo quali sono le scelte di questa destra, per nulla mitigate in realtà, dalla destra sociale di Storace.

Di fronte alla spesa crescente come ha risposto la Giunta: diminuendo indiscriminatamente la capacità di spesa delle strutture pubbliche e delle ASL -bloccando la spesa per il personale e per i beni e i servizi. Si proclama la libera competizione, ma ad uno dei competitori si legano le mani dietro la schiena, mentre all'altro si dà via libera.

Ci sono ormai nelle ASL fenomeni paradossali: dopo mesi di manica larga, di proliferazione di consulenze e di incarichi, di proroghe degli appalti senza neppure chiedere gli sconti; dopo mesi di finanza allegra per conquistare il consenso, oggi si procede ai tagli indiscriminati.

Si eliminano i dipartimenti e naturalmente i primi ad essere soppressi sono quelli materno infantili, e quelli che riconoscevano la centralità delle figure degli operatori dell'assistenza, verso i quali si manifesta una grande diffidenza, se non una vera e propria ostilità. Non è certo casuale che si siano eliminati i due dipartimenti dell'assistenza esistenti nel Lazio, presso l'Ospedale S. Camillo e presso la ASL RMB e che avevano dato ottimi risultati e che, guarda caso, erano diretti da operatori bravi, ma non schierati con l'attuale giunta. Si sono interrotti anche esperimenti interessanti di buona e che costava poco, come il reparto ospedaliero a gestione infermieristica o gli ambulatori infermieristici. E nessuno è stato in grado di capire perché.

addirittura si indicano le gare al massimo ribasso persino sulle protesi per i disabili, con il risultato di una crescente difficoltà proprio per i cittadini che sono costretti ad un rapporto più quotidiano e di lungo periodo con le strutture sanitarie.

Si impongono i ticket sui medicinali e la riduzione del numero dei farmaci per ricetta. Se la spesa cresce insomma, la colpa è dei cittadini che consumano troppo. Prima si incentiva il consumo e poi si cerca di penalizzare il consumatore. (calo del consumo dei farmaci. Esempio Campania) E' quella dell'imposizione dei ticket generalizzati, ancora una volta senza alcuna distinzione di qualità e appropriatezza, non è una scelta emergenziale.

111

E' una linea, ribadita più volte, da ultimo bella bozza di piano sanitario dove si prevede esplicitamente la sperimentazione del ticket per le prestazioni non seguite da ricovero.

E che i ticket siano particolarmente iniqui nel Lazio dove molto forti sono le disuguaglianze nell'accesso ai servizi del sistema sanitario, lo riconosce persino la Giunta

Si finanziano e si decidono centralmente la sanità che costa e il finanziamento di quella privata. Alle ASL, al territorio rimane solo la gestione, sempre più impoverita, della vita quotidiana dei cittadini, che - si pensa - costa e conta meno.

Insomma in conclusione: siamo di fronte a scelte che procedono nella direzione opposta alla quale si dovrebbe andare.

Il centrosinistra aveva, con difficoltà e molte contraddizioni cominciato a risanare, aveva investito, cominciato a creare un sistema sanitario nelle zone della Regione dove non c'era, aveva creato le basi informative e le regole per governare un sistema veramente misto e per dare voce ai deboli nella sanità del Lazio.

Insomma aveva gettato le basi per creare veramente la funzione pubblica di tutela della salute, senza dover essere debitori o sudditi dei tanti poteri che vivono nella sanità e fanno, anche legittimamente della sanità un affare di mercato. Il Lazio avrebbe potuto diventare un sistema sanitario in cui la tutela della salute dei cittadini, la giustizia e l'equità nell'accesso ai servizi e nella cura avrebbero via via potuto convivere sempre meglio con un sistema misto di erogatori pubblici e privati, indirizzati dai poteri pubblici a competere sulla qualità dell'assistenza.

Oggi quella esperienza viene smontata pezzo a pezzo.

Come rischia di essere vendicato lo sforzo poderoso di tanti operatori, anche per cambiare se stessi e il proprio modo di lavorare.

Ma c'è qualcosa di più di fondo, che chiama anche noi alla riflessione e alla elaborazione.

Qualunque governo dovrebbe oggi rendersi conto che rischiamo di avere un sistema sanitario che non risponde, per il modo in cui è organizzato, per le priorità che persegue, ai bisogni di salute che la società esprime oggi.

Oggi il sistema sanitario salva la vita e quello italiano lo fa anche egregiamente. Ma oggi questo non basta più. Se rimanesse solo questo, il sistema sanitario finirebbe per garantire di più e meglio coloro che possono guarire e guarire rapidamente. Finirebbe cioè — e già oggi sta succedendo — per creare una nuova iniquità nella tutela del diritto alla salute e alla qualità della vita dei cittadini.

Le priorità di oggi dovrebbero rivolgersi a rendere efficace la rete ospedaliera e la rete dell'emergenza sanitaria e contemporaneamente a dedicare risorse, impegno culturale, formazione degli operatori per garantire a quanti devono convivere con una disabilità, con lunghi periodi di cure, con malattie croniche di non essere lasciati soli a fare i conti con un sistema sanitario concentrato soltanto sulla erogazione di prestazioni, sulla diagnosi e sulla cura, se va bene, sulla attività di riabilitazione postacuzie possibilmente breve. La vera sfida dei sistemi sanitari che è quella della presa in carico del cittadino che ha bisogno, con tutta la complessità della sue necessità è non solo paurosamente lontana, ma contraddetta quotidianamente dalle scelte della destra.

Di conseguenza anche la trasformazione dell'assetto del Lazio, ancora così ospedaliero, ancora così pieno di disuguaglianza e di ingiustizie, ancora così lontano e non adeguato per coloro che vivono in una condizione di cronicità o che hanno una disabilità temporanea o permanente e che oggi sono ancora soli, in un vero sistema di tutela, si fa sempre più lontana.

Sta dunque su questa frontiera, quella di contrastare e denunciare con pazienza e tenacia le scelte del centrodestra e nello stesso tempo nel tentare di annunciare e battersi per un nuovo sistema sanitario, fondato su valori e scelte alternative, che si gioca la nostra battaglia, la battaglia dell'Ulivo. È nostro compito determinare un nuovo senso comune tra i cittadini, che smascheri la demagogia della destra.

Così si potrà anche in sanità e sulla sanità, tornare a vincere.

**Prof. Giuseppe Petrella**  
**Vicepresidente Commissione Affari Sociali**  
**Camera dei Deputati**

*Sei virtù per la sanità campana alla sfida del federalismo*

1. **LEGGEREZZA.** Le reti integrate di servizi
2. **RAPIDITA':** L'efficienza organizzativa
3. **VISIBILITA':** L'accessibilità e la trasparenza
4. **MOLTEPLICITA':** La concorrenza e la pluralità
5. **ESATTEZZA:** l'appropriatezza e l'equità
6. La lezione mancante

**LEGGEREZZA**

**Le reti integrate di servizi**

La leggerezza si incarna nel **sistema delle reti**, cioè network agili, flessibili, che fanno perno sulle strutture "pesanti" costituite dalle aziende Sanitarie ed Ospedaliere e che si tessono tra di loro per determinare la produzione di prodotti assistenziali completi, connettendo ed integrando servizi, professionalità ed esperienze.

Le reti delle quali massimamente è avvertita l'esigenza sono:

**La rete dell'emergenza:** siamo ad un punto di svolta per la piena realizzazione della rete dell'emergenza regionale. Dal lontano 1994, in cui il sistema fu disegnato, si è giunti finalmente a dare a questo sistema un corpo, fatto di centrali operative, ambulanze ed operatori. Quello che il sistema non ha ancora è però un'anima, una funzione pensante che non garantisca semplicemente il trasporto dell'infermo all'ospedale più vicino, ma che indirizzi già il malato verso il luogo nel quale egli possa ricevere la cura più appropriata.

**La rete delle donazioni ed ei trapianti:** nonostante qualche passo avanti, la Campania resta in coda tra le Regioni italiane per numero di donazioni e trapianti. In attesa che il ricorso alle nuove tecniche, quali soprattutto quelle fondate sull'uso di cellule staminali,

modifichi la modalità e la quantità di ricorso ai trapianti d'organo, resta tutt'ora presidio fondamentale di civiltà rendere possibile la donazione ed assicurare il trapianto ai cittadini che ne hanno bisogno. Il fenomeno è ancor più rilevante se si considera che spesso la donazione non si realizza non per la mancanza della volontà di donare ma per la incapacità delle strutture di accettare o financo proporre la donazione stessa.

**La rete oncologica:** su un tema di tale rilevanza la risposta del Servizio Sanitario Regionale non può che essere fortemente coordinata ed integrata. In tutta la Regione, il cittadino deve essere certo di poter ricevere cure di standard adeguato, ispirate al rispetto delle azioni e dei protocolli internazionali. I centri che erogano le cure oncologiche avranno naturalmente al loro graduazione di complessità e specializzazione, ma anche l'ambulatorio periferico che assicura il follow-up del paziente, deve essere strettamente collegato, sul piano del trasferimento delle informazioni e della cultura, ai centri specialistici. La rete così strutturata e compatta costituisce anche il miglior antidoto al fenomeno della migrazione extra-regionale del paziente oncologico.

**La rete materno-neonatale e pediatrica:** la sempre maggiore specializzazione dell'assistenza al bambino malato, a fronte di una presenza nella nostra Regione di una molteplicità di luoghi di erogazione di prestazioni di bassa complessità e ripetitive e pochi punti di eccellenza, rende indispensabile una gestione unitaria ed integrata delle risorse, per consentire collegamenti rapidi, anche attraverso gli strumenti della telemedicina e del teleconsulto, che possano consentire agli ospedali periferici una gestione del bambino malato non solo di smistamento verso i centri specialistici.

**La rete del dolore e del disagio:** una risposta integrata e trasversale è quella più efficace

rispetto a bisogni complessi, centrali nella vita dell'individuo e delle famiglie, come quelli posti dal grave disagio fisico, psichico e sociale. Un assetto integrato di funzioni disparate, quali quelle della assistenza domiciliare, delle cure palliative, dell'assistenza residenziale e semi-residenziale, degli hospice, delle case famiglia, delle case del risveglio.

**La rete delle informazioni:** gli interventi nel campo della informatica e della telematica finora condotti nelle singole Aziende, hanno il difetto della non coordinazione. Molta parte della spesa sostenuta non offre gli esiti sperati perché il proliferare di computer sulle scrivanie e nelle corsie non è di per sé garanzia di produzione di informazioni sicure, trasferibili, elaborabili e confrontabili. E' necessario pertanto un ripensamento unitario, un vero piano regionale per la informatica e la telematica in sanità, che possa dare indirizzi, finalità e convergenza agli indispensabili investimenti che vanno operati in questo settore.

Le logiche di rete sono sostenute dalle logiche di integrazioni tra sistemi. A monte di esse si pone perciò la necessità dell'aumento dei livelli di **integrazione ospedale — territorio** e della **integrazione socio-sanitaria**.

Queste logiche di integrazione debbono contrastare la tendenza della destra alla separazione del *prodotto* sanità dal contesto sociale in cui la *materia prima* malattia si determina. Pertanto la risposta idonea è quella della visione unitaria del cittadino paziente e del suo ambiente, concretizzata in un maggiore e più qualificata offerta di prestazioni territoriali.

## RAPIDITA'

### L'efficienza organizzativa

Spesso, a fronte della velocità con cui si realizzano i cambiamenti negli scenari politici, sociali e scientifici, la risposta delle strutture preposte alla organizzazione ed alla erogazione delle cure è lenta.

Basti per tutti l'esempio dei lavori di edilizia sanitaria, programmati in un dato contesto e realizzati più di dieci anni dopo, in una sanità

completamente trasformata, tanto da far apparire incongrue od obsolete molte delle opere a realizzarsi.

A promuovere la rapidità di programmazione e risposta debbono essere tutte le articolazioni del servizio sanitario regionale:

**L'Assessorato e l'ARSAN**, che dovranno assolvere in maniera armonica l'uno il ruolo di direzione politica, di programmazione e di indirizzo, l'altra le funzioni di analisi, monitoraggio, controllo e supporto tecnico globale all'Assessorato stesso ed alle Aziende.

**Le Aziende Sanitarie Locali e Ospedaliere**, che a partire dal forte strumento di programmazione e governo che è l'Atto Aziendale, dovranno rapidamente procedere ad un pieno assetto dipartimentale, mettendo in azione quegli strumenti di accelerazione dei processi che sono la delega, la trasversalità e la orizzontalità dell'assetto organizzativo.

Tra i temi prevalenti ed urgenti nell'Agenda del SSR sono:

- Ottenere la ridefinizione dei **criteri di riparto** del FSN, che oggi svantaggiano la nostra Regione, riferiti come sono maggiormente all'età della popolazione ed alla mortalità, mentre ignorano il fattore povertà, che è unanimemente ritenuto un fattore determinante nell'influenzare il grado di assorbimento di risorse ai servizi sanitari pubblici. Valga quale esempio la stessa spesa farmaceutica pubblica campana, che appare debordante rispetto alla media nazionale, non tanto perché i cittadini campani consumano più farmaci, quanto perché fanno più ricorso alle prescrizione a carico del servizio sanitario, e meno all'esborso diretto.
- Licenziare il **Piano Sanitario Regionale** e riformulare il **Piano Ospedaliero Regionale**, peraltro in scadenza. Senza questi due documenti principe dell'azione programmatoria regionale, ogni azione rischia di essere slegata dalle altre ed avere significato ed effetti solo contingenti, mentre è forte la necessità di una visione di insieme e di medio-lungo periodo della politica e degli indirizzi della sanità regionale. Ed inoltre, tra le azioni di più urgente realizzazione:

- Completare l'iter dell'**accreditamento** delle strutture pubbliche e private, promuovere la **innovazione tecnologica e strutturale** dei luoghi di cura, *razionalizzare la spesa sanitaria*, non solo indistintamente *contenerla*, promuovere una ampia e diffusa valorizzazione delle **risorse umane**, attraverso mirati e non dispersi interventi di formazione.

### VISIBILITA'

#### L'accessibilità e la trasparenza.

La principale causa di disuguaglianza nel Servizio Sanitario è la sperequazione nella possibilità che i cittadini hanno di usufruire delle prestazioni. Le classi sociali più disagiate o a minor livello di scolarizzazione accedono con più difficoltà ai servizi, e spesso trovano con ritardo la risposta appropriata al proprio bisogno di salute. Questo fenomeno non solo è inaccettabile sul piano etico, ma determina anche una dissipazione di risorse, sotto forma di prestazioni ripetute o inappropriate, o per la necessità di intervenire su casi a maggior gravità perché non tempestivamente assistiti.

La risposta a queste sperequazioni è tutta nell'offrire parità di accesso a tutti i cittadini, attraverso un'adeguata organizzazione ed informazione, anche utilizzando le moderne tecnologie della comunicazione.

Punto nodale di questa risposta è la costituzione di un portale **unico regionale dell'assistenza sanitaria**, nell'ambito del quale cittadini ed operatori potranno reperire il maggior numero di informazioni adeguate ed aggiornate, nonché la possibilità, attraverso centri unici di prenotazione telematici, di accedere alla più ampia gamma di servizi.

Il problema dell'accessibilità si intreccia con quello delle **liste d'attesa**. La contro-riforma Sirchia, falsamente giustificata proprio con la volontà di ridurre le liste d'attesa, sta ponendo i presupposti per un gravissimo passo indietro su questo campo, e per la ri-legalizzazione del doppio binario, e doppia velocità, nell'accesso alle prestazioni tra il pagante ed il cittadino assistito dal Servizio Pubblico.

Sul piano della **trasparenza**, è la politica che deve fare un ulteriore sforzo, completando il

processo di dissociazione tra le scelte di indirizzo, di pertinenza del livello politico, e le scelte di gestione, da affidarsi in maniera chiara, completa e verificata, al management. Può contribuire a tale processo anche una definizione, su base regionale, più cogente e pertinente dei requisiti nazionali per l'inclusione nell'elenco dei Direttori Generali e per la nomina dei Direttori Sanitari ed Amministrativi.

### MOLTEPLICITA'

#### La concorrenza e la pluralità.

La **concorrenza** tra pubblico e privato può essere una occasione di emulazione verso l'eccellenza, ma anche un pericolo grave per l'assistenza pubblica. E' necessario che, sotto il tetto comune dell'accreditamento, pubblico e privato, possano entrambi concorrere ripartendo il peso di quelle quote di assistenza meno redditizie e di cui il pubblico ha comunque il carico. In questa logica potranno giocare un grosso ruolo gli accordi contrattuali tra le ASI e il privato accreditato previsti dal D.Lgs. 229/99, ma si può pensare anche ad alcuni interventi strutturali, come l'esclusione dalla modalità di finanziamento a DRG per le rianimazioni, l'assistenza pediatrica e neonatale e quote dell'attività di emergenza.

Per un libero e chiaro dispiegamento della concorrenza, intesa non solo come *corsa tra*, ma anche come *corsa assieme*, vanno anche rapidamente ratificati i nuovi rapporti di convenzione ed istituzionali tra la Regione ed i Policlinici Universitari, che devono essere chiamati, pur nella peculiarità della loro missione di ricerca e formazione, a giocare un ruolo definito e coordinato nella rete dell'assistenza.

La **pluralità** è assicurata utilizzando tutti gli strumenti normativi per coinvolgere più voci nella partecipazione alle scelte di politica sanitaria.

Pertanto non solo le istituzioni locali (Comuni, Province, Comunità Montane), ma sempre più anche le associazioni del volontariato, dei malati e delle loro famiglie, dei consumatori, devono offrire al

management ed agli operatori sanitari, il pungolo della loro percezione *laica* dei processi assistenziali, che può offrire spunti e punti di vista che per la loro visione *tecnica* talora gli addetti ai lavori non colgono.

