

NUOVI *argomenti*

Mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil della Lombardia

Numero 8/9 • Agosto-Settembre 2019

Spedizione in abbonamento postale 45% art. 2 comma. 20/B legge 662/96 - filiale di Milano



AUTONOMIE DIFFERENZIATE

Quali, come?

NUOVI argomenti

Mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil della Lombardia

Sommario

- 3** **Introduzione**
- 4** **Autonomia:
una discussione complessa**
Valerio Zanolla
- 8** **Efficienza economica
e finanziaria**
Francesco Montemurro
- 14** **Differenziazione,
autonomia e unità**
Roberto Bin
- 20** **Autonomia, per fare
cosa e come?**
Giordana Pallone
- 38** **Il diritto
di sperimentare**
Marcello Gibellini
- 40** **Occorrerebbe ridisegnare
le regioni**
Erasmus Saccoman

- 42** **Conclusioni**
**Autonomia: un tema
da affrontare con serietà**
Ivan Pedretti



Nuovi Argomenti Spi Lombardia

*Pubblicazione mensile del Sindacato Pensionati Italiani
Cgil Lombardia*

Numero 8/9 • Agosto-Settembre 2019

Direttore responsabile: Erica Ardentì

Editore: MIMOSA srl uninominale, presidente Pietro Giudice

Impaginazione: A&B, Besana in Brianza (MB)

Prestampa digitale, stampa, confezione:

RDS WEBPRINTING S.r.l.

Via Belvedere, 42 - 20862 Arcore (MB)

Registrazione Tribunale di Milano n. 477 del 20 luglio 1996

Numero singolo Euro 2,00

Abbonamento annuale Euro 10,32

Introduzione

Il 24 settembre scorso a Bergamo lo Spi Lombardia ha organizzato un seminario dedicato al tema dell'autonomia differenziata.

L'iniziativa è nata dal bisogno di fornire al nostro gruppo dirigente territoriale elementi di riflessione, dati reali, oltre a una ricostruzione di quello che è stato l'iter anche legislativo oltre che politico di una questione così complessa da affrontare come quella dell'autonomia.

Cosa vuol dire, infatti, parlare di autonomia differenziata al di là di una mera propaganda elettorale o strumentale per raccogliere consenso e coagulare a destra – magari attraverso referendum come avvenuto in Lombardia e Veneto – un malessere diffuso nella popolazione?

E cosa vuol dire autonomia differenziata rispetto alle materie su cui viene richiesta? Come tutelare diritti che devono essere universali (pensiamo solo alla sanità e all'istruzione per fare un esempio, ma ce ne sa-

rebbero tanti altri), diritti che non possono tradursi in diseguaglianze economiche, di opportunità, sociali dei cittadini?

Su questi temi si sono confrontati i relatori, da Francesco Montemurro a Roberto Bin, a Giordana Pallone, offrendoci analisi che hanno indagato i vari aspetti della questione. ■

AUTONOMIA: UNA DISCUSSIONE COMPLESSA

Valerio Zanolla *Segretario generale Spi Lombardia*

Quando abbiamo pensato di organizzare questa giornata seminariale sul tema dell'applicazione dell'articolo 116.3 della Costituzione – che alcuni chiamano autonomia differenziata, altri spezzatino Italia, altri ancora la secessione dei ricchi – vi era un governo in carica che, in maniera contraddittoria e carsica, stava portando avanti una discussione e un confronto con le regioni interessate.

Si trattava, appunto, di un confronto molto sotto traccia ma che dai messaggi e dagli strepiti dei due principali politici interessati, i governatori di Lombardia e Veneto, pareva oramai giunto a termine con accordi e normative dirimpenti per l'unità del paese. E, a mio parere, molto distanti dai dettami dell'articolo 116 della Costituzione.

La caduta del governo per opera di Salvini ha riportato il tutto a come era prima del 4 marzo 2018 anche se, nell'accordo siglato tra le forze che sostengono la nuova compagine, al punto 20 dei 29 sottoscritti si afferma che “è necessario completare il processo di autonomia differenziata”.

Partendo da dove? Bisogna chiarirlo.

Non c'è dubbio però che con il nuovo governo – lo si evince dai contenuti del punto 20 – la questione è di molto cambiata anche se difficilmente le cose lì scritte potranno soddisfare le aspettative dei due schieramenti contrapposti.



Da una parte chi era partito con l'idea della secessione, magari ora si accontenterebbe dei 9/10 delle imposte da tenere sul suo territorio (cosa ovviamente impossibile da ottenersi) e dall'altra chi considera le modifiche dell'articolo della Costituzione realizzato nel 2001 un errore e un cedimento alla Lega di Bossi.

Guardando in casa della sinistra potremmo prendere

in prestito quanto scritto dal professor Roberto Bin in un'interessante *lectio magistralis* tenuta in parlamento. Bin fa notare che ogni qual volta il centro sinistra abbia messo le mani sulla materia della autonomia si è scottato.

Ha, infatti, osservato: “*l'autonomia regionale, le istanze federalistiche, la richiesta di potenziamento e di differenziazione delle regioni hanno segnato nell'ultimo ventennio la crisi delle maggioranze di governo di centrosinistra e l'insuccesso elettorale delle stesse. La riforma del Titolo V del 2001 ha anticipato le elezioni di quell'anno: il centrosinistra ha voluto 'forzare' l'approvazione della riforma, nella speranza di poter godere del consenso delle forze autonomistiche, ma non è andata così: ha perso le elezioni, anche se solo pochi mesi dopo il referendum costituzionale avrebbe segnato un voto favorevole alla riforma. Quando il centro-sinistra vinse, per pochissimi voti, le elezioni nel 2006, si mise in moto un'altra stagione di attuazione del 116.3, che culminò con il di-*

segno di legge Lanzillotta, in cui si delineava un'ipotesi interessante di attuazione della disposizione costituzionale, poi però le elezioni del 2008 hanno azzerato tutto, rovesciando la maggioranza politica. Ancora: il giorno prima delle elezioni del 4 marzo dello scorso anno, il sottosegretario alla presidenza del governo Gentiloni, aveva siglato l'accordo quadro per l'attuazione del 116.3 con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: ma ancora una volta le elezioni hanno castigato la maggioranza uscente".

E da destra? Se guardiamo cosa ha fatto il centro destra dal 2001 al 2006 vediamo che tutto tace, non c'è nessuna richiesta da parte delle regioni in tema di rafforzamento delle autonomie regionali. Guarda caso, appena torna al governo il centrosinistra (governo Prodi, 17 maggio 2006 - 8 maggio 2008) parte un'iniziativa della Lombardia e del Veneto. Come torna al governo il centrodestra, a metà 2008, l'iniziativa si ferma, dopodiché la richiesta di dar corso all'attuazione dell'articolo 116 viene ripresa durante il governo di centrosinistra della precedente legislatura. Insomma, c'è un'evidente strumentalità politica in tutto il processo verso l'autonomia differenziata. La sinistra interviene e perde le elezioni, la destra non interviene e le perde lo stesso. Forse nel nostro Paese il tema è utile solo a fare propaganda anche se l'autonomia quando riguarda noi stessi è vista con favore, diversamente da quando riguarda altri.

Discutendo di questo argomento mi è capitato, infatti, diverse volte di sentire dei compagni chiedere: "perché mai devono esserci ancora delle regioni a statuto speciale a oltre settant'anni dalla promulgazione della Costituzione italiana?". L'articolo 116 stabilisce che alcune Regioni siano a statuto speciale in seguito alla loro storia particolare: Regioni di frontiera, abitate da gruppi linguistici particolari o animate da un forte spirito autonomista.

Il comma 3 dello stesso articolo consente anche alle altre Regioni di acquisire maggiori autonomie. Si tratta di una soluzione alla duplice esigenza di incrementare le autonomie locali ma anche di mantenere uno stato unitario, senza modificare l'impianto della Costituzione, che altrimenti trasformerebbe la Repubblica in uno Stato federale. Tal conferimento di poteri non è però semplice né automatico, ma prevede una

procedura che richiede l'approvazione della Camera, ossia dei rappresentanti di tutti i cittadini e non solo di quelli della Regione interessata. Ma torniamo alle forze politiche, persino la Lega – quindi la forza politica che a parole si dichiara la più convinta – si dibatte in una contraddizione molto forte. Le proposte di autonomia della Lombardia e del Veneto sono nel solco del programma della Lega Nord di influenza bossiana, al limite del secessionismo. Oggi, invece, la Lega di Matteo Salvini pretende di essere un partito nazionale, addirittura sovranista. Difficile che in questo partito tutti siano concordi nel chiedere che lo Stato sovrano perda una serie di competenze su questioni cruciali come l'istruzione, la sanità, l'ambiente, la tutela dei beni culturali a favore di alcune regioni del Nord! Difatti in quattordici mesi di governo della Lega non sono stati fatti dei passi avanti, come accaduto ogni volta che il centro destra ha governato. Ma anche qui c'è una contraddizione: per combattere il secessionismo leghista abbiamo usato strumenti cari alla destra, come il patriottismo, che adesso la destra leghista – assieme alla Meloni – ha messo alla base del suo sovranismo e del neo nazionalismo.

Insomma siamo vittime delle contraddizioni della destra eppure non sono mancati intellettuali progressisti e di sinistra che abbiano saputo analizzare i caratteri del Risorgimento e della formazione dello stato nazionale.

Tornando all'oggi, il nuovo accordo giallorosso ci fa ripartire dal punto 20 del suo programma di governo, che indica come percorso un testo sicuramente più mite e più coerente con la Costituzione modificata nel 2001. Infatti afferma come sia:

1. "necessario completare il processo di autonomia differenziata" – che è già avviato, penso si faccia riferimento agli accordi sottoscritti con il governo Gentiloni a fine 2018;
2. che questa deve essere "giusta e cooperativa" – ed è la novità più forte che cancella le posizioni ventilate a febbraio-maggio 2019;
3. "che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà";
4. così come deve essere salvaguardata "la tutela dell'unità giuridica e economica" oltre che sociale del paese;

5. nella parte finale si recupera il ruolo del Parlamento che pare vada coinvolto anche prima degli accordi con la singola regione. Accordi che poi dovranno essere votati a maggioranza dal Parlamento stesso.

Qui mi pongo una domanda: dove sta

scritto che la negoziazione tra Stato e Regioni debba avvenire in un rapporto diretto tra singola Regione e governo senza una contemporanea discussione in Parlamento? Sempre gli esperti ci fanno notare che l'articolo 8 della Costituzione prevede lo stesso metodo per le confessioni religiose non cattoliche.

Escludere il potere del Parlamento, che deve svolgere un esame di merito delle intese, appare infatti inammissibile, tanto più che tali intese sottraggono allo stesso Parlamento funzioni e competenze legislative. In sostanza non si tratta di un accordo privatistico.

Il testo del programma di governo poi raccomanda la massima attenzione nel definire le materie e le competenze per vederne le ricadute politiche, giuridiche, economiche e sociali.

Un altro aspetto molto delicato è quello dove, nel testo, si chiede di definire i livelli essenziali delle prestazioni i cosiddetti Lep riguardanti i diritti civili e sociali.

E si chiede di definire i fabbisogni standard. Infatti si potrebbe far notare che, a oggi, non sono ancora stati determinati i fabbisogni standard delle spese regionali collegate ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e così pure le capacità standard per il finanziamento di tutte le spese regionali, Lep e non Lep.

E inoltre che l'attuazione dell'autonomia differenziata può costituire un rischio gravissimo per la tenuta dei conti e per la stessa coesione nazionale, se affidata a intese negoziate bilateralmente in un quadro generale ancora instabile e incerto. Allo stesso tempo può offrire anche un'importante opportunità che dovrebbe essere tempestivamente colta da tutti gli attori politici e istituzionali. È l'opportunità di dare fi-

“Un altro aspetto molto delicato è quello dove si chiede di definire i livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti Lep riguardanti i diritti civili e sociali”

nalmente un assetto chiaro e stabile al modello di federalismo solidale rappresentato nel Titolo V della Costituzione.

Si chiede, poi, di “attuare compiutamente l'articolo 119 della Costituzione”, laddove si fa riferimento al fondo di perequazio-

ne per garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi.

Questo allo scopo di non aggravare il divario nord e sud con l'attuazione dell'autonomia differenziata. E qui ci sta un rilievo: il punto 20 si limita a registrare la differenza esistente, mentre il governo dovrebbe impegnarsi a superarla, anche se forse non sarà proprio attraverso questo capitolo che si potrà fare.

Dopo aver spiegato i contenuti dell'intesa governativa, dobbiamo porci una domanda: cosa dice l'articolo 116 della Costituzione? Sappiamo che è stato pensato nel quadro di un disegno di riforma organica dello Stato nel quale, sulla base di un fondamento comune, possano esserci a livello di singole regioni alcuni elementi differenziali. I primi due commi disciplinano le cinque Regioni a statuto speciale, mentre il terzo comma afferma la possibilità di conferire alle Regioni di diritto comune ulteriori forme di autonomia. Si cerca di rendere possibile la creazione di Regioni ordinarie dotate di particolari forme di autonomia sulla base dei principi di sussidiarietà – secondo i quali le società di ordine superiore devono sostenere e promuovere lo sviluppo delle società minori – e di uguaglianza per cui “situazioni diverse devono essere disciplinate in maniera differente”.

L'applicazione dei due principi riconosce, di fatto, che alle Regioni dotate di maggiore efficienza amministrativa e politica spettano maggiori competenze rispetto alle Regioni meno efficienti. L'art. 116, quindi, assegna alle Regioni di diritto comune un regime differenziato che può mutare per ogni Regione in base al grado di autonomia che ciascuna di esse riesce a conseguire.

Se ci si attendesse al dettato costituzionale, sa-

rebbe bene ricordare che l'articolo 116 fa riferimento a "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", non parla di funzioni, competenze e, tanto meno, di interi blocchi di materie. L'articolo 116 si riferisce a segmenti, modalità, condizioni specifiche di autonomia.

E qui si apre il discorso delle risorse aggiuntive che vengono richieste, si dice, prima ancora di sapere quali "maggiori competenze" si dovranno finanziare.

Zaia parla di 9/10 del gettito fiscale da tenersi in Regione, Fontana sta un po' più indietro, come da sua natura, ma chiede mano libera sulla scuola. Altre Regioni, per non apparire inattive agli occhi dei loro elettori, sono già partite all'attacco.

Concludendo per lasciare la parola ai nostri ospiti, abbiamo una materia ostica, esiste un governo che la vuole affrontare anche se non vi è obbligato, però senza usarla come una clava e che, comunque, deve tener conto delle difficoltà incontrate precedentemente.

Abbiamo la Lega che fa *il pesce in barile* e gioca su questa ambiguità.

Forse perché prima di cedere alle pressioni di Veneto e Lombardia, perdendo parte del consenso al Sud, voleva presentarsi alle elezioni incassando il dividendo della guerra alle Ong, intanto però mantiene il suo gruzzolo elettorale che, con tutto il centro destra, pare si aggiri attorno al 50 per cento.

C'è un nord quasi completamente in mano al centro destra e su questo voglio fare una considerazione.

Prodi cadde nel 1998 e nel 2008 dopo due anni di governo. Per manovre di Palazzo o della Magistratura? Nessuna delle due, bensì perché, pur avendo una maggioranza parlamentare, aveva contro la Lombardia e il Veneto. Avendo contro queste due regioni non si governa l'Italia. È la situazione di oggi che rischia di essere anche più grave qualora alle prossime regionali la destra dovesse portarsi a casa l'Emilia e l'Umbria. Alle elezioni europee di quattro mesi fa, in Lombardia, il Pd ha distaccato la Lega di 8 punti nella città di Milano. Cito il Pd perché in consiglio regionale all'opposizione ci sono solo Pd e 5 Stelle.

Nelle province pedemontane la realtà cambia e

di molto. A Lecco la Lega distacca il Pd di 23 punti, a Varese di 26, a Brescia di 29, a Como quasi di 30, a Bergamo più di 31. Non sono solo dati elettorali. Il cosiddetto modello Milano non ha impedito, del resto, ininterrotte sconfitte elettorali alle regionali, dal 1995 fino a quella, bruciante, del 2018.

Potremmo ora inserire nel centro sinistra Leu e 5 Stelle e i punti di Renzi, ma in Lombardia siamo sempre sotto il 45 per cento.

Ora è evidente che i destini politici di questo o quel partito a noi non interessano più di tanto, ma non possiamo prescindere da quello che il Parlamento discute. Inoltre dobbiamo prendere atto del fatto che i nostri iscritti, in Lombardia, votano numerosi per la Lega. Come sindacato ne dobbiamo discutere, prendendoci il tempo necessario, riflettendo con calma sul senso della disposizione costituzionale e sulle prospettive che essa ci può consegnare, liberandoci da eccessivi allarmismi e dalla propaganda leghista. Poi, però, dovremmo domandarci anche un'altra cosa, quali sono i contenuti che possono essere inclusi nell'attuazione dell'art. 116.3?

Che senso ha che una Regione rivendichi tutte le 23 materie e produca elenchi di funzioni amministrative in esse rientranti senza proporre programmi innovativi?

Perché non ci viene dimostrato con dati concreti che la singola Regione richiedente ha le carte in regola per chiedere l'assegnazione di materie aggiuntive?

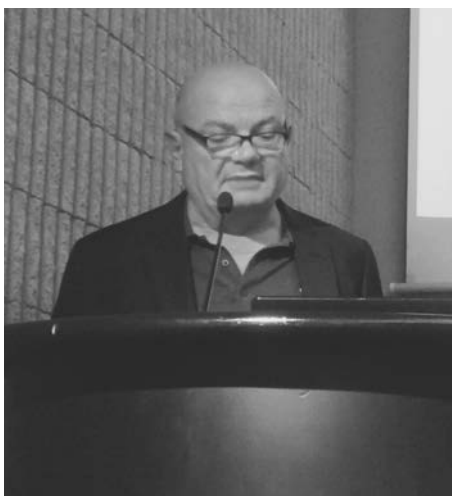
Una domanda ulteriore: le Regioni non hanno già sufficiente autonomia e strumenti normativi adeguati per poter rispondere con leggi apposite a eventuali esigenze particolari?

