

Parlare di autonomia nel sindacato dell'autonomia

La Cisl, sindacato dell'autonomia, ha nel suo Dna alcune ca-

ratteristiche fondanti che si riscontrano nella stessa costruzione giuridica e costituzionale del Paese. Il nostro Statuto è attento al ruolo delle istituzioni, all'autonomia e al regionalismo, con riflessi sulla nostra struttura organizzativa, articolata a livello nazionale, regionale e territoriale. L'ultimo Congresso confederale ha peraltro rilanciato il valore del territorio come il punto più vivo, prossimo ed evidente in cui esprimere l'azione sindacale.

In un periodo storico tormentato dal punto di vista economico e sociale, che vede messo in discussione il valore della democrazia rappresentativa, è fondamentale interrogarsi su come le Istituzioni locali e nazionali debbono riorganizzarsi e integrarsi.

Occorre farlo non trascurando la dimensione europea, adattando positivamente le innovazioni in funzione dell'Europa dei popoli e delle Regioni, facendo fronte alle dinamiche della globalizzazione e delle ricorrenti crisi finanziarie e produttive. Innovare le istituzioni in senso più regionalista pone il problema di come garantire un'equa distribuzione del reddito, un'efficiente allocazione delle risorse, una complessiva stabilità economica.

Da qui una serie di domande:

- quale *governance* per rilanciare lo sviluppo e l'inclusione sociale, a fronte di pulsioni populistiche, nazional-sovraneistiche e del liberismo che pervade le Istituzioni internazionali?
- come il Paese può darsi un'originale articolazione istituzionale, contribuendo però anche a una solida cooperazione europea?
- i percorsi delineati dall'art. 116, c. 3, Cost. possono contribuire a rinvi-

Ignazio Ganga *

gore la partecipazione democratica e la qualità della politica?

Il federalismo è un "patto" tra realtà istituzionali caratterizzate da un certo grado di autonomia che decidono come stare insieme. Assumendo la responsabilità della convivenza, a iniziare dalla condivisione dei beni, per ripartire i doveri e sancire i diritti individuali e collettivi. È un modo di costruire lo "stare insieme" da parte di soggetti che si accordano attraverso un "foedus" (un accordo, appunto).

Nella realtà storica si sono affermate diverse idee di federalismo che talvolta, anziché a costruire una convivenza solidale, hanno teso a far prevalere rapporti di forza economica e politica in fasi di crisi, con difficoltà dello stato sociale di farsi carico dei complessivi bisogni individuali e collettivi. Se da una parte ciò ha visto lo Stato scaricare competenze e costi sulle amministrazioni regionali e locali, dall'altra è cresciuta da parte di quest'ultime l'aspettativa di nuovi poteri e competenze, anche tributarie. L'obiettivo di rafforzare le istituzioni si è trasferito dal federalismo fiscale, inattuato, alle procedure dell'articolo 116 Cost. (ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia) e con le prescrizioni riportate nel Titolo V (articoli 117 e 119). Nell'articolo 119 della Costituzione è prevalente il principio di coordinamento a livello centrale della finanza pubblica e del sistema tributario, principio confermato anche in sentenze della Corte costituzionale.

Ciò detto, è senz'altro più corretto, per "Titolo V" e artt. 116, 117, 119 e 120, parlare di regionalismo e di particolari forme di autonomia, piuttosto che di federalismo. Il regionalismo è dunque il modo di essere dell'attuale modello di

* Sintesi dell'introduzione del segretario confederale Ignazio Ganga al seminario dell'Esecutivo Cisl del 5.3.2019 sull'autonomia differenziata.

Repubblica e in nessun modo dovrà tradursi in indebolimento dello Stato e dei processi solidaristici.

La Cisl ha sempre mostrato grande attenzione alle riforme istituzionali e ai relativi percorsi di attuazione, considerando di fondamentale importanza gli assetti e gli equilibri fra Stato e sue articolazioni territoriali, ma anche le loro ricadute sul modello di sviluppo, sulla tenuta democratica del Paese e sul “sistema dei diritti” dei cittadini e dei lavoratori. Anche oggi, rispetto ai percorsi avviati ex art. 116, consideriamo ineludibile il riferimento alle coordinate della cooperazione, della solidarietà tra i territori e tra i cittadini e della sussidiarietà tra i livelli istituzionali. Coesione e unità nazionale restano per la Cisl valori irrinunciabili.

