





# **IN CHE STATO SIAMO?**

## **PREMIERATO, AUTONOMIA DIFFERENZIATA E FORMA DI GOVERNO**



Gaetano Azzariti  
Elisabetta Leone  
Gianfranco Pagliarulo  
Valerio Strinati

©2024 – Associazione Nazionale Partigiani d'Italia  
via degli Scipioni 271  
00192 Roma

Prima edizione: giugno 2024  
ISBN 979-12-80522-03-0  
bulow@anpi.it

Questo libro è liberamente disponibile in formato digitale su *bulow.anpi.it*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>7</b>
<b>OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE “CALDEROLI” DI ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA</b>	<b>29</b>
<b>UN ALTRO REGIONALISMO È POSSIBILE</b>	<b>39</b>
<b>I MOTIVI POLITICI DELL'OPPOSIZIONE AL PROGETTO DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA</b>	<b>49</b>
<b>LE CONTRORIFORME DELLA DESTRA APPROFONDISCONO LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA</b>	<b>63</b>



# INTRODUZIONE

Valerio Strinati

Le pagine che seguono affrontano una questione che si protrae da oltre un quarantennio e sulla quale si sono manifestate nel tempo posizioni diverse e spesso confliggenti: la modifica della Costituzione del 1948 e, in particolare, la revisione della sua seconda parte, quella relativa all'ordinamento della Repubblica. Anche la più recente e preoccupante proposta di riforma costituzionale, che mira a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (il cosiddetto premierato) e il disegno di legge sull'autonomia differenziata – quest'ultimo, infatti pur presentandosi formalmente come attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, sanziona in realtà un modello di regionalismo molto diverso da quello immaginato dalle madri e dai padri costituenti – si pongono come l'ultimo (per ora) esito di un percorso politico che affonda le sue radici nella Grande riforma craxiana degli anni '80, e si è snodato poi lungo l'attività della Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema e le riforme costituzionali promosse dal governo Berlusconi e dal governo Renzi, providenzialmente bocciate rispettivamente nel 2006 e nel 2016 dall'elettorato chiamato a pronunciarsi sui referendum confermativi. Delle riforme realizzate, alcune (si pensi, ad esempio alle recenti integrazioni dell'art.

9) sono coerenti con la lettera e lo spirito del testo costituzionale, mentre altre sono risultate fortemente condizionate da circostanze contingenti o da contaminazioni con idee e modi di pensare lontani dal modello di democrazia progressiva e sociale disegnato dalla Carta fondamentale, così che un embrione di regionalismo competitivo ha trovato spazio nella riforma del titolo V, mentre la riscrittura dell'art. 81 ha tradotto in norme di fatto inapplicabili il fiscal compact, figlio a sua volta del radicalismo neo liberista orientato in direzione di un drastico ridimensionamento dello stato sociale; e la riduzione del numero dei parlamentari è stata attuata nel quadro di una polemica antiparlamentare e antistituzionale di chiara matrice populista.

Gran parte delle riforme progettate e alcune delle riforme realizzate sono state presentate e giustificate dai propri fautori come mere misure correttive, dettate dalla necessità di adeguare e modernizzare un testo costituzionale del quale, al di là di un omaggio formale (peraltro sempre meno convinto), si sottolineava una generale (e generica) inadeguatezza rispetto a mutamenti sociali ed economici sempre più accelerati: conseguentemente, all'asserita intangibilità dei principi enunciato nella prima parte, si contrapponeva la necessità di "ritoccare" più o meno profondamente la seconda parte, volutamente ignorando l'inevitabile raccordo che congiunge il contenuto organizzativo di una Costituzione alle sue enunciazioni programmatiche e valoriali.

Fino a oggi, in realtà, il dibattito sulle riforme costituzionali ha messo in luce, più che altro, l'inadeguatezza del ce-

to politico (non solo italiano, a onor del vero) a concepire una strategia organica per fare fronte alle grandi crisi globali che travagliano il XXI secolo, strategia che potrebbe trovare invece solide fondamenta nell'attuazione piuttosto che nella demolizione di una carta costituzionale i cui valori di pace, democrazia, solidarietà e progresso sociale sono più che mai attuali.

Con le riforme proposte dal Governo di destra si realizza però un salto di qualità: dietro la sempre più evanescente retorica della modernizzazione, traspare l'intento specifico di pervenire a un drastico mutamento della forma di governo, con il passaggio da una democrazia rappresentativa e partecipata a un ordinamento a base plebiscitaria e personalista. Presupposto per il successo di questa operazione, è la delegittimazione della Costituzione come un insieme coerente di principi e norme ispirati all'antifascismo e alla Resistenza.

Vista alla luce di recenti vicende, dunque, la proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio, ove accolta, porterebbe alle sue estreme conseguenze un processo già in atto – disgraziatamente assecondato da tutti gli schieramenti politici che si sono avvicendati nel governo del Paese in questi anni – consistente in una crescente verticalizzazione dei poteri di decisione, con l'affermazione, spesso teorizzata, ma soprattutto forsennatamente praticata, del primato dell'esecutivo e del suo leader e sulla corrispettiva marginalizzazione del Parlamento; ne sono segni evidenti e ricorrenti il ricorso immotivato alla decretazione d'urgenza, lo strangolamento del dibattito parlamentare attraverso la presentazione di ma-

xi emendamenti e i voti di fiducia, con il conseguente aggiramento di norme procedurali sancite dalla Costituzione (previo esame in Commissione e votazione dei disegni di legge articolo per articolo), l'evanescenza di una funzione di controllo della rappresentanza politica (che spetta non solo all'opposizione) sull'operato del Governo; in sostanza, un progressivo scadimento della qualità della vita democratica, segnalata sporadicamente perfino da esponenti della maggioranza, e oggetto di costante e vigilante preoccupazione da parte del Quirinale. Coerentemente con questo processo di centralizzazione e personalizzazione della decisione politica, si è fatta strada una crescente insofferenza verso tutte le forme di controllo sull'operato del potere esecutivo, non solo verso quelle istituzionali, a partire dalla magistratura, ma anche nei confronti di quel controllo diffuso che si esercita da parte di tutti in virtù della libertà di manifestazione del pensiero, attraverso la libera stampa e l'esercizio della critica.

Elezione diretta del Presidente de Consiglio e autonomia differenziata concorrono ad accentuare questo processo, e a conferire il crisma della legittimità costituzionale al crescente svuotamento dell'organo parlamentare e allo spostamento dei poteri decisionali sull'Esecutivo. Come ha affermato il presidente De Siervo nelle audizioni preliminari all'avvio dell'esame del disegno di legge di riforma costituzionale, svoltesi presso la Commissione affari Costituzionali del Senato *«un fortissimo rafforzamento (conseguente alla stabilizzazione) del vertice del Governo ed un netto indebolimento delle assemblee elettive sono incompatibili con una forma di gover-*

*no parlamentare nella quale continuino ad operare partiti che siano libera espressione del pluralismo culturale e sociale ed operino efficacemente figure istituzionali autorevoli di garanzia e di equilibrio come il nostro Presidente della Repubblica.»* In altri termini, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio proposta dal governo della destra rappresenta un punto di caduta della crisi della democrazia – un fenomeno certamente non solo italiano – in termini non solo di regole ma di valori fondativi dell'ordinamento repubblicano nato dalla Resistenza.

Nel momento in cui vengono stese queste note, la Commissione affari costituzionali del Senato ha approvato e licenziato per l'esame dell'Assemblea alcune modifiche al disegno di legge costituzionale sul premierato che, nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe porre rimedio ai più evidenti limiti della prima stesura; già nel corso delle citate audizioni di esperti svolta presso la Commissione stessa, il testo originario era stato autorevolmente e da più parti imputato di genericità e sciatteria. Le modifiche intervenute, per la verità, non hanno cambiato di molto la situazione, anche in termini di leggibilità del testo che invece, come è noto, fu una preoccupazione del legislatore costituente.

Il nuovo testo, pertanto, non cambia la sostanza delle cose: a parte la novità costituita dal limite di due mandati consecutivi per il presidente del Consiglio, rimane ferma la costituzionalizzazione del principio maggioritario per la legge elettorale, coperto dalla foglia di fico del “rispetto del principio di rappresentatività”. Su questo aspetto, la maggioranza

ha deciso di andare avanti non tenendo in alcun conto, tra gli altri, i suggerimenti dei numerosi costituzionalisti interpellati, pressoché unanimi nel raccomandare di non vincolare il legislatore ordinario nella materia elettorale, come fu deciso dall'Assemblea costituente e come si evince dalla lettura comparata di molti testi costituzionali (si vedano in proposito i rilievi formulati dal prof. Becchi nel corso della sua audizione), e comunque di evitare di dettare una norma che, nel caso di concorrenza di più candidature alla Presidenza del Consiglio, e in assenza di adeguati correttivi (tema che evidentemente esula dalle preoccupazioni degli estensori del progetto) potrebbe vedere un notevole squilibrio al momento della traduzione in seggi dei voti effettivamente conseguiti dalla coalizione prevalente, tale da realizzare un vero e proprio stravolgimento del principio di rappresentatività.

Inoltre, come ha osservato il presidente Silvestri, anch'egli ascoltato dalla Commissione del Senato, affidare la stabilità dell'Esecutivo al combinato disposto dell'elezione plebiscitaria del Presidente del Consiglio e della legge elettorale maggioritaria può rivelarsi una pia illusione, dato che l'esperienza dimostra come, nel sistema politico italiano, scarsamente incline al bipolarismo (afferma in proposito il prof. Silvestri che *«l'obiettivo di introdurre per legge il bipartitismo in Italia sinora è fallito. Non si sostituisce la storia con il volontarismo normativo.»*), la legge elettorale maggioritaria spinga i partiti a formare coalizioni in grado di sostenere con successo il confronto elettorale, ma non sempre altrettanto idonee all'esercizio delle funzioni di governo. Poiché il testo in di-

scussione prevede che il Presidente del Consiglio e il suo governo abbiano comunque la fiducia delle Camere, non si può escludere che le convulsioni di una maggioranza eterogenea possano alla fine ripercuotersi anche sulla stabilità dell'Esecutivo, con modalità aggravate dal depotenziamento dei poteri del Presidente della Repubblica, privati di quei margini di flessibilità e discrezionalità che, nell'attuale ordinamento, ne sostanziano il ruolo di arbitro e di supremo moderatore dei rapporti tra le istituzioni. Né va dimenticata una obiezione fondamentale, sollevata nell'audizione della presidente Cartabia che, con riferimento in particolare all'elezione del Presidente della Repubblica, ha osservato: *«Se si intende rispettare lo spirito e non solo la lettera della Costituzione, a fronte di un sistema elettorale che intenda assicurare la maggioranza assoluta (o più) dei seggi alla forza o alle forze che sostiene il premier, occorre intervenire sulle altre norme costituzionali che prevedono maggioranze qualificate – cioè che esigono di essere assunte con il coinvolgimento di almeno una parte delle opposizioni.»*

Analoghe e ulteriori perplessità suscitano le norme cosiddette “antiribaltone” che, nella nuova formulazione introdotta in seguito all'approvazione degli emendamenti del Governo, risultano inoltre enunciate in una forma che denuncia una certa disattenzione dell'estensore nei confronti dell'esigenza di assicurare comunque la chiarezza del testo. Riuscire a essere confusi in poche righe è difficile, ma non impossibile, e il Governo, con il suo emendamento, ci è riuscito. Sono previsti, in sostanza, tre casi: il voto parlamentare di sfi-

ducia al Presidente eletto, che provoca lo scioglimento automatico delle Camere; le dimissioni volontarie del Presidente eletto, che può chiedere lo scioglimento delle Camere, senza possibilità per il Capo dello Stato di negarlo; e l'impedimento permanente o la decadenza, con la possibilità di conferire l'incarico a un Presidente "subentrante", nella figura di un parlamentare eletto nelle file della maggioranza.

