

Federalismo fiscale: cambia la contrattazione?

Attorno al Titolo V.

I Poteri, la Sussidiarietà, la Rappresentanza. *Dal centralismo nazionale al centralismo delle regioni?*

Convegno della CGIL Lombardia

11 luglio 2008, Sala Di Vittorio, Camera del Lavoro di Milano

Introduzione di Susanna Camusso, Segretario Generale CGIL Lombardia

Buongiorno a tutte e tutti,

La CGIL Lombardia ha, in questi anni, svolto numerose iniziative di confronto e di approfondimento sui temi del federalismo e del federalismo fiscale.

L'abbiamo fatto perché c'è una coerenza tra la nostra scelta, che ha trovato più compiuta definizione nella Conferenza di organizzazione, di insediamento nel territorio, di rilancio della negoziazione sociale, ed anche – inutile negarlo - perché in questa regione il dibattito sul federalismo ha caratterizzato il dibattito politico e quello del Consiglio Regionale.

Ringrazio tutti i partecipanti, i relatori – alcuni dei quali hanno partecipato di tutta la nostra discussione – gli ospiti, e permettetemi di ringraziare e salutare in particolare Vera Lamonica Segretaria Generale della Calabria, nonché Segretaria confederale che ha recentemente assunto la delega della materia: concluderà oggi i nostri lavori ed apprezziamo molto che una delle sue prime uscite pubbliche nazionali avvenga al nostro convegno.

Più di altre volte, oggi abbiamo molte voci: sindacali, delle regioni, delle categorie, delle altre Organizzazioni confederali, perché vogliamo continuare ad affrontare il tema del federalismo non come controcanto del dibattito politico-istituzionale, ma a partire da noi, dalla nostra autonoma funzione di sindacato confederale, che rappresenta il lavoro dipendente ed i pensionati, che attraverso la contrattazione esercita la sua politica dei diritti, del lavoro, sociali, di cittadinanza; avendo a misura delle sue scelte, delle sue valutazioni, delle sue rivendicazioni, l'eguaglianza.

L'esistenza e l'affermazione di diritti universali ed uguali nel nostro Paese è per noi metro di misura del nostro agire quotidiano, oltre che rispetto dei principi costituzionali del nostro Paese.

Questa premessa per dire non solo delle ragioni sindacali per affrontare il federalismo ma anche per dichiarare il nostro punto di vista.

Questo mi porta a definire un'altra premessa, ed anche qualche precisazione di linguaggio, gli aggettivi che si possono accompagnare al termine federalismo non sono neutri, noi insistiamo su

federalismo solidale e cooperativo e non ci affascina l'idea pur molto presente nel dibattito del federalismo differenziato.

Ad esempio: quando si discute di salario e di produttività si assumono nel dibattito sulle gabbie salariali come scontate e neutre premesse poco o per nulla condivisibili. Noi sappiamo che oggi il differenziale salariale tra nord e sud del Paese è nell'ordine del 18%, ed allora dire che servono le gabbie salariali non dice della realtà (come se non ci fossero dinamiche salariali differenti tra le regioni e nelle regioni) ma della volontà di allargare il divario; noi siamo invece per superarlo quel divario, a partire dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro e dall'affermazione di diritti uguali per tutti i lavoratori e lavoratrici.

Allora è evidente che se oggi le regioni sono differenti tra di loro, limitarsi a definire la prospettiva esclusivamente in termini di federalismo differenziato indica una volontà tesa ad accentuare queste differenze.

Il tema non è risolto in sé dall'art. 116 e dalle ipotesi che hanno costruito le Regioni, in ragione delle loro caratteristiche di territorio, attività, peculiarità che certo possono essere, e sono, diverse...

La precisazione va esercitata, rispetto al federalismo fiscale, a partire da dove si mette l'accento. Per noi, a costo di essere ripetitivi, sul fatto che in ogni regione deve essere garantita la condizione dei cittadini, la possibilità di usufruire dei livelli essenziali, di avere risorse per lo sviluppo.

Il federalismo fiscale come la definizione di una diversa distribuzione di poteri di cui al titolo V, non risolve i problemi strutturali del Paese, perché o non li affronta, ignorandoli semplicemente, oppure perché li nega, quando non gli si dà più una valenza nazionale.

Se, come sappiamo, alle origini dei nostri deficit di crescita e di competitività ci sono nodi strutturali: diverse velocità e diseguaglianze, un'idea di separazione o un'idea egoista di abbandono non li risolve. Dovrebbe invece essere l'occasione per pensare un federalismo che superi la distinzione tra Regioni a Statuto Ordinario e Regioni a Statuto Straordinario.

Appare chiaro credo che, come per noi, sindacato confederale, l'articolazione forte sul territorio non mette in discussione l'unità di sindacato nazionale, stessa cosa debba riguardare l'aspetto istituzionale.