Oggi, nel nostro Paese, esiste una forte differenza tra le regioni sul piano dello sviluppo economico, sociale, delle infrastrutture, sulla sanità e su mille altre cose, ma la differenza non è solo tra regioni, anche dentro le stesse regioni vi sono situazioni ben differenziate. Penso alle aree interne, le aree montane, le periferie. Niente impedisce alle Regioni di farsi carico del superamento di queste diversità e ritardi anche se le differenze che ci sono tra il ligure o la Valmalenco e Milano sono minimali rispetto a quelle esistenti tra la Calabria e la Lombardia. ■

EFFICIENZA ECONOMICA E FINANZIARIA

Francesco Montemurro *Segretario generale Spi Lombardia*

Tra le motivazioni che hanno spinto le tre regioni del Nord (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) a rivendicare una maggiore autonomia, le “ragioni generali di efficienza economica e finanziaria e nel sistema di governo del territorio” hanno giocato un ruolo importante. Oggi, soprattutto coloro che esprimono dubbi sui processi di autonomia regionale differenziata, si chiedono se la risposta più corretta al fatto che le varie regioni siano caratterizzate da livelli di efficienza produttiva differenziati sia davvero quella di accordare nuove competenze legislative a chi è già più efficiente. Occorrerebbe porsi però anche altre domande, volte a comprendere se, proprio in queste regioni apparentemente virtuose, alla cosiddetta efficienza produttiva (un concetto non sempre chiarito all’interno del dibattito) corrisponda effettivamente un grado di sviluppo economico e sociale avanzato, anche per quanto riguarda la dotazione di servizi rivolti ai cittadini; se, inoltre, all’origine delle richieste di maggiore autonomia hanno agito soprattutto scelte politiche e ideologiche che non sono capaci (o non hanno intenzione) di collocarsi in un processo unitario di trasformazione delle istituzioni, orientato alle scelte di tipo federalista. Se in linea generale questi interrogativi riguardano le prime tre regioni che hanno fatto espli-



cita richiesta di autonomia differenziata, cioè Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, tuttavia il nostro interesse si concentra soprattutto sulle ultime due, cioè quelle che in sostanza aspirano a una sorta di sovranità regionale o gestione esclusiva relativamente a tutte le 23 materie di competenza regionale.

Sul piano della ricerca empirica può essere utile indagare, anche se rapidamente

e sommariamente attraverso l’uso di un set indicatori statistici sul Bes (cioè quelli elaborati dall’Istat e ritenuti rilevanti per la misura del Benessere) e di carattere economico e finanziario, alcuni aspetti fino a oggi trascurati dal dibattito prevalente sull’autonomia differenziata, influenzati, direttamente o indirettamente dall’azione del governo regionale. Ci si riferisce ai livelli di efficacia dell’istruzione, dei servizi socio-sanitari e di altre prestazioni oggetto di possibile autonomia (rilevati anche attraverso la percezione dei cittadini), ai temi dell’ambiente e della qualità della sopravvivenza, alle prestazioni del mercato del lavoro, al livello dei redditi e della povertà relativa.

Le brevi considerazioni svolte in questa nota sono supportate dai dati riportati nelle tabelle. Le informazioni statistiche riguardano tutte le regioni e le due province autonome, ma il commento si concentrerà soprattutto sul gruppo delle regio-

ni del Centro Nord (con particolare riferimento a quelle con statuto ordinario), tenuto conto che il tradizionale spartiacque tra questi territori e il Sud risulta molto marcato, così tanto da rendere poco sensata la comparazione tra tutte le regioni italiane. Anzi, questo spartiacque, che per diversi indicatori risulta in aumento rispetto agli anni passati, richiede che il dibattito politico istituzionale in atto presti maggiore attenzione all'omogeneità delle prestazioni.

Per quanto concerne l'istruzione e la formazione, un tema centrale nel dibattito sull'autonomia differenziata, la Lombardia si distingue per la presenza di una quota molto alta di giovani (tra 18 e 24 anni) che abbandonano precocemente gli studi superiori e la formazione, il terzo valore più alto rilevato tra le regioni del Centro-Nord; oltre alla provincia di Bolzano e al Friuli Venezia Giulia, anche Toscana, Umbria e Marche si comportano meglio di Emilia Romagna e Veneto (Tabella 1). L'indicatore che misura la quota di "bambini di 4-5 anni che frequentano la scuola dell'infanzia" assume un ruolo strategico nell'ambito delle politiche educative del-

la Ue, i cui obiettivi prevedono che almeno il 90 per cento dei bambini tra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico frequentino le scuole dell'infanzia o strutture analoghe. Da tempo l'Italia supera quest'obiettivo (il 92,6 per cento nel 2016), ma negli ultimi dieci anni il tasso di partecipazione è in calo, specie in Lombardia, dove è sceso di quasi cinque punti percentuali; tanto che questa regione si colloca ora al penultimo posto fra le aree del Centro Nord. In Veneto, la quota di bambini che frequentano le scuole dell'infanzia risulta inferiore, oltre alle regioni a statuto speciale, anche a Emilia Romagna, Marche, Umbria, Piemonte e Liguria. Per quanto riguarda la formazione continua, altro tema cruciale nell'ambito del dibattito sull'autonomia differenziata, relativamente al numero di "persone di 25-64 anni che hanno partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle quattro settimane precedenti l'intervista" le prestazioni delle regioni del Centro Nord risultano abbastanza vicine, attestandosi su tassi di partecipazione piuttosto bassi al confronto con i tradizionali Paesi competitor dell'Italia. Tuttavia, Emilia Romagna e

Tabella 1 - ISTRUZIONE E FORMAZIONE – MERCATO DEL LAVORO

	Speranza di vita alla nascita 2017	Speranza di vita in buona salute alla nascita 2017	Tasso di mortalità infantile totale per 1.000 nati vivi 2016	Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni 2017	Persone di 18-24 anni uscite precocemente dal sistema di istruzione e formazione 2018	Bambini di 4-5 anni che frequentano la scuola dell'infanzia AS 2016-2017	Persone di 25-64 anni che hanno partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista 2018	Tasso di occupazione dei 15-64enni 1° trimestre 2019	Tasso di disoccupazione dei 15 e +enni 1° trimestre 2019	Tasso di disoccupazione dei 15-24enni 2018
Piemonte	82,5	58,4	2,2	10,4	13,6%	94,0%	8,4%	65,7	8,4	30,0
Valle d'Aosta	82,0	60,1	4,2	11,9	15,2%	95,2%	8,5%	69,0	6,9	21,7
Liguria	82,7	60,4	2,5	10,7	12,8%	93,7%	9,1%	61,7	11,8	36,3
Lombardia	83,3	59,9	2,8	10,8	13,3%	90,9%	9,0%	68,4	6,3	20,8
Trentino-A. A.	83,8	67,0	3,3	10,7	8,9%	97,1%	11,0%	71,1	4,3	11,9
Bolzano	83,7	70,3	3,1	10,0	11,0%	97,0%	10,3%	74,1	2,9	9,2
Trento	83,9	64,0	3,5	11,3	6,7%	97,2%	11,7%	68,0	5,8	15,3
Veneto	83,4	59,5	2,3	10,3	11,0%	93,3%	9,8%	67,5	6,2	21,0
Friuli-V. G.	83,0	61,2	2,0	10,5	8,9%	94,6%	11,3%	64,7	6,5	23,7
Emilia-Romagna	83,2	61,3	2,0	10,3	11,0%	91,6%	10,9%	69,9	6,1	17,8
Toscana	83,3	61,2	2,7	10,9	10,6%	93,2%	10,0%	66,2	7,7	22,9
Umbria	83,3	58,5	1,7	8,9	8,4%	93,9%	9,3%	63,3	10,4	31,1
Marche	83,3	59,2	1,9	11,1	10,0%	94,8%	7,9%	64,5	9,1	22,1
Lazio	82,5	59,0	2,8	9,3	11,3%	86,1%	8,1%	60,0	11,6	34,5
Abruzzo	82,6	60,6	2,5	10,1	8,8%	93,4%	6,7%	58,1	10,1	29,7
Molise	82,3	59,7	1,0	10,5	11,0%	89,7%	7,8%	52,8	11,7	40,3
Campania	81,1	56,4	3,2	6,9	18,5%	90,2%	5,7%	41,1	21,6	53,6
Puglia	82,7	57,4	2,7	10,0	17,5%	90,9%	5,4%	44,6	16,7	43,6
Basilicata	82,3	54,5	4,2	7,9	11,1%	90,9%	7,9%	49,1	14,4	38,7
Calabria	82,1	52,2	4,8	6,7	20,3%	89,6%	5,2%	38,3	24,3	52,7
Sicilia	81,6	55,8	4,0	7,4	22,1%	87,6%	5,2%	39,3	22,3	53,6
Sardegna	82,8	55,0	2,6	9,7	23,0%	93,6%	8,5%	51,6	16,5	35,7

Fonte: Istat.

Tabella 2 - EVOLUZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE VERSO LA MODERNIZZAZIONE, CAPACITÀ DELLE ISTITUZIONI DI PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE – SERVIZI PRODUTTIVI

	Donne elette nei consigli regionali sul totale degli eletti 2019	Durata media in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari 2018	Abitazioni abusive costruite nell'anno per 100 abitazioni autorizzate 2017	Perdite idriche totali dalle reti di distribuzione dell'acqua potabile (percentuale dei volumi messi in rete) 2015	Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua 2018	Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico per utente 2017	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata 2017	Popolazione coperta dalla banda ultralarga ad almeno 30 Mbps 2015	Utenti che danno un voto uguale superiore a 8 per tutti i mezzi che utilizzano abitualmente sul totale degli utenti assidui di almeno un tipo di mezzo 2017
Piemonte	15,7%	204,4	5,3%	35,2%	3,9%	1,5	59,3%	26,4%	19,7%
Valle d'Aosta	22,9%	164,2	5,3%	18,7%	3,5%	0,8	61,1%	1,1%	36,2%
Liguria	16,1%	236,8	14,7%	32,8%	3,2%	1,3	48,8%	35,3%	11,2%
Lombardia	24,7%	284,3	6,3%	28,7%	3,0%	1,0	69,6%	22,2%	19,7%
Trentino-A. A.	25,7%	182,6	3,9%	29,8%	1,5%	1,0	71,6%	nd	56,1%
Bolzano	25,7%	229,7	nd	25,9%	0,7%	nd	68,5%	17,7%	64,3%
Trento	25,7%	146,1	nd	32,4%	2,2%	nd	74,6%	8,3%	46,0%
Veneto	21,6%	360,8	7,2%	40,0%	2,8%	1,4	73,6%	20,1%	17,9%
Friuli-V.G.	14,3%	200,7	3,9%	47,8%	1,2%	1,4	65,5%	22,6%	37,1%
Emilia-Romagna	36,0%	273,1	6,0%	30,7%	2,7%	1,4	63,8%	36,6%	23,9%
Toscana	26,8%	367,5	12,5%	43,4%	8,0%	1,5	53,9%	27,5%	17,3%
Umbria	19,0%	458,4	18,1%	46,8%	6,4%	1,5	61,7%	17,1%	21,1%
Marche	19,4%	376,1	18,1%	34,1%	4,0%	1,8	63,2%	15,8%	12,8%
Lazio	31,4%	426,2	26,3%	52,9%	14,4%	1,9	45,5%	45,6%	3,5%
Abruzzo	16,1%	326,9	36,2%	47,9%	16,2%	4,1	56,0%	7,5%	23,9%
Molise	28,6%	443,0	36,2%	47,4%	17,8%	2,1	30,7%	5,8%	23,1%
Campania	23,5%	581,7	67,6%	46,7%	17,8%	3,2	52,8%	47,9%	4,2%
Puglia	9,8%	625,0	39,6%	45,9%	11,0%	3,4	40,4%	15,9%	15,7%
Basilicata	4,8%	765,4	65,4%	56,3%	12,6%	1,9	45,3%	9,0%	22,0%
Calabria	3,2%	806,1	65,4%	41,1%	39,6%	3,2	39,7%	19,0%	11,8%
Sicilia	21,4%	564,3	60,9%	50,0%	29,3%	4,3	21,7%	21,0%	15,9%
Sardegna	13,3%	497,3	31,4%	55,6%	17,6%	2,5	63,1%	10,4%	29,4%

Fonte: Istat.

Toscana, oltre alle solite regioni a statuto speciale del Nord, mostrano le prestazioni migliori, mentre il Veneto e soprattutto la Lombardia, cioè due delle regioni che traiano l'economia italiana e che presentano quote più alte di addetti nelle medie e grandi imprese, fanno registrare quote di partecipazione alla formazione continua più basse, inferiori al 10 per cento.

Se si prende in considerazione il mercato del lavoro – i cui risultati vengono naturalmente influenzati dalle politiche regionali – e in particolare i tassi di occupazione e di disoccupazione, le tre regioni sotto esame fanno registrare le prestazioni migliori. Limitando l'attenzione al Nord, subito dopo le due Province autonome di Trento e Bolzano è l'Emilia Romagna a far registrare il tasso di occupazione più alto, Lombardia e Veneto si distinguono invece tradizionalmente per una più bassa quota di disoccupati, anche relativamente alla disoccupazione giovanile. Anche considerando ulteriori due indicatori particolarmente esplicativi delle condizioni di lavoro, cioè “il part time involontario” e i “dipendenti con bassa paga”, l'Emilia Romagna e soprattutto

Lombardia e Veneto risultano tra le più virtuose. Due indicatori, la “quota di donne elette nei consigli regionali” e le “abitazioni abusive costruite nell'anno per cento abitazioni autorizzate”, aiutano a riflettere sull'evoluzione della società civile verso la modernizzazione e sulla capacità delle istituzioni di promuovere lo sviluppo sostenibile (Tabella 2). Comparando le sole regioni del Nord, per entrambi questi indicatori il Veneto si colloca nelle posizioni di retroguardia, anche la Lombardia mette in mostra prestazioni inferiori ai valori medi del gruppo target. Relativamente all'ambiente, anche per quanto riguarda la quota di “persone di 14 anni e più che sono molto o abbastanza soddisfatte della situazione ambientale della zona in cui vivono”, di nuovo, sia la Lombardia che il Veneto presentano risultati poco soddisfacenti al confronto con le altre regioni target. Per quanto riguarda la regione veneta, che presenta un grado di soddisfazione per l'ambiente in diminuzione di ben sette punti percentuali dal 2012 al 2018 (il calo più alto in assoluto), tale dinamica va messa in relazione anche con l'azione del modello espansivo urbanisti-

co che ha determinato negli anni una consistente sottrazione di aree verdi e all'attività agricola, procurando danni al paesaggio e all'ambiente nel suo complesso. Migliore è la situazione, per entrambe le regioni, nel caso dei "rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata".

Un risultato negativo si ottiene esaminando i dati sulla giustizia civile, una componente essenziale del sistema istituzionale di un'economia. A essa è, infatti, affidata la tutela giuridica dell'investimento e dello scambio, i due momenti caratterizzanti dell'attività economica. La durata dei procedimenti nelle regioni italiane è molto elevata, con differenze significative tra tribunali, che possono riflettere anche disfunzioni di natura organizzativa. Limitando l'attenzione al gruppo delle regioni del Nord, in Lombardia e Veneto la "durata media effettiva in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari" risulta la più alta in assoluto. Arriviamo all'esame degli indicatori che risentono maggiormente dell'azione del governo regionale. Per quanto riguarda i servizi pubblici a rilevanza economica (trasporti, acquedotto, ener-

gia elettrica) e il relativo grado di soddisfazione dei cittadini, nella graduatoria del Centro Nord, Lombardia e Veneto si collocano quasi sempre nelle posizioni intermedie; per loro va peggio quando gli indicatori si riferiscono alla "percentuale di utenti che hanno espresso un voto uguale o superiore a 8 per tutti i mezzi (di trasporto) che utilizzano abitualmente (più volte a settimana) sul totale degli utenti assidui di almeno un tipo di mezzo", alle "perdite idriche totali dalle reti di distribuzione dell'acqua potabile (percentuale dei volumi messi in rete)", oppure alle "famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua". Migliore è la situazione quando i dati si riferiscono alla "frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico per utente". Insoddisfacenti per entrambe le regioni sono invece i valori rilevati dall'indicatore sulla "popolazione coperta dalla banda ultralarga ad almeno 30 Mbps", ma in questo caso l'anno di rilevazione, il 2015, non è molto recente.

Per quanto riguarda i servizi educativi e quelli di welfare, se si prendono in considerazione le prestazioni che sono fortemente interessate dai per-

Tabella 3 - INDICATORI ECONOMICI – SERVIZI ALLA PERSONA

	Bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia AS 2016-17	Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e sociosanitari per 1.000 abitanti 2015	Persone di 65 anni e più trattate in ADI 2017	Attesa in giorni per intervento al seno 2017	Attesa in giorni per intervento al polmone 2017	Attesa in giorni per intervento per angioplastica coronarica 2017	Persone che hanno effettuato test di screening di primo livello in un programma organizzato per cervice uterina, mammella, colon retto 2017	Pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario 2017	Degenza media acuti in giorni 2015	Pazienti per infermiere del SSN 2015	Posti letto per post-accizie ogni 10.000 abitanti 2016	Punteggio Lea 2017
Piemonte	12,4%	10,6	2,4%	25,4	26,2	22,8	11%	66,8%	7,5	10	10,1	221
Valle d'Aosta	22,6%	10,7	0,1%	26,5	14,3	12,2	15%	79,5%	6,9	12	7,1	149
Liguria	15,1%	11,0	3,2%	34,1	27,1	61,1	9%	54,1%	8,1	9	6,0	195
Lombardia	15,6%	7,9	2,1%	27,6	19,9	49,8	9%	70,1%	6,9	13	7,4	212
Trentino-A. A.	20,9%	12,5	nd	nd	nd	nd	nd	Nd	7,1	nd	nd	nd
Bolzano	15,9%	12,1	nd	18,2	15,8	8,5	9%	71,4%	6,8*	10	7,5	120
Trento	26,4%	12,9	3,2%	22,0	18,7	39,8	15%	72,4%	7,5*	10	10,3	185
Veneto	10,5%	8,2	4,1%	20,0	26,1	52,3	15%	71,3%	8,2	9	5,5	218
Friuli-V. G.	22,2%	10,1	2,8%	34,2	23,1	34,3	15%	71,1%	7,1	8	3,3	193
Emilia-Romagna	25,3%	9,1	3,5%	2,3	19,7	26,6	15%	72,7%	6,2	11	7,8	218
Toscana	23,3%	6,1	3,1%	35,8	25,5	19,2	13%	77,2%	6,4	9	3,1	216
Umbria	15,8%	5,1	2,7%	32,0	22,2	21,1	11%	53,0%	6,3	11	4,4	208
Marche	16,0%	7,8	2,6%	31,5	46,7	19,0	9%	57,6%	7,2	10	6,2	201
Lazio	16,9%	4,1	1,7%	28,9	19,4	26,1	9%	46,9%	7,3	16	6,5	180
Abruzzo	8,4%	4,0	3,1%	23,5	28,7	22,2	9%	60,5%	7,1	11	5,3	202
Molise	11,8%	5,5	5,3%	19,8	18,3	19,0	9%	23,5%	7,1	15	6,1	167
Campania	3,6%	1,7	2,0%	20,9	36,2	10,9	3%	49,3%	6,3	18	3,5	153
Puglia	6,5%	3,3	1,9%	24,3	23,5	16,5	4%	58,3%	6,4	14	3,4	179
Basilicata	6,9%	5,8	3,2%	26,9	13,0	28,9	9%	56,9%	6,7	9	5,8	189
Calabria	2,2%	3,4	1,4%	18,2	24,3	18,7	2%	31,8%	6,5	11	5,0	136
Sicilia	5,2%	5,3	3,6%	26,6	17,6	24,0	3%	69,5%	7,0	12	4,0	160
Sardegna	11,3%	5,1	nd	40,6	29,3	24,6	3%	56,8%	6,7	11	2,2	140

Fonte: Istat e Ministero della Salute.

