

SCUOLA SOTTO ASSEDIO

AUTONOMIA
DIFFERENZIATA:
CI RISIAMO!

Bozza Calderoli per l'Autonomia differenziata

di Gianluigi Dotti

I contenuti

Il 17 novembre 2022 il ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, il senatore-re Roberto Calderoli¹, ha presentato alle Regioni la bozza di disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione".

Con la locuzione "autonomia differenziata" si intende, nell'ordinamento repubblicano, "una forma di podestà legislativa originariamente propria delle Regioni a statuto speciale, trasferibile dal 2001 anche alle Regioni a statuto ordinario sulle competenze che, secondo l'articolo 117 della Costituzione, appartengono alla legislazione concorrente con lo Stato"².

Le numerose e drammatiche problematiche sollevate dai precedenti tentativi di introdurre l'autonomia differenziata, che nel corso degli ultimi decenni si sono sempre fermati allo stadio della proposta e delle preintese, sono state ampiamente illustrate da questa rivista. Sono numerosi i contributi critici di prestigiose personalità della cultura e della scuola pubblicati da *Professione Docente* sul tema, tra questi anche alcuni dossier di approfondimento per illustrare le conseguenze negative dei provvedimenti³.

La Costituzione entrata in vigore il 1 gennaio 1948 all'art. 116 si limitava a riconoscere a Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta "forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali". Per le altre quindici Regioni era previsto il regime dello statuto ordinario⁴.

L'ampliamento del sistema delle autonomie è stato introdotto con la Legge costituzionale del

18 ottobre 2001, n. 3⁵ (modifica del titolo V), che ha aggiunto all'art. 116 il seguente 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".

La stessa legge ha aggiornato anche l'elenco delle materie a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, materie nelle quali spetta alle Regioni la "potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Sono queste modifiche alla Costituzione che hanno aperto la strada alle proposte di autonomia differenziata, compresa l'ultima del ministro Calderoli.

Proposta, questa dell'onorevole Calderoli, che non giunge inaspettata poiché in modo non molto manifesto, i Governi precedenti (Gentiloni e il primo governo Conte) avevano iniziato a sottoscrivere intese con le Regioni in questa direzione.

La proposta del ministro Calderoli obbliga a ritornare sul tema perché, il governo insediatosi dopo le elezioni del 25 settembre, comprende le forze politiche che nei programmi elettorali hanno inserito, quale punto qualificante, proprio l'approvazione della legge per l'istituzione dell'autonomia differenziata.



La bozza di disegno di legge presentata il 17 novembre è strutturata in nove articoli ed un allegato, nel quale sono indicate le materie trasferibili alle Regioni. Dell'iter per il riconoscimento riportiamo qui la conclusione finale, la più significativa e pericolosa: al Parlamento viene chiesta **solamente l'approvazione con un "prendere o lasciare" senza poter modificare nulla**⁶. In sostanza si esclude da una decisione di tale portata l'Organo destinato dalla Costituzione alla funzione deliberativa. Prima di procedere all'intesa, a norma dell'art. 117 della Costituzione, dovrebbero essere definiti dal Parlamento i livelli essenziali delle prestazioni (lep), ma la proposta Calderoli concede un anno di tempo per l'approvazione dei lep, anno nel quale l'autonomia differenziata funzionerà con il finanziamento basato sulla "spesa storica" per la specifica competenza trasferita dallo Stato alla Regione.⁷

La bozza di disegno di legge prevede che le Regioni possano chiedere, oltre alle materie di legislazione concorrente previste dall'art. 117,⁸ anche tre materie di esclusiva competenza dello Stato: limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace (il punto l dell'art. 117: giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa); norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La Regione a sua volta può devolvere le funzioni amministrative acquisite con l'intesa a comuni, province e città metropolitane, contestualmente alle relative risorse.

Nel disegno di legge il ruolo stesso del Parlamento risulta ancillare rispetto a quello del governo e delle Regioni.

¹ Il ministro Calderoli fu tra i protagonisti dell'introduzione del federalismo fiscale con la Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

² La definizione è presa da https://www.treccani.it/vocabolario/autonomia-differenziata_%28Neologismi%29/

³ Si ricordano qui solo i principali dossier pubblicati nel sito <https://gildaprofessionedocente.it/>: marzo 2019 "Occhi aperti sulla Autonomia differenziata. Autonomia o secessione?"; maggio 2019 "Occhi aperti sulla autonomia differenziata. I no per capire e reagire con forza"; gennaio 2021 "Autonomia perché? Autonomia da cosa?".

⁴ Per seguire il dibattito dell'Assemblea Costituente sul sistema delle autonomie, e le modifiche successive, si veda <https://www.nascitacostituzione.it/costituzione2.htm>

⁵ Per una breve cronistoria dell'iter della Legge costituzionale, iniziato con il governo Prodi, passato poi dal governo D'Alma, e concluso con il governo Amato, si veda https://piattafarmacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattafarmacostituzione/file/EventiCostituzione2007/files/Dossier_n.270.pdf

⁶ La procedura è simile a quelle previste per le intese con le confessioni religiose.

⁷ Un'accelerazione alla definizione dei lep potrebbe arrivare dalla legge di Bilancio per il 2023, nella quale è previsto uno specifico comma con l'indicazione della tempistica e della procedura per tale definizione.

⁸ 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; armonizzazione dei bilanci pubblici e 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.



