



LE RIFLESSIONI DI VALERIO ZANOLLA, SEGRETARIO GENERALE SPI CGIL LOMBARDIA

Ci sono stati periodi in cui si facevano le campagne elettorali sul tema dell'autonomia e invece periodi in cui invece l'autonomia faceva rima con inefficienza, spreco e abusi della "casta", così è stato per le province. Quando, nel 1970, le regioni ordinarie avviarono la loro storia, vi risparmiò la riflessione sul fatto che ci sono voluti 22 anni per fare quello che l'Assemblea Costituente voleva fosse fatto entro il 31 dicembre del 1948. Dicevo nel 1970 la situazione che si creò in Italia era drammatica, perché un ente nuovo, tutto ancora da costruire, avrebbe dovuto entrare in funzione esercitando attività importanti, anche legislative: alcune regioni erano pronte, adeguate al progetto politico dell'autonomia regionale tracciato dalla costituente. Regioni fornite di una classe politica preparata e pronta a impostare una propria visione dell'autonomia politica. Regioni come la Toscana, l'Emilia, la Lombardia, il Piemonte e poche altre, avevano visto fiorire un ceti e un progetto politico; ma altre regioni si sono subito paralizzate.

- In Calabria scoppiò la guerra civile, "Boia chi molla" guidava l'insurrezione fascista di Reggio Calabria che vedeva sfuggire la prospettiva di diventare il capoluogo regionale.
- In Abruzzo non fu molto diverso con l'assalto delle sedi dei partiti, in particolare del PCI a L'Aquila. Ricordo il giovane Petruccioli riparato a Pescara e il segretario della DC dell'Aquila che per un mese fu costretto a vivere da parenti a Perugia.
- Per non parlare della Campania che per tutta una legislatura non riuscì a dotarsi di un esecutivo che durasse in carica più del tempo impiegato a costituirlo.

Negli anni successivi il centro sinistra, che sul discorso dell'autonomia e del regionalismo, aveva condotto le battaglie politiche importanti si è poi fatto scappare dalla Lega la bandiera dell'autonomia con il risultato che la materia è stata per trent'anni oggetto da parte di Bossi e sodali di sola propaganda.

Ricordo tra l'altro che nel 2006 l'allora governo di centro destra con Berlusconi varò con grande strepito la riforma nota come "**federalismo fiscale**". Da molte parti ne veniva subito segnalata la sua inconsistenza se rapportata alle potenzialità fornite dal "nuovo" Titolo V. Fu una riforma debole anche rispetto ai programmi liberali e federali strombazzati dalle forze di destra e leghiste, allora in maggioranza.

La riforma del Titolo V è stata da molti criticata, ma doveva essere presa come punto di partenza obbligato – giuridicamente necessario, derivando da un principio costituzionale - soprattutto da chi si proclamava federalista e liberale.

Finalmente si sarebbe potuto mettere in chiaro quali fossero le risorse necessarie a far funzionare le amministrazioni statali, compreso il servizio del debito; invece la Lega e Forza Italia con il partito di Fini si sono preoccupati di quantificare le risorse necessarie a far funzionare le regioni e le autonomie locali, riducendole all'osso, cioè alla sanità, ai trasporti e a poco altro.

La grande riforma federalista delle destre ha replicato l'impianto delle spese obbligatorie e di quelle facoltative dei comuni adottato dalle leggi di unificazione amministrativa del Regno d'Italia.

E siccome bisogna stabilire un criterio per definire il costo di esercizio delle funzioni obbligatorie, ecco escogitato il problema dei costi *standard*, come se fosse questo il criterio fondamentale per uscire dalle pastoie della "spesa storica", che così continua a dare più soldi a chi ne ha ricevuti, e spesi, di più in passato.

Forse quella scritta nel 2001 è stata una Costituzione un po' avanguardista, ma non è stata fatta seguire dal suo coerente svolgimento, nonostante i molto ministri "federalisti", **mai privi di cravatta verde**, che sedevano in Consiglio dei ministri. Di quello che sarebbe potuto essere un grande progetto rivoluzionario in Italia, federalista e liberale, diretto in primo luogo a mettere un freno alla spesa dello Stato, si è persa qualsiasi traccia.

Ma anche per il centro sinistra non è stato tutto rose e fiori anzi, l'autonomia regionale, le istanze federalistiche, la richiesta di potenziamento e di differenziazione delle regioni hanno segnato nell'ultimo

ventennio la crisi delle sue maggioranze di governo 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 disegno di legge Lanzillotta, in cui si delineava un'ipotesi molto interessante di attuazione della disposizione costituzionale: ma poi 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 Gianclaudio Bressa 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.

Ora però faccio una domanda: cosa ne pensa il nostro paese di questa autonomia? Intanto è giusto dire che il nostro è un paese molto strano: tutti siamo a favore dell'autonomia quando riguarda noi stessi, la nostra realtà, la nostra amministrazione; il sindacato, le Camere del Lavoro ma delle *altrui* autonomie non abbiamo alcuna considerazione, anzi siamo propensi a negarle, per gli altri.

