



Per un federalismo cooperativo e solidale: testo integrale del documento approvato dalla Segreteria nazionale della Cgil il 21/2/2001

Sommario

1.La necessità di un solido impianto federale

2.I principi del federalismo solidale

3.Gli assi portanti di una seria riforma federale

4.Le prospettive della riforma costituzionale

5.Federalismo e unità europea

6.Gli statuti regionali

1. La necessità di un solido impianto federale

Nel corso dell'ultimo decennio, il tema federalista è stato variamente evocato e agitato, quando non piegato a fini strumentali e a contingenti interessi politici. Quel tema in realtà non è stato compiutamente elaborato e declinato secondo un modello coerente. Anche l'occasione di confronto più impegnata e significativa, rappresentata dai lavori della Commissione Bicamerale presieduta dall'on. Massimo D'Alema, al di là delle ragioni complessive che hanno determinato il fallimento di quel tentativo, ha costituito, dal punto di vista di una seria formulazione della riforma federalista, un appuntamento mancato. E' così accaduto che dietro la parola "federalismo" si siano potuti nascondere i più vari e contraddittori disegni: per un verso, strategie mirate alla disarticolazione dello Stato unitario, di segno secessionista o caratterizzate da chiuse impostazioni localistiche, oppure dirette a usare la leva cosiddetta "federalista" per fare altro, ovvero per promuovere politiche iperliberiste finalizzate a mettere in discussione lo stesso catalogo dei diritti sociali fondamentali; per l'altro verso, accezioni riduttive che hanno interpretato la scelta federalista come mero decentramento amministrativo, o la hanno diluita in un caleidoscopio di formule incoerenti. A questa commedia degli equivoci si deve porre fine, dipanando le nebbie e formulando proposte chiare. E' necessario quindi individuare con grande nettezza i principi costitutivi e gli assi strategici di una seria e solida riforma federale della repubblica. E' necessario aver chiaro il punto di approdo del processo di cambiamento istituzionale che si è messo in moto, finora, in modo confuso e oscillante e che è stato pesantemente condizionato e strumentalizzato dalle esigenze tattiche e contingenti della lotta politica. La continua sovrapposizione del piano politico e del piano istituzionale, a cui ancora assistiamo in questa convulsa vigilia di campagna elettorale, impedisce di aprire una vera fase costituente e ci espone al rischio di una conflittualità politica generalizzata che investe le stesse istituzioni dello Stato. Intendiamo per "fase costituente" tutto il lavoro necessario per ridisegnare l'assetto delle istituzioni politiche, nel rispetto rigoroso dei principi fondamentali della nostra Costituzione. Restiamo per questo contrari all'ipotesi di una Assemblea Costituente, che segnerebbe un momento pericoloso di rottura dell'ordinamento istituzionale. Ma è fuori dubbio che un processo coraggioso di riforma va avviato, secondo le procedure di revisione che la stessa Costituzione prevede. Occorre dunque chiarire i principi generali e costruire un modello coerente di organizzazione dello Stato a cui finalizzare tutti i passaggi intermedi che si rendono necessari. Il dibattito istituzionale, oggi condizionato dai



tatticismi della politica, va ricondotto sul terreno delle idee e dei principi fondamentali, aprendo il più ampio confronto di opinioni e di proposte in tutta la società nazionale.

2. I principi fondamentali del federalismo solidale

I principi fondamentali di una riforma in senso federale della Repubblica italiana possono essere così riassunti:

2.1. Il federalismo è un modo per riformare lo Stato-nazione, non per dissolverlo. La riforma federale è necessaria per rendere lo Stato-nazione italiano più adeguato a svolgere il ruolo di soggetto del processo di integrazione europea e a reggere le sfide della globalizzazione. Non si tratta quindi di perseguire strategie a vario titolo mirate ad un sostanziale dissolvimento dello Stato unitario. Al contrario, si tratta di rendere più efficace la forma dello Stato-nazione, attraverso una coerente ridefinizione della sua organizzazione interna. Perciò parliamo di un federalismo unitario e solidale, diretto cioè a rendere più forte ed efficace la struttura e la forma dello Stato italiano, in rapporto alla costruzione europea e alla nuova dimensione della mondializzazione.

