RIFORME E CONTRORIFORME IN GIALLOVERDE

di Massimo Villone**

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il metodo delle riforme. – 3.1. La riduzione del numero dei parlamentari – 3.2. L’iniziativa legislativa popolare e il cd “referendum propositivo”. – 3.3. Le riforme minori. – 3.4. Il regionalismo differenziato. – 4.1. L’avvio. 4.2. Il disegno separatista nel pre-accordo del Governo Gentiloni. – 4.3. La secessione dei ricchi e lo Stato che si dissolve. – 4.4. L’effetto domino e l’irreversibilità del disegno separatista. – 4.5. Contro i segreti un’operazione verità. – 4.6. Spezzare il muro della inemendabilità. – 5. Conclusioni

72

1. Premessa.

La dottrina ha in tempi recenti aperto una riflessione sull’indebolimento delle istituzioni rappresentative, in genere assumendo come punto focale il parallelo indebolimento dei soggetti collettivi in esse operanti. Si assume in premessa la necessità che un’assemblea elettiva debba assicurare un livello adeguato di efficienza decisionale, in termini di rapidità e qualità delle scelte legislative. Una necessità crescente in ragione della accresciuta velocità del cambiamento nelle condizioni economiche e sociali del Paese, e del contesto globale in cui si inserisce. Si considerano poi i mutamenti intervenuti nel sistema politico, con la scomparsa o il calo dei consensi di partiti storici e la nascita di partiti nuovi, unitamente a fenomeni un tempo ignoti di cambiamento delle affiliazioni nella camera elettiva nel corso della legislatura, la lunghezza dei tempi di produzione legislativa, l’uso esteso della questione di fiducia come prova della difficoltà di raggiungere sintesi politiche. Se ne trae la conclusione di una crisi del modello generale della cd democrazia rappresentativa.

Un contesto come quello descritto suggerisce a molti che sia necessario ripensare l’equilibrio fondato sulla centralità del Parlamento, senza dubbio scelto come connotato fondamentale dell’architettura costituzionale in una Assemblea Costituente che pensava a un Parlamento di partiti. Da qui partono i tentativi che ormai da un quarto di secolo puntano al rafforzamento dell’esecutivo, al *favor* per la formazione di maggioranze, alla scelta del Governo da parte degli elettori, all’elezione di un leader con la “sua” maggioranza, e quindi alla riduzione del peso politico e del ruolo istituzionale del Parlamento.

** Professore Emerito di Diritto costituzionale – Università degli studi di Napoli Federico II.

È dalla crisi epocale dei primi anni '90 che partono i tentativi di riforma. Si inseriscono in questo quadro tutte le modifiche del sistema elettorale, dal Mattarellum al Rosatellum passando per il Porcellum e l'Italicum, l'elezione diretta con il principio *simul stabunt simul cadent* dei sindaci e dei presidenti di province nel 1993 e dei presidenti di Regione nel 1999, la sfiducia costruttiva proposta dalla Commissione De Mita-Jotti, il semi-presidenzialismo proposto della Commissione D'Alema, il cd primo ministro assoluto della riforma Berlusconi-Bossi poi bocciata nel referendum del 2006, l'introduzione nelle leggi elettorali del concetto di "capo" della forza politica o della coalizione. L'ultimo e più incisivo attacco è stato portato dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi unitamente all'Italicum, con la cancellazione di una delle camere elettive, il voto parzialmente bloccato, un premio di maggioranza senza soglia in un contesto ormai non più bipolare, il sostanziale asservimento dell'assemblea al "capo".

Ma l'esperienza costituzionale recente di Paesi a noi vicini, e tradizionalmente assunti ad esempi di stabilità e governabilità che avremmo dovuto seguire imitandone architetture costituzionali e sistemi elettorali - Francia, Spagna, Gran Bretagna - offre una prova contraria. Dimostra infatti come l'artificioso rafforzamento dell'esecutivo e la riduzione della rappresentatività delle assemblee elettive non diano le risposte auspicate, e prova la fragilità di soluzioni che in ultima analisi negano la corrispondenza dell'assemblea elettiva al Paese reale. Numeri parlamentari creati nella provetta di sistemi elettorali pensati per la formazione di maggioranze a spese della rappresentatività non garantiscono di per sé stabilità ed effettiva governabilità.

2. Il metodo delle riforme.

È in questo contesto che si inserisce il cd Governo del cambiamento. Il punto 20 del "contratto" fa riferimento ad "alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome". In particolare: ridurre il numero dei parlamentari a 400 deputati e 200 senatori; introdurre forme di vincolo di mandato; potenziare il referendum abrogativo, cancellando il quorum strutturale; introdurre il referendum propositivo; abolire il CNEL, adeguare la regola dell'equilibrio di bilancio, che rende impossibile un'efficace azione anticiclica dello Stato; assumere il

regionalismo differenziato come priorità, applicando la logica della geometria variabile, e “portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte”.

