



## Dipartimento Riforme Istituzionali

25 Settembre 2014

Il percorso di riforma e riordino istituzionale è oggi caratterizzato da nuovi provvedimenti, soliti ritardi, imminenti scadenze, il tutto collocato in una fase politica complicata anche a livello regionale.

Fase politica che vede nella legge di stabilità un'accelerazione dei processi di aggregazione e probabilmente di incentivo alla privatizzazione delle società partecipate, una ulteriore manovra sulle finanze locali fatti ancora una volta con tagli lineari.

C'è un evidente braccio di ferro fra neocentralismo "governativo" (non parlamentare) ed un'idea di federalismo anche innovato.

C'è un disconoscimento del ruolo delle Organizzazioni Sindacali e più in generale delle forme di rappresentanza sociale, non solo evidente ma esplicito.

C'è un attacco violento non solo ai diritti dei lavoratori ma al ruolo stesso del lavoro non solo nelle dinamiche dei processi produttivi, ma nell'ambito della società e delle comunità.

L'11 settembre 2014 è stato sottoscritto l'Accordo in Conferenza Unificata (Stato-Regioni-Province-Comun) previsto dalla Legge Delrio, nel quale si individuano le funzioni oggetto del riordino, cioè non rientranti in quelli non fondamentali delle Province e che dovranno essere riassegnate secondo i criteri della legge stessa.

Nella stessa Conferenza Unificata è stato dato parere favorevole al DPCM che stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane strumentali e organizzative delle funzioni oggetto del riordino.

Dei due provvedimenti vanno evidenziati alcuni elementi fondamentali.

Le scadenze: le Province hanno 15 gg di tempo dalla pubblicazione del DPCM per effettuare la ricognizione e la mappatura di tutte le funzioni ed inviarle alle Regioni, le quali hanno, a loro volta, 15 gg di tempo per la verifica, per poi inviarle al Governo; entro il 31/12/2014 le Regioni si sono impegnate ad adottare i provvedimenti legislativi per l'assegnazione delle funzioni di loro competenza.

Gli strumenti: si sta predisponendo una modulistica nazionale per l'effettuazione delle rilevazioni; viene istituito un Osservatorio Regionale di natura istituzionale (ANCI, Upi, Città Metropolitana, Regione); viene istituito un Osservatorio Nazionale costituito da vari Ministeri oltre ad Anci, Upi e Regioni; viene definito un sistema premiante per quelle Regioni che provvederanno nei tempi definiti anche alla soppressione di Enti/Agenzie rientranti nel processo di riordino; viene garantita piena applicazione all'Accordo Sindacale del 19/11/2013 fra Governo e OOSS di categoria sul personale.

Flessibilità per le Regioni: viene recepito con chiarezza che le funzioni svolte dalle Province che rientrano nelle competenze delle Regioni, sono necessariamente differenziate e quindi ogni Regione provvederà a definire il riordino di sua competenza.

Sospensioni del riordino: sono congelate tutte quelle funzioni che sono contenute in disegni di legge, leggi delega e processi di riforma istituzionale in atto; queste continuano ad essere gestiti dalle Province e Città metropolitane.

Altro elemento di contesto generale è la situazione regionale, caratterizzata da due elementi: L.R. 21/2012 riferita al riordino istituzionale regionale sul quale a suo tempo abbiamo dato un giudizio positivo sia nel merito che per il confronto che ne ha caratterizzato il percorso di approvazione; la chiusura anticipata della legislatura che porterà al voto di Novembre, complicherà pesantemente il percorso di riordino.

Va poi evidenziato il contesto territoriale, caratterizzato dall'elezione dei Presidenti delle Province e dei Consigli Provinciali e di città Metropolitane che avverrà entro il 12 ottobre 2014.

A fronte di questo scenario è evidente la necessità di definire una nostra linea di indirizzo e di lavoro sia in riferimento al progetto generale di riordino, che di merito sulle singole funzioni, con particolare attenzione a quei temi che hanno per noi un particolare valore per ciò che siamo e per chi rappresentiamo, a partire dai temi del lavoro e dello sviluppo economico.

Per noi il punto di riferimento è dare continuità, consolidandolo ed evolvendolo al processo di riordino messo in campo con la L.R. 21/2012.