2.2. Il federalismo serve a rappresentare, a governare e amministrare meglio. Le ragioni di fondo di una riforma federale dello Stato risiedono nella necessità di dare rappresentanza alle diversità in un quadro di unità nazionale e statale. A cui si aggiunge che la macchina pubblica e amministrativa di questo paese è ormai fortemente obsoleta. Basti osservare lo scenario istituzionale. L'Italia è fatta di 8.103 comuni, 108 province, 20 regioni, ciascuno con proprie rappresentanze e propri apparati amministrativi, di un Parlamento a struttura bicamerale e paritaria, composto da circa 1.000 parlamentari, da una robusta struttura ministeriale, articolata in forti strutture centrali e in estese ramificazioni sul territorio.

Nella sua forma istituzionale l'Italia è oggi un paese bicefalo, organizzato, per un verso, sul modello centralista, per l'altro sul modello degli Stati autonomistici. Mentre il sistema politico e amministrativo resta sostanzialmente centralizzato, sul territorio si agitano nuove e a volte contraddittorie figure: sindaci e presidenti di province eletti direttamente e, dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, anche presidenti di regione eletti direttamente. Ciascuno di questi soggetti rivendica un proprio primato e una propria autonomia. L'effetto è una diffusa conflittualità istituzionale. Questa situazione impedisce una assunzione chiara di responsabilità da parte di ciascun livello di governo e determina spesso strozzature burocratiche, veti reciproci, paralisi amministrativa. Questo assetto istituzionale e politico confuso e pletorico è ormai evidentemente disfunzionale. A ciò si aggiungono anche gli effetti della frammentazione politica, della crisi dei grandi partiti nazionali e del loro consenso di massa. In assenza di un sistema politico strutturato, emerge in tutta chiarezza la fragilità del tessuto istituzionale e amministrativo. In queste condizioni il rischio è evidente. Se la riforma federale non si traduce in una forte semplificazione e modernizzazione istituzionale si determinerà una eterogeneità dei fini. Invece che avere uno Stato più efficiente, articolato in un robusto sistema di istituzioni nazionali, regionali e locali tra loro integrate, rischieremo di assistere a una sorta di balcanizzazione e neo-feudalizzazione dell'assetto istituzionale e sociale.

2.3. Il federalismo è un modo per coniugare autogoverno e cooperazione ed assicurare una più efficace coesione sociale. La riforma federale è quindi il modo con cui valorizzare e coniugare, al tempo stesso, le virtù dell'autogoverno e della cooperazione. Deve essere potenziata la capacità di autogoverno dei territori. Ma al tempo stesso deve essere garantita, attraverso precisi meccanismi istituzionali, la cooperazione tra i diversi territori. Ciò è



essenziale dal punto di vista della garanzia dei diritti sociali e di cittadinanza, e in specifico dei diritti del lavoro. Deve essere chiaro che l'autonomia dei governi territoriali va svolta entro un ben definito contesto di principi inderogabili, sul piano dei diritti civili, politici e sociali.

L'universalità dei diritti non può essere messa in discussione. La differenziazione territoriale riguarda le politiche, gli strumenti, i modelli organizzativi, non i fondamenti costituzionali dei diritti di cittadinanza, i quali, al contrario, hanno bisogno, nel nuovo contesto internazionale, di una più forte fondazione a livello sovranazionale, come si è cominciato a fare con l'elaborazione della carta europea dei diritti fondamentali.