La previsione di un Presidente "subentrante" è stata oggetto di critiche, anche da parte di giuristi inclini a considerare favorevolmente la proposta del Governo: un Presidente che agirebbe "per procura", come ha affermato il prof. Cintioli, e anche una figura di cui non si giustifica in nessun caso la presenza, dato che il secondo Presidente, appartenendo alla stessa maggioranza del Presidente eletto, si dovrebbe muovere, come è stato da più parti osservato, nel solco di quest'ultimo quindi, paradossalmente non potrebbe fare altro che riproporre il programma sul quale gli elettori hanno dato a suo tempo la fiducia al Presidente eletto e sul quale, successivamente, sarebbe stata espressa la sfiducia delle Camere. Afferma il prof. Becchi: «*Sostituire il Presidente del Consiglio eletto con un altro parlamentare della sua stessa maggioranza con l'obbligo per il subentrante di portare avanti quel medesimo programma di governo dal quale è scaturita la crisi politica dell'esecutivo presieduto dal Presidente del consiglio eletto non sembra la soluzione adeguata.*» Un corto circuito logico che non può trovare soluzione in sede politica. Tanto più se si considera che il Presidente subentrante può rivelarsi più forte di quello eletto nei confronti della propria maggio-

ranza, sottoposta al ricatto di un sicuro scioglimento delle Camere in caso di reiterazione del voto di sfiducia.

Dunque, le probabili modifiche al testo che passerà all'esame dell'Assemblea di Palazzo Madama non mutano la sostanza di una norma che, se approvata, segnerebbe uno stravolgimento profondo dell'impianto della Costituzione del 1948. Come scrive nel suo contributo Gianfranco Pagliarulo *«Dal punto di vista dei proponenti, tale elezione diretta rappresenterebbe la soluzione della crisi di rappresentanza e del fenomeno della disaffezione al voto. Avverrebbe presumibilmente l'esatto contrario; cambierebbe di fatto la natura della forma di governo del nostro Paese, non più democrazia parlamentare, come oggi previsto dalla Costituzione ma, come citato nella relazione di presentazione della legge, democrazia di investitura. Tale soluzione non è una terapia, ma una condanna a morte, perché colpisce di fatto sia i poteri del parlamento e del Presidente della Repubblica, sia la possibilità dei cittadini di eleggere liberamente e in modo proporzionale i propri rappresentanti alle Camere»*.

In estrema sintesi, con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, quest'ultimo si struttura come il vero organo di rappresentanza politica, un organo monocratico, privo di effettivi contrappesi dato che, nel progetto del Governo, le Camere diventano mere casse di risonanza delle decisioni del potere esecutivo, con i rappresentanti della maggioranza, assoggettati al ricatto dello scioglimento, ridotti a meri mandatarî del Premier e l'opposizione priva di qualsiasi potere effettivo. Il voto politico, da forma specifica e rilevante di eser-

cizio della sovranità, diventa un atto di trasferimento della sovranità al leader, secondo un modello di democrazia dell'investitura che ben poco ha a che fare con il disegno costituzionale. Quest'ultimo prevede infatti che il popolo sovrano, e non una parte di esso e tanto meno una sola persona, concorra alla definizione dell'indirizzo politico del Paese con varie modalità, alcune delle quali sono fissate nel testo costituzionale, a garanzia di un pluralismo che non può ridursi a mera e periodica manifestazione di volontà, ma deve trovare, soprattutto negli organi rappresentativi ma anche attraverso forme di partecipazione politica e democrazia diretta, il modo di incidere sulla realtà politica. Il premierato riduce la partecipazione al momento dell'elezione del leader, al quale il paese lascia un potere di decisione pressoché illimitato.

Tutto questo non risolve il problema (spesso sollevato artificiosamente) della stabilità del potere esecutivo, che è certamente un obiettivo da perseguire, ma che non può essere assunto come unico fine della riforma, perché la stabilità dell'Esecutivo garantita attraverso strumenti che cristallizzano gli equilibri politici, togliendo al sistema quella flessibilità necessaria ad adeguarsi anche a mutamenti profondi degli orientamenti del Paese, è un invito implicito all'esercizio autoritario del potere.

Peraltro, anche il problema dell'autorevolezza della compagine governativa non può trovare soluzioni adeguate attraverso esercitazioni di ingegneria costituzionale che formalizzano una stabilità perseguita per il tramite di una serie di norme il cui fine politico è fin troppo scoperto, ma che sono su-

scettibili, in ultima analisi, di acutizzare gli squilibri riconducibili a una crisi più generale della democrazia. Ha affermato a questo proposito il prof. Azzariti: *«La disaffezione del corpo elettorale, la distanza tra popolo e la sua classe dirigente, la delegittimazione degli organi del governo del Paese, son fenomeni ben gravi che devono certamente essere affrontati dal sistema politico, oltre che sul piano sociale e culturale. Ma anche in questo caso con misure diverse da quelle legate alla scelta del Capo dell'esecutivo. Provvedimenti d'ordine non solo, ma anche istituzionali, quale può essere una nuova legge sui partiti, per cercare di fare tornare questi a essere strumenti per assicurare ai cittadini di concorrere con metodo democratico alla politica nazionale, oppure una riscrittura – l'ennesima – del sistema elettorale, che non sia più unicamente ossessionata dalla governabilità, ma che riesca finalmente a rivitalizzare la rappresentanza e la scelta degli elettori, in fondo seguendo le decisioni della Consulta nelle sue famose decisioni in materia elettorale.»*

Si tratta di indicazioni utili anche a confutare un argomento inconsistente, ma ripetuto fino alla nausea dai corifei della riforma, riguardante la necessità di misure idonee a evitare la formazione di governi che non siano espressione del voto popolare. Ma, anche in questo caso, l'equivoco si alimenta di una scarsa consapevolezza del sistema disegnato dalla Costituzione, nel quale l'organo elettivo è il Parlamento, non il Governo, che è formato per iniziativa del Presidente della Repubblica – il quale, sia detto per inciso, nella riforma è costretto a nominare a capo del Governo esclusivamente un

parlamentare (e, come affermava Stuart Mill, tutto ciò che è esclusivo è illiberale) – e entra nel pieno dei suoi poteri con il voto di fiducia. E non a caso, prendendo spunto dall'ordinamento tedesco, si è ritenuto che per garantire la stabilità del potere esecutivo (che non deve per forza coincidere con la sua continuità politica) da molti degli auditi si è segnalato il modello della sfiducia costruttiva, che impedisce di sfiduciare l'esecutivo in carica in assenza di una maggioranza parlamentare pronto a sostituirlo.

La Corte Costituzionale, peraltro, nella sentenza che ha dichiarato la parziale incostituzionalità della legge elettorale nota come porcellum, ha limpidamente sottolineato che l'obiettivo della governabilità deve essere perseguito senza sacrificare il principio della rappresentanza. Malgrado questa chiara indicazione, la riforma si appresta invece a costituzionalizzare il sistema elettorale maggioritario: malgrado, nel corso delle citate audizioni, più di un costituzionalista, anche tra quelli più favorevoli alla riforma stessa, abbia ammonito sulla necessità di non modificare la saggia scelta del legislatore costituente, di lasciare alla legge ordinaria il compito di definire la legge elettorale, permane la disposizione che opta per il sistema maggioritario, aggravata dal fatto che ove persistesse l'assenza di una soglia minima per fare scattare il premio di maggioranza, nel caso di un numero elevato di candidati alla Presidenza del Consiglio, una o più liste con una percentuale di voti non particolarmente elevato, potrebbe ottenere la maggioranza assoluta dei seggi, con una evidente distorsione dell'equilibrio della rappresentanza, che non verrebbe meno

neanche nel caso di una votazione a doppio turno.

Quasi tutti i costituzionalisti ascoltati dalla Commissione hanno evidenziato un'altra grave criticità, riguardante il depotenziamento delle prerogative del Presidente della Repubblica, al quale viene sottratto il potere, fondamentale, di scelta del Presidente del Consiglio, in un contesto nel quale l'investitura popolare di quest'ultimo viene di fatto a contrapporsi con l'elezione parlamentare del Capo dello Stato (sia pure in un collegio composto anche dai rappresentanti delle Regioni) tale da determinare un'asimmetria della legittimazione che, nel complesso, depotenzia la funzione presidenziale di arbitro *super partes* e di supremo regolatore dei rapporti tra le istituzioni di vertice dello Stato.

A ben vedere, peraltro, questa soluzione è coerente con l'idea complessiva di ordinamento che traspare dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio, nella quale il momento della decisione politica prevale sulle istanze di tutela del carattere democratico della stessa e sollecita un contestuale indebolimento dei circuiti di garanzia, visti come un "impaccio" alla rapidità/efficacia della decisione stessa. Per questo aspetto, il depotenziamento della funzione presidenziale fa il paio con l'attacco condotto contro l'autonomia della magistratura e con un'evoluzione della legislazione penale che azzerà i reati dei colletti bianchi e inasprisce le sanzioni contro le manifestazioni del dissenso sociale.

Un altro tema meritevole di riflessione riguarda il raccordo tra l'autonomia differenziata e il premierato: a prima vista, infatti, queste due misure appaiono e in un certo sono con-

traddittorie: la prima risulta infatti finalizzata a frammentare i centri di decisione, trasferendo dallo Stato alle regioni le funzioni che consentono di realizzare le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” previste dall’art. 116 della Costituzione, mentre la seconda sembra andare nella direzione opposta di una centralizzazione esasperata nell’esercizio della funzione di governo. Al tempo stesso, però, occorre considerare che le due riforme realizzano un sostanziale allineamento del sistema politico centrale e di quello regionale e comunale, attraverso l’investitura popolare del vertice del potere esecutivo in una forma di governo caratterizzata da un organo monocratico privo di contrappesi effettivi. E quindi, a ben vedere, le due riforme convergono sull’obiettivo fondamentale di realizzare un impoverimento della vita democratica. È appena il caso di osservare, a tale proposito, come da tempo gli ideali autonomisti, anche nella forma estrema del federalismo, abbiano subito una progressiva trasformazione, passando da una visione intesa a promuovere l’avvicinamento dei cittadini al governo della cosa pubblica, la coesione territoriale e lo spirito civico, a una sorta di rivendicazionismo corporativo e campanilista, nel quale la forza economica dei territori viene utilizzata come leva per chiedere di incrementare risorse e prerogative, alimentando gli egoismi e le chiusure localiste. A ben vedere, il federalismo di matrice leghista tende a tradurre sul piano dei rapporti istituzionali i meccanismi della competizione di mercato, ridotti, al di là di mistificazioni retoriche, alla mera logica del più forte, che liquida come assistenzialismo qualsiasi intervento a carattere

perequativo e mirato alla soluzione di squilibri storici. Il disegno di legge sull'autonomia differenziata porta alle sue estreme conseguenze questo modo di vedere. Come osserva Betty Leone nel suo contributo, occorre partire dal presupposto che il disegno di legge sull'autonomia differenziata «*non [è] solo frutto dell'arrivo al potere di un Governo di destra ma [ha] le sue origini in una cultura che assume la competizione tra territori piuttosto che la cooperazione come fattore di crescita e di sviluppo. Tutte le proposte avanzate in questi anni sulla cosiddetta autonomia differenziata partono da questa convinzione e sono perciò foriere di un aumento delle diseguglianze e di disgregazione politica ed economica dei territori.*»

Presentato, grazie a una improvvida riforma, come un'attuazione della Costituzione, esso in realtà, come chiarisce nel suo intervento Gaetano Azzariti, mette in discussione il profilo dell'autonomia regionale disegnato dal legislatore costituente nei termini di un regionalismo solidale, i cui principi essenziali vanno ricercati nell'articolo 2, sulla garanzia dei diritti fondamentali, nell'art. 3, sull'eguaglianza sostanziale e nell'art. 5, che parte dal presupposto della indivisibilità della Repubblica per sancire il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali, quali fattori di equilibrio socio-economico e canali di partecipazione democratica.

