

autonomia differenziata in base al reddito

UN NUOVO VANGELO: CHI PIÙ HA PIÙ RICEVE

GIUSEPPE FIORI



Le conseguenze dell'autonomia differenziata sull'istruzione e, a cascata, sui principi di unità nazionale, di solidarietà e di uguaglianza tra i cittadini. Divari territoriali e scardinamento istituzionale

Le Regioni Lombardia e Veneto, con un referendum consultivo alle spalle, e l'Emilia Romagna, con diverso percorso, hanno avviato da tempo l'iter previsto per un'estensione dei poteri regionali in molti settori, inclusa l'istruzione, a normativa costituzionale invariata. Per esaminare la controversa questione occorre risalire alla legge costituzionale n.3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione che, all'art. 117, ha configurato un nuovo quadro delle potestà legislative dello Stato e delle Regioni anche in tema di servizio scolastico.

Una norma di quella legge non ha trovato finora attuazione, si tratta dell'art. 116 che prevede di attribuire alle Regioni interessate «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» complessivamente in 23 materie. Tale disposizione nasce, con

qualche ambiguità, come forma di autonomia differenziata "minore" rispetto a quella delle cinque Regioni a statuto speciale e non sembra prefigurare l'integrale attribuzione delle competenze legislative ed amministrative in tutte le materie indicate. Prevede un ampliamento di autonomia, da richiedere specificatamente in relazione al contesto sociale ed economico di una data Regione, venendo a creare il c.d. regionalismo asimmetrico.

L'unione dei più ricchi

Il minimo comun denominatore delle tre Regioni in questione, con realtà politiche, sociali ed economiche diverse, sembra essere costituito, oltre che dall'elevato livello medio di reddito, dall'efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini e nelle relative spese. Questi fattori costituiscono un traino per reclamare la riduzione della quota dei trasferimenti allo Stato delle entrate tributarie riferite ai settori decentrati. Una questione di fondo che si agita da molti anni in alcune regioni del nord è quella appunto del residuo fiscale. Si tratta, come spiega l'economista Gianfranco Viesti nello studio *Verso la secessione dei ricchi* (Laterza, 2019), di una stima e non di un dato oggettivo: «Essa viene compiuta sottraendo dalla spesa pubblica complessiva, che ha luogo in un territo-

#RESTIAMOUNITI

I diritti fondamentali devono essere garantiti ovunque, a prescindere dal territorio in cui si vive: la salute, il lavoro, l'istruzione, la mobilità e la tutela dell'ambiente non possono essere considerati privilegi, non possono variare da regione a regione. Questo il senso della campagna che la Cgil, confederazione e federazioni di categoria, sta portando avanti da mesi contro il progetto di autonomia differenziata caldeggiato da alcune regioni. "Prima i diritti uguali per tutti", questa in sintesi la parola d'ordine che spiega le diverse iniziative che per tutto il mese di maggio sono state promosse dal sindacato.

La CGIL non è contraria al decentramento che consente una maggiore vicinanza delle istituzioni ai cittadini e una maggiore responsabilizzazione degli ammi-

nistratori locali. Ma il progetto in discussione rompe un principio basilare di una comunità nazionale che è il vincolo di solidarietà, ma anche l'interdipendenza dei territori che questa comunità compongono. Con la conseguente crescita delle diseguglianze non più solo di reddito ma anche di natura geografica, con luoghi in cui ci saranno meno diritti e tutele. Una situazione aggravata dal fatto che non sono ancora stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per servizi importanti come la sanità e l'istruzione.

La posizione della FLC e un appello unitario

"Il sistema di istruzione nazionale è un fattore di coesione culturale e sociale del nostro Paese", questa la posizione della FLC CGIL che guarda con preoccupa-

rio, l'ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti nello stesso territorio. Se la differenza è negativa, quel territorio riceve meno spesa rispetto alle tasse versate; ciò significa che se non facesse parte di una comunità nazionale più ampia, potrebbe "permettersi" una spesa maggiore».

Ecco allora che i costi delle nuove funzioni da attivare da parte delle Regioni interessate giustificerebbero la contrazione dei trasferimenti allo Stato che comporterebbe inevitabilmente una diminuzione della distribuzione della ricchezza su base nazionale. Ciò verrebbe a determinare una differenziazione nella garanzia dei diritti, perché le regioni con reddito pro capite più alto avranno un livello ancora più elevato di servizi, salvo prevedere una efficace garanzia di perequazione a seguito di questa operazione. Garanzia difficilmente realizzabile da parte

dello Stato essendo venuti meno, al termine di tutta l'operazione, una parte consistente dei trasferimenti.