Poca o nessuna considerazione per le minoranze linguistiche, appena appena tollerate, né per quelle religiose. Forte senso dell'autonomia per le istituzioni in cui viviamo e operiamo. Si accentua criticandola l'autonomia altrui, tacciandola di privilegio.

Ma l'autonomia è differenziazione: serve in un sistema in cui esistono differenze cospicue, e serve perché permette differenziazioni di trattamento che consentano di adattare alle differenze oggettive. Se non ci fosse l'articolo 116.3, dovremmo seriamente riflettere se, in una realtà in cui le regioni ordinarie sono su tanti punti diverse come in Italia, sia costituzionalmente legittimo che a tutte si imponga lo stesso regime giuridico.

Non è una violazione del principio di eguaglianza, che vieta che cose diverse vengano trattate allo stesso modo?

Sono "identiche" le autonomie in Italia? Chiunque risponderebbe di no, ma non la legge: che il Comune di Milano disponga di adeguati servizi tecnici e il comune di un fondovalle isolato e spopolato no, non sembra dover avere conseguenze; e invece le ha, e il disastro ambientale e territoriale del nostro Paese ne sono la prova. Le periferie costruite in Italia dal dopoguerra sono una vergogna con palazzoni in quartieri senza verde e senza servizi, in cui le chiese si confondono con i benzinai e le case si mescolano ai capannoni, sono il frutto di un'autonomia data ai comuni che non avevano le risorse organizzative, conoscitive, culturali e politiche, talvolta anche morali, per fronteggiare gli interessi privati, interessi troppo vicini all'amministrazione per essere amministrati nell'interesse pubblico.

Quindi è bene che si sia ripreso a parlare di regioni: ma, bisogna anche aggiungere che il dibattito è degenerato, e c'è il rischio che a volte vada ben sopra le righe. Di recente, per esempio, è uscito un manifesto di alcuni costituzionalisti che, per scongiurare l'autonomia presentano ipotesi sull'attuazione della autonomia che non appartengono a questo mondo, perché assumono come punto di riferimento, non quanto scritto sul 116 e i molti interessanti nodi teorici che pone, ma le assurdità che il leader politico del Veneto, Luca Zaia, va dichiarando e si assumono come scontate anche le coperture politiche alla autonomia differenziata che il governo della lega ha dato ma che sono costituzionalmente irricevibili, basti pensare alla proposta del governatore del veneto che si vorrebbe tenere i 9\10 delle risorse fiscali.

Zaia ha fatto del 116 il *suo* manifesto politico, condito di una certa dose di tracotanza e di ignoranza dei profili costituzionali dell'autonomia regionale. Il suo atteggiamento è emblematico di un modo tutto "leghista" di trattare la questione dell'autonomia regionale: nel senso che l'ha assunta come vessillo per conquistare consenso politico, anche a costo di sperperare, così come Fontana, 14 milioni di euro per svolgere un *referendum* che la Corte costituzionale ha ammesso pur sapendo che si trattava di una consultazione inutile e apportatrice di ulteriori spaccature sociali del nostro paese, oltre che ininfluenza.

È però eccessiva anche la reazione che ora agita alcune regioni, stimolate ad avanzare timide richieste di "maggiori competenze", per non restare in dietro e per dimostrarsi "attive" agli occhi del proprio elettorato.

Sono tutti episodi di una vicenda abbastanza incomprensibile: incomprensibile perché non si capisce di che cosa si stia parlando. In effetti, quello di cui si sta discutendo non è di un allargamento dell'autonomia di una

regione ordinaria, ma delle dichiarazioni di Zaia, tutte improntate a presentare la richiesta del Veneto *come se* mirasse a trasformare di fatto "la sua" regione in una regione speciale; oppure della pretesa di trattenere le tasse sul proprio territorio ma non ha molto senso che anche gli studiosi di Diritto costituzionale siano indotti a partecipare ad un dibattito palesemente deviato e sterile.

E noi non dovremmo dare fiato a questo dibattito sterile.

Se noi esaminiamo la disposizione costituzionale, dovremmo innanzitutto riscontrare che essa non fa alcuna menzione di "funzioni amministrative". Al contrario, vi si trova scritto che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possono essere l'oggetto della richiesta regionale, e la scrittura di questa disposizione apre la strada alla possibilità che la regione possa ottenere il governo di una politica pubblica senza subire i vincoli che attanagliano la sua autonomia legislativa.

E tutto ciò lo si può realizzare soltanto attraverso l'introduzione di un regime particolare dell'autonomia legislativa, assistito e garantito da un forte accordo di collaborazione.

In questa prospettiva non ha senso che una regione rivendichi tutte le "23 materie" e produca elenchi di funzioni amministrative in esse rientranti. Avrebbe invece senso che spiegasse quale particolare politica pubblica vorrebbe provare a organizzare con strumenti normativi adeguati e perché quella politica pubblica dovrebbe avere un motore attivo proprio nel suo territorio.

Alcuni esempi, la particolare posizione della Basilicata in campo energetico: i dati lo dimostrano, la Basilicata viene definita il nostro Texas per la quantità di energia che vi si produce e che viene allacciata alla rete nazionale attraverso il suo territorio; ma attualmente alla regione viene impedito qualsiasi tentativo di legiferare per regolare il fenomeno e coordinarlo con le esigenze dell'ambiente, del turismo o della tutela del territorio.