Peraltro la contraddizione tra il modello costituzionale di regionalismo e quello proposto dal disegno di legge del Governo si avverte sin dalla formulazione del primo articolo, indicativo di contrasti anche all'interno della maggioranza: esso infatti si apre con l'elencazione di vincoli (il rispet-

to dell'unità nazionale, dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia, di sussidiarietà e di solidarietà) e finalità (rimozione delle discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, semplificazione e l'accelerazione delle procedure) che, se effettivamente osservati, renderebbero impossibile l'applicazione delle disposizioni che seguono: queste ultime, infatti, danno veste e legittimità giuridica alla tendenza opposta, quella volta a sancire la disparità socio-economica dei territori, il trasferimento delle risorse dalle aree più povere a quelle più ricche e la sostituzione di accordi di stampo privatistico, negoziati dagli organi di vertice dello Stato e delle Regioni, alla legge votata dalle Camere nella disciplina di aspetti fondamentali della vita collettiva, quali sono quelli pertinenti alle 23 materie elencate all'art. 117 della Costituzione.

È chiaro, dunque, che l'indicazione di limiti e finalità coerenti con il dettato costituzionale serve solo a coprire ipocritamente la sostanza di un progetto di legge che, come si è detto, converge con la riforma del premierato nella direzione di impoverire la vita democratica, orientare in senso autoritario il funzionamento delle istituzioni e allargare ancora di più lo iato tra paese legale e paese reale, accentuando tutti i tratti di verticismo che hanno alimentato e alimentano la sfiducia nelle istituzioni e un astensionismo che ha ormai raggiunto la soglia di guardia.

Le norme procedurali del testo in discussione alla Came-

ra dei deputati, confermano inoltre l'inevitabile emarginazione del Parlamento, chiamato, in ultima analisi, a prendere atto di una intesa stipulata tra il Governo nazionale e quello regionale, coerentemente con una logica di un contratto privato, nella definizione del quale sono esclusi soggetti diversi dalle parti contraenti. Infatti, si prevede che "i competenti organi parlamentari" si pronuncino sullo schema di intesa preliminare tra Stato e Regione richiedente l'attribuzione di speciali condizioni di autonomia, con atti di indirizzo, dai quali peraltro il Governo può sempre discostarsi, essendo solo tenuto a dare conto alle Camere delle motivazioni delle sue scelte. Il disegno di legge di approvazione dell'intesa, deliberato dal Consiglio dei ministri, è sottoposto poi all'esame delle Camere, che lo approvano, secondo la Costituzione, a maggioranza assoluta dei componenti, con una deliberazione che peraltro non può andare oltre la mera ratifica di decisioni prese in sedi diverse da quella parlamentare.

Vi è poi il pasticcio della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m): la proposta di legge attualmente in discussione delega il Governo ad adottare nell'arco di 24 mesi, uno o più decreti legislativi per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie oggetto dell'autonomia differenziata, ma prevede altresì che nelle more dell'adozione dei decreti continuino ad applicarsi le disposizioni per la medesima materia previste all'art. 1, commi da 791 a 801 bis della legge di bilancio. Quest'ultima, con una disposizione di dubbia costituzionalità, aveva previsto che i LEP venissero definiti con un Decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri, all'esito del lavoro di una cabina di regia composta da quest'ultimo a dai Ministri competenti. Ma soprattutto, il disegno di legge Calderoli adotta come principi e criteri direttivi di delega legislativa proprio le disposizioni sopra richiamate della legge di bilancio 2023. Il che pone due distinti elementi di criticità. In primo luogo, la genericità dei criteri e principi della delega, dato che la legge di bilancio 2023 detta soprattutto regole di carattere organizzativo, relative, sostanzialmente, alla cabina di regia (questo elemento, peraltro in una forma piuttosto blanda, emerge nel parere espresso dal Comitato per la legislazione dell'Assemblea di Montecitorio) lascia ampi margini di discrezionalità all'Esecutivo e, di riflesso, scarsi spazi al controllo parlamentare sulle modalità e i contenuti dell'esercizio della delega. In secondo luogo, ed è questo l'aspetto più palesemente contraddittorio dell'intero provvedimento, viene confermata la decisione di definire i livelli essenziali delle prestazioni a bilancio invariato, determinando costi e fabbisogni standard, senza oneri finanziari aggiuntivi. *«È evidente invece – rileva a tale proposito il prof. Azzariti – che se si volessero effettivamente garantire tali livelli su tutto il territorio nazionale, sarebbe necessario non solo aumentare le entrate da riservare ai diritti civili e sociali ritenuti “essenziali”, ma anche definire una redistribuzione delle risorse a favore dei territori svantaggiati, dove sarà più complesso rispettare gli standard delle prestazioni essenziali una volta individuati.»*

Anche per questo aspetto, la proposta di legge Calderoli lascia trasparire, pur se in modo contorto, la consapevolezza

za degli effetti di aggravamento degli squilibri territoriali che l'autonomia differenziata è destinata a produrre. Per questo motivo, vengono prospettate una serie di misure “per promuovere l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali”, in attuazione del quinto e sesto comma dell'art. 119 della Costituzione, per le Regioni che non hanno stipulato intese: tali misure, però, sono destinate a restare lettera morta, in assenza della previsione di adeguate risorse aggiuntive per il conseguimento degli obiettivi di promozione dello sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale e di rimozione degli squilibri economici e sociali, di effettività dell'esercizio dei diritti della persona, indicati dalla citata norma costituzionale. Ed è qui uno dei punti di maggiore debolezza di una normativa che, aderendo a un modello competitivo mira, come si è detto, ad applicare i principi e le logiche del mercato ai rapporti tra le istituzioni, rinunciando di fatto alle misure di perequazione tra i territori e di creazione delle condizioni per l'effettività dell'esercizio dei diritti civili e sociali che avrebbero dovuto costituire il presupposto di un qualsiasi percorso di attribuzione di forme speciali di autonomia a singoli territori. Scrive a questo proposito Gaetano Azzariti: «*Risorse aggiuntive sono imposte per superare le diseguaglianze territoriali, altro che limitarsi a rimodulare la spesa storica o definire i fabbisogni standard. Senza prima effettuare un riequilibrio a favore delle regioni svantaggiate, non si può pensare a devolvere materie, competenze e poteri relativi alle regioni che godono già di un maggior favore economico e sociale. Bisogna pensare ad una devoluzione al contrario, una redistribuzio-*

*ne delle risorse in grado di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza delle persone nei territori svantaggiati.»*

Si può pertanto affermare che la proposta di legge sull'autonomia differenziata solo apparentemente costituisce una norma di attuazione della Costituzione, mentre in realtà mina alle fondamenta i principi di coesione sociale, di solidarietà e di eguaglianza sostanziale che sono alla base del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali da parte della Repubblica, secondo il dettato dell'art. 5. Così come solo apparentemente la riforma costituzionale volta all'elezione diretta del Presidente del Consiglio diverge per finalità e per impostazione dal progetto di autonomia differenziata. Pur nella diversità dell'impostazione, infatti, entrambi, se realizzati finirebbero con determinare un deterioramento della qualità della vita democratica, in un certo senso codificando il distacco dei cittadini dalle istituzioni ed alimentando tutti i comportamenti che ne derivano, a partire dall'astensionismo. Entrambi i provvedimenti, infatti, vanno in direzione di una verticalizzazione e personalizzazione della decisione politica, attraverso una omologazione della forma di governo statale a quella delle regioni e dei comuni che sanzionerebbe la definitiva emarginazione degli organi rappresentativi, a partire dalle Camere. Anche l'esercizio di una prerogativa storica degli organismi parlamentari, come l'allocazione delle risorse pubbliche attraverso l'approvazione della legge di bilancio, si troverebbe a essere limitata e condizionata da atti di natura pattizia, atteso che i criteri per l'individuazione

dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono stabiliti nell'ambito delle singole intese tra lo Stato e le Regioni, al di fuori, nella sostanza, dal controllo parlamentare.

Con il passare del tempo, peraltro, si sta radicando una nuova consapevolezza della deriva a cui condurrebbero le proposte del Governo della destra, se attuate, e perfino in settori della maggioranza si avverte un certo disagio, per le implicazioni autoritarie insite nell'ipotesi di elezione diretta del Presidente del Consiglio, giunto all'esame dell'aula di Palazzo Madama in un testo anche peggiorato rispetto all'originale, e per la cervellotica e contraddittoria macchina normativa dell'autonomia differenziata, giunta non a caso alla discussione della Camera dopo un iter tormentato e non del tutto lineare in Commissione.

È evidente, da parte della destra al governo, l'intento di delegittimare la Costituzione repubblicana nata dalla Resistenza e di dare vita ad una transizione, dalla democrazia partecipata all'investitura plebiscitaria del leader, che determinerebbe un profondo mutamento della forma di governo. Si tratta, peraltro, di un progetto che va al di là delle frontiere del nostro Paese e investe larga parte delle moderne democrazie, e ha trovato un certo consenso nella presa che parole d'ordine securitarie e autoritarie hanno avuto su società che nel giro di pochi anni sono state investite da crisi economiche, ambientali, sanitarie e che ora sono minacciate dai venti di guerra che sono tornati a soffiare in Europa.

Se le fortune elettorali della destra nascono dal disorientamento e da un futuro che preoccupa e spaventa soprattutto le giovani generazioni, occorre indicare una nuova prospettiva, restituire alla politica quella dimensione che le è propria per essere “buona politica”, e che consiste nella capacità di tracciare le strade per costruire un futuro migliore, liberato dalle incertezze e dai timori dei nostri giorni: occorre dunque una grande battaglia ideale, che faccia leva sui principi non negoziabili della Costituzione del 1948 e che rianimi un’ansia di riscatto sociale e politico che non è mai venuta meno in questi anni, e che può e deve trovare un punto di convergenza, superando la frammentarietà e le debolezze del passato, in un rinnovato patriottismo costituzionale e nella salvaguardia dei valori e delle istituzioni della Repubblica antifascista, in un saldo ancoraggio europeo e in una prospettiva di pace e di coesistenza tra i popoli.

# OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE “CALDEROLI” DI ATTUAZIONE DELL’AU- TONOMIA DIFFERENZIATA

Gaetano Azzariti

Mi limiterò a richiamare due principi generali dettati dalla Costituzione per poi svolgere, su questa base, delle osservazioni puntuali su alcuni aspetti del disegno di legge n. 615 di attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (c.d. ddl Calderoli). La prima considerazione è la seguente: l’attuazione del terzo comma dell’articolo 116 deve avvenire nel rispetto degli equilibri costituzionali complessivi, ossia nell’ambito del modello di regionalismo definito nei principi generali del testo costituzionale. Ciò ad evitare che l’autonomia differenziata si ponga *contra constitutionem*, conformandosi come una riforma di rottura del sistema. La seconda considerazione fa riferimento alla necessità che il procedimento per realizzare il progetto di trasferimento delle funzioni amministrative ex art. 116 operi nell’ambito della nostra forma di Stato, ovvero nel rispetto del ruolo

---

Il presente testo è relativo all’audizione svolta innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica il 30 maggio 2023 sul disegno di legge n. 615 sull’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (c.d. ddl Calderoli)

costituzionale degli altri organi ed enti, il Parlamento e la rappresentanza nazionale in primo luogo. Per quanto riguarda il primo aspetto, per qualificare il modello costituzionale di regionalismo basta qui richiamare l'articolo 5, che tiene assieme il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali con l'unità ed indivisibilità della Repubblica; l'articolo 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (su tutto il territorio nazionale) collegandoli agli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale; l'articolo 3 che prescrive non solo l'eguaglianza e il rispetto della dignità sociale di tutti i cittadini ma che impone a tutta la Repubblica – a tutti i cittadini e le istituzioni, centrali e locali – di contribuire a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano libertà ed eguaglianza dei cittadini.