L’orientamento verso riforme puntuali attraverso testi di contenuto omogeneo riflette una richiesta da tempo avanzata dalla dottrina costituzionalistica. Un punto formalmente significativo, perché consente in prospettiva di attivare il procedimento referendario ex art. 138 Cost. partitamente su una o più riforme, senza cadere nella trappola della “grande” riforma, quale fu quella del centrodestra nel 2005 o da ultimo quella Renzi-Boschi, entrambe bocciate nel voto popolare. Ma probabilmente la questione nella sostanza pesa meno di quel che appare. Perché il punto vero di una riforma, piccola o grande che sia, è se si sottrae alla dialettica maggioranza-opposizione, o anche infra-maggioranza. Se invece rimane in quella dialettica, il gioco degli scambi tra riforme sarà inevitabile: io voto la tua riforma se tu voti la mia, diversamente voto contro. Nel referendum si riproporrebbe lo stesso schema. È essenzialmente quel che è successo nei referendum del 2006 e 2016. Si può evitare solo mettendo in campo riforme per cui vi sia una ampia condivisione, vera e non di facciata.

Tra le proposte richiamate, sembra almeno per il momento abbandonata quella della introduzione del vincolo di mandato. È una evoluzione da valutare positivamente, in quanto la proposta era in radicale contrasto con qualsiasi lettura della democrazia rappresentativa. L’assemblea come luogo di rappresentanza politica degli interessi, e non - in chiave privatistica - della volontà degli elettori, è alla base del parlamentarismo moderno. La libertà del rappresentante di interpretare i bisogni dei rappresentati è strumento essenziale, non privo ovviamente di problemi, ma da salvaguardare nell’essenza. Del resto, proprio l’esperienza di M6S con la piattaforma Rousseau ne dà piena conferma. Nella sostanza, il funzionamento è simile a un vincolo di mandato. E pone immediatamente la domanda: perché il voto di pochi militanti, per di più espresso senza adeguate garanzie formali, dovrebbe prevalere su quello di milioni di cittadini che hanno creduto di scegliere i propri rappresentanti nell’assemblea, e li vedono invece eterodiretti?

Il vincolo di mandato, imposto da un’assemblea di gruppo, da un capogruppo, o peggio ancora da soggetti esterni al Parlamento, spezzerebbe irrimediabilmente il legame tra elettori ed eletti liberamente scelti necessario in un sistema rappresentativo.

3.1. La riduzione del numero dei parlamentari.

La chiave della rappresentatività dell'assemblea elettiva permette di valutare anche altre proposte riformatrici. Prima fra tutte, quella di ridurre il numero dei parlamentari, che ha completato la fase della prima deliberazione (AC 1585; Dossier 19 aprile 2019, *Riduzione del numero dei parlamentari. Elementi per l'esame in Assemblea*). È una innovazione che – com'è posta – va respinta.

Il punto debole è stato, fin dall'avvio, la motivazione condotta quasi esclusivamente in chiave di riduzione della spesa. Se da un lato il costo di una istituzione è un dato significativo, dall'altro certamente non è il solo parametro, e nemmeno il principale, cui guardare. Tale è, piuttosto, per un'assemblea elettiva l'effettività della rappresentanza. È a tal fine decisivo il sistema elettorale. Nella specie, alla riduzione del numero dei parlamentari si aggiunge la simultanea conferma del Rosatellum bis (AC 1616). Quindi, riversando in collegi di maggiori dimensioni quanto già previsto - soglie di accesso, voto congiunto, capilista nominati prima che eletti – si riduce ancora la capacità rappresentativa dell'assemblea, già pesantemente penalizzata.

Questo basta a sostenere una valutazione negativa della riforma. La riduzione del numero dei parlamentari non è un bene o un male in sé. Potrebbe essere accettabile in un sistema che comunque producesse assemblee capaci di ospitare senza distorsione tutte le voci politiche del Paese. Potrebbe quindi sottrarsi a censure se coniugata a sistemi elettorali proporzionali, senza correzioni volte alla semplificazione forzata del sistema politico o al miraggio della governabilità ad ogni costo, e sempre che gli eletti fossero espressione di una libera scelta degli elettori. Ma questo è l'esatto contrario di quel che accade. E quindi non c'è nemmeno bisogno di sottolineare qualche elemento di ridicolo, come ad esempio i quattro senatori chiamati a rappresentare gli italiani all'estero. Ciascuno avrebbe l'onore e l'onere di rappresentare un quarto del globo.

3.2. L'iniziativa legislativa popolare e il cd "referendum propositivo".

Ancora al ruolo dell'assemblea elettiva in un sistema di democrazia rappresentativa

parlamentare dobbiamo guardare per valutare quella che è probabilmente la più significativa delle riforme costituzionali proposte dalla maggioranza gialloverde: l'introduzione del cd referendum propositivo, attualmente all'esame del Senato (AS 1089; Dossier 19 gennaio 2019, *Iniziativa legislativa popolare e referendum*, A.C. 1173-A).