3. Gli assi portanti di una seria riforma federale dello Stato italiano.

Va dunque definito un chiaro impianto strategico, dal punto di vista istituzionale e della garanzia dei principi fondamentali che fondano la coesione di un nuovo Stato federale. Autogoverno e cooperazione, autonomia e solidarietà non sono termini da enunciare genericamente. Sono valori da tradurre in specifici e cogenti meccanismi istituzionali. In questa prospettiva gli assi portanti del disegno riformatore possono essere riassunti in quattro indirizzi di fondo. Il primo indirizzo consiste nell'individuare una precisa connessione tra la ripartizione delle competenze, legislative e amministrative, tra i diversi livelli istituzionali (Stato federale, Regioni, Autonomie locali) e i meccanismi di reciproca cooperazione e codeterminazione.

Nessun riparto di competenze potrà essere in sé esaustivo, se non si chiariscono i meccanismi attraverso cui i diversi centri di governo cooperano tra loro. Non esiste materia sulla quale possa tracciarsi una linea divisoria verticale. Basti pensare ai temi di evidente competenza regionale e locale, quali la sanità, la formazione e le politiche di sviluppo. Non c'è riparto di competenze che possa risolvere il problema del giusto rapporto tra autonomia territoriale e garanzia di diritti uguali per tutti i cittadini. Ciò significa che oltre al tema della redistribuzione delle competenze, va affrontata l'esigenza di introdurre forme cogenti di codecisione istituzionale. Da questo punto di vista l'esperienza più utile a cui ispirarsi è costituita dal modello tedesco. Occorre incardinare in un ramo del Parlamento le funzioni di rappresentanza e di garanzia federale. Occorre trasformare una delle due Camere in un vero e proprio Senato federale, composto in rappresentanza dei territori e investito della funzione di monitorare e dirigere il processo della riforma federalista e di regolare tutto il complesso rapporto tra poteri centrali e poteri decentrati. Cruciale è quindi la riforma federale del Parlamento alla quale occorre affiancare la riforma della Corte Costituzionale. Il secondo indirizzo riguarda le questioni fiscali e finanziarie. Anche qui occorre mettere in sintonia i principi dell'autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della cooperazione. Non c'è formula costituzionale che possa risolvere, in astratto, questo problema. E' chiaro infatti che nella logica del federalismo ogni livello di governo deve poter disporre di una propria autonomia finanziaria, e che quindi occorre assicurare il trattenimento di quote rilevanti di risorse fiscali sul territorio, superando i meccanismi della finanza derivata dal centro. Al tempo stesso è evidente che vanno affrontati i problemi della perequazione tra aree forti e deboli del Paese, tra Nord e Sud. La soluzione di tali problemi non può essere affidata al bricolage del rapporto tra i diversi livelli del governo territoriale. Essa costituisce una funzione essenziale dello Stato/nazione unitario, che va svolta nelle sedi istituzionali deputate al coordinamento federale, a partire da quelle attribuite ad una Camera o Senato federale nelle forme sopra descritte. Il terzo indirizzo riguarda la riorganizzazione delle istituzioni di governo regionali e locali. Non può essere che mentre si riforma la struttura dello Stato centrale resti inalterata l'articolazione delle istituzioni locali, sommando regioni, province e comuni così come sono oggi e i reciproci corporativismi. Così come si deve riformare, al centro, lo Stato, allo stesso modo va realizzata una radicale innovazione dei poteri locali e della stessa maglia amministrativa in periferia. Le Regioni devono diventare



sede di governo di una rete di amministrazioni locali tra loro integrate. Esse devono quindi trasformarsi da enti di gestione, a loro volta centralisti e burocratici, in strumenti di governo politico e di indirizzo. Ma questo esige allora di innovare fortemente la maglia amministrativa comunale, dando vita a unioni e associazioni intercomunali, e di ripensare il ruolo delle province. Non è pensabile, in altri termini, che la riforma federale si svolga attraverso una semplice sommatoria delle istituzioni esistenti, con ulteriore sovraccarico degli apparati amministrativi e burocratici. Il quarto indirizzo riguarda la necessità di una profonda riforma dell'amministrazione pubblica, nel senso della semplificazione delle procedure, dell'efficienza, del passaggio da un'organizzazione formalistica attenta solo al rispetto delle procedure ad un'organizzazione per progetti, dalla priorità della norma alla priorità del risultato.