Credo bastino queste indicazioni per poter affermare che il modello di regionalismo italiano è quello di tipo solidale e improntato al principio di adeguatezza (l'“adeguatezza” è il termine utilizzato espressamente all'articolo 118). Già ciò solo dovrebbe escludere la possibilità di introdurre un regionalismo di tipo competitivo ovvero determinato dalla esclusiva volontà di appropriazione delle funzioni e di più estesi poteri per alcune Regioni rispetto alle altre senza aver prima assicurato un'eguaglianza sostanziale tra di esse a garanzia della solidarietà territoriale.

Dirò meglio, e con esplicito riferimento al disegno di legge del Ministro Calderoli: il presupposto per poter prospettare i trasferimenti alle Regioni è individuare prima le misure perequative e di promozione dello sviluppo economi-

co e di coesione necessari per rimuovere gli squilibri, individuando – come impone l'art. 119 – le risorse aggiuntive a favore delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, con minor reddito e minore capacità fiscale.

Ora l'articolo 9 del disegno di legge Calderoli richiama queste disposizioni, ma non individua alcuna risorsa aggiuntiva, anzi afferma, nel precedente articolo 8, il principio dell'invarianza finanziaria. Nonostante un generico rinvio ai fini della promozione dello sviluppo economico, l'articolo 9 ha dunque una natura meramente programmatica e ricognitiva (come è anche rilevato dal dossier predisposto dal servizio del bilancio del Senato). Può dirsi, al massimo, che esso tenda ad una ricognizione delle risorse esistenti e una loro razionalizzazione procedimentale (nelle tre lettere di cui al comma 1 e poi al comma 2).

Ma il punto di fondo al quale invece si sfugge è un altro: senza una redistribuzione delle risorse a favore dei territori con minore capacità fiscale e maggiori difficoltà economiche e sociali il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative alle altre Regioni si riflette in un'appropriazione di risorse in assenza di solidarietà.

D'altronde, è stata la Commissione dell'Unione europea a rilevare che: *«senza risorse aggiuntive, potrebbe risultare difficile fornire gli stessi livelli essenziali di servizi in Regioni storicamente a bassa spesa, anche per la mancanza di un meccanismo perequativo. Nel complesso, la riforma prevista dalla nuova legge quadro rischia di mettere a repentaglio la capacità del governo di indirizzare la spesa pubblica»*.

Potrebbe sempre dirsi che nel progetto del Governo il minimo di coesione sociale è ricercato per altra via. Come infatti scrive la relazione al disegno di legge A.S. 615 (Calderoli): *«È maturata (...) la decisione di avviare il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso due direttrici»*: da un lato, la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep); dall'altro, la legge quadro – ora in discussione – per l'approvazione delle intese con le Regioni.

E allora vediamo: per quanto riguarda i Lep, essi saranno determinati in base ad una procedura specificata dall'art. 1, commi 791-805 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023). In proposito, mi vorrei limitare a chiedere se si pensa che “determinare” equivalga a “garantire”, come invece espressamente richiede l'articolo 117, secondo comma, lett. m).

Voglio in sostanza dire che senza una previsione di spese, delle variazioni di bilancio, specifiche politiche economiche, che siano idonee a garantire i diritti sociali – diritti che costano – non si riuscirà ad assicurare neppure il livello minimo (“essenziale”) delle prestazioni necessarie per assicurare tali diritti in tutto il territorio nazionale. A me sembra che pensare di poter garantire diritti senza redistribuire risorse e aumentarle laddove non siano attualmente sufficienti finirà per rivelarsi una illusione, se non una mistificazione.

Sull'iter previsto dalla legge di bilancio, ma ribadito dal disegno di legge quadro in discussione, rilevo come aver voluto accentrare le decisioni nelle mani della cabina di regia im-

ponendo tempi da cardiopalma (entro un anno a pena di un commissariamento imposto dallo stesso Governo a se stesso: vedi l'articolo 1, comma 797, della legge di bilancio sopra citata) appare frutto di un approccio tecnocratico di una questione (la determinazione dei Lep) di natura, oltre che tecnica, anche politica, economica e sociale. Ne è dimostrazione l'esclusione del Parlamento e la sua sostituzione con una sorta di commissione tecnica di saggi che supporta – in vece del Parlamento – i lavori della cabina di regia.

In proposito mi sia concessa una battuta, detta con il massimo dell'ironia che mi è possibile. A me fa ovviamente piacere che i costituzionalisti “prendano il potere”, mi verrebbe però da chiedere al Ministro degli affari regionali: ma che ci fa con 61 costituzionalisti? Per giungere a determinare i Lep non era meglio circondarsi di esperti e tecnici dei tanti settori coinvolti?

Con riferimento poi alla natura degli atti di determinazione dei Lep e i relativi costi e fabbisogni standard, demandati ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio a conclusione dell'anomalo iter definito dalla legge di bilancio ed ora integrato dal disegno di legge in discussione (Calderoli), non posso non rilevare la violazione della riserva di legge ex art. 117 Cost.

Non credo infatti siano sufficienti né le indeterminate indicazioni – di natura puramente procedurali – della legge di bilancio e della legge quadro in via di approvazione, né la previsione del parere non vincolante, che pure può essere acquisito sullo schema di decreto entro il termine perentorio

di quarantacinque giorni (ex art. 3, secondo comma).

La via costituzionalmente più corretta sarebbe quello di prevedere una legge delega che definisca i principi e i criteri direttivi per rimettere poi al Governo l'emanazione di uno o più decreti legislativi di attuazione e specificazione di quanto definito dal Parlamento.

Oltre alla ragione del rispetto della riserva di legge, sarebbe peraltro questo il modo per coinvolgere il Parlamento su un tema così rilevante come la sostanziale ridefinizione del nostro stato sociale (le garanzie minime effettive relative ai diritti civili e sociali), così come auspicato, almeno formalmente, dalla stessa relazione di accompagnamento del disegno di legge Calderoli. Il mio invito è pertanto quello di modificare sul punto in tal senso il disegno di legge in discussione.

Ma è proprio sulle modalità di coinvolgimento del Parlamento che si pone la questione forse più delicata dal punto di vista del rispetto dei principi costituzionali. La necessità, cui facevo inizialmente riferimento, di realizzare il progetto di trasferimento delle funzioni amministrative ex art. 116 nell'ambito della nostra forma di Stato, ovvero nel rispetto del ruolo degli altri organi costituzionali, pertanto del Parlamento in primo luogo.

La legge quadro in discussione permette al Parlamento solo di esprimere un atto d'indirizzo da formulare entro 60 giorni sullo schema d'intesa. Per poi – implicitamente almeno – escludere ogni possibilità di emendare l'intesa definitiva in sede di approvazione della legge ex art. 116, terzo comma. Un meccanismo, insomma, in cui il Parlamento diventa – al-

la stregua della Conferenza unificata che esprime anch'essa un parere – consulente, senza reali poteri di co-decisione.

È noto, infatti, che gli atti di indirizzo non sono vincolanti per il Governo, ed in effetti saranno il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari regionali a definire con le Regioni le intese definitive limitandosi a tenere conto, per come credono, degli atti di indirizzo parlamentare («*sulla loro base*» si scrive).

Una scelta espressione di una volontà di esclusione, non dovuta e criticabile dal punto di vista dei principi che sostengono la nostra forma di Stato.

Anzitutto è da avvertire – contro quanto da qualcuno affermato – che nessuna equiparazione può essere fatta tra l'approvazione per via legislativa delle intese di cui al terzo comma dell'articolo 116 con quelle di cui al terzo comma dell'articolo 8 della Costituzione.

Le prime riguardano i rapporti tra Stato e Regioni, cui si compone la Repubblica italiana, le seconde i rapporti con confessioni religiose, che, al pari dei patti con la Chiesa cattolica di cui all'articolo 7, sono espressione di ordinamenti separati e autonomi. Da qui – e solo da qui – discende l'inevitabilità delle leggi di ratifica delle intese con le confessioni religiose. In fondo alla stessa stregua dell'autorizzazione con legge della ratifica dei trattati internazionali ex articolo 80 Cost.

Nel caso, invece, del trasferimento delle funzioni e delle materie di cui all'articolo 116 Cost., con le relative risorse

umane, strumentali e finanziarie, siamo nel campo della definizione della forma di Stato, dei rapporti tra cittadini e istituzioni, venendo coinvolte appieno le garanzie dei diritti e le modalità di esercizio dei poteri. Il coinvolgimento pieno e diretto della rappresentanza nazionale e dell'organo della sovranità dell'intero popolo italiano (e non solo quello dei territori interessati) appare necessario.

È vero che l'articolo 116 Cost. è scritto male (d'altronde l'intero Titolo V riformato non è un modello di linearità e chiarezza), non specificando nulla in proposito e lasciando dunque all'interprete di definire il ruolo e la natura stessa della legge che a maggioranza assoluta può essere approvata *«sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata»*. Ma è appunto la logica di sistema entro cui si pone tale legge che dovrebbe far comprendere che al Parlamento, che rappresenta l'unità nazionale, non può essere negato il potere di codecisione in materia. Il che vuol dire garantire al Parlamento la possibilità di emendare-modificare l'intesa raggiunta tra il Governo e la singola Regione in sede di approvazione della legge. Una partita a tre (Parlamento-Governo-Regione) e non a due. Il che complica l'iter? Non v'è dubbio. Se il Parlamento dovesse cambiare l'intesa, si dovrebbe infatti riaprire il confronto con la Regione interessata.

Ma quando si toccano diritti fondamentali, competenze costituzionali, si ridisegnano i servizi sociali, si trasferiscono funzioni, con connesse regole di riparto delle risorse, le modalità di prelievo del gettito erariale, l'assetto complessivo dei poteri delle istituzioni, quando si cambia il volto della Re-

pubblica, escludere il pieno coinvolgimento del Parlamento – dell’intera comunità nazionale – non appare né possibile, né opportuno.

Che vi sia una sottovalutazione della riforma e dei suoi effetti irreversibili può dedursi anche da due previsioni contenute nell’articolo 7 del disegno di legge in discussione.

Innanzitutto, si stabilisce la durata decennale delle intese, senza considerare che una volta trasferite le funzioni e le materie non si potrà più tornare indietro se non con il consenso della Regione interessata (con una nuova intesa). Né può essere considerata una clausola di salvaguardia la previsione, pur ritenuta possibile, che sia l’intesa a stabilire che si possa chiedere la cessazione della sua efficacia. Sempre il consenso della Regione è necessario, e poi tornare indietro dopo dieci anni non sembra francamente realistico.

La seconda previsione che lascia intendere una sottovalutazione degli effetti della riforma, soprattutto gli effetti sulle altre Regioni “non differenziate” è rinvenibile nell’impegno a monitorare il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni che richiedono le intese. Ma non sarà il caso di monitorare le altre Regioni? Quelle con minore capacità fiscale per abitante e con servizi sociali meno efficienti. Saranno queste più a rischio di non riuscire a garantire i Lep, le Regioni povere, non invece quelle che, anche grazie all’accresciuta compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel proprio territorio (art. 5), avranno aumentato le proprie entrate.