Tabella 4 - INDICATORI ECONOMICI – BILANCI COMUNALI

	Reddito medio dichiarato per contribuente 2017	Addizionale regionale all'IRPEF per un reddito di 30.000 euro 2019	Pressione tributaria dei comuni in euro 2018	Spesa sociale dei comuni in euro 2018	Famiglie in povertà relativa 2018
Piemonte	22.184	574,9	685,4	121,4	6,6%
Valle d'Aosta	22.008	369,0	762,8	23,8	4,1%
Liguria	21.898	466,0	897,4	152,7	7,3%
Lombardia	24.703	424,3	622,7	151,4	6,6%
Trentino-A. A.	nd	nd	489,8	237,7	5,2%
Bolzano	23.838	369,0	525,8	253,4	nd
Trento	21.660	369,0	439,0	215,6	nd
Veneto	21.857	369,0	577,0	109,4	7,9%
Friuli-V.G.	21.762	289,5	480,4	306,9	7,3%
Emilia-Romagna	22.871	491,0	739,8	159,9	5,4%
Toscana	21.267	432,5	766,1	146,0	5,8%
Umbria	19.457	430,0	697,9	100,5	14,3%
Marche	19.322	417,4	627,0	137,8	10,7%
Lazio	22.663	673,0	870,0	178,4	7,3%
Abruzzo	17.353	519,0	633,3	92,8	9,6%
Molise	15.332	643,0	507,1	120,5	17,5%
Campania	16.502	609,0	681,3	66,6	24,9%
Puglia	15.615	419,6	576,7	103,6	20,0%
Basilicata	15.368	369,0	545,4	96,6	17,9%
Calabria	14.069	609,0	598,6	79,2	30,6%
Sicilia	15.723	369,0	555,7	128,3	22,5%
Sardegna	17.225	369,0	513,8	322,8	19,3%

Fonte: Istat, Mef, delibere regionali, bilanci dei comuni.

corsi autonomisti ma anche dalle strategie Ue per lo sviluppo del benessere, cioè il numero di “bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi per l’infanzia, i “posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari” e la quota di “persone di 65 anni e più trattate in Assistenza domiciliare integrata”, Lombardia e Veneto (con l’eccezione dell’ultimo indicatore) mettono in mostra risultati poco soddisfacenti al confronto con le altre regioni del Nord (Tabella 3). In particolare, la partecipazione ai servizi per l’infanzia è molto bassa nel territorio veneto, e a questo proposito va considerato che il tasso di occupazione femminile è cresciuto negli ultimi quattro anni (2015-2018) di ben 4 punti percentuali, accrescendo la necessità di politiche di conciliazione.

Di particolare interesse è la lettura degli indicatori che riguardano la presa in carico dei servizi sanitari. Relativamente all’attesa in giorni per interventi per tumore al seno e per angioplastica coronarica e alla “percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro due giornate in regime ordinario”, la Lombardia e soprattutto il Veneto (che pure compongono con Piemonte, Emilia Romagna e Toscana il gruppo delle regioni che hanno ricevuto nel 2017 il pun-

teggio più alto relativamente all’applicazione dei Lea) mostrano sempre risultati inferiori ai valori medi rilevati tra le regioni del Centro – Nord; analogo risultato si registra per il numero di posti letto per post-acuzie (qui il giudizio negativo riguarda il solo Veneto) e il numero di pazienti per infermiere del Ssn (in questo caso invece è la Lombardia a distinguersi per un risultato poco soddisfacente).

Naturalmente, anche le statistiche sui redditi e il livello di povertà forniscono indicazioni sulla capacità del sistema socio-economico di creare ricchezza e benessere diffuso e sul ruolo delle policy per la promozione dello sviluppo (Tabella 4). Relativamente alle condizioni economiche della popolazione, come era naturale attendersi la Lombardia, seguita a distanza dall’Emilia Romagna, presenta il reddito medio più alto mentre il Veneto si colloca nelle ultime posizioni della graduatoria del Nord. I dati sulla povertà relativa mostrano che al Nord è il Veneto la regione con il risultato più insoddisfacente; subito dopo le aree speciali della Valle d’Aosta e del Trentino Alto Adige, la quota più bassa di persone in condizione di povertà si registra in Emilia Romagna e Toscana.

La capacità attuale dei sistemi territoriali di produrre salute e la qualità della sopravvivenza ven-

Tabella 5 - IMPEGNI DI SPESA CORRENTE PER ABITANTE NELLE REGIONI DEL CENTRO-NORD DI CUI È DISPONIBILE IL BILANCIO CONSUNTIVO. ANNO 2018

	Spesa totale	Spesa non sanitaria (al netto della missione 13)
Piemonte	2.428	463
Lombardia	2.279	302
Liguria	2.479	360
Veneto	2.219	277
Emilia-Romagna	2.355	290
Toscana	2.362	374
Umbria	2.566	487

Fonte: Elaborazione Ires Lucia Morosini su bilanci regionali.

gono misurate anche attraverso gli indicatori sull'aspettativa di vita, i cui valori risentono del contesto socio-economico in cui vivono le persone e del livello di qualità dell'assistenza sanitaria. Le statistiche sulla "speranza di vita in buona salute" e "senza limitazioni nelle attività a 65 anni" vedono il Veneto e la Lombardia collocarsi tra le regioni del Nord con i risultati meno soddisfacenti. Per quanto concerne inoltre il tasso di mortalità infantile, entrambe le regioni presentano prestazioni inferiori a Umbria, Marche, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia.

Uno dei punti di forza che supportano l'azione autonomista di Lombardia e Veneto è il basso livello della pressione tributaria. In particolare, il Veneto è in testa alla graduatoria per il più basso livello di imposizione fiscale applicata da Regione e comuni. Allo stesso tempo questa regione detiene il primato, limitatamente all'intervento comunale, anche per la spesa sociale pro capite più bassa, tanto che il valore medio degli impegni di spesa per la Missione dei Diritti sociali rilevato in Veneto, risulta inferiore di circa il 30 per cento al parametro registrato tra le regioni a statuto ordinario del Centro Nord. Anche la spesa sociale impegnata dalla Regione Veneto risulta tra le più basse in assoluto considerando il gruppo delle regioni del Centro Nord.

In definitiva, più che il primato in termini di efficienza economica e nel governo del territorio, ciò che emerge da questa agile analisi è che le Regioni che aspirano a una sorta di sovranità regionale non sembrano davvero così efficienti ed efficaci nella gestione dei settori sui quali si rivendica l'attribuzione di competenze e del-

le relative risorse. Per quanto riguarda il Veneto, la Regione sembra distinguersi soprattutto per l'adesione a un modello di governo di tipo neoliberista. Questo, in estrema sintesi, si basa su un basso livello della pressione tributaria al quale corrisponde un modesto o quanto meno poco soddisfacente intervento pubblico nel campo del welfare e relativamente ad alcuni importanti processi di regolazione istituzionale. Tuttavia, a nostro avviso, il problema principale non è comprendere quale Regione sia davvero efficiente e meriti maggiore autonomia. Peraltro, al di là dei dati rilevati in questa sede, gli studi sulle politiche regionali e una parte del dibattito politico-istituzionale da tempo insistono sulla necessità di innalzare i livelli di efficacia ed efficienza del governo regionale. Probabilmente, la domanda principale è: non si dovrebbe intraprendere finalmente il percorso federalista, in grado di coniugare davvero autonomia e unità del sistema? In questo momento, in cui il dibattito politico-istituzionale prevalente cerca di mitigare le pretese di autonomia differenziata con la promessa del taglio dei parlamentari (cioè la montagna che partorisce il topolino), occorrerebbe invece intraprendere la strada della riforma dell'assetto dello Stato, con l'eliminazione della duplicazione dei centri di costo (tra centro e periferia) e la creazione di una forma federalista, più snella ma capace di garantire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e promotrice delle capacità di autorganizzazione in grado di garantire la coesione sociale e territoriale del Paese. ■

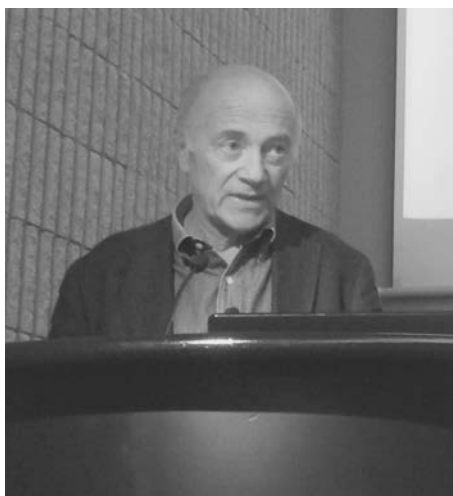
DIFFERENZIAZIONE, AUTONOMIA E UNITÀ

Roberto Bin *Università degli Studi di Ferrara*

Sul tema dell'autonomia e dell'autonomia differenziata si è scritto molto, spesso sostenendo valanghe di stupidaggini. Per esempio, la secessione dei ricchi rischia di essere una stupidaggine, così come lo è lo "spezzatino dei diritti"; la distruzione del sistema sanitario nazionale è una stupidaggine, mentre non lo è la distruzione del sistema scolastico. Bisogna distinguere e, soprattutto, bisogna distinguere quello che la Costituzione consente di fare e quello che annunciano di voler fare alcuni personaggi politici, Zaia in primo luogo.

Vorrei, dunque, incominciare dall'inizio, da alcune premesse necessarie.

Prima cosa: l'autonomia è differenziazione; autonomia significa diversità. Se non siamo diversi non ha senso essere autonomi. Qualsiasi richiesta di autonomia si basa sulla pretesa di essere diversi. Questo piace molto agli italiani, perché ci consideriamo tutti diversi. Siamo sessanta milioni di diversi e quindi rivendichiamo la nostra autonomia, ma purtroppo non siamo capaci di rispettare la diversità e l'autonomia degli altri. Fatevi un esame di coscienza. Io sono nato a Bolzano. Ho vissuto gran parte della mia vita a Trieste. Mia madre era Sarda. Sono nato nelle regioni speciali. E sento sempre, ovunque, parlare male delle regioni speciali, che andrebbero abolite. Perché? Perché non si tollera l'au-



tonomia degli altri.

Tra l'altro non esiste "la" regione speciale. Ne esistono cinque completamente diverse, con regimi completamente diversi e privilegi finanziari completamente diversi: ma anche con capacità di governo del tutto diverse. Allora di che cosa stiamo parlando? Di quale regione speciale stiamo parlando? Se parla Zaia ha presente Trentino e Bolzano, più che il Friuli Ve-

nezia Giulia. Sono i suoi vicini di casa. Vada nella provincia di Bolzano e veda che cos'è la politica della montagna. Poi vada nella provincia di Belluno e veda cos'è la distruzione della montagna. Perché ci sono dei privilegi finanziari diversi? Possiamo discutere se è proprio così, ma bisogna parlarne in concreto.

Sono diverse le regioni italiane? Assolutamente sì. Completamente diverse. La Lombardia è uguale al Molise? Mi dicano loro in che cosa si assomigliano. Eppure Lombardia e Molise hanno lo stesso regime giuridico, gli stessi poteri. Perché? Questa è una domanda preliminare.

Se autonomia è diversità, diversità implica autonomia. Se il Molise è diverso dalla Lombardia è giusto che abbiano regimi diversi e, invece, sono tutte e due regioni ordinarie. In Italia ci sono cinque regioni speciali, diverse l'una dall'altra. Per dirne una: i privilegi di Bolzano sono simili ai privilegi della Sicilia, ma le due regioni

non hanno affatto le stesse prestazioni. I privilegi di Bolzano sono gli stessi di Trento, ma anche in questo caso le prestazioni sono diverse. Allora incominciamo a ragionare sulla diversità, ma facciamolo guardando in faccia la realtà.

Poi ci sono quindici regioni ordinarie che sono uguali, hanno lo stesso regime giuridico. Molise e Lombardia, Piemonte e Basilicata. Questa è la vera stortura del nostro sistema. Non lo sono le regioni speciali, ma le regioni ordinarie, perché rappresentano la negazione della diversità più evidente.

Questo vi dimostra come la riforma del 2001 – riforma che io ho criticato sin dall’inizio, venendo a mia volta criticato per questo – almeno su una cosa aveva intravisto una porta interessante: l’articolo 116.3 della Costituzione. Il 116.3 è una porta interessante perché introduce la possibilità di differenziare cose diverse e renderle autonome. Dico sempre che questo forse non occorre neanche scriverlo in Costituzione. In fondo, il principio di eguaglianza ci dice proprio questo, che dobbiamo essere trattati ugualmente se siamo eguali, ma diversamente se siamo diversi. Per cui se Molise e Lombardia sono diverse vanno trattate in maniera diversa.

Poi c’è la domanda delle domande: qual è il limite di tollerabilità della diversità? Questo è un bel problema. Essere autonomi e essere diversi implica che esista anche un momento di unità. Questo non è un problema solo italiano. È un problema europeo, per esempio. I vincoli europei rispondono proprio a questa domanda. Quanto può un paese europeo pretendersi “sovrano”? Usiamo una parola che piace molto a Salvini, che però forse non sa bene cosa significa. È una domanda molto importante per un sistema pluricentrico. Noi siamo in un sistema pluricentrico, dove la rivendicazione di autonomia è corretta e fondata, come altrettanto corretta e fondata è la considerazione degli elementi di unità. La via intermedia va tracciata con molta attenzione, mentre in Italia la rivendicazione di autonomia procede per slogan ben poco meditati.

Non vi racconto tutta la storiella dei referendum veneti, del referendum lombardo perché la conosciamo tutti. Forse conosciamo anche i costi di tutto questo. Il Veneto ha buttato dalla finestra quattordici milioni per fare un referendum per-

fettamente inutile, che è servito soltanto a Zaia per celebrare sé stesso e la sua corrispondenza coi sentimenti del popolo veneto. Quanto ha speso la Lombardia? Credo sui cinquanta milioni, pensate a quante belle cose si fanno con cinquanta milioni invece di farne di inutili. Perché questo referendum aveva come risultato il nulla, tanto è vero che la Corte costituzionale l’ha ammesso dicendo testualmente: “ben possono fare il referendum perché non serve a niente”. Non modifica nulla. Posso io andare di fronte al popolo veneto e lombardo e dire: “mi autorizzate a fare quello che posso fare?”, mi si risponderebbe “non di autonomia hai bisogno, ma di un ricovero”. E, invece, hanno votato sì. Con quale risultato? Che cosa hanno fatto dopo questo referendum? Hanno aperto una trattativa con lo Stato. Ma questo è scritto già in Costituzione. In Costituzione c’è scritto che le regioni, se vogliono, sentiti i loro enti locali (e su questo bisogna che torniamo) fanno una proposta al governo. Il governo discute con la regione, per cui la trattativa non è una trattativa privata, ma è esattamente una trattativa tra due soggetti istituzionali. Alla fine giungono a un accordo, il governo lo presenta alle camere e le camere lo approvano, non lo approvano, chiedono emendamenti e così via. Il procedimento è del tutto tranquillo.

Tutto quello che si è scritto a proposito è spesso privo di senso. Si salta il parlamento? ma non è vero. È che prima si tratta tra esecutivi: è l’amministratore delegato, non l’assemblea dei soci, a condurre le trattative, no? Poi l’assemblea dei soci deve approvare. Per cui questa idea che si elimina il parlamento non corrisponde al vero. Si potrà discutere degli strumenti tecnici, una discussione anche banale, ma quello che è scritto in Costituzione è scritto in Costituzione. E quello che è scritto in Costituzione, notate, comincia con ‘sentiti gli enti locali’. A me non risulta che Fontana abbia sentito su una cosa così importante il sindaco di Milano. Il che è come dire: “ma di che autonomia stai parlando?” Degli allevatori mantovani, quelli che non hanno mai pagato (grazie a Zaia ministro dell’agricoltura) le multe per le quote latte? Se c’è una cosa che distingue la regione Lombardia dal resto dell’Italia è Milano che è una città trainante, interconnessa con il mondo, con dei problemi tipici delle gran-



di metropoli. E invece il sindaco di Milano non viene sentito, ma si fa un referendum per consultare la popolazione lombarda sul nulla. Il presidente della regione deve trattare con il governo da una parte e con il sindaco di Milano dall'altra, non è pensabile fare una proposta senza sentirlo. Non che Zaia abbia fatto cose diverse, ma Zaia non vive a Milano, anche se in Veneto c'è Venezia, che presenta temi e problemi completamente diversi ma non meno meritevoli di specifica attenzione, che invece vengono completamente ignorati nella proposta di Zaia.

Il suo obiettivo, lo sappiamo tutti, sono i famosi nove decimi delle tasse. Siccome la provincia di Trento e quella Bolzano trattengono i nove decimi, anche il Veneto vuole raggiungere lo stesso risultato. E come lo fa? Chiedendo tutte le competenze amministrative (non proprio tutte, perché in Costituzione ci sono dei limiti), che bastano a quantificare una richiesta di nove decimi dell'Irpef e dell'Irap. Peccato che le cose non stiano così, non stanno più così da vent'anni. Non molti cittadini italiani sanno che la provincia di Trento, di Bolzano e il Friuli Venezia Giulia – quando quel grande econo-

mista che era Tremonti decise di fare un taglio trasversale alla finanza delle regioni – andarono a trattare dicendo: 'invece di togliermi i soldi, perché non mi trasferisci maggiori spese, costi, competenze?'. Geniali. E così si sono assunti il finanziamento della sanità. Il fondo sanitario è ripartito tra le regioni, tutte le regioni, salvo queste realtà: il Friuli Venezia Giulia non partecipa alla ripartizione del Fondo, il che equivale a quasi due miliardi. E Trento si è presa l'università. Se la Lombardia volesse fare altrettanto, prendendosi le sue sette o otto università, andrebbe in fallimento il giorno dopo. L'Emilia ne ha cinque, mi pare; il Veneto tre con varie sedi decentrate. Avete idea di che cosa costi un'università? Personale docente e non docente, fondi di ricerca, alloggi, borse di studio, spese di attrezzatura... come si fa a parlare di cose così complesse, per slogan? Nella prima bozza approvata dal consiglio regionale del Veneto si richiedeva anche il trasferimento alla Regione delle università. Ma immaginate la regione Veneto che va nell'università di Padova – che esiste da qualche millennio – a dire: "adesso tu vieni sotto la regione e la regione ha la com-

petenza a istituire corsi di laurea”. Corso di laurea in cosa? Lingua e gastronomia veneta? Sono stupidaggini che non meriterebbero neanche di essere prese in considerazione. La regione Veneto sbaglia perché chiede delle cose che non hanno senso e lo fa solo per avere poi la scusa per dire: “voglio i nove decimi”. Visto che usa così bene i soldi, che butta via quattordici milioni per fare un referendum... Quattordici milioni, ho fatto anche un calcolo, sono qualcosa come 450 borse di studio post laurea all’università. Le università stanno naufragando perché mancano i soldi per i giovani ricercatori e Zaia butta via centinaia di borse di studio per fare un referendum? E vuole ancora i nove decimi delle entrate? Ma che uso ne fa?