Formalmente, l'innovazione si traduce nella modifica dell'art. 71 della Costituzione, con una iniziativa legislativa popolare rafforzata. La presentazione di una proposta di legge sostenuta da almeno 500.000 firme apre un procedimento volto a garantire una decisione del Parlamento sul testo, e/o una pronuncia popolare nel caso di mancata approvazione da parte delle camere, o di approvazione di un testo significativamente diverso.

In via di astratto principio, si può rilevare una radicale antitesi tra la riforma ipotizzata e il modello astratto della democrazia rappresentativa, tale da giudicarne inaccettabile l'introduzione nell'architettura generale della Costituzione vigente. Le voci critiche si sono alzate numerose. Ma, a mio avviso, la valutazione non può non tener conto del fatto che la democrazia rappresentativa che oggi viviamo è lungi dall'essere soddisfacente.

In concreto, invece, bisogna tener conto della diminuita capacità rappresentativa delle assemblee elettive, data dall'indebolimento dei corpi intermedi che ad esse forniscono il legame essenziale con il Paese. Riavvicinare le assemblee elettive al Paese reale è imperativo posto non per esigenze di astratta filosofia politico-istituzionale, ma come chiave di buon Governo e di efficienza di sistema. Alcune risposte, come l'introduzione del mandato imperativo, sono in sé inaccettabili. Altre, come norme di regolamento volte a blindare la maggioranza o il Governo in Parlamento, possono comprimere a dialettica politica in misura eccessiva e avere costi maggiori dei benefici. Altre ancora sono illusorie, come la sostituzione di una democrazia istantanea e virtuale in rete ai processi politici, più lenti, ma reali, di una assemblea rappresentativa. L'unica risposta definitiva sarebbe nella ricostituzione di soggetti politici fortemente strutturati e radicati, che è però operazione forse possibile nel tempo, ma certo né facile, né breve.

Allora, correttivi che possano integrarsi nel modello generale di democrazia rappresentativa, vanno presi in considerazione. Quanto meno, a mio avviso, meritano una sospensione del giudizio gli strumenti volti a rivitalizzare uno spazio di partecipazione democratica diretta.

La proposta in discussione ha visto la correzione di alcuni dei difetti più evidenti che la segnavano nella fase iniziale. È stato re-introdotta il quorum strutturale, con la richiesta del

voto favorevole di almeno un quarto degli aventi diritto (analoga disposizione viene introdotta nell'art. 75 Cost. per il referendum abrogativo). È stato previsto un filtro di valutazione da parte di "un organo terzo", per cui un'approvazione da parte delle camere con modifiche non stravolgenti del testo originario non apre la via alla procedura referendaria. È stato cancellato il barocco meccanismo del doppio voto simultaneo su due testi – proposta originaria e testo approvato dalle camere – sostituito dal voto sulla sola proposta originaria che, se approvata da una maggioranza di voti di almeno un quarto degli aventi diritto, prevale sul testo parlamentare.

Dunque, l'antitesi tra voto parlamentare e voto popolare rimane, ed è qui la radice di molte critiche. Ma va detto che se una sintesi parlamentare si scontra con una simile maggioranza popolare qualcosa di cui preoccuparsi c'è. È plausibile l'ipotesi che una adeguata capacità rappresentativa delle camere elettive possa normalmente escludere un siffatto esito, o evitando che la proposta parta, o prevalendo con il proprio testo nel voto popolare. In caso contrario, è proprio la capacità rappresentativa ad essere messa in discussione. E nel momento in cui altre riforme vanno nel senso di ribadire una ridotta rappresentatività o ridurla ulteriormente, questa proposta può essere letta in chiave di correzione.

Anche considerando i limiti, forse eccessivi, con cui la Corte costituzionale ha circondato il referendum abrogativo ex art. 75 Cost., la modifica proposta potrebbe offrire strumenti utili. Ad esempio, se fosse stata vigente sarebbe stato possibile contrastare la truffa dei voucher perpetrata contro il referendum richiesto dalla CGIL o la "buona scuola" a firma di Renzi, oppure sostenere con forza la carta dei diritti universali del lavoro.

Per tali ragione l'introduzione della iniziativa legislativa popolare rafforzata e del connesso referendum merita almeno un giudizio sospeso. Anche perché in parte non marginale la disciplina di dettaglio è rinviata a una legge a maggioranza assoluta dei componenti. Se adeguatamente scritta, potrà chiarire punti problematici che il testo fin qui elaborato non risolve appieno, come il ruolo della Corte costituzionale, e la possibile concorrenza di più proposte di iniziativa popolare.

3.3. Le riforme minori.

Meno controverse possiamo considerare le riforme volte a cancellare la copertura

costituzionale del CNEL (AS 1124; Dossier 7 maggio 2019, *Abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)*), che lascia aperta la via di una successiva abolizione per via legislativa, e dell'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo e passivo del senato, portata rispettivamente a 18 e 25 anni (Dossier 14 maggio 2019, *Modifica all'articolo 58 della Costituzione in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*). Entrambe riforme da tempo presenti nei dibattiti politici e dottrinari, per le quali non si mostra necessaria una ulteriore riflessione.