Il modello istituzionale varato con la riforma del Titolo V apparve nel suo complesso ispirato a tali principi, da qui il nostro SI in occasione del referendum confermativo. Nel Titolo V riformato, infatti:

- 1) si riconosce allo Stato centrale la competenza esclusiva a definire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale (articolo 117 lettera m)
- 2) si prevede a tal fine la possibilità del Governo centrale di subentrare ove necessario alle Regioni e agli Enti locali per tutelare l'unità giuridica ed economica e l'accesso ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali (articolo 120 sui poteri sostituitivi)
- 3) si delinea un modello di federalismo fiscale, tuttora inattuato (L. 42/09), che prevede per le Regioni tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, fondi di perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante; risorse aggiuntive e interventi speciali per i territori del Mezzogiorno (articolo 119).

In base all' articolo 116 l'autonomia differenziata può essere richiesta su tre materie attualmente di potestà legislativa esclusiva dello Stato (giustizia di pace; norme generali sull'istruzione;



tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) e sulle 23 materie di legislazione concorrente. Anche tra quest'ultime, oggetto precipuo delle Intese, ve ne sono di fondamentali per lo sviluppo dei territori e per la tutela dei diritti dei cittadini (tutela e sicurezza del lavoro; l'istruzione; la tutela della salute; la previdenza complementare e integrativa; le infrastrutture materiali; ed immateriali i rapporti internazionali e con l'Unione Europea).

Ad oggi tre regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, hanno una bozza di intesa i cui contenuti non sono definitivi perché diverse richieste non sono state accolte dai Ministeri di riferimento e/o dal Mef. Altre sette regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Lazio e Campania) sono in fase di avvio del percorso per ottenere più autonomia. Tre regioni (Puglia, Calabria, Basilicata) hanno assunto iniziative preliminari. Solo Abruzzo e Molise non risultano aver intrapreso iniziative formali. Nel frattempo alcune delle cinque regioni a Statuto speciale ipotizzano il rafforzamento della propria specialità.

Preoccupano le modalità del percorso di attuazione dell'articolo 116, per diverse ragioni. È finora mancato l'apporto di un dibattito articolato e partecipato con la società civile e i soggetti di rappresentanza; manca, a differenza di quanto avvenuto con precedenti riforme (Bassanini, Del Rio) una regia

Parlare di autonomia nel sindacato dell'autonomia

unitaria del processo, col rischio di forti differenziazioni tra una Regione e l'altra in ordine alla regolamentazione di diritti sensibili e dei servizi ad essi correlati.

Non sono stati ad oggi definiti i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti fondamentali, e ciò costituisce elemento di particolare delicatezza.

Inoltre, il percorso di autonomia in atto si ferma al rapporto Stato centrale-Regioni, non considerando gli ulteriori livelli decentrati delle città metropolitane e dei Comuni; sussidiarietà verticale e centralità dei territori sono invece per noi aspetti ineludibili per le politiche di sviluppo e del lavoro. Il rischio dell'affermarsi di un dirigismo regionale si accresce senza un trasferimento di poteri e risorse ai territori (sussidiarietà verticale), considerato peraltro che i trasferimenti di risorse agli enti di 2° livello sono stati ridotti del 60%. In tal senso a poco serviranno i 250 mil/euro anno fino al 2033 messi a disposizione dalla finanziaria 2019. Solo per le scuole (55% fuori norma) servirebbero manutenzioni per 2 mld/euro a coprire le esigenze di 770 richieste di intervento e sono a bilancio 500 mln/euro).

ASPETTI FINANZIARI: IL "RESIDUO FISCALE"

Parlando di autonomia differenziata è ricorrente il tema della "rivisitazione delle regole sul residuo fiscale"; il dibattito dei mesi scorsi si è particolarmente incentrato sulla opportunità di finanziare le funzioni aggiuntive con una maggior percentuale del gettito riscosso sul territorio e della compartecipazione alle imposte erariali (Irpef, Ires e Iva) riducendo le quote oggi utilizzate dallo Stato per finalità perequative. Il recente confronto con il Mef sembra ricondurre a maggior equilibrio tale ipotesi, ma

l'eventuale messa in discussione dei residui fiscali porrebbe seri problemi di tenuta dei conti pubblici, specie dopo l'accordo con Bruxelles che implica il reperimento di risorse per 52 mld/euro€ di maggiori entrate e/o di tagli di spese, con un impatto recessivo sull'economia italiana a partire dal 2020. Difficile che lo Stato possa permettersi grandi rivisitazioni delle regole in materia di finanza pubblica e contabilità; rivedere le regole del residuo fiscale significa peraltro ridurre le entrate, aumentando il deficit pubblico.

