

Le ragioni del no all'autonomia differenziata

UN PERICOLO CON PESANTI CONSEGUENZE

di Mario Ricciardi

Il disegno di legge Carderoli è sbagliato nei contenuti e nelle procedure. Un iter opaco e confuso che esautorava il Parlamento. Le nefaste conseguenze sul sistema scolastico totalmente "regionalizzato" con rapporti di lavori differenti per territorio. Fine della contrattazione nazionale e della rappresentatività sindacale

Le premesse

Dopo averci a suo tempo regalato quella legge elettorale che lui stesso, in un soprassalto di autocritica sincerità, ripudiò con un'affermazione assai colorita, il ministro delle riforme Calderoli si è rimesso all'opera con il disegno di legge sull'autonomia differenziata, approvato dal Consiglio dei ministri il 2 febbraio di quest'anno. In realtà, come sappiamo, il disegno di legge costituisce l'ultimo atto (per ora) di una storia piuttosto lunga che trova la sua più recente premessa nella riforma del titolo quinto della Costituzione, approvata dal Parlamento nel 2001 e successivamente ratificata da un referendum costituzionale.

La vicenda è troppo nota per soffermarvisi in dettaglio. Basterà qui ricordare, in estrema sintesi, alcuni passaggi fondamentali. Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 veniva approvata la riforma del titolo quinto della Costituzione, che è appunto quello che regola tuttora l'assetto e i poteri delle autonomie locali. Come è noto questa riforma identifica tre ambiti della potestà legislativa che è esercitata, secondo l'art. 117, dallo Stato e dalle Regioni. Il primo ambito è quello delle materie di esclusiva competenza statale, il secondo è quello della cosiddetta legislazione concorrente, il terzo è quello delle materie non riservate alla competenza dello Stato e non soggette a legislazione concorrente, nelle quali la competenza è dunque regionale. Come sappiamo, la distinzione che abbiamo ricordato è stata tutt'altro che pacifica, avendo determinato soprattutto le materie di legislazione concorrente, numerose contro-

versie tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale.

L'art. 116 riguarda poi, nel primo e secondo comma, le cosiddette autonomie speciali, cioè le regioni che per motivazioni storiche godono di condizioni particolari di autonomia, adottate con legge costituzionale. Al terzo comma, tuttavia, l'articolo 116 prevede la possibilità, per le regioni a statuto ordinario, di andare oltre la previsione dell'art. 117, chiedendo di vedersi attribuiti ulteriori spazi di potere sia sulle materie di legislazione concorrente che su alcune materie di competenza esclusiva dello Stato, e precisamente l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali dell'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Per tre lustri gli spazi d'iniziativa consentiti dal terzo comma sono rimasti inutilizzati finché, alla metà del secondo decennio di questo secolo tre regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna hanno preso l'iniziativa per avvalersene, le prime due addirittura indicando dei referendum regionali che hanno visto, nel caso del Veneto, una partecipazione al voto abbastanza ampia.

Incoraggiato dal risultato del referendum il Consiglio regionale del Veneto ha approvato, nel novembre 2017, una proposta di legge da trasmettere al Parlamento nazionale nella quale si richiede (testuale) di «assumersi la responsabilità» in ben 23 materie, sia di competenza esclusivamente statale che concorrente, delineando, di fatto, un vero e proprio "Stato nello Stato". Poco dopo, sul finire della diciassettesima legislatura, le tre regioni proponenti hanno siglato con il governo Gentiloni altrettante

intese. In tali accordi si prevede che il trasferimento dei poteri riguardi soltanto cinque materie, ma anche che queste dovranno essere ampliate in un momento successivo, lasciando dunque aperta la strada ad altri e più avanzati sviluppi. Questi accordi sono tuttavia significativi, più ancora che per le materie “devolute” alla competenza regionale, per il percorso che viene tracciato per raggiungere il traguardo finale, integrando le esili regole procedurali previste dall’art. 116 (cioè l’iniziativa della Regione, sentiti gli enti locali, e l’approvazione da parte delle camere a maggioranza assoluta dei componenti). In realtà, la procedura tracciata in questi ac-

di centro-destra per le elezioni politiche del 25 settembre 2022: coerentemente, il disegno di legge predisposto dal ministro Calderoli ha rappresentato uno dei primi atti della diciannovesima legislatura. Si tratta di un documento abbastanza complesso, la cui ispirazione di fondo è quella di affermare, in teoria, una serie di principi condivisibili, contraddicendoli tuttavia nell’indicazione dei meccanismi politico-istituzionali che dovrebbero dar loro pratica attuazione. Il disegno di legge si apre infatti riaffermando i principi di «unità giuridica ed economica, indivisibilità e autonomia», e gli obiettivi di «semplificazione delle procedure, accelerazione procedi-



cordi è in larga misura giocata in un rapporto tutto interno al negoziato tra il Governo e la Regione interessata, lasciando al “sovrano”, cioè al Parlamento, un ruolo tutt’affatto residuale, escludendo una reale trasparenza e il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali e sociali.