Certo vi sono dei limiti evidenti dovuti a fattori politici in singoli territori, alla poca conoscenza e competenza istituzionale, ai tempi stretti in cui si è operato, alla incongruenza della norma nazionale, ricordo a tutti che la Legge Regionale va oltre, ma si può oggi affermare che in Emilia Romagna è ormai acquisito un sistema diffuso di gestione associata delle funzioni in unione che coinvolge in sostanza la totalità dei nostri Comuni.

Ma per dare continuità al sistema, per strutturare la rete delle Unioni, per qualificarne il ruolo, occorre che il sindacato, la CGIL, sia un soggetto attivo, che ha proposte, mobilita e coinvolge non solo nel mondo del lavoro pubblico ma più in generale fra i lavoratori e pensionati, fra i cittadini.

Quindi noi possiamo e dobbiamo essere protagonisti sia a livello confederale che di categoria, nel rapporto istituzionale con la Regione, con le rappresentanze delle Autonomie Locali, con gli Enti Locali, Comuni e Province.

Possiamo e dobbiamo farlo perché abbiamo creato le condizioni di una chiara agibilità politica al confronto istituzionale, sancito anche dai protocolli di intesa che abbiamo sottoscritto con la Regione, con Anci e con Upi, sia a livello confederale che di categoria del lavoro pubblico.

A livello regionale questa agibilità è consolidata e confermata anche nel recentissimo incontro con la Vicepresidente della Regione Simonetta Saliera, ma occorre che ciò venga acquisita anche nelle relazioni istituzionali territoriali, dove la già precaria situazione tende, omologando comportamenti nazionali (da leader), ad arretrare, affermando pericolose derive di autosufficienza territoriale.

L'agibilità sindacale, i tavoli di confronto, sono il punto di partenza di una politica rivendicativa che ha nel territorio e nella Regioni i suoi punti di forza.

Sulla ricognizione delle funzioni che le Province devono approntare in tempi estremamente stretti, occorre sottolineare la complessità dell'operazione e le implicazioni che possono crearsi.

Infatti la ricognizione deve avvenire funzione per funzione e deve evidenziarne la situazione patrimoniale, economico/finanziaria, del personale, delle società partecipate ecc.

Significa, per ogni funzione definire, non solo i dati macroeconomici, ma i mezzi utilizzati, le quote di costi generali, luce, riscaldamento, pulizia, la quantificazione immobiliare, per fare piccoli e banali esempi, oltre naturalmente ai lavoratori interessati, con tutte le difficoltà legate alle tipologie dei rapporti di lavoro ed alla non sempre chiara e trasparente assegnazione a singole funzioni.

Come è evidente un'impresa quasi impossibile (in 15 gg poi?) e soprattutto con il rischio di poca trasparenza e di forti ricadute sia economiche che finanziarie, ma anche organizzative per ciò che riguarda il personale.

Occorre quindi da subito essere sul pezzo, nel merito, nei singoli territori; occorre rivendicare e conseguire tavoli di confronto e renderli permanenti e strutturati, perché il lavoro non finisce con la ricognizione e le mappature, ma da lì si deve partire per ridefinire ruoli, funzioni e caratteristiche democratiche delle nuove Province.

Come già detto, a livello regionale si andrà a costituire l'Osservatorio Regionale che avrà compiti di indirizzo, coordinamento, valutazione e validazione del percorso e dei risultati della mappatura che poi verrà inviata all'Osservatorio Nazionale.

Il Tavolo si insedierà subito, integrando il già esistente Tavolo Tecnico previsto dalle L.R. sulla revisione del bilancio e lavorerà in stretto rapporto con le singole Province non solo a valle della mappatura ma in maniera preventiva e di accompagnamento di tutto il percorso, per consentire che gli atti non vengano rimpallati da un livello all'altro.

Contemporaneamente, come prevedono gli accordi sulle relazioni sindacali, si è convenuto di definire un Tavolo specifico Regione, Anci, Upi, OOSS che attraverso incontri periodici accompagna il lavoro dell'Osservatorio.