La riforma federalista deve quindi portare a compimento l'azione di riforma avviata con le leggi Bassanini, la quale consiste non solo in uno spostamento del potere decisionale dal centro alla periferia, ma anche in un diverso indirizzo di tutta l'azione amministrativa, in un'opera complessa di sburocratizzazione, di snellimento delle procedure, di modernizzazione e flessibilizzazione degli strumenti organizzativi, per rispondere in modo più efficace alle nuove domande della società.

4. Le prospettive della riforma costituzionale

Nel quadro di un chiaro e coerente disegno strategico va quindi collocato il tema delle prospettive a breve termine, nell'incrocio tra possibile riforma costituzionale entro la presente legislatura, iniziative dei referendum delle regioni del Nord sulla cosiddetta devolution ed elaborazione dei nuovi statuti regionali. E' auspicabile che nelle prossime settimane risulti praticabile l'approvazione di una riforma, pure parziale, del titolo V della Costituzione, in ordine alla rideterminazione delle competenze, legislative e amministrative, tra Stato, Regioni e Autonomie locali, ad una corretta definizione del principio di sussidiarietà, alla formulazione dei principi del federalismo fiscale, alla riduzione dei controlli sulle leggi regionali e sugli atti amministrativi e alla previsione della possibilità di accedere da parte delle regioni a forme particolari di autonomia, sul modello spagnolo. Tale verifica ha un significato dirimente. Infatti se il Parlamento riuscirà ad approvare una riforma costituzionale-stralcio, ciò consentirebbe di dislocare la c.d. fase costituente delle regioni, anche attraverso l'autonomia statutaria, in una prospettiva dinamica: i nuovi statuti regionali sarebbero allora veri e propri progetti di costruzione dell'autonomia regionale, entro il quadro flessibile ma al tempo stesso rigoroso di una riforma federale in progress. Se la riforma costituzionale-stralcio non dovesse invece essere approvata entro questa legislatura, lo scenario cambierebbe.

I prossimi mesi non vedrebbero lo svolgersi di un confronto tra proposte di merito sul modo in cui organizzare le funzioni tra i diversi livelli istituzionali, ma piuttosto un confuso agitarsi di Emblematiche sono, in questo senso, le iniziative referendarie sulla cosiddetta devolution proposte dal governo del Polo delle regioni del Nord. Tali iniziative più che illegittime appaiono confuse e puramente propagandistiche. Non si chiede infatti ai cittadini di pronunciarsi su chiare e definite opzioni in ordine al contenuto del trasferimento di nuovi poteri alle regioni e al modo in cui tali nuovi poteri devono integrarsi con le funzioni spettanti allo Stato e agli enti locali. Si invoca una generica devolution sui cui contenuti gli stessi proponenti dei referendum hanno opinioni tra loro radicalmente diverse: basti dire che in materia di sicurezza per alcuni si dovrebbe costituire una polizia regionale, istituendo un corpo aggiuntivo, mentre altri pensano alla regionalizzazione della polizia di Stato oppure delle polizie municipali; che in tema di istruzione si va dall'idea peregrina di consentire l'istituzione di scuole a base regionale, con reclutamento degli insegnanti solo tra i cittadini residenti, all'idea altrettanto inaccettabile di attribuire alle regioni un potere legislativo sugli stessi ordinamenti scolastici, con l'effetto di introdurre sistemi di istruzione differenziati su