Quali sono le competenze che chiedono le regioni? Il Veneto punta all’ambiente. Ma il Veneto è una delle regioni più inquinate che ci siano in Italia. Il famoso Prosecco va avanti a pesticidi. Voi capite che c’è qualcosa che non funziona.

La Lombardia chiede i trasporti, Trenord è un bell’esempio di gestione regionale. Ci sono molte cose che non funzionano in queste richieste e allora bisogna capire perché sono state fatte e perché sono state fatte male. E la risposta è una: burocrazia, assenza di politica, ovvero i nostri problemi nazionali.

Cosa ha fatto Zaia? Cosa ha fatto Maroni? Cosa ha fatto Bonaccini? Hanno chiesto agli uffici, alle burocrazie, quali competenze potevano chiedere. E gli uffici, in base alla loro esperienza, hanno fatto un elenco delle competenze. Nulla di nuovo.

Quando si sono create le regioni ordinarie nel 1970, lo slogan era *le regioni per la riforma dello stato*: cosa fecero i nostri politici nazionali, il governo nazionale? Chiesero ai ministeri di fare l’elenco delle funzioni trasferibili alle regioni. Cioè si dette in mano alla burocrazia la decisione su cosa trasferire alle regioni e la burocrazia disse: “pochissimo”. Nessun burocrate si libera dei propri fascicoli se non sono proprio maleodoranti.

Cinque anni dopo, si rifece la stessa cosa col famoso decreto 616. Poi arrivò Bassanini e lo rifece ancora, almeno formalmente. È chiaro che se la burocrazia romana deve decidere di che cosa si occupa l’autonomia la risposta è tendenzialmente zero. Se si va, invece, dalla burocrazia regionale e

si chiede che cosa può essere trasferito dallo stato la risposta non è zero, ma un lungo elenco di competenze minime. Minime, che non spostano nulla. In mezzo però ci sono le cose mastodontiche, come eliminare le sovrintendenze. Le sovrintendenze non sono simpatiche a nessuno che governi locali, perché sono il *signor no*. Ma le sovrintendenze sono quelle che hanno tenuto in piedi un minimo di protezione dei beni culturali storici e artistici. Ma il Veneto vuole eliminarle. Il Veneto che ha costruito una strada che porta sotto le Tre cime di Lavaredo e voleva fare l’anello autostradale intorno alle stesse cime. Ma passava per trecento metri in provincia di Bolzano che bloccò l’operazione. Però se volete andare in macchina potete arrivare fin sotto, pagate un pedaggio – credo siano 27 euro – al comune di Auronzo che, naturalmente, dice: “siamo costretti altrimenti non avremmo gli stessi soldi del comune di San Candido che si può permettere di dire no all’autostrada”. E questi vogliono avere competenza in materia di ambiente? Perché sono regioni virtuose? A parte che entrambe le regioni hanno i propri ex presidenti talmente virtuosi da aver passato degli anni in carcere.

Di che modello stiamo parlando? Soprattutto, di che modello di autonomia? Veramente cambia qualcosa a livello di autonomia se noi portiamo nella burocrazia regionale una sfilza di competenze amministrative fatte da permessi, autorizzazioni, controlli, collaudi eccetera? È questo il senso dell’autonomia, sostituire pratiche e modelli ministeriali con pratiche e modelli regionali? È questo il senso della differenziazione? La risposta è ovviamente no.

E la risposta indica anche come tutto questo processo sia partito col piede sbagliato. Da che cosa poteva partire? Da una domanda che un politico serio dovrebbe porsi: “che cosa voglio fare nella mia regione e chi mi impedisce di farlo?”. Questa è la domanda seria da cui rispondere nelle singole regioni.

L’autonomia regionale ormai è a zero. Vergognosamente distrutta. È stata distrutta prima della crisi economica – che ha tagliato le finanze, opportunamente perché si sprecava un sacco di soldi nelle regioni (come anche nell’università, del resto) – ma è stata anche distrutta dal punto di vista delle scelte politiche, che peraltro sono rarissime.

Perché è stata distrutta? Perché in Italia governa la burocrazia. Pensate che una legge regionale viene impugnata dal governo con delibera del consiglio dei ministri. La realtà è che il consiglio dei ministri, che non riesce neanche ad approvare i testi dei decreti-legge (vi ricordate le delibere del Governo “salvo interesse?”), immaginate se ha tempo di mettere in discussione le leggi regionali. Rari sono i casi. È successo di recente. La prima cosa che ha fatto il governo Conte 2 è stata impugnare una legge del Friuli Venezia Giulia su una questione che riguardava gli immigrati e che era effettivamente abbastanza abominevole. Ma sono rarissimi i casi.

Il governo di centro-destra (governo Berlusconi 2, parlo quindi di prima che scoppiasse la crisi finanziaria) che annoverava ben tre ministri che si occupavano di realizzare il federalismo in Italia – pagavamo ben tre ministri, tutti con la cravatta verde, che di questo si sarebbero dovuti occupare – non ha fatto nulla sul piano del federalismo, anzi, si sono impegnati a restringere ogni spazio di autonomia: il buffo è che le regioni di cui più hanno bloccato le iniziative sono state Lombardia e Veneto, regioni “amiche”. Ma perché? Perché non aprivano neanche la busta, per così dire, lasciando che l’impugnazione fosse decisa dalla burocrazia ministeriale. La burocrazia ministeriale è tassativa. La burocrazia blocca persino gli atti già deliberati dal governo. Questo è il dramma italiano. E questo dramma italiano lo si può superare soltanto se ci si rimette a fare politica, quella alta, quella degli obiettivi.

Quale è l’obiettivo strategico in una regione come l’Emilia Romagna? Probabilmente la formazione professionale, come chiedono a gran voce gli stessi imprenditori, che guardano con invidia il modello tedesco, in cui scuola e fabbrica si integrano alla perfezione. Perché oggi la regione non lo può realizzare? Perché le regioni non hanno tutte le competenze, sono spezzettate e comunque complicate dal controllo burocratico. Allora qual è il problema? Il problema è che se la regione vuole autonomia dovrebbe dire che cosa vuole fare e, poi, chiedersi: “chi mi impedisce di farlo?”. Il più delle volte sono le burocrazie ministeriali. Per cui il problema non è andare a una trattativa col gover-

no a dire: “io voglio eliminare la sovrintendenza e voglio avere mano libera sulle chiamate dei docenti della scuola”. Non può essere questo il progetto. Il progetto deve essere: “io voglio fare una politica dell’ambiente, una politica della scuola, una politica dell’istruzione. Mettiamoci attorno a un tavolo e vediamo come rimuovere gli ostacoli”.

Pensate alla Basilicata, che è il nostro Texas, col 70 per cento della produzione energetica. Non ha però nessuna competenza effettiva in materia di energia, di ambiente e di territorio. Non vi sto a spiegare il perché ma è così. Non posso fare neanche uno spezzone di legge su queste cose, la loro autonomia è scritta sulla carta ma repressa nei fatti. Potrebbero chiedere autonomia differenziata con un progetto politico ambizioso, lanciando un colloquio costruttivo con il governo che deve garantire che non ne ostacolerà la realizzazione, per esempio impugnando le leggi regionali. Se ne discute prima, ma il governo deve impegnarsi a non impugnare le leggi regionali perché solo così si potrà evitare che, dopo un anno, la corte costituzionale dichiari che la regione in questione non aveva la competenza, mettendo fine alla politica regionale. Questi sono i problemi, che non possono avere una gestione burocratica. Non sono gli uffici che individuano quella piccola competenza e poi quantificano quanto costa, quindi quanti soldi arriverebbero in regione. Non è questa l’autonomia.

L’autonomia è un progetto politico, ma queste regioni non hanno progetti politici. Questa è la realtà. Politicamente non esistono. Non solo le tre regioni del Nord, che hanno chiesto autonomia differenziata, ma in genere le regioni. Hanno una bassa capacità proprio di immaginarsi politicamente. E questo, naturalmente, le accomuna anche allo Stato, perché anche lo Stato non è in un momento in cui è particolarmente brillante in fatto di progettazione politica.

C’è ancora l’altro problema: i limiti dell’unità del paese. Ogni sistema differenziato è un sistema che ha dei momenti di centralizzazione. Necessariamente. Tutto questo è stato scritto in Costituzione dopo la riforma del 2001. Che cosa deve fare lo Stato? Questa è la prima domanda. Perché noi ci poniamo il problema di come costruire l’autonomia differenziata delle regioni, ma non

ci poniamo il problema prioritario, come trasformare lo stato in un sistema differenziato.

Purtroppo, questo era il programma con cui sono sorte le regioni nel '70: le regioni per la riforma dello Stato. Lo Stato è rimasto identico e le regioni si sono costruite su immagine dello Stato, cioè come enti burocratici. Oggi se dovessimo, con mente vergine, leggere la Costituzione diremmo: "il progetto è chiaro. Abbiamo un sistema autonomo rafforzabile con la differenziazione ma uno Stato che tiene il pallino al centro". E come lo tiene? Con due norme. I "livelli essenziali", di cui abbiamo già parlato, e il "controllo sostitutivo", che è una cosa molto tecnica ma super importante.

Il primo significa che lo stato ha competenza assoluta di definire i diritti, tutti i diritti di qualsiasi tipo. È lo stato che definisce il contenuto invariabile dei diritti. Tu hai diritto a delle prestazioni sanitarie perché oggi queste sono scritte nei livelli essenziali, approvati e rinnovati d'accordo con le regioni. Abbiamo i livelli essenziali per l'assistenza sanitaria, che fissano le prestazioni che ognuno di noi può rivendicare ovunque in Italia.

Parlare di steccati tra le regioni è una sciocchezza. Il Friuli Venezia Giulia è fuori dal servizio sanitario per quanto riguarda il finanziamento ma non per quanto riguarda le prestazioni. Se uno ha piacere di andarsi a curare negli ospedali del Friuli Venezia Giulia vada. Nessuno glielo può impedire. Poi ci sono partite contabili tra le regioni e la realtà è che l'inefficienza della struttura sanitaria del Sud è il grande beneficio delle strutture sanitarie del Nord. Due miliardi all'anno vengono pagati dalle regioni del Sud alle regioni del Nord per prestazioni sanitarie date ai cittadini del Sud. Questi sono dati veramente importanti. Il problema è che i livelli essenziali sono definiti soltanto per la sanità, e neanche per tutta la sanità, ma non per gli altri diritti. Dei diritti di assistenza sociali non si sa nulla. Qui è la giungla in Italia. C'è il comune bravissimo che li ha organizzati non si sa con quali soldi, il comune vicino che non li organizza. Questa è la realtà italiana. Sto parlando di servizi alle persone ma il livello dei diritti riguarda tutti i diritti. E lo Stato che dovrebbe preoccuparsi della tutela della eguaglianza

dei cittadini italiani nel godimento di tutti i diritti. Imponendo alle regioni degli obblighi di prestazione. Cosa che si fa, per esempio, per le prestazioni sanitarie: tu non puoi fare attendere più di X giorni per avere la visita medica. C'è scritto. È garantito? È garantito dal secondo strumento messo dalla Costituzione, che è il controllo sostitutivo legato proprio ai livelli essenziali. Dove lo Stato scopre che la regione non garantisce le visite mediche entro i tempi, manda un commissario. Cosa che fa normalmente nella gestione degli ospedali e delle Asl, ma solo per motivi finanziari. Quando una Asl fa bancarotta, il Governo manda il commissario: ma non lo manda per tutelare i diritti, solo per tutelare l'equilibrio finanziario. Perché? Perché l'Italia è retta dalla burocrazia e dal Mef in primo luogo. Il vero governo sta lì, nella burocrazia e nel ministero dell'Economia e finanza che non è interessato a verificare se il rispetto dell'ambiente, la gestione dei rifiuti, i servizi scolastici e così via, siano adeguati nella singola regione. E pure anche quelli sono diritti. E sono diritti che dovrebbero porre la regione di fronte a degli obblighi e questi obblighi non sono teorici ma sono tutelati dallo strumento del controllo sostitutivo.

È un po' quello che fa l'Europa con l'Italia. Ogni tanto inizia una procedura di infrazione in cui dice: "voi non avete adeguato le vostre discariche? Bene. Cominciate a versare cento milioni alla settimana". Noi paghiamo una marea di soldi per le nostre non ottemperanze agli obblighi comunitari che non sono quelle cose asfissianti che comprimono la nostra sovranità, come dice qualche bullo poco intelligente. Non è quella l'Europa, e lo sarà sempre meno se adesso ricomincia una seria politica ambientale europea. La politica ambientale sono i nostri diritti. È possibile che i nostri diritti devono essere tutelati a Bruxelles e non siano tutelati a Roma e non siano tutelati a Milano? Il policentrismo è una macchina complicata, è una macchina che funziona se funzionano i controlli. Ma naturalmente questo è esattamente quello che non vorrebbe Zaia e che non vorrebbero tutti i presidenti di regione che non amano essere controllati. Dovremmo controllarli noi: e questo è il vero problema. ■

AUTONOMIA, PER FARE COSA E COME?

Giordana Pallone *Responsabile Riforme Istituzionali - Area Welfare Cgil nazionale*

Cercherò di darvi qualche spunto orientativo rispetto a quello che è il contesto politico in cui agiamo, su come la Cgil è arrivata ad affrontare, ha affrontato e sta continuando ad affrontare questa procedura che non sembra essersi arrestata con il cambio di Governo, come dimostrano sia il punto 20 del programma sia gli incontri che anche in queste ore si stanno svolgendo. Il ministro degli affari regionali Francesco Boccia oggi incontrerà il vostro presidente Fontana dopo aver incontrato ieri Zaia e Bonaccini, e ha confermato l'intenzione di portare a termine il percorso entro la fine della legislatura. Provo a riassumere, brevemente, quello che è successo dal 2001 a oggi (Slide 1 pag. 26). C'è stata la riforma del Titolo V, le cui criticità già allora sono state rilevate dalla Confederazione e che il professor Bin ha riassunto poco fa. Poi, nel 2005 con il governo Berlusconi, ci fu la riforma costituzionale, la cosiddetta Berlusconi-Bossi, quella dei 'saggi di Lorenzago' che era caratterizzata da due macro temi. Una deriva presidenzialista e una che fu chiamata *devolution*. La riforma fu respinta nel referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Successivamente, è stata approvata la legge delega, cosiddetta 'Calderoli', di attuazione del federalismo fiscale, n. 42/2009, i cui decreti attua-



tivi o non sono stati emanati o – quelli approvati – non sono stati completamente attuati. Non solo, nell'ultima legge di bilancio c'è stato un ulteriore rinvio sull'utilizzo dei fabbisogni standard per comuni e province alla fine del 2020.

Quella legge – la 42/2009 – che è importante, è stata svuotata dalla crisi economica che, come veniva ricordato poco fa, si è tra-

dotta in tagli lineari alle regioni e agli enti locali che, quindi, hanno cominciato ad andare in sofferenza rispetto alle competenze che gli erano attribuite: meno risorse a parità di competenze, quindi la contraddizione tra un decentramento delle competenze e un centralismo finanziario che è ciò che oggettivamente ha creato uno squilibrio e, quindi, anche la difficoltà poi di garantire alcuni servizi, alcune competenze spettanti ai livelli decentrati. Si arriva poi alla riforma Renzi-Bossi del 2016, che ribalta completamente l'impostazione precedente. Perché nella parte poco discussa dal dibattito pubblico di quella riforma – quella relativa al Titolo V – c'era una centralizzazione delle competenze molto accentuata che andava anche oltre rispetto a quello che negli anni era stato chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, rispetto agli eccessi di legislazione concorrente della riforma del 2001.

Quella riforma, con un'impostazione opposta rispetto al ruolo delle regioni all'interno del sistema della Repubblica, viene respinta dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Reazione delle regioni: 'allora chiediamo più autonomia, torniamo all'impostazione precedente, anzi ristabiliamo la nostra centralità e – in assenza, come velatamente vi accennava il professor Bin, di alcuna idea di quello che deve essere un sistema istituzionale – alcune regioni cominciano a chiedere l'autonomia differenziata.

La procedura è definita nell'articolo 116 terzo comma, la sapete (Slide 3 pag. 27). Alcune regioni possono chiedere ulteriori e particolari forme di autonomia in determinate materie elencate dalla procedura che attengono a tutta la legislazione corrente, indicata dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione (Slide 5 pag. 28), e tre materie di legislazione esclusiva statale indicate nel secondo comma (Slide 4 pag. 28). Quindi chi attua la procedura, ecco che in qualche modo potrebbe ottenere una sorta di slittamento delle competenze. Quello che oggi è competenza esclusiva statale, per esempio le norme generali sull'istruzione, diventa competenza concorrente. Quello che oggi è concorrente, a seconda dell'intensità dell'autonomia concessa, diventa esclusiva regionale.

Cosa ha fatto la Cgil in questo tempo? (Slide 8 pag. 30) Prima ancora che fossero celebrati i referendum di Lombardia e Veneto nel 2017 incominciammo a porre il problema di che cosa stesse succedendo. Contestualmente ai referendum, l'Emilia-Romagna andava avanti con la sua procedura più 'istituzionale', con un confronto con tutti soggetti: le parti economiche e sociali del territorio, e i livelli provinciali e comunali. Il direttivo nazionale della Cgil ha approvato (a ottobre 2017) l'ordine del giorno in cui si esprimeva preoccupazione per la procedura in generale e soprattutto per i toni politici che si erano sviluppati in Veneto e in Lombardia e continuammo a seguire la vicenda tanto da fare un incontro con i vari livelli di governo, proprio perché volevamo porre la necessità di avere un'idea di sistema e non solo ragionare su una regione singola che se ne

va per sé. Alla vigilia della firma delle pre-intese, dunque, facemmo un confronto con l'allora e attuale presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Bonaccini, con l'Anci, l'Upi, e il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie proprio perché il punto, sottolineato anche da altri prima di me, è che tipo di sistema istituzionale politico ci può essere. Perché quello che fa una regione o quello che fanno due o tre regioni non può essere, non può diventare estraneo rispetto a quello che è lo Stato e a quello che sono i rapporti con i livelli di governo locale di ciascun territorio. Un elemento di difficoltà, ovviamente, è che quando le tre regioni hanno coinvolto le autonomie locali, cioè i comuni e le province – in particolare Anci e Upi –, hanno trovato consenso rispetto alla procedura. Come sapete, la procedura prevede che ciascuna regione fa la sua trattativa con lo Stato rispetto a uno spettro di materie che va da 1 fino a 23; a loro volta le materie possono avere una declinazione variegata, per cui nel merito di ogni singola trattativa va fatta un'analisi delle singole specifiche richieste.

Al di là dunque delle specifiche richieste, delle specifiche trattative e delle specifiche intese che si potranno raggiungere, ci sono dei nodi critici propri della procedura in sé. Ci sono tre grandi profili che, per semplificazione, riassumo in tre profili di criticità: uno di natura giuridica, uno di natura fiscale e uno di natura più prettamente politica (Slide 9 pag. 30).