4. Il regionalismo differenziato.

Ma la madre di tutte le riforme in gialloverde non è nel catalogo fin qui riferito. Si tratta del cd regionalismo differenziato, che non si attua attraverso riforme formalmente costituzionali, ma con lo speciale procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, per cui “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Va detto, in proposito, che la norma costituzionale permette una lettura coerente con la architettura costituzionale, se mantenuta nei limiti testuali di “forme e condizioni particolari di autonomia”. Rimanendo quindi volta a modifiche complessivamente limitate e puntuali del rapporto stato-Regioni legate a specificità locali, senza toccare l'assetto generale di quei rapporti. È accaduto invece il contrario.

4.1. L'inizio.

Le spinte secessioniste o para-secessioniste sono ricorrenti nel nostro Paese da un trentennio, e passano anche attraverso la riforma nel 2001 del Titolo V della parte II della Costituzione. La fase ultima della storia si avvia con due referendum voluti dalla Lega e

svolti in Lombardia e Veneto il 23 ottobre 2017. Soprattutto è emblematico quello del Veneto, che nell'idea originaria, esplicitata in legge regionale, comprende quesiti quali: “vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?; vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?; vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?; vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”. Quesiti considerati costituzionalmente illegittimi dalla Corte costituzionale nella sentenza 118/2015.

La Corte lascia passare solo il quesito apparentemente più innocuo: “vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”. È simile il quesito nel referendum lombardo. È dunque una lettura restrittiva dell'art. 116, comma 3. Ma il danno è fatto ugualmente. I governatori leghisti di Veneto e Lombardia richiameranno all'infinito l'attuazione della volontà popolare manifestata dai circa 5 milioni di sì. E nessuno obietterà mai con pari forza che non si è mai chiesto il parere delle decine di milioni di aventi diritto al voto che saranno comunque direttamente toccati dalla riforma. Inoltre, i comportamenti successivi eludono completamente la pronuncia della Corte.

“Mantenere i soldi del Nord al Nord”, antico mantra della prima Lega secessionista, risuona in Veneto per tutta la campagna referendaria, e rimane tra gli obiettivi primari esplicitamente perseguiti. L'aspirazione di ottenere un regime paragonabile allo status delle Regioni speciali viene parimenti ribadita, e si traduce nell'estendere la richiesta di più ampia autonomia, e di maggiori risorse, a tutte le materie comprese nel dettato dell'art. 116, nessuna esclusa. La Lombardia si accoda. E si aggiunge al gruppetto di testa, senza consultazione popolare, e con sorpresa di alcuni, anche l'Emilia-Romagna, le cui richieste sono in qualche misura ridotte – ma non di molto - rispetto a quelle del lombardo-veneto.

4.2. Il disegno separatista nel pre-accordo del Governo Gentiloni.

La legislatura si sta avviando alla sua conclusione quando arrivano a Palazzo Chigi le proposte delle tre Regioni per attivare l'art. 116, comma 3. Sulle proposte il Governo è chiamato, per l'art. 1, co. 571, della legge 147/2013, ad avviare il procedimento entro 60

giorni. Ma il termine è meramente ordinatorio, e dunque nessun cogente obbligo giuridico vincola il Governo a fare alcunché. Invece, il Governo si attiva, e con il sottosegretario Bressa avvia il confronto con le tre Regioni. Giunge persino, il 28 febbraio 2018, alla firma di un pre-accordo.

Qui troviamo una prima chiave di lettura fondamentale per il costituzionalista. Il Governo Gentiloni, a quattro giorni dal voto, a camere sciolte, è un Governo in carica per il solo “disbrigo degli affari correnti”. Un Governo strettamente limitato alla ordinaria amministrazione. Una formula certamente elastica, che non impedirebbe di affrontare questioni assolutamente urgenti e indifferibili, come ad esempio le misure rese immediatamente necessarie da una calamità naturale. Ma tale ovviamente non è il tema dell'autonomia differenziata. Il Governo Gentiloni, che già non era insuperabilmente vincolato ad aprire il procedimento, ancor meno lo era a chiuderlo. Anzi, mai avrebbe dovuto chiuderlo. La via costituzionalmente corretta sarebbe stata un rinvio al Parlamento e al Governo nati dopo il voto. Allora, perché si stipula il pre-accordo?

È da escludere che ci sia stata disattenzione sul tema. Una firma inconsapevole dei limiti che si andavano a superare è ipotesi insostenibile. Come non basta una lettura in termini di *captatio benevolentiae* pre-elettorale. A parte la considerazione che si stava concedendo una importante vittoria di immagine, poi ampiamente sfruttata nella politica locale, a un avversario politico – la Lega – l'ipotesi reggerebbe se l'accordo fosse stato firmato *ad pompam*: per la forma, ma senza contenuti reali. Invece, i contenuti ci sono, e pesanti.