La fine della diciassettesima legislatura ha bloccato sul nascere l’iter delle intese, e nella legislatura successiva, pur essendovi stati alcuni tentativi di creare il quadro normativo indispensabile per procedere, non si sono verificate le condizioni per fare ulteriori passi avanti.

Il disegno di legge del governo Meloni

L’attuazione dell’autonomia differenziata costituiva il secondo punto (dopo l’elezione diretta del capo dello Stato) del capitolo dedicato alle riforme costituzionali nel programma elettorale della coalizione

mentale, sburocratizzazione», che da almeno settant’anni rappresentano l’incipit di qualsiasi ben intenzionata (spesso vanamente) riforma dello Stato e della Pubblica amministrazione. La legge prevede inoltre che la concessione dell’autonomia sia sottoposta a alcuni passaggi parlamentari, ed evoca l’esigenza di dotarsi dei livelli essenziali delle prestazioni allo scopo di avere un quadro di riferimento unitario per quanto riguarda i diritti che devono essere garantiti a tutti i cittadini sull’intero territorio nazionale. Queste affermazioni, di principio e procedurali, che corrispondono non solo al dettato costituzionale ma alle ripetute esigenze di fondo sostenute e più volte rappresentate da una parte della politica e dalla maggior parte degli studiosi, sono tuttavia soltanto la “copertina” del documento i cui contenuti, vale a dire le modalità concrete che il disegno di legge indica nel percorso verso la concessione dell’autonomia, indeboliscono e contraddi-

dicono i principi enunciati.

Ciò accade proprio a partire dal procedimento di approvazione delle intese (art. 2 del disegno di legge) che, come già anticipato nell'anteprima del febbraio 2018, è tutto giocato in un negoziato bilaterale tra il governo e la singola regione, con un intervento soltanto consultivo sia della Conferenza unificata stato-regioni che dei competenti organi parlamentari. Il "rimbalzo" tra queste istituzioni (delineato dal disegno di legge in tempi estremamente veloci: tutto dovrebbe concludersi in 150 giorni) esclude, di fatto, ogni discussione e/o intervento che, con potere decisionale, integri o corregga un atto di così grande rilievo per la vita non solo dei cittadini della singola regione, ma dell'intera comunità nazionale. Alla fine, l'intervento del Parlamento potrà consistere in un'approvazione a scatola chiusa, o in una bocciatura delle intese, dipendendo di fatto dal puntuale quanto passivo sostegno della maggioranza di governo.

Considerazioni per diversi aspetti analoghe si possono fare per quanto riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) definita all'art. 3. La bozza fa riferimento ai commi 791-801 della legge di bilancio per il 2021, (L. 197/2022). In questi commi si istituisce, e si definiscono i compiti, della "cabina di regia" per la definizione dei LEP. Tale organismo, presieduto dal capo del governo e composto da diversi ministri, dal presidente della Conferenza delle regioni, e dai presidenti dell'Unione delle province e dell'ANCI, agisce sulla base dei dati forniti da un organo tecnico, la commissione tecnica per i fabbisogni standard. Tutto il meccanismo delineato dalla legge "sequestra" in realtà la definizione di un elemento di enorme importanza politica (i livelli essenziali delle prestazioni sono una componente fondamentale dello stesso diritto di cittadinanza, e la loro definizione è cruciale per la concreta realizzazione di tantissimi articoli della nostra Costituzione), in una dimensione minimale/amministrativa, "fotografando" fabbisogni e costi standard, e cristallizzando, in realtà, i grandi divari già esistenti sul territorio nazionale. Nel loro insieme, insomma, gli articoli 2 e 3 del disegno di legge prefigurano un meccanismo dal quale è assente qualunque approfondita e partecipata valutazione, da svolgere nelle sedi istituzionalmente a ciò deputate, dello scenario generale, delle esigenze e delle

prospettive nelle quali dovrebbe inserirsi la concessione dell'autonomia differenziata alle singole regioni.

Il resto del disegno di legge si inserisce e completa la logica ora descritta. Naturalmente, per consentire alle regioni di adempiere alle moltissime funzioni che verrebbero loro attribuite sarebbe necessario trasferire loro personale, strutture, risorse, attraverso la «compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati sul territorio regionale». Si tratterebbe di un esodo imponente, se si pensa alle 23 competenze richieste nel 2017 dalla regione Veneto, (ma anche alle 16 richieste dalla regione Emilia Romagna nel testo concordato con il governo Conte nel febbraio 2019) che di conseguenza chiedeva di trattenere in regione il 90 per cento dei tributi pagati nel territorio regionale. Ebbene, questa cruciale partita dovrebbe essere giocata, in base all'art. 5 del disegno di legge, in un rapporto tra Stato e singola Regione del quale dovrebbero essere protagonisti un "rappresentante" per ciascuno dei ministri degli affari regionali e dell'economia e di ciascuna delle amministrazioni competenti, e "rappresentanti" regionali. Vale a dire: dopo che la decisione è stata presa (con le opache modalità che abbiamo ricordato) la sua attuazione verrebbe affidata a un rapporto ancora una volta solitario tra governo e singola regione, affidato alle rispettive burocrazie. La durata delle intese è praticamente a tempo indeterminato, visto che l'art 7 stabilisce una prima durata non superiore a dieci anni, ma rinnovabile *ad nutum* delle parti. Interessante notare che anche la sorveglianza sull'effettiva applicazione delle intese, sull'uso delle risorse e sul cruciale aspetto dell'effettivo rispetto dei LEP spetterà alla Presidenza del consiglio e alla Commissione paritetica di cui all'art 5, escludendo ancora una volta ogni ruolo del Parlamento nazionale.

Tutto questo dovrà avvenire, in base all'art 8 del disegno di legge, rispettando la consueta, ossessiva formula dell'esclusione di «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Talché resta da chiedersi il senso di quanto scritto nell'art. 9, che confusamente prevede «previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili», e con i "paletti" indicati nell'articolo stesso, le «misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale».



Una risposta sbagliata

Questi sono dunque, riassunti e commentati in breve, i contenuti del disegno di legge che si appresta a compiere il suo iter davanti al Parlamento. Si tratta di un disegno di legge profondamente sbagliato, per diversi motivi.

Il motivo fondamentale è, ad avviso di chi scrive, perché rappresenta la risposta sbagliata a una serie di problemi che sono effettivamente sul tavolo della politica e richiederebbero un'ampia discussione e un ben più elevato livello di risposte. La crisi delle istituzioni è evidente, e numerose ne sono le manifestazioni. Se ne possono ricordare alcune, in un elenco che sarebbe assai lungo: la sfiducia dei cittadini, che si manifesta con l'elevata astensione al voto, sia per le elezioni politiche che, in maniera ancora più evidente, per le elezioni regionali; il ruolo sempre più marginale del Parlamento, spesso ridotto a una semplice sede di ratifica di decisioni prese altrove; il meccanismo di produzione delle leggi, sempre più simile a una giungla inestricabile nella quale è più facile perdersi che orientarsi; il ridimensionamento sempre più evidente della funzione dei corpi intermedi, il cui ruolo è certamente e ontologicamente "di parte", ma dalla cui dialettica con le istituzioni possono venire e sono concretamente venuti nel recente passato apporti fondamentali per il governo del paese.

A questa crisi multiforme non si dà soluzione né con il ritorno a un anacronistico centralismo (o addirittura a un centralismo ancora maggiore, come vorrebbe ad esem-

pio la riforma della presidenza della repubblica) né con forme di federalismo dissolutivo come quella adombrata dalla riforma Meloni/Calderoli.

La riforma Calderoli è infatti una torsione che, se non fosse drammatica, sarebbe quasi parodistica delle esigenze e del dibattito che è stato alla base del regionalismo. Non sarà necessario ricordare qui che la realizzazione dell'ordinamento regionale è stata a lungo una bandiera della sinistra nel nostro paese: furono necessari venticinque anni dopo la fine della seconda guerra mondiale per arrivare a realizzarla in concreto e fu una conquista importante. L'idea che l'ispirava era quella di creare sedi istituzionali che completassero e collegassero la rete delle autonomie locali per avvicinare le istituzioni ai cittadini dando ulteriori spazi alla democrazia, certamente non quello di creare califfati come purtroppo è avvenuto in diversi casi, e tanto meno repubblicette chiuse in se stesse e assurde nel contesto europeo.

Il tema centrale nel dibattito politico istituzionale dovrebbe essere, oggi, quello di rinsaldare il rapporto tra cittadini e istituzioni. Si può pensare che ciò accada rafforzando un neocentralismo burocratico nelle singole regioni e approfondendo i divari e le disuguaglianze a livello territoriale? Oppure il tema non è piuttosto quello di ripensare un nuovo rapporto tra Stato e Regioni, evitando l'abnorme gonfiamento di nuove burocrazie, e riducendo, anziché allargarle, le disuguaglianze tra i cittadini delle diverse zone del paese? L'opposizione all'autonomia differenziata dovrebbe essere dunque in nome di un nuovo equilibrio tra Stato e Regioni, che non signifi-

chi un ritorno al centralismo, ma ritrovi le ragioni originarie (verrebbe da dire “native-costituzionali”) del regionalismo.

Lavoro e diritti diversificati per territorio

Il disegno di legge Meloni/Calderoli delinea, come abbiamo detto, il percorso che l'autonomia differenziata dovrebbe compiere per realizzarsi nelle singole regioni. Ciò che potrà accadere alla fine di questo tracciato può essere però immaginato sulla base dei numerosi indizi che sono a nostra disposizione. L'indizio forse più evidente è rappresentato da ciò che è accaduto nell'ambito della sanità che è, come sappiamo, quasi integralmente regionalizzata. Qui i divari tra le diverse zone del paese non si sono affatto accorciati, in un contesto, peraltro, di continuo ridimensionamento delle prestazioni erogate ai cittadini anche nelle regioni più “virtuose”.

Non è neppure molto difficile immaginare cosa potrebbe accadere nella scuola. Il ministro Valditara ha peraltro fatto un'affermazione assai significativa quando ha detto che chi vive in una regione in cui è più alto il costo della vita dovrebbe avere retribuzioni maggiori rispetto agli altri lavoratori. La successiva affermazione/smentita (una delle tante) secondo cui il ministro ha poi detto di non voler abolire il contratto nazionale (e ci mancherebbe...), in realtà non smentisce niente. Non c'è bisogno di abolire il contratto nazionale per svuotarlo fino a farlo morire: basta ridurlo a un documento che si occupa di pochi argomenti (“leggero” come dicono gli addetti ai lavori) mentre il “cuore” delle materie, a partire dal salario, viene di fatto affidato a accordi territoriali. Occorre ricordare, peraltro, che il contratto nazionale non gode attualmente, in particolare nei settori pubblici, di ottima salute. Dopo dieci anni di blocco contrattuale e una breve ripresa sul finire del decennio scorso, i rinnovi contrattuali faticano a concludersi, con slittamenti temporali che proiettano gli accordi ben oltre il triennio di validità, con effetti estremamente nocivi dal punto di vista sia salariale che normativo. Mentre gli stanziamenti di risorse per i contratti avvengono con il contagocce, i governi hanno invaso a più riprese con interventi legislativi il terreno che la legge stessa aveva riservato al confronto negoziale. In un contesto del genere, che richiederebbe una decisa inversione di

rotta per restituire al contratto nazionale il ruolo di presidio dei salari e dei diritti, l'autonomia differenziata potrebbe essere, al di là della sua nominalistica conservazione, il colpo di grazia.

Un meteorite sulla scuola e la sua organizzazione

Per farsi un'idea su ciò che potrebbe accadere nel caso in cui l'autonomia differenziata piombasse come un meteorite sulla scuola italiana può essere poi utile non solo vedere le già menzionate intese preliminari stipulate da tre regioni del nord con il governo Gentiloni ma, ancor più, leggere la “Proposta della regione del Veneto d'intesa con il governo per l'attuazione dell'art 116 terzo comma della Costituzione” approvata nel 2017 dal consiglio regionale, da cui traspare con nettezza il disegno di impadronirsi del sistema dell'istruzione non soltanto con un trasferimento di competenze e di poteri, ma soprattutto attraverso il controllo regionale sui vertici del sistema. La “proposta” veneta prevede infatti di spostare alle dipendenze della Regione il personale degli uffici regionali e territoriali, e i dirigenti scolastici, con l'obiettivo evidente di controllare gli indirizzi – e direttamente o indirettamente – e anche i contenuti della formazione scola-



stica, con conseguenze soltanto immaginabili sui contenuti, sulla qualità, sull'inclusività dei percorsi educativi. Ma anche soltanto limitandosi alle questioni più direttamente sindacal/contrattuali, si può verificare intanto che, stando alla proposta, il personale del vertice amministrativo dell'istruzione diventerebbe personale regionale, e i dirigenti scolastici anch'essi dipendenti della Regione, con uno Stato giuridico che non è puntualmente indicato nella proposta, anche se si prevede che a essi continui ad applicarsi il contratto dell'area dirigenziale dell'istruzione. Diverso, secondo il documento, dovrebbe essere invece il destino del personale docente, educativo ed Ata: il personale già nei ruoli rimarrebbe nei ruoli statali. Nei ruoli regionali sarebbe invece inserito il personale assunto successivamente all'approvazione della devoluzione, insieme a coloro che vorranno trasferirsi. A tutti costoro continuerebbe ad applicarsi il contratto nazionale dell'istruzione e ricerca, ma fortemente depotenziato, in quanto acquisterebbe rilevanza un livello contrattuale integrativo di competenza regionale. Tutto questo introdurrebbe alcune modifiche di grande importanza nel sistema contrattuale, sulle quali è possibile avanzare alcune ipotesi.

Frammentato il sistema negoziale

Innanzitutto, se si realizzasse questo progetto, il contratto nazionale rimarrebbe per tutti i lavoratori come disciplina economica e normativa di base, che poi le regioni "autonome" integrerebbero con contenuti e risorse proprie: vi sarebbe insomma un contratto nazionale che vedrebbe una contrattazione integrativa gestita dalle Regioni, con risorse che, essendo trattenute sulla fiscalità in precedenza dovuta allo Stato, dipenderebbero dalla "ricchezza" fiscale delle singole regioni, realizzando così una significativa diversificazione dei salari (e conseguentemente dei contenuti normativi) su base territoriale.

Naturalmente ci si deve chiedere chi sarebbe a gestire questa contrattazione regionale. Occorre ricordare che il D.lgs. 165/2001 regolamenta in maniera dettagliata soltanto le procedure e le regole sulla rappresentatività sindacale a livello di contrattazione nazionale di comparto, mentre rinvia alla contrattazione le procedure della contrattazione integrativa. Certamente sa-

rebbero le autorità politiche regionali visto che la struttura del vertice amministrativo della scuola passerebbe direttamente alle dipendenze della Regione, restituendo così di fatto al datore di lavoro politico il diretto protagonismo al tavolo delle trattative, con tutte le conseguenze e i rischi del caso. Ci si può chiedere infine, se a contrattare dalla parte del sindacato sarebbero ancora le organizzazioni rappresentative e firmatarie del contratto a livello nazionale, oppure a trattare sarebbero soggetti "rappresentativi", o battezzati come tali, magari a livello regionale.

Anche limitandosi al disegno adombrato nel progetto di una delle regioni più ricche e importanti del paese per quanto riguarda la disciplina dello stato giuridico del personale si può vedere insomma che l'effetto più immediato dell'autonomia differenziata sarebbe quello di spezzare l'unitarietà del sistema d'istruzione. Questo è esattamente il contrario di ciò di cui avrebbe bisogno l'Italia, dove le differenze già esistenti, determinate da uno sviluppo storicamente squilibrato e da politiche recenti sempre più miopi, hanno indebolito la scuola e con essa il nostro futuro. Basti fare riferimento a una recentissima ricerca Svi-mez che fotografa "due scuole", con enormi differenze tra nord e sud, quanto alla qualità delle strutture e perfino del tempo a disposizione di docenti e allievi. Già nel 2018 la CGIL evidenziava, tra i divari esistenti tra le regioni, che quanto ai posti disponibili negli asili nido, di fronte a una situazione (quasi) soddisfacente nelle regioni del nord, vi fosse una situazione drammaticamente carente nelle regioni del meridione. Un altro indicatore allarmante (tra i tanti) sottolineato dall'indagine riguarda l'abbandono degli studi dopo la licenza media, molto più diffuso nelle regioni del sud Italia. Se si andasse ancora più in profondità le differenze emergerebbero sicuramente all'interno degli stessi territori, in un sistema scolastico cui si continuano a sottrarre risorse, con il risultato di approfondire i divari tra chi sta relativamente meglio e chi è costretto a sopravvivere con sempre maggiori difficoltà. Qui si apre un discorso che ci porterebbe lontano.

Il tema, qui e ora, è tuttavia quello di opporsi a un progetto, l'autonomia differenziata, che rappresenta un serio pericolo per l'istruzione e per l'intero paese.