Infine, un’ultima considerazione. Il disegno di legge in

discussione è ritenuto necessario al fine di garantire un'uniformità di disciplina in tutti i casi di trasferimento di uno o più funzioni amministrative alle Regioni ex art. 116 Cost. Ma in realtà è una disciplina assai instabile, con una forza di legge inferiore rispetto alle singole leggi che adottano le intese. Legge ordinaria l'una, legge rinforzata le seconde. Dunque, che valore pro-futuro possono esercitare? Può escludersi che una prossima intesa segua un altro iter di approvazione? Non direi.

# UN ALTRO REGIONALISMO È POSSIBILE

Gaetano Azzariti

## **1. Dal regionalismo solidale al regionalismo separatista**

“Allarme”. Credo sia questo il sentimento che accomuna tutti noi critici dell’autonomia differenziata. “È fondato?” Sarebbe questa immagino la domanda che ci porrebbero, non dico i fautori dell’autonomia differenziata, ma coloro che seguono distrattamente e – forse – con poca consapevolezza il dibattito politico sul tema. In fondo, potrebbero dirci, si tratta solo di attuare la Costituzione, dando seguito a quanto prevista all’articolo 116, 3 comma. Un argomento che potrebbe addirittura essere rivolto in termini polemici a chi, come noi, ha sempre sostenuto la necessità di dare una rigorosa applicazione ai principi costituzionali. Qualcuno potrebbe persino pensare che le nostre preoccupazioni siano dettate da una preconcetta avversione ad ogni tipo di autonomia regionale.

Per rispondere all’interrogativo posto e fugare certi timori è necessario chiarire che la nostra inquietudine non riguarda il principio di autonomia, che può essere declinato

in diversi ed opposti modi, piuttosto concerne specificatamente questa autonomia “differenziata”, in particolare per come viene proposta negli atti posti in essere nel recente passato e per come viene preannunciata dall’attuale maggioranza. La ragione di fondo del nostro “allarme”, il pericolo maggiore che noi avvertiamo, è proprio quello che in tal modo ci allontaneremmo dal modello costituzionale di autonomia disegnato in Costituzione, altro che attuazione.

In proposito è opportuno precisare che il modello di autonomia definito dalla nostra Costituzione è rinvenibile, più che nel titolo V, principalmente nei primi articoli del testo costituzionale. Com’è noto, infatti, sin dall’Assemblea costituente la discussione sul tipo di regionalismo non fu univoca e forse neppure del tutto lineare (non avendo lo spazio per esaminare la discussione che allora si sviluppò posso solo rinviare ai chiari studi di Allegretti o di D’Atena sul punto). L’intervento poi del 2001 ha confuso ulteriormente il quadro (e ci è voluto l’incisivo intervento “creativo” e “sistematico” della Consulta per dare un volto al regionalismo del nuovo millennio). Ciononostante, il “modello” costituzionale del regionalismo italiano è stato ben definito principalmente negli articoli dedicati a configurare i principi fondamentali della Repubblica. Non v’è dubbio, infatti, che nell’articolo 5, e poi nei precedenti articoli 2 e 3, è delineato un regionalismo di tipo chiaramente e fortemente “solidale”. Basta leggere gli articoli richiamati. L’autonomia deve essere riconosciuta ed anzi promossa al fine di assicurare l’unità e indivisibilità della Repubblica. Così anche i diritti inviolabili devono essere

garantiti sempre, su tutto il territorio nazionale e – come da sempre ci ricorda la Consulta – per tutti, compresi gli stranieri, imponendo doveri inderogabili di solidarietà all’intera Repubblica e non possono riguardare, invece, solo le diverse comunità locali o regionali. Per non dire del principio d’eguaglianza formale, ma ancor più sostanziale, che impone di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana, certamente anche quelli d’ordine territoriale. Questi sono i parametri costituzionali di riferimento.

Se si leggono in questa prospettiva le proposte dell’attuale maggioranza (ma in realtà anche quelle dei governi precedenti) si evidenzia senza ombra di dubbio la distanza tra la solidarietà che sorregge il concetto di autonomia individuato in Costituzione e le logiche competitive e di natura brutalmente “appropriativa” che si stanno cercando ora di imporre nei rapporti tra le regioni e lo Stato centrale. Qualcuno ha scritto che si sta preparando una vera e propria “secessione” (dei ricchi), ma se anche si volesse essere più cauti, non si potrebbe comunque negare che sia l’appropriazione sfrenata ed egoistica dei poteri e di tutte le competenze possibili ciò che lega e spiega la richiesta delle regioni. La riprova è la prentesa Veneta raggiunta con Gentiloni nel 2018 e relativa a tutte le 23 materie indicate nel terzo comma del art. 116, nessuna esclusa. Una scelta che prescinde dalle reali specifiche esigenze di differenziazione del territorio veneto, che è sorretta, invece, da una volontà da parte della regione di impossessarsi di quanto più potere, funzioni e gestione di interessi sia possibile, senza tenere in nessun conto le necessità delle altre

parti del territorio nazionale e dei diritti delle persone altrove residenti. Un modello, dunque, che sconta una diseguaglianza nei territori, ciascuno artefice del proprio destino e dell'efficienza dei servizi forniti per garantire i diritti fondamentali esclusivamente agli abitanti del proprio territorio (non solo in materia di sanità, scuola, lavoro, ma in relazione a tutti i diritti coinvolti in qualche modo nei trasferimenti richiesti). Persino con una torsione che porterebbe a discriminare tra le persone nell'ambito del proprio territorio, come dimostrano le proposte – per fortuna sino ad ora fermate dalla Consulta – di riservare ai soli residenti pluriennali l'accesso ai servizi pubblici locali, con palese violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

D'altronde che si voglia superare definitivamente il modello regionale fissato sin dal 1948 e poi rivisto nel 2001 appare evidente sol che si rifletta sul fatto che nel caso della devoluzione di tutte le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117, l'effetto sarebbe quello di svuotare per intero la legislazione "concorrente" tra Stato e le regioni "differenziate". Si affermerebbe dunque un modello di regionalismo "separatista", con competenze divise tra quelle assegnate in via esclusiva allo Stato centrale e quelle devolute in via altrettanto esclusiva alle regioni. Un modello che non ha eguali altrove. Persino l'ordinamento federale tedesco – com'è ben noto – si regge sulla concorrenza nella legislazione tra Länder e Federazione. Una modalità di co-gestione delle competenze relative a diritti fondamentali essenziali per conservare l'unità ed indivisibilità dello Stato. Solo in Italia abbiamo avuto – già

in passato – alcuni tentativi di superamento di questo tipo di legislazione. Il primo, infatti, che ritenne si potesse fare a meno della “concorrenza” fu Matteo Renzi con la sua imprudente proposta di riforma della Costituzione. È interessante notare che in quel caso la rottura della logica del sistema costituzionale avveniva con l’opposta intenzione di ricentralizzare gran parte delle competenze delle regioni riconducendole allo Stato, mentre ora si propone di devolverle ai territori. Mu-  
ta il segno della riforma, non cambia il risultato: l’abbandono del modello solidale di regionalismo italiano.

## **2. Tornare alla Costituzione ed ai suoi principi**

In questa situazione quale può essere la nostra proposta? Come si può rispondere al tentativo in atto di abbandonare il modello costituzionale di regionalismo? Semplicemente richiamando l’esigenza di tornare ai principi definiti negli articoli 5, 2 e 3 della Costituzione.

Mi limiterò qui a fare alcuni esempi che mi sembrano significativi e che coinvolgono le questioni più dibattute, per cercare di dimostrare come siano altre le priorità che dovrebbero essere proposte da chi volesse cambiare per rendere effettivo il regionalismo solidale in Italia.

Il primo riguarda la discussione – oggi così accesa – relativa ai livelli essenziali delle prestazioni (i famosi Lep). Dovremmo ricordare in proposito che prima ancora di attuare l’articolo 117, secondo comma, lettera m, è necessario rispettare l’articolo 2 della nostra Costituzione, il quale non si accontenta di assicurare (solo) i livelli essenziali dei diritti

civili e sociali, ma pretende di garantire i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale su tutto il territorio nazionale. In questa prospettiva, seppure non si possa giungere a sostenere l'incostituzionalità dei Lep per violazione di principi supremi, si deve però aver chiaro che questi rappresentano solo l'asticella minima, mentre un revisionismo coraggioso e conforme al modello costituzionale dovrebbe parametrarsi sull'art. 2 Cost. prima ancora che sull'art. 117. Perché – mi chiedo – nessuno dice che accontentarsi della tutela minima non è espressione di un coraggioso revisionismo in linea con i tempi? Basterebbe, in fondo, rilevare che quanto più si accentuano le differenze territoriali tanto più appare insufficiente limitarsi a provare a salvaguardare i Lep, dovendo invece proporsi di colmare le disequaglianze nell'effettività delle prestazioni fornite in materia di diritti civili e sociali.

La non conformità delle attuali proposte si evidenzia anche con riferimento all'interpretazione distorta che viene data dell'articolo 117, secondo comma, lett. m (dunque in relazione a quella tutela che abbiamo definita “essenziale”, ovvero minima). Infatti, la procedura per l'attuazione dei Lep così come prevista nella legge di bilancio, ma ripresa sostanzialmente anche nel disegno di legge promosso dal ministro Calderoli, si preoccupa principalmente di stabilire tempi certi per giungere alla “determinazione” dei Lep, ma dimentica che la nostra Costituzione finalizza – direi ovviamente – tale opera di definizione alla loro necessaria ed effettiva “garan-

zia” (“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”). Di questo secondo essenziale profilo, però, non sembra si abbia consapevolezza. Ci si limita, infatti, solo a prevedere una procedura che possa costringere entro brevissimo tempo – a una cabina di regia e ad una commissione di tecnici – a giungere ad una semplice individuazione (“determinazione”) delle prestazioni, senza invece preoccuparsi di come poi effettivamente assicurare (“garantire”) le prestazioni così individuate. Dov’è che emerge l’ipocrisia di una simile prospettiva e si rivela la falsa coscienza dei proponenti? Esse risiedono nella volontà espressa di non operare variazioni di bilancio, limitandosi a prevedere che con DPCM si determinano i costi e fabbisogni standard, senza oneri finanziari aggiuntivi e, comunque, in coerenza con gli attuali equilibri di bilancio. È evidente invece che se si volessero effettivamente garantire tali livelli su tutto il territorio nazionale, sarebbe necessario non solo aumentare le entrate da riservare ai diritti civili e sociali ritenuti “essenziali”, ma anche definire una redistribuzione delle risorse a favore dei territori svantaggiati, dove sarà più complesso rispettare gli standard delle prestazioni essenziali una volta individuati.