Per quanto riguarda il primo (Slide 10 pag. 31), non so se ricordate che a giugno il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri presentò al Presidente del Consiglio Conte un parere sulla procedura. Fu uno dei pareri che in qualche modo contribuì anche all'arrestarsi, a porre un freno a una trattativa che sembrava, nelle dichiarazioni del ministro Stefani, essere in procinto di chiudersi. Tra i profili giuridici che venivano sollevati in quel parere c'era una prima questione che non è banale e che appunto prescinde dalle specifiche richieste: il numero di materie. La procedura dice "ulteriori forme", ulteriori e particolari forme di autonomia dando una disponibilità che arriva

fino a 23 materie. Dare ulteriore forme di autonomia a una regione su tutte e 23 le materie potrebbe creare una sorta di nuova regione speciale in aggiunta a quelle già esistenti. Quindi c'è il problema di che tipo di sistema istituzionale vai a creare. Quali confini di attribuzione dare a ciascuna materia? Perché un conto è limitarsi alle funzioni amministrative ad esempio di vaglio delle autorizzazioni, un conto è dare una competenza legislativa. Abbiamo già parlato della tutela dell'ambiente, ma pensiamo anche a quello che può essere l'ordinamento delle professioni, che può voler dire molte cose diverse a seconda di come si declina. Essendo una procedura mai attuata che non ha una legge di applicazione, tutto questo è un'incognita. Altra incognita a cui prestare attenzione è come lo Stato esercita il suo potere, il suo potere sostitutivo. Il professor Bin prima ricordava come ad oggi, anche in presenza dei Livelli Essenziali di Assistenza dove sono disattesi, lo Stato è intervenuto prevalentemente per esercitare un potere sostitutivo davanti a una criticità di natura finanziaria e non davanti a una criticità dovuta a un diritto negato. Quale sarebbe il ruolo dello Stato in un sistema che va a essere molto più decentrato di quello che conosciamo oggi? Si accennava nella relazione introduttiva a che tipo di procedura adottare. Ovviamente l'idea paventata inizialmente di adottare la procedura che si usa per le intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica è stata giustamente accantonata anche per l'intervento silenzioso e importante del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere che hanno segnalato come il Parlamento non può essere chiamato solo a ratificare un testo concordato altrove.

L'altro elemento relativo al profilo giuridico di criticità è: qual è la durata, quali procedure di valutazione, quali i termini di una eventuale revisione o recesso dell'ulteriore forma di autonomia sia possibile mettere in campo. Le Regioni a statuto speciale sono indicate dall'articolo 116, primo comma, e la loro autonomia è determinata da leggi costituzionali. Le ulteriori forme di autonomia vengano concesse in virtù di una legge che

seppur approvata con procedura rafforzata, non è costituzionale, ma ordinaria, frutto di un'intesa. C'è dunque una oggettiva differenza della fonte normativa. Come poter "rescindere" dall'Intesa?

Che tipo di monitoraggio e verifica della maggiore autonomia si può mettere in campo? Come valutare la maggiore efficienza della differenziazione ed eventualmente riformularla se si dimostra meno efficiente o, peggio, lesiva di diritti fondamentali dei cittadini di quel territorio? Questo vale per tutte le materie che potrebbero essere decentrate.

Su questi punti le domande che vi sto ponendo adesso prescindono dalle richieste della Lombardia, dalle richieste del Veneto, dalle richieste dell'Emilia Romagna o da quelle che potrà presentare la Puglia o qualunque altra regione. Sono interrogativi sulla procedura in sé.

Uno altro dei profili critici è sull'aspetto fiscale (Slide 11 pag. 31). Uno dei cavalli di battaglia di alcune regioni, il residuo fiscale, non esiste nei termini raccontati e propagandati da Maroni prima, Fontana dopo e Zaia. L'interconnessione economica del paese è tale per cui non ha senso parlare di residuo fiscale e tantomeno ha senso parlarne alla luce del fatto che siamo un paese in cui, almeno da un punto di vista costituzionale, e dovrebbe essere fattuale, è stato sancito un principio di perequazione, di solidarietà, di progressività per il quale non esiste la pretesa di trattenere risorse in virtù di una capacità fiscale maggiore. L'elemento di criticità ulteriore e conseguente, – che è una richiesta dell'Emilia Romagna – è il tema: "noi non chiediamo risorse maggiori, non chiediamo i nove decimi della Lombardia e del Veneto, chiediamo che lo Stato trasferisca alla regione quanto spende oggi per esercitare quella medesima funzione".

Un ragionamento che, da un punto di vista logico e di principio, non farebbe una piega se non fosse che ad oggi, siccome tutto questo deve avvenire a invarianza di spesa, trasferire quelle risorse vuol dire che nelle altre regioni, dove c'è una carenza di servizi e di politiche, non ci potranno essere risorse aggiuntive per arrivare a una maggiore efficienza di servizi.

La spesa storica, siccome deve essere a saldi in-

variati, cristallizza i divari esistenti. E questo è un altro problema.

Un problema aggiuntivo – e anche un po' da raggio – è quello di chi invoca i fabbisogni standard associati però alla spesa storica. I fabbisogni standard oggi sono calcolati con un'infinità di parametri e indicatori, ma anche a partire dalla spesa storica.

Invece il fabbisogno standard, anche per come è scritta la legge 42 del 2009, dovrebbero essere la traduzione finanziaria dei livelli essenziali delle prestazioni, lo dice anche la Corte costituzionale in diverse sentenze degli ultimi anni. L'ha detto più di una volta la Corte dei conti e l'ha detto, da ultimo, l'amministratore delegato del Sose in una recente audizione parlamentare.

Scrivere o sostenere, come ha sostenuto il precedente governo con le regioni interessate, che i fabbisogni standard si possono calcolare sulla spesa storica tradisce quantomeno la loro ragione originaria che prevede il collegamento tra i fabbisogni standard e i livelli essenziali delle prestazioni, del fabbisogno dato dallo standard qualitativo che devi raggiungere,

non da quanto si è speso fino ad ora. Quello è l'obiettivo. Quello è quanto serve in quel territorio e qui c'è il principio di differenziazione dell'autonomia. Autonomia come diversa modalità di esercizio, ma per raggiungere un obiettivo che deve essere uniforme. Se il diritto allo studio è un principio costituzionale e se riteniamo politicamente – quindi è una scelta politica – che garantire il diritto allo studio vuol dire che devi garantire, ad esempio, gli asili, il tempo pieno e la mensa e il trasporto pubblico per arrivare a scuola, bisogna individuare i relativi indicatori. Quali sono le prestazioni che rendano effettivo questo diritto e quanto costa garantire quel diritto quindi quanto è il fabbisogno di quel territorio.

A Milano sarà una cosa, a Sondrio presumo sarà un'altra, nella provincia di Sondrio un'altra ancora e quello è dunque un fabbisogno diverso. Se non abbiamo deciso qual è la prestazione, quindi il livello di servizio e quindi il diritto che deve essere esigibile... è quantomeno prendersi un po' in giro fare questo tipo di ragionamento senza aver definito i LEP.

L'ultimo elemento di criticità che prescinde



dai dettagli dell'intesa è dato dalle valutazioni tutte politiche (Slide 12 pag. 32). Che tipo di idea di Stato abbiamo? Perché l'ex ministro degli Affari regionali non ha mancato occasione, nell'ultimo anno, di dire, fiera di

poterlo affermare, che questa procedura avrebbe ridisegnato il rapporto tra Stato e Regioni. Non ci ha ovviamente mai detto in che modo, anche perché conoscendone la provenienza politica e geografica possiamo facilmente capire quale sarebbe.

Ma qual è il disegno politico e di assetto istituzionale che c'è in questa procedura che è a geometria variabile esponenziale, fino a 23 declinazioni diverse per, potenzialmente, quindici regioni a statuto ordinario? Che tipo di rapporto si stabilisce tra la regione e gli enti locali? Tra la regione e la città metropolitana? Tra una regione Lombardia più autonoma e Milano città metropolitana? Che tipo di rapporto ci può essere o ci potrà essere? Queste sono domande politiche a cui ovviamente non si dà e non si è data finora risposta. Un po' forse in malafede o solamente per carenza di visione.

L'altro tema politico è che uno degli argomenti usati in questo anno, anzi due ormai, di campagna e di dibattito pubblico è stato: "io ho bisogno di medici, io Emilia Romagna, io Lombardia, io Veneto, devo poterli assumere. Ho i soldi, perché devo sottostare al loro blocco delle assunzioni?". Il problema del blocco delle assunzioni è un problema che riguarda tutti, non riguarda solo queste tre regioni. La carenza di medici, di specializzandi, riguarda tutte le regioni. O lo affrontiamo per tutti oppure ognuno va per sé. Questa è una scelta politica. Ancora di più è il tema delle disuguaglianze.

Adesso il ministro ha messo l'attenzione sull'iter che vorrà seguire. Vediamo come lo farà. Come sapete in Italia le disuguaglianze sono tante, e non sono tante solamente tra Nord e

“O le disuguaglianze le affrontiamo tutti o si rompe il legame di solidarietà nazionale e giochiamo a chi viene prima”

Sud; non sono numerose solamente tra regioni, ma lo sono anche all'interno della stessa regione. Perché una cosa è un'area interna e un'altra cosa è un'area metropolitana.

Anche lì, il governatore Zaia non può

dire: "lasciate fare a noi, noi siamo bravi e risolviamo le disuguaglianze". Perché al di là del confine, oltre Rovigo c'è un'altra regione, e poi ce n'è un'altra ancora. Quindi o le disuguaglianze le affrontiamo tutti o si rompe il legame di solidarietà nazionale e giochiamo a chi viene prima. Siamo stati per un anno ostaggio della retorica del 'prima gli italiani'. Questa è una retorica che si inserisce nello stesso filone: 'Prima i lombardi, prima i veneti, prima gli emiliani e gli altri peggio per loro. Sono loro e i loro governanti che non sanno fare il loro dovere.'

Poi c'è un altro problema che non è per niente banale – poi vi mostro un dato indicativo sul perché – : il rischio di deroga. Non è detto che avere maggiore autonomia per la regione Lombardia o per la regione Emilia-Romagna o per la regione Campania in assenza di un quadro di riferimento uniforme inderogabile sia un elemento positivo per quei territori e quei cittadini. Perché oggi abbiamo parlato abbastanza dei livelli essenziali delle prestazioni che sono quello che sappiamo bene. Ma c'è un altro ambito inattuato dell'assetto del 2001: le leggi quadro. La tutela dell'ambiente è una di queste. Nel codice dell'ambiente del 2006 mancano molti decreti attuativi, ragione per cui le regioni chiedono di poter fare da sé visto che lo Stato ancora non li ha emanati. C'è parecchia poca logica, come diceva prima il professor Bin, ma c'è anche il rischio deroga perché se non si fissano dei paletti uniformi soprattutto delle norme di tutela, ogni regione può far per sé e non è detto che faccia meglio. È una scelta politica. Non è detto che una regione faccia meglio nell'interesse della collettività piuttosto che di una parte, non è det-

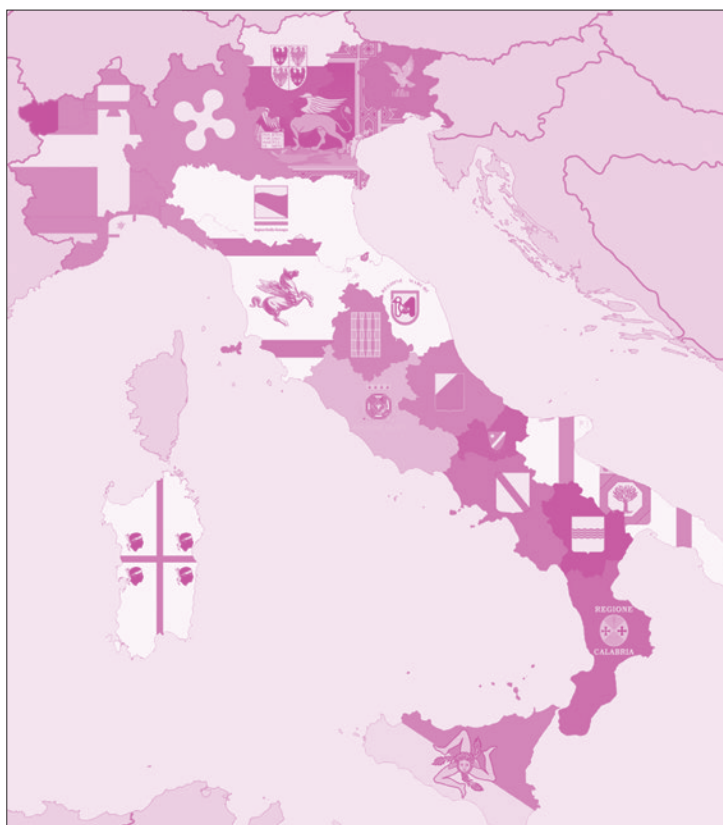
to che faccia meglio negli interessi del sistema pubblico o invece non lo faccia negli interessi del sistema privato, più di quanto magari non lo faccia già adesso.

In ultimo, ma lo sapete benissimo, c'è il problema dell'unità della contrattazione. Le richieste che adesso sembrano messe da parte sui contratti regionali, in sanità e in istruzione, non possono essere perseguibili perché non solo verrebbe meno la contrattazione nazionale, ma se la regione assumesse la competenza in formazione e reclutamento si romperebbe anche l'uniformità della prestazione e quindi anche dei diritti dei cittadini rispetto alla professionalità che si trovano di fronte. Professionalità che, magari, è stata formata in un altro modo rispetto a quella che dovrebbe essere necessaria al fatto che tutti i cittadini abbiano una stessa esigibilità di diritto e prestazione. Come dicevo non è solo una disputa tra Nord e Sud, riguarda tutti (Slide 13 pag. 32). Qualche dato e finisco: che vuol dire che una regione si dice essere più efficiente? Rispetto a cosa? Rispetto ai saldi di finanza pubblica? Rispetto alla qualità della vita? – e in questo gli indicatori Bes sono sicuramente un faro di ragionamento – O è più efficiente rispetto alla tenuta del sistema pubblico o alla esigibilità di un servizio? La sanità, per esempio, che è uno dei temi caldi perché è una delle voci maggiori di spesa. Sapete bene che in questa regione c'è uno dei migliori sistemi sanitari. I dati sul saldo della mobilità sanitaria pro capite lo dimostrano, ma questo saldo – e cioè che la regione abbia il saldo in attivo – è dato dal saldo negativo delle regioni meridionali, è quanto pagano le altre per far curare i propri cittadini in altri territori (Slide 14 pag. 33). Questo perché, per fortuna, abbiamo ancora un sistema sanitario nazionale universale. Un sistema sanitario nazionale universale, come vedete, che garantisce anche che i cittadini “speciali” di Trento e di Bolzano, che hanno un saldo di mobilità negativa, vadano a curarsi fuori dai confini della loro regione pur essendo una regione a statuto spe-

ciale. Ovviamente è un indicatore, però ci dice molto rispetto alla necessità che serve una tenuta unitaria.

Allo stesso modo, questa – la Lombardia – è una regione che chiede maggiore autonomia anche nell'ambito della tutela della salute e della assistenza. E questi sono i dati del 2017 del Ministero della Salute sull'assistenza domiciliare integrata (Slide 15 pag. 33). Nel numero di casi per 100mila abitanti, la regione Lombardia ha diverse regioni davanti a lei, come numero di casi. Dal Molise all'Abruzzo, la Basilicata, anche quindi regioni del Sud. Oppure, per quanto riguarda le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate c'è una preponderanza di strutture private accreditate e non pubbliche (Slide 16 pag. 34). Può essere una scelta. Una scelta politica e dobbiamo avere chiaro che cosa può accadere. Allo stesso modo, per quanto concerne gli istituti e i centri di riabilitazione – questi dati per stare sempre nell'ambito della sanità e del sistema socio-assistenziale (Slide 17 pag. 34).

La Lombardia è una regione che vanta eccellenza ma, vedete, è comunque molto lontana dall'obiettivo di Europa 2020 del 33 per cen-



to di posti di asili nido perché in Lombardia solo undici bambini, dodici se vogliamo considerare il dato per eccesso, su cento hanno un posto garantito in un asilo nido pubblico (Slide 18 pag. 35). Sul dato relativo al successo formativo, la Lombardia comunque non è al di sopra della media europea per tasso di giovani che hanno abbandonato gli studi precocemente, perché è al 12 per cento e la media Europea è del 10,6 per cento (Slide 19 pag. 35).

Perché vi dicevo della deroga in ambito di materia ambientale? Non è un caso, come veniva menzionato prima dal professor Bin, che le regioni chiedano maggiori competenze in materia di tutela ambientale per poter derogare a norme nazionali.

E il caso più recente sono due sentenze che la Corte ha impugnato di cui vi riporto gli stralci. La Corte Costituzionale ha potuto impugnare due leggi regionali del Veneto che derogavano a norme nazionali sia in materia di riconoscimento delle valutazioni di impatto ambientale sia in materia di attività di cava, perché la tutela dell'ambiente è ancora com-

petenza esclusiva statale e le norme regionali erano in deroga, cioè abbassavano i livelli di tutela rispetto a quello che è sancito nella normativa nazionale (Slide 20 pag. 36).

E non è un caso che Lombardia e Veneto siano, anche, le regioni con la più alta percentuale di consumo di suolo (Slide 21 pag. 36). Questi sono dati Istat di una settimana fa ed è una costante perché sia l'anno scorso che l'anno prima sono state le prime due regioni per ettari di suolo consumato seguite soltanto dalla Campania. Hanno una densità di consumo di suolo netto, cioè rapporto tra consumo di suolo edificato e consumo di suolo salvaguardato, molto superiore alla media nazionale (Slide 22 pag. 37).

Quindi autonomia per fare cosa? Senza una normativa nazionale adeguata viene complicato pensare ad un qualunque percorso di autonomia che non rischi di intaccare l'uniforme esigibilità dei diritti fondamentali e che non lasci al buon cuore del presidente di ciascuna regione la scelta di salvaguardare con le politiche regionali i principi generali (Slide 23 pag. 37). ■

1 - IL CONTESTO POLITICO DAL 2001 AD OGGI...

- Nel 2005, è approvata la riforma Costituzionale "Berlusconi - Bossi" che risponde alle istanze della Lega Nord e riscrive il Titolo V aumentando ulteriormente le competenze regionali ("devolution") - respinta dal referendum 25-26 giugno 2006
- Legge delega 42/2009 - in conformità all'art. 119 Cost. è approvata la legge delega sul federalismo fiscale, ad oggi non pienamente attuata (funzioni fondamentali diritti sociali garantiti da fondi perequativi)
- Crisi economica comporta l'arrestarsi dei provvedimenti, il varo di spending review e tagli lineari.
- Numerosi scandali coinvolgono le amministrazioni delle Regioni minando autorevolezza e ruolo degli Enti
- Riforma Costituzionale "Renzi - Boschi" opera una centralizzazione statale delle competenze riformulando l'art. 117
- Il referendum del 4 dicembre 2016 respinge la riforma e alcune Regioni avviano le procedure ex art. 116 terzo comma

COSA PREVEDE LA PROCEDURA ex art. 116 terzo comma

3 - ART. 116, TERZO COMMA

“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”

4 - ART. 117, SECONDO COMMA

l) giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa [limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace]

m) *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*

n) norme generali sull'istruzione

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

5 - ART. 117, TERZO COMMA

"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 della 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. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato."