### ESATTEZZA

#### L'appropriatezza e l'equità

L'equità nel settore della salute deve essere, innanzitutto, un imperativo etico, un diritto umano naturale ed essenziale. Il diritto alla salute deve essere garantito a tutti, senza distinzione di appartenenza a gruppi etnici, sociali, religiosi, economici o politici. Il problema non si pone unicamente nella "quantità" delle prestazioni offerte, come se la salute fosse un "libero mercato" fondato sulla "libera scelta" dei cittadini, tutti consapevoli del "prodotto" da selezionare e dove le disuguaglianze culturali, sociali ed economiche sono magicamente eliminate.

Eppure in Italia alcune politiche, compresa quella dell'attuale governo, si sono esercitate e si esercitano, in nome di teorie liberiste, misurando l'efficacia del sistema sanitario dall'aumento delle prestazioni, senza alcuna valutazione del livello di appropriatezza delle stesse. La base di tali iniziative politiche consiste nel voler introdurre una pluralità di soggetti acquirenti delle prestazioni sanitarie per conto del cittadino. Nella critica al Decreto legislativo 229/99, che ha ridefinito i compiti e le funzioni del Servizio Sanitario Nazionale, ritenuto troppo "centralista", anche e soprattutto nella definizione dei livelli uniformi per tutto il territorio nazionale, si afferma, ad esempio, che occorre introdurre nuove forme di autorganizzazione della società dal punto di vista della domanda, con la possibilità per il cittadino di scegliere le modalità attraverso le quali garantirsi la copertura del rischio sanitario. Come completamento della "libertà di scelta del luogo di cura", la libertà di scelta dell'organizzazione che deve acquistare le prestazioni per conto del cittadino. Tale ipotesi è, d'altra parte in linea con quanto proposto dalla Confindustria nel suo Progetto Sanità. In effetti la cosiddetta

"liberalizzazione dell'offerta" non poteva che provocare un aumento delle prestazioni, al di là della loro appropriatezza, e, di conseguenza, un incremento della spesa che rende, tra l'altro, critica la compatibilità con i livelli di finanziamento pubblico del S.S.N., rappresentato dal Fondo Sanitario nazionale. Appare allora evidente che, per garantire livelli di spesa crescenti, sia necessario rivolgersi ad altre modalità di finanziamento, aprendo la strada all'intervento del sistema assicurativo in sanità.

Il problema non è ovviamente ideologico, ma consiste nel comprendere se, per chi si pone l'obiettivo di una diminuzione delle disuguaglianze di salute, questo percorso possa rispondere meglio a tale obiettivo. Esistono allora due nodi che vanno affrontati: il primo è se la salute di una popolazione coincida o meno con l'offerta e la differenziazione delle prestazioni, e la seconda è l'accessibilità al sistema di sanità. Le due questioni sono tra loro interconnesse, e valgono per tutti i soggetti erogatori accreditati, sia a gestione pubblica che a gestione privata. Il ragionamento, ovviamente, non dovrebbe incentrarsi unicamente nel sistema di accreditamento valutato solo in termini di qualità delle prestazioni, anche se questo è parte importante nella ridefinizione di modelli sanitari.

Il Servizio Sanitario Pubblico, e quello della nostra Regione, non va inteso solamente con la gestione pubblica dei servizi, ma come garante di fronte ai cittadini dell'appropriatezza, della qualità, dell'accessibilità e dell'uguaglianza delle prestazioni in qualsiasi punto del sistema accreditato al quale il cittadino si rivolge. Da una parte l'accREDITAMENTO è così lo strumento attraverso cui si esercita tale funzione di garanzia, sia nel momento della concessione che dell'eventuale revoca, e dall'altra l'offerta di prestazioni diventa anch'essa strumento di produzione di ricchezza sociale, consistente principalmente nel miglioramento dello stato di salute di una popolazione, e non di ricchezza intesa in senso mercantile.

117

Il problema è appunto l'irrinunciabilità del sistema a svolgere la sua funzione assicurativa, che vuol dire principalmente che l'assicurazione alla salute è offerta, come diritto elementare, a tutti i cittadini senza discriminazione alcuna. Il prendersi cura del miglioramento dello stato di salute di un singolo e di una popolazione significa, inoltre, costruire un sistema dove il processo di apprendimento sia continuo, basato sulla necessaria razionalità degli interventi preventivi, sull'obiettività delle diagnosi e delle terapie, sullo stima critica delle prove sperimentali in base alla loro validità e applicabilità clinica, e sulla valutazione dell'operato.

La questione, posta appunto nella funzione di garanzia ai cittadini, è che questi trovino accessibilità, qualità e appropriatezza nei processi tesi a migliorare il loro stato di salute in qualsiasi punto del sistema accreditato, sia a gestione pubblica che privata. D'altra parte l'appropriatezza delle prestazioni è oggetto di ampia trattazione in letteratura e ha prodotto modifiche importanti nell'organizzazione di strutture e di interi impianti sanitari, conseguenza delle modifiche introdotte nella pratica clinica.

L'orientamento all'appropriatezza rappresenta anche il punto di uscita da sistemi incentrati su territori dove il meccanismo di scambio tra professione, poteri sociali, rappresentanze politiche e interessi economici

appare consolidato, altamente costoso e solo parzialmente efficiente, laddove consente la traslazione delle disuguaglianze sociali nel terreno dei diritti. Se le disuguaglianze di salute sono da un parte il prodotto di fattori di rischio disegualmente distribuiti nei vari gruppi socio economici, e quindi scarsamente controllabili dai sistemi sanitari, dall'altra sono ascrivibili a problemi di accessibilità, di efficacia e di appropriatezza, producendo lacerazioni sull'equità del sistema.

Il fatto poi che quasi tutte le indagini, anche quelle effettuate nel nostro Paese, mostrino che il miglioramento delle condizioni di salute è riservato agli appartenenti ai livelli socio economici più alti, mentre si assiste a un peggioramento per coloro che si trovano ai livelli socio-economici più bassi, sembra

davvero confermare che la fruizione di terapie efficaci sia prerogativa della fascia di popolazione in posizione di vantaggio. L'analisi dei dati di mortalità e il loro andamento negli ultimi dieci anni, sembra evidenziare come il vantaggio di salute che le regioni meridionali presentavano, soprattutto in termini di minor incidenza delle patologie che rappresentano la maggiore causa di morte, stia di fatto scomparendo. Il problema della disuguaglianza deve quindi assumere una rilevanza rispetto al sistema sanitario. Da un lato si valuta l'impatto in termini assoluti e la sua presenza nel campo della qualità in sanità e delle procedure di audit, dall'altro si rilevano le implicazioni di livello macro dalla lista positiva di prestazioni offerte alla definizione della quota capitaria.

Lo scenario nel quale invece andrebbe collocato il problema delle disuguaglianze di salute è quello del *welfare* compensativo, che procede a una distribuzione delle risorse secondo criteri di equità non solo orizzontale ma anche verticale, inserito in un sistema federalistico dove le Regioni hanno il compito di far funzionare i loro Servizi Sanitari in modo efficiente, con politiche che, ad esempio, orientino la definizione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza, nel senso di prestazioni offerte in numero "contingentato" sulla base delle attese, ma altamente efficienti ed eque. Nello stesso tempo occorre rifuggire da una sorta di autarchia regionale e considerare, invece, il Sistema Sanitario nel suo complesso, e le diversità non separazioni ma valori presenti in un territorio. Il miglioramento dello stato di salute, diritto delle popolazioni e obiettivo primario dei Servizi Sanitari Regionali e dell'intero Paese, si dovrebbe realizzare nel rispetto di un ordinamento omogeneo dove l'autonomia federale sia in grado di realizzare un maggior benessere delle singole comunità che compongono il sistema, anche attraverso una positiva competizione e confronto tra i diversi territori. Le regole elementari di una competizione che voglia raggiungere effetti positivi, rintracciabili in qualsiasi teso di economia per iniziati, sono poste nel rispetto di alcuni principi, tra i quali il più fondante è il principio dell'uguaglianza dei punti di

partenza. L'assenza di questa condizione produce disuguaglianze, anzi le accentua, provocando non il benessere delle popolazioni, ma una sua riduzione, a volte consistente anche per coloro che si sentono, per così dire, rassicurati da spazi territoriali economicamente solidi.



# WELFARE

Democratici di Sinistra  
Direzione Nazionale Dipartimenti  
\*Welfare  
\*Associazionismo e Terzo settore  
\*Sanità  
\*Immigrazione

Gruppo Parlamentare  
DS- L'Ulivo

NOTE, COMUNICAZIONE, PROPOSTE

Numero 3 • giugno 2002

A cura della: dott.ssa Tiziana Casareggio

*Una legge che deve ancora essere applicata*

**L. 328/00:**

***“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”***

***Dopo l'approvazione da parte del Governo dell'Ulivo di una legge che ha trovato il consenso di larghi strati della società, il centrodestra lascia nel dimenticatoio questo importante provvedimento non promuovendo gli atti necessari e non trovando le risorse necessarie alla sua applicazione.***

## Indice

Legge quadro .....	pag. 2
Interpellanza attuazione L. 328 .....	pag. 3
Resoconto stenografico della discussione dell'interpellanza sulla L. 328 .....	pag. 6
Dopo la revisione del Titolo V della Cost. sanità ed assistenza .....	pag. 12
Allegato 1 schemi applicativi della L. 328 .....	pag. 21
Allegato 2 schemi costruzione dei piani di zona .....	pag. 31

La “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” (legge 328/00) è stato il risultato di un lungo periodo di riflessione e di confronto sulla riforma dei modelli di assistenza ed è caratterizzata da principi innovativi quali il passaggio di competenze dall’amministrazione centrale a quella degli Enti Locali, l’individuazione di standard essenziali, la promozione del metodo della programmazione e della certezza delle risorse con il cofinanziamento Stato-Regioni.

La filosofia di fondo della legge può essere individuata nel passaggio dall’intervento sociale inteso come semplice riparazione del danno subito all’intervento sociale inteso come promozione e benessere.

Questo passaggio verso una concezione nuova dell’assistenza caratterizzato da un innovativo modello di coinvolgimento di più attori collocati a diversi livelli che realizzano un modello di sistema integrato di interventi e servizi sociali il quale vede come protagonisti lo Stato, le regioni, gli Enti locali e il terzo settore.

Questa legge è una parte fondamentale di quella innovazione del welfare avviata dai governi di centrosinistra e promossa a rispondere agli innumerevoli mutamenti avvenuti nel nostro sistema sociale negli ultimi anni. Il cambiare delle forme di lavoro, l’invecchiamento della popolazione, l’immigrazione, la crisi della famiglia sono solo alcuni degli elementi alla base delle necessarie innovazioni che devono essere apportate ad un nuovo sistema di protezione sociale che favorisca una maggiore equità e sia in grado di garantire prestazioni omogenee sull’intero territorio nazionale.

*Interpellanza sulla attuazione della l. 328/00  
degli on. li Violante, Turco, Battaglia  
(2-00318)*

---

I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Per sapere - premesso che:

l'applicazione della legge n. 328 dell'8 novembre 2000, "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" richiede precisi adempimenti da parte del Governo e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con procedure e scadenze predeterminate;

a tutt'oggi, nonostante le ripetute dichiarazioni del Ministro Maroni di volere applicare la legge quadro di riforma dei servizi sociali, nessun provvedimento tra quelli previsti è stato emanato -:

quali provvedimenti il Ministro intenda adottare in particolare a riguardo degli articoli di seguito elencati, nella consapevolezza che si tratti di adempimenti urgenti, fondamentali e indispensabili per consentire il pieno dispiegamento dei poteri delle regioni e delle autonomie locali nella programmazione e nelle realizzazione di un compiuto e qualificato sistema di interventi e servizi sociali e per garantire in tutto il Paese livelli essenziali e omogenei di interventi e prestazioni sociali:

- a) articolo 12 "Figure professionali sociali";
- b) articolo 13 "Carta dei servizi sociali";
- c) articolo 24 "Delega al governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo";

con quali atti, con quali strumenti e con quali iniziative intenda garantire i cittadini italiani riguardo alla applicazione in tutto il Paese dei "livelli essenziali delle prestazioni sociali", previsti dall'articolo 22 della legge n. 328 del 2000, definiti dal piano sociale nazionale, tenuto conto della loro rilevanza costituzionale, dopo l'approvazione della legge di "Modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione;

quali regioni e province autonome abbiano provveduto ad approvare la legge regionale per l'organizzazione dei servizi sociali e il piano sociale regionale, con riferimento alle norme e agli indirizzi contenuti nella legge quadro n. 328 del 2000, e nel Piano nazionale:-

quali provvedimenti intenda adottare affinché il Ministero sia in grado di svolgere le funzioni di "indirizzo, di coordinamento e di regolazione delle politiche sociali" di cui all'articolo 9 della legge quadro n. 328 del 2000;

quali impegni il Governo intenda assumere per garantire nel prossimo triennio al Fondo sociale nazionale un incremento di risorse finanziarie che consenta di applicare le leggi approvate dal Parlamento;

quali azioni di supporto e, di cooperazione intenda promuovere con le regioni, i comuni e le aziende sanitarie per la realizzazione della piena integrazione delle persone disabili ed in particolare per l'attivazione dei progetti individuali di cui all'articolo 14 della legge n. 328 del 2000, anche in relazione alla decisione adottata dal Ministro della salute Sirchia sui livelli essenziali d'assistenza, con la quale si cancellano le cure per la riabilitazione previste invece nell'AIC sull'integrazione socio sanitaria, visto che le cure di riabilitazione sono decisive sia per l'attuazione del progetto personalizzato che per il sostegno domiciliare;

quali interventi conoscitivi siano stati realizzati per verificare che le somme stanziare per "il sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti" siano state impiegate dalle Regioni per la priorità indicata all'articolo 15, comma 3 e in particolare per il "potenziamento delle attività di assistenza domiciliare integrata" e quale seguito intenda dare alla politica di aiuto alle persone non autosufficienti già iniziata con il Piano sociale nazionale 2001-2003;

quali siano i programmi attuati o le iniziative in atto per la rilevazione delle esperienze riferite al reddito minimo d'inserimento, di cui all'articolo 23 della legge n. 328 del 2000, ed entro quando intenda trasmettere al Parlamento la relazione sulla valutazione della sperimentazione dell'applicazione dello stesso istituto del RINII;

quali risultati abbiano prodotto gli interventi di cui all'articolo 28 della legge n. 328 del 2000, "per le situazioni di povertà estrema e senza fissa dimora" e quali indirizzi di politica sociale intenda seguire per debellare, in collaborazione con regioni e autonomie locali, la pesante situazione di povertà e di abbandono che riguarda aree non ristrette della società italiana;

quali siano le intese e gli accordi stabiliti dal Ministro con le regioni e le autonomie locali per l'applicazione della legge n. 328 del 2000, e se sussistano situazioni di grave ritardo nella utilizzazione delle risorse assegnate, tali che motivino anche il ricorso ai poteri sostitutivi di cui all'articolo 15, comma 4 e all'articolo 20 comma 11 della citata legge;

entro quanto tempo intenda soddisfare l'obbligo della presentazione al Parlamento della relazione annuale, di cui all'articolo 18, comma 5 della citata legge-quadro "sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal piano nazionale, con particolare riferimento ai costi e all'efficacia degli interventi con la predisposizione delle indicazioni per l'ulteriore programmazione;

se il sistema informativo dei servizi sociali (515) di cui all'articolo 21 della legge n. 328 del 2000, e la relativa commissione che ha il compito di formulare proposte sui contenuti, il modello e gli strumenti attraverso i quali dare attuazione ai diversi livelli operativi (Stato, regioni, province, comuni) al sistema stesso, siano una delle priorità indicate dal piano sociale

nazionale, visto che nella stesura dei piani regionali e di zona è, infatti, evidenziata l'assoluta frammentarietà e la non tempestività delle informazioni per una compiuta conoscenza dei bisogni sociali necessari per la programmazione, la gestione e la valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione dei progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro.

*Resoconto stenografico della discussione  
Dell'interpellanza sull'applicazione della  
L. 328/00.*

PRESIDENTE. L'onorevole Turco ha facoltà di illustrare l'interpellanza Violante n. 2-00318, di cui è cofirmataria.

LIVIA TURCO. Signor Presidente, vorrei precisare alla sottosegretaria che il senso di questa interpellanza non ha nulla a che fare con la propaganda e con la polemica, ma si riferisce allo sforzo costruttivo nell'applicazione di una legge di grande importanza. A tale proposito, voglio dare atto a lei per il suo impegno, anche se non posso fare la stessa cosa per il ministro Maroni che, in questo anno, ha dimostrato di aver del tutto dimenticato e derubricato le politiche sociali dall'agenda del Ministero del *welfare*.

In particolare, con riferimento alla legge n. 328 del 2000, vi è una serie di impegni che competono al Governo, rispetto ai quali sentiamo la necessità di ricevere un'informazione puntuale.

Tutto ciò con una premessa. La legge n. 328 è stata promulgata prima della modifica del titolo V della Costituzione che, comunque, non cancella tale legge, anzi ne recepisce e ne esalta il suo punto fondamentale, vale a dire il passaggio dall'assistenza ai diritti sociali, nonché l'articolo 3 della medesima legge che costituzionalizza il principio dei diritti sociali, attribuendo allo Stato il compito di definire standard essenziali.

Siccome il compito fondamentale della legge n. 328 è quello di realizzare, in modo omogeneo sul territorio nazionale, livelli essenziali di politiche sociali e siccome il problema fondamentale delle politiche sociali non è soltanto quello di passare dall'assistenza al diritto, ma anche di superare il quadro di profondo squilibrio esistente nel nostro paese, la sostanza di tale legge è che lo Stato abbia la funzione di definire gli standard essenziali. E questa funzione non solo non viene meno con la riforma del titolo V, ma è enfatizzata, dunque, costituzionalizzata.

welfare - note, comunicazioni e proposte

Quindi non è vera la tesi secondo la quale la legge n. 328 viene meno e non è nemmeno vera la tesi che la funzione del Governo e dello Stato risulti indebolita; semmai, ci si deve attrezzare per la definizione degli standard essenziali. La prima questione che poniamo è questa:

visto che si sta definendo il documento di programmazione economica e finanziaria, vorremmo sapere come e con quale strumentazione il Governo intenda affrontare la questione della definizione degli standard essenziali che dovranno poi avere ricadute nel prossimo anno. Definire gli standard essenziali significa disporre di una ricognizione e di una lettura attenta dei bisogni sociali nel nostro paese. In relazione alla definizione degli standard essenziali si pone la questione del fondo sociale nazionale: anche su questo vorremmo capire quali siano le intenzioni del Governo, a fronte di alcuni fatti che hanno molto preoccupato non noi, ma operatori e associazioni di volontariato. Mi si potrà dire che è un dettaglio. Ma si tratta di uno di quei dettagli rivelatori: 100 miliardi del fondo per le politiche sociali, che voi avete ottenuto in eredità dal centrosinistra, sono stati stornati per finanziare il decreto-legge sulla BSE o il provvedimento Tremonti sulle fondazioni. Quindi, c'è un rapporto tra definizione degli standard e fondo per le politiche sociali.