E qui tocchiamo un aspetto decisivo che dovrebbe rappresentare il nostro punto di forza e l’argomento polemico di maggior pregio. Se si vuole realmente dare attuazione ai principi della nostra Costituzione ci si dovrebbe convincere che prima di poter realizzare una qualche possibile ulteriore devoluzione di materie alle regioni (anche ai sensi dell’artico-

lo 116, terzo comma), vi è una priorità logica e di fatto che bisognerebbe rispettare. Occorre, anzitutto, operare una redistribuzione delle risorse tra i territori, privilegiando quelli meno in grado di produrre reddito. È scritta nell'articolo 119 la necessità di istituire un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante (terzo comma), ma è poi un'ulteriore prescrizione costituzionale (quinti comma del medesimo articolo 119) che impone di 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. Risorse aggiuntive sono imposte per superare le diseguaglianze territoriali, altro che limitarsi a rimodulare la spesa storica o definire i fabbisogni standard. Senza prima effettuare un riequilibrio a favore delle regioni svantaggiate, non si può pensare a devolvere materie, competenze e poteri relativi alle regioni che godono già di un maggior favore economico e sociale. Bisogna pensare ad una devoluzione al contrario, una redistribuzione delle risorse in grado di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza delle persone nei territori svantaggiati. Una redistribuzione solidale che non può accontentarsi di qualche "mancia" o fondo perequativo residuo, ma che sia invece in grado di riequilibrare strutturalmente il divario territoriale. Una volta conseguito l'obiettivo di porre tutte le regioni su un piano di eguaglianza sociale ed economica, a quel punto non credo ci sarebbe nessuno che obietterebbe

in una successiva diversa distribuzione anche delle materie di competenza regionale, che si renderebbe necessaria non fosse altro per attuare un altro articolo della nostra Costituzione, il 118, il quale indica i principi che devono essere seguiti per meglio amministrare i servizi pubblici e le prestazioni sociali nei diversi territori della Repubblica: una devoluzione di funzioni amministrative sorrette dai principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

### **3. Su la testa: un altro regionalismo è possibile**

È questa, in sintesi, un'interpretazione progressista della sistematica costituzionale ed una lettura coordinata degli articoli 2, 3, 5, 116, terzo comma; 119, terzo e quinto comma; 118, primo comma. Una lettura agli antipodi di quella corrente.

Qualcuno potrebbe obiettare che si tratta di una prospettiva distante dalla realtà. Lontana dagli equilibri culturali, oltre che politici, dominanti. Tutti ormai protesi a realizzare un regionalismo di tipo competitivo. In fondo, sono state le maggioranze di centro-sinistra gli apripista: dal Titolo V e l'inserimento in Costituzione dell'autonomia differenziata (promosso nel 2001 dal Governo D'Alema), alle prime pretese sottoscritte dal Governo Gentiloni nel 2018. Qualcuno – con malizia, ma non dicendo il falso – potrebbe rilevare che la situazione nella quale ci troviamo in fondo è parte della “nostra” storia, più che un frutto dalla maggioranza politica dei nuovi governanti di destra. Una considerazione che dovrebbe certamente farci riflettere criticamente sul passato e

sugli errori compiuti, ma che dovrebbe anche richiamare alla responsabilità e alla necessità di un cambiamento radicale. Ricercando ora – prima che sia troppo tardi – una rottura di continuità. Non possiamo continuare a giocare di rimesa, non possiamo limitarci a contrapporre solo il più netto rifiuto al regionalismo differenziato che ci viene proposto. È giunto il tempo per provare ad indicare un'altra rotta per giungere ad un diverso regionalismo, quel regionalismo solidale cui la nostra Costituzione aspira e che non è mai stato realizzato in Italia. Se non lo rivendichiamo ora, rischiamo di non poterlo più neppure immaginare in futuro.

# I MOTIVI POLITICI DELL'OPPOSIZIONE AL PROGETTO DI AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Elisabetta Leone

Il progetto di autonomia differenziata delle Regioni ha le sue radici nel clima culturale, politico ed economico degli anni '90, quando la globalizzazione e il neoliberismo imperante mettevano in discussione i modelli di Governo democratico degli Stati Occidentali perché considerati lenti ed inefficaci a garantire una crescita dei territori in grado di competere a livello internazionale.

In questo ambito crebbe lo scontento delle regioni del Nord Italia che, per la loro condizione economica e il loro tessuto produttivo, si consideravano più capaci di competere con le altre economie Europee di quanto non lo fossero le regioni meridionali, che perciò sarebbero state un freno allo sviluppo delle regioni più ricche. Si trattava di una visione distorta e semplificata che sottovalutava l'interdipendenza complessiva tra Nord e Sud del Paese ed accentuava una conflittualità territoriale, questa sì dannosa per la crescita e la credibilità internazionale dell'Italia.

Tuttavia questo scontento trovò rappresentanza e forza nel partito della Lega del Nord che chiedeva, fino a minacciare una secessione delle regioni da lei rappresentate, un'autonomia finanziaria delle regioni del Nord, garantita dall'uso esclusivo delle proprie entrate fiscali. Fu così che, mentre si discuteva di una riforma globale della seconda parte della Costituzione, poi abortita per il fallimento della commissione bicamerale presieduta da D'Alema, prese corpo una proposta di riforma del titolo V della Costituzione che, approvata dal parlamento nel marzo 2001 durante il Governo Amato, fu sottoposta a referendum confermativo. I "sì" ottennero una maggioranza del 64,2% con una partecipazione del 34,1% degli aventi diritto.

La legge di revisione costituzionale, promulgata il 7 ottobre 2001, che modifica gli articoli 116 e 117, prevede la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di richiedere un'autonomia legislativa e gestionale su ben 23 materie di rilevante importanza per l'esigibilità di diritti fondamentali come la sanità, l'istruzione, la tutela e sicurezza del lavoro, i trasporti, l'energia, i beni culturali e ambientali. La pressione delle regioni settentrionali (in particolare Lombardia e Veneto) per aprire una trattativa con il Governo che definisse su quali materie, con quali modalità e quali strumenti di finanziamento, esercitare la propria autonomia, rimase senza effetti fino a quando i Consigli regionali di Lombardia e Veneto nel 2017 decisero di sottoporre ai loro cittadini un referendum consultivo finalizzato a conoscere quale consenso avesse la richiesta di ulteriori forme di autonomia regionale. I referendum, che

avevano l'evidente scopo di acquisire maggiore potere contrattuale nei confronti dello Stato, furono vinti a larga maggioranza in entrambe le Regioni. Si aprì quindi una fase di trattativa con il Governo che nel febbraio 2018 portò alla firma di preintese con Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, il cui Consiglio Regionale aveva nel frattempo deliberato a sua volta una richiesta di autonomia su diverse materie. Le preintese non hanno avuto seguito perché le forze politiche, a fronte di un cambiamento dell'assetto istituzionale così importante, hanno ritenuto che fosse necessaria una legge quadro che indicasse prerogative e limiti per l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata. È toccato quindi prima alla ministra Gelmini e poi al ministro Calderoli proporre disegni di legge per avviare concretamente il percorso richiesto dalle Regioni. Non mi soffermo sul contenuto delle due proposte; mi interessa piuttosto evidenziare come la questione non sia solo frutto dell'arrivo al potere di un Governo di destra ma abbia le sue origini in una cultura che assume la competizione tra territori piuttosto che la cooperazione come fattore di crescita e di sviluppo. Tutte le proposte avanzate in questi anni sulla cosiddetta autonomia differenziata partono da questa convinzione e sono perciò foriere di un aumento delle disuguaglianze e di disgregazione politica ed economica dei territori.

L'Anpi è sempre stata contraria all'applicazione dell'autonomia regionale differenziata, non solo per la sua missione di difesa dei cardini della Carta Costituzionale, ma anche perché teme le conseguenze delle disuguaglianze rispetto al-

l'universalità dei diritti sociali e civili che dovrebbero essere fruibili in tutto il territorio nazionale. Tale contrarietà è stata affermata in varie risoluzioni del Comitato Nazionale e nei documenti dell'ultimo Congresso del 2022. Del resto è paradossale che si proceda all'attribuzione di una maggiore autonomia alle regioni senza un'analisi di come abbia operato il sistema regionalistico in vigore dagli anni '70 e di come le regioni siano diventate un centro di potere spesso in conflitto con lo Stato stesso. Questa conflittualità ha dimostrato tutta la sua pericolosità durante la pandemia, quando ogni decisione sanitaria era sottoposta ad una defatigante trattativa con la Conferenza Stato Regioni a scapito della tempestività ed efficacia delle decisioni da assumere.

Poiché il Sistema Sanitario Nazionale ha avuto in questi anni una gestione regionale, ancorché garantita da un controllo statale, è utile guardare a cosa è successo nella sanità per capire quali rischi si corrono quando si diversificano le condizioni legali e materiali per la fruizione di diritti sociali come la salute. Sempre la pandemia ci ha insegnato, per esempio, come un sistema sanitario, concentrato sulla capacità degli ospedali di fornire risposte tecnologicamente avanzate per la cura delle patologie acute, trascurando la rete territoriale delle cure primarie, non sia in grado di intervenire con efficacia in caso di infezioni pandemiche. È il caso della Lombardia che pure è la regione più convinta della necessità di ottenere maggiori spazi di autonomia gestionale ed organizzativa. Anche l'introduzione dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), che avrebbe dovuto garantire un'uguale disponibilità di

servizi e cure per tutti i cittadini italiani, poiché non sono stati previsti adeguati finanziamenti e controlli sulle spese delle ASL, non ha prodotto maggiore uniformità territoriale nell'accesso al diritto alla salute né ha limitato il fenomeno della migrazione dei malati dalle regioni del Sud alle regioni del Nord; fenomeno che provoca un sostanziale trasferimento di risorse economiche dalle regioni più povere a quelle più ricche.

Il vero problema del SSN non è infatti l'accentramento delle decisioni ma il suo costante definanziamento, che continua anche nelle previsioni di bilancio dell'attuale governo e favorisce la crescita di strutture private, che non garantiscono prestazioni ai ceti meno abbienti. È così che si distrugge progressivamente l'universalità del diritto alla salute e si accentuano le disuguaglianze. In queste condizioni è lecito pensare che l'attribuzione di maggiore autonomia alle Regioni produrrà una maggiore distanza tra Nord, Centro e Sud e una migrazione del personale sanitario verso le regioni più ricche se, come previsto dalle preintese, sarà possibile una integrazione salariale decisa a livello regionale.

Lo stesso fenomeno potrebbe avvenire nella scuola, dal momento che il ministro Valditara ha già proposto di pagare di più i docenti del Nord giustificando la proposta con il maggiore costo della vita. Nel caso della scuola si corre inoltre il rischio non solo di offrire diverse opportunità di apprendimento e conoscenza a seconda del luogo in cui si vive, ma anche di scardinare la percezione dell'unitarietà della cittadinanza, dal momento che la scuola costruisce, anche at-

traverso l'insegnamento di una lingua e una storia comune, la consapevolezza di appartenere alla comunità della Repubblica. La scuola pubblica dunque non può che essere statale, se vogliamo avere cittadini che, come prevede la nostra Costituzione, siano in grado di partecipare democraticamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3). Il diritto allo studio deve essere garantito uniformemente a tutte e tutti. Così come deve essere garantito il diritto a vivere in un ambiente sano, a condividere il lavoro di cura con servizi pubblici efficienti presenti in ogni territorio, a muoversi con agio utilizzando mezzi di trasporto pubblici, a lavorare in sicurezza, ad usufruire di servizi culturali. Se questi diritti e tutte le altre materie previste dall'articolo 116 della Costituzione (si tratta di ben 23 voci) venissero affidati alla potestà legislativa delle Regioni sulla base di un accordo tra Stato e Regioni, senza coinvolgere il Parlamento e senza prevedere un controllo centrale, come è nel disegno di legge Calderoli che parla solo di un monitoraggio delle intese da parte di una commissione paritetica Governo-Regioni, noi ci troveremmo un Paese frammentato in 20 staterelli non autosufficienti.

Poiché i confini della cittadinanza sono segnati dai diritti di cui si usufruisce, una diversificazione della quantità e della qualità dei diritti fruibili si tradurrebbe in una mancata percezione dell'unità nazionale da parte degli stessi cittadini.