Oltre a un primo elenco di materie da regionalizzare, che si concorda possa essere ampliato successivamente, il pre-accordo si estende a comprendere un privilegio nella distribuzione delle risorse alle tre Regioni, con l'aggancio del fabbisogno ai proventi tributari riferibili al territorio. Inoltre, si stabilisce che all'approvazione con legge delle intese si giungerà secondo la prassi seguita per i culti acattolici. Intendendosi questo come approvazione in aula di un testo inemendabile: al Parlamento è consentito solo dire sì o no, senza poter modificare il merito delle intese. Con il primo punto, si rompe l'architettura solidaristica della Costituzione, e si manda in soffitta il principio che i cittadini della Repubblica siano uguali, a prescindere dal luogo di residenza. Con il secondo punto un Governo sul letto di morte decide di vincolare il Parlamento e il Governo che verranno. Una incostituzionalità palese, e una assurdità politica.

Dunque, perché la stipula? L'unica ragione plausibile è che ci sia al fondo un disegno

politico condiviso dalle parti contraenti, e quindi sostanzialmente dal centrodestra e specificamente dalla Lega da un lato, e dal PD dall'altro. Un disegno volto a sovvertire radicalmente l'architettura costituzionale, abbandonando l'obiettivo di una riduzione del divario strutturale Nord-Sud, e sostituendolo con quello di consolidare il divario abbandonando al suo destino la parte debole del Paese. Liberare la locomotiva del Nord dal peso dei vagoni più lenti, per favorirne l'aggancio all'Europa e la competitività nel mondo globalizzato. Un disegno radicalmente incostituzionale, per tutto ciò che comporta in danno dei principi di solidarietà, perequazione, eguaglianza dei diritti.

A distanza di molti mesi, lo troviamo confermato ed esplicitato in due articoli, pubblicati sul Foglio del 4 e del 7 maggio 2019. Nel primo Guido Tabellini scrive: «Le politiche più efficaci per avvicinare l'Italia all'Europa sono anche quelle che aumentano la distanza tra Milano e Napoli, tra aree avanzate e arretrate del Paese». Tabellini non è un *quivis de populo*. Ex rettore della Bocconi, studi e insegnamento all'estero, tra i 35 saggi di Letta per le riforme istituzionali, ministro dell'economia in pectore nel mai nato Governo Cottarelli - in cui avrebbe preso il posto di Savona - e altro ancora. Una perfetta espressione dell'*establishment*.

Il 7 maggio sullo stesso giornale Pier Carlo Padoan, predecessore di Tria per 4 anni nei governi Renzi e Gentiloni, commenta Tabellini e la legge di bilancio gialloverde. Padoan accetta in premessa che «la crescita del Paese è trainata dalla crescita del nord, ma questa avviene a scapito della crescita del sud». L'effetto negativo si può evitare, ma è molto difficile, e dipenderà dalla disponibilità da parte delle Regioni periferiche «delle risorse, capitale umano, immateriale, istituzionale e sociale, necessarie per tradurre l'assorbimento delle nuove tecnologie generate nelle Regioni centrali. Se la diffusione sarà efficace la distanza tra Milano e Napoli tenderà a ridursi invece che ad aumentare e così tutto il Paese e non solo Milano potrà avvicinarsi all'Europa».

In sostanza, Tabellini e Padoan dicono la stessa cosa: in ogni caso, avanti i più forti. Leggendo Padoan capiamo che il famigerato pre-accordo del 28 febbraio 2018 tra il Governo Gentiloni e Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna non era un errore, una *captatio benevolentiae* pre-elettorale, o la distrazione collettiva di un Governo sul letto di morte. Stupiscono meno l'Emilia-Romagna tra le Regioni richiedenti, e il perdurante silenzio del Pd, anche nell'era Zingaretti. Traspare un consapevole obiettivo di chi faceva e fa parte dei processi decisionali reali che orientano il Paese e le scelte di chiunque governi. Un disegno

politico condiviso dall'Italia che conta e decide. In questa luce il regionalismo differenziato è molto più di un miserabile e banale egoismo leghista.

4.3. La secessione dei ricchi e lo Stato che si dissolve.

Il disegno che traspare nella stipula del pre-accordo viene recepito tal quale nel “contratto di Governo”. Che non assume il regionalismo differenziato solo come generale priorità, ma specificamente richiama il sollecito completamento del percorso avviato con le tre Regioni. Quindi, il riferimento è all’ accordo e ai suoi contenuti.

Può destare meraviglia che tale formulazione sia firmata da M5S, che nel voto del 4 marzo aveva trovato nella cassaforte elettorale del Sud la chiave per Palazzo Chigi. L’ipotesi più probabile è che non vi sia stata una adeguata comprensione della portata e delle implicazioni di quel che si andava a firmare. Ipotesi confermata dalle scelte sulla composizione del Governo. Il pacchetto autonomia non è compreso nelle riforme affidate al ministro Fraccaro, pur essendo con ogni evidenza il punto di maggior peso, in principio e di fatto. Viene invece affidato a una ministra veneta e leghista – la Stefani – e un sottosegretario M5S lombardo (Buffagni).

