

La soluzione non è questa autonomia

Giordana Pallone

RPS

L'articolo descrive l'iter di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, per richiedere ulteriori forme di autonomia regionale, a partire dalle procedure intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, ripercorrendo le tappe del processo avviato nel 2017 e sottolineandone

le implicazioni istituzionali e politiche. Si evidenziano le criticità e le valutazioni espresse dalla Cgil, con particolare riferimento al pericolo che tale procedura possa provocare la definitiva rottura del pieno e uniforme riconoscimento dei diritti civili e sociali fondamentali, aumentando le disuguaglianze già oggi esistenti.

1. L'avvio di un iter complesso: la richiesta di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e la trattativa tra regioni e governo

Nel 2017 tre importanti regioni italiane (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) hanno formalizzato la volontà di intraprendere il percorso, già tentato in passato, di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. La norma prevede che a una regione, su propria iniziativa, previa intesa con lo Stato, possano essere riconosciute ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie (fino a 23): tutte le materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma)¹ e

¹«Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale» (art. 117, terzo comma, Costituzione della Repubblica Italiana).

tre materie di legislazione esclusiva statale (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). L'attribuzione avviene con una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti le Camere, che recepisce l'intesa stipulata nel rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione.

Le modalità e il tenore delle richieste avanzate nei primi atti dalle tre regioni sono stati tra loro differenti. Lombardia e Veneto, in particolare, hanno svolto un referendum consultivo non previsto dalla procedura (22 ottobre 2017), iniziando una lunga campagna politica tra i cittadini, dai forti toni autonomisti, per rafforzare le richieste avanzate. E, da un punto di vista di merito, si sono differenziate da quelle avanzate dall'Emilia-Romagna, in particolare sul cruciale tema delle risorse, rivendicando l'obiettivo di trattenere sul territorio regionale gran parte del gettito fiscale prodotto (alimentando la retorica sul «residuo fiscale»), e rispolverando la propaganda, propria della Lega delle origini, contro le altre regioni incapaci di amministrare².

L'iter intrapreso dalle tre regioni, tuttavia, ha portato il 28 febbraio 2018 alla stipula di una pre-intesa³ con il governo sul finire della legislatura,

² Dalla delibera di giunta della Lombardia che ha impegnato il presidente della Regione ad avviare la trattativa (giugno 2017): «[Sottolineato che] l'obiettivo di ottenere una maggiore autonomia regionale ex art 116 c. 3 Cost., equiparabile al rango della specialità, rappresenta oggi la migliore soluzione sia per fronteggiare con successo la crisi economica sia per inserire corretti meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, a beneficio del grande popolo lombardo... (...) [impegna] a negoziare anche l'autonomia fiscale, applicando il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangono sui territori che le hanno generate». Cfr. d.c.r. 13 giugno 2017 – n. X/1513, Mozione concernente il referendum per l'autonomia della Lombardia: competenze e risorse.

Dall'allegato alla delibera di giunta della Regione Veneto per avviare la trattativa: «la cifra costituzionale e politica della proposta è quella di passare dal fallimentare regionalismo dell'uniformità al nuovo – e previsto costituzionalmente – regionalismo della differenziazione. In forma del regionalismo dell'uniformità, al Veneto è stato accordato solo il livello di autonomia ipotizzabile per le Regioni più involute, a più alti tassi di inefficienza e anche di illegalità. La prospettiva, altamente ideologica, era quella di realizzare servizi uguali in tutto il Paese». Cfr. delibera giunta regionale 15 marzo 2016, n. 315. Una delibera, non a caso, conclusa dalla richiesta di trattenere 9/10 del gettito Irpef, Irap e Iva.

³ Cfr. <http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

di scarsa valenza giuridica, ma di grande valenza politica perché ha posto le basi per il proseguimento della trattativa. I testi degli accordi, identici tra loro, si limitavano a cinque materie (tutela della salute, istruzione, politiche del lavoro, tutela dell'ambiente e un allegato sui rapporti con l'Unione europea) e, per il delicato tema della determinazione delle risorse da trasferire conseguentemente al trasferimento di funzioni, si rinviava ad una commissione paritetica, inserendo nei criteri generali un riferimento alla capacità fiscale dei territori per la determinazione dei trasferimenti.

Da allora sono state approvate delibere analoghe da altre regioni – Liguria, Piemonte, Marche, Umbria, Toscana, Lazio – e altre ancora hanno manifestato, con diverse modalità, interesse per procedere a loro volta su questa strada, tanto che, ad oggi, le uniche regioni a statuto ordinario che non hanno formalizzato alcun atto in tal senso sono l'Abruzzo e il Molise.