Inoltre, la legge prevede adempimenti molto precisi rispetto ai quali vorremmo sapere a che punto si sia; mi riferisco all'articolo 12 sulle professioni sociali, all'articolo 23 sulla carta dei servizi, all'articolo 24 sul riordino delle invalidità; la legge quadro all'articolo 15 prevede un programma per le persone anziane non autosufficienti, all'articolo 23 stabilisce che il Governo riferisca in Parlamento sull'esito della sperimentazione del reddito minimo di inserimento. Noi chiediamo al Governo di venire finalmente a riferirci sul

reddito minimo di inserimento e a dirci cosa intenda fare su una misura assolutamente rilevante. La norma sulla non autosufficienza, prevista dall'articolo 15, presuppone un programma e la definizione di obiettivi e di risorse; lo stesso discorso vale per l'articolo 16 a sostegno delle responsabilità familiari. Sentiamo parlare molto spesso di famiglia. La legge n. 328 contiene un articolo che, in modo molto puntuale, definisce interventi a sostegno delle famiglie. Non ultima, vi è una questione che ci preoccupa molto: il rapporto tra politiche sociali ed altre politiche di welfare. Politiche sociali e politiche fiscali: se si riduce, come dice il ministro Tremonti, l'area dell'intervento pubblico e se ci sarà una riforma fiscale che porterà minori entrate, come si finanzieranno queste minori entrate? Che rapporto c'è tra questo elemento e l'insieme delle politiche sociali?

Inoltre, vi è un problema più vicino, che ha molto a che fare con l'applicazione della legge n. 328:

l'integrazione socio-sanitaria. Noi avevamo lavorato molto con il Ministero della sanità perché ci fosse un'integrazione tra intervento sociale e intervento sanitario e perché l'integrazione sociosanitaria fosse considerata uno standard essenziale della sanità. Nei livelli essenziali di assistenza definiti dal Ministero della salute è stato eliminato un punto essenziale come la riabilitazione che per le persone con disabilità è cruciale. Questo ha a che fare anche con l'applicazione della legge n. 328. Quindi, anche su questo aspetto vorremmo sapere cosa intenda fare il Governo.

**PRESIDENTE.** Il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, senatrice Sestini, ha facoltà di rispondere.

**GRAZIA SESTINI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.** Signor Presidente, in premessa vorrei rassicurare l'onorevole Turco, che ringrazio per le parole di stima, sull'unicità e sull'unitarietà di intenti e di lavoro del nostro ministero.

**LIVIA TURCO.** Fatelo con i fatti!

**GRAZIA SESTINI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.** L'onorevole Turco conosce benissimo gli adempimenti che sono stati portati a termine in applicazione della legge n. 328; pertanto, mi limiterà a rispondere soltanto sulle parti in via di attuazione. Per quanto riguarda il regolamento concernente i profili professionali, in attuazione dell'articolo 12, comma 2, è stata istituita la commissione presieduta da un esperto esterno in cui sono rappresentati i ministeri competenti - il Ministero della salute e quello dell'istruzione, dell'università e delle ricerca - nonché due rappresentanti delle regioni. Questa commissione è attualmente al lavoro e si avvia a presentare al Governo una proposta di riordino del complesso delle professioni sociali. Posso assicurare che si tratta di un argomento al quale attribuiamo particolare importanza ritenendo che tali figure professionali costituiscano il primo vero pilastro dei servizi sociali.

È opportuno, tuttavia, far presente che il Consiglio di Stato nell'adunanza generale dell'1 aprile 2002, in sede di valutazione dello schema di decreto ministeriale concernente l'individuazione della figura professionale dell'odontotecnico (che non è una figura professionale del sociale, ma lo citiamo come esempio simile), ha ritenuto che la potestà regolamentare sia venuta meno a seguito dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, il quale, iscrivendo la materia delle professioni e della salute tra quelle di legislazione concorrente, esclude che lo Stato possa disciplinare le materie predette nella loro estensione e per giunta a livello regolamentare. L'obiezione con ogni probabilità verrebbe mossa analogamente a una definizione tramite regolamento della figura dell'assistente sociale e delle altre figure delle professioni sociali. Si stanno dunque cercando soluzioni idonee a superare ogni eventuale ostacolo. Qui posso dire che, da accordi verbali e non soltanto verbali intercorsi con il coordinamento degli assessori regionali al sociale e con il coordinamento dei presidenti delle regioni, si è convenuto di lasciare allo Stato questa potestà regolamentare.

In ordine all'attuazione dell'articolo 24 della legge cui si fa riferimento, con il disegno di legge recante delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché degli enti pubblici, in corso di approvazione alla Camera, si è provveduto al rinnovo della delega per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo. Inoltre, è stata attivata, in base all'articolo 27 della predetta legge, la commissione di indagine sull'esclusione sociale, con compiti di analisi, ricerche e rilevazioni per le necessarie indagini sulle condizioni di povertà e di emarginazione nel paese, anche ai fini della formulazione di proposte e strategie di intervento e di contrasto. E' necessario sottolineare, anche se accolgo le considerazioni dell'onorevole Turco, che comunque una battuta d'arresto è stata certamente determinata dal definitivo varo della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ridefinisce l'esercizio della potestà legislativa tra Stato e regioni.

L'impegno dell'amministrazione centrale, delle regioni e degli enti locali è pertanto rivolto a verificare la compatibilità e la coerenza delle disposizioni contenute nella legge n. 328 del 2000, alla luce del nuovo assetto istituzionale che si va configurando nel paese. Non nascondo e non ho mai nascosto le difficoltà che questo processo comporta, non ultimo un documento pervenuto al nostro ufficio e all'ufficio del ministro 20 giorni fa, in cui la Conferenza dei presidenti delle regioni, analizzando la legge n. 328, torna a chiedere il fondo sociale indistinto e torna ad assegnare alla competenza dello Stato soltanto i profili professionali e la ridefinizione delle invalidità. Per quanto attiene, poi, alla sperimentazione del reddito minimo di inserimento, si deve ricordare che essa è stata introdotta dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e l'attività di valutazione dell'efficacia della sperimentazione, anch'essa prevista dal decreto istitutivo, è stata condotta, previa procedura di selezione, dall'Istituto per la ricerca sociale. Le risorse complessivamente erogate alle famiglie nei 2 anni di sperimentazione ammontano a circa

426 miliardi di lire, pari ad una erogazione media mensile di poco superiore a 728 mila lire a famiglia, a dicembre 2000. La legge finanziaria del 2001 ha prorogato la sperimentazione del reddito minimo di inserimento per gli anni 2001 e 2002. Lo stanziamento previsto per la seconda fase di sperimentazione è pari ad oltre 300 miliardi di lire per il primo anno e 430 miliardi di lire per il secondo anno. Nel secondo biennio la sperimentazione coinvolge complessivamente 306 comuni: quindi, ai 39 comuni già attivi nel biennio 1999-2000 si aggiungono 267 comuni, selezionati sulla base della partecipazione ai patti territoriali sottoscritti nei comuni di vecchia sperimentazione. I 39 comuni della prima fase di sperimentazione, stanno procedendo all'attuazione della misura per il quarto ed ultimo anno. Le somme destinate al finanziamento delle attività per l'anno 2002 sono in fase di accreditamento. Per quanto riguarda i comuni di nuova nomina è stato attuato lo stanziamento delle somme già ripartite con il decreto del 26 ottobre 2001 per il finanziamento della sperimentazione.

Anche questo nuovo biennio sarà oggetto di valutazione e già sono in atto le procedure per l'espletamento della gara. Mi sembra opportuno far tuttavia presente che su questo istituto si sta avviando una riflessione, in virtù delle sue caratteristiche annoverabili tra gli ammortizzatori sociali. Nella delega, infatti, possono essere inseriti solo quei programmi che riguardano l'inserimento lavorativo degli utenti e che rappresentano il punto dolente della sperimentazione, visto che in molti comuni sono stati praticamente nulli, anche se bisogna considerare che nella maggioranza delle aree inserite nella sperimentazione il lavoro è alquanto carente.

I due anni di sperimentazione non hanno certo dato esiti soddisfacenti, soprattutto sul fronte dell'inserimento lavorativo. Pertanto l'istituto di valutazione che ha fornito la relazione al ministero ha proposto una serie di correttivi alla disciplina del reddito minimo, individuando alcune condizioni generali per lo sviluppo ed il consolidamento della misura in vista della sua generalizzazione, che sulla

base dei dati della sperimentazione viene stimata almeno intorno a due miliardi di euro. La proroga della sperimentazione ha effetto, anche, sull'adempimento previsto dall'articolo 15 del decreto istitutivo n. 237 del 1998, riguardante la relazione al Parlamento, in ordine all'attuazione della legge che, pertanto, dovrà essere presentata entro il 30 giugno 2003.

In ordine poi al quesito posto sullo stato di attuazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 328 del 2000, in data 22 gennaio 2002 si è provveduto ad inviare una nota agli assessorati delle politiche sociali delle regioni e delle province autonome per conoscere lo stato di attuazione dei piani regionali, con particolare riguardo agli interventi a favore delle persone anziane. Dalle risposte finora pervenute risulta che le regioni, nell'ambito delle rispettive programmazioni socio-assistenziali tendono a privilegiare i servizi a forte integrazione socio-sanitaria e comunque finalizzati al mantenimento dell'anziano

nel proprio contesto abituale (assistenza domiciliare integrata, centri diurni, assegni di cura). Allo scopo di individuare proposte e soluzioni per organizzare i servizi e i fondi assicurativi a favore degli anziani non autosufficienti, è stata istituita, con decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il ministro della sanità, una commissione di studio che ha iniziato il suo lavoro il 23 maggio scorso.

Con riferimento all'articolo 20, vorrei comunicare che è in corso di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* il decreto di riparto del fondo nazionale per le politiche sociali. I comuni potranno quindi procedere, tra l'altro, all'erogazione degli assegni di maternità e per il nucleo familiare, ai sensi degli articoli 65 e 66 della legge n. 448 del 1999.

In attuazione dell'articolo 21, è stata istituita la commissione tecnica per il sistema informativo dei servizi sociali. I lavori della citata commissione, istituita nel mese di aprile 2001, sono in corso e, al fine di procedere più celermente, si è deciso di commissionare uno studio di fattibilità, che individui funzioni e procedure da autorizzare, tempi di realizzazione complessivi e delle singole fasi, impieghi delle risorse tecnologiche, specifiche

tecniche e analisi del rapporto costi e benefici. La procedura di evidenza pubblica per l'individuazione della società incaricata di redigere lo studio è in corso e si prevede di aggiudicare lo studio nello spazio di un mese. Pertanto, saranno attivate entro l'anno le procedure di predisposizione e di aggiudicazione del progetto esecutivo, la cui realizzazione potrà quindi avere inizio nel prossimo mese di gennaio. Da ultimo, si rappresenta che il ministero della sanità ha comunicato che gli allegati 1B e 1C del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001 sui livelli essenziali di assistenza forniscono una ricognizione della normativa ed una tabella riepilogativa delle prestazioni sanitarie nonché di quelle di rilevanza sociale, nelle quali le componenti sanitaria e sociale non sono distinguibili per le necessarie caratteristiche sintetiche e schematiche della modalità di presentazione in tabelle.

Nell'assicurare che non introducono alcuna sostanziale novità rispetto alla normativa vigente, viene precisato che la loro analisi ed interpretazione deve essere effettuata alla luce delle fonti normative originarie, in primo luogo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2001, recante l'atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie. Pertanto le prestazioni diagnostiche, riabilitative e di consulenza specialistica sono a totale carico del servizio sanitario nazionale, mentre nella fase di lunga assistenza per disabili gravi la retta onnicomprensiva è posta a carico del servizio sanitario nazionale per il 70 per cento e a carico dell'utente per il 30 per cento.

Nel caso in cui i disabili gravi siano privi del sostegno familiare, le quote sono fissate rispettivamente nel 40 per cento del servizio sanitario nazionale e nel 60 per cento per l'utente o il comune. Quindi, la partecipazione alla spesa per i trattamenti sanitari è da intendersi come un contributo per le cosiddette spese alberghiere, analogamente a quanto richiesto nelle strutture residenziali per anziani. Dipenderà in ogni caso dalle scelte delle regioni se il contributo dovrà essere pagato dal comune o dall'utente.

parzialmente o per intero, in relazione alle condizioni economiche.

Per quanto riguarda le prestazioni di fisioterapia, totalmente eliminate dai LEA, si ricorda che l'esclusione è strettamente limitata ai trattamenti erogati in regime ambulatoriale, vale a dire per le disabilità transitorie e minimali. Per contro, restano invariate le erogazioni a carico del servizio sanitario nazionale per i programmi di riabilitazione per disabilità grave.

In conclusione, se mi è consentito, vorrei assicurare l'onorevole Turco sul fatto che sullo stanziamento del fondo sociale non vi è stata alcuna decurtazione. Nella seconda stesura del cosiddetto decreto sulla mucca pazza il Ministero dell'agricoltura ha provveduto a far fronte con fondi propri che non sono stati sottratti dal fondo sociale; anche i fondi che andrebbero a finanziare la legge sulle fondazioni costituiscono comunque un provvedimento tecnico. Il fondo sociale per quest'anno è stato per intero ripartito tra le regioni così come previsto dalla legge.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Turco, cofirmataria dell'interpellanza, ha facoltà di replicare.

**LIVIA TURCO.** Signor Presidente, non posso certo dimenticare quanto sia complesso e faticoso applicare una legge di questo tipo, ma sono insoddisfatta e preoccupata per le cose che ho sentito. Sono stati nominati, infatti, alcuni atti che ha compiuto il centrosinistra (mi riferisco, ad esempio, all'istituzione di alcune commissioni). Per quanto riguarda le questioni sollevate dall'interpellanza, sull'articolo 12 opera

una commissione - e va bene -- ma è trascorso un anno di attività di Governo. Sull'articolo 24 è stata rinnovata la delega - e va bene - ma si tratta di una delega per il riordino dell'invalidità e poi? Sul reddito minimo di inserimento, lei mi dice cose che sono state già compiute da noi (siamo stati noi a stanziare i soldi con la legge finanziaria), come distribuire queste risorse secondo determinati criteri. Per quanto riguarda la commissione di informatizzazione siamo stati

noi ad insediare nell'aprile del 2001; pensavo francamente che mi dicesse qualcosa di più.

Lo stesso discorso per quanto riguarda il programma per la non autosufficienza, previsto in modo molto preciso dall'articolo 15 della suddetta legge; in esso si afferma che deve essere definito un programma per la non autosufficienza e che una quota del fondo per le politiche sociali deve essere vincolato a tale programma. O si cambia tale norma o quest'ultima deve essere applicata; pertanto, allo stato dei fatti, una parte del fondo deve essere vincolato al programma per la non autosufficienza.

Non le richiamo poi il primo piano sociale nazionale perché, figuriamoci, capisco che dopo un cambiamento di Governo si tende a prendere maggiormente le distanze dal passato. Il piano sociale nazionale, per quanto riguarda questo aspetto, indica obiettivi ben precisi, sollecita responsabilità, richiede che si costruisca insieme alle regioni e alle forze sociali un programma che ha nella domiciliarità il suo punto di riferimento essenziale e che a ciò siano vincolate le risorse. Il punto sul quale lei non mi ha risposto attiene ad una questione fondamentale che si riferisce alla legge quadro; se non mi viene fornita una risposta su tale aspetto, questa legge quadro viene meno. Viene meno un qualcosa che appartiene a molti, come lei sa, perché questa legge è stata predisposta con il contributo di tanti attori sociali e credo che il valore di tale provvedimento risieda nella cultura delle politiche sociali. Pertanto, realizzarle e conseguire gli obiettivi non costituisce soltanto una mera applicazione della legge, ma attiene ad una politica sociale innovativa di cui in questo paese si sente molto il bisogno.

Sulla questione, quindi, degli standard essenziali mi sia fornita una risposta. Ma insisto: non si tratta di un'interpretazione della legge, bensì del dato testuale della legge, in particolare nel titolo V della Costituzione, nel quale si prevede che compito dello Stato è quello di garantire i diritti sociali e di definire gli standard essenziali. Siccome questa è la funzione prioritaria del suo ministero, il fatto

che lei non si sia pronunciato su cosa il suo ministero, in procinto di definire il documento di programmazione economico finanziaria e di approvare la legge finanziaria, intenda fare su tale punto, limitandosi ad elencare invece semplicemente la nomina di Commissioni, preoccupa moltissimo. Infatti, cosa troveremo nella prossima legge finanziaria per quanto riguarda la definizione di politiche sociali organiche e per quanto riguarda esattamente il punto relativo agli standard essenziali relative alle politiche sociali? Pensavo che si fosse avviato un processo con le regioni e che fosse stato dato avvio ad una procedura. Insomma, credevo che vi fosse un lavoro avviato e che ciò fosse annunciato in questa sede. Questo è il punto che preoccupa maggiormente perché, su tale versante, si registra la vanificazione totale, ai sensi della riforma del titolo V, della legge 328 del 2000. Per quanto riguarda il reddito minimo di inserimento, rispettate almeno questo Parlamento: è la legge stessa che chiede che vi sia una discussione in Parlamento. Dal momento che avete affermato tutto e il contrario di tutto sul reddito minimo di inserimento, venite almeno, non dico in aula, ma in Commissione affari sociali, con la relazione che avete commissionato e discutiamo realmente dei risultati della sperimentazione. Non è possibile che io mi rechi a Reggio Calabria, Massa Carrara, persino ad Enna, in tutti i comuni in cui si è sperimentato il reddito minimo di inserimento, registrando una valutazione, mentre dal vostro ministero, registro valutazioni contrastanti: in alcuni casi si dice che questa è una misura fallimentare, altre volte, sulla base di una relazione che ho avuto modo di visionare, non risulta affatto che sia tale.

