SEMINARIO INTERREGIONALE CGIL VENETO E LOMBARDIA

Intervento introduttivo

PAOLO RIGHETTI, Segreteria Cgil Veneto

Premessa

Il Referendum Consultivo del 22 Ottobre sull' autonomia promosso dalle Regioni Veneto e Lombardia, al di là di qualsiasi strumentalità politica, ripropone con forza il tema del federalismo, del regionalismo differenziato; e lo ripropone dopo anni dalla revisione del 2001 del Titolo V e a pochi mesi dalla bocciatura della proposta di riforma costituzionale nel Referendum del 4 dicembre 2016.

Una proposta di riforma su cui come Cgil abbiamo espresso un giudizio negativo per diversi motivi, tra cui quello relativo a un'eccessiva concentrazione di poteri e competenze in capo allo Stato.

Contestualmente ci stiamo interrogando da tempo su come superare le criticità emerse nel percorso di attuazione del Titolo V, peraltro ancora incompleto, dalla confusione sulla titolarità per le diverse materie, al conseguente e continuo contenzioso tra Stato e Regioni, allo scarto tra competenze decentrate e progressivo taglio lineare dei trasferimenti finanziari.

Per la prima volta poi siamo in presenza, da parte di due regioni importanti come Veneto e Lombardia, di una decisione politica e di un iter procedurale aperto formalmente per l'applicazione degli art. 116 e 117 della Costituzione, quelli che regolano la possibile richiesta e attribuzione di maggiore autonomia da parte delle Regioni.

Con il risultato del 4 dicembre si è determinata inoltre una forte dissonanza tra la conferma del precedente assetto istituzionale e l'approvazione di leggi ordinarie elaborate con la convinzione che le proposte di riforma sarebbero state confermate e legittimate nella consultazione referendaria: dalla legge Delrio su Province e città metropolitane al Decreto 150/2015 istitutivo dell'Anpal, dalla Legge 132/2016 sull'Istituzione di un Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, alla riorganizzazione delle Amministrazioni centrali sul territorio previste dalla Legge Madia.

Ma questo ambito complessivo di riferimento sarà poi oggetto del qualificato contributo del Prof. Morrone sul piano legislativo/normativo e delle considerazioni di Rossana Dettori sul piano politico/sindacale.

In questa introduzione mi limito a richiamare alcuni riferimenti normativi e deliberativi, indispensabili per evidenziare l'ambito di riferimento degli approfondimenti e del confronto di questa giornata e a proporre alcune prime valutazioni e considerazioni che esprimiamo come segreteria Cgil del Veneto.

La Costituzione

Gli articoli 116 e 117 della Costituzione definiscono le materie di esclusiva competenza statale e quelle a cosiddetta legislazione concorrente, prevedono la possibilità di attribuire alle Regioni a Statuto ordinario ulteriori forme e condizioni di particolare e maggiore autonomia su determinate materie (tutte quelle a legislazione concorrente) e definiscono l'iter procedurale per la loro richiesta ed eventuale attribuzione; tale iter prevede:

- un negoziato tra la Regione richiedente e lo Stato per l'individuazione delle materie, l'indicazione e la ripartizione delle risorse per garantire sia il finanziamento delle funzioni attribuite sia la compartecipazione al fondo perequativo nazionale, la verifica delle compatibilità con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- un'intesa formale tra lo Stato e la Regione richiedente;
- una legge approvata da entrambe le Camere.

Gli Atti e le Delibere della Regione Veneto

La Legge Regionale 19 giugno 2014 n. 15 ha previsto un negoziato con il Governo per definire il contenuto di un Referendum Consultivo sull'Autonomia, da indire anche in caso di esito negativo del negoziato stesso, su 5 quesiti:

- il primo era quello relativo alla richiesta di ulteriori forme e condizioni di particolare autonomia;
- il secondo e il terzo richiedevano entrambi il mantenimento e l'utilizzo in regione di almeno l'80% dei tributi riscossi nel territorio;
- il quarto prevedeva che tutte le fonti di finanziamento della Regione non siano soggette ad alcun "vincolo di destinazione";
- il quinto richiedeva il consenso affinché il Veneto diventi una Regione a Statuto Speciale.