La questione autonomia è quindi rimessa totalmente in mani lombardo-venete. Viene meno il contraddittorio che sarebbe stato necessario tra le Regioni e un rappresentante della dimensione nazionale degli interessi. La ministra infatti interpreta il proprio ruolo essenzialmente nella chiave di accettare le richieste provenienti dalle Regioni. Il ministero si riduce a succursale di un assessorato della Regione Veneto. Il tutto è aggravato dal segreto che immediatamente copre le trattative tra le delegazioni del ministero e quelle delle singole Regioni. Decine di incontri di cui nessuno conosce l’oggetto, e tanto meno i risultati. Come non si conoscono, se non per scarse notizie di stampa, le posizioni assunte dagli altri ministeri. Fino a quando, l’11 febbraio 2019, il sito ROARS pubblica le intese elaborate: decine di pagine dettagliate per ogni Regione.

Non ricevono mai un riconoscimento ufficiale, e conclusivamente il sito del ministero per le autonomie ne espone solo una versione parziale e addomesticata, denominata “parte generale concordata”, che si limita all’elencazione delle materie oggetto del trasferimento, e all’enunciazione di qualche principio generale sull’assegnazione delle risorse. Tuttavia le decine di pagine esistono, e sono implicitamente richiamate autorevolmente quando in

audizioni parlamentari gli stessi esponenti governativi fanno riferimento alla ampia documentazione ormai accumulata. I testi ROARS mantengono dunque credibilità. Da quella documentazione, e dal poco reso disponibile dal ministero delle autonomie, si evidenziano in specie due punti.

Il primo: sono confermati i meccanismi di privilegio nell'accesso alle risorse per le Regioni richiedenti. Le forme sono varie, e vanno da quote riservate sui fondi per le infrastrutture al diritto di trattenere eventuali aumenti del gettito tributario, mentre lo stato si accolla il differenziale in caso di diminuzione; dalla previsione di partire con la spesa storica e quindi di mantenere comunque lo stato attuale, alla garanzia dopo un transitorio di trasferimenti non inferiori alla media nazionale per i servizi. Il principio di invarianza di spesa imposto dal MEF comporta che a qualunque privilegio accordato alle tre Regioni segue una parallela riduzione delle risorse assegnate alle altre Regioni. Si afferma dunque che chi ha di più ha diritto a mantenere quello che ha, ed è garantito sul punto che il livello di benessere, la qualità e quantità di servizi resi ai cittadini possa solo aumentare. È la "secessione dei ricchi". Ed è il primo pilastro del disegno volto a staccare il Nord dal resto del Paese.

Il secondo. Non si trasferiscono alle Regioni solo marginali funzioni in chiave di amministrazione di prossimità, più vicina ai cittadini. Si trasferiscono invece potestà legislative, per di più in materie – quelle di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3 - in cui la Regione già usufruisce di potestà legislativa di dettaglio. Quindi la sola potestà trasferibile è quella statale di stabilire leggi di principio. L'intera operazione punta a ridurre il ruolo dello Stato, ritagliandone la potestà in modo tale da evitare interferenze con la piena regionalizzazione delle materie. In ultima analisi, si vuole trasformare in ampia misura le materie di potestà concorrente in materie affidate alla potestà residuale della Regione, di cui al comma 4 dell'art. 117. Siamo al sovvertimento dell'architettura costituzionale del rapporto stato-Regione. Una conferma si trova in quel che si fa con le potestà richiamate nell'art. 116 con riferimento all'art. 117, comma 2, cioè tra le competenze esclusive dello stato. Per le norme generali dell'istruzione, ad esempio, l'intesa con il Veneto prevede che alla Regione sia trasferito un lungo elenco di potestà, che va dalla lettera a) alla lettera p). Cosa potrà mai rimanere della competenza formalmente esclusiva dello Stato?

È così che si procede a una regionalizzazione che è contestualmente dissolvimento dello

stato centrale. Come giudicare diversamente trasferimenti che si estendono a comprendere non solo la scuola e la sanità – gli esempi più noti e discussi - ma anche strade, autostrade, porti, aeroporti, ferrovie e infrastrutture in genere, ambiente, territorio, sovrintendenze ai beni culturali, tutela del lavoro, retribuzioni, previdenza integrativa, incentivi alle imprese, e persino la dichiarazione di equivalenza dei farmaci?

È qui il secondo pilastro del disegno separatista. Perché con esso si smantellano da un lato presidi storicamente essenziali per l'unità e l'identità del Paese, come la scuola. E dall'altro – dopo aver tolto le risorse - si tolgono allo stato centrale gli strumenti normativi necessari per le politiche di riequilibrio che potrebbero riavvicinare il Sud al Nord.