È quello che in parte già avviene oggi, dal momento che il nostro Paese è segnato da profonde diseguaglianze territoriali. I recenti dati Istat segnalano che le ragazze ed i ragaz-

zi meridionali, oltre ad avere minori possibilità di usufruire di tempo pieno, mense scolastiche, palestre, ricevono in media 4 ore in meno di insegnamento rispetto agli studenti del centro-nord. Se poi guardiamo alla spesa sociale procapite, la cui media nazionale nel 2020 era di 136 euro, vedremo che nelle regioni del nordovest essa ammontava a 147 euro, nelle regioni del nord est a 190 euro, in quelle del centro a 143 euro, in quelle meridionali a 70 euro. È evidente che ci sarebbe bisogno di misure di riequilibrio territoriale, piuttosto che progettare riforme che fisserebbero queste differenze dando loro veste istituzionale.

A questa obiezione il ministro Calderoli risponde che il suo disegno di legge punta proprio a superare questa condizione, dal momento che subordina la possibilità delle regioni di chiedere maggiore autonomia alla identificazione di Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP) da garantire su tutto il territorio nazionale, anche alle regioni che non intendessero richiedere l'autonomia differenziata. La risposta non cancella gli aspetti problematici della proposta di legge. Innanzi tutto parlare di livelli essenziali di prestazioni non significa parlare di livelli uguali, ma solo di soglie minime; e dunque non è garantita un'uniformità di diritti per tutti i cittadini. In secondo luogo non è semplice definire i LEP, se si pensa che gli uffici ministeriali hanno individuato ben 500 funzioni statali passibili di trasferimento alle regioni. Infine il problema più importante riguarda il finanziamento dei LEP; infatti secondo il disegno di legge il finanziamento avviene come partecipazione al gettito derivante dai tributi regionali, favoren-

do così le regioni più popolate e più ricche. Il vero problema sta nell'art. 8 che recita: «*Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*».

Come sarà possibile superare le diseguaglianze senza investire risorse aggiuntive sia umane che finanziarie? Viene da pensare che tutta la partita dei LEP sia solo propaganda per indorare la pillola della “secessione dei ricchi”, come da più parti viene definito il progetto di autonomia differenziata. Non c'è dubbio che le regioni del Sud sarebbero le più penalizzate; ma tutta l'economia nazionale potrebbe subire un arretramento, perché un impoverimento del Sud avrebbe serie ricadute sulla dinamica del mercato interno e per di più le imprese, che già oggi lamentano un eccesso di burocrazia, non avrebbero interesse ad affrontare regole differenziate territorialmente. È concreto il rischio di creare un Paese diviso in zone tra loro economicamente competitive e politicamente divise da interessi contrapposti. Questo finirebbe per segnare anche una debolezza dell'Italia sui tavoli internazionali. Senza contare che, se molte regioni, come è prevedibile, richiedessero di accedere a forme di autonomia, il bilancio dello Stato ne verrebbe indebolito e perderebbe autonomia e credibilità.

Si può obiettare che l'autonomia differenziata è prevista nella Costituzione e quindi va resa possibile da un adeguato assetto legislativo. Ho ricordato all'inizio di questo capitolo le circostanze che hanno portato nel 2001 alla modifica del titolo V. Si sostenne allora che fosse possibile modificare il

testo costituzionale nella sua parte ordinamentale in modo di adeguarlo ai mutamenti sociali. In realtà si è operato un cambiamento in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione e in particolare con gli articoli 2, 3 e 5.

L'art. 2 dice: *«La Repubblica ... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale»*. Abbiamo visto invece che il disegno di legge Calderoli produrrà un regionalismo competitivo e non solidaristico.

L'art. 3 nella seconda parte recita: *«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»*.

Dunque lo Stato deve rimuovere le condizioni di disuguaglianza per permettere ai cittadini non solo l'esercizio della libertà ma anche l'affermazione di una democrazia partecipata. È l'opposto di una visione per cui va garantita ai più forti la possibilità di staccarsi dai più deboli per muoversi con maggiore libertà e crescere senza il freno della solidarietà.

L'art. 5 dice: *«La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo»*

La Repubblica è indivisibile e non può essere frammentata in diversi sistemi legislativi perché non stiamo parlando

di decentramento amministrativo, ma di territori che avrebbero autonomia di decisione su materie fondamentali per la vita delle persone (scuola, sanità, alimentazione, trasporti, energia, tutela e sicurezza del lavoro, previdenza complementare e integrativa) e l'economia del Paese (commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi). È evidente che non c'è alcuna relazione con l'autonomia di cui parla l'articolo 5 che va salvaguardata perché ha le sue radici nella storia italiana delle autonomie locali ed è uno degli strumenti che, in un quadro di unità nazionale, garantisce un assetto di democrazia partecipata. In questo caso l'autonomia è prevalentemente organizzativa, ma risponde a regole generali uguali per tutti. Nel caso dell'autonomia differenziata ci sono regole diverse fissate da un accordo che le singole regioni possono stipulare con il Governo, creando quindi differenze per l'esigibilità dei diritti e le condizioni di vita dei cittadini. La parola "differenziata" esprime infatti l'asimmetria legislativa che nei vari territori verrebbe a crearsi con l'applicazione del disegno di legge Calderoli.

La modifica del titolo V ha di fatto reso gli articoli 116 e 117 incoerenti con la prima parte della Costituzione, che fissa i principi valoriali e fondamentali dell'ordinamento repubblicano. Per questo motivo l'ANPI non l'ha mai condivisa. In ogni caso gli articoli in questione indicano una possibilità che non può essere assunta come regola generale e dovrebbe essere giustificata da condizioni particolari, di cui non si fa menzione né nel dibattito politico né nel disegno di legge

in discussione, il quale peraltro non prevede un intervento dello Stato a tutela dell'interesse nazionale, né un obbligo di controllo centrale sul funzionamento delle intese. I controlli dipendono dalla volontà politica delle parti contraenti l'accordo e non sono strumento di garanzia per l'uniformità dei diritti fruibili dai cittadini italiani. Il rischio di incentivare in questo modo una frammentazione sociale ed economica dell'Italia diviene quasi certezza. A questa obiezione il Governo in carica risponde che l'eventuale frammentazione sarebbe mitigata dal rafforzamento del potere del Governo derivante dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri. È questa infatti la proposta di riforma istituzionale del Governo Meloni: premierato + autonomia differenziata. L'esperienza derivante dal regionalismo ci dice che già nell'attuale regime il contenzioso Stato-Regioni è molto alto e produce lentezze burocratiche e qualche volta paralisi decisionali.

È ragionevole pensare che, in un sistema che aumenta le prerogative sia del Governo che delle Regioni, tale contenzioso aumenterebbe fino ad arrivare ad un vero e proprio scontro istituzionale. Una simile riforma non solo produrrebbe un aumento delle diseguaglianze sociali e territoriali già esistenti, ma anche un completo stravolgimento della nostra Costituzione antifascista, che disegna una democrazia parlamentare, in cui il potere appartiene al popolo che non lo esercita solo al momento del voto ma influenza le decisioni governative attraverso la propria rappresentanza politica, i partiti, i sindacati, le associazioni. Prima e seconda parte

della Costituzione non possono essere trattate come corpi separati, perché sono strettamente collegate da un'unica visione di democrazia partecipativa e di economia sociale. Per questo motivo non ha senso sostenere che cambiare la seconda parte della Costituzione servirebbe solo ad aggiornare l'assetto istituzionale, rendendolo più aderente ai cambiamenti sociali degli ultimi anni.

Bisognerebbe inoltre chiedersi se questo è il momento più adatto a proporre cambiamenti così radicali. Stiamo vivendo ormai da anni una crisi economica che produce lavoro precario, disoccupazione, insicurezza, povertà; una crisi climatica che stravolge la vita delle popolazioni; una crisi della democrazia che allontana sempre più i cittadini dalla partecipazione alla vita pubblica; una crisi delle relazioni internazionali che accende numerosi conflitti armati in tutto il mondo. Si tratta di fenomeni che, data la forte interdipendenza tra Paesi diversi, richiedono una risposta internazionale certamente non governabile da un Paese diviso in 20 Regioni autonome. Forse è più utile spendere energie per riformare le Istituzioni Europee, in modo da rendere l'Europa un attore politico forte ed autonomo nel panorama internazionale, piuttosto che cambiare la nostra Costituzione, che ha il solo difetto di non essere mai stata attuata completamente. Certamente le riforme istituzionali non sono l'urgenza politica dell'Italia.

Le motivazioni per opporsi in particolare alla realizzazione dell'autonomia differenziata delle Regioni sono, come abbiamo visto, molteplici, ma sostanzialmente riconducibili a

due ordini di problemi. Il primo riguarda la giustizia sociale e la libertà dei cittadini, poiché aumenterebbero le diseguglianze tra territori più ricchi e territori più poveri. Il secondo riguarda la difesa e l'attuazione della Costituzione nata dalla Resistenza antifascista e perciò orientata ad impedire il ritorno di forme autoritarie di governo ed impegnata a costruire un mondo fondato sul rispetto e sulla cura delle persone e dei loro diritti, del lavoro e della sua dignità, della salute, della cultura, della storia.

In fondo sta qui la differenza tra le proposte del Governo Meloni e la cultura Costituzionale. Da una parte la competizione e lo sfruttamento delle risorse umane e naturali e dall'altro la cura dell'esistente e la solidarietà tra popoli per costruire la pace.



# LE CONTRORIFORME DELLA DESTRA APPROFONDISCONO LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA

Gianfranco Pagliarulo

Il disegno di legge costituzionale sul cosiddetto premierato si colloca in una fase molto particolare della vita civile e politica del Paese. L'elemento simbolico più rappresentativo di questa fase è l'altissima astensione al voto all'elezione politica del 25 settembre 2022. Tale astensione, sommata alle schede bianche e nulle, ha raggiunto la percentuale del 40% degli aventi diritto. In realtà la crisi delle istituzioni rappresentative è in corso da molti anni. Basti pensare che alle elezioni regionali dell'Emilia Romagna del 2014 si recava alle urne solo il 37,7% degli aventi diritto, con un calo di 30,4 punti percentuali rispetto alle regionali del 2010. Si tratta – certo – di un fenomeno che riguarda quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea, ma senza dubbio va ricercata una specificità italiana. Di questa disaffezione vi sono cause istituzionali e politiche legate al sistema elettorale, per cui gli eletti sono nominati dalle segreterie dei partiti da quasi trent'anni, squadernando così un gigantesco problema di rappresentanza; è senso comune leggere il Parlamento (“la Casta”) come un'oligarchia che non risponde e non corrisponde, se non in minima parte,

ai bisogni e agli interessi dei vari ceti sociali; il sistema stesso dei partiti ha profondamente cambiato natura rispetto al sistema politico avviatosi con la Costituente e sostanzialmente conclusosi con la fine della cosiddetta Prima repubblica.

Vi sono poi cause sociali come i bassi salari (negli ultimi trent'anni i salari italiani sono diminuiti, a differenza di quanto avvenuto in Francia e Germania); c'è il tema della sicurezza sul lavoro con numeri agghiaccianti di decessi e numeri stratosferici di infortuni sul lavoro (più di mezzo milione nel 2023); c'è l'erosione sui redditi da lavoro causata dall'inflazione e dall'aumento dei prezzi, fenomeni che hanno dato un colpo micidiale ai redditi da lavoro autonomo e dipendente. C'è – ancora – l'allarme sociale causato dalla particolare situazione, per così dire, di pre-guerra in cui si trova l'Italia, come tutti gli altri Paesi dell'UE, da due anni, laddove nel nostro Paese non è mai avvenuta in alcuna forma nessuna verifica, seppur parziale, delle decisioni del Parlamento e del governo in merito all'invio di armi in Ucraina e alle sanzioni alla Russia, rispetto alle opinioni popolari. Questo, indipendentemente da qualsiasi giudizio che si possa esprimere su queste scelte.