In seguito alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, nel nuovo governo, sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, la responsabilità del dipartimento per gli Affari regionali – cui compete la trattativa – è stata affidata all'on. Erika Stefani, esponente della Lega, che, dando seguito alle pre-intese stipulate sul finire della precedente legislatura, ha prontamente ripreso la trattativa con le tre regioni «capofila» e ha istituito, con le rispettive delegazioni, i tavoli tecnici presso tutti i Ministeri coinvolti per la definizione delle specifiche competenze su cui riconoscere maggiori forme di autonomia.

Con il nuovo governo e la ripresa della trattativa, le regioni, a loro volta, hanno rimodulato le pretese, superando ampiamente quanto ipotizzato, seppur in modo generico, nelle pre-intese: il Veneto ha ripreso la proposta originaria di vedersi riconosciuta maggiore autonomia in tutte le 23 materie possibili⁴, analoga richiesta è stata presentata dalla Regione Lombardia⁵, mentre la Regione Emilia-Romagna ha avanzato richieste per 15 materie⁶.

I tavoli tecnici presso i ministeri sono proseguiti nel corso dei mesi con

⁴ Cfr. <http://www.regioni.it/cms/file/Image/dalleRegioni/2-Regioni/VENETO/971-2018%20Proposta%20di%20legge%20delega.pdf>.

⁵ Cfr. <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/autonomia-della-lombardia/le-azioni-in-corso-verso-autonomia>.

⁶ Cfr. <https://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer/documenti/risoluzione-assemblea-legislativa-18-9-2018.pdf/@@download/file/Risoluzione%20Assemblea%20legislativa%2018-9-2018.pdf>.

un'accelerazione politica tale da consentire al ministro Stefani, al ministro Salvini e al presidente Conte di dichiarare, al termine del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2018, che l'intesa sarebbe stata vagliata a febbraio 2019 e ad avviare le procedure con la Regione Liguria e la Regione Piemonte.

La complessità del tema e le dinamiche interne alla maggioranza non hanno però reso possibile quanto auspicato dalla compagine leghista del governo e il 14 febbraio sono state presentate in Consiglio dei ministri e diffuse solo le bozze del testo concordato sulla parte generale con le tre regioni⁷. Queste bozze, identiche tra loro, se non nella premessa e nell'elenco di materie su cui è richiesta maggiore autonomia (23 per il Veneto, 20 per la Lombardia e 15 per l'Emilia-Romagna), che nelle intenzioni del ministro Stefani saranno utilizzate per tutte le successive trattative con le altre regioni che faranno analoga richiesta di applicazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, sono state precedute pochi giorni prima da altrettanti testi contenenti, invece, i dettagli per ogni materia delle intese in discussione. Questi testi, diffusi dal sito Roars (Return on Academic Research)⁸, hanno acceso un forte dibattito politico, in particolare nel mondo dell'istruzione, giustamente allarmato per le inaccettabili disposizioni contenute nei testi che minano alla radice l'unitarietà del sistema scolastico.

Da allora si sono susseguite esclusivamente dichiarazioni politiche a corrente alternata tra i presidenti di regione che hanno avanzato richieste, il ministro Stefani e gli esponenti della Lega (su tutti il ministro Salvini e il sottosegretario Giorgetti) che rivendicano o annunciano l'imminente intesa, e gli esponenti del Movimento 5 Stelle e il presidente del Consiglio Conte che predicano cautela e si ergono a garanti della coesione nazionale, dimenticando di aver assunto come impegno prioritario nel «contratto di governo» il compimento del processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma.

A oggi (aprile 2019, *n.d.a.*) continua a non essere stato reso noto nessun documento oggetto di discussione ai tavoli tecnici tra governo e delegazioni regionali, nessuna ipotesi di intesa (annunciata in molteplici occasioni come imminente dal ministro Stefani), nessun testo che consenta una discussione approfondita e un dibattito pubblico su una procedura

⁷ Cfr. <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/>.

⁸ Cfr. <https://www.roars.it/online/ecco-le-bozze-segrete-del-regionalismo-differenziato-qual-e-futuro-per-scuola-e-universita/>.

che, come vedremo, se verrà portata a compimento potrà determinare cambiamenti radicali nelle politiche pubbliche e nell'esigibilità di diritti fondamentali da parte dei cittadini della Repubblica.

La procedura avviata, di per sé complessa per la molteplicità di ambiti coinvolti, dunque, trova un ulteriore elemento di criticità nell'aura di inaccettabile mistero che la avvolge.

È noto che tale procedura non sia mai stata attuata, è noto che le materie interessate possono variare da una a 23, sia nella competenza legislativa sia in quella amministrativa, è noto che c'è una trattativa avanzata con tre regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna) che hanno richiesto maggiore autonomia in un numero variabile di materie (rispettivamente 23, 20 e 15), è noto che altre regioni hanno formalizzato la volontà di avviare la procedura (Liguria, Piemonte, Toscana, Marche, Umbria, Lazio e da ultimo Campania).