4.4. L'effetto domino e l'irreversibilità del disegno separatista.

La lettura messa in atto e tradotta nelle cd "intese" tra lo Stato e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ha tale portata ed estensione da perdere il riferimento, che rimane fermo in una lettura corretta dell'art. 116, comma 3, alla dimensione regionale e locale dell'interesse perseguito, regionalizzando materie geneticamente funzionali alla unità della Repubblica, principio cardine e non superabile sancito dall'art. 5 della Costituzione. Quindi non si tratta di attuazione di un principio costituzionale in armonia e in chiave di sistema con tutti gli altri previsti dalla Costituzione, ma di un vero e proprio sovvertimento. Un disegno politico che attraverso una riforma incostituzionale scrive surrettiziamente per gli italiani una nuova carta fondamentale. La gravità di quanto accade si coglie ancor meglio considerando due punti.

Il primo è l'effetto domino che verrebbe dall'approvazione delle intese oggi in discussione per tre Regioni. Se il trasferimento fosse limitato a marginali funzioni in chiave di amministrazione di prossimità, *nulla quaestio*. Ma quel che accade è cosa del tutto diversa. Il presidente o l'assessore di una Regione che avesse potestà legislative e amministrative sulla scuola, sull'assunzione e la carriera degli insegnanti, o su autostrade, ferrovie, porti e aeroporti, o su sovrintendenze ai beni culturali, si troverebbe in posizione ben diversa rispetto all'omologo esponente di una Regione che ne fosse priva. Non potrebbero mai sedere a uno stesso tavolo per una qualsivoglia trattativa in condizioni di almeno tendenziale par condicio. La rispettiva capacità di gestire consensi politici ed elettorali sarebbe incomparabile, e così parallelamente il peso specifico nel sistema politico generale

e nei soggetti politici di appartenenza.

Se il disegno passerà nelle tre Regioni capofila, sarà inevitabile una pressione da parte di tutte le altre Regioni per ottenere un regime analogo. È questo il motivo per cui alcuni governatori del Sud, pur essendo certo consapevoli che il privilegio sulle risorse accordato ad alcune Regioni non potrà mai essere esteso a tutti, tuttavia chiedono di aprire una trattativa. Barattano in realtà le risorse per gli amministrati con il proprio potere personale. Un calcolo miserabile, ma politicamente razionale.

Il secondo punto è la tendenziale irreversibilità degli esiti. L'art. 116 consegna alle Regioni il potere esclusivo di iniziare il procedimento con la proposta, e di chiuderlo con l'intesa alla base della legge statale di approvazione. Un vantaggio indebitamente attribuito a una Regione in danno di altre potrebbe essere corretto solo con l'accordo della Regione interessata. E sarebbe anche sottratto a una correzione per via di voto popolare, essendo la legge rinforzata – come è quella ex art. 116 - per una antica giurisprudenza della Corte costituzionale sottratta al referendum abrogativo ex art. 75 della Costituzione. Probabilmente non per caso, anche il referendum propositivo che si vorrebbe introdurre è esplicitamente escluso per siffatte leggi.

Ancora conferma la irreversibilità il fatto che una ampia regionalizzazione, soprattutto se estesa a molte Regioni, comporterebbe il trasferimento di centinaia di migliaia di dipendenti non più statali, e una radicale destrutturazione delle amministrazioni centrali. È un percorso sul quale sarebbe di fatto difficile o impossibile tornare indietro. Una volta smantellate, le amministrazioni statali non si ricostruirebbero con un tratto di penna, per intesa o legge che sia. Questo ci dice come siano vuoti di significato i punti delle intese che, a quanto si sa, prevedono verifiche a tempo del rendimento e dei risultati raggiunti. La via sarebbe comunque a senso unico.

4.5. Contro i segreti un'operazione verità.

L'ampiezza, la profondità e la natura dell'innovazione proposta confermano in pieno il disegno politico separatista. E spiegano anche perché l'operazione sia stata e rimanga tuttora avvolta nel più stretto segreto, pur essendo invece tale da toccare l'intero Paese, meritando in principio la più ampia pubblicità e il più approfondito dibattito politico e dottrinario. Il segreto è indispensabile perché la visibilità renderebbe evidente il colpo di

mano che si cerca di perpetrare.

I sostenitori dell'autonomia, e in specie i governatori di Lombardia e Veneto, hanno sempre affiancato all'argomento del rispetto della volontà popolare – di cui si è già detto – quello dell'”efficientamento” del sistema Paese. In breve: è giusto, e conviene, investire risorse là dove possono essere meglio utilizzate, e cioè nel Nord virtuoso ed efficiente, e non nel Sud incapace e sprecone. Una riedizione nemmeno troppo ripulita del lessico della prima Lega secessionista degli anni '90. Il regionalismo differenziato viene venduto dal mantra leghista come misura a spesa invariata di efficientamento, anche nell'interesse del Mezzogiorno e della responsabilizzazione delle sue classi dirigenti.