Nelle preintese sottoscritte col precedente Governo il 28.2.2018 si affidava a una commissione paritetica Stato-Regione, una volta raggiunte le intese, il compito di determinare le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie. Entro un anno, si sarebbero dovuti determinare i fabbisogni standard, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale, destinati a diventare, nei cinque anni successivi, il termine di riferimento con cui sostituire quello della spesa storica. Riferirsi al gettito dei tributi sul territorio regionale – e quindi alla capacità fiscale – per fissare i fabbisogni standard aprirebbe la strada ad una differenziazione nelle modalità di esercizio delle competenze tra i territori, quindi nell'erogazione dei servizi e nella garanzia dei diritti ad essi correlati, il che preoccupa fortemente la nostra organizzazione.

L'accordo del 14 febbraio tra le tre regioni e il Mef prevederebbe che le stesse trattengano una parte dell'Irpef (ed eventualmente dell'Iva) generata sul loro territorio per finanziare le competenze aggiuntive attribuite con l'autonomia differenziata. Il finanziamento iniziale sarà in base al *costo storico*, ma se entro tre anni non saranno fissati i *costi standard*, si dovrà comunque garantire che le risorse assegnate non siano inferiori alla media della spesa storica *pro capite* nazionale.

L'accordo con il Mef farebbe quindi venir meno la richiesta più "esplosiva" per i rapporti finanziari Nord-Sud, quella di ancorare gli *standard* alla capacità

fiscale di ogni territorio. Nei primi anni, in sostanza, il nuovo meccanismo non cambierebbe la geografia delle risorse lasciando alle Regioni una quota di Irpef pari alla spesa oggi effettuata dallo Stato per le stesse funzioni sul loro territorio.

LA TUTELA DEI DIRITTI: IN PARTICOLARE L'ISTRUZIONE

Per la Cisl il trasferimento di funzioni non deve in alcun modo sbilanciare l'erogazione dei servizi essenziali e compromettere la coesione complessiva dello Stato. Ciò vale in particolare per l'istruzione, per la quale le bozze di intesa – seppur con accentuazioni differenti – chiedono di attrarre nella competenza regionale aspetti regolamentari, gestionali, finanche salariali, riguardanti il personale docente e amministrativo, che la Cisl ritiene siano da regolamentare in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale. Il Contratto collettivo di lavoro non può accettare derubricazioni e derogamenti regionalisti, e vanno in ogni caso scongiurate ipotesi che possano inficiare il diritto universale all'istruzione. Vanno salvaguardati pertanto gli equilibri che fino a oggi hanno garantito la coesione del Paese, né si può accettare il ritorno a fenomeni come quello delle “gabbie salariali”, da sempre combattuti dal sindacato. Un tema da “maneggiare” con cura, quindi, non dimenticando che se l'*istruzione* è materia concorrente, le *norme generali sull'istruzione* sono di competenza esclusiva dello Stato. Entrambi gli aspetti, secondo l'art. 116, possono essere oggetto di autonomia differenziata, ma senza mai perdere di vista la garanzia dell'indispensabile unitarietà del sistema.

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 15 FEBBRAIO

Il comunicato ufficiale diramato da Palazzo Chigi dopo il C.d.M. del 15 febbraio u.s., esaminate le bozze di intesa di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, si è limitato ad affermare una generica condivisione dello spirito delle intese stesse. In realtà vi sono, da un lato, le resistenze di alcuni ministeri a trasferire competenze in diverse ma-

terie (infrastrutture, ambiente, energia, salute, lavoro e beni culturali), dall'altro gli impegni assunti dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti delle due Camere, confortati da un confronto col Capo dello Stato, a restituire centralità al Parlamento, dandogli la possibilità (oggi esclusa) di emendare le leggi che dovranno recepire le intese.

Le tre regioni hanno sottoscritto un accordo preliminare identico, ma le rispettive intese appaiono diversificate sia in ordine alle materie su cui è chiesta l'autonomia, sia per le funzioni richieste nell'ambito di una stessa materia. La trasversalità delle materie è molto ampia e spazia su tutti i settori legati all'economia e allo sviluppo dei territori nonché sull'esercizio dei principali diritti di cittadinanza. Va comunque sottolineato che si tratta di bozze, i cui contenuti sono tuttora “aperti” e che molte competenze richieste dalle regioni ad oggi risultano non accolte dai ministeri competenti, e/o dal Ministero dell'Economia, oppure non ancora discusse e definite.

CONCLUSIONI

Le preoccupazioni della Cisl non sono di natura preconcetta. Non si negano le potenzialità anche positive di un'autonomia declinata nella logica complessiva del Titolo V riformato; i timori nascono soprattutto per le modalità distorsive cui può condurre il percorso attualmente seguito nel dare attuazione all'articolo 116. Ogni eventuale rafforzamento di competenze delle regioni va fatto salvaguardando un quadro generale le cui coordinate essenziali, come già detto, sono la cooperazione, la solidarietà e la sussidiarietà tra i livelli istituzionali e tra i territori. Obiettivo, il benessere di tutti i cittadini del Paese, non solo di parti di esso.

Può essere vero che la valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano l'inserimento di elementi di dinamismo e di spinta alla positiva emulazione: ma se non è governato all'interno di un quadro complessivo di unità del Paese, a prescindere dai tempi di ciascuna Regione, il regionalismo spinto e l'autonomia

Parlare di autonomia nel sindacato dell'autonomia

differenziata rischiano di portare alla frammentazione del corpo dello Stato in giurisdizioni regionali che replicano il modello statale (più piccole, ma altrettanto centraliste).

Un modello di “autonomia partecipata e solidale” dovrebbe invece contestualmente consentire il trasferimento delle funzioni e dei poteri dallo Stato alle

Contro la regionalizzazione del sistema di istruzione

■ Come è noto, le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno, tra l'altro, chiesto al Governo forme ulteriori e condizioni specifiche di autonomia in materia di istruzione e formazione.

L'obiettivo è quello di regionalizzare la scuola e l'intero sistema formativo tramite una vera e propria “secessione” delle Regioni più ricche, che porterà a un sistema scolastico con investimenti e qualità legati alla ricchezza del territorio. Si avranno, come conseguenza immediata, inquadramenti contrattuali del personale su base regionale; salari, forme di reclutamento e sistemi di valutazione disuguali; livelli ancor più differenziati di welfare studentesco e percorsi educativi diversificati. Di fatto viene meno il ruolo dello Stato come garante di unità nazionale, solidarietà e perequazione tra le diverse aree del Paese; ne consegue una forte diversificazione nella concreta esigibilità di diritti fondamentali.

La proposta avanzata dalle Regioni si basa sulle previsioni contenute nell'art. 116 della Costituzione, modificato dalla riforma del Titolo V approvata nel 2001, che consente a ciascuna Regione ordinaria di negoziare particolari e specifiche condizioni di autonomia. Fino ad oggi quelle disposizioni non erano mai state applicate, essendo peraltro già riconosciute alle Regioni potestà legislativa regionale esclusiva e concorrente in molte materie; ora invece, nelle richieste avanzate da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, gli effetti dell'autonomia regionale ulteriormente rinforzata investono l'intero sistema dell'istruzione con conseguenze gravissime. Vengono meno principi supremi della Costituzione racchiusi nei valori inderogabili e non negoziabili contenuti nella prima parte della Carta costituzionale, che impegnano lo Stato ad assicurare un pari livello di formazione scolastica e di istruzione a tutti, con particolare attenzione alle aree territoriali con mi-

nori risorse disponibili e alle persone in condizioni di svantaggio economico e sociale.

La scuola non è un semplice servizio, ma una funzione primaria garantita dallo Stato a tutti i cittadini italiani, quali che siano la regione in cui risiedono, il loro reddito, la loro identità culturale e religiosa.

L'unitarietà culturale e politica del sistema di istruzione e ricerca è condizione irrinunciabile per garantire uguaglianza di opportunità alle nuove generazioni nell'accesso alla cultura, all'istruzione e alla formazione fino ai suoi più alti livelli.

Forte è la preoccupazione che l'intero percorso venga gestito con modalità che non consentono un'approfondita discussione di merito, dal momento che le Camere potrebbero essere chiamate non a discutere e a valutare, ma unicamente a pronunciarsi su ciò che le Regioni richiedenti e il Governo avranno precedentemente sottoscritto; tutto ciò con vincoli giuridici decennali.

Con l'introduzione dell'autonomia differenziata, che destruttura il modello configurato dalla Costituzione Repubblicana, si portano a compimento scelte politiche che più volte negli ultimi anni hanno indebolito le condizioni di vita delle persone e della società.

A nulla valgono le rassicurazioni circa il fatto che alcune Regioni richiedenti non avrebbero in termini finanziari niente di più di quello che oggi spende lo Stato per i servizi trasferiti. Quelle Regioni insistono in realtà nel voler stabilire i trasferimenti di risorse sulla base della riduzione del cosiddetto “residuo fiscale”, cioè la differenza fra gettito fiscale complessivo dei contribuenti di una regione e restituzione in termini di spesa per i servizi pubblici.

Sarà quindi inevitabile l'aumento del divario tra nord e sud e tra i settori più deboli e indifesi della società e quelli più abbienti. In tale contesto, dunque,

Regioni e da queste a province, città metropolitane e comuni. È questo lo spirito della riforma costituzionale del Titolo V°, esplicitato all'articolo 114 laddove sancisce che la *“Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*.