Non è noto lo stato di avanzamento delle trattative, non sono noti i rispettivi ambiti di materia su cui si sta ragionando, non è noto se e con quali modalità il Parlamento potrà dibattere in merito e modificare gli accordi prima di approvarli.

Ciò che è noto, dunque, è che ogni regione ha chiesto competenze a geometria variabile, per numero e per funzione specifica, che ogni intesa sarà diversa e dovrà, in ogni caso, essere recepita dal Parlamento con un disegno di legge approvato a maggioranza assoluta delle Camere.

Ed è noto, in ogni caso, che questo iter, come lo stesso ministro Stefani ha più volte sottolineato, se concluso, disegnerà un nuovo rapporto tra Stato e regioni: ci troveremmo con 20 regioni, di cui 5 speciali, 3 – e in prospettiva un numero maggiore – «differenziate», quindi con potestà legislative e amministrative diverse sia tra di loro sia con le altre amministrazioni regionali, e quelle «ordinarie».

Nelle condizioni date, dunque, più che una risposta ai territori con una procedura formalmente legittima, si rischia la disarticolazione dello Stato e la sua incapacità e impossibilità di assicurare alcuna coesione e di garantire i diritti costituzionali fondamentali.

2. C'è un tema di assetto istituzionale

La procedura avviata, seppur con modalità differenti, ha, come detto, origine dal terzo comma dell'articolo 116 della Carta fondamentale, introdotto – dettaglio non trascurabile – con la riforma del 2001 nell'ambito del processo di rideterminazione dei rapporti tra Stato, regioni e

autonomie delineato dal Titolo V allora modificato nel suo complesso, dando seguito al decentramento amministrativo avviato negli anni novanta. Questo elemento suggerisce già la prima considerazione che la procedura invocata dalle regioni, per quanto formalmente legittima, non possa essere avulsa dal più generale disegno riformatore delineato con la legge costituzionale 3/2001 ed è, dunque, strettamente legato alla sua (ancora mancata) piena applicazione, a partire all'articolo 117, secondo comma, lettera m), quello che ha previsto la «determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la cui definizione è condizione necessaria per l'individuazione dei fabbisogni standard e, quindi, per la piena applicazione del conseguente art. 119 che dispone una redistribuzione delle risorse legate alle funzioni da esercitare che deve avvenire, ad ogni modo, nel rispetto del principio della progressività fiscale e della solidarietà nazionale.

Le richieste di autonomia avvengono in un quadro istituzionale caratterizzato dalle criticità originarie del Titolo V riformato nel 2001 e dalle criticità provocate dalla sua mancata piena attuazione:

- una legislazione concorrente eccessiva che ha generato numerosi contenziosi per conflitti di attribuzione e che solo in parte è stata superata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, chiamata a dirimere le controversie tra Stato e regioni;
- un decentramento di funzioni in un contesto di centralismo finanziario che ha scaricato sugli enti locali le difficoltà di assolvere ai compiti attribuiti, una discrasia aggravata con la crisi economica dell'ultimo decennio e con i tagli lineari che hanno colpito le amministrazioni locali;
- la mancata definizione di tutti i Livelli essenziali delle prestazioni e delle leggi quadro, che ha privato il sistema delle necessaria cornice normativa unitaria che, definiti diritti e principi indisponibili, garantisce l'uniforme esigibilità dei diritti fondamentali e l'efficacia dei servizi pubblici, e che invece ha favorito un inaccettabile aumento delle disuguaglianze;
- la conseguente mancata attuazione del federalismo fiscale, nonostante l'approvazione già nel 2009 della relativa legge delega (l. 42/2009), resa acefala dall'assenza dei Lep la cui determinazione, come più volte richiamato da autorevoli organismi istituzionali, è propedeutica alla determinazione di efficaci fabbisogni standard;

- l'assenza di un luogo istituzionale di cooperazione tra livelli di governo (Stato, regioni e autonomie locali), a cominciare dall'ipotesi avanzata nella stessa legge costituzionale 3/2001, di prevedere, in via transitoria, la partecipazione ai lavori della Commissione bicamerale per le questioni regionali di rappresentanti delle regioni e delle province autonome e degli enti locali.