E' una misura talmente rilevante perché ha a che fare con la povertà, ed abbiate almeno la decenza di recarvi in Commissione e di farci discutere non sulla base delle vostre supposizioni, ma sulla base dei dati relativi all'esito di questa misura e sulle prospettive di applicazione di essa. Che poi in particolare non mi si dica nulla, pur avendo voi fatto della famiglia una bandiera, sull'applicazione dell'articolo 16 di questa legge quadro, la dice lunga. Registro quanto lei ha detto con molta

preoccupazione, perché ad un anno di distanza, registriamo solamente l'insediamento di alcune commissioni: francamente poco, per una legge che è stata voluta da tanti in questo paese.

## *Dopo la revisione del Titolo V della costituzione: sanità e assistenza*

### **1. Premesse**

La attuazione della revisione costituzionale è resa difficile da tre cose: 1) non è un mistero che l'attuale maggioranza di governo è in certe sue componenti fortemente contraria al nuovo ordinamento e questo rende subito chiaro che l'attuazione sarà frutto di un conflitto politico aspro e lungo; 2) comunque la normativa è complessa e, in alcuni punti, oscura o insufficiente: dunque essa deve essere integrata da subito con uno sforzo interpretativo e, in ogni caso, da successivi ulteriori interventi di riforma legislativa; 3) c'è poi "l'effetto sistema", cioè i significati nuovi che - con la revisione - acquistano altre parti della costituzione: e anche qui si evidenzia la necessità di un rilevante sviluppo della interpretazione giuridica e della ricostruzione del sistema demandata all'opera degli interpreti.

È evidente nell'azione di governo il tentativo di saldare i primi due ordini di difficoltà, cioè di darsi un alibi per ritardi e inadempienze nell'attuazione con la denuncia della confusione e frettolosità delle riforme volute dall'Ulivo. Con questa relazione vorrei mettere a nudo la pretestuosità di tale linea e, allo stesso tempo, far vedere il rapporto che c'è tra i punti indicati come secondo e terzo: proprio i difetti della legislazione impongono un forte impegno di ricostruzione in via di interpretazione sistematica. Su questa linea infatti si può impostare una più efficace lotta per l'attuazione.

Riguardo a questo punto, chiarisco subito che protagonisti della lotta per l'interpretazione e l'attuazione della revisione non sono solo i giuristi (studiosi e magistrati), ma le classi di governo territoriale di tutti i livelli, gli amministratori e gli apparati amministrativi interessati, i cittadini tutti infine, che col nuovo art.118, 4° comma, vedono

riconosciuta la loro competenza a perseguire l'interesse generale. I significati, che sarà possibile attribuire al nuovo ordinamento di tipo federale, riposano infatti sui convincimenti e sulle iniziative che tutti i soggetti indicati potranno in essere e sull'esito di questa nuova stagione di "lotte per il diritto" che s'è appena aperta. Tali lotte devono assumere l'obiettivo di confermare e estendere quel consenso popolare che il referendum dell'ottobre 2001 ha posto in essere a sostegno della strada intrapresa (e anche qui è appena il caso di ricordare quanto la maggioranza ha fatto per allontanare i cittadini dal referendum e per sminuire poi l'impatto politico del voto).

La formulazione appena data dell'impegno per la riforma corrisponde a quel che a me pare il paradigma nuovo e più avanzato del costituzionalismo democratico, che ora segna di sé il processo di costruzione dell'Unione europea. Con questo voglio dire che possiamo rafforzare i nostri argomenti col richiamo non solo alla tendenza generale del processo costituente dell'Unione, ma anche a nuove disposizioni come quelle contenute nella Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000 e che la Convenzione dei 105, che ora è al lavoro, entro un anno dovrà dirci in che modo farà parte integrante di una costituzione europea. Così la lotta per i diritti e per il diritto in Italia deve sapersi saldare a quella che si svolge sul piano europeo sovranazionale: una affermazione su questo piano ci rafforza nella battaglia interna, e viceversa rinvii o arretramenti in quella sede si ripercuotono negativamente sui tentativi di difendere le conquiste democratiche nel nostro paese.

### **2. Le tendenze costituenti in Europa**

Circa i caratteri generali del processo europeo, da anni è stato osservato che esso realizza una integrazione progressiva, che non tollera ritorni indietro circa la direzione prescelta, ma solo quelle necessarie correzioni che un salutare empirismo (metodo per prova ed errore) suggerisce. Questo percorso è condotto attraverso trattati, cioè attraverso un "esercizio condiviso di sovranità" tra i vari stati membri, che lungi dal vanificare il potere degli stati-nazione (come alcuni affermano) lo canalizza positivamente in forme sovranazionali di collaborazione e associazione. Questo metodo costituente è un fenomeno nuovo della storia: ancora ora molti esitano a riconoscerne la natura (per paura di evocare il "terribile potere costituente" di passate stagioni rivoluzionarie). Ma appunto la contrapposizione intenzionale a idee di strappi, violenze e azzeramenti rivoluzionari, mette a valore la continuità rassicurante di un processo di "autoriforma" condiviso, nel cui svolgersi si affermano nuovi principi. Anzi, il primo principio è che i cambiamenti devono procedere da quanto già esistente, che non deve essere negato (è frutto di conquiste della democrazia) ma migliorato.

Tra le implicazioni di questa impostazione, la più rilevante a me sembra quella secondo cui i diritti e le garanzie della persona umana, una volta conquistati, non possono più essere ridotti o sottratti: è questo che intendo per paradigma nuovo e più avanzato del costituzionalismo democratico. Non c'è solo l'intento di limitare l'arbitrio politico sottoponendo anche le maggioranze parlamentari al primato della legge e, sopra di essa, della costituzione (che è la prima, storica, espressione del costituzionalismo). Ma c'è un limite "di merito" anche all'esercizio del potere di maggioranza nella revisione costituzionale. La teoria dei "limiti impliciti" al potere di revisione, che la migliore dottrina italiana ha enunciato (Zagrebelsky, Dogliani) è non solo incorporata e rafforzata nel processo reale di costruzione europea (necessaria unanimità nel processo costituente e esercizio di sovranità condivisa in ciascun passaggio, in ciascun trattato), ma ora si è depositata in alcune

esplicite norme della Carta per i diritti fondamentali.

L'art. 51 della Carta di Nizza chiarisce che non si tratta di nuove competenze scaturenti dall'Unione, ma di un impegno comune di Unione e Stati di rispettare nell'ambito delle rispettive competenze i diritti fondamentali, osservarne i principi e promuoverne l'applicazione. Trova qui realizzazione la dottrina dei diritti fondamentali, per i quali è sufficiente l'esistenza di una qualche previsione generale (costituzioni, trattati, convenzioni internazionali): essi anzi possono dirsi d'ordine sovranazionale e, in difetto di normativa applicativa specifica in un dato ordinamento, non saranno detti inesistenti (in quanto diritti), ma al contrario si parlerà di inadempienza degli stati quanto alla doverosa tutela (Ferrajoli). E' statuito insomma un preciso indirizzo a sviluppare e integrare i sistemi di tutela già esistenti.

L'art. 53 della Carta poi impone limiti anche all'interpretazione della nuova costituzione europea, nel senso che attraverso l'interpretazione di essa non si può giungere a ridurre quanto già garantito dalle costituzioni nazionali. E' questa a mio giudizio finora la massima espressione di quel paradigma: il processo politico democratico retto da costituzioni rigide consente solo a innovazioni progressive quanto a libertà, diritti e garanzie dell'uomo; si oppone invece e contrasta ogni tentativo di regressione democratica.

Questa direzione generale del processo storico-politico dà luogo poi a nuovi strumenti, nuovi istituti. Tali, ad es. sono i LEA (livelli essenziali di assistenza), di recente introdotti nel sistema italiano. Ma anche qui il contesto europeo ci dà indicazioni che consentono di fissare la direzione di marcia che deve presiedere allo sviluppo di significato dei LEA. La Carta di Nizza infatti, nel prevedere un "diritto fondamentale alla protezione della salute" (art.35, che si precisa come diritto di accesso ai vari sistemi nazionali di prevenzione e cura), precisa che comunque l'Unione deve garantire "un livello elevato di protezione della salute". La stessa formula "livello elevato" ricorre per la tutela dell'ambiente (art.37). Sono insomma fissati alcuni dei tratti qualificanti di un "modello

sociale europeo", che chiede appunto d'essere costituzionalizzato. Norme come queste sono un vincolo tanto per i legislatori che per gli interpreti: essi non potranno assumere come sufficienti a esaurire il dovere di tutela standards minimi delle relative prestazioni e invece, nella diversità dei sistemi nazionali, dovranno sentire come proprio l'imperativo costituzionale di "livellare in alto".

3. *Il quadro di revisione del Titolo V*

Se il contesto e le tendenze del processo europeo ci danno elementi forti per una linea di interpretazione estensiva delle protezioni e dei principi già conquistati nel cammino italiano di revisione, sono i nuovi articoli del titolo V - e in particolare il 117, 119 e 120 - che muovono molto decisamente in questa direzione.

La prima estensione riguarda i livelli essenziali delle prestazioni che non riguardano solo il diritto all'assistenza, e neppure genericamente solo i diritti sociali, ma accanto a questi sono previsti - sempre in competenza esclusiva dello stato - anche i diritti civili (117, lett. m). E' una affermazione chiara e importante, che taglia corto con certe oziose dispute, secondo cui i diritti civili sono quelli cui corrisponde uno spazio garantito di libertà senza che tuttavia ci siano specifici obblighi di un fare dello stato. Si vede qui che anche per le libertà è necessario che le pubbliche istituzioni - nel loro insieme e secondo le rispettive competenze - predispongano un sistema di servizi atti a consentire la espressione delle libertà e l'esercizio dei diritti, e compete esclusivamente allo stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni in cui appunto si concretano tali servizi (quale che sia la istituzione che presiede ad essi).

Non sempre tocca allo stato di predisporre un sistema nazionale di servizi (è possibile che la scelta federalista sposti per varie materie sulle regioni e sulle autonomie tale responsabilità), né è mai detto che il servizio, quando è di iniziativa pubblica, escluda spazi di intervento da parte di iniziative private (gli artt.33 per la scuola e 38 per la previdenza e assistenza lo

indicano espressamente), cosicché si può dire che in generale l'indicazione costituzionale italiana è quella di sviluppare "sistemi integrati" pubblico-privato di servizi corrispondenti a diritti individuali sociali (e da oggi anche civili), rimanendo nella responsabilità pubblica la questione della garanzia di effettività e efficacia-efficienza del sistema dei servizi, e l'orientamento di essi a quei fini costituzionali di soddisfazione dei diritti (su questo ritornerò).

Sotto questo aspetto, allo stato comunque, dopo la revisione del titolo V, spetta di presiedere complessivamente ai sistemi integrati di servizi, cosa che esso realizza con una serie di poteri e modalità di intervento graduati, a "scalare" secondo la materia: 1) in ogni caso, e cioè anche quando la materia sia di competenza esclusiva delle regioni, con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale; 2) con legislazione propria quando la materia sia di sua competenza esclusiva (es. norme generali sull'istruzione, previdenza sociale, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali: lett. n,o, s del 117); 3) con la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente tra stato e regioni (tra queste materie, per quel che qui importa: istruzione; professioni; tutela della salute; previdenza complementare e integrativa; promozione e organizzazione di attività culturali); 4) con proprio intervento sostitutivo in una serie di ipotesi indicate all'art.120 (obblighi internazionali, sicurezza, esigenze di unità giuridica e economica) tra cui - per quel che qui interessa - per "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

E' in questo quadro di poteri e responsabilità "a scalare" che deve essere ripensata la operatività delle leggi-quadro sulla sanità e l'assistenza (229/1999 e 328/2000), cui è dedicata la presente iniziativa seminariale. Come evidenzia la nota problematica di Bruno Benigni, così ricca e utile, la principale difficoltà deriva dal fatto che la tutela della salute è espressamente indicata come materia di poteri concorrenti stato-regione, mentre la assistenza e più in generale le politiche sociali

non figurano nell'elenco, cosicché tende a farsi strada l'idea che la relativa legge-quadro 328 sia semplicemente "decaduta" con la revisione e che tocchi soltanto alle regioni di occuparsi di ogni aspetto delle politiche assistenziali. Ma neppure per la salute ci sarebbe da stare tranquilli, perché c'è chi disconosce che i principi fissati con la 229 possano essere considerati come quei "principi fondamentali", riservati allo stato dall'art.117 sulle materie di potere concorrente, e che si debba quindi anche qui attendere dal governo in carica l'avvio della concreta attuazione costituzionale (con legge delegata).

### 3. Contro la politica della maggioranza

A questo proposito è bene svolgere un ragionamento sui modi con cui la maggioranza di governo traduce in comportamenti istituzionali la propria aversità alle riforme dell'Ulivo (al di là della revisione costituzionale, la questione involge le riforme di scuola, sanità, assistenza e altro ancora). Da un lato si rivendica al potere di maggioranza la facoltà di rivedere la revisione, o comunque di "andare oltre" i termini del nuovo titolo V. Questa linea si concreta con specifiche nuove proposte di governo, in particolare d'iniziativa del ministro Bossi.

Ma nell'immediato, essendo contrastate anche all'interno della maggioranza le idee "devolutive" di Bossi, si tarda intanto a dare attuazione corretta e tempestiva alla revisione, argomentando come s'è detto sui difetti e la macchinosità di essa (più in generale si accusa di confusione il progetto e l'intervento complessivo di riforme dell'Ulivo: es. recente intervista di Storace su Repubblica), e così si lascia crescere un malcontento diffuso. Cui poi il governo promette di porre rimedio con proprio atto, su delega del parlamento. Ora, anche circa la pratica della delega si possono sviluppare forti argomenti critici: di sicuro è incostituzionale il ricorso alla delega per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie in cui lo stato ha competenza concorrente, poiché a norma dell'art.76 cost. la legge di delega deve concretarsi essa

appunto in una "determinazione di principi e criteri direttivi" e non si vede cosa altro potrebbe aggiungere di suo il governo. Vero che il ddl La Loggia per l'attuazione del Titolo V parla di delega "per la ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente", riconoscendo qui che tali principi già sono in vigore.

Ma è il senso stesso di questa "moratoria" nel vigore di principi fondamentali, fino a che il governo non ne abbia fatto una "ricognizione", che deve essere contestata. Due cose vanno dette con fermezza in proposito:

- a) fatto salvo che il governo possa presiedere alla formazione di un piano d'attuazione e ai concreti cammini attuativi, non si può in alcun modo tornare a dare credito alla vecchia distinzione tra norme "soltanto programmatiche" e "norme immediatamente precettive", che la Cassazione enunciò negli anni cinquanta per legittimare i ritardi e le inadempienze costituzionali. La Corte e la dottrina hanno fatto giustizia di questa tesi e nessuno più sostiene che le norme costituzionali non siano comunque tutte immediatamente precettive. La revisione del titolo V dunque, ottenuta la conferma popolare, è pienamente vigente e al limite, di fronte a ritardi del governo, sarebbe concepibile che regioni e altri enti territoriali dessero comunque corso alle nuove prescrizioni per quanto li riguarda. Naturalmente si aprirebbero conflitti e nuove complicazioni: per questo è opportuno che il cammino di attuazione sia frutto di una larga intesa interistituzionale (che lo stesso ministro La Loggia ha opportunamente perseguito), ma già la denominazione prescelta ricorda che ciascun ente ha già poteri propri e che per questo concorre in condizioni di pari dignità e responsabilità al raggiungimento dell'intesa.
- b) In un contesto di crescente forzatura o attacco al principio di legalità (ravviso questi caratteri nell'attuale fase) è vitale tanto per le opposizioni parlamentari che per i cittadini attivi ribadire che le leggi

vigenti possono anche essere cambiate, ma per l'istante vanno rispettate. Ciò vale non solo per il nuovo ordinamento costituzionale di tipo federale, ma per tutta la legislazione ordinaria vigente. In particolare se è possibile rintracciare nelle leggi in vigore indicazioni pertinenti ai "livelli essenziali" delle prestazioni corrispondenti a diritti civili e sociali, o determinazione di "principi fondamentali" pertinenti alle materie su cui ora le regioni hanno legislazione concorrente, tali livelli essenziali e tali principi fondamentali vanno immediatamente e integralmente applicati. Non c'è nessuna ragione di ritardare per questi aspetti l'attuazione della revisione costituzionale e attendere nuove determinazioni parlamentari (o governative): queste potranno intervenire, ma intanto si rispetta quel che c'è, almeno fin quando non intervenga una formale abrogazione (per legge o per referendum) o una sentenza di illegittimità costituzionale della Corte.

Circa l'ipotesi che poi si facciano strada altri principi e criteri, ho già detto che essi non potranno non misurarsi con quel principio, che ora sta informando di sé l'ambiente costituzionale europeo, secondo cui garanzie e diritti individuali una volta esistenti negli ordinamenti non possono essere ridotti ad arbitrio, ma solo migliorati e rafforzati. L'idea dell'attuale maggioranza di governo, secondo cui "lo spirito del maggioritario" autorizza ad "azzerare" e rovesciare le politiche precedenti, non è solo rozza e prevaricante sul piano politico-democratico, ma non ha legittimità giuridica: almeno per quanto riguarda le politiche sociali mirate alla soddisfazione di diritti costituzionalmente sanciti. Queste infatti - grazie anche al nuovo ordinamento del titolo V - si pongono come materie su cui è richiesta una stabilità e continuità di indirizzo, nel senso di indirizzo a livelli crescenti di qualità dei servizi.