In questa chiave troviamo nel Pdl 40, che a volte si afferma sarà la base della proposta del Governo, molti problemi non condivisibili, non in ragione di una nostra presunta ostilità al federalismo, anzi...ma in ragione della natura di questo federalismo ed anche della gerarchia istituzionale che si prefigge.

Le nostre critiche fondamentali possono essere ricondotte a tre grandi problemi:

Il primo: l'assetto fiscale. Il nostro è un sistema fondato sulla progressività fiscale secondo un principio che un cittadino italiano è tale ovunque risieda, difficile allora sostenere che aliquote e detrazioni possano variare: infatti la sola base imponibile come elemento di unità non è sufficiente.

Resta per noi fondamentale il tema del sistema fiscale perché la qualità del sistema e l'utilizzo delle risorse in termini di welfare state, di realizzazione dei diritti, rispondono della qualità di un Paese. Della qualità politica, della qualità sociale, delle sue prospettive.

Per questo le risorse che riguardano la certezza delle prestazioni essenziali ai cittadini, non possono essere "sub judice" o frutto di contrattazione tra regioni forti e regioni deboli.

La supposta trasparenza orizzontale del fondo di perequazione non funziona se non c'è un'autorità regolatrice i cui principi sono definiti a partire dalle certezze di eguaglianza per i cittadini.

Qui diventa essenziale definire quali sono le quantità nel rapporto Regioni/Stato/Enti Locali. Premesso che bisogna dotare le amministrazioni regionali e locali di risorse e responsabilità al miglior, anche quantitativamente, livello possibile, dove si colloca l'asticella, per noi è determinato da tre principi:

- 1) non può crescere la pressione fiscale, anzi questa deve diminuire, a partire dal lavoro dipendente e dalle pensioni;
- 2) la garanzia delle prestazioni essenziali e delle infrastrutture del Paese;
- 3) il pagamento ed il rientro dal debito.

Altri meglio di me ragioneranno anche di numeri, di storia e di futuro dei numeri, ma i principi sono questi.

Ancora, un altro tema cui teniamo molto, anche perché è in diretta relazione con la negoziazione sociale è il principio della certezza delle risorse agli Enti locali. Vi sono qui due ragionamenti, il primo: la nostra Costituzione non prevede gerarchia tra Regioni ed Enti locali, non può venir introdotta attraverso il fatto che la Regione determina le risorse che vanno agli Enti locali.

Anche gli Enti locali devono aver certezze di risorse: è questa la premessa per assumere la responsabilità come fonte dell'amministrare e del governare.

Dare certezza agli Enti locali, non è ovviamente esaustivo: un processo federalista deve confrontarsi con il fatto che il nostro è un Paese dei troppi Comuni, ha una struttura istituzionale frantumata che danneggia, rende difficile rispondere ai cittadini in termini di servizi e disperde risorse.

Il tema della riorganizzazione della Pubblica Amministrazione non si esercita per annunci mediatici tesi a colpevolizzare i lavoratori, ma invece domandandosi come le si rende più efficace finalizzata e senza dubbio semplificata.

Sta in questa riorganizzazione e nell'efficacia anche dimensionale del primo livello di risposta ai cittadini, che si può verificare un esercizio della sussidiarietà nel suo senso fondamentale: spostare il più vicino possibile al bisogno la risposta; ferma restando la funzione pubblica, la responsabilità dell'istituzione nella realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Allora che fare, perché il federalismo si attivi nel Paese e si metta termine ad un'infinita stagione di incertezze sull'assetto istituzionale che ovviamente non aiuta il paese?

Intanto bisognerebbe evitare una condizione di schizofrenia ripetendo un film che abbiamo già visto nel quinquennio recente che, mentre si proclamava il federalismo, in realtà si centralizzavano risorse e si bloccavano anche le autonomie già riconosciute. Ci pare infatti che i decreti variamente riconducibili alla Finanziaria - ICI, 112 - vadano in direzione opposta al federalismo.

Ci pare sia necessaria una assunzione dei punti di partenza nella definizione (art.117) delle funzioni degli Enti locali; delle funzioni demandate alle regioni ex Art.116; un potenziamento, una definizione delle sedi di codecisione istituzionale. E la definizione della relazione tra questo assetto ed il bicameralismo perfetto.

Abbiamo detto ed insistiamo sui LEP, perché non solo di sanità parliamo, ed insistiamo perché scuola nazionale, sanità nazionale - per citare alcune prestazioni essenziali - dicono dei diritti dei cittadini, in primis, ma parlano anche dell'assetto dei diritti dei lavoratori, della tenuta dei contratti nazionali, della funzione pubblica e delle sue regole.