In seguito all'impugnazione e al ricorso del Governo, con la sentenza 118 del 2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato legittimo solo il primo quesito e illegittimi tutti gli altri, sia per la violazione dei principi, degli obblighi e delle scelte fondamentali di carattere costituzionale sia per il contrasto con le stesse norme dello Statuto Veneto (ad esempio per violazione del vincolo di coordinamento della finanza pubblica, del divieto di referendum sulle leggi tributarie, della norma sulle regioni speciali…).

Successivamente, la Giunta regionale ha approvato la Delibera 315 del 15 marzo 2016 nella quale viene definito il Documento (ALLEGATO A) contenente la proposta complessiva per il conseguimento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e si riconferma il mandato al Presidente a individuare la data del Referendum, poi fissata per il 22 ottobre.

Il Documento contiene gli ambiti, le richieste e le modalità con cui la Regione Veneto intende richiedere allo Stato l'attribuzione di maggiore autonomia e si suddivide in 3 Capi:

nel primo vengono richieste forme e condizioni particolari di autonomia "legislativa e amministrativa" su: tutela della salute; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica; governo del territorio; valorizzazione beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione attività culturali; rapporti internazionali; protezione civile; coordinamento della finanza pubblica. Si richiede allo Stato di attribuire alla Regione i beni e le risorse umane e strumentali necessarie a garantire un adeguato ed efficiente esercizio di tali funzioni mediante appositi accordi che individuino, per ciascuna materia, i beni e le risorse che devono essere oggetto di trasferimento;

nel secondo vengono richieste forme e condizioni particolari di autonomia "solo amministrativa" su: coordinamento della finanza pubblica; istruzione; previdenza complementare; aziende di credito regionali; alimentazione; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia. Si prevede un decreto per l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alla Regione, previo accordo, e delle modalità e procedure di trasferimento del personale statale necessario a garantire l'esercizio delle funzioni trasferite;

nel terzo capo si richiede di mantenere nella Regione il 90% dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale (IRPEF, IRES, IVA), andando addirittura oltre all' 80 % richiesto nel quesito originario poi dichiarato inammissibile.

In sostanza la Regione Veneto richiede maggiore autonomia per quasi tutte le materie previste dall'art. 117, motivando la richiesta di mantenere in regione il 90% della propria quota di compartecipazione ai tributi erariali con una valutazione di congruità rispetto alla necessità di finanziare integralmente le funzioni pubbliche per le quali si chiede la maggiore autonomia.

Principali elementi rilevanti

Questo quadro di riferimento ci porta ad evidenziare alcuni aspetti ed elementi di analisi e di valutazione particolarmente rilevanti.

- L'articolo 117 della Costituzione distingue le materie di esclusiva competenza statale da quelle soggette a legislazione concorrente; per queste ultime la potestà legislativa già oggi spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Ma allora in cosa può consistere concretamente una maggiore autonomia?
- Il Referendum si farà sulla semplice richiesta di una maggiore autonomia per il Veneto, unico quesito ammesso dalla Corte Costituzionale: "vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". Un quesito così generico che potrebbe raccogliere un consenso quasi plebiscitario.

Ma sarebbe sbagliata una lettura semplificata e riduttiva dell'importanza politica e delle finalità reali di questo appuntamento referendario o sostenere che non si capisce su cosa si sta

chiedendo maggiore autonomia, perché in realtà il quesito fa riferimento ed è caratterizzato politicamente dalle proposte e dai contenuti dell'Allegato A soprarichiamato.

Un documento definito e complesso, che delinea un'ulteriore articolazione del rapporto tra Stato e Regioni e prospetta una potestà legislativa e/o amministrativa della Regione su quasi tutte le "materie a legislazione concorrente"; un'impostazione che tende a determinare ricadute importanti anche sulla contrattazione, ipotizzando per alcuni importanti ambiti quali l'istruzione e la sanità, l'assunzione come Regione di una piena titolarità non solo organizzativa ma anche sugli organici, sulle professionalità, sul contratto di lavoro, quello di primo livello.

Nella formulazione delle richieste vi sono ripetuti richiami formali al rispetto della Costituzione, dei principi fondamentali delle leggi statali, dei principi di coordinamento della finanza pubblica. ma nella sostanza e nel merito vengono invece riproposti tutti i contenuti dei quesiti dichiarati inammissibili dalla Corte Costituzionale.

Si potrebbe pertanto determinare in partenza una condizione difficile per il negoziato e per il raggiungimento di un accordo con il Governo, indispensabile per la conclusione dell'iter e per un esito positivo della richiesta di maggiore autonomia.

Ed è proprio su questi elementi, su queste incertezze e contraddizioni, sul rapporto tra maggiore autonomia e legislazione concorrente, tra definizione dei principi fondamentali, dei livelli essenziali e la gestione, organizzazione ed erogazione di servizi e prestazioni, tra attribuzione di ulteriori competenze e redistribuzione delle risorse, sui possibili effetti in relazione agli assetti decisionali, organizzativi e contrattuali, sulla compatibilità e sostenibilità dei contenuti delle delibere regionali in rapporto alla sentenza della Corte Costituzionale e al negoziato con il Governo, che abbiamo chiesto al prof. Morrone un approfondimento e una sua valutazione specifica.

CONSIDERAZIONI SEGRETERIA CGIL VENETO

Come Segreteria regionale della Cgil del Veneto esprimiamo alcune precise considerazioni:

La decisione di effettuare il referendum non è un obbligo previsto dal percorso costituzionale ma una precisa scelta finalizzata a massimizzare il consenso politico, al di là dei possibili effetti concreti sul negoziato con il Governo e sull'intesa obbligata con lo Stato.

Un percorso costruito senza il coinvolgimento della rappresentanza sociale, inutile e molto costoso per il bilancio veneto e per la collettività (con il bilancio di previsione 2017-2019 la copertura finanziaria per lo svolgimento del referendum è stata infatti portata complessivamente a 14 milioni di euro).

Non va minimizzato l'approccio strategico e culturale con cui la Giunta regionale motiva e sostiene le finalità del referendum: quello di *roma nemica e ladrona, dei paroni a casa nostra*, della riproposizione della secessione e dell'indipendenza come traguardo finale. anche se contradditorio e poco credibile in questa fase politica di caratterizzazione nazionalista e sovranista della Lega Nord.

Le proposte contenute nell'Allegato A della Dgrv n. 315 del 15 marzo 2016, relative alle richieste e alle modalità di maggiore autonomia, così come formulate ripropongono sostanzialmente i

contenuti dei quesiti referendari già dichiarati inammissibili dalla Corte Costituzionale, quelli relativi alle risorse da trattenere in Regione, alla loro destinazione senza vincoli, alla trasformazione di fatto in Regione a statuto speciale. Sembra quasi che la finalità vera del referendum non sia quella di un risultato positivo e concreto e di un accordo esigibile sulle modalità di esercizio di una maggiore autonomia, ma quella di un uso strumentale, anche se inefficace, dello stesso per massimizzare il proprio consenso politico, scaricando sul livello centrale di governo tutta la responsabilità di un fallimento del negoziato.

Nella prospettiva indicata dalla Regione Veneto si delinea inoltre un'ulteriore articolazione nel rapporto stato/regioni, una specie di autonomia differenziata, che, anziché costruire un percorso per il superamento delle differenze già esistenti tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale (per molti aspetti oramai anacronistiche e non più motivate), punta ad estendere a tutti le condizioni delle regioni a statuto speciale,

Si determinerebbe così una pesante riduzione delle risorse da destinare al fondo perequativo nazionale e al finanziamento delle funzioni di competenza statale, mettendo a rischio i meccanismi di solidarietà, l'omogeneità dei diritti e delle condizioni di accesso ed erogazione dei livelli essenziali di assistenza e prestazione, la stessa coesione nazionale.

L'ipotesi di una piena titolarità regionale sulla contrattazione, se acquisita, potrebbe innescare e determinare lo svuotamento se non il superamento del CCNL, della sua funzione di tutela generale, di regolazione, di omogeneità normativa, una frammentazione e una differenziazione negativa e inaccettabile.

Come Cgil abbiamo contrastato il processo di forte accentramento e concentrazione di poteri e competenze verso lo Stato proposto nella riforma costituzionale bocciata il 4 dicembre 2016.

Per la stessa ragione, riteniamo pericolosa e controproducente un'eccessiva concentrazione di poteri in capo alle Regioni, che non sempre hanno dato prova di buon governo, anche in Veneto, determinando quasi un nuovo livello centralista di governo, che rischia di essere penalizzante anche rispetto alle competenze e agli ambiti decisionali delle altre amministrazioni territoriali; infatti cominciano ad emergere altre e analoghe richieste di maggiore autonomia, questa volta nei confronti della Regione, come nel caso del Referendum promosso dalla Provincia di Belluno.

Non siamo contrari a un serio percorso di responsabilizzazione con il riconoscimento di maggiori deleghe e di maggiore autonomia, ma questo dovrebbe avvenire nell'ambito del pieno rispetto della Costituzione e di una più chiara ripartizione delle competenze tra Stato e Regione, di una distinzione precisa tra le funzioni di indirizzo, di definizione dei principi e dei vincoli fondamentali e quelle di organizzazione e gestione dei servizi.

Essendo la prima volta che si attiva la richiesta di maggiore autonomia prevista dall'art.116 della Costituzione ci si muove su un terreno inesplorato; anziché una continua e forzata conflittualità sarebbe necessaria una leale collaborazione e una seria negoziazione tra i diversi organismi istituzionali per definire il perimetro e le modalità dell'autonomia.

Ci sembrano valutazioni e considerazioni in piena sintonia con la discussione e l'analisi avviata anche a livello nazionale sugli assetti istituzionali e sulla situazione determinatasi dopo il referendum del 4 dicembre 2016.

Un'analisi che richiama la necessità di dare piena attuazione alla riforma del 2001 coniugando unità del paese e decentramento istituzionale, attribuendo in modo più certo e definito le competenze e le titolarità dei diversi livelli istituzionali, con una distinzione precisa tra definizione dei principi inderogabili e organizzazione dei servizi, tra programmazione e gestione e garantendo gli indispensabili elementi di solidarietà e di omogeneità dei diritti sociali.

A questo fine diventano prioritari la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni in tutti gli ambiti e la loro piena esigibilità in tutto il territorio nazionale e un adeguato rifinanziamento dei sistemi regionali e delle autonomie locali, tale da garantire l'esercizio delle funzioni a loro attribuite, così come previsto dall'art.119 della Costituzione e dai pareri recentemente espressi dalla Corte dei Conti.

Con il seminario di oggi stiamo dando continuità a un percorso di conoscenza, di confronto e di coinvolgimento graduale di tutto il nostro gruppo dirigente che abbiamo avviato qualche mese fa, un percorso finalizzato a definire una valutazione e un orientamento precisi su questa complessa e delicata materia.

Siamo consapevoli che sarà difficile maturare una posizione unitaria, perché in Veneto, anche se chiaramente in contraddizione con il sostegno alla riforma proposta il 4 dicembre, la Cisl si è già orientata per il Sì, pur sostenendo che non sono chiari gli obiettivi concreti e le richieste del quesito referendario; la Uil ha espresso valutazioni critiche, ma limitate all'inutilità e all'onerosità del referendum consultivo. Per quanto riguarda la rappresentanza politica di minoranza in Consiglio regionale emerge un quadro molto confuso, frammentato e anche trasversale ai singoli partiti tra chi è favorevole, chi ritiene che opporsi non sia politicamente conveniente e chi esprime chiaramente una posizione contraria.

Le Associazioni datoriali sostengono tutte il Sì al Referendum più o meno convintamente o comunque per una scelta di opportunità.

Con la consapevolezza che siamo in una fase in cui prevalgono gli slogan e le semplificazioni e nell'imminenza dello svolgimento del referendum saremo sollecitati anche noi ad esprimere una posizione netta. Dovremo pertanto valutare le diverse opzioni e decidere se è più opportuno, anche in relazione al contesto territoriale e alla nostra rappresentanza, limitarsi a proporre e dare visibilità a una nostra valutazione articolata o se è necessario e giusto dare una precisa indicazione di voto.

Con la convinzione che la tematica che stiamo approfondendo non riguarda ambiti solo locali, ma ha un carattere generale perché attiene alla nostra idea di unità del Paese e di universalità dei diritti e ha una dimensione più ampia a maggior ragione se, come pare, altre Regioni stanno valutando se attivare percorsi analoghi.

Per questo è, a nostro avviso, indispensabile assumere orientamenti e scelte condivise e omogenee a tutti i livelli dell'Organizzazione, senza differenziazioni tra Cgil nazionale e Cgil territoriali, tra Cgil Veneto e Lombardia, tra Cgil regionali e provinciali, tra strutture confederali e categoriali.

La giornata di oggi ha proprio questa prioritaria finalità. Buon lavoro.