Vorrei sostenere, al limite, che nel ritardo o in mancanza di una nuova legge sui principi fondamentali in una data materia, le regioni potrebbero comunque legiferare per quel che loro compete, purché avessero cura di richiamare nel testo quelli che a loro paiono i

"principi fondamentali" cui attenersi in base alla legislazione vigente. E penso che un'eventuale iniziativa di questo tipo resisterebbe bene a un giudizio della Corte costituzionale (che ha sempre chiarito che i principi fondamentali non sono racchiusi in un particolare tipo di prodotto legislativo, ma sono frutto di una interpretazione sistematica dell'ordinamento). Questa peraltro mi pare una via ricca di ricerca sperimentale circa le modalità e gli attori dell'attuazione costituzionale.

**4. Problemi e possibili tendenze di una transizione istituzionale**

Venendo al merito delle questioni poste dalla situazione in cui vengono a trovarsi sanità e assistenza dopo la revisione, è chiaro per le cose appena dette che condivido la direzione in cui muove la ricca nota di Bruno Benigni: fare salvo o comunque difendere quanto possibile delle leggi-quadro e delle altre leggi ordinarie di settore. Questo si traduce, ad es., nella indicazione di tenere fermi i Fondi nazionali già istituiti, almeno fino a quando una legge sul federalismo fiscale non realizzi concrete possibilità di provvedere in altro modo alle relative esigenze finanziarie. E' giusta questa interpretazione per due ordini di ragioni: da un lato essa si pone nel solco di quell'indirizzo europeo più volte citato (preservare le garanzie già poste in essere e non consentire a sospensioni o interruzioni della tutela); dall'altro con questa interpretazione si rispetta il principio fondamentale della *contestualità* tra politiche sociali e misure di bilancio, che appunto le leggi-quadro hanno introdotto. E come s'è detto, le leggi-quadro sono in vigore. Individuiamo così anche in esse principi fondamentali, che dovranno indirizzare la legislazione regionale: tra questi, appunto, deve intendersi già operante quello che impone la contestualità della predisposizione di risorse finanziarie adeguate.

Nella nota di Benigni vi è analoga linea di difesa dei LEA già determinati, con l'indicazione che comunque essi debbano essere richiamati e riversati in eventuali nuove

leggi. In realtà, anche in tale ipotesi di intervento legislativo ulteriore, è più forte la nostra posizione se non ci stanchiamo di asserire che intanto i LEA già determinati sono già pienamente in vigore e, per questo, si inquadrano perfettamente nella revisione, la quale pertanto sotto questo profilo non richiede moratorie o poteri particolari del governo a fini di attuazione.

Piuttosto vorrei soffermarmi sul significato che assume in questa materia il ricordare - tanto insistito nella nota di Benigni - che per la determinazione dei LEA la revisione richiede una legge e non sembra consentire a determinazioni per atti amministrativi, neppure apicali (debbo dire, per precisione, che tra gli studiosi vi è chi invece ritiene che, fissati per legge criteri generali, poi possa provvedere il presidente del Consiglio con suo decreto, confermando per questo aspetto la prassi recente dei LEA).

Se si trattasse solo del potere dell'opposizione - se cioè si volesse argomentare la "riserva di legge" implicita nel 117 con la salvaguardia dell'interesse dell'opposizione ad avere occasioni di influenzare le determinazioni nel cammino parlamentare - si direbbe cosa ovvia ma di poco rilievo pratico: questa maggioranza pratica la sede parlamentare con forte arroganza e rifiuto pressoché sistematico dei contributi dell'opposizione. Anche insistendo sul passaggio in parlamento, dunque, c'è la probabilità elevata che nessuna influenza sia esercitata sulla maggioranza. Io credo però che il richiamo alla necessità di adottare i LEA con legge in parlamento abbia in questo caso una ricaduta pratica più larga, poiché la revisione coinvolge specificamente soggetti istituzionali di vario livello (regioni, comuni, province, città metropolitane) e soggetti sociali singoli o associati (con propri poteri sussidiari: art.118.4): più che interlocutori necessari delle politiche sociali, essi sono attori in prima persona e per diritto proprio delle politiche di tutela. Attori che, per la loro estraneità al parlamento, hanno però un interesse oggi accresciuto a che quella sede di confronto non sia vanificata, poiché hanno in costituzione strumenti propri di accesso e intervento nel procedimento legislativo. Strumenti che in passato sono

stati poco usati, o cui il parlamento ha dato poco peso: ma appunto la lotta per l'attuazione della revisione costituzionale può dare luogo a rivitalizzazioni di strumenti desueti e a nuove valorizzazioni delle possibilità democratiche. Uno sviluppo del sistema è infatti possibile.

Penso all'iniziativa popolare di legge (art.71); o al potere di iniziativa legislativa autonoma del CNEL (art.99), mai esercitato finora, ma che la nuova presenza nell'organismo di espressioni del cosiddetto terzo settore può invece suggerire di provare. Senza dire che la stessa Conferenza Stato-Regioni-Comuni (evocando il bisogno di un completamento strutturale del federalismo con una Camera delle autonomie) dovrebbe avere interesse in questo caso a cercare nel parlamento la sede propria di un confronto più largo: c'è di mezzo infatti un accordo di determinazione di diritti costituzionali e l'interesse a coinvolgere tutti, con logica bipartisan, è forte per tutti i soggetti cui importa realizzare la costituzione. E aggiungo infine che tutti questi soggetti potrebbero voler sollecitare il presidente della repubblica all'esercizio di quel suo potere di chiedere al parlamento il riesame di una delibera (art.74): ci sarebbe occasione di un inedito sviluppo istituzionale, ove operasse un effettivo raccordo tra l'organo più elevato di garanzia e gli interessi diffusi della cittadinanza e del pluralismo istituzionale.

*5. L'obbligo costituzionale di fare reti di servizi*

Per la sanità credo ci sia poco da aggiungere a quanto la nota Benigni già indica. Piuttosto quelle osservazioni aiutano a sviluppare un ragionamento generale sul rilievo costituzionale che oggi, con la revisione, assumono i concreti sistemi di servizi predisposti per la soddisfazione di bisogni e diritti sociali garantiti.

Nel disegno originario già c'erano i tratti essenziali: la responsabilità della Repubblica nel suo insieme, alcuni obblighi specificamente statali, la libertà di intervento di privati e quindi la prefigurazione di "sistemi integrati", la precisa definizione degli

obiettivi di tutela e cioè la costituzionalizzazione di certi diritti sociali. Le leggi-quadro hanno aggiunto: contestualità della determinazione delle risorse finanziarie, associazione degli enti territoriali a vario titolo competenti, metodo della programmazione, spazio per la progettualità del privato-sociale, prima concreta determinazione di LEA. Infine con la revisione costituzionale c'è una articolata ripartizione delle competenze tra stato regioni e enti minori, c'è la responsabilità statale per predisporre una "cornice generale" di principi e standards di intervento e ancora responsabilità sostitutiva statale per assicurare l'effettività dei livelli di prestazioni. Si può dire che attraverso un percorso storico molto si è fatto per assicurare la piena esigibilità di diritti sociali.

Questo cammino storico sostanzialmente corrisponde all'idea, che il pensiero giuridico più avanzato s'è fatta circa quella categoria di diritti che chiama fondamentali, di cui sono parte quelli sociali di cui stiamo trattando. Si riconosce che la mera previsione normativa in termini astratti e generali evidentemente non può bastare per rendere immediatamente esigibili quei diritti, ma il semplice fatto che una previsione di tal fatta sia inserita in testi costituzionali o in accordi internazionali fa maturare comunque una sorta di "pretesa" del cittadino a uno sviluppo di sistemi integrati di servizi e in particolare di reti congrue di essi. La lacunosità dei sistemi esistenti non inficia il diritto fondamentale, ma al contrario segnala il percorso e gli obblighi di integrazione delle politiche pubbliche, cui anzitutto gli stati ma poi ogni altra pubblica istituzione sono tenuti (Ferrajoli).

Per comprendere meglio il senso di questa indicazione, possiamo riflettere su somiglianze e differenze nel caso italiano di tre tipi di reti di servizio, corrispondenti a diritti sociali fondamentali per espresso richiamo della costituzione: accanto a sanità e assistenza è utile infatti richiamare il sistema scolastico.

L'ordinamento giuridico di tutti i sistemi è ovviamente primaria responsabilità statale, con integrazioni che vengono sia da poteri sovranazionali (trattati e tra poco costituzione

dell'Unione europea) sia da poteri regionali (concorrenti o esclusivi). Rispetto alle altre fonti giuridiche, le leggi nazionali restano comunque snodo cruciale e decisivo, perché da un lato spetta ad esse di dare attuazione a obblighi e direttive sovranazionali, dall'altro lato - come dicevo - in base al 117 spetta comunque ad esse di fissare livelli essenziali delle prestazioni (vincolanti per tutti) e principi fondamentali (quando la concreta legislazione spetti alle regioni).

La concreta istituzione di apparati di servizio non è necessariamente compito statale, mentre ricade nella competenza statale la configurazione delle reti, in cui essi sono immessi quale che sia il soggetto istitutore. Il sistema dei servizi cioè in pratica può essere la risultante della congiunzione di servizi istituiti da poteri regionali e locali o da iniziative private. E' tuttavia è legittimo parlare di sistema nazionale, per indicare la copertura complessiva del territorio e la logica unitaria che presiede al sistema. Tra i sistemi presi ad esempio rispetto a questo punto vi sono differenze. Per la scuola in rete dev'essere ovunque in tutto il territorio anche "scuole statali di ogni ordine e grado" (art.33). Non è detto altrettanto per gli ospedali o le aziende sanitarie, e così il servizio sanitario ha potuto essere istituito nel '78 come nazionale, ma poi ha potuto interamente regionalizzare le sue strutture senza per questo cessare d'essere servizio nazionale. Per compiti di previdenza e assistenza, infine, l'art.38 della costituzione prescrive che provvedano "organi ed istituti predisposti o integrati dallo stato", prefigurando una soluzione di intervento statale a metà tra le due precedenti (cioè obbligatorio per lo stato, ma disponibile quanto alle forme).

In conclusione una garanzia di istituzione di servizio è introdotta in questi tre casi con forme varie, ma comune a tutte sono gli obblighi per lo stato: di valutare se sussista e in che misura una copertura relativamente uniforme del territorio nazionale; di integrare quanto necessario le reti esistenti (per la scuola comunque di istituire strutture proprie); di decentrare quanto possibile compiti istitutivi e gestionali; di ordinare comunque la materia con norme generali; di

controllare che esse trovino applicazione; e infine in caso di insoddisfacente tutela dei relativi diritti di sostituirsi con mezzi propri alle reti territoriali di servizi per assicurare quei livelli essenziali, che esso stesso ha determinato.

#### 6. *Dell'assistenza*

La situazione della assistenza è più debole e incerta, rispetto alle altre, perché come sappiamo il sistema di servizi, finalmente realizzato dalla legge 328/2000, ancora non è a regime. Questo espone, ancor più di scuola e sanità (su cui pure premono forte spinte di devoluzione integrale), a intenzioni di ribaltamento dello spirito della riforma. La situazione sarebbe aggravata dal fatto che nella recente revisione vi è una minore "copertura" della materia: nel 117 infatti previdenza e assistenza - tradizionalmente tenute assieme dalla legislazione sociale - si sono invece separate. La previdenza sociale è nominata tra le competenze statali esclusive, salvo quella "complementare e integrativa", che comunque è materia concorrente con le regioni. La assistenza invece non è affatto nominata e si deve ritenere che rientri nella competenza generale ed esclusiva delle regioni.

Vi è naturalmente una ragione condivisibile di questa scelta: in materia di assistenza i bisogni sociali - individuali e collettivi - sono quanto mai variati e particolari. E' quindi preminente l'esigenza di mirare e al limite individualizzare gli interventi (si pensi a forme personalizzate e domiciliari). Si afferma dunque per la allocazione di competenze un criterio che consente la differenziazione e, direi, la "particolarizzazione" delle politiche territoriali di assistenza.

Detto tutto questo però, non v'è ragione per asserire che il sistema della 328 sia incompatibile col modello federalista della revisione e con questa particolare esigenza di differenziazione. Mentre, come già s'è detto, non si può consentire all'opinione che vuole immediatamente cessati gli effetti giuridici di tale legge, cessate le tutele, caduti i vincoli.

134

Se dunque ci rapportiamo a quello che potrebbe essere il risultato di un conflitto stato-regioni dinanzi alla Corte costituzionale, avremmo il seguente scenario. Sicuramente resistono a qualunque volontà di cancellazione il capo I e il capo V: essi infatti contengono principi e criteri generali o determinano livelli essenziali delle prestazioni, che sono appunto quelli di cui ha bisogno la revisione del 117 per funzionare. Essi contengono poi alcune indicazioni che costituiscono adempimenti costituzionali, che specificamente competono allo stato tra le istituzioni in cui si articola la repubblica (114), per assicurare solidarietà, uguaglianza, unità (articoli 2, 3, 5 cost.). Così ad es. è adempimento costituzionale la normativa che promuove e valorizza volontariato e terzo settore: vi è già una sentenza della Corte (n.75/1992) che nella legislazione sul volontariato riconosce una competenza propria dello stato, corrispondente appunto agli artt.2 e 3 (sviluppo della persona umana e valorizzazione delle relative formazioni sociali, rimozione degli ostacoli alla effettiva partecipazione al progresso del paese).

Tra gli obiettivi qualificanti e, anzi, tra le intenzioni strategiche della 328 vi è stata appunto quella di trarre questo universo di soggetti dalla marginalità e residualità e di farne protagonisti decisivi della progettazione e della realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Questa collocazione non contrasta con la revisione, anzi - con le sue articolate e insistenti norme sulla sussidiarietà - quella legge anticipò e dette un contributo determinante per la formulazione nella revisione del principio orizzontale di sussidiarietà, poi scritto nell'art.118, 4° comma.

Cosicché almeno per questi aspetti dei capi I e V si può dire non solo che non siano superati dalla revisione, ma anzi che essi sono confermati da essa, al punto che una eventuale nuova legge di riordino del sistema dei servizi sociali non potrebbe rovesciare questo impianto generale, poiché esso ormai è coperto da esplicite indicazioni costituzionali. Credo però che se si procede a valutare analiticamente ciascuna disposizione dei capi II (assetto istituzionale) III (realizzazione di

particolari interventi: sostegno domiciliare, sostegno alle famiglie) e IV (strumenti) si trova ancora una *straordinaria anticipazione* del modello federalista, che la revisione costituzionale ha poi introdotto. Perfino nella scrittura dell'art.9 della legge-quadro (funzioni dello stato) ci sarebbe a rigore ben poco da togliere, tanto stringata è l'assegnazione ad esso di compiti e tanto preminente e conforme alla revisione è la ripartizione dei compiti tra regioni, provincie e comuni (artt. 6-8). Cosa vuol dire chi cerca di negare la vigenza della 328? Che non debba esservi un "piano nazionale"? che non debba esserci un Fondo nazionale per le politiche sociali?

Si può naturalmente intervenire su questi punti. Ma intanto le relative norme vi sono e sono vincolanti. Credo che la via di uscita dalla *impasse* sia cercare - come già per il sistema sanitario nazionale - un accordo di sistema, cui concorrano le istituzioni di ogni livello territoriale. Quel che conta è tenere fermo che l'art.38 della costituzione si è finalmente tradotto e realizzato in un sistema integrato di interventi e servizi, e che indietro a questo non si torna. I cittadini ora hanno più che aspettative di tutela, ma direi concrete pretese da far valere a tutti i livelli istituzionali cui hanno accesso: pretese alla esistenza di un sistema di servizi, e pretese alle relative prestazioni sociali.

Vorrei sottolineare, incidentalmente, che tra le nuove possibilità messe in moto dalla 328 ve ne è una (possibilità di opzione da parte dei cittadini tra sussidio economico ed effettiva erogazione di servizi) incoraggiata sperimentalmente dall'art.3, 4° comma, che dà una straordinaria consistenza al nostro indirizzo interpretativo, secondo cui si può parlare di uno sviluppo storico del sistema di *welfare* nel senso di sviluppo di un obbligo pubblico di "fare servizio".

La linea che conclusivamente indico, alla luce di una interpretazione di tipo storico-sistemico, è quella di congiungere soggetti delle autonomie territoriali e soggetti sociali di terzo settore, in particolare soggetti di *advocacy* della cittadinanza, soggetti di cittadinanza attiva. L'interpretazione li individua come destinatari possibili delle

riforme e dei progressi segnati dalle normative: la politica ora li deve mobilitare e congiungere. Così una data interpretazione progressiva può diventare effettiva lotta di attuazione della costituzione.