Altro aspetto fondamentale da salva-

guardare riguarda il consenso necessario alla costruzione di un nuovo modello di Repubblica e di democrazia, attraverso il coinvolgimento del Parlamento, di tutte le parti sociali ed economiche. Passaggi decisivi che è necessario rafforzare nell'attuazione di un percorso di riforme istituzionali così rilevanti per i cittadini e per il Paese.

una scuola organizzata a livello regionale sulla base di specifiche disponibilità economiche, rappresenta una netta smentita di quanto sancito dagli articoli 3, 33 e 34 della Costituzione a fondamento del principio di uguaglianza, cardine della nostra democrazia, e lede gravemente altri principi come quello della libertà di insegnamento.

La scuola della Repubblica, garante del pluralismo culturale e preposta a rimuovere ogni ostacolo economico e sociale è, e deve essere, a carico della fiscalità generale nazionale, semplicemente perché esprime e soddisfa l'interesse generale.

Un Paese che voglia innalzare il proprio livello d'istruzione generale deve unificare, anziché separare: unificare i percorsi didattici, soprattutto nella scuola dell'obbligo; garantire, incrementandola, l'offerta educativa e formativa e le possibilità di accesso all'istruzione fino ai suoi livelli più elevati; assicurare la qualità e la quantità dell'offerta di istruzione e formazione in tutto il Paese, senza distinzioni e gerarchie.

Regionalizzare la scuola e il sistema educativo e formativo significa prefigurare istituti e studenti di serie A e di serie B a seconda delle risorse del territorio; ignorare il principio delle pari opportunità culturali e sociali e sostituirlo con quello delle impari opportunità economiche; disarticolare il CCNL attraverso sperequazioni inaccettabili negli stipendi e negli orari dei lavoratori della scuola che operano nella stessa tipologia di istituzione scolastica, nelle condizioni di formazione e reclutamento dei docenti, nei sistemi di valutazione, trasformati in sistemi di controllo; subordinare l'organizzazione scolastica alle scelte politiche – prima ancora che economiche – di ogni singolo Consiglio regionale; condizionare localmente gli organi collegiali. Significa in sostanza frantumare il sistema educativo e formativo nazionale e la cultura stessa del Paese. Questa frammentazione sarà foriera di una disgregazione culturale e sociale che il nostro Paese non potrebbe assolutamente tollerare, pena la disarticolazione di un tessuto già fragile, fin troppo segnato da storie

ed esperienze non di rado contrastanti e divisive.

Per questo lanciamo il nostro appello ad un generale e forte impegno civile e culturale, affinché si fermi il pericoloso processo intrapreso e si avvii immediatamente una confronto con tutti i soggetti istituzionali e sociali.

Di fronte ai pericoli della strada intrapresa, intendiamo mobilitarci, a partire dal mondo della scuola, perché si apra un grande dibattito in Parlamento e nel Paese, che coinvolga i soggetti di rappresentanza politica e sociale e tutti i cittadini, come si richiede per una materia di tale importanza per la vita delle persone e dell'intera comunità nazionale.

Contrastare la regionalizzazione dell'istruzione in difesa del principio supremo dell'uguaglianza e dell'unità della Repubblica è un compito primario di tutte le forze politiche, sindacali e associative che rendono vivo e vitale il tessuto democratico del Paese.

Roma, 15 febbraio 2019

ADERISCI! #RestiamoUniti

PROMOTORI:

Sindacati: Flc CGIL, CISL Scuola, UIL Scuola RUA, Gil- da Unams, SNALS Confasal, COBAS, Unicobas Scuola e Università.

Associazioni: Associazione Nazionale per la Scuola della Repubblica, ACLI, AIMC, ANDDL, ASSUR, CIDI, MCE, UCIIM, IRASE, IRSEF IRFED, Proteo Fare Sapere, Associazione Docenti Art. 33, CESP, Associazione “Unicorno-L'altrascola”, “Appello per la scuola pubblica”, Autoconvocati della scuola, Gruppo No Invalsi, Link, Lip scuola, Manifesto dei 500, Rete degli studenti medi, Rete della conoscenza, Unione degli Studenti, Uds, Udu.

COME ADERIRE

Chi intende aderire all'appello può farlo compilando il modulo disponibile al link sotto indicato (seguire le indicazioni riportate nel modulo); il modulo consente l'adesione di singoli firmatari o di gruppi e associazioni <https://goo.gl/forms/anOr0fhbkHXFWDK2>