base territoriale; che in materia di sanità agli attuali poteri regionali dovrebbe aggiungersi quello di stipulare contratti regionali per i dipendenti del sistema sanitario alternativi al contratto nazionale di comparto. In questo modo si alimenta la confusione e si ingannano i cittadini. In particolare va respinto con forza il tentativo di mettere in discussione, attraverso referendum dal contenuto vago e puramente evocativo, il catalogo fondamentale dei diritti di cittadinanza e dei diritti sociali. La stessa elaborazione dei nuovi statuti regionali, in attuazione dell'autonomia statutaria prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, rischia così di partire con il piede sbagliato. In nessun modo gli statuti regionali possono essere concepiti come strumenti di alterazione e rottura dei principi fondamentali su cui si regge la coesione sociale a scala nazionale. Essi devono essere costruiti "in armonia con la Costituzione", come stabilisce appunto la legge cost. n. 1 del 1999. E' quindi auspicabile che i nuovi statuti possano essere approvati a fronte di un quadro costituzionale rinnovato, attraverso la modifica, anche parziale, del titolo V della Costituzione, in maniera da consentire alle regioni di definire l'articolazione delle proprie competenze anche in termini differenziati. Ma è altrettanto chiaro che gli statuti si dovranno svolgere all'interno di una cornice omogenea per quanto attiene alla coerenza con i fondamentali diritti di cittadinanza. I tempi ristretti da qui alla fine della legislatura impediscono l'attuazione di una riforma organica che metta mano anche, come sarebbe necessario, alla riforma del Parlamento, alla ridefinizione dei rapporti Parlamento-Governo, ai nuovi compiti di garanzia affidati alla Corte Costituzionale. Questo ridisegno complessivo del nostro ordinamento istituzionale non può che essere affidato alla prossima legislatura. perché richiede un lavoro approfondito e la ricerca attenta di un equilibrio tra le diverse esigenze e di una intesa tra tutte le forze politiche.

Ma è necessario che questa legislatura non si chiuda con un nulla di fatto e possa varare un primo complesso di riforme. In questo senso, condividiamo la scelta di fondo che sta alla base della presentazione della legge di riforma costituzionale che ha iniziato il suo iter di verifica nelle due Camere. Nel merito di questo progetto, condivisibile nella sua ispirazione generale, la CGIL segnala un punto rilevante di dissenso là dove nelle materie affidate alla "legislazione concorrente" si inseriscono anche la "tutela e sicurezza del lavoro" e la "previdenza complementare e integrativa", aprendo così il varco ad una possibile differenziazione territoriale di questioni che riguardano i diritti universali di cittadinanza. La salvaguardia dei "principi fondamentali" affidati alla legislazione nazionale può non essere sufficiente, e si può determinare su questo terreno un rischioso conflitto di competenze tra Stato e Regioni, mettendo a rischio l'unitarietà del diritto del lavoro e del sistema contrattuale.

Occorre chiarire che l'autonomia regionale si riferisce alle politiche del lavoro e dell'occupazione, che ovviamente devono essere funzionali a contesti sociali ed economici fortemente differenziati, ma non al sistema dei diritti, che deve essere rigidamente sancito come un vincolo unitario per tutto il territorio nazionale. Consideriamo invece positivamente la formulazione del principio di sussidiarietà, che appare del tutto coerente con l'impianto generale della prima parte della Costituzione, il quale già definisce sia il carattere originario e di principio delle autonomie territoriali, sia il valore dell'iniziativa individuale e collettiva dei cittadini per il perseguimento degli obiettivi di interesse generale. Si tratta infatti di rifuggire sia da un'impostazione statalistica, che identifica pubblico e statale, sia dalle concezioni dello "Stato minimo", che affidano essenzialmente al mercato la regolazione dei rapporti sociali, relegando l'intervento pubblico in un ruolo marginale e residuale, secondo una logica solo assistenziale. La sussidiarietà non può essere intesa come il primato del privato, ma come la costruzione di un sistema integrato, nel quale siano fissati dall'autorità politica gli obiettivi fondamentali, gli ambiti e le materie riservati ad un intervento pubblico (esempio della Pubblica Istruzione), le modalità e gli standard a cui il privato deve attenersi superando una logica puramente mercantile ma ispirandosi a criteri di solidarietà di coesione sociale.



5. Federalismo e unità europea.

La riforma federalista va inquadrata nel contesto europeo. Non può essere la delimitazione di spazi autarchici e localistici, contro il processo di integrazione europea, ma una nuova definizione dei livelli di governo, con un duplice processo verso l'alto, verso la costruzione politica dell'Europa, e verso il basso, verso l'autogoverno dei territori e delle realtà regionali. A livello europeo è avviato un processo, tuttora contrastato e incerto, per il superamento dei particolarismi nazionali e per la costruzione di uno spazio politico e democratico sovranazionale. La carta dei diritti fondamentali è un primo passo, ancora parziale, che si muove in questa direzione. In prospettiva si dovrà giungere ad una vera costituzione europea, ma ora è importante mettere in moto un processo che sarà necessariamente lungo e graduale. Nel quadro della costruzione dell'Europa politica, occorre valorizzare le autonomie territoriali, e quindi costruire un sistema federalista che rafforzi le esperienze di autogoverno. Federalismo ed Europa sono quindi, per noi, le due facce di uno stesso progetto. Non è accettabile né il federalismo come chiusura localistica, come arcaica identità etnica, né un governo europeo tecnocratico e centralizzato che non riconosca le differenze e le diverse tradizioni culturali e politiche che compongono la realtà complessa dell'Europa. In questo senso, vanno incoraggiate le relazioni e le collaborazioni tra le diverse realtà regionali, su scala europea, nel rispetto degli indirizzi di politica estera dei singoli Stati, ma anche riconoscendo un nuovo possibile dinamismo dell'iniziativa regionale dentro il nuovo contesto europeo. L'Europa politica sarà il risultato dei comportamenti e delle iniziative dei diversi soggetti, istituzionali e sociali, i quali tutti devono cominciare ad agire in una nuova prospettiva, in un contesto più largo, oltre le tradizionali appartenenze nazionali. Nell'epoca della globalizzazione è questa l'unica prospettiva che ci può consentire di non subire passivamente gli effetti del mercato mondiale e di costruire una capacità di risposta sul piano politico, ricostruendo le sedi e gli strumenti per un governo democratico dell'economia. Il federalismo ha senso solo se è aperto a questa dimensione internazionale, altrimenti assume, come nelle posizioni della Lega o della destra etnica e nazionalistica, un significato regressivo e anacronistico, e finisce per costruire nuove barriere, per fissare nuovi confini, là dove invece si tratta di aprirsi ad una nuova dimensione politica in linea con le trasformazioni oggettive dell'economia e del mercato.

6. Gli statuti regionali.

L'elaborazione degli statuti dovrà svolgersi attraverso un metodo partecipato, con il coinvolgimento delle forze sociali e del sistema delle autonomie locali. Il compito fondamentale degli statuti dovrà essere quello di disegnare un nuovo modello di regione, più funzionale ed efficace, fortemente integrato con il sistema delle autonomie locali. In questo senso, oltre ai temi relativi alla organizzazione interna dell'istituzione regionale (forma di governo, sistema elettorale, distribuzione di competenze tra Giunte e Consigli) in particolare tre questioni andranno messe al centro del confronto:

- la definizione dei principi fondamentali, in ordine al rapporto tra autonomia regionale, diritti universali di cittadinanza e diritti sociali, alla corretta formulazione del principio di sussidiarietà e alla individuazione dei possibili strumenti di partecipazione e di controllo sociale;
- la costruzione di un nuovo modello di regione, intesa come istituzione di governo, indirizzo e coordinamento delle politiche regionali, fortemente integrato con il sistema delle autonomie locali anche attraverso l'attribuzione di funzioni e poteri formali ad organi di rappresentanza degli Enti locali;



- la definizione di un modello organizzativo fondato sulla valorizzazione della risorsa-lavoro e sulla piena applicazione dei principi e delle regole della disciplina stabilita dalle leggi e dai contratti nazionali in materia di pubblico impiego.