## La legge 328/2000 propone un sistema integrato in cui:

- il cittadino non è solo utente
- le famiglie non sono solo portatrici di bisogni
- la rete non si rivolge solo agli ultimi (o ai penultimi)
- l'assistenza non è solo sostegno economico
- l'approccio non è solo riparatorio
- il disagio non è solo economico
- il sapere non è solo professionale
- gli interventi sociali non sono opzionali

## progettato e realizzato:

- promuovendo la partecipazione attiva di tutte le persone
- incoraggiando le esperienze aggregative
- assicurando livelli essenziali in tutte le realtà territoriali
- potenziando i servizi della persona
- favorendo la diversificazione e la personalizzazione degli interventi
- valorizzando le esperienze e le risorse esistenti
- valorizzando le professioni sociali
- valorizzando il sapere quotidiano
- promuovendo le progettualità verso le famiglie
- prevedendo un sistema allargato di governo, più vicino alle persone

## Obiettivo 1

### Valorizzare le responsabilità familiari

#### 1.1 Promuovere la libera assunzione di responsabilità

*“La libera assunzione di responsabilità da parte degli individui nei confronti dei più piccoli, dei più anziani, dei non autosufficienti è non solo eticamente, ma anche socialmente, un fatto positivo”*

#### Obiettivi generali

- sostenere attivamente le scelte di avere uno (o più) figli
- sostenere l'assunzione di responsabilità della rete familiare verso persone parzialmente autosufficienti

#### Obiettivi specifici

definire per ogni regione:

- percentuale di soggetti e bisogni da soddisfare nel triennio e tasso di variazione rispetto la situazione in essere
- tipologie di servizi e interventi che si intendono attivare

## Obiettivo I

Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari

### 1.2 Sostenere e valorizzare le capacità genitoriali

#### Obiettivi

- facilitare la conciliazione delle responsabilità genitoriali con la partecipazione al lavoro, in un'ottica di pari opportunità e di prevenzione della vulnerabilità economica
- sostenere, valorizzare e integrare le capacità genitoriali, fornendo strumenti per affrontare le normali fasi di cambiamento e i momenti di crisi
- riconoscere il costo economico legato alla presenza di uno o più figli

#### Azioni

- interventi a sostegno della conciliazione tra responsabilità familiare e partecipazione al lavoro (incentivi e cooperazione con le imprese per l'adozione di orari amichevoli)
- servizi di cura per i bambini (opportunità legge 285/1997)
- agevolazioni e sostegno economico a favore delle famiglie con figli minori e particolari carichi di cura (famiglie con un solo genitore o con un minore con handicap grave)
- strumenti di incentivazione all'affido familiare per minori che, anche solo temporaneamente, non possono rimanere presso la propria famiglia
- sostegno alle responsabilità genitoriali (centri per le famiglie e consultori pedagogici, aperti anche ai gruppi di auto e mutuo aiuto)

## Obiettivo 1

Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari

1.3 Sostenere le pari opportunità e la condivisione delle responsabilità tra uomini e donne

### Obiettivo generale

- Rimuovere le cause di abbandono dell'attività lavorativa da parte delle donne dovute al carico delle responsabilità familiari

### Obiettivo

- Nel rispetto delle libertà di scelta individuale e nella consapevolezza che esistono diversi modelli culturali e valoriali di famiglia, il Piano Nazionale Sociale 2000-2003 propone che le Regioni e gli Enti locali nel progettare il sistema integrato affrontino il problema dell'abbandono del lavoro da parte delle donne nel **periodo di maternità protetta e in occasione della nascita del 1° figlio**

### Azioni

- Ampliamento offerta servizi di cura
- Progetti per l'attuazione della legge sui congedi parentali e gli orari

## Obiettivo 1

Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari

### 1.4 Promuovere una visione positiva della persona anziana

*“L'invecchiamento è un processo naturale che riguarda tutte le persone e che si sviluppa in modo differenziato secondo i contesti sociali, culturali e familiari nei quali esso avviene. Non si tratta di un processo omogeneo e lineare: le condizioni che esprimono la vecchiaia sono diverse, come sono diversi i bisogni ad essa correlati”*

#### Obiettivi generali

- restituire alle persone anziane il potere di autodeterminazione
- “recuperare” il ruolo dell'anziano/a nella società
- innovare e diversificare l'offerta di servizi e interventi
- riconoscere il diritto dell'anziano a scegliere dove abitare
- sostenere le famiglie con anziani bisognosi di assistenza a domicilio

#### Obiettivi specifici

- potenziare i servizi di assistenza domiciliare
- sviluppare l'offerta di servizi di sollievo

} prevedendo almeno un servizio in ogni comune o consorzio di comuni

## 1.4 Promuovere una visione positiva della persona anziana

### Azioni

- istituzione di un servizio civile per le persone anziane (insieme ai più giovani)
- offerta di attività di volontariato, di utilità sociale, di auto e mutuo aiuto
- servizi di assistenza domiciliare (anche integrata con i servizi sanitari)
- centri diurni per coniugare il sollievo alle famiglie e l'offerta di attività riabilitative, ricreative, di socializzazione
- trasporti a sostegno della domiciliarità
- mini- alloggi per gli anziani
- ospitalità temporanea nelle strutture residenziali, nei centri diurni
- affidamento a famiglie selezionate ricercando la reciproca compatibilità
- strutture residenziali e diurne aperte alla comunità locale, a incontri intergenerazionali
- soggiorni marini o in altre località, anche per persone non autosufficienti ricoverate in strutture

## Obiettivo 2

### Rafforzare i diritti dei minori

## 2.1 Consolidare e rafforzare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza

- *Convenzione Onu diritti del fanciullo*
- *L.285/97 (Diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza)*
- Disagio conclamato, disadattamento e "disagio evolutivo"

} Piano d'azione nazionale  
Piano territoriale di intervento

### Obiettivi

- forme di partecipazione degli adolescenti alla vita della loro comunità locale
- spazi di socializzazione e per il tempo libero "protetti", anche in collaborazione con gli istituti scolastici
- affido familiare in alternativa alla istituzionalizzazione
- campagne di informazione e consulenza sulle dipendenze, sulle possibilità di affrancamento, in particolare mediante gruppi di auto-mutuo aiuto
- strutture di accoglienza per minori a carattere familiare - almeno una per ogni ambito territoriale (*art. 22, comma 2 lettera c)*)
- servizi quali educatori di strada e simili

145,1

## 2.1 Consolidare e rafforzare le risposte per l'infanzia e l'adolescenza

### Azioni

- servizi per la prima infanzia: sviluppo e qualificazione di nidi d'infanzia e di servizi ad essi integrativi
- servizi di tipo prescolastico, gestiti con la partecipazione dei genitori
- spazi di gioco bambini 0 - 3 anni, con genitori, nonni e la presenza di operatori
- luoghi di gioco "guidato" per favorire la socializzazione, la tolleranza, un rapporto positivo con se stessi e con il mondo circostante
- sostegno psicologico e sociale per nuclei familiari a rischio (violenza, maltrattamenti)
- servizi di cura e recupero psico-sociale per minori vittime di maltrattamenti e violenze, anche sessuali
- servizi di sostegno per minori sottoposti ad abusi
- servizi di supporto per studenti con difficoltà di apprendimento e di aiuto alla famiglia nel seguire il percorso scolastico
- spazi, stimoli e attività per adolescenti, con la presenza di operatori qualificati, per sviluppare interessi e capacità di autogestione, degli spazi e delle attività
- percorsi sperimentali di formazione ed inserimento lavorativo che assecondino capacità, creatività, positive aspirazioni dei giovani, soprattutto di quelli a rischio di devianza
- luoghi di ascolto a immediato accesso, fuori dai consueti spazi istituzionali, con operatori esperti cui esprimere le proprie difficoltà
- gruppi appartamento per adolescenti, anche non maggiorenni, privi di validi supporti familiari

### Obiettivo 3

#### Potenziare gli interventi a contrasto della povertà

Restituire alle persone la capacità di condurre una vita con dignità

#### Piano di azione nazionale di contrasto alla povertà in cooperazione con la commissione europea

- promozione al lavoro e all'accesso, ai diritti, ai beni e ai servizi
- prevenzione dei rischi di esclusione
- azioni a favore dei più vulnerabili
- mobilitazione dell'insieme degli attori

#### Obiettivi

- inserimento nei piani di zona delle azioni a contrasto della povertà
- forme di sostegno al reddito per chi si trova in povertà da estendere e uniformare
- creare le condizioni per la messa a regime del RMI (chiarezza dei criteri di accertamento del reddito, riferimento al bisogno e non alla appartenenza categoriale)
- forme personalizzate di accompagnamento e di integrazione sociale mirate al raggiungimento della autonomia economica
- ridurre l'evasione scolastica

### Obiettivo 3

## Potenziare gli interventi a contrasto della povertà

### Azioni

- collaborazione tra scuole e servizi sociali per prevenire l'evasione scolastica
- servizi di accompagnamento sociale
- razionalizzazione delle forme esistenti di sostegno al reddito
- sperimentazione di "pacchetti di risorse" (integrazione del reddito, accesso gratuito ai trasporti, aiuti per il pagamento delle utenze e per acquisti) a famiglie e individui in condizione di povertà
- sperimentazione di "contratti di inserimento" per i beneficiari di aiuti economici, in collaborazione con gli attori sociali del territorio
- rilevazione delle condizioni di povertà a livello locale

### Persone senza dimora

- predisporre nei quartieri/zone di particolare frequentazione dei senza dimora, *almeno*
  - un servizio di bassa soglia
  - un servizio di accoglienza e di accompagnamento
- avviare iniziative di collaborazione tra servizi sociali, sanitari, del lavoro, (con il volontariato) per consentire il progressivo re-inserimento

#### Obiettivo 4

**Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti, in particolare le gravi disabilità**

Il Piano nazionale sociale 2001-2003 propone la piena attuazione del **Programma di Azione per le politiche dell'handicap 2000-2003**

#### Obiettivi generali

- sostenere e sviluppare autonomia e capacità "possibili" nelle persone non autosufficienti
- rimuovere gli ostacoli che aggravano la condizione di disabilità, creare condizioni di pari opportunità
- favorire la permanenza a domicilio, o l'inserimento presso famiglie o strutture di accoglienza di tipo familiare, limitando quanto più possibile il ricorso all'istituzionalizzazione
- sostenere i nuclei familiari nella cura domiciliare di persone non autosufficienti

#### Strumenti

- **Commissione della Conferenza stato regioni** per monitorare i livelli di attivazione degli interventi educativi, riabilitativi, scolastici e assistenziali per i disabili gravi

*Presentazione a cura di Alfonsina Rinaldi*

**La programmazione partecipata e negoziata**

**La costruzione dei piani di zona**

**Legge 328/00**

**Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001 - 2003**  
**“Libertà, responsabilità e solidarietà nell’Italia delle autonomie”**

## Il piano di zona

### Attivazione di un processo partecipativo

delle diverse responsabilità

- istituzionali
- civiche
- imprenditoriali

per l'esercizio di

responsabilità concive in tutte le fasi di elaborazione e attuazione del Piano di Zona

Promozione delle risorse esistenti e potenziali del territorio

PER

- sostenere un processo di riforma in grado di attuare concretamente i diritti di cittadinanza
- affermare la qualità sociale come asse portante dello sviluppo che sorregge la competitività del sistema

## DEFINIZIONE dei SINGOLI RUOLI degli ATTORI ISTITUZIONALI e NO

### Le funzioni istituzionali

tutti livelli di governo, Comuni, Province, Comunità Montane, Regioni e Stato, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, concorrono a formulare, realizzare e valutare le politiche sociali

• **Comuni** per le funzioni sociali, socio - sanitarie, abitative, di mobilità

• **Province** per le funzioni formative e di avvio del lavoro (non solo per le funzioni di coordinamento delle politiche sociali previste dalla L. 328/00)

• **Aziende sanitarie (Corti distrettuali sanitarie)** per le funzioni sanitarie e socio - sanitarie

• **Ispab (pur nell'ambito autonoma statutaria)** entrano nella rete con funzioni di programmazione, progettazione e realizzazione dei servizi

• **Scuole e Università** per le opportunità formative

• **Tribunale dei minorenni e Amministrazioni penitenziarie** per le materie di loro competenza

## La funzione degli attori sociali

- le organizzazioni sindacali e le associazioni sociali e di tutela degli utenti partecipano a formulare gli obiettivi di ben-essere sociale e a valutarne il raggiungimento
- le comunità locali, le famiglie, le persone sono soggetti attivi delle politiche sociali, svolgono un ruolo da protagonista nella progettazione e nella realizzazione del sistema
- le Onlus, la cooperazione, il volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, concorrono alla programmazione, all'organizzazione e alla gestione del sistema integrato
- le Onlus, la cooperazione, il volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e gli altri soggetti privati provvedono, insieme ai soggetti pubblici all'offerta e alla gestione dei servizi

## per essere esercitate sollecitano

- una riflessione comune sul loro grado di rappresentatività a livello di ambito
- la presentazione delle modalità di partecipazione (tavoli di concertazione, gruppi di lavoro, focus group)
- la definizione della regolazione dell'offerta

# La funzione del pubblico

- le organizzazioni sindacali e le associazioni, partecipano a formulare gli obiettivi di benessere e a valutarne il raggiungimento
- gli attori del terzo sistema sono soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione del sistema integrato

## Regolazione

= Tutela dei diritti fondamentali della persona

*Rete integrata interventi e servizi*

- Pubblico
- Terzo settore
- Volontariato
- Privato

“Committenza” attiva della domanda

*Responsabilità condivise*

- Autorganizzazione
- Mutuo aiuto e reciprocità
- Diritti e doveri

## Promozione = Esercizio della cittadinanza

155  
"Governance" multilivello

Welfare delle responsabilità condivise

sistema allargato di governo

- promozione e regolazione pubblica
- esercizio comune delle responsabilità per soggetti pubblici, privati e sociali, soggetti istituzionali e non

federalismo solidale

Sistema territorio

pluralità bisogni

pluralità risorse

DA: individuo-domanda-emergenza

A: comunità-bisogni-sviluppo

**Promozione delle risorse della comunità**  
nel sistema allargato di Governo

**SI** alla partecipazione, all'assunzione di responsabilità e compiti degli utenti, dei cittadini, delle famiglie  
nel **SISTEMA INTEGRATO**

**NO** all'autoreferenzialità dei servizi  
Le competenze professionali insieme ai "saperi della vita quotidiana" per accrescere la qualità sociale

Valorizzare l'apporto del volontariato  
Sostenere la qualificazione dei soggetti del 3° settore  
Coprogettare con le IPAB  
Partenariato con le Fondazioni

## La predisposizione della base informativa

### Nell'immediato...

Quali attori coinvolgiamo nella lettura dei bisogni?

Con quale metodologia di indagine?

- i cittadini e gli attori sociali
- il lavoro sommerso

- la domanda espressa e potenziale
- l'offerta pubblica
- l'offerta privata
- le risorse informatiche

### Nel medio periodo

Quali azioni di sistema vengono inserite nel Piano Sociale

(di Zona, Regionale)

Strumenti per rilevare l'impatto delle politiche sociali

(Indicatori multidimensionali del Benessere/Malessero)

Strumenti per rilevare le criticità e le potenzialità nel funzionamento dei sistemi a rete

I servizi alla persona  
e alle famiglie sono  
occasione di:

- equità
- libertà concrete
- innovazione
- sviluppo
- nuovi lavori
- nuovi consumi
- coesione sociale

QUALITÀ SOCIALE  
E SVILUPPO



Concertazione

Locale  
Regionale

Nazionale  
Europea



## Le nuove politiche sociali



- Principio → Le politiche sociali sono **universalistiche**...
- Obiettivi → ...perseguono obiettivi di **ben-essere sociale**...
- Strumenti → ...attraverso il **sistema integrato** di interventi e servizi sociali

- "libertà concrete": capacità effettive delle persone di **avere, sapere, fare, essere**
- comunità "amichevoli" e sicure
- sviluppo qualificato e sostenibile

## Obiettivi di priorità sociale

### 1. Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari

- 1.1 La libera assunzione di responsabilità
- 1.2 Le capacità genitoriali
- 1.3 Le pari opportunità e la condivisione delle responsabilità tra uomini e donne
- 1.4 Una visione positiva della persona anziana

### 2. Rafforzare i diritti dei minori

- 2.1 Consolidare risposte qualificate per l'infanzia e l'adolescenza

### 3. Potenziare gli interventi di contrasto della povertà

### 4. Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti

### 5. Altri obiettivi di particolare rilevanza sociale

- 5.1 Prevenzione dipendenze
- 5.2 Inclusione degli immigrati

**da**

- Riconoscimento del bisogno di aiuto
- Politiche per contrastare l'esclusione sociale
- Interventi categoriali
- Interventi prevalentemente monetari
- Interventi disomogenei a livello inter e intra regionale
- Prestazioni rigide, predefinite

**a**

- diritto all'inserimento sociale
- politiche per promuovere l'inclusione sociale
- interventi rivolti alla persona e alle famiglie
- un insieme (integrato) di trasferimenti monetari e servizi in rete
  - Formativi
  - Sanitari
  - Sociali
  - Avvio al lavoro
  - Abitativi
- livelli essenziali su tutto il territorio nazionale
- prestazioni flessibili e diversificate, basate su progetti personalizzati

## METODOLOGIE e STRUMENTI per COSTRUIRE la RETE INTEGRATA

- “Federare le autonomie degli attori istituzionali e sociali”

Non è somma aritmetica di risorse ma conseguimento di valore aggiunto

- Procedere per sperimentazione e progetti

Con accordi di programma (fra istituzioni e con attori sociali)  
Con accordi di gestione (per l'esercizio di responsabilità delle competenze gestionali e professionali)

- Costruire la “governance” multilivello

Per utilizzare le opportunità offerte dalla rete provinciale, regionale, nazionale, europea

### *Quadro normativo di riferimento*

- Legge 328/00 e provvedimenti attuativi
- Legge 229/99 (AIC integrazione socio sanitaria, LEA)
- Agenda europea 2000 - 2006 (Pos e Por a livello regionale)
- Legge 112/98 (Leggi regionali per i servizi per l'impiego e per la formazione)

# OPZIONI INNOVATIVE del PIANO di ZONA da proporre ai DIVERSI ATTORI

Sistemi locali fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili

## La rete integrata di interventi e servizi

Qualificare, innovare, sperimentare servizi progettati in "rete" nei bacini di ambito (non nei confini di ogni singolo Comune)

Con le Regioni

Ambiti territoriali omogenei per la rete dei servizi

- Piani sociali di zona
- Distretti sanitari
- Centri per l'impiego
- Ambiti scolastici

Uscire dall'emergenza/assistenzialismo

Rete di servizi integrati

- sociali
- sanitari
- formativi
- di avvio al lavoro
- abitativi
- di mobilità

Valutare la validità della scelta con criteri

- di efficacia dei servizi
- di efficienza/sostenibilità degli interventi

i soggetti "deboli"

- le famiglie
- le persone anziane
- l'infanzia e gli adolescenti
- gli stranieri
- il bisogno di libertà e sicurezza

# Il livello essenziale delle prestazioni sociali

166

Il diritto a stare bene è il fondamento delle politiche sociali

## Gli obiettivi di *ben-essere*

- sviluppare e conservare le proprie capacità fisiche
- affrontare positivamente le responsabilità quotidiane
- riconoscere e coltivare le risorse personali
- svolgere una soddisfacente vita di relazione
- essere membri attivi della società

**Le aree di intervento**  
livelli essenziali per chi?  
per quali bisogni?

- Avvio alla riforma

- responsabilità familiari
- diritti dei minori
- persone anziane
- contrasto della povertà
- disabili (in particolare i disabili gravi)
- dipendenze
- immigrati

**Le tipologie dei servizi**  
livelli essenziali per quali prestazioni e servizi?

- servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari
- servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza
- assistenza domiciliare
- strutture residenziali e semi-residenziali per soggetti con fragilità sociali
- centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario

## OPZIONI INNOVATIVE del PIANO di ZONA da proporre ai DIVERSI ATTORI

165

### Superare le disegualianze nel rispetto delle diversità

- Informazione (sono gli strati più deboli i meno informati)
- Accesso (per chi è in condizione di povertà, con il concorso ai costi da parte di tutti)
- Personalizzazione (l'appropriatezza dei servizi garantisce efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche)
- Tempi (di attesa per l'accesso, orari e modalità di erogazione)
- Diritto di scelta (come opzione reale per tutti, come diritto alla continuità del servizio)

• **Carta dei servizi** il pubblico si rende garante della qualità, della regolazione dei servizi accreditati e della rispondenza alle norme vigenti dei servizi privati autorizzati

• **Uffici di cittadinanza** per l'informazione, l'orientamento, l'accompagnamento dei cittadini alla rete dei servizi

• **La trasformazione e l'innovazione dei servizi** per consentire prestazioni appropriate ad esempio con lo sviluppo della rete domiciliare

# Il livello essenziale delle prestazioni sociali

L'innovazione delle politiche sociali

Livelli essenziali  
in tutte le aree di intervento  
e tipologie di servizi

Costruiti con:

- la partecipazione attiva delle persone alla definizione delle politiche che le riguardano
- la promozione del dialogo sociale, della concertazione, della collaborazione tra tutti gli attori pubblici e privati

Attuati con:

- potenziamento delle azioni per informazione e accompagnamento: *gli sportelli per la cittadinanza*
- integrazione degli interventi
- sviluppo della domiciliarità e della deistituzionalizzazione
- interventi per favorire l'inclusione sociale
- azioni per diversificare e personalizzare i servizi
- innovazione con i *titoli per l'acquisto* dei servizi

**A.S. 848 - DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO**

La Commissione Lavoro del Senato ha licenziato il disegno di legge A.S. 848 contenente la delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Il provvedimento è stato approvato con il voto favorevole della maggioranza e il voto contrario di tutte le opposizioni (DS, Margherita, Verdi, Comunisti Italiani, Rifondazione Comunista).

