



INTERVENTO DI GIANNI PERACCHI, SEGRETARIO GENERALE CGIL BERGAMO

Il rapporto tra centro e periferie, tra attività amministrativa locale, legislazione regionale, normative nazionali e sovranazionali è un tema centrale e strategico che riguarda l'architettura di qualsiasi governo democratico.

Cercare di capire quale possa essere un giusto baricentro tra queste diverse angolature, cogliendo specificità locali da un lato ed evitando pulsioni separatistiche dall'altro è, quindi, un obiettivo importante, soprattutto di questi tempi.

Tempi in cui si rafforza la necessità di garantire uguali opportunità e diritti generali nel rispetto del dettato costituzionale, nell'ottica di una maggiore integrazione sovranazionale e nella prospettiva di ridurre le disuguaglianze.

Naturalmente, secondo un principio che va sempre tenuto presente: uguaglianza non significa egualitarismo; saper cogliere e valorizzare le differenze - di ogni genere - significa offrire risposte mirate e quindi più giuste.

L'attualità del dibattito sull'autonomia differenziata, imposto dall'agenda politica del governo precedente e dal referendum preelettorale di regione Lombardia, merita quindi un primo approfondimento, pur nel mutato quadro politico di queste settimane.

CRONISTORIA IN PILLOLE

Nella primavera del 2017 Veneto e Lombardia promuovevano un referendum consultivo per il 22 ottobre dello stesso anno, per chiedere ai rispettivi cittadini se volevano che la Regione avesse maggiore autonomia.

Contestualmente, l'Emilia Romagna apriva un confronto con attori istituzionali, economici e sociali del territorio per avviare la procedura costituzionale prevista dall'articolo 116 terzo comma.

Tra le fine del 2017 e le prime settimane del 2018, seppur a Camere sciolte per la fine della legislatura, avevano inizio le trattative tra il Sottosegretario agli Affari Regionali Bressa e le tre Regioni. Trattative che portavano alla stipula di tre accordi preliminari sulle cui basi proseguire il confronto nella successiva legislatura.

In quei mesi venivano discusse e approvate delibere regionali anche da parte di altre amministrazioni desiderose di chiedere a loro volta ulteriori forme di autonomia.

In seguito alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 e alla formazione del nuovo Governo, il Ministero degli Affari Regionali e delle Province Autonome veniva affidato ad Erika Stefani della Lega che, come era facile prevedere, avviava subito la ripresa dei negoziati con le tre Regioni "capofila", annunciando come imminente il raggiungimento di un accordo definitivo.

Alla vigilia di Natale dichiarava che il Consiglio dei Ministri avrebbe approvato le intese nel febbraio del 2019. Contestualmente avevano inizio incontri tra Ministro e Presidenti delle altre regioni, quali Piemonte, Liguria, Campania.

In tale data, pur non avendo concluso i tavoli tecnici tra le delegazioni regionali e i rispettivi ministeri, veniva presentata una bozza di accordo sulla parte generale.

Nel Consiglio dei ministri del 26 giugno 2019, veniva rinviata l'approvazione in seguito alla presentazione di un parere critico del Dipartimento Giuridico e Legislativo di Palazzo Chigi.

Le difficoltà di misurarsi con una procedura complessa e mai attuata sono, quindi, risultate immediatamente evidenti e si è da subito ravvisata, anche in casa nostra, la necessità di rompere il velo di mistero sulle trattative, in corso ormai da un anno, di cui erano noti al dibattito pubblico solo i titoli, senza che vi fosse stato alcun coinvolgimento né delle istituzioni (salvo le delegazioni tecniche), né delle parti sociali, né della società civile. Erano note solamente le richieste delle Regioni approvate con le rispettive delibere, la bozza della parte generale e le bozze di febbraio, divulgate da siti non ufficiali.

TRE ISTANZE DIVERSE

Le tre intese sul tappeto sono molto diverse fra loro. Per quanto incisivo, il decentramento Emiliano è limitato ad alcuni punti delle materie concorrenti indicate nell'articolo 117 della Costituzione, espandendo in molti casi

funzioni già della regione. Quello del Lombardo-Veneto riguarda, invece, tutto ciò che è possibile decentrare dell'intero ventaglio delle 23 materie concorrenti. Ci sono scuola, sanità, ambiente, rifiuti, territorio, protezione civile, finanza locale, commercio estero, rapporti con l'Unione europea, infrastrutture stradali e ferroviarie, porti e aeroporti, demanio, sistema camerale e molto altro.