6 - ART. 119

"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.(...)"

7 - CRONISTORIA DI UNA PROCEDURA MAI ATTUATA PRIMA

- 2017 - Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna avviano la procedura (le prime due anche con referendum consultivo - l'E.R. con coinvolgimento territorio)
- 2018 - Il Governo Gentiloni firma accordi "pre-intese" con le 3 regioni, tutte le altre Regioni a statuto ordinario approvano atti di indirizzo di varia natura (tranne Abruzzo e Molise)
- Estate 2018 - Il nuovo Governo riprende le trattative
- Febbraio 2019 - viene diffuso accordo sulla parte generale e iniziano a circolare bozze di intesa
- Giugno 2019 - Parere del Dip. Giuridico e Legislativo della Presidenza Consiglio Ministri evidenzia criticità e trapelano bozze di maggio 2019
- Estate 2019 - Crisi di Governo
- Settembre 2019 - Il nuovo Governo conferma volontà di attuare la procedura 116, III com.

8 - LA CGIL DOV'ERA

14 luglio 2017 un seminario interregionale Cgil Lombardia e Cgil Veneto

3 ottobre 2017 OdG Comitato Direttivo Nazionale su referendum e pericoli procedura

23 febbraio 2018 confronto con Anci, Upi, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Province Autonome

Estate 2018 incontri con i gruppi parlamentari e Ministro Erika Stefani

11 settembre 2018 nota della Segreteria Confederale Nazionale

7 novembre 2018 audizione presso la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

14 novembre 2018 Conferenza stampa con il Segretario Generale della CGIL Susanna Camusso e la Segretaria Confederale Rossana Dettori

9 febbraio manifestazione nazionale unitaria

13 febbraio 2019 confronto pubblico con la partecipazione di Svimez e Confindustria, conclusa dal Segretario Generale Maurizio Landini

Maggio 2019 mobilitazione nazionale volantinaggi e dibattiti pubblici

22 giugno manifestazione nazionale unitaria a Reggio Calabria

9 - PROFILI DI CRITICITÀ DELLA PROCEDURA

L'articolo 116, terzo comma, introdotto dalla riforma del 2001 non è mai stato applicato e, anche in ragione della sua formulazione, pone diversi interrogativi ed elementi di criticità schematizzabili sotto tre differenti profili: **GIURIDICO**, **FISCALE** e **POLITICO**.

Tre profili di criticità che concernono la procedura in sé, a prescindere dalle richieste di ciascuna Regione e a prescindere dalle possibili intese raggiungibili.

La natura stessa della procedura, inoltre, che prevede l'elaborazione di differenti intese (1 per ciascuna Regione richiedente) su un numero variabile di materie (fino a 23), declinate in una molteplicità di ambiti di intervento, rende necessaria una successiva analisi puntuale di ciascuna ipotesi di testo per una valutazione di merito sulle specifiche disposizioni.

10 - GIURIDICO

1. **Numero di materie:** ciascuna Regione potrebbe richiedere, secondo l'interpretazione estensiva data del comma, fino a 23 materie, ottenendo così con una procedura ordinaria (seppur rafforzata) uno statuto paragonabile alle 5 Specialità già esistenti disciplinate invece da norma costituzionale. Uno scenario concettualmente diverso dal principio ispiratore dell'autonomia finalizzata a raggiungere in contesti differenti obiettivi uniformi
2. **Confini delle attribuzioni** la genericità del comma non chiarisce quali siano i confini di ciascuna materia, su quali ambiti possa essere effettivamente riconosciuta una "ulteriore e particolare forma di autonomia" a un territorio (né in ragione di quale specialità dovrebbe essere accordata)
3. **Art. 120 Cost. e ruolo dello Stato** quale ruolo potrebbe svolgere lo Stato a garanzia dell'unità giuridica ed economica del Paese in un regime così differenziato e quali problematiche potrebbero presentarsi all'amministrazione statale nel relazionarsi con (potenzialmente) 20 regimi differenti nelle procedure quotidiane?
4. **Quale procedura attuare** e quale ruolo attribuire al Parlamento, organo legislativo ed espressione della Nazione, in una procedura che prevede un'intesa tra singola Regione e Governo che non si limiti ad approvare o respingere un testo concordato? (Coinvolgimento delle Camere? Delle sole Commissioni competenti?...)
5. **Durata, valutazione, recesso** tempi e modi del conferimento di maggiore autonomia come possono essere definiti? E come prevedere una procedura che renda reversibile un procedimento che altrimenti parrebbe definitivo e imm modificabile nel tempo se non con una nuova intesa con la Regione coinvolta (e quale amministrazione rinuncerebbe mai a maggiori poteri)?

11 - FISCALE

1. **Residuo fiscale non esiste** Tema sbandierato in particolare da Lombardia e Veneto e confutato da numerosi studiosi: non c'è una reale divario tra gettito maturato nelle regioni del Nord e spesa pubblica a fronte di quanto realizzato nelle regioni del mezzogiorno. In ogni caso, è irricevibile ogni pretesa di trattenere sui territori il gettito maturato. Una pratica che tradirebbe i principi costituzionali di perequazione e solidarietà
2. **La spesa storica cristallizza i divari** Allo stesso modo non è pensabile adottare il criterio della spesa storica (tanto ha speso fino ad oggi lo Stato in quel territorio, tanto trasferisce in relazione alla competenza decentrata) che cristallizzerebbe le disuguaglianze esistenti
3. **I fabbisogni standard senza LEP non sono possibili** ugualmente mendace sarebbe determinare i fabbisogni standard senza prioritariamente aver definito i Livelli Essenziali (non minimi, ma necessari a garantire quella prestazione legata a quel determinato diritto) cui devono essere legati. I fabbisogni standard sono la traduzione finanziaria dei LEP che sono la traduzione concreta di un diritto sancito da una legge di principio.
4. **Disegno I.42/2009** la legge delega sul federalismo fiscale delineava un disegno - inattuato - che distingueva tra funzioni fondamentali (lettera m) art. 117) che devono essere garantite dalla perequazione, e funzioni ordinarie assicurate da entrate proprie degli enti. Il quadro delle funzioni fondamentali non è ancora stato delineato compiutamente.

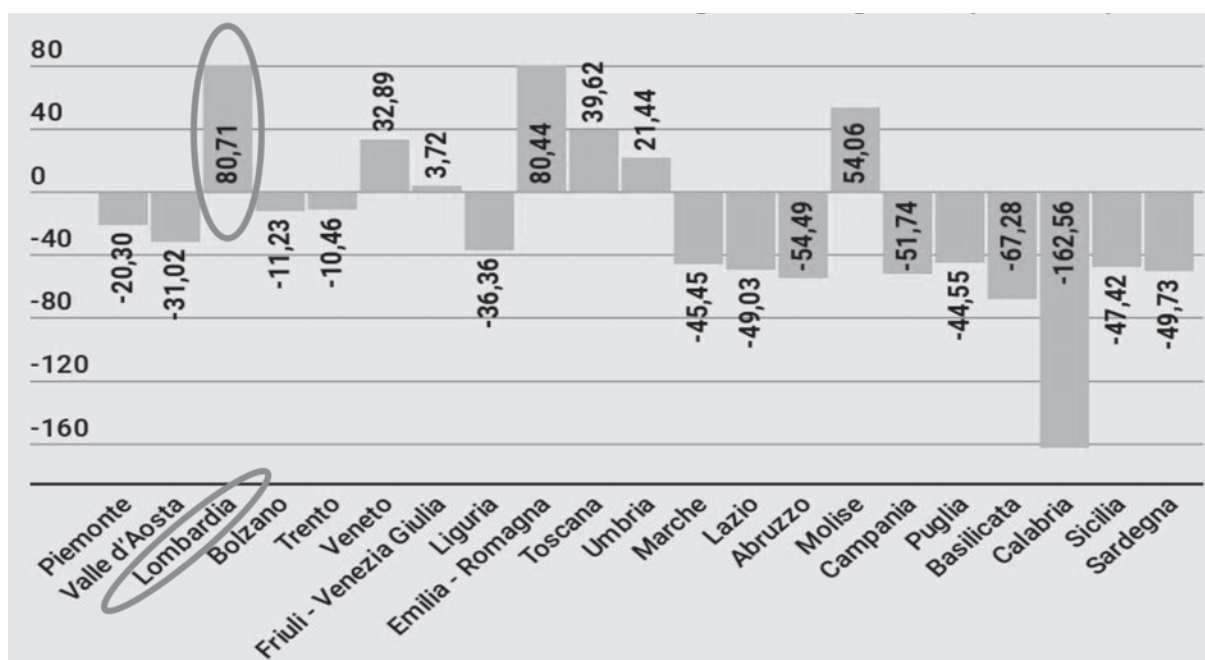
12 - POLITICO

1. **Assenza di un disegno organico:** il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni ridisegna i rapporti tra Stato e Regioni e tra Regioni ed enti locali. Un tema che non è affrontato e che potrebbe portare a molteplici assetti istituzionali differenti e ad eccessi di centralizzazione regionale.
2. **Problemi comuni a tutte le regioni** molte delle richieste avanzate dalle Regioni sono generate da problematiche comuni a tutti i territori. Si stanno regionalizzando rivendicazioni comuni cercando soluzioni particolaristiche invece di condividere le battaglie (sblocco assunzioni, vincoli bilancio, ritardi normativi ...)
3. **Disuguaglianze esistenti** in un paese tanto diseguale come l'Italia è prioritario partire dalla riduzione dei divari esistenti, non attribuire competenze e risorse ad alcuni lasciando indietro altri
4. **Solidarietà vs particolarismo** a problematiche comuni si danno risposte condivise e comuni, non ci si rinchiude nei propri confini (prima i lombardi) in nome di una presunta efficienza e con la presunzione di autosufficienza.
O siamo comunità o non siamo
5. **Rischio deriva derogatoria** senza le leggi di principio e i LEP l'autonomia per i territori che la chiedono può essere anche deroga (a norme di tutela, alla titolarità del sistema pubblico a favore del privato ecc.)
6. **Unità contrattazione** i contratti regionali sono inaccettabili, così come inaccettabili le richieste di autonomia per formazione, inquadramento e reclutamento di personale sanitario e scolastico che minerebbero l'uniformità delle prestazioni fornite e dei diritti e tutele dei lavoratori coinvolti.

13 - L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

**NON È SOLO UNA DISPUTA NORD - SUD
RIGUARDA TUTTI**

14 - SALDO MOBILITÀ SANITARIA PRO-CAPITE (2016)



Elaborazione su dati Ministero della Salute, 2018.

15 - ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA CASI TRATTATI. ANNO 2017

MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DELLA DIGITALIZZAZIONE, DEL SISTEMA INFORMATIVO SANITARIO E DELLA STATISTICA
UFFICIO DI STATISTICA

Regione	Numero	Casi trattati				
		x 100.000 abitanti	di cui Anziani (%)	Anziani per 1.000 residenti anziani (età > 65)	di cui Pazienti Terminali (%)	Pazienti Terminali per 1.000 residenti
PIEMONTE	56.672	1.295	81,7	41,9	10,1	1,3
VALLE D'AOSTA	331	262	50,2	5,6	34,1	0,9
LOMBARDIA	140.272	1.397	87,7	54,7	6,4	0,9
PROV. AUTON. BOLZANO	1.154	219	61,2	6,9	32,2	0,7
PROV. AUTON. TRENTO	5.838	1.081	68,1	33,9	24,4	2,6
VENETO	176.553	3.597	84,3	134,2	8,3	3,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	20.977	1.726	83,0	55,2	6,0	1,0
LIGURIA	21.463	1.379	73,4	35,6	18,8	2,6
EMILIA ROMAGNA	135.898	3.052	84,9	108,7	7,8	2,4
TOSCANA	124.295	3.326	88,2	116,2	4,6	1,5
UMBRIA	13.669	1.545	80,4	49,2	12,5	1,9
MARCHE	16.657	1.087	81,1	36,0	9,4	1,0
LAZIO	65.223	1.106	89,8	46,4	5,5	0,6
ABRUZZO	22.088	1.679	81,3	58,0	9,0	1,5
MOLISE	10.734	3.479	88,0	126,3	1,1	0,4
CAMPANIA	52.411	899	84,8	41,3	8,4	0,8
PUGLIA	47.888	1.183	71,4	38,9	15,3	1,8
BASILICATA	8.520	1.502	77,2	51,3	14,8	2,2
CALABRIA	13.676	695	76,1	25,1	12,2	0,9
SICILIA	67.792	1.349	78,0	50,5	14,6	2,0
SARDEGNA	12.515	759	72,3	23,7	19,3	1,5
ITALIA	1.014.626	1.677	83,7	62,2	8,8	1,5

PERCENTUALE DI RILEVAZIONE: 100,00% SUL TOTALE DELLE ASL CHE HANNO DICHIARATO DI AVERE IL SERVIZIO ATTIVO

ASS_DIS_DOM_01

(*) Valore inferiore a 0,05

16 - STRUTTURE SANITARIE PUBBLICHE E PRIVATE ACCREDITATE PER TIPO STRUTTURA. ANNO 2017

MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DELLA DIGITALIZZAZIONE, DEL SISTEMA INFORMATIVO SANITARIO E DELLA STATISTICA
UFFICIO DI STATISTICA

Regione	Strutture pubbliche				Strutture private accreditate			
	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	Strutture Residenziali	Ambulatori e Laboratori	Altri Tipi di Strutture Territoriali	Strutture Semiresidenziali	Strutture Residenziali
PIEMONTE	313	358	53	162	88	14	177	1.061
VALLE D'AOSTA	3	22		2	5	1	3	12
LOMBARDIA	263	589	133	169	413	119	586	1.289
PROV. AUTON. BOLZANO	33	64	7	10	23	19	3	85
PROV. AUTON. TRENTO	22	33	7	18	26	7	32	76
VENETO	218	406	147	118	231	130	360	742
FRIULI VENEZIA GIULIA	72	93	40	76	38	6	48	115
LIGURIA	270	110	21	38	65	9	45	262
EMILIA ROMAGNA	265	576	72	131	172	32	475	721
TOSCANA	466	453	141	150	187	31	109	341
UMBRIA	115	133	67	60	39	5	24	120
MARCHE	69	133	31	74	110	11	35	159
LAZIO	243	406	64	69	549	32	10	215
ABRUZZO	65	130	14	27	88	3	1	61
MOLISE	13	17		2	40	1	14	15
CAMPANIA	253	302	72	74	1.134	173	17	67
PUGLIA	259	305	19	26	419	13	126	354
BASILICATA	74	47	5	12	50	7	1	31
CALABRIA	171	143	13	21	225	18	9	108
SICILIA	290	447	57	72	1.196	77	6	95
SARDEGNA	151	165	11	15	202	9	9	69
ITALIA	3.628	4.932	974	1.326	5.300	717	2.090	5.998

ASS_DIS_STS_01

AMBULATORI E LABORATORI : Strutture che erogano attività specialistiche (cliniche, di laboratorio e di diagnostica strumentale)

ALTRI TIPI DI STRUTTURE TERRITORIALI : Centri dialisi ad assistenza limitata, Stabilimenti idrotermali, Centri di salute mentale, Consulenti familiari, Centri distrettuali e in generale strutture che svolgono attività di tipo territoriale

STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI : Centri diurni psichiatrici e in generale strutture che svolgono attività di tipo semiresidenziale

STRUTTURE RESIDENZIALI : Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale, ivi inclusi Hospice

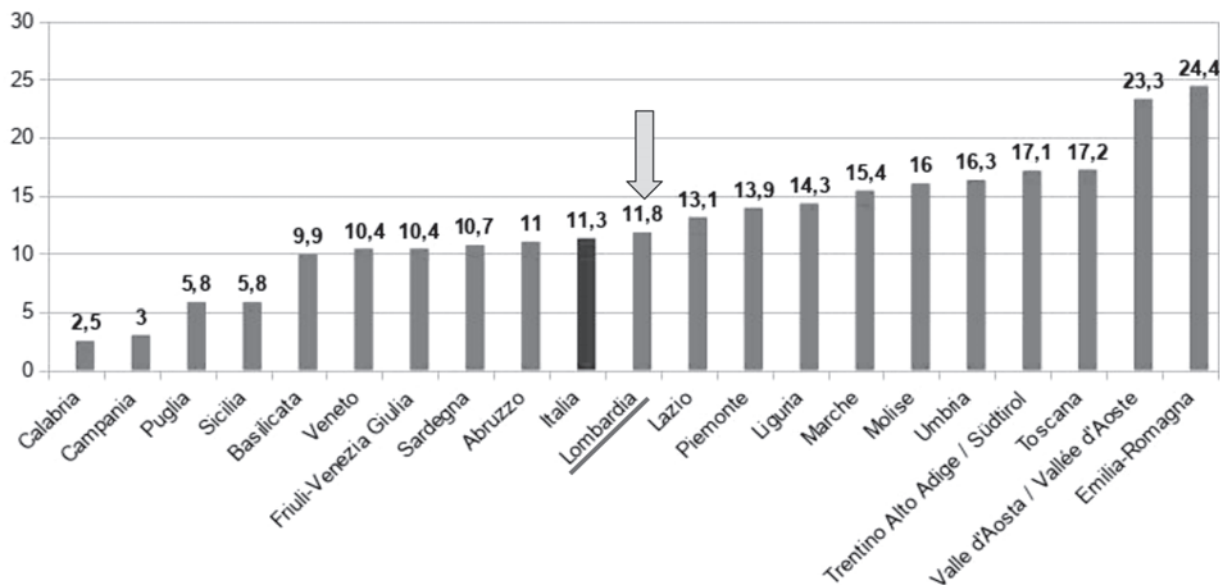
17 - ISTITUTI O CENTRI DI RIABILITAZIONE. ANNO 2017

MINISTERO DELLA SALUTE
DIREZIONE GENERALE DELLA DIGITALIZZAZIONE, DEL SISTEMA INFORMATIVO SANITARIO E DELLA STATISTICA
UFFICIO DI STATISTICA