Dal testo, com'è noto, sono stati stralciati quattro articoli (2, 3, 10, 12), che riguardano rispettivamente gli incentivi all'occupazione, gli ammortizzatori sociali, le modifiche all'art. 18 e l'arbitrato, già trasferiti nell'A.S. 848-bis, il cui iter parlamentare riprenderà verosimilmente all'indomani dell'Accordo tra Governo e parti sociali.

Sull'art. 4, riguardante il riordino di Italia Lavoro e dell'ISFOL, il Governo ha accolto un emendamento soppressivo presentato dalle opposizioni.

Finora il dibattito sui temi del lavoro si è concentrato solo sull'art. 18, facendo passare in secondo piano misure altrettanto gravi, anche se meno "simboliche" dell'art. 18, già approvate con l'A.S. 848.

Alla vigilia del confronto in Aula, è opportuno presentare una scheda di sintesi delle misure contenute nella delega sul mercato del lavoro ed anche degli emendamenti presentati dai DS e dall'Ulivo ed approvati.

**Art. 1**

**(Delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro)**

Le novità sono essenzialmente quattro:

- 1) Modifica della disciplina del trasferimento del ramo d'azienda. L'ultima riforma della materia era avvenuta di recente con il Governo di centro sinistra (d. lgs. n. 18, 2 febbraio 2001). Con la modifica attuale, si elimina il requisito dell'autonomia funzionale per autorizzare l'outsourcing. Il codice civile oggi parla di "rami d'azienda funzionalmente indipendenti"; le direttive dell'Unione Europea parlano di "autonomia funzionale almeno allo stato potenziale". Tutto ciò viene ignorato, per cui quando la norma sarà esecutiva, si potranno esternalizzare singoli uffici o reparti, persino singoli macchinari, naturalmente con i lavoratori annessi. Potranno nascere, all'interno dello stesso perimetro aziendale, tante singole imprese sotto i quindici dipendenti, i cui lavoratori non saranno coperti dallo Statuto e, in generale, avranno meno tutele. E' arduo sostenere che questo processo incontrollabile di ristrutturazione aziendale possa servire ad accrescere l'occupazione.
- 2) Le agenzie di lavoro interinale potranno svolgere anche attività di collocamento privato.

- 3) Viene abolita la legge 1369/60, che vieta la somministrazione di manodopera e si introduce il cosiddetto "staff leasing". Nulla vieta che tutti i lavoratori di un'azienda siano in futuro dipendenti di un'agenzia di lavoro interinale. E' un altro modo per aggirare l'art. 18, ma è anche una aperta contraddizione con i tanti disegni di legge della maggioranza, che vorrebbero introdurre l'azionariato dei dipendenti. In realtà, si teorizza e si pratica il massimo di separazione tra l'imprenditore e i lavoratori.
- 4) E' stata apportata una grave modifica alle Legge Salvi (7 novembre 2000, n. 327), che stabilisce che nelle gare pubbliche di servizi e forniture non è comprimibile il costo del lavoro e della sicurezza sul lavoro. Con l'abolizione di questa norma, potranno riprendere spazio le offerte anomale, le cooperative spurie, le più spregiudicate pratiche nei pubblici appalti.

**Art. 2 (nuovo)**  
(Riordino dei contratti a contenuto formativo)

I DS e l'Ulivo hanno proposto l'unificazione dei contratti a contenuto formativo in direzione del cosiddetto nuovo apprendistato. Il Governo intende mantenere i due contratti, apprendistato e contratto di formazione lavoro, pur in presenza della bocciatura di quest'ultimo da parte dell'Unione Europea.

**Art. 3 (nuovo)**  
(Part-time)

Anche la disciplina del part-time era stata recentemente riformata dai governi di centro sinistra e ciò aveva elevato la percentuale italiana di lavoratori a tempo parziale, precedentemente molto bassa. Le modifiche introdotte nella delega rendono più facile il ricorso al lavoro supplementare (straordinario) e spostano l'equilibrio a vantaggio del datore di lavoro.

**Art. 4 (nuovo)**  
(Nuove tipologie contrattuali)

Si introducono:  
a) *Il lavoro a chiamata*. Il lavoratore, in cambio di un'indennità di disponibilità, deve dichiararsi pronto ad effettuare una prestazione lavorativa in qualsiasi momento l'azienda lo chiami.

- b) *Il lavoro accessorio*. Il lavoratore svolge prestazioni per lo più assistenziali a vantaggio di famiglie o enti senza fini di lucro.
- c) *Il lavoro a prestazioni ripartite o job-sharing*. Una prestazione lavorativa può essere svolta da due lavoratori. La materia è attualmente disciplinata da una circolare ministeriale.

Art. 5 (nuovo)  
(Certificazione dei rapporti di lavoro)

La certificazione dei rapporti di lavoro viene affidata agli Enti bilaterali ovvero a strutture pubbliche aventi competenza in materia.

I DS e l'Ulivo hanno proposto di riservare solo alle strutture pubbliche tale competenza.

Più in generale, il Governo dichiara esplicitamente di voler assegnare agli Enti bilaterali una serie di competenze in materia di collocamento, di ammortizzatori sociali, di formazione, attraverso anche forme di incentivazione economica.

Su questo aspetto, si è aperta nei giorni scorsi la polemica sul rischio di un sindacato "parastatale".

Emendamenti DS e Ulivo approvati

In tutti gli articoli del testo è stata ripristinata la formula "associazioni di prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative" al posto della dizione iniziale "associazioni... comparativamente rappresentative" che apriva lo spazio ad accordi con sindacati di comodo.

Art. 1

Introdotti:

- impegno del sistema di collocamento pubblico al sostegno e sviluppo del lavoro femminile;
- il collocamento privato non dovrà comportare oneri o spese a carico dei lavoratori;
- il trattamento assicurato ai lavoratori coinvolti nell'attività di somministrazione di manodopera non dovrà essere inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello delle imprese utilizzatrici.

170

Art. 3 - Part-time

Previsione di norme, anche di natura previdenziale, che agevolino l'utilizzo di contratti a tempo parziale da parte dei lavoratori anziani al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione giovanile anche attraverso il ricorso al part-time.

Art. 4 - Nuove tipologie contrattuali

- Ripristinata la validità della legge 68/1999 in materia di collocamento obbligatorio di disabili.
- Per i collaboratori coordinati e continuativi, approvate una serie di misure:
  - a) previsione della forma scritta dei contratti relativi a tali rapporti;
  - b) indicazione delle tutele fondamentali con particolare riferimento a maternità, malattia e infortunio;
  - c) previsione di un adeguato sistema sanzionatorio nei casi di inosservanza delle disposizioni di legge.
- Esclusione del lavoro accessorio (per lo più socio-assistenziale) per gli enti con fini di lucro.

CONCLUSIONI

Il testo finale dell'A.S. 848, approvato dalla Commissione, nonostante gli emendamenti approvati, introduce preoccupanti elementi di deregolamentazione del mercato del lavoro; attenua fortemente il ruolo della contrattazione tra le parti sociali, che dovrebbe sempre guidare i processi di cambiamento nel mercato del lavoro; abusa nel ricorso alla delega, riducendo il ruolo del Parlamento; rinvia ad altro provvedimento la riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociale, che avrebbe bisogno naturalmente di una robusta dotazione finanziaria.

Giovanni Battafarano

25 giugno 2002

*Senatore*

**ON. GIORGIO BOGI**

sen. Francesco De Martino  
Senato della Repubblica

AI DEPUTATI  
ASSEMBLEA



SINISTRA REPUBBLICANA

172

A Giovanni Berlinguer  
Piero Fassino  
Enrico Morando

Cari amici e compagni,

una delle correnti della sinistra riformista confluite nei DS agli Stati generali di Firenze – quella di tradizione democratica, laica, repubblicano-azionista – sente l'esigenza di farvi avere osservazioni e puntualizzazioni, rispetto ai documenti connessi alla vostra candidatura alla segreteria, in uno spirito ben preciso. Nella preparazione e nello svolgimento del congresso sarebbe certo letale uno scontro per il controllo del partito; ma il problema vero è che la condizione di crisi dei DS e della politica di centro-sinistra ripropongono per intero i termini di quella svolta radicale che era stata ipotizzata e che è andata oscurandosi per incertezze, errori ed omissioni.

E' perciò, il nostro, un contributo critico alle mozioni congressuali presentate, che possono tuttora, per regolamento, essere modificate. E che, a nostro giudizio, vanno modificate andando oltre gli orientamenti di valore e gli indirizzi generali. Entrambi sono indispensabili. Ma il problema del congresso è di tradurli in proposizioni e scelte politiche coerenti e chiaramente definite. Occorre cioè, a nostro giudizio, che il congresso sia la sede effettiva della nuova connotazione politica dei DS. È questa una esigenza espressa in tutte e tre le mozioni: ma occorre adesso che essa si traduca in precise posizioni politiche le quali garantiscano una caratterizzazione stabile e percepibile: e pongano vincoli di comportamento nelle scelte di ogni giorno, riducendo così la ampiezza della delega necessariamente affidata al nuovo gruppo dirigente.

Il nostro contributo si rivolge perciò a tre punti che sono a nostro avviso quelli, nell'interlocuzione con voi, politicamente più pregnanti e decisivi.

- I -

Il primo di questi punti è quello del rapporto tra il Partito e l'Ulivo, su cui è bene il Congresso esca dalle formulazioni vaghe che in materia circolano. Ed è giusto che, come avviene per ogni nuova stagione politica, una posizione su questo problema sia il frutto non di una esigenza tattica o di una ambizione di governo, ma possieda lo spessore ben più convincente del riferimento alla storia politica del paese. Sotto questo profilo è insufficiente richiamare il modello rappresentato dalla esperienza, per tanti altri versi fondamentale, dei maggiori partiti socialdemocratici europei. A differenza dell'Italia, essi sono stati sempre nella storia dei loro paesi rappresentando la sinistra tutta intera; laddove da noi le sinistre sono state molte e confliggenti e il modello socialdemocratico, come quello liberaldemocratico, sono stati sempre o misconosciuti o vilipesi, anche nell'epoca dei loro maggiori successi. Da noi in effetti si sono scontrati, perché la vicenda peculiare del nostro paese così esigeva, sinistre riformiste, sinistre socialiste e sinistre comuniste. E tra le sinistre riformiste vi è stato inoltre per lungo tempo un confronto o uno scontro tra la sinistra democratica di

ispirazione cristiana e la sinistra democratica di ispirazione laica. Mentre il processo acceleratosi drammaticamente negli anni 80 e 90 del Novecento ha poi condotto la sinistra socialista e comunista ad assumere con maggiore o minore chiarezza fattezze riformistiche assonanti con le socialdemocrazie classiche.

E' questo insieme di riformismi che oggi convivono e sono alla base dell'Ulivo. E uno degli elementi rilevanti di unita dell'Ulivo e la laicita dei rapporti nel senso di non pregiudiziali che consentano la convivenza di principi non compromissibili come prevede lo stato di diritto. La questione strategica che si pone ai DS e dunque questa: per poter rappresentare una credibile alternativa di governo alla destra nel sistema bipolare italiano, i riformisti italiani debbono essere uniti o divisi? Debbono fondarsi su un unico indirizzo programmatico o su indirizzi differenti? Debbono raggrupparsi in una formazione di sinistra e in una formazione di centro-sinistra o in una formazione unitaria, che valga anche ad attenuare gli inevitabili interessi particolari di singoli gruppi? L'iniziativa politica dei DS deve dunque rivolgersi alla costituente della sinistra o alla costituente di tutti i riformisti? E i loro fondamentali indirizzi programmatici e politici debbono tendere a rappresentare un momento identitario della sinistra, diverso dal momento identitario della formazione di centro-sinistra, o debbono rappresentare il fondamento di un'identita comune del riformismo italiano? Come non vedere che e credibile non una somma di piattaforme differenti ma una piattaforma culturalmente omogenea che si applichi insieme, ed appunto armonicamente, al disagio sociale, alla questione salariale, allo sviluppo economico e civile, come ai gruppi sociali piu legati alle trasformazioni in atto? E come non vedere che la stessa richiesta della premiership avrebbe forti ostacoli se derivasse dalla gamba di sinistra di una coalizione variegata, contrapposta alla gamba moderata dell'Ulivo; e ne avrebbe tutta un'altra, ben piu convincente, se derivasse dal fatto di costituire l'avanguardia piu efficace del processo di rinnovamento della sinistra, del centro-sinistra e del paese?

Occorre fissare con chiarezza che l'obiettivo, e il punto di arrivo del processo di evoluzione della sinistra, e la nascita di un nuovo partito del riformismo italiano, la Casa di tutti i riformisti. Per raggiungere questo traguardo e necessario che i DS assumano questo obiettivo, che identifica la sinistra di governo col riformismo e con il socialismo di taglio europeo, senza indulgenza e nostalgia per una sinistra che appartiene ad un altro periodo storico. Ed e necessario che i DS, nella prospettiva della costituente dei riformisti e per prepararla, rilancino nel frattempo il partito dando vita ad un gruppo dirigente che creda in questo obiettivo, con una chiara distinzione tra chi condivide questa linea, che ci auguriamo riporti ad un'ampia maggioranza al Congresso, e chi al Congresso si schierera con posizioni incompatibili con questo disegno.

E' questa una scelta di fondo su cui e legittimo chiedere che sia le mozioni congressuali sia il congresso si esprimano esplicitamente. Il lavoro di revisione ideologica e programmatica che si intravede nelle mozioni acquista in questo senso un duplice significato: serve alla sinistra per uscire dalla sua crisi, ma serve soprattutto all'Ulivo per dare ad esso la convincente base della alternativa di governo. L'idea, variamente espressa nelle mozioni, di un partito che non sia il vecchio partito del novecento, ma un partito adeguato alle straordinarie novita del nuovo secolo non solo corrisponde a una domanda diffusa ormai in tutto l'Occidente, ma e l'unica via per superare con consapevolezza culturale le tradizionali divisioni in cui si e persa l'efficacia della spinta riformatrice in Italia.

Muoversi su questa linea puo avere i passaggi resi necessari dalla complessita della nostra storia politica: ma proprio percio esige a monte una scelta strategica non equivoca ed una iniziativa politica stabile e rigorosamente coerente. Non saranno ne le due gambe dell'Ulivo ne le forme federative di transizione della sinistra, cui taluno accenna, che mobilitranno le energie disperse e frustrate che esistono nella nostra societa. E percio la costituente dei riformisti per la Casa dei riformisti il punto di arrivo su cui le mozioni congressuali e il congresso debbono dire esplicitamente: si o no.

Il secondo punto su cui a nostro avviso è importante il Congresso faccia chiarezza è quello della mondializzazione dei fenomeni. Non è più dubbio quasi per nessuno, ormai, che essa costituisca un vincolo per le politiche nazionali e di area sopranazionale; che non rappresenti né una panacea né un fatto neutro; che la consapevolezza degli squilibri e delle ingiustizie presenti nel mondo, e in gran parte derivanti dai caratteri dell'età della industrializzazione, costituisca un elemento imprescindibile nella vita contemporanea; e che tutto ciò abbia bisogno di essere governato attraverso un nuovo tipo di ordinamenti, di istituzioni e di politiche. Ma da queste visioni di ordine generale scaturiscono concreti problemi politici che esigono posizioni nette, poiché è su esse che si costruisce in concreto l'identità della sinistra.