La procedura, dunque, inevitabilmente è da valutare nell'ambito di un più generale ragionamento su quale assetto della Repubblica e su quale equilibrio tra i vari livelli istituzionali è auspicabile realizzare e, soprattutto, con quali finalità. Attribuire maggiore autonomia, sia legislativa sia amministrativa, in importanti materie ad alcune regioni ridisegna sia i rapporti tra quelle amministrazioni e lo Stato centrale, gli enti locali e, soprattutto, i cittadini da una parte, sia i rapporti tra lo Stato centrale e le altre amministrazioni territoriali e «gli altri» cittadini non coinvolti nel processo di differenziazione dall'altra. Se a partire dagli anni Novanta si è avviato un percorso di decentramento di competenze, volto a valorizzare la prossimità territoriale delle istituzioni, in nome dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, tale percorso non ha sottratto allo Stato il ruolo di attore istituzionale chiamato a garantire l'unità del sistema paese, sia da un punto di vista legislativo, attribuendogli competenza esclusiva in molte (seppur non tutte), fondamentali materie (a partire dalla determinazione delle norme a garanzia dei diritti civili e sociali fondamentali, i Lep), sia da un punto di vista finanziario con la determinazione dei fondi perequativi per i territori con minore capacità fiscale e la facoltà di destinare risorse aggiuntive per interventi speciali volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (cfr. art. 119 Costituzione). Questa unità, oggi, non avendo completato quel percorso con gli adeguati provvedimenti atti a delineare una cornice unitaria di norme e principi indisponibili, rischia di essere definitivamente messa in discussione dal riconoscimento di autonomia differenziata ad alcuni territori.

3. *Autonomia per cosa?*

Abbiamo visto come le regioni che hanno avviato la procedura di applicazione dell'art. 116, terzo comma, si differenzino tra loro per le competenze che richiedono. Questa eterogeneità, insita nelle procedure (oltre al perdurante mistero sui dettagli delle trattative), rende impossibile esprimere considerazioni puntuali sulle singole richieste, ma non

impedisce – e, anzi, forse lo rende auspicabile – un ragionamento generale e di sistema.

L'elenco di materie su cui è possibile richiedere «ulteriori e particolari forme di autonomia» è, infatti, molto esteso e comprende molte materie che hanno una ricaduta nella vita quotidiana delle persone e, in particolare, sui loro diritti fondamentali la cui garanzia non può divenire una variabile regionale. Si sta parlando del diritto all'istruzione, del diritto alla salute, del diritto all'assistenza, del diritto alla mobilità, del diritto a vivere in un territorio che rispetti vincoli ambientali e paesaggistici ecc., e di un sistema di servizi pubblici che renda esigibili tali diritti su tutto il territorio nazionale.

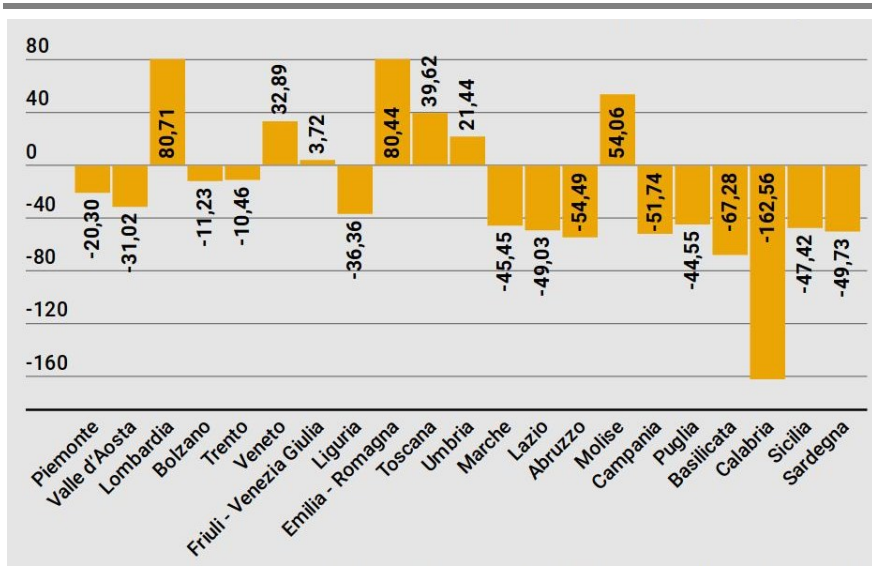
Oggi sappiamo che molti di questi diritti sono tali solo formalmente, ma non hanno una declinazione attuativa che li renda realmente garantiti ovunque. Le ragioni sono molteplici e in questa sede preme sottolineare che un primo punto necessario a renderli sostanziali è la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni e delle leggi di principio in tutti gli ambiti in cui ancora non sono stati normati per dare l'indispensabile riferimento normativo al diritto all'asilo nido pubblico, al tempo pieno, per rendere la mensa e lo scuolabus non più servizi a domanda individuale, ma diritti esigibili; per rendere garantito il diritto all'assistenza pubblica per la non autosufficienza, il diritto alla mobilità con una rete di trasporto pubblico efficiente; per rendere comuni e indisponibili le norme di tutela, a partire da quelle ambientali e di governo del territorio che non possono avere confini regionali.