Le critiche

Le critiche al testo sono giunte da numerose associazioni e comitati e si sono concentrate sulla necessità del rispetto sostanziale della prima parte della Costituzione, quella dei principi fondamentali della Repubblica, che l'autonomia differenziata mette in discussione. **Viene messo in evidenza come diritti fondamentali quali istruzione, salute, lavoro potrebbero riservare ai cittadini discipline, tutele e garanzie diverse, discriminando sulla base dei luoghi di provenienza.**

Per **Antonio Caputo** l'introduzione dell'autonomia differenziata porterà alla fine dello Stato unitario, riducendo gli italiani in "un popolo disgregato di un mosaico di repubblicette". Secondo l'autore, nella Costituzione l'autonomia differenziata rappresenta l'eccezione non la regola, ma "se tutte le 15 Regioni a statuto ordinario possono ottenere tutte e 23 le materie in gioco ... l'eccezione diventa la regola che svuota l'articolo 117". Si verificherebbe l'assurda situazione nella quale le Regioni a Statuto speciale avrebbero meno poteri di quelle ordinarie, alterando "la fisionomia dello Stato, repubblicano, trasformandolo in uno Stato federale".

Anche **Sandro Staiano**, presidente dell'Asso-

ciazione dei costituzionalisti italiani, ha affermato che "la questione del regionalismo differenziato è nata sotto il segno della deviazione, dell'espedito, del tentativo di impiegare strumentalmente il dato costituzionale"¹⁰.

Sabino Cassese, dopo aver avvertito che l'autonomia regionale rischia di "acuire le disuguaglianze e rendere più profonda la spaccatura tra Nord e Sud", ritiene che l'unità debba essere innanzitutto "assicurata dall'eguale rispetto dei diritti sul territorio e dall'unica voce data allo Stato". Per questo

ritiene che, oltre ad altre materie che investono le competenze statali, siano "particolarmente dubbi i trasferimenti di poteri legislativi in materia di norme generali sull'istruzione".

La pretesa di regionalizzare l'istruzione potrebbe porterebbe a 20 sistemi scolastici anche molto diversi tra loro per le norme generali, per il reclutamento dei docenti e dei non-docenti, per la valutazione e la formazione, perfino con programmi, contenuti, metodologie (il cosa e il come insegnare) decisi a livello territoriale. La conseguenza sarebbe la fine del sistema unitario d'istruzione, che ha il compito di formare il cittadino italiano, e l'affermarsi di un sistema strutturalmente disuguale (scuole di serie A e di serie B).

Un altro punto sul quale si sono concentrate le critiche è quello dell'assegnazione delle risorse economiche che dovrebbero seguire le nuove competenze conferite alle Regioni. Se, infatti, come previsto dal ministro Calderoli dall'attuazione dell'autonomia differenziata non dovranno derivare "maggiori oneri a carico della finanza pubblica" e se alle Regioni con più competenze saranno lasciate le somme raccolte sul territorio è evidente a tutti che ci sarà una riduzione

dei finanziamenti per tutte le altre Regioni.

Ad avvantaggiarsene allora sarebbero le Regioni che otterranno l'autonomia differenziata? Sul sito della rivista Il Mulino, **Gianfranco Viesti** il 25 novembre 2022 afferma che "le richieste di autonomia differenziata ... portano certamente forti, ulteriori, poteri alle classi dirigenti regionali ... ma è assai discutibile che portino automaticamente vantaggi ai cittadini"¹¹.

Vero è che i nuovi poteri conferiti alle Regioni consentono "un rafforzamento del controllo politico dell'elettorato e la gestione diretta delle risorse", ma la pretesa delle Regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata e la devoluzione delle competenze di trattenere sul proprio territorio il gettito fiscale secondo il criterio della spesa storica, in attesa della definizione dei lep, riduce le entrate dello Stato e causerebbe enormi, forse insormontabili, difficoltà nella gestione dei servizi di dimensione nazionale e delle infrastrutture logistiche, si pensi a porti, aeroporti, reti di distribuzione di energia, reti di comunicazione, ecc.. Inoltre il mercato nazionale è indispensabile alle imprese delle Regioni "ricche" che altrimenti non avrebbero le forze per affrontare la competizione globale (si vedano gli effetti della Brexit). La crisi dei territori svantaggiati porterebbe alla crisi dell'intero sistema paese.

Per concludere, riportiamo quanto scritto da **Francesco Bruno** sul *Il Sole 24 ore* del 14 ottobre 2022, il quale ricordando le fasi più acute della pandemia da CO-VID-19 sostiene che "L'esempio più classico di autonomia rafforzata è quella già in atto nel settore sanitario, che rappresenta la grossa fetta dei bilanci regionali. Cos'ha prodotto? Una **competizione caotica, notevoli divari, burocrazia, dissesti e commissariamenti**. Forse si dovrebbe partire dall'analisi di quel modello, evidenziandone virtù e vizi, prima di attribuire nuove forme di autonomia"¹³.

Il disegno di legge del ministro Calderoli estende le stesse criticità e problematiche manifestatesi nella sanità a ben 23 materie, comprese quelle che riguardano le norme generali, che potrebbero essere richieste dalle Regioni.

⁹ Caputo Antonio, <https://www.huffingtonpost.it/blog/2022/11/29/news/autonomie-differenziate-alias-fine-dello-stato-10791750/>

¹⁰ <https://napoli.repubblica.it/cronaca/2022/11/21/news/il-costituzionalista-staiano-la-bozza-del-ministro-calderoli-e-un-sarchiapone-giuridico-375456232/>

¹¹ <https://www.rivistailmulino.it/a/autonomia-differenziata-il-silenzo-del-nord>

¹² <https://www.cartainregola.it/index.php/no-autonomia-regionale-differenziata-le-faq/>

¹³ <https://www.econopolis.ilssole24ore.com/2022/10/14/autonomia-differenziata-cosa-fara-il-nuovo-governo/>