Il riferimento all'Unione Europea, come quadro e strumento della politica nel Continente è certo fondamentale da ogni punto di vista proprio come prima sperimentazione pratica e giuridica della possibilità di governo contro le derive deterministiche della mondializzazione finanziaria e sociale. Ma la questione che si pone non è tanto la sua ulteriore evoluzione, sulla quale c'è larga convergenza, quanto la sua iniziativa diretta alla creazione di un tessuto di aree integrate ultranazionali - e di un coordinamento tra grandi organismi di raggio mondiale - che allarghi la nozione di G7 e G8 su cui si è finora fondato l'esame dei grandi problemi mondiali. L'ONU, come è evidente, ha funzioni e responsabilità che non vanno diminuite ma realisticamente accentuate. Ma la politica del prossimo decennio, nel quale si giocherà la possibilità di costruzione di un mondo diverso, dipende strettamente dal processo di affermazione delle strutture di area sub-mondiale: che rappresentano gli strumenti effettivi del reinquadramento politico della economia di mercato globalizzata che superano la dimensione dello Stato nazionale. La scelta fra questo tipo di visione politica e la concezione dell'ONU come sede di soluzione dei problemi è in realtà la scelta fra la capacità di direzione politica dei fenomeni ed il rifugio utopico in soluzioni prive di reale incidenza politica sui fenomeni economici e sociali.

Si tratta dunque di un punto fondamentale di orientamento e di identità della sinistra di governo. Esso si sostanzia nello stabile ancoraggio all'U.E. e alle alleanze internazionali dei paesi europei nel cui quadro il processo europeo può svolgersi. Si sostanzia altresì in grandi progetti di intervento economico e sociale, diretti a combattere povertà, fame e sottosviluppo, che richiedono in primo luogo non la polemica ma la collaborazione politica e l'essenziale contributo economico dei paesi già sviluppati. E si sostanzia infine in uno sviluppo coerente dell'organismo di azione politica che nell'area europea rappresenta le forze riformatrici, cioè il PSE: uno sviluppo che, per un verso, tenga conto del deperimento del raggio di intervento degli Stati nazionali e delle loro strutture politiche tradizionali; e per un altro verso si allarghi a comprendere correnti culturali e politiche della sinistra di tradizione non socialista, come è già avvenuto in numerosi partiti socialdemocratici europei, e come in Italia deve essere l'obiettivo dei DS e dell'Ulivo.

Al nostro Congresso nazionale non può dunque non essere detto che la sinistra è di fronte ad una grande prova culturale e politica. In effetti l'altezza della domanda mondiale in tema di lotta alla povertà e alla disuguaglianza nelle aree deboli del globo, mette le forze politiche occidentali, e la sinistra anzitutto, dinanzi a problemi inediti travolgendo molti sloganismi correnti. Affrontare in modo serio la gigantesca questione dello sviluppo mondiale comporta un immenso costo economico e finanziario che non può non incidere sulla condizione di ciascun paese già sviluppato. Ne deriva il problema della modifica del modello di sviluppo che in varie forme ha caratterizzato l'Occidente. Ne consegue la necessità della creazione di un nuovo modello europeo, meno fondato sul consumo individuale e più sul nuovo tipo di bisogni e consumi sociali che sopravvivono con la modernità unendosi ai vecchi residui degli squilibri precedenti: il solo modello compatibile con le politiche da porre in essere per portare vaste aree del globo a condizioni più degne.

Ma la condizione chiave di queste politiche è uno sviluppo dell'economia italiana ed europea fondato sulla competitività, tanto più necessaria quanto più la sinistra mira ad eliminare ogni

protezionismo industriale e commerciale. Un elemento rilevante della competitività, per un paese come il nostro, è oggi la ricerca in sé, ma in specie se applicata alla innovazione tecnologica: corrispondendo all'aumento di rilievo del capitale umano rispetto a quello finanziario. È corretto considerare che la filiera scuola-formazione-ricerca, e quindi l'adeguatezza dell'investimento, sono cardini non solo della competitività ma della coesione sociale. Battersi contro il neo-liberismo e il corporativismo della destra non si può se non sulla base di politiche mirate allo sviluppo garantito dalla competitività. E' solo la competitività del sistema economico europeo che può reggere le politiche sociali e le riforme del Welfare, entrambe necessarie per assicurare che la flessibilità non diventi pura precarietà. Competitività e questione sociale non sono termini alternativi ma complementari. E finché la cultura della competitività non permei la sinistra; finché l'economia di mercato, nel pluralismo delle sue forme imprenditoriali comprese quelle partecipative, nel fallimento di ogni altra esperienza economica, non venga colta senza esitazioni e senza residui di avversione ideologica, non come uno strumento della destra ma come l'unico strumento a disposizione della sinistra per le sue politiche di sviluppo e di riforma, tutto il programma economico della sinistra risulterà debole, arretrato e perdente: privandola di quella coerente visione economico-sociale che è il fondamento di ogni possibilità di rovesciare la destra e di tornare a far vincere il centro-sinistra.

E' in questo quadro così ampio che il congresso è anche di fronte al problema del movimento anti-global. Esso è giunto in Italia ad essere percepito sull'onda emotiva dei fatti di Genova, delle violenze dei black-bloc e di certe reazioni inammissibili di alcuni settori delle forze dell'ordine. Si tratta in realtà di un movimento largamente colto dalla cultura politica occidentale. Da anni essa ha in effetti analizzato il carattere della globalizzazione e le spinte che essa imprime a mobilitarsi non più sui vecchi ma sui nuovi oggetti e problemi della politica. La questione cui è di fonte la sinistra è perciò quella della risposta a questa condizione inedita, che rischia di travolgere le strutture politiche ancorate a vecchi modelli ed esige partiti di tipo nuovo. E la risposta della sinistra democratica non può che essere nel senso coerente alla sua storia. Come essa è riuscita nel secolo scorso a inquadrare politicamente lo sviluppo dell'economia di mercato in ambito nazionale attraverso gli strumenti della democrazia e delle politiche di Welfare, così oggi si pone lo stesso problema di fronte ai problemi dell'economia di mercato globalizzata, che esigono nuovi ordinamenti, nuove istituzioni, e nuovi approcci economici, sociali e politici.

La sinistra ha in questo senso un solo modo di far fronte al movimento che si autodefinisce anti-global: che non è quello di corteggiarlo ma di intervenire su esso attivamente sia sul piano culturale sia su quello politico. Essa ha il compito di dare risposte creative in una logica di soluzione dei problemi, non quello di coinvolgersi emotivamente nella contestazione e nel rifiuto. Una scelta di questo genere, che piccole frange della sinistra in Occidente ancora perseguono sull'onda di miti tramontati, può avere solo esiti doppiamente pericolosi: la sconfitta politica della sinistra di governo e il rischio della degenerazione terroristica della parte culturalmente ed emotivamente più debole del movimento: nella stessa deriva fanatizzante che conduce oggi settori antiglobal a dichiarare razzista lo stato di Israele, provocando di fatto anche un indebolimento dell'autorevolezza dell'ONU. Ed è legittima la domanda di quale utilità possa essere un dialogo sui contenuti con un partito come Rifondazione comunista: teso ad erigere una posizione politica non sulla riforma degli elementi negativi della mondializzazione ma sulla contestazione globale di un fenomeno storico irreversibile considerato come un male assoluto.

-III-

La ricostruzione del rapporto tra la politica e la popolazione è il terzo problema su cui pare a noi il Congresso debba segnare un punto chiaro. L'aspetto più immediato di questo problema è la ripresa del credito che i partiti politici in passato hanno avuto e che oggi sembra largamente perso. Esso chiama in causa la questione della cultura organizzativa del partito, dei suoi assetti dei suoi codici di comportamento rispetto all'esercizio del potere.

In tutte le mozioni si dichiara la necessità di un partito "aperto". Ma quali sono gli impedimenti in atto che fanno percepire i DS come un partito "non aperto"? Un primo estremo sembra costituito dal fatto che il partito a livello territoriale vive molto della presenza nelle istituzioni: e ciò incide molto, di conseguenza, sulla conduzione del partito riducendone la capacità di proposizione e di sintesi dei problemi della società, che non possano esaurirsi nell'opera delle istituzioni locali. Un secondo elemento è rappresentato dalla residua struttura funzionariale: che era un tempo elemento di rilievo nella elaborazione e nella conduzione operativa del partito, ma che oggi ha difficoltà a correlarsi con l'imponente evoluzione dei temi della politica e che finisce col correlarsi, invece, al personale del partito nelle istituzioni. Si crea così un circuito "centralistico" che è di ostacolo all'affluire di nuovi temi e di nuove energie: e non si alimenta una autonoma progettualità politica del partito legata alla società.

Per venire a capo occorre, anzitutto, che la vita del partito si esprima mediante il confronto aperto di posizioni politiche distinte. Occorre che esse non siano riassorbite dal circuito centralistico di governo del partito, come è avvenuto nel recente passato. E occorre che esse siano tutelate come elementi essenziali di presenza del partito nella società. Un partito che non si apre esplicitamente al dibattito politico, tecnico, scientifico, sociale, morale, non entra nella società; e la società si chiude rispetto ad esso contribuendo ad isolarlo.

Un terzo elemento della chiusura percepita dal paese è l'uso strumentale delle nomine in incarichi pubblici a fini di controllo del partito. Le nomine partitiche nelle strutture pubbliche non elettive avevano un tempo una giustificazione democratica irrecusabile. La democratizzazione assicurata dalle nomine aveva dietro di sé la necessità di una risposta corretta degli apparati pubblici, storicamente connotati in senso non democratico, agli impulsi della volontà popolare espressa dai partiti. Ma oggi lo Stato dei partiti è finito. Un più accentuato carattere democratico dello Stato e l'influenza stessa dei partiti nei differenti comparti della società non dipendono affatto dalla presenza dei partiti nelle strutture pubbliche. Dipendono piuttosto dalla capacità delle strutture di dare risposte efficaci e trasparenti a questioni che, rispetto al passato, sono divenute sempre più complesse e interdisciplinari, tecnicamente più ardue, indirizzate dalla scienza, raramente di carattere solo locale, spesso di natura nazionale o ultranazionale. Sono cioè questioni che non consentono né gli stravolgimenti tecnici né i ritardi legati, come l'esperienza dimostra, all'intervento diretto dei partiti. Il prolungare un metodo storicamente datato finisce così per isolare ulteriormente il partito dalla società, e il comportamento del partito viene dalla società inteso come comportamento possessivo, non ispirato al governo effettivo dei problemi né al rispetto della autonomia della rappresentanza sociale.

Per venire a capo, occorre mettere in atto procedure di nomina in cui la proposta sia avvalorata da una pubblica motivazione coerente alla natura dell'incarico; soggetta quindi a pubbliche osservazioni; e resa definitiva da istituzioni che ne assumano la pubblica responsabilità, sottoponendosi così a giudizio pubblico. Questa innovazione non deve valutarsi come una concessione strappata da un'opinione pubblica stanca della politica: ma al contrario bisogna valutarla come uno degli elementi fisiologici per la ricostruzione di un rapporto positivo tra la politica e la società. E il Congresso deve, a nostro avviso, impegnare il partito a una autentica battaglia politica su questo punto.

Più in generale, la ricostruzione di un positivo rapporto tra società e politica passa attraverso la percezione della volontà del partito di realizzare uno scatto nell'etica pubblica. Rispetto della norma; esemplarità di comportamento e di costume; rottura della riservatezza nell'esercizio del potere; coerenza di atteggiamenti nelle realtà locali; tutela di interessi generali: questi sono tutti elementi indispensabili perché la popolazione restituisca ai partiti, e al nostro per quanto ci riguarda, la fiducia nella loro funzione di orientamento e di guida rispetto al futuro. Noi crediamo perciò che il congresso debba esprimersi esplicitamente su questo complesso di problemi; e debba impegnare la nuova dirigenza a pretendere da tutte le organizzazioni del partito il rispetto dell'orientamento fissato.

GRUPPO PARLAMENTARE  
VERDI - L'ULIVO

Cari colleghi,

il comma 14, art 60, della legge finanziaria 2001 stabilisce che il 50 per cento dell'introito derivante dalla tassa per la licenza di porto di fucile per uso di caccia (la tassa erariale di cui al numero 26, sottonumero 1 della tariffa annessa al DPR 26 ottobre 1972, n.641) venga trasferito dal 2004 alle regioni che, a loro volta, dovranno destinare l'intera somma alla realizzazione di programmi di gestione faunistica ovvero in attività direttamente connesse all'attività venatoria. Tale importo corrisponde a ben 100 miliardi (ottenuti moltiplicando l'importo della tassa annuale, 250.000 lire, per il numero dei cacciatori, 800 mila e dividendo il tutto per due).

Come è noto, per questa attività già esistono risorse più che sufficienti, tra cui quelle attribuite dalla legge 157/92, art. 23, comma 4, che prevede la possibilità per le regioni di istituire una tassa regionale a carico dei cacciatori per il finanziamento della gestione faunistica. In particolare, poiché la legge prevede che la tassa possa variare da un minimo di 125.000 ad un massimo di 250.000 lire per ogni cacciatore, anche supponendo, in via prudenziale, il livello minimo, si disporrebbe quindi di ben 100 miliardi (125.000 x 800.000). A questa cifra, già di per se considerevole (e forse anche eccessiva), si aggiunge la tassa che i cacciatori pagano per avere accesso alle riserve faunistiche (50.000/60.000 lire a cacciatore per ogni ingresso), destinata anch'essa, per l'appunto, alla stessa finalità: la gestione faunistica, a favore della quale, con la norma prevista, si aggiungono altri 100 miliardi.

A prescindere dall'aspetto finanziario della questione, peraltro non irrilevante, non può non essere considerata anche una questione di merito: la fauna è patrimonio indisponibile dello Stato, che anno dopo anno, viene depauperata e compromessa dall'attività dei cacciatori, i quali a parziale "risarcimento" di tale sfruttamento pagano la tassa in oggetto. Appare quindi iniquo destinare la metà della tassa derivante dall'attività venatoria per il finanziamento di interventi per la gestione faunistica ovvero venatoria.

Pertanto, se viene assunta la decisione di destinare una quota del gettito derivante dalla tassa erariale a carico dei cacciatori, direttamente alle regioni e per un uso specifico, anziché acquisirla direttamente all'erario, appare opportuno utilizzare queste risorse per interventi che vanno nella direzione opposta a quella prevista dalla norma in oggetto e cioè per interventi diretti a valorizzare questo patrimonio come ad esempio il ripristino degli habitat naturali, la prevenzione degli incendi, la tutela delle specie in via di estinzione, la gestione dei rifiuti. Tutto ciò sottacendo la questione etica di fondamentale importanza in un Paese che si dice civile.

Non va dimenticato, inoltre, che la norma in questione stanziava per la gestione faunistica, nel triennio 2001-2003, ulteriori 30 miliardi.

Vi chiediamo, pertanto, di appoggiare la nostra richiesta di soppressione o, in subordine, di modifica del comma 14 prevedendo una diversa destinazione delle risorse.

Sen. Pieroni  
Sen. Ripamonti

11:10 27-12-00

KBXC

ZCZC0084/SXA

WEF30129

R ECO S0A R64 QBXC

**DISOCCUPAZIONE: A OTTOBRE AL 10%, IL PIU' BASSO DA OTTO ANNI**  
RIPETIZIONE CORRETTA

(ANSA) - ROMA, 27 DIC - A ottobre 2000 il tasso di disoccupazione in Italia ha toccato quota 10%, il piu' basso valore degli ultimi otto anni. Lo rileva l'Istat affermando che era dall'ottobre del 1992 che non si registrava una diminuzione cosi' ampia (-8,3%) a ottobre 2000, rispetto ad un anno prima. Alla forte riduzione dei disoccupati in senso stretto e delle persone in cerca di prima occupazione, rileva l'Istat nell'indagine trimestrale, si e' accompagnata quella relativamente meno consistente delle altre persone in cerca di prima occupazione. In diminuzione sia la disoccupazione maschile (dall'8,6% al 7,6% a ottobre 2000), che quella femminile (dal 15,1% al 13,8%).

CAB

27-DIC-00 11:10 NNNN

*devero* 178.

Lavoro

ZCZC  
DIR0003 3 ECO II R01 / DIR

**LAVORO. OTTOBRE, 590 MILA OCCUPATI IN PIU' (+2,8% SU '99)=**

E IN MEDIA ANNUA (+1,9%) - I DATI DELLA RILEVAZIONE DELL'ISTAT

(DIRE)- ROMA- OCCUPAZIONE: IL 2000 CHIUDE CON DATI CONFORTANTI. LO CONFERMA L'ISTAT NELLA SUA RILEVAZIONE TRIMESTRALE RIFERITA ALL'OTTOBRE DI QUEST'ANNO: IL NUMERO DEGLI OCCUPATI E' RISULTATO PARI A 21 MILIONI E 450.000 CON UN AUMENTO DI 590.000 UNITA' (+2,8%) RISPETTO ALLO STESSO MESE DEL 1999. NELLA MEDIA DELL'ANNO SI E' COSI' REGISTRATO UN AUMENTO RISPETTO ALLA MEDIA DEL 1999 DI 388.000 (+1,9%).

(COM/PDL/ SEGUE)  
11-49 27-12-00

NNNN

11.29 27-12-00

KBXC  
ZCZC0089/SXA  
WEF30134  
U ECO S0A QBXC

**OCCUPAZIONE: SALVI, POLITICHE CENTROSINISTRA HANNO PAGATO**  
(OCCUPAZIONE: ISTAT, TASSO DISOCCUPAZIONE SCENDE.." H. 9.11)

(ANSA) - ROMA, 27 DIC - I dati sull'occupazione sono per il ministro del Lavoro, Cesare Salvi, "davvero importanti e piu' che soddisfacenti" e "dimostrano una decisa e costante accelerazione dell'aumento dei posti di lavoro". In buona sostanza, questi dati dimostrano che "le politiche del lavoro del centrosinistra hanno pagato".

"Su queste basi - aggiunge il ministro - l'obiettivo europeo del pieno impiego entro il 2010 si conferma non soltanto realistico, ma raggiungibile in tempi piu' brevi di quelli indicati dall'Unione. E cio' senza smantellare, come qualcuno vorrebbe, i sistemi di protezione e di tutela del nostro ordinamento" (SEGUE).

VG  
27-DIC-00 11:29 NNNN

Polit. Ca. Lavoro

180

**CGIL**

LO STATUTO DEI LAVORATORI



# articolo

# 18



**L'Unità**