Questa potrebbe essere un chiaro esempio di politica pubblica fatta oggetto di un'intesa con lo Stato, in modo da riconoscere "condizioni particolari" di autonomia legislativa regionale e "ulteriori forme" di gestione della politica in stretta collaborazione con lo Stato. Ma se orientassimo lo sguardo alle altre regioni non sarebbe difficile individuare un gran numero di politiche pubbliche che hanno un particolare significato con riferimento a territori specifici: dal sistema dei trasporti e della logistica in Lombardia, alla laguna e il governo delle acque in Veneto, ai beni culturali da tempo rivendicati dalla Toscana, alla lotta alla desertificazione e allo spopolamento in alcune zone del Sud... e lo stesso per la nostra montagna. Una politica ad esempio per i nostri paesi in via di abbandono che dovrà per forza essere diversa da quella che si potrebbe proporre sull'Aspromonte o sui monti dell'Abruzzo.

Tutti pezzi dell'attività pubblica che potrebbero avere forme organizzative avanzate in singole regioni, dando anche luogo a forme sperimentali che potrebbero in seguito essere estese su tutto il territorio. Lo so bene, tutte cose difficili da realizzare in Italia. Ma l'art. 116.3 è a questo che dovrebbe servire.

Ora la crisi di governo ha di fatto rallentato l'iter ma non la propaganda ed è bene innanzitutto avere chiaro quali dovrebbero essere i passaggi costituzionali e parlamentari.

Innanzitutto l'unico documento ufficiale di questo governo è stato pubblicato il 15 febbraio 2019 dove si elencano le materie generali oggetto della autonomia chiamandola rafforzata; contiene la disciplina degli organismi e delle procedure finalizzati alla attuazione dell'intesa e le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie. Quindi mancano ancora i contenuti specifici delle funzioni conferite. Perciò va detto che ha distanza di 18 mesi dalla pre-intesa sottoscritta con il governo Gentiloni i passi avanti non ci sono stati

1. E non dimentichiamo poi che le intese vanno firmate tra governo e singole regioni, la lega che spinge tanto per il voto e per l'autonomia deve sapere che in tal caso si allungano i tempi
2. Bisognerà poi ottenere la bollinatura del Ministero dell'Economia e Finanze
3. Servirà poi l'autorizzazione della presidenza della Repubblica
4. Di seguito il percorso parlamentare da concludere prima della fine naturale o anticipata della legislatura
5. Se le camere come è possibile richiederanno delle modifiche si aprirebbe una rinegoziazione con la presentazione di relativi emendamenti
6. Al termine della procedura sarebbe necessaria l'approvazione a maggioranza assoluta in entrambe le Camere e poi la promulgazione da parte del capo dello stato
7. Superati tutti questi ostacoli la legge entrerebbe in vigore e sarebbe sottoposta al vigilante controllo delle altre regioni non partecipi del percorso

Inoltre c'è anche chi autorevolmente ci fa notare che ad 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.

In questo senso, 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. Ma può offrire anche un'importante opportunità che dovrebbe essere tempestivamente colta da tutti gli attori politici e istituzionali. È l'opportunità di dare finalmente un assetto chiaro e stabile al modello di federalismo solidale rappresentato nel Titolo V della Costituzione.

Così messa la vicenda ci impone una discussione più onesta almeno da parte nostra senza infingimenti e con il tempo che sarà necessario per portarla a termine.

Ci dobbiamo prendere anche come sindacato tutto il tempo necessario per riprendere dall'inizio il discorso sull'attuazione dell'art. 116.3 della costituzione, riflettendo con calma sul senso della disposizione e sulle prospettive che essa ci può consegnare, liberandoci da eccessivi allarmismi e dalle intemperanze di alcuni personaggi politici.

E riflettendo anche su un punto preliminare, rimasto finora un po' dietro la scena, nascosto dalla propaganda politica:

- di quali politiche pubbliche la regione che chiede l'attivazione dell'art. 116.3 vuole e può farsi carico? Non quelle che attualmente sono svolte centralmente, ma quelle legate alla particolarità del suo territorio
- Troppo spesso le richieste delle regioni del nord sono state avanzate menando vanto dell'efficienza delle rispettive amministrazioni, del buon governo, della solidità finanziaria e amministrativa.
- Ma è davvero così? Ancora una volta avremmo bisogno di dati, e non ne disponiamo. Abbiamo solo le cronache giudiziarie che riguardano alcuni vertici politici di alcune regioni, in particolare qui da noi in Lombardia sulla Sanità e sul voto di scambio (Zambetti e Mantovani)
- Abbiamo i dati allarmanti dell'inquinamento atmosferico e delle acque in regioni che forse tanto virtuose non sono, le difficoltà evidenti a governare i flussi turistici nelle città d'arte...
- Forse le regioni dovrebbero anzitutto mostrarci che cosa sono state capaci di fare, prima di chiedere che siano loro affidate "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".