Ma la pressione lombardo-veneta e la evidente esagerazione nelle richieste di maggiore autonomia hanno aperto sul merito e sul metodo un dibattito che non si può ora ignorare. Quanto al metodo, non solo i meridionalisti ultras sostengono la necessità di stabilire preliminarmente i Lep (livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali) previsti dall'art. 117 Cost., e a seguire costi e fabbisogni standard, e criteri della perequazione. Lo dicono i ministri Tria e Lezzi in sede parlamentare, lo dice la Sose (società strumentale del MEF) e da ultimo un documento della Ragioneria dello Stato, segreto come tutti gli altri, e tuttavia filtrato alla stampa. Il dibattito ha messo in chiaro che dalla mancata attuazione del complessivo meccanismo del federalismo fiscale come disegnato dall'art. 119 Cost e dalla legge 42/2009 è passata per anni la sottrazione al Mezzogiorno di miliardi di euro che avrebbero dovuto essere assegnati secondo principio.

Il punto cruciale è dunque che qualunque ipotesi di regionalismo differenziato presuppone un riequilibrio in attuazione dei dettati costituzionali e legislativi. Lo dimostrano ormai cifre inoppugnabili. Al tempo stesso, rimangono del tutto apodittiche e indimostrate le affermazioni della maggiore efficienza di un sistema Paese regionalmente segmentato. Ancora cifre ufficiali e di fonte non sospetta provano che gli enti locali del Sud sono ampiamente paragonabili nell'efficienza della spesa a quelli del Nord. Il problema viene dalla penuria di risorse, e non dall'incapacità di spendere le poche che si hanno. La maggiore virtuosità delle amministrazioni del Nord è quotidianamente smentita anche dalle cronache giudiziarie. Ad ogni buon conto, le amministrazioni meridionali non virtuose certo non meritano alcuna assoluzione. Ma non si può presentare il conto alla gente del Sud in termini di minori diritti e qualità di vita.

Viene in chiaro che per anni ha avuto luogo una falsa rappresentazione della realtà che

anticipava il disegno separatista. Lo dicono e lo documentano analisti e studiosi autorevoli come Viesti, Giannola, Esposito, e istituti prestigiosi e di antica tradizione come la SVIMEZ. Si evidenzia la menzogna, il colpo di mano con esiti irreversibili che si vorrebbe perpetrare approfittando dell'inerte politica meridionale, con numeri taroccati, e nell'oscurità di un dibattito parlamentare addomesticato.

4.6. Spezzare il muro della inemendabilità.

Alla falsa narrazione si affianca infatti il tentativo di garantire alle intese stipulate dalle tre Regioni un passaggio parlamentare sottratto a qualsiasi modifica. Il tema, già posto nei pre-accordi tra il Governo Gentiloni e le tre Regioni, è tuttora dibattuto, per la resistenza soprattutto della Lega verso qualsiasi ipotesi diversa. Nella specie, si vuole trasferire la prassi ex articolo 8 della Costituzione per i culti acattolici al regionalismo differenziato ex articolo 116, perché in entrambi i casi si giunge alla legge «sulla base di» intesa.

Ma la formulazione testuale non è di per sé decisiva. L'intesa ex articolo 8 definisce la diversità e la conseguente separatezza che una minoranza protetta - il culto acattolico e la sua fede - vuole garantirsi nei confronti della maggioranza che si traduce nella legge. Da qui l'inemendabilità. Tra l'altro, nemmeno tali intese sono ritenute in principio assolutamente inemendabili, e quindi la prassi richiamata andrebbe più correttamente definita come un self-restraint parlamentare generalmente adottato verso le intese.

Nell'articolo 116, invece, e nel complesso di regole costituzionali sul regionalismo, è garantita l'eguaglianza prima della diversità. Veneti e lombardi sono pur sempre cittadini italiani, titolari dei medesimi diritti e doveri di tutti gli altri. Quale diversità e separatezza potrebbe o dovrebbe difendere una inemendabilità dell'intesa? Con l'aberrante conseguenza di impedire il concorso dell'assemblea rappresentativa alla formulazione di scelte che toccano la vita di tutti? Nell'articolo 116 la formula «sulla base di» può e deve essere letta diversamente rispetto all'articolo 8. Questo è possibile perché una prassi non è imposta da regole cogenti, ma è costruita sull'esperienza e sui precedenti. È sempre modificabile, in base alle esigenze, e può a tal fine bastare anche una diversa lettura delle norme applicabili. Come? L'articolo 116 dice solo che l'intesa precede l'approvazione della legge. Ma non prescrive come e dove si collochi nel procedimento di formazione della legge, né che intervenga tra Regione e Governo, e tanto meno che si traduca in un disegno di legge

inemendabile. Basta allora qualificare come pre-accordo l'intesa trasfusa nel disegno di legge che il Governo presenta in Parlamento, sul quale vanno applicate le regole generali per la discussione e l'approvazione, inclusa l'emendabilità. Nel lavoro parlamentare il testo non è più modificabile quando si arriva alla «doppia conforme», cioè quando le due camere hanno approvato un'identica formulazione testuale. Nel momento precedente il voto finale sull'intero testo -ormai consolidato - si può verificare che sussista l'intesa, nuovamente da parte dell'esecutivo, o in alternativa da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui comunque già compete di esprimere un parere sul disegno di legge. Se l'intesa c'è, si procede con il voto e la promulgