

Tra Federalismo e autonomia delle Regioni  
I referendum del 22 ottobre  
Consiglio Generale Cisl Lombardia 25 settembre 2017

Introduzione a cura di Paola Gilardoni segretario regionale Cisl Lombardia

*Care amiche e cari amici,*

*quest'oggi abbiamo riunito i consigli generali della Lombardia e del Veneto, i nostri organismi, quale occasione per comprendere le ragioni, i contenuti, il significato, e le prospettive del referendum consultivo che le rispettive Giunte regionali di Veneto e Lombardia hanno promosso per il prossimo 22 ottobre.*

*In occasione dei congressi regionali, che si sono svolti la scorsa primavera, avevamo assunto l'impegno di riunire i gruppi dirigenti e dedicare un momento di approfondimento poiché crediamo che esprimere valutazioni, su un tema così complesso e delicato, che ci interpella nel rapporto con lavoratori e lavoratrici che rappresentiamo, nei luoghi di lavoro, nelle imprese, o sul territorio, non possa prescindere dalla predisposizione allo studio della materia oggetto della consultazione, ma anche delle ragioni espresse a sostegno del voto, del sì o del no al referendum.*

*Il tema della revisione degli assetti istituzionali ed il rafforzamento delle competenze sul territorio ci interessa molto. La nostra azione sindacale si sviluppa avendo a riferimento tematiche quali le politiche del lavoro, il sistema delle protezioni sociali, la tutela sanitaria e socio sanitaria, le politiche ambientali e della mobilità sul territorio, solo per citarne alcune, che richiamano titolarità e responsabilità istituzionali, anche decentrate. E' evidente che riconosciamo una relazione tra il rafforzamento della nostra azione di rappresentanza e l'attribuzione di maggiori competenze al territorio, ispirandoci al valore del principio di sussidiarietà, richiamato dal nostro statuto e recentemente sancito dalla costituzione.*

*Abbiamo voluto intitolare questo nostro seminario "tra federalismo ed autonomia delle regioni", rilevando la differenza dei termini e dei contesti in cui si sono sviluppate le riflessioni sul decentramento.*

*Il richiamo al federalismo, ci riporta all'attenzione proprio il percorso che si era avviato con la riforma del titolo V della Costituzione, e che aveva portato all'approvazione della legge delega n.42 nel 2009, la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art 119 della costituzione.*

*Una stagione di significative aspettative, per l'attesa di una piena attuazione di un vero sistema federale.*

*Era evidente che senza autonomia di entrata oltre che di spesa non si potesse realizzare un'autonomia politica ed amministrativa, che deve correlarsi al principio di responsabilità.*

*Si intendeva perseguire l'obiettivo di introdurre attraverso un processo graduale ed articolato il principio e modelli di autonomia di entrata e di spesa per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, superando il criterio della spesa storica chiaramente nel limite di un coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.*

*Il tema dell'autonomia richiamato dal referendum, non fa riferimento alla ripresa del percorso previsto dall'attuazione della legge 42, non presuppone in modo diretto la possibilità di una nuova attribuzione di risorse, ma alla possibilità di svolgere delle funzioni, o di acquisire nuove competenze, non oggi determinate o individuate, limitando i vincoli ed i condizionamenti esterni.*

*L'attuazione del federalismo fiscale si è interrotto dal momento che gli effetti della crisi economica si sono tradotti in crisi dei bilanci pubblici. Negli ultimi anni, con le misure previste dalle leggi di stabilità adottate nel pieno della crisi economica dal 2010, ed i vincoli derivanti dal patto di stabilità, il percorso verso un maggior decentramento delle responsabilità finanziarie, collegato alla gestione delle competenze si è arrestato. Le legittime aspettative di un maggior riconoscimento di autonomia finanziaria per una miglior gestione delle funzioni decentrate sono state nel tempo frustrate, riducendo la portata dell'attuazione di quel principio di sussidiarietà costituzionalmente sancito.*

*La scommessa di una ripresa del percorso di un rafforzamento dell'autonomia e responsabilità per lo sviluppo delle politiche sul territorio, pensiamo vada nuovamente assunta, a fronte anche della dimostrata capacità di perseguire obiettivi di equilibrio di bilancio, e chiaramente nel rispetto di un quadro di unità nazionale. Ciò anche per superare quella confusione di titolarità, che ha prodotto negli anni molteplici ricorsi alla Corte Costituzionale, in riferimento alla delimitazione dei poteri di Stato e Regioni nelle materie di cosiddetta competenza concorrente, e d'altro canto anche per limitare la tentazione di ricorrere ad alibi per giustificare limiti all'efficacia delle proprie azioni.*

*Pensiamo che in ambito delle politiche sanitarie, socio sanitarie si siano realizzate esperienze importanti nelle nostre regioni, al punto da essere assunti i sistemi sanitari lombardo e veneto, pur nelle differenze, quali modelli di governace, per le altre Regioni, per i risultati di efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse e della qualità dei servizi erogati ai cittadini veneti e lombardi, ma anche a pazienti che provengono dal territorio nazionale.*

*I dati su Sviluppo economico, produzione industriale e investimenti rappresentano punti di forza per la richiesta di un rafforzamento delle autonomie. Nell'ambito delle politiche del lavoro, le misure di politiche attive nelle nostre regioni hanno concorso ad orientare il quadro del sistema nazionale.*

*Mentre i sistemi di welfare sono costantemente pressati e si dibattono tra limite di spesa pubblica ed evoluzione di bisogni e nuove fragilità sociali, le Regioni ed i comuni sono fortemente sollecitati a ripensare sistemi di governance, per favorire modelli di inclusione, improntati a perfezionare percorsi partecipativi, anche con l'apporto delle rappresentanze sociali ed economiche sul territorio, ad implementare innovativi sistemi di rete e di integrazione tra i servizi, con risorse, pubbliche e private.*

*Nell'ambito delle politiche sociali pensiamo si possano esplorare e promuovere a livello regionale innovative misure per promuovere il benessere delle persone, sostenere le famiglie, rafforzare i legami di rete delle comunità.*

*Ci sono poi spazi di intervento nell'ambito delle materie di competenza concorrente che possono da tempo favorire azioni politico-amministrative di rilevante autonomia e visibilità istituzionale che non sono ancora stati pienamente valorizzati. Pensiamo in particolare allo sviluppo della previdenza complementare sul territorio.*

*Le consultazioni in Lombardia e Veneto si realizzano in un contesto dove il percorso di riordino di alcune funzioni, in particolare sul territorio, avviato con la legge 56/2014, a cui si sono collegate le misure di natura finanziaria adottate con la Legge di Stabilità 2015, ha subito un arresto dopo l'esito del referendum del dicembre scorso. Mi riferisco naturalmente al superamento delle province con l'introduzione degli enti aree vaste, nella speranza delusa di una loro abrogazione con la costituzione riformata.*

*Si è avviato un percorso di riordino delle competenze sui territori, tra Regioni, province e Comuni, accompagnato da una riduzione del finanziamento delle province e delle città metropolitane che mette a serio rischio l'erogazione dei servizi fondamentali e le tutele delle lavoratrici e lavoratori.*

*Rispetto al contesto in cui ora siamo collocati, resta ineludibile la necessità di favorire una semplificazione istituzionale ed una razionalizzazione del governo del territorio, per una maggior chiarezza delle competenze tra i livelli istituzionali, nella logica di assicurare la piena applicazione del principio di sussidiarietà e promuovere una maggior efficacia ed efficienza amministrativa.*

*Dopo l'esito del referendum del 4 dicembre scorso, riteniamo sia necessario, riprendere il confronto con le Regioni, la rappresentanza dei Comuni e le Province sul riassetto delle funzioni territoriali, per proseguire nel percorso verso una definizione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione associata delle funzioni comunali.*

*Come si evince da queste prime note introduttive, come organizzazioni sindacali, per la natura della nostra rappresentanza, sempre vicina ai bisogni delle lavoratrici dei lavoratori, delle cittadine e cittadini e delle loro famiglie, crediamo che la valorizzazione di un sistema di governance delle competenze decentrata, non autoreferenziale, ma partecipato anche dalle rappresentanze del mondo sociale ed economico, possa rappresentare un'opportunità per uno*

*sviluppo delle comunità e del territorio.*

*Ma oggi siamo chiamati ad esprimere delle valutazioni anche sul metodo del percorso assunto per ampliare gli spazi dell'autonomia, ovvero il ricorso al referendum.*

*A più di due anni dal via libera del Consiglio regionale è stata individuata nel 22 ottobre prossimo la data per il referendum dell'autonomia della Lombardia, in contemporanea con la consultazione in Veneto*

*Un referendum con il quale si andrà a chiedere ai cittadini di sostenere l'azione dei Governatori Lombardo e Veneto nei confronti del Governo Nazionale, nella rivendicazione di maggior autonomia.*

*"Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?" Il quesito proposto nel referendum del Veneto*

*"Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?" Il quesito proposto in Lombardia*

*Il quesito referendario rimanda all'art. 116 terzo comma della costituzione, che regola le modalità e le materie in riferimento alle quali possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario.*

*Dobbiamo rilevare prima di tutto che il referendum è uno strumento di carattere esclusivamente consultivo. Infatti la Costituzione prevede che la richiesta di maggior autonomia avanzata da una Regione si debba tradurre, attraverso un percorso negoziale con lo Stato, in intesa tra la parti. Intesa che deve essere poi recepita ed approvata con legge dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Quindi la consultazione non produrrà direttamente gli effetti che si propone.*

*Viene pertanto avviato un percorso che chiama i cittadini ad esprimersi, ma il cui esito è incerto, poiché rimanda ad un altro percorso negoziale, non scontato, e che pare invece dover sostenere costi importanti e significativi, certi.*

*E questo è un punto che non sfugge all'attenzione. Il costo dell'utilizzo dello strumento consultivo non è irrilevante. In Lombardia si sono stimati in oltre 30 milioni di euro, che corrisponde al finanziamento di un anno destinato alla programmazione sociale degli ambiti di aggregazione comunale per la gestione delle politiche sociali. E' evidente che la scelta di ricorrere alla consultazione popolare, non rappresentando un passaggio costituzionalmente previsto ed obbligato per l'apertura del negoziato con il Governo, per i costi che richiede, si carica di responsabilità.*

*Stante la necessità di passare per un'intesa con lo Stato, ed una legge delle camere, probabilmente sarebbe stato preferibile un forte unanime mandato del Consiglio Regionale, un coinvolgimento delle autonomie locali, pensiamo anche delle rappresentanze sociali ed economiche del territorio, ed uno stretto rapporto con altre regioni a statuto ordinario per rilanciare l'importante tema dell'autonomia.*

*In considerazione del fatto che proprio nelle ultime settimane anche sindaci di importanti capoluoghi hanno espresso la propria condivisione circa la richiesta di un rafforzamento delle competenze territoriali, siamo indotti a riflettere sulla opportunità di una consultazione dei cittadini lombardi e veneti su un tema, sul quale già si sono espressi i rispettivi rappresentati istituzionali.*

*Si presenta un quesito col quale i rappresentanti chiedono ai rappresentati di esprimersi e di votare su una materia rispetto alla quale, a livello territoriale, le istituzioni regionali e locali avrebbero già trovato un punto di condivisione. Si palesa un circolo non particolarmente virtuoso.*

*Un'altra riflessione che vorremmo porre all'attenzione attiene all'esito, non del voto, che non dovrebbe destare particolari sorprese, ma della partecipazione alla consultazione referendaria. Risultato che andrà a caricarsi di significati, e valutazioni politiche che dovranno essere attentamente considerati.*

*Abbiamo provato in questa breve introduzione a delineare il contesto della riflessione che proponiamo al gruppo dirigente delle nostre organizzazioni per favorire anche valutazioni politiche.*

*Il programma dei lavori prevede innanzitutto un approfondimento del complesso tema con il pregevole contributo della prof.ssa Lorenza Violini, docente di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, che ringraziamo per la sua disponibilità.*

*Seguirà il confronto sulle ragioni e posizioni sul tema del referendum, e più complessivamente sul significato della revisione degli assetti istituzionali, con i rappresentanti delle Istituzioni, Gianclaudio Bressa, sottosegretario della presidenza del Consiglio, in materia di affari regionali e Massimo Garavaglia Assessore Regionale al Bilancio Crescita e Semplificazione di Regione Lombardia. Ringraziamo il Senatore Bressa e l'Assessore Garavaglia.*

*Coordinerà i lavori Ugo Duci Segretario Generale Cisl Lombardia.*

*Interverrà successivamente Onofrio Rota, Segretario Generale Cisl Veneto.*

*Concluderà i lavori della mattinata, la nostra segretaria generale Annamaria Furlan.*

Castelnuovo del Garda, 25 settembre 2017