Regione	Istituti rilevati			Assistenza Residenziale			Assistenza Semiresidenziale			Totale per 100.000 residenti
	Pubblici	Privati accreditati	Totale	Pubblici	Privati accreditati	Totale	Pubblici	Privati accreditati	Totale	
PIEMONTE		8	8		196	196		40	40	5
LOMBARDIA	8	68	76	1.674	1.616	3.035	255	1.040	1.295	43
PROV. AUTON. BOLZANO		1	1		32	32		4	4	7
PROV. AUTON. TRENTO		1	1		30	30		4	4	6
VENETO		18	18		164	164		510	510	14
FRIULI VENEZIA GIULIA		11	11		105	105		390	390	41
LIGURIA	9	72	81	276	1.095	1.192	179	786	965	139
EMILIA ROMAGNA	1	3	4	90	176	251	15		15	6
TOSCANA	110	59	169	278	967	1.171	74	968	1.042	59
UMBRIA		6	6		174	174		165	165	38
MARCHE	2	25	27	10	779	789		211	211	65
LAZIO	5	103	108	196	1.819	1.923	92	2.566	2.658	78
ABRUZZO	4	53	57		749	749		822	822	119
MOLISE	2	15	17	30	193	223		70	70	95
CAMPANIA	3	143	146		1.052	1.052		2.728	2.728	65
PUGLIA	73	40	113	85	1.148	1.148	85	485	570	42
BASILICATA	1	12	13		724	724		173	173	158
CALABRIA	2	54	56	33	508	541		235	235	39
SICILIA	8	105	113	28	774	774	28	1.587	1.615	48
SARDEGNA	20	77	97	74	639	688	25	812	837	93
ITALIA	248	874	1.122	2.021	12.940	14.961	753	13.596	14.349	49

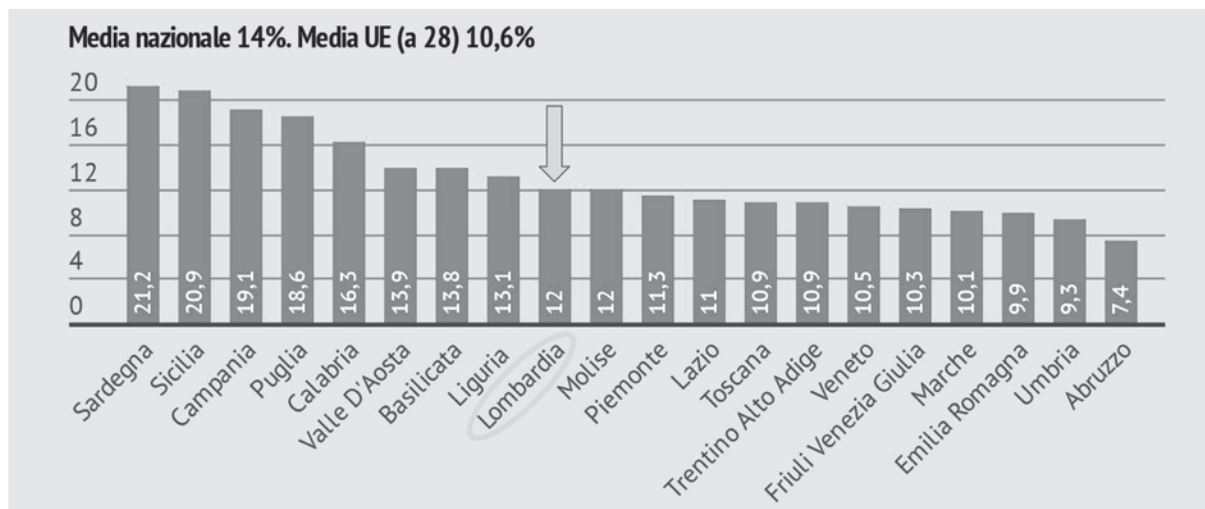
ASS_DIS_RIA_01

18 - POSTI ASILI NIDO PER 100 BAMBINI 0-2. ANNO 2016



Fonte: Istat.

19 - TASSO DI GIOVANI TRA I 18-24 ANNI CHE HANNO ABBANDONATO GLI STUDI AVENDO CONSEGUITO LA SOLA LICENZA MEDIA. ANNO 2017



Fonte: Eurostat.

20 - L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

La Regione Veneto, ad esempio, ha già approvato leggi regionali, poi abrogate dalla Corte Costituzionale, atte a derogare vincoli e norme statali in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

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 statali 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)

Sentenza n. 218/2017
(su Valutazione Impatto Ambientale)

Non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina legislativa 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 dall'attività di cava.

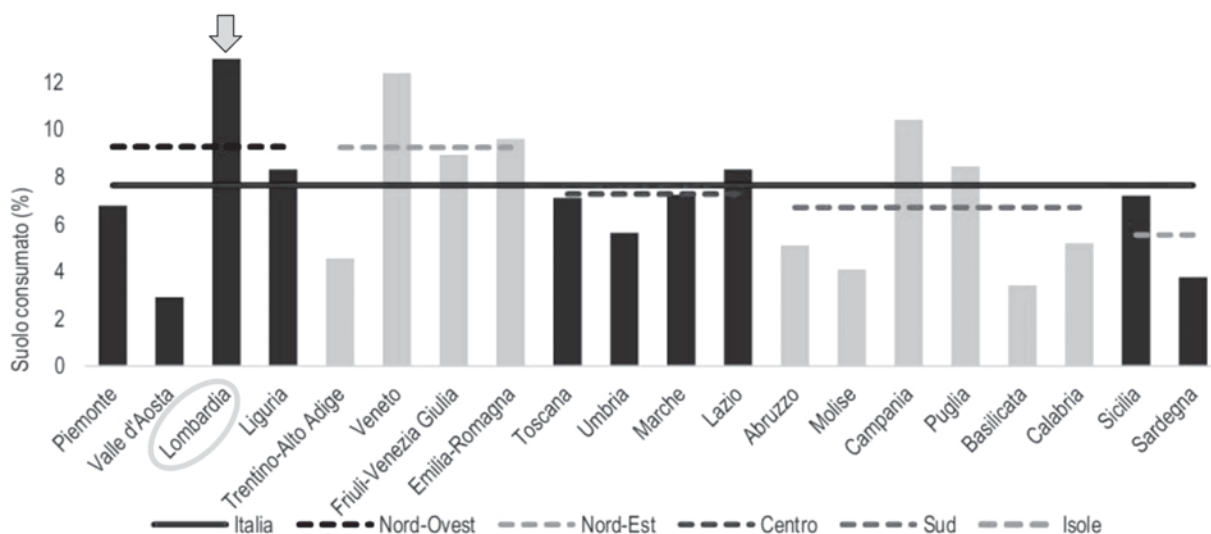
Sentenza n. 66/2018
(su attività di cava)

21 - INDICATORI DI CONSUMO DEL SUOLO A LIVELLO REGIONALE

Regione	Suolo consumato 2017 (ha)	Suolo consumato 2017 (%)	Suolo consumato 2018 (ha)	Suolo consumato 2018 (%)	Consumo di suolo netto 2017-2018 (ha)	Consumo di suolo netto 2017-2018 (%)	Densità consumo di suolo netto 2017-2018 (m ² /ha)
Valle d'Aosta	9.502	2,91	9.514	2,92	12	0,12	0,35
Piemonte	171.929	6,77	172.153	6,78	223	0,13	0,88
Lombardia	310.009	12,98	310.642	13,01	633	0,20	2,65
Liguria	45.057	8,31	45.092	8,32	35	0,08	0,64
Nord-Ovest	536.497	9,26	537.400	9,27	902	0,17	1,56
Friuli-Venezia Giulia	70.459	8,90	70.698	8,93	239	0,34	3,01
Trentino-Alto Adige	61.905	4,55	62.012	4,56	106	0,17	0,78
Emilia-Romagna	215.510	9,60	215.890	9,62	381	0,18	1,70
Veneto	226.444	12,35	227.368	12,40	923	0,41	5,03
Nord-Est	574.319	9,22	575.968	9,24	1.649	0,29	2,65
Umbria	47.636	5,63	47.660	5,64	24	0,05	0,29
Marche	67.769	7,22	67.905	7,24	137	0,20	1,46
Toscana	163.311	7,10	163.538	7,11	228	0,14	0,99
Lazio	142.659	8,29	142.936	8,31	277	0,19	1,61
Centro	421.374	7,26	422.040	7,27	666	0,16	1,15
Basilicata	34.075	3,41	34.234	3,43	159	0,47	1,59
Molise	18.143	4,09	18.189	4,10	46	0,25	1,04
Abruzzo	54.889	5,08	55.172	5,11	282	0,51	2,62
Calabria	78.327	5,19	78.392	5,20	65	0,08	0,43
Puglia	163.216	8,43	163.642	8,45	425	0,26	2,20
Campania	141.642	10,42	141.793	10,43	151	0,11	1,11
Sud	490.292	6,69	491.421	6,71	1.129	0,23	1,54
Sardegna	90.581	3,76	90.744	3,76	163	0,18	0,68
Sicilia	185.417	7,21	185.719	7,22	302	0,16	1,17
Isole	275.998	5,54	276.463	5,55	465	0,17	0,93
ITALIA	2.298.479	7,63	2.303.291	7,64	4.812	0,21	1,60

Fonte: elaborazioni Ispra su cartografia Snpa.

22 - SUOLO CONSUMATO A LIVELLO REGIONALE E DI RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (% 2018)



Il consumo di suolo è definito come la variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato).

Fonte: elaborazioni Ispra su cartografia Snpa.

23 - IN (ESTREMA) SINTESI

(1) 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, **(per questo rivendichiamo leggi quadro)**

(2) da cui derivano prestazioni essenziali che devono essere garantite a tutti ovunque dal sistema pubblico, **(per questo rivendichiamo i LEP sui diritti sociali)**

(3) con un sistema di distribuzione delle risorse fondato sulla perequazione che, rispondendo al principio di solidarietà, non penalizzi le regioni con minore capacità fiscale **(per questo chiediamo che i fabbisogni standard siano determinati in funzione della garanzia dei LEP)**

(4) in un quadro di leale collaborazione tra Stato e Regioni a tutela della coesione nazionale che impedisca la frammentazione della Repubblica in 20 mini stati

IL DIRITTO DI SPERIMENTARE

Marcello Gibellini *Spi Bergamo*

Al referendum sull'autonomia in Lombardia, pur contestandone il costo e vedendone l'inutilità, ho partecipato, ho votato sì e non sono neanche pentito. In occasione di un dibattito della Cgil Nazionale a Trani ho sentito questa battuta: "ma che autonomia? Bisogna parlare di uguaglianza". La mia formazione è di natura sindacale. Non c'ero, o meglio, ero piccolino nel '55 quando la Fiom fu sconfitta dalla Fiat e Di Vittorio cambiò la strategia della Cgil. Perché la Cgil fino a quel momento pensava solo al contratto nazionale e solo ai contratti col governo. Da lì ha capito che era importante fare anche la contrattazione di secondo livello. La Cgil di Trentin l'ha ripreso con Ciampi nel '93 e si è ricostruito il modello contrattuale con i due livelli, contratto nazionale unico da Otranto a Bolzano, poi contratti aziendali o territoriali. Pertanto l'uguaglianza e la differenza, non solo l'uguaglianza. L'articolazione. Una volta la contrattazione aziendale serviva per andare avanti, spingendo all'emulazione. Adesso, purtroppo, a volte serve anche per andare indietro. Ma questo fa parte delle fasi storiche. Ora se la Costituzione prevede che ci possa essere l'autonomia, chi se la sente, chi ha voglia, chi è capace, è giusto che ci provi. Non riesco a capire quali problemi si debbano avere.



Una ventina d'anni fa qui a Bergamo il presidente della Provincia, leghista, raccolse le firme perché Bergamo avesse una sua autonomia come Trento. Io non firmai solo perché era un leghista a proporlo, però non ho mai capito perché Bergamo e Trento non potessero essere trattate ugualmente.

In questo periodo, durante le ferie, sono andato a Bolzano, Belluno e Trento. Ecco,

vi faccio la scala: Bolzano 1, Trento 2, Belluno 3 ma si potrebbe dire anche 33. Belluno è un po' come Bergamo; cioè, sopra i 1200 metri di altitudine, a parte le zone molto turistiche, le baite sono tutte diroccare ed il territorio abbandonato. A Bolzano neanche una. Fino a 1400-1500 metri le strade sono tutte asfaltate. Arrivano in tutte le fattorie. Trento è un po' una via di mezzo. Io credo che sia giusto ambire a diventare come i migliori che ci sono. Non propongo a modello Bolzano perché Bolzano è una città con delle tipicità che sono uniche. Uniche e tali vanno mantenute per quella regione. Perché è stata terra occupata e terra devastata dagli occupanti, gli italiani inquadri dal regime fascista. Quando l'Austria da Vienna ha governato Bergamo, Milano e Venezia non ci ha obbligati a parlare tedesco e non ha licenziato i dipendenti pubblici mandandoci tedeschi a colonizzare. Ecco, per ricordare, perché bisogna



anche ricordare che cosa eravamo. Invece non ci ricordiamo. Essendo tedeschi giustamente parlano tedesco, come i milanesi o i veneziani parlavano italiano pur avendo i deputati a Vienna.

Comunque io credo che autonomia non debba voler dire dividere, ma creare opportunità. Vanno garantiti, ovviamente, i livelli essenziali come veniva detto e usare di più il commissariamento, quando da qualche parte i governanti locali non riescono a garantire i diritti minimi o producono spese fuori misura. Non c'è dubbio, però bisogna anche permettere alla gente di provare a fare al meglio.

Poi si diceva anche altro. Progetti, autonomia, futuro, politica alta: non ce n'è in nessuna regione e neanche nello stato. Però se non ci sono in nessuna istituzione, non possiamo rivolgerci a Berlino o all'Onu per governarci. Ognuno faccia quel che riesce e quel che decide. Se lo stato non ha le visioni alte, magari non le ha nemmeno la Lombardia, o l'Emilia, però che ci provino. Il fatto che Zaia abbia individuato l'ambiente come terreno importante vuol dire che ha capito che l'ambiente veneto ha dei problemi in più rispetto ad altri? Può anche essere una presa di coscienza positiva? Speriamo. Come si può capire, il mio modello di autonomia è Trento, non la Sicilia. Per capirci, sono autonome tutte e due ma esiste una qualche differenza. Non c'è dubbio che a Trento i sol-

di vengono spesi molto meglio che in Sicilia e i cittadini trentini hanno servizi migliori che i palermitani pur spendendo meno...

Questo volevo dire. Io credo nell'idea di dare possibilità di sperimentare, di farlo entro dei limiti e con delle leggi quadro, ma di farlo. Comunque non si può pensare che per avere l'uguaglianza si debba stare fermi ad aspettare che arrivino gli ultimi. In tal caso il rischio sarebbe quello di un arretramento generale. ■

OCCORREREBBE RIDISEGNARE LE REGIONI

Erasmus Saccoman *Spi Lombardia*

Secondo le regioni del Nord che l'hanno richiesta, l'autonomia differenziata garantirebbe una migliore gestione delle risorse pubbliche, in polemica con quelle del sud, considerate dissipate e corrotte. Ma non sembra proprio che le cose stiano così, perché finora tutte le regioni, ordinarie e speciali, hanno dato una pessima prova di sé.

Va ricordato che le regioni speciali sono state costituite per evitare la loro secessione, come per la Sicilia, o per la loro specificità linguistica o per i trattati internazionali, come nel Trentino Alto Adige, ma non mancano certo i problemi, dalla devastazione delle coste siciliane ad opera delle costruzioni abusive, con infiltrazioni mafiose e spese da capogiro, agli enormi finanziamenti erogati al Trentino che vive al di sopra dei propri mezzi perché viene mantenuto dall'Italia ma è chiaramente un modello che non può essere generalizzato perché porterebbe il Paese al fallimento.

Più in generale, con 60 governatori incriminati o condannati in via definitiva nel corso degli ultimi anni, accompagnati da centinaia di consiglieri e amministratori regionali, "i politici peggiori siedono nelle regioni" e si può parlare di "federalismo penale", di rapina, perché "negli ultimi anni non c'è stata nessuna regio-



ne senza almeno un presidente nei guai con la giustizia", molto peggio che in Parlamento e negli Enti locali, come hanno scritto i giornali. Non si tratta certo solo del Mezzogiorno, perché proprio le "virtuose" Lombardia e Veneto, che hanno chiesto l'autonomia, hanno visto i propri governatori incarcerati per sentenze passate in giudicato e guidano le classifiche dei

reati, con collusioni e infiltrazioni della ndrangheta. L'elenco dei reati è vastissimo, spaziando da "rimborsopoli", con spese pazze, a "concorsopoli" e, soprattutto "sanitopoli", farciti di frodi, concussioni, appalti truccati, voti di scambio e associazioni a delinquere di stampo mafioso. I poteri dei governatori sono già molto vasti e incontrollati, quasi assoluti, e troppo legati a clientele e potentati locali, e molto spesso tracimano, trasformandosi in abusi e illegalità, alimentando con un'enorme contenzioso con lo stato, un terzo di quello totale della Corte costituzionale. Ma quale è l'obiettivo di un tale enorme contenzioso? Non certo per difendere, ma per aggredire e demolire i parchi nazionali, il patrimonio ambientale, archeologico e artistico, e per contrastare la demolizione degli abusi edilizi.

Anche se ormai tutte le regioni cercano assurdamente di seguire, anche in modo maso-

chistico, la stessa strada dell'autonomia differenziata, le richieste non sono però le stesse, perché mentre l'Emilia Romagna chiede un numero limitato di interventi che non incidono sul piano fiscale, Lombardia e Veneto chiedono la devoluzione di tutte le materie possibili e anche oltre, ma il nodo centrale è quello fiscale, perché vogliono trattenere tutte le entrate fiscali della propria regione, senza contare che queste entrate devono servire anche agli Enti locali, che gestiscono il "welfare locale", e alla finanza statale, che deve gestire le funzioni generali (fra cui difesa e ordine pubblico) e pagare il nostro enorme debito pubblico, accumulato negli anni, per cui tale richiesta è eversiva e significa una secessione di fatto, con la creazione di staterelli autonomi di dimensione regionale, oltretutto autoritari al proprio interno nei confronti delle autonomie locali e alla mercé dei poteri economici e politici internazionali; naturalmente dovrebbero assumersi la loro parte, assai consistente per motivi demografici, del rimborso del debito. Va aggiunta la volontà di giungere a contratti regionali, che distruggerebbero ulteriormente non solo l'unità del Paese, ma anche i sindacati confederali, che sono stati finora un baluardo della democrazia in Italia.

Il problema centrale è ovviamente quello della sanità, che costituisce oltre il 70% della spesa regionale e in cui si concentra la criminalità, che ha portato in carcere molti assessori, a partire da quello della Lombardia, condannato per ndrangheta. La malasànità è un problema in quasi tutte le regioni, con liste d'attesa infinite che favoriscono il privato (spesso mafioso), e non garantisce la realizzazione effettiva dei Lea e Liveas (i livelli essenziali di assistenza sanitaria e sociale), condizione essenziale per l'effettiva parità dei diritti di cittadinanza e ciò implica una redistribuzione delle risorse fra regioni ricche e povere, il contrario di ciò che chiedono Lombardia e Veneto. Occorre garantire gli stessi diritti per tutti. Qui va fatta una precisazione: viene strombazzato il costo della "migrazione sanitaria" in cerca di cure migliori che graverebbe sulle regioni del nord, ma si tratta di un enorme falso: per ogni "migrante sanitario" dal sud al nord la regione

di provenienza paga la relativa spesa a quella del ricovero e ciò costituisce un enorme introito per le regioni di destinazione, che costituisce un vero e proprio affare per loro, aggravando gli squilibri regionali esistenti.