I principi fondamentali non possono che essere coerenti con il dettato costituzionale, e dovranno tener conto dei nuovi caratteri della nostra società come società multietnica, assicurando quindi un sistema di diritti di cittadinanza valido per tutti, senza privilegi di carattere etnico o religioso. Il principio di sussidiarietà, che è un nodo cruciale, va correttamente declinato, sia nella sua dimensione verticale, privilegiando il ruolo delle autonomie locali e garantendo quindi un trasferimento massiccio delle funzioni amministrative e di gestione verso le Province e i Comuni, sia in quella orizzontale, nel senso, come abbiamo prima chiarito, di una integrazione costruttiva tra iniziativa pubblica e iniziativa dei soggetti sociali. E' importante che negli statuti regionali sia indicato come metodo di governo quello della programmazione negoziata, ovvero del confronto sistematico e preventivo con i diversi soggetti sociali nella definizione degli obiettivi strategici e delle politiche di sviluppo. Il problema della concertazione, delle sue forme e dei suoi strumenti rientra nel campo delle scelte politiche e degli accordi tra le parti, e non può essere pertanto materia di una definizione statutaria. L'autonomia statutaria, che va presa sul serio come effettiva possibilità di soluzioni differenziate da regione a regione, esclude di fissare a priori un unico modello. Ma deve valere un comune criterio ispiratore, che si può riassumere nel concetto di un sistema di governo fondato sul pluralismo istituzionale, contro ogni ipotesi di centralizzazione del potere. In questo senso vanno regolati i rapporti tra presidente, giunta e consiglio regionale, e soprattutto va valorizzato il ruolo autonomo degli Enti locali, anche istituzionalizzando, come prescrive la stessa legge di riforma costituzionale in discussione in Parlamento, un Consiglio regionale delle autonomie, che concorra alla definizione delle politiche regionali e che funzioni come sede istituzionale di raccordo tra Regione ed Enti locali.

La nuova autonomia statutaria delle Regioni configura un nuovo modello, nel quale dovrà essere ridefinito il ruolo delle Regioni a statuto speciale, che debbono mantenere una loro peculiarità, date le ragioni storiche e culturali su cui si è basata la loro esperienza, ma rischiano oggi di restare chiuse in una dimensione angusta, senza partecipare, insieme con le altre Regioni, al processo complessivo di riforma dello Stato. Infine, segnaliamo la nostra preoccupazione per lo schema di decreto in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo, il quale tende a potenziare il ruolo delle Prefetture e a ricondurre alla responsabilità preminente del Ministero degli interni tutto il coordinamento degli apparati statali sul territorio. Si rischia così di introdurre una dinamica istituzionale che va nella direzione opposta rispetto a quella del federalismo. In generale deve valere il principio che lo Stato sul territorio è rappresentato dalle Regioni e dagli Enti locali. Si dovranno quindi individuare forme di coordinamento fra governo centrale e poteri locali, evitando di costituire un nuovo regime prefettizio che finirebbe per essere contraddittorio con la riforma federalista dello Stato. La CGIL, nelle diverse realtà regionali, si propone di svolgere una funzione attiva e dinamica nel processo di elaborazione degli statuti, in un rapporto aperto con le altre rappresentanze sociali e con la cultura scientifica. C'è bisogno di una nuova progettualità politica che mobiliti l'intera società, nelle sue articolazioni, evitando che la discussione e la decisione siano ristrette in un ambito esclusivamente politico e istituzionale. Il federalismo sarà tanto più forte e incisivo quanto più sarà fondato sul consenso e sulla partecipazione dei cittadini.