L'elenco è lungo 23 materie; materie su cui è necessario intervenire con la legislazione ordinaria, fissando entro quali confini l'autonomia regionale (ordinaria o, ancor più, differenziata) possa essere esercitata, quali specifiche materie di ciascun ambito possano essere oggetto di delega e rientrare nelle disponibilità legislativa delle regioni e quali principi fondamentali non sono passibili di differenziazione territoriale in quanto si richiamano a diritti costituzionali indisponibili.

Una definizione, questa dei Lep e delle «leggi di principio», funzionale anche al capovolgimento del bilanciamento ineguale tra diritti sociali ed efficienza economica consolidatosi negli ultimi anni, ristabilendo che i diritti sociali sono il fine e sono su un piano superiore, mentre l'efficienza economica è il mezzo funzionale al raggiungimento del fine, e non il fine stesso; che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio delle amministrazioni e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. Un ribaltamento di prospettiva che coinvolga anche gli ambiti già normati come i Lea in sanità, dove persiste

un inaccettabile divario di esigibilità, qualità e appropriatezza da territorio a territorio per la differente pianificazione e organizzazione regionale, che viene affrontato, ad oggi, con piani di rientro che mirano però prevalentemente al riequilibrio dei bilanci e non con un efficace sistema di garanzia che li renda applicabili in modo uniforme e non costringa i cittadini a emigrare per ricevere cure adeguate (come dimostrano i dati sui saldi di mobilità sanitaria procapite riportati in figura 1).

Figura 1 - Saldo mobilità sanitaria pro capite (anno 2016)



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della Salute (2018).

La necessità di questi interventi normativi di sistema è data dall'ulteriore – e forse ben più drammatica – considerazione che tali richieste di maggiore autonomia avvengono in un contesto dato che fa dell'Italia un paese caratterizzato dalle forti e insostenibili disuguaglianze nella fruizione dei servizi pubblici e nell'esigibilità dei diritti fondamentali. Disuguaglianze che non si limitano al noto divario territoriale Nord/Sud, ma che interessano le stesse regioni del Centro-Nord e sulla cui rimozione è prioritario intervenire, proprio determinando quali diritti (e quindi quali servizi e prestazioni) sono essenziali e come tali devono essere sostenuti da risorse adeguate.

Nella tabella 1 sono riportati, a titolo esemplificativo, i dati diffusi dall'Istat relativi ai servizi socio-educativi per la prima infanzia. Dati che

mostrano quanto il nostro paese sia lontano non solo dalla piena copertura, ma anche dall'obiettivo dato dall'Unione europea del 33%, con disparità territoriali che toccano tutte le regioni e che sarebbero ancora più drammatiche se considerassimo esclusivamente i servizi a titolarità pubblica. Se il sistema educativo 0-6 fosse riconosciuto come Livello essenziale delle prestazioni, a garanzia del diritto all'istruzione in tutto l'arco della vita a cominciare dalla prima infanzia, lo Stato assumerebbe l'impegno (e così tutti i livelli istituzionali) a operare per raggiungere il pieno soddisfacimento di quel diritto, assicurando l'adeguata copertura dei servizi essenziali, come l'asilo nido, con le modalità e gli standard qualitativi e quantitativi fissati dalla normativa nazionale, inderogabile da nessuna regione.

Tabella 1 - Posti disponibili nel totale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (titolarità pubblica e privata) al 31-12-2016 per regione e ripartizione geografica

Regione	Numero di posti per 100 bambini 0-2
Piemonte	27,3
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	44,7
Liguria	30,6
Lombardia	28,1
Trentino-Alto Adige/Südtirol	31,7
<i>Bolzano/Bozen</i>	27,5
<i>Trento</i>	36,5
Veneto	27,3
Friuli-Venezia Giulia	28,3
Emilia-Romagna	37,1
Toscana	35,2
Umbria	41,0
Marche	26,7
Lazio	29,7
Abruzzo	20,9
Molise	21,7
Campania	7,6
Puglia	14,5
Basilicata	14,5
Calabria	9,7
Sicilia	9,9
Sardegna	28,8
<i>Nord-Ovest</i>	28,2
<i>Nord-Est</i>	31,6
<i>Centro</i>	31,7
<i>Sud</i>	11,5
<i>Isole</i>	13,7
Italia	24,0

Fonte: Istat, *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, anno scolastico 2016-2017, 21 marzo 2019.