Inoltre, mentre il progetto dell'Emilia è aperto sui meccanismi di finanziamento, quello del Lombardo-Veneto è lapidario sul fatto che tutto dovrà essere finanziato con partecipazioni ai tributi erariali.

ALCUNI NODI FISCALI

Un punto cruciale del dibattito sull'autonomia differenziata è quello relativo ai trasferimenti di risorse. Un dibattito portato all'estremo dalle istanze di Lombardia e Veneto che, cavalcando la retorica infondata del residuo fiscale (la differenza tra il gettito generato sul territorio e la spesa dello Stato sullo stesso), hanno chiesto di trattenere le risorse prodotte sui rispettivi territori; il Veneto ha chiesto di trattenere i 9/10 del gettito Irpef, Irap e Iva.

Una pretesa, questa, incostituzionale, demagogicamente incardinata sullo stereotipo - largamente infondato, come ha ben argomentato Svimez - del Nord depredata delle sue risorse a favore del Sud "spendaccione".

Va detto che l'argomento del residuo è stato accantonato dallo stesso ex Ministro Stefani.

Per quanto riguarda, invece, il trasferimento delle risorse sulla base della spesa storica va sottolineato come rimarrebbero tutte le criticità relative alla cristallizzazione delle disuguaglianze esistenti.

L'Emilia Romagna, pur rimanendo nel solco dei principi costituzionali, è andata più o meno in quest'ultima direzione, chiedendo il trasferimento delle risorse che lo Stato destina alla regione per svolgere le funzioni oggetto di trasferimento.

Ma ci potrebbe essere un'altra soluzione: l'individuazione dei fabbisogni standard. Si tratta di un sistema di calcolo delle risorse per finanziare i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) previsti dalla Costituzione. Ad oggi però, non essendo mai stati definiti completamente i LEP, i fabbisogni standard continuano ad essere parametrati sulla spesa storica; se non meglio definiti provocherebbero, dunque, il perpetrarsi di distorsioni e divari.

È quindi improponibile una impostazione che preveda trasferimenti di risorse che si basino sulla spesa storica. Sarebbe invece necessario, come richiamato dalla stessa Corte dei Conti, dal Sose, dalla Corte Costituzionale, individuare i Livelli Essenziali delle Prestazioni e dei fabbisogni standard che tengano conto del contesto demografico, sociale, ambientale di ciascun territorio.

Peraltro questa operazione, prima ancora che per rispondere alle istanze regionali di autonomia, andrebbe fatta per colmare i divari esistenti e per far sì che lo Stato garantisca a tutti i cittadini, in ogni territorio, prestazioni e servizi pubblici efficienti.

NODI POLITICI

Ma i LEP, da soli, non bastano. Sono necessarie norme che fissino le materie in nessun caso regionalizzabili, a cominciare dalle norme generali sull'istruzione.

Inoltre, va sempre tenuto in considerazione che le richieste di alcune Regioni, in particolare Lombardia e Veneto, risalgono all'impostazione della Lega delle origini, che vede la contrapposizione tra un Nord efficiente e ricco e un Sud incapace di gestire le risorse e "arretrato" da cui separarsi. Va però tenuto ben presente anche il fatto che le richieste di autonomia si radicano in alcuni limiti originari del Titolo V riformato e, soprattutto, nel mancato completamento della sua piena attuazione.

Infatti oggi abbiamo:

- una legislazione concorrente eccessiva (in minima parte superata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale);
- un decentramento funzioni in un contesto di centralismo finanziario che ha scaricato sugli enti locali tutte le problematiche (discrasia aggravata con la crisi economica e i tagli lineari);
- l'assenza di un luogo istituzionale di cooperazione tra livelli di governo

A questi nodi se ne aggiunge un altro, decisamente, importante: l'Italia è un Paese con un alto livello di disuguaglianze nella fruizione dei servizi pubblici e nell'esigibilità di diritti fondamentali.