C'è, dunque, in questo orizzonte di regionalismo asimmetrico una concreta asimmetria dei diritti perché l'invocato principio di proporzionalità del finanziamento dei servizi di ciascuna delle tre Regioni al rispettivo gettito fiscale rischia di provocare, come conseguenza difficilmente evitabile, il disallineamento dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il territorio nazionale.

Un *vulnus* costituzionale all'omogeneità delle prestazioni tra Regioni abbienti e Regioni meno abbienti e all'eguaglianza dei diritti sul territorio che può determinare una frattura di sistema. Infatti l'ipotetica legge di differenziazione per l'attribuzione integrale di un numero così elevato di competenze determinerebbe uno squilibrio nell'assetto istituzionale.

Squilibri istituzionali e territoriali

Per quanto concerne l'istruzione, come è noto, l'art. 34 della Costituzione definisce il *diritto all'istruzione* come uno dei cardini per l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini e preclude con la dizione "La scuola è aperta a tutti" ogni pratica discriminatoria, quale può essere rappresentata da livelli di prestazioni molto differenziati in larghe fasce del territorio nazionale. Si rischia, insomma, che sull'ascensore sociale appaia il cartello "Fuori servizio"?

L'obbligatorietà e la gratuità dei relativi percorsi scolastici e il riconoscimento attivo del merito costituiscono una leva nell'adempimento del compito della Repubblica, espresso nell'art. 3. Quello, cioè, di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della per-

autonomia differenziata in base al reddito

LA CAMPAGNA DELLA CGIL CONTRO L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

zione il progetto di autonomia differenziata.

“Regionalizzare i contratti, gli organici, i salari del personale della scuola, - si legge in un comunicato - significa attaccare il ruolo unificante dei contratti nazionali di lavoro, la garanzia di uguali diritti per tutte le lavoratrici e i lavoratori, in ogni parte del territorio nazionale”. La FLC CGIL è promotrice insieme a tanti altri sindacato scuola e a numerose associazioni di un appello che già raccolto migliaia di firme e che si può leggere e firmare sul sito www.flcgil.it.

“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 - si legge, tra l'altro nel testo del-

l'appello -. “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. [...] 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”. ■

sona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Le norme contenute negli articoli 33 e 34 hanno dimostrato una valenza che è andata ben oltre la rotta scolastica indicata nei primi decenni della Repubblica e il sistema educativo ha saputo ampliare le proprie connotazioni sia in tema di diritto all'istruzione sia in tema di obbligo all'istruzione, con l'estensione ai minori stranieri presenti nel territorio nazionale e con la ridefinizione, operata dal decreto legislativo n 76/ 2005, del diritto-dovere «per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età». Questa fondamentale materia nel testo costituzionale è costituita da varie tessere. Oltre ai principi e diritti fondamentali previsti negli artt. 33 e 34, ci sono le “norme generali sull'istruzione” riservate alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, dato che il mosaico del *sistema na-*

zionale di istruzione e formazione è ripartito tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato, relativamente, appunto, alle norme generali sull'istruzione, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni, relativamente all'istruzione e formazione professionale, e la potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni. Quest'ultima potestà definisce una competenza a legiferare dello Stato e delle Regioni con diversa intensità: un rafforzamento dei poteri organizzativi in capo alle Regioni interessate, fino, ad esempio, alla competenza sullo status giuridico ed economico del personale della scuola, ridurrebbe l'intervento dello Stato a quello di configurare una semplice cornice di disposizioni per un quadro regionale sulle tematiche educative.

Un terreno minato

Quanto il terreno sia minato è dimostrato dal fatto che nei quasi quattro lustri

in cui ha operato la riforma del Titolo V del 2001 il *concorso* (la potestà legislativa concorrente Stato-Regioni) si è spesso risolto in *conflitto* di competenze; un braccio di ferro politico e istituzionale che si è spostato spesso alla Corte Costituzionale, le cui sentenze hanno tentato di chiarire alcune ambiguità di fondo. Tale difficile situazione ha portato nel 2016 all'eliminazione della potestà legislativa concorrente nella riforma costituzionale che è stata però cancellata dal successivo referendum popolare.

Infine dalla materia istruzione è ritagliata l'autonomia lasciata alle istituzioni scolastiche che potrebbe in definitiva risultare compressa dalle nuove istanze regionali, con il risultato dell'eccessivo squilibrio tra chi organizza un servizio e chi direttamente eroga il servizio stesso nei suoi aspetti curriculari. Compressione che risulterebbe più evidente nei rapporti di lavoro con il personale della scuola e che vedrebbe una mutazione