Infatti vale per tutto il sistema, non solo quello pubblico, la necessità di una coerenza tra diritti nazionali - e quindi contratti collettivi - rapporto di lavoro e qualità dei servizi.

Ci sono spesso dei richiami un po' ossessivi al fatto che si può regionalizzare tutto: oltre alle nostre ragioni sindacali mi vengono altre tre riflessioni, certo non esaustive, che rendono questa prospettiva irrealistica e sbagliata.

La prima. Nel Pdl 40 si fa riferimento nella perequazione al costo della vita e all'evasione fiscale.

Premesso che sull'evasione fiscale ci piacerebbe avere qualche certezza in più sulla continuazione della lotta all'evasione, ed il 112 in particolare per quel che riguarda soprattutto il lavoro, non va in quella direzione: ma davvero si pensa, per usare due elementi, lavoro nero e sommerso ed infiltrazioni mafiose nell'economia, che siano tema esclusiva di alcune Regioni?

Qualcuno pensa che la nostra regione, che si propone contraente dei criteri di perequazione sia immune da questi problemi? Oppure sia in grado di esercitare il recupero del controllo del lavoro nero, del territorio, del traffico finanziario, alla base dell'estensione della penetrazione di capitali mafiosi?

Se questo diventa il terreno della diversità non si esercita solo un indebolimento, ma anche una finzione.

La seconda: il principio di responsabilità. E' essenziale che un processo di federalismo fiscale debba accompagnarsi anche ad un principio di responsabilità politica e quindi di separazione tra politica e gestione: Questo è uno dei principi per riorganizzare la P.A.: per evitare di moltiplicare i costi della politica, penso alla moltiplicazione delle società, ma anche alle nomine in sanità; tutto questo non porta necessariamente con sé anche una crescita di partecipazione e di democrazia. Anzi...

Per questo ha senso distinguere tra risorse certe, trasferite per i livelli essenziali, e risorse proprie degli enti locali e delle regioni che determinano, in ragione del loro territorio, come rispondere a

specifiche esigenze, come sviluppare il territorio: qui le differenze hanno senso e non determinano disuguaglianza. Dove partecipazione sta per noi ovviamente anche avere certezza sui percorsi di negoziazione sociale, che devono potersi sviluppare ad ampliamento delle risposte alle persone che rappresentiamo, non ad esclusione o deprivazione dei diritti.

Ed infine: il privato, l'impresa, i sistemi di sviluppo territoriali, l'attrattività del territorio. Oggi è noto che gran parte del volano degli investimenti viene dal territorio, dalle amministrazioni locali, dagli investimenti materiali come da quelli immateriali e da quelli di welfare; è altrettanto noto che spesso questi interventi si finanziano con gli oneri di urbanizzazione, con seri rischi e in qualche caso concrete realtà, di processi di scempio del territorio e dell'ambiente.

Quindi è essenziale che ci siano risorse che localmente vanno indirizzate a questo tema; che i sistemi di sviluppo locali guardino alla prospettiva: escano cioè da una condizione spesso prevalente di intervento straordinario per risolvere una crisi, ma piuttosto per generare nuove attività, investimenti.

Risorse e strumenti: anche qui la manovra finanziaria annunciata non aiuta.

Eppure i sistemi locali sarebbero in grado di affrontare alcuni grandi nodi, quelli che per esempio individuava "Industria 2015", parlando di ricerca, innovazione, energia; al contrario limitarsi a rincorrere lo slogan "locale è bello" suona un po' retorico, come quando si invocava "piccolo è bello"...voglio insomma dire che reti e competitività vanno insieme, mentre la frammentazione rappresenta una debolezza del sistema.

Sono queste le ragioni per cui pensiamo che il processo federalista e con esso il federalismo fiscale siano necessari ed inarrestabili; ma questo non è un processo buono in sé: va regolato perché deve rappresentare contemporaneamente la liberazione di idee, risposte e risorse che giocano localmente e costruire maggiore capacità nazionale e coesione e prospettiva di sviluppo.

Ne abbiamo discusso, e continueremo a farlo, perché pensiamo che non sia un puro problema di assetto di norme istituzionali ma una sfida alta, pensiamo che probabilmente il federalismo non viene definito una volta per tutte perché, appunto, dobbiamo recuperare una storia dietro di noi che non mette il Paese tutto sullo stesso piano di partenza, una sfida che rimette in discussione abitudini, allargamento della democrazia e partecipazione.

Nello Statuto della Regione Lombardia appena approvato, ad esempio, da nessuna parte si riconosce il ruolo delle parti sociali e la negoziazione con esse, nonostante la richiesta di tutti i soggetti sociali. Eppure il federalismo che immaginiamo apre nuovi spazi alla partecipazione, oppure non è.