In questo contesto attribuire ad alcune realtà territoriali la facoltà di legiferare su materie quali istruzione, sanità, lavoro, ambiente ecc. senza un quadro nazionale di riferimento, comporterebbe la frammentazione di diritti che non possono essere a geometria variabile.

È necessario un ribaltamento di prospettiva che coinvolga anche gli ambiti già normati come i LEA in sanità, dove persiste un divario di esigibilità, qualità e appropriatezza da territorio a territorio per la differente pianificazione e organizzazione regionale.

Ciò non significa tollerare sprechi e sistemi gestionali inadeguati che pure esistono nel Paese.

Significa, piuttosto, partecipare ad un progetto che accentui, in un logica solidaristica, il livello di responsabilizzazione dei governi, nazionale e dei territori.

Infine, c'è il nodo dei contratti regionali, della pretesa di alcune regioni di operare in autonomia in materia di formazione, reclutamento e inquadramento del personale in sanità e in istruzione, rompendo così l'unità della contrattazione nazionale e generando una inaccettabile differenziazione non solo per i lavoratori coinvolti, ma anche per cittadini e studenti che - in quei territori - si troverebbero davanti personale medico o docente formato e inquadrato secondo parametri diversi dalle disposizioni nazionali e diversi a seconda della regione.

Non si tratta di preservare lo stato di cose esistenti o di non voler cambiare nulla.

Ribadisco, il nodo non è contrarietà a responsabilizzare i territori o negare il valore della prossimità delle istituzioni, è contrarietà alla rottura del vincolo di solidarietà di una comunità con una conseguente frammentazione dei diritti civili e sociali fondamentali.

IN ESTREMA SINTESI

Ci sono principi fondamentali e norme generali che non possono variare da territorio a territorio cui non si può derogare, anche a tutela dei territori che richiedono l'autonomia. Sono, ad esempio, pilastri fondamentali da preservare, rispetto a quanto ipotizzato nei testi che sono circolati, sanità, istruzione, assunzioni e politiche contrattuali e del lavoro.

Da essi derivano prestazioni essenziali che devono essere garantite ovunque dal governo pubblico, con un sistema di distribuzione delle risorse fondato sulla perequazione che, rispondendo al principio di solidarietà, non penalizzi le regioni con minore capacità fiscale.

Solo in questa cornice unitaria, ancora da definire, può essere agita un'autonomia che sia valorizzazione della prossimità e non presunzione di autosufficienza.

Due incisi ad integrazione di queste prime osservazioni:

Qualche coerenza in più anche in casa nostra forse sarebbe utile: mi riferisco alla posizione della CGIL nazionale (direttivo) sul referendum costituzionale del 2017 (contrarietà parziale per eccesso di centralismo).

Convergenza piena con la posizione della curia vescovile in occasione del referendum lombardo.

Dicevo, all'inizio, del **CONTESTO POLITICO ATTUALE RADICALMENTE CAMBIATO** Punto 20) del programma del Conte bis.

È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell'unità giuridica e economica; definisca i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni *standard*, attui compiutamente l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che prevede l'istituzione di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi.

Ciò eviterà che questo legittimo processo riformatore possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese.

Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute - di natura politica, giuridica, economica e sociale - che questo trasferimento determina, occorre procedere con la massima attenzione.

In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione.

È inoltre necessario rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle città metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli comuni, sopprimendo gli enti inutili.

Occorre, infine, garantire il rispetto delle autonomie a statuto speciale e la tutela delle minoranze linguistiche.

Oggi, quindi, ci cimentiamo in un primo approfondimento politico ed istituzionale che andrà successivamente affinato. Accentueremo il punto di vista regionale, ben sapendo che, dopo l'insediamento del nuovo governo, c'è stato il rilancio polemico e strumentale del tema autonomia parte di Zaia e Fontana. Non può, infine, non essere citata l'ennesima bufala leghista con Fedriga in Friuli Venezia giulia per l'impugnazione da parte del nuovo governo delle attribuzioni di competenze alla regione del nord est. In effetti l'impugnazione c'è stata ma altro non è che la conseguenza di una contestazione formale mossa dalla ex ministra Stefani, quindi dal governo precedente, alla giunta friulana.