C'è, dunque, un tema di diseguaglianze inaccettabili che sovrasta le richieste di autonomia differenziata e lo Stato deve farsi promotore, prioritariamente, della loro riduzione, mettendo in atto tutti gli interventi necessari, a partire dalla definizione dei Lep. Perché fissare i Livelli essenziali delle prestazioni vuol dire stabilire quali prestazioni e quali servizi pubblici devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in quanto «essenziali» (non minimi) a far sì che un determinato diritto sia effettivamente esigibile ovunque. E la loro determinazione deve essere seguita dalla definizione di un sistema di monitoraggio e valutazione adeguato, di stanziamenti di risorse idonei a garantirne l'esigibilità e di meccanismi di intervento sostitutivo efficaci, volti a garantire il rispetto di quei livelli essenziali e non solo degli equilibri di bilancio. I Lep, infatti, sono necessari a soddisfare obiettivi di benessere ed equità sociale e devono essere definiti secondo un approccio *bottom-up* finalizzato a individuare le prestazioni che le istituzioni devono garantire per il soddisfacimento di specifici bisogni, secondo criteri di efficienza e appropriatezza uniformi su tutto il territorio nazionale. Ribaltando dunque l'approccio *top-down* che partendo dai vincoli finanziari determina quali livelli (questi sì «minimi») garantire in presenza di una dotazione di risorse limitata.

Questa azione normativa è condizione necessaria per la realizzazione di un sistema decentrato che sia cooperativo e solidale: ogni sistema decentrato ha in uno Stato centrale capace di giocare un ruolo di primo piano a garanzia dell'unitarietà dei principi fondativi e del sistema perequativo la sua precondizione. L'autonomia non può essere un fine, ma un mezzo per raggiungere in contesti differenti standard di prestazione uniformi. È, dunque, necessario definire le prestazioni uniformi e i principi comuni cui ogni territorio deve mirare.

Principi comuni che siano garanzia del rispetto delle norme di tutela indispensabili in ogni territorio, perché maggiore autonomia, senza un quadro definito comune indisponibile, non è necessariamente sinonimo di efficienza, può essere anche sinonimo di deroga e se si deroga ad una tutela o a un diritto fondamentale, di positivo, anche per quel territorio, c'è molto poco. E una delle regioni «capofila» in questa procedura di autonomia differenziata, il Veneto, ha recentemente dimostrato quanto la cornice normativa unitaria sia indispensabile e vada salvaguardata ed estesa per gli stessi cittadini di quella regione. Recentemente la Corte Costituzionale, infatti, in ragione del principio sancito dall'art. 117, secondo comma, lettera s), in base al quale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è competenza esclusiva statale

RPS

Giordana Pallone

(una delle competenze che il Veneto ha chiesto di avocare a sé), ha dichiarato illegittime due leggi regionali che miravano a derogare a norme nazionali in materia di Valutazione di impatto ambientale⁹ e attività di cava¹⁰. Difficilmente la Corte potrebbe disporre in tal senso, se fosse riconosciuta autonomia in materia a una regione.

Lep e leggi quadro sono dunque indispensabili e prioritari, anche per i cittadini di quelle stesse regioni, per garantire unitarietà dei diritti, a partire dall'istruzione che non può essere «regionalizzata», per l'efficacia dei servizi pubblici (e non il loro depotenziamento a favore del settore privato) e per realizzare un vero sistema fiscale perequativo, fondato sulle esigenze di ciascun territorio, date dalle sue caratteristiche, e finalizzato al raggiungimento dei più alti gradi di efficienza in tutto il paese.

4. C'è un tema di risorse

Questo processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, è stato accompagnato dal tema del «residuo fiscale», un argomento che è stato puntualmente confutato da numerosi studiosi, ai cui approfondimenti rimando per brevità e competenza¹¹, sia da un punto di vista finanziario sia da un punto di vista politico, a partire dalla definizione stessa di residuo fiscale, data da James Buchanan: «La differenza tra il contributo che ciascun individuo fornisce al finanziamento dell'azione pubblica e i benefici che ne riceve sotto forma di servizi pubblici è uno strumento

⁹ Sentenza n. 218/2017: «Alle Regioni non è, tuttavia, consentito, in nessun caso, di apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale. Ciò, in quanto “le disposizioni legislative adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato” (così sentenza n. 300/del 2013)».

¹⁰ Sentenza n. 66/2018: «Non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali, nel caso di specie, all'inveramento dei valori paesaggistici e ambientali interessati all'attività di cava».

¹¹ Cfr., ad esempio, Visco (2019); Volpe (2019); Giannola e Stornaiuolo (2018); Viesti (2018).

attraverso il quale valutare l'adeguatezza dell'azione redistributiva dell'operatore pubblico» (Tuzi, 2017).

L'argomento sbandierato nella campagna elettorale per i referendum consultivi dell'ottobre 2017 dai governatori di Veneto e Lombardia secondo il quale «i soldi dei lombardo-veneti devono rimanere in Lombardia e Veneto», oltre ad essere sconfessato dai numeri di contabilità nazionale, non trova in alcun modo riscontro né nel principio costituzionale della progressività fiscale né tantomeno nel patto sociale, alla base di ogni comunità solidale, per cui ogni cittadino ha diritto allo stesso trattamento a prescindere dal territorio di residenza e gli devono essere garantiti gli stessi diritti fondamentali.