Ma il vero problema è che il sistema non regge ed ha perso credibilità, perché secondo l'Istat nel 2008 se ne fidava il 44% degli italiani e nel 2014 sono scesi al 14% e la cura non è certo l'autonomia differenziata, che aggraverebbe i problemi. Il problema è che non può stare in piedi un sistema che vede grandi differenze di economia, reddito, superficie e popolazione fra le regioni, con gli oltre 10 milioni della Lombardia (maggiore di buona parte degli stati europei), i quasi 6 di Lazio e Campania, quasi 5 del Veneto, oltre 4 di Piemonte ed Emilia Romagna, mentre quattro regioni sono sotto il milione (Valle d'Aosta 125 mila, Molise 305, Basilicata 562, Umbria 882) e ciò è un problema anche per la Cgil, come ho potuto constatare come Ispettore nazionale, perché con una popolazione così esigua è molto difficile reggere delle strutture regionali.

Conte ha detto che il divario fra nord e sud di va allargando, ma un paese diviso non può reggersi, e neppure la Lombardia da sola, in un mondo globalizzato. Occorre redistribuire le risorse per investire e riequilibrare il tessuto economico e sociale, proprio agli antipodi della proposta di autonomia differenziata. Come era già stato proposto e poi messo nel dimenticatoio, occorre inoltre ridurre il numero delle regioni, per costruire macroregioni di dimensioni più compatibili e sostenibili, con funzioni e organi a geometria variabile secondo i settori d'intervento, a partire dalla sanità. Le regioni devono poi diventare, come prevede la Costituzione, non dei microstati autocratici, autoritari e incontrollati, separatisti, ma solo un anello d'un sistema più articolato di cooperazione fra stato, regioni, aree metropolitane e realtà locali, e, soprattutto, essere trasparenti e controllate, sottratte a mafie e consorterie, capaci di dare il loro contributo solidale per la ripresa economica, sociale e morale del Paese. Ma per raggiungere tali obiettivi va respinta l'ipotesi avanzata di autonomia differenziata. ■

Conclusioni

AUTONOMIA: UN TEMA DA AFFRONTARE CON SERIETÀ

Ivan Pedretti *Segretario generale Spi nazionale**

Concludere sull'autonomia differenziata è complicato. È una riflessione che andiamo facendo da un po' di tempo, anche con l'Alta scuola dello Spi – coinvolgendo docenti universitari, costituzionalisti – con l'obiettivo di capire in modo più concreto dove si sta andando.

Le forzature che sono venute in questi anni, probabilmente, usano la rabbia che c'è nel paese per innescare processi di cambiamento più radicali. Ricordo che abbiamo avviato una discussione complicatissima sul federalismo, alla fine degli anni '90, spinti dalla Lega di Bossi, che aveva intuito la necessità di avere uno spazio maggiore di competenze, di poteri territoriali. A quel tempo la discussione era sulla Padania, non sulla regionalizzazione. L'idea era quella di un'area particolare del territorio italiano che doveva federarsi nell'ambito del paese. Fu una discussione complessa, dove anche il movimento sindacale provò a dire la sua e a configgere con quella politica, che interveniva direttamente proprio su di noi. Da lì nasceva l'idea del sindacato padano che non ha trovato grande spazio, ma è stato comunque un soggetto che, nei luoghi di lavoro, configgeva con gli stessi la-



voratori che noi rappresentavamo. Discussione dura ma fatta. Arrivammo perfino a costruire una grande manifestazione a Venezia contro quell'idea.

Da lì nacque il percorso stesso della sinistra che, forse, non ha mai compiuto fino in fondo un'analisi profonda di quale riforma statutuale mettere in campo, che non fosse solo quella delle autonomie locali.

Un percorso che ha prodotto l'intervento attorno al titolo V, facendo un passo in avanti però senza mai determinare quali fossero i livelli essenziali di garanzia per i cittadini italiani che sono lì ancora nello sfondo. Non si è prodotta un'azione con forti iniziative da parte del governo dello stato in quella direzione. Devo dire, dopo aver partecipato alla discussione sui referendum – quello lombardo e quello veneto – che ho l'impressione che anche in questa vicenda quella sfida non l'abbiamo assunta. Abbiamo fatto discussioni, abbiamo votato una direttiva nazionale, ma non c'è stata una corrispondenza nelle scelte messe in campo nel territorio. Non c'è stata la Cgil del Veneto o la Cgil della Lombardia a fare la campagna contro il referendum. E sappiamo per-

ché? Lo sappiamo, il motivo è che non abbiamo voluto scontrarci con chi, iscritto alla Cgil, era favorevole al referendum, condividendone i contenuti. È la stessa cosa che stiamo compiendo rispetto al tema dell'immigrazione.

Io non sono contrario a un processo di ridefinizione di poteri tra lo Stato e le autonomie locali, comprese le regioni. Ma bisogna che lo Stato definisca quali sono le sue reali competenze di carattere nazionale che non sono divisibili.

Perché altrimenti si crea disuguaglianza, come in parte già è. Uno stato che funziona non ha questo tipo di sanità: una sanità di eccellenza in determinate aree territoriali e una sanità inesistente in altre aree territoriali. È la dimostrazione che siamo dentro il riconoscimento di un sistema sanitario universale nazionale in teoria ma non nella pratica, nella realtà. Per le persone non è così.

E se dovessimo ragionare del sistema di finanziamento del sistema sanitario regionale, sia quello lombardo che quello veneto andrebbero in deficit nel momento in cui il sud avesse un sistema sanitario efficace ed efficiente. Perché non verrebbero qui, non si trasferirebbero, non trasferirebbero risorse dal sud al nord, facendo diventare il sistema sanitario regionale un sistema aziendalistico. E lo è per due volte, perché quell'operazione di spostamento delle risorse di chi viene a curarsi al nord è uno spostamento di investimenti pubblici in joint

ventures private. Per la Lombardia ancora più che per il Veneto.

Perché volete livelli essenziali? Vi do un bonus e vi arrangiate. È stata un po' così la politica contrastata da noi, abbiamo anche fatto delle intese ma quella era la linea. Per cui, secondo me, c'è bisogno di affrontare con molta serietà e profondità i processi di poteri istituzionale. La preoccupazione qual è? Già nel sistema sanitario si è introdotta questa differenziazione territoriale pesante, proviamo a pensare se si aprisse il varco anche sul sistema dell'istruzione. Sarebbe un problema. Il sistema di istruzione non sarebbe soltanto: "io assumo i miei insegnanti" su cui avrei già qualcosa da dire, il rischio riguarda quale insegnamento produce. Non possiamo sottovalutare e non contrastare un'idea di richiesta di poteri non chiari, non definiti. Del resto tutta questa discussione su quale proposta di nuova regionalizzazione metto in campo – al di là di una spinta politica giocata con il referendum esclusivamente sul piano politico del consenso – non è stata una discussione che abbia interessato i diversi soggetti istituzionali fino alla fine, cioè i cittadini. I sindaci non sono entrati per nulla in questa discussione, eppure qualcosa avrebbero da dire.

Il tema dello scioglimento delle provincie, anche questo è passato così come un'operazione politica. Si dice: "abbassiamo un po' i co-

sti della politica” ma poi? Tutto al di fuori di una discussione vera e profonda sul sistema istituzionale. Le aree metropolitane cosa vogliono dire? Sono tutte uguali le aree metropolitane? Pensate a quella di Milano e a quella di

Venezia. Sono due cose differenti, una forse non è nemmeno un’area metropolitana per cui ci sarebbe bisogno di una discussione molto approfondita. Perché da questa discussione ne derivano quali sono i benefici per i cittadini.

Le regioni vogliono avere la potestà sul mercato del lavoro. Penso a noi. La potestà sul mercato del lavoro per noi vuol dire contratti regionali. Se faccio i contratti regionali saltano quelli nazionali. Di Vittorio aggiunse la contrattazione aziendale al contratto nazionale del lavoro perché il contratto nazionale del lavoro è lo strumento nazionale di garanzia minima per i diritti dei lavoratori di quel settore. Se oggi intercettassi quella linea farei saltare il contratto nazionale e farei dei contratti regionali. Ma guardate che sono le vecchie gabbie salariali, un po’ più larghe, prima erano provinciali e adesso sarebbero regionali. Non credo che sarebbe un fattore in positivo.

Ci sono, dunque, aspetti preoccupanti in un disegno, come diceva anche il professor Bin, un po’ incompiuto. Non si capisce che cosa vogliono concretamente, se non buttarla lì. La buttano lì, drammaticamente di fronte a uno Stato che non è in grado di svolgere fino in fondo il suo ruolo. Non so se è solo un problema di burocrazia.

Certo è che la politica non c’è da tanti anni. Non c’è una politica che si metta al tavolo per affrontare concretamente con gli esperti, con dei contributi esterni, quale riforma istituzionale mettere in campo. Ogni qualvolta arriva un leader mette su il suo referendum e cambia la Costituzione. Vale anche per ciò che ha fatto Renzi, non è che fosse tutto male, ma non si capivano bene quali fossero i poteri di carattere politico-istituzionale. Soggetti di se-

“La potestà sul mercato del lavoro per noi vuol dire contratti regionali. Se faccio i contratti regionali saltano quelli nazionali”

condo livello, non elettivi, non partecipativi, aree metropolitane nate dal gioco della politica e non da un’espressione vera della democrazia e del voto dei cittadini. Così come le province, rimaste di secondo livel-

lo, non si sa cosa fanno. Ma noi abbiamo visto, da quell’operazione, che avendo inglobato alla regione la gestione delle strade, la gestione è messa meglio? Non mi pare, francamente. Per cui io dovrei dire al governo che c’è oggi: “la prenda con calma”. Capisco che sarà incalzato ma la prenda con calma. Provi a fare delle cose più serie, più ponderate, mettendo insieme diversi soggetti. Avrò pure qualcosa da dire il sindaco di una grande città. Io penso di sì, anche rispetto ai poteri che l’amministrazione comunale ha.

Veneto e Lombardia sono due regioni dette di eccellenza, ma dal punto di vista dell’erogazione della tutela al diritto alla persona in prossimità di dove vive, si è fatto qualcosa? Ci sono le case della salute in Veneto e in Lombardia? Parliamo di un tema che ci attanaglia, quello della non autosufficienza.

È risolta così? Case di riposo, case protette, case famiglia, ‘badantato’ e non c’è un sistema di protezione sociale di prossimità che metta insieme i diversi soggetti di quel territorio. Dovrebbe esserci il medico di medicina generale, lo specialista, l’assistente sociale, un elenco delle badanti professionalizzate e riconosciute con competenze professionali. Eppure siamo in due regioni che chiedono con forza maggiore autonomia e, guardate, lo possono anche fare. Cosa vuol dire chiedere più soldi? Per far cosa? Per gestire l’ambiente? Zaia – che è ritenuto essere uno dei migliori – se non lo avessero fermato avrebbe spianato un altro pezzo del Veneto per fare il prosecco. L’hanno fermato ma intanto lui aveva già dato le concessioni. Possiamo pensare a un paese in cui ognuno si inventa la sua politica del territorio e ambientale?

Se siamo in Europa la discussione sulle regionalizzazioni è francamente poca roba. Ci sono poi delle contraddizioni incredibili: sono per la regionalizzazione ma sono sovranista. Fino a dove arriva questo sovranismo? Italia verso l'Europa e poi il Veneto verso l'Italia? C'è un gioco che non finisce ed è un gioco di separazione che, se inseguito, indebolisce il paese, spezza anche le regioni più forti come queste. Perché è un terreno di separazione gli uni verso gli altri, per questo dicevo che c'entrano anche gli immigrati. Il gioco è contro il diverso, che prima era il meridionale e non è che sia passato chissà quanto tempo. Il diverso non ha mai fine. Tra i poveri i diversi sono tanti.

Non credo che quella politica faccia crescere e accrescere il Veneto o la Lombardia o anche l'Emilia Romagna che si è cimentata, è la mia impressione, per calmierare una spinta. Ma una spinta non la si calmieria se non si hanno delle idee e dei processi di cambiamento anche a livello istituzionale. Si tampona, come in realtà abbiamo fatto negli anni precedenti. Abbiamo fatto una politica che tamponava una

spinta che veniva dalla politica leghista e che, in questa fase, si è accentuata.

Ora questa discussione con la gente va fatta. Ovviamente è complicata, non è un seminario. Però bisogna incominciare a dire dove si va a parare con quella politica. Concretamente. Quali sono gli elementi di criticità maggiore, che tipo di operazioni sono.

Il governo si è impegnato ad affrontarla. "Apri una grande discussione", questo chiederei al governo. Lo faccia ma apra una discussione seria su ruoli, competenze, istituzioni, compresa la burocrazia. Bisogna che la politica giochi un ruolo e provi a giocare un ruolo oltre il governo della burocrazia. Io direi che dobbiamo batterci perché la politica torni ad avere un po' di serietà.

Provate a pensare: nel mese di agosto siamo passati da un governo sospinto sul tema dell'immigrazione, dell'autonomia differenziata, dell'intolleranza, della violenza verbale, al misconoscimento del ruolo della rappresentanza partecipata di soggetti della democrazia (quali i sindacati, gli imprenditori, l'asso-



ciazionismo), siamo passati, quindi, da un governo con un'impronta di politica di destra intollerante a un governo giallo rosso con un'impronta diversa, un po' più tollerante però scarsamente maturata. Io ne capisco le ragioni. Bisogna farle capire anche ai cittadini.

Una delle ragioni fondamentali non è tanto la paura di Salvini quanto il rischio che questo paese scivoli ulteriormente indietro nel tempo verso un'idea sovranista nella direzione del paese. Salvini usava la rabbia dei cittadini, e lo sta facendo ancora. Quella politica va contrastata. Noi siamo un soggetto che può fare la sua parte anche se, in questi ultimi anni, ha fatto fatica a farla. Voi ricordate la discussione sul fatto che ci sono anche i nostri iscritti tra quelli che hanno votato sia la Lega sia i 5 Stelle. Nonostante questo, quella discussione la dobbiamo fare prima o poi.

Tornando al governo e alla politica abbiamo visto anche come nel giro di due giorni, una volta insediato il governo, ci sia stato un altro cambio. La scelta di Renzi ha ricambiato ancora il quadro, mettendo quel governo in forte fibrillazione. Ma tutta questa operazione – sia che sia stata un'operazione in qualche modo ragionata, riflettuta, approfondita, discussa e non invece un'alchimia politica dei gruppi dirigenti, dei livelli più alti – se non viene confrontata, discussa con i cittadini comporterà molti rischi.

Il sindacato fa la sua parte se rivendica lo spazio della sua politica. Io terrei un equilibrio di giudizio perché è una situazione politica complicatissima. Certo è che per noi il tema è il legame tra quello che si è dichiarato, quello che porti a casa e qual è il risultato effettivo. Lì si capisce se c'è il cambiamento. Anzi, la svolta. Il cambiamento era quello di prima adesso c'è una svolta. Ma lo si capisce se c'è un'inversione di tendenza. Una delle inversioni di

“La discussione con la nostra gente è spiegare che non c'è un filo che si interrompe dopo la Lombardia, c'è un filo che corre sull'Europa e che poi dall'Europa corre sul mondo”

tendenza è provare a tenere insieme il paese. Va spiegato in modo particolare ai lombardi e ai veneti. Lo spazio per loro è quello di un paese che sta insieme. Di un paese che prova a sviluppare la parte più debole di sé stesso se vuole crescere. Vale anche per noi.

Provate a pensare:

se va in crisi la Germania, il suo sistema produttivo, i primi a subire il contraccolpo della difficoltà industriale tedesca dell'auto sono Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. E questa crisi comincia già a sentirsi in una serie di grandi imprese dell'indotto. Come pensiamo di giocare una partita distaccati dal resto quando in realtà ormai non ce lo consente il mondo stesso di essere distaccati.

La discussione con la nostra gente è spiegare che non c'è un filo che si interrompe dopo la Lombardia, che è un filo che corre sull'Europa e che poi dall'Europa corre sul mondo.

La discussione vera è lì, a quel livello lì, non è al di sotto. Sotto bisogna provare a migliorare e a dare effettivamente dei diritti universali ai cittadini perché attualmente non è così.

Per cui abbiamo un dovere di approfondimento e di discussione con chi rappresentiamo.

La politica di Salvini, i suoi effetti li dovremo affrontare anche nei prossimi mesi. Lo dicevo a quelli di Bologna. Se alle prossime regionali cede quel caposaldo che si chiama Emilia Romagna non c'è governo che stia in piedi. Lombardia, Veneto, Trentino, Liguria, Piemonte, Abruzzo: c'è una larga fetta del paese ormai governata dal centro-destra ed è chiaro qual è l'obiettivo. Se si vuole scongiurare quel processo bisogna che il governo, questo governo, dia un segnale più forte ai cittadini italiani, altrimenti non ce la farà. Per cui noi dobbiamo spingere il governo affinché dia delle risposte. Quando abbiamo deciso di fare una manifestazione il 16 novembre sulla non autosufficienza un pezzo della nostra organizzazione ha com-

mentato: “il governo si è appena insediato, lasciamoli lavorare. Bisogna dare una mano”. Ma per dare una mano si può anche evitare di lasciare le piazze solo a Salvini. Bisogna indicare dei terreni in cui il governo possa fare delle scelte, possa dare delle risposte non a grandissimi costi. Una di queste scelte riguarda la legge nazionale sulla non autosufficienza. Si può cominciare a indicare la strada, il percorso. Poi vedremo nel tempo del triennio come finanziarla ma bisogna rispondere a tre milioni di persone che si trovano in quelle condizioni e alle loro famiglie.

Sul reddito da pensione, su cui ho incalzato anche il nostro segretario generale confederale, il cuneo fiscale bisogna precisare che cos'è e per chi è. Perché se è solo per il lavoro dipendente è l'operazione di Renzi degli 80 euro. Ma sedici milioni di pensionati sono fuori. Ora dico: “li vuoi tenere fuori? Cosa mi dai? Riapri la rivalutazione? Allarghi la quattordicesima alle pensioni più basse?”. Su questi temi bisogna che noi pressiamo il quadro politico perché dia delle risposte. Poi io sono moderato quanto basta a capire che le risposte si possono dare nel triennio, decidendo su cosa si investe e quali risposte subito dare e quali vengono dopo. Se facciamo così io credo che ci sia uno spazio. Diversamente ho l'impressione che rinculiamo indietro.

Al tema dell'autonomia differenziata va data un po' una *sbollitura* anche nella discussione con chi rappresentiamo perché è complicatissima. Io penso che su alcuni filoni fondamentali non ci debba essere la regione, ma ci debba essere lo stato. Il professore Bin indicava l'università, i beni culturali. Cosa li facciamo diventare? Li spezzettiamo in un paese che potrebbe invece avere un'attrazione internazionale a sistema?



Siamo dunque davanti a una discussione che va fatta con serietà e con degli esperti e non raffazzonata all'ultimo minuto. ■

* *Testo non corretto dal relatore*

APPUNTI