E' quindi necessario instaurare anche come CGIL uno stretto rapporto fra il confronto nei singoli territori ed il lavoro del Tavolo Regionale; ciò può consentire di affrontare con coerenza ed efficacia le complicate operazioni di monitoraggio e mappatura.

La seconda fase, come detto, prevede l'attribuzione da parte delle Regioni delle competenze non rientranti nelle funzioni proprie delle Province.

Per intenderci stiamo parlando di competenze che nella logica di un nuovo assetto istituzionale che è fatto di Comuni, Unioni, Aree Vaste, Città Metropolitana, si estendono a urbanistica, agricoltura, ambiente, lavoro, formazione, sviluppo economico, trasporti.

E' evidente che un'operazione del genere richiede tempi lunghi, forse lunghissimi, sicuramente anni; basti pensare che il congelamento delle funzioni contenute nei provvedimenti in atto o in fase di definizione, si riferisce anche alla Legge costituzionale Titolo V°, che se verrà approvata dopo quattro letture dovrà passare il vaglio del referendum, o alla legge sul lavoro, ma ciò non ci deve far rinunciare, anche in questa fase, a perseguire quei percorsi e quegli obiettivi che determinano la continuità con la Legge 21/2012.

Per questo condividiamo l'intenzione emersa nell'incontro di pochi giorni fa con la Vice Presidente della Regione, di definire in tempi brevi un progetto di legge regionale che contenga una proposta sull'assegnazione e organizzazione delle funzioni di sua competenza e allo stesso tempo affronti il tema di un nuovo modello istituzionale partecipato che rappresenti il superamento di quel policentrismo che come spesso abbiamo detto ha rappresentato un punto di forza nella nostra Regione, ma che oggi, anche alla luce dei nuovi soggetti che costituzionalmente vengono definiti, deve trovare una sua evoluzione.

Quindi un progetto di legge regionale che definisca funzione per funzione il come e il dove in un'ottica di semplificazione e presa in carico, assegna risorse, competenze e responsabilità, ed allo stesso tempo definisce i luoghi e gli strumenti di quel modello istituzionale partecipato che non può solo essere l'esplicitazione di pareri o audizioni o semplici condivisioni, ma che è parte integrale del processo legislativo e della definizione dei Piani strategici della Regione.

E' evidente che su tutto ciò pesa la situazione politica della nostra regione e la chiusura anticipata della legislatura con il ricorso alle urne a novembre (se tutto si fosse svolto regolarmente a fine mandato si sarebbe potuto fare un buon lavoro fino in fondo), e che, quindi, il disegno di legge regionale non verrà sicuramente approvato da parte di questo Consiglio, e conseguentemente decadrà.

Ma ciò, rappresenterà comunque un punto di riferimento, un lascito politico che ha visto un percorso partecipato con le parti sociali del quale anche la nuova Giunta che si insedierà ai primi del 2015 non potrà sottovalutare.

Per questo, senza condividere a priori soluzioni o proposte, noi dovremo stare dentro quel percorso di elaborazione.

In questa discussione particolare valore assume il tema della Città Metropolitana; va ricordato che diversamente da tutti gli altri soggetti coinvolti nella riforma/riordino questa è caratterizzata da un'ampia autonomia statutaria, fino a poter decidere anche sulla possibilità di rimanere soggetto istituzionale di secondo livello o di primo livello, cioè con l'elezione diretta ed universale del Presidente.

In questa ampia autonomia statutaria ci sta anche il rapporto con gli Enti locali coinvolti, con il loro sistema di unioni e di fusioni, con il sistema dei quartieri della città capoluogo, ci sta anche l'articolazione dei ruoli strategici di programmazione come la definizione dei modelli gestionali delle funzioni, ci sta se si esercita un ruolo promotore di ulteriori processi aggregativi, ci sta la definizione di un modello democratico partecipato e condiviso, ci sta quale rapporto con la Regione e con l'intero sistema istituzionale del territorio regionale.

In sostanza occorre capire se la Città metropolitana vuole essere un forte soggetto gestore a perimetro territoriale "chiuso" (che attraverso la sua forza aggrega) o se vuole essere un vero soggetto politico (forte, democratico, partecipato), fondamentale nei processi strategici regionali ed anche che ruolo possiamo svolgere noi in questa discussione.

I tempi stringono ed anche da ciò che si vede ci sembra che siano più attenti agli equilibri politici da bilancino che ad una vera discussione politica.

Se questo è il contesto generale della situazione del riordino e delle riforme istituzionali, occorre ragionare anche sul nostro ruolo in questa fase.

Sulle Province e Città Metropolitana c'è la necessità di rivendicare Tavoli di confronto, a quel livello, non solo per gestire la fase di applicazione della Delrio sulla ricognizione e mappatura delle funzioni delle Province, ma per porre al centro anche il tema del loro funzionamento ed in particolare sulla definizione degli statuti, che assumono per una Istituzione di secondo livello una rilevanza sostanziale.

La tutela delle minoranze, il ruolo delle parti sociali, la partecipazione dei cittadini con forme anche innovative e certificate di coinvolgimento anche di carattere propositivo, la trasparenza degli atti e la loro semplificazione, il ruolo del lavoro, della professionalità e delle loro rappresentanze, fanno la qualità del confronto politico.

Sulle Unioni due gli elementi di valutazione; occorre allargarne i perimetri perseguendo l'obiettivo, o comunque muovendosi in quella direzione, di una Unione, un Distretto Socio-sanitario, una Asp, ed occorre qualificarne il ruolo, allargando le funzioni in gestione associata, strutturandole e qualificandole.

In ciò occorre partire anche dalla prossima eminente contrattazione sui bilanci degli Enti locali, legati alla continuità e alla qualificazione dei servizi pubblici, all'impatto che avrà la riforma della Pubblica Amministrazione, ed ai tagli alla spesa pubblica che anche questo governo sta riproponendo.

A tutto ciò va aggiunto che in molti casi l'insediamento di nuovi Sindaci avvenuto con la recente tornata elettorale amministrativa, ci consegnano competenze e volontà non sempre scontate.

A livello regionale, detto che condividiamo la proposta di approntare la proposta di Legge Regionale, consapevoli della portata e dei tempi, noi pensiamo che comunque quella proposta di legge deve essere un atto forte, che innova e guarda al futuro.

Noi però vogliamo entrare nel merito sia sul modello partecipativo istituzionale (non può essere solo formale o di facciata), che su come vengono strutturate le funzioni di competenza regionale e come vengono allocate dal punto di vista dell'organizzazione e della responsabilità, in particolare sui temi del lavoro, della formazione, dell'ambiente, dell'agricoltura e dello sviluppo economico e produttivo.

Per fare questo dobbiamo costruirci un'idea e una proposta, già abbiamo una buona elaborazione contenuta nei documenti che in questi anni abbiamo prodotto, compreso quelli che hanno accompagnato la nostra discussione congressuale, inoltre sul lavoro e formazione c'è un documento dettagliato prodotto assieme al Dipartimento Mercato del lavoro.

Ma dobbiamo affinare ed ampliare le nostre proposte, possiamo farlo in quanto nei luoghi di lavoro soprattutto pubblici, ma non solo, penso anche a molte categorie del mondo privato, abbiamo le competenze e le professionalità di tanti lavoratori e delegati ed anche dirigenti.

Quindi, concludendo, lavoriamo assieme sulla mappatura delle Province dando coerenza al Tavolo regionale e a quelli territoriali; affrontiamo con dinamicità la contrattazione territoriale in ottica delle Unioni; costruiamo un Tavolo confederale regionale sulla proposta di legge con riferimento a modello-funzioni-semplificazioni; diamo attuazione al Tavolo regionale categoriale sulla tutela e sul ruolo del lavoro pubblico in questo processo straordinario di riforma.

Infine, vi proponiamo di aggiornarci a dopo la conclusione del percorso elettorale che eleggerà i Consigli e i Presidenti delle Province e della Città Metropolitana, già iniziato per questa ultima il 28 settembre con l'elezione dei 18 consiglieri e si concluderà, come sapete, il 12 ottobre; subito dopo ci sarà la necessità di fare il punto della situazione, per valutare e verificare quali nuovi assetti e modelli istituzionali si stanno delineando nel territorio regionale.

Bologna, 25 Settembre 2014