A questa retorica inaccettabile del residuo fiscale e dei trasferimenti di risorse in funzione delle capacità fiscali dei territori, lo stesso ministro Stefani ha risposto asserendo fin da subito che nelle intese con le regioni si sarebbe utilizzato il criterio della spesa storica¹². Un criterio però altrettanto irricevibile in quanto, date le condizioni del paese, cristallizzerebbe le disuguaglianze e i divari esistenti, sancendo che, dove non sono garantiti servizi pubblici efficienti, continueranno a non essere garantiti servizi pubblici efficienti, invece di ripensare il sistema redistributivo in funzione degli obiettivi da raggiungere ovunque a garanzia di un diritto e nell'erogazione di prestazioni.

Non a caso, l'articolo 119 della Carta e la legge delega 42/2009 che ha indicato i principi attuativi del federalismo fiscale (incompiuto) condizionano l'efficacia del sistema decentrato alla perequazione e alla determinazione dei fabbisogni standard che devono essere condizionati al soddisfacimento dei Lep, così come ricordato da recenti sentenze della Corte Costituzionale, dalla Corte dei Conti¹³ e dallo stesso Sose¹⁴.

¹² Nelle bozze di testi di accordo sulla parte generale, tuttavia, si fa riferimento all'utilizzo del parametro della spesa media nazionale pro capite. Un parametro che, ad oggi, modificherebbe la redistribuzione delle risorse attuale a vantaggio di alcuni territori.

¹³ Cfr. «La mancata definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni priva, poi, il disegno di un elemento sostanziale del processo affidato al meccanismo perequativo che doveva essere posto a base della determinazione degli stessi fabbisogni standard» (Corte dei Conti, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2 febbraio 2017).

¹⁴ Cfr. V. Altella, Ceo Sose, Audizione alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 21 marzo 2019.

5. C'è un tema di cultura

Per tutte le argomentazioni fin qui sinteticamente riportate, la Cgil, fin dall'inizio, ha risposto all'avvio di questa procedura segnalandone tutte le criticità, a partire da quelle di merito legate al mancato superamento delle problematiche connesse al Titolo V, alla mancata attuazione di previsioni fondamentali quali i Lep e le leggi quadro – su cui ha avanzato una prima proposta articolata per alcune materie fondamentali¹⁵. Osservazioni di merito che si sono accompagnate e si accompagnano all'irricevibilità di affermazioni inaccettabili per chiunque sia consapevole che a problematiche complesse e comuni non si possono dare risposte semplicistiche ed egoistiche.

Per troppi anni i governi che si sono susseguiti hanno operato tagli alla spesa pubblica, non hanno operato gli investimenti necessari al pieno sviluppo del paese, hanno bloccato le assunzioni nel pubblico impiego, depotenziando così il servizio pubblico. Per troppi anni sono state messe in atto politiche nazionali miopi, aggravate esponenzialmente dalla crisi economica dell'ultimo decennio, che hanno generato sia fratture profonde tra territori sia l'impossibilità per tanti cittadini di vedersi garantiti i diritti civili e sociali fondamentali.

E allora via al «si salvi chi può», e l'inaccettabile slogan «prima gli italiani» è diventato facilmente «prima i veneti» e si individua come unica soluzione possibile la chiusura in confini sempre più ristretti, da quelli nazionali a quelli regionali, proseguendo su un crinale che, estremizzando, farebbe prospettare come soluzione auspicabile una chiusura nei confini cittadini, se non di quartiere, in nome di una progressiva ricerca individuale delle risposte a problematiche comuni.

E a questa visione culturale e politica non si può che opporre un rifiuto netto.

Non è accettabile, per la Cgil, ogni impostazione che si pone agli antipodi della solidarietà, dell'uguaglianza, della progressività contributiva e dell'idea di comunità che c'è dietro la perequazione e al principio in base al quale ciascuno debba contribuire secondo le proprie possibilità e capacità al benessere collettivo.

Con questa procedura si sta mettendo in discussione il patto sociale che rende ogni cittadino uguale nella esigibilità di un diritto fondamentale e nella fruizione di un servizio pubblico a prescindere da dove risiede,

¹⁵ Cfr. <http://www.cgil.it/autonomia-cgil-garantire-uguaglianza-diritti-in-tutte-le-regioni/>.

trasformandolo da diritto in privilegio, alimentando l'idea che l'efficienza e il benessere siano un bene limitato da circoscrivere nei confini regionali e non da condividere ed estendere per raggiungere insieme i più alti gradi di sviluppo, arrivando perfino a ipotizzare l'inaccettabile introduzione di contratti regionali in sanità e nell'istruzione che metterebbe in discussione l'uguaglianza di trattamento di cittadini e studenti, e del personale.