L'insieme di tali eventi ha determinato un estesissimo fenomeno di delusione sociale verso la politica non più vista come una promessa di futuro ma come un'oscura prospettiva foriera di ansia e di preoccupazione, in sostanza una minaccia; da ciò una larga disaffezione al dibattito pubblico e un vero e proprio crollo della partecipazione popolare.

Il cuore del disegno di legge è rappresentato dall'elezio-

ne diretta del Presidente del Consiglio che avverrebbe contestualmente alle elezioni delle due Camere. Dal punto di vista dei proponenti, tale elezione diretta rappresenterebbe la soluzione della crisi di rappresentanza e del fenomeno della disaffezione al voto. Avverrebbe presumibilmente l'esatto contrario; cambierebbe di fatto la natura della forma di governo del nostro Paese, non più democrazia parlamentare, come oggi previsto dalla Costituzione ma, come citato nella relazione di presentazione della legge, democrazia di investitura. Tale soluzione non è una terapia, ma una condanna a morte.

La soluzione della crisi, infatti, non può che ricercarsi nella ricostruzione di un ruolo realmente rappresentativo del Parlamento anche attraverso una nuova legge elettorale, la ricostruzione di un rapporto permanente fra eletti ed elettori, oggi evanescente, la restituzione al Parlamento delle sue funzioni costitutive, e cioè la funzione legislativa e la funzione di controllo sull'operato di governo. Non dimentichiamo il recente passato, quando, con un atto di straordinario antiparlamentarismo (storicamente armamentario dell'estrema destra), è stato ridotto il numero di parlamentari, dopo una insopportabile campagna tesa a dipingerli come privilegiati e occupatori di poltrone. Oggi, invece di restituire al parlamento le sue funzioni, con l'approvazione del disegno di legge costituzionale, di fatto il governo sarebbe il principale organo di proposizione delle leggi e svolgerebbe una funzione di controllo del Parlamento, in conclamata violazione del principio della separazione dei poteri.

Il meccanismo della legge prevede che la lista di maggioranza relativa, capeggiata dal candidato Presidente del Consiglio, avrebbe la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento nella misura del 55%. Il disegno di legge prevede di costituzionalizzare tale formulazione non solo consegnando una maggioranza assoluta di parlamentari a una maggioranza relativa di voti che potrebbe per esempio essere del 30%, ma anche rendendo impossibile qualsiasi ritorno al meccanismo proporzionale, proprio perché il principio maggioritario sarebbe introdotto in Costituzione.

Il meccanismo del disegno di legge prevede inoltre una drastica riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica dal punto di vista sostanziale. Formalmente infatti egli nominerebbe il Presidente del Consiglio, ma essendo questi eletto dal popolo, la sua nomina sarebbe, da parte del Presidente della Repubblica, semplicemente un atto dovuto. Per di più il disegno di legge prescrive le circostanze in cui il Presidente della Repubblica avrebbe l'obbligo e non più la facoltà dello scioglimento delle Camere. I due poteri del Presidente della Repubblica si trasformerebbero in due doveri. La stessa sua autorevolezza rispetto al Presidente del Consiglio verrebbe di fatto messa in discussione, essendo quest'ultimo forte di un'investitura popolare. Il Parlamento sarebbe dominato da una maggioranza che risponde al presidente del Consiglio e sarebbe perciò ridotto a un compito puramente notarile nei confronti delle decisioni del capo del governo, in palese contraddizione con la urgente necessità di restituire alle Camere prestigio e capacità di rappresentanza.

Vi saranno con tutta probabilità piccoli aggiustamenti nel disegno di legge in particolare in ragione delle contraddizioni sorte nella stessa maggioranza, ma nella sostanza una forma di governo così concepita e incardinata sull'elezione diretta del presidente del Consiglio cambia la natura stessa della Costituzione segnando una sorta di Anno Zero, in sostanza una radicale discontinuità con la Costituzione del 1948. Infranto l'equilibrio di poteri, verrebbe messo in discussione l'esercizio della sovranità popolare così come oggi disegnato dalla Costituzione. Tale riforma, per di più, consentirebbe alla maggioranza – da sola – l'elezione del Presidente della Repubblica, perché, come recita l'art. 83 della Costituzione, il Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio può essere eletto a maggioranza assoluta; consentirebbe altresì di modificare la Costituzione, perché in base all'art. 138 essa può essere modificata a maggioranza assoluta.

Ancora una volta è a tema la funzione del Presidente della Repubblica la cui scelta non sarebbe più esito di un lungo e complesso lavoro di condivisione, ma frutto di una parte maggioritaria, azzerando la funzione arbitrale del Presidente stesso, che si è rivelata decisiva nella vita politica italiana anche tenendo conto della forte conflittualità fra le forze politiche, fra maggioranze e minoranze e persino all'interno delle une e delle altre.

La possibilità di cambiare la Costituzione a maggioranza assoluta da parte di un Parlamento costituzionalmente formato da una maggioranza di parlamentari che rappresenta una minoranza di elettori, metterebbe ulteriormente in peri-

colo i fondamenti democratici del nostro Paese. Tutto ciò da un lato si configura come un salto nel buio, dall'altro apre il rischio di scivolare in quella che un grande teorico della democrazia, Alexis de Tocqueville, aveva definito tirannide della maggioranza. Scriveva fra l'altro: "L'onnipotenza è in sé cosa cattiva e pericolosa [...] si chiami essa popolo o Re, democrazia o aristocrazia, sia che lo si eserciti in una monarchia o in una repubblica, io affermo che là è il germe della tirannide". Alla minoranza spetterebbe qualcosa di simile a un residuale diritto di tribuna. Per di più, come ha notato il costituzionalista Gaetano Silvestri a proposito del meccanismo maggioritario, "la maggioranza parlamentare non sarebbe frutto della volontà popolare, ma della macchina calcolatrice".

Si è più volte sottolineato che il disegno di legge in oggetto prefigura una forma di governo che non esiste in alcun Paese al mondo. Né si può ignorare che tale disegno di legge cade in una fase della vita nazionale caratterizzata da una serie di decisioni e dichiarazioni del governo dall'inquietante timbro autoritario: dal decreto anti-rave, al decreto Cutro, al decreto Caivano, fino al pacchetto sicurezza, per non parlare degli eccessi di presenza della Foza pubblica, simbolicamente rappresentati dalla polizia davanti ai cancelli del Teatro India a Roma e ancor più dalla richiesta di generalità a colui che recentemente alla Scala di Milano ha gridato "Viva l'Italia antifascista!", e dalla crescente militarizzazione: è da qualche giorno fa lo sconcertante episodio avvenuto a Gioia del Colle di bambini delle elementari vestiti con giubbotti antiproiettile invitati a fare esercizi militari; si gioca alla guer-

ra per insegnare la guerra, in un (molto) più ampio contesto di maxi-aumento di spese per gli armamenti e di “socializzazione” delle pratiche militari. Infine c’è da segnalare la spasmodica occupazione di ogni spazio culturale e informativo da parte della destra-destra al governo.

A maggior ragione in questa circostanza la prospettiva di un governo che prende tutto, con uno stravolgimento senza precedenti di cautele e contrappesi, determina un forte e ragionato allarme democratico.

È a tutti noto che il governo farà sì che questa riforma si muova in parallelo all’approvazione dell’autonomia differenziata delle Regioni, che distribuirà in modo diseguale diritti e doveri a seconda dei territori, confermando per di più il “centralismo regionale” che da anni avvelena la vita istituzionale, a scapito dei poteri e delle volontà dei Comuni.

Il risultato finale è quello di un mostro istituzionale, una specie di Idra dalle tante teste, dove alla testa di un presidente del Consiglio con pieni poteri si giustappongono le teste di tanti presidenti di Regioni con pieni poteri; in sostanza un Leviatano che diventa un mostro di Frankenstein di nuovo conio, in piena contraddizione sia con le forme democratiche previste dalla Costituzione del 1948, sia col pensiero dei Costituenti, sia con le riflessioni sulla democrazia dei grandi intellettuali antifascisti della clandestinità; penso a Gramsci, a Gobetti, ai Fratelli Rosselli, al gruppo di Camaldoli, solo per citare i nomi più noti.

Ove passassero, l’impatto di queste riforme deprimerà ancora di più la partecipazione democratica e il dibattito pub-

blico, centralizzando e personalizzando il potere politico, nell'illusione che le larghe spalle di un presidente del Consiglio con pieni poteri spazzino via paure, angosce, disincanti diffusi.

Questo allarme democratico deve trasformarsi in una progressiva e generalizzata mobilitazione popolare in grado di parlare in particolare alle ampie fasce di ceti sociali che abitano fuori – per capirci – della ZTL, la “zona comfort” della città. È infatti in quei territori (sia in senso stretto che in senso figurato), che risiede ed opera la stragrande maggioranza degli elettori che si astengono ed anche degli elettori dei partiti di centro-destra. Né si possono ignorare i sondaggi che da anni segnalano in crescita il favore verso “l'uomo forte”. Bisogna perciò attrezzarsi prima ad una campagna di “alfabetizzazione”, cioè di informazione puntuale dei contenuti delle riforme in questione, poi di spiegazione dei danni gravissimi che tali riforme comporterebbero non solo alla vita istituzionale, ma anche alla vita quotidiana, venendo infatti ulteriormente colpita la rappresentanza degli interessi dei ceti sociali in Parlamento, per di più con un governo che non solo sta cavalcando pienamente il modello economico-sociale liberista, che ha portato ad una esplosione delle diseguaglianze, ma manifesta anche un atteggiamento persecutorio nei confronti dei ceti più disagiati (vedi l'abolizione del reddito di cittadinanza e l'ostilità verso il salario minimo) e una profonda distanza dai bisogni e dagli interessi del mondo del lavoro, in mancanza di qualsiasi disegno di fuoriuscita dalla crisi sociale, come confermato dalla recente Legge di bilancio.

Questa campagna non dovrà solo essere popolare, e quindi in grado – cosa non facile – di comunicare in modo semplice questioni anche complesse, ma dovrà essere anche fortemente unitaria, cercando non solo di coinvolgere le grandi associazioni democratiche con cui l'ANPI ha oramai un rapporto consolidato, ma anche – per quanto possibile – di cogliere le divisioni nel fronte opposto, raccogliere in positivo perplessità e dissensi senza alcun settarismo. Sarà un impegno molto difficile, ma – come si dice oggi – esistenziale: è in ballo davvero la Costituzione del 1948, cioè una delle finalità statutarie dell'esistenza stessa dell'ANPI; recita lo Statuto che, fra gli scopi dell'Associazione, c'è il “concorrere alla piena attuazione, nelle leggi e nel costume, della Costituzione Italiana, frutto della Guerra di Liberazione, in assoluta fedeltà allo spirito che ne ha dettato gli articoli”. Ecco, questo vuol dire, nel fuoco della vicenda civile e politica attuale e nella memoria attiva dei valori della Resistenza, essere antifascisti adesso.



# I LIBRI DI BULOW

## TITOLI GIÀ PUBBLICATI

1. Essere ANPI  
*a cura di G. Baldini, A. Liparoto, P. Papotti*
2. Cattive compagnie – Neofascisti, istituzioni, politica. I casi eclatanti degli ultimi anni  
*di G. Baldini, A. Liparoto, T. Mackinson, N. Marino, M. Pucciarelli, V. Strinati*
3. Una scelta per la vita – La testimonianza di Liliana Segre in un fumetto di Gianni Carino  
*di G. Carino*