Il separatismo insito in una rivendicazione che mira a risolvere solo in un territorio una problematica comune a tutti (siano i vincoli di spesa o il blocco delle assunzioni o un decreto attuativo mancato), antepo- nendo una presunta «specialità» alla necessità di far uscire tutto il paese, unito, da una condizione di scarsa competitività e di scarso sviluppo, e consentendo a pochi di andare avanti, lasciando indietro gli altri, rom- pendo così ogni vincolo di solidarietà, non può che essere contrastato.

6. Conclusioni

Nel contesto dato, dunque, l'autonomia differenziata non può essere una soluzione percorribile: attribuire ad alcune realtà territoriali la fa- coltà di legiferare su importanti materie quali istruzione, sanità, lavoro, ambiente ecc. senza un quadro nazionale di riferimento comporterebbe la frammentazione di diritti costituzionali indisponibili che, in quanto tali, non possono essere esigibili a geometria variabile. E il fatto che in molti casi la variabile territoriale esista già oggi non è una ragione valida per consentire che sia sempre più determinante domani. Né è pensabile che il trasferimento di risorse dallo Stato centrale a singoli territori, con- seguente al trasferimento di competenze attribuite, possa basarsi, come assicurato dal ministro per gli Affari regionali, sulla spesa storica perché un tale meccanismo comporterebbe una cristallizzazione delle inaccet- tabili disuguaglianze esistenti. Ancor meno accettabile sarebbe legare i trasferimenti alla capacità fiscale dei territori condizionando l'esigibilità di un diritto (alla salute, all'istruzione, al lavoro, all'assistenza ecc.) alla ricchezza di quella regione.

Il legislatore, invece, dovrebbe impegnarsi a investire per ridurre le di- suguaglianze esistenti e a varare norme nazionali che definiscano entro quali confini l'autonomia possa essere esercitata, quali specifiche mate- rie di ciascun ambito possano essere oggetto di delega e rientrare nella disponibilità legislativa delle regioni e quali principi fondamentali non sono passibili di differenziazione territoriale, a cominciare dal sistema di istruzione, la cui unità non deve essere messa in discussione.

RPS

Giordana Pallone

Per fare ciò è necessario che siano adeguatamente normati i Lep e le leggi quadro. Una necessità imprescindibile anche per l'attuazione del federalismo fiscale e la disciplina di un sistema perequativo efficace fondato sulla necessità di redistribuire risorse tra territori in funzione del soddisfacimento di bisogni comuni.

È necessario definire gli obiettivi di servizio, qualitativi e quantitativi, cui regioni ed enti locali devono attenersi nel rispetto di Lep e funzioni fondamentali e in ragione della loro garanzia individuare i fabbisogni standard, partendo dalle condizioni date di ciascun territorio. È necessario definire fondi perequativi per ciascuna funzione finanziati dalla fiscalità generale e ripartiti secondo adeguati indicatori socio-economici ed operare gli investimenti necessari a colmare i divari esistenti.

Non è contrarietà a responsabilizzare i territori o negazione del valore della prossimità delle istituzioni, è contrarietà a sancire la rottura del vincolo di solidarietà di una comunità. Per la Cgil l'orizzonte è sempre stata la realizzazione di un'articolazione istituzionale fondata su un assetto statale decentrato e policentrico nel quale sia chiaro e delineato il concetto di «sistema», che sia capace di attribuire funzioni e relative risorse al soggetto istituzionale più idoneo a svolgerne l'esercizio, ma in un quadro unitario di principi e diritti esigibili e inderogabili su tutto il territorio nazionale. Un assetto capace di valorizzare il sistema delle autonomie, anche restituendo dignità istituzionale agli enti di area vasta e riconoscendo il ruolo delle città metropolitane come motore di sviluppo di importanti aree del paese.

Oggi quel quadro unitario di principi e diritti esigibili e inderogabili non è definito ed è necessario.

Riferimenti bibliografici

- Giannola A. e Stornaiuolo G., 2018, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, «Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez», n. 1-2, pp. 5-52.
- Tuzi F., 2017, *Residui fiscali, cosa dicono i numeri*, 17 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: www.lavoce.info.
- Viesti G., 2018, *Verso la secessione dei ricchi?*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.
- Visco V., 2019, *I due equivoci che inquinano il dibattito su fisco e autonomie*, «Il Sole 24 Ore», 7 maggio.
- Volpe M., 2019, *Federalismo differenziato*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.osservatoriodelsud.it/2019/02/16/federalismo-differenziato-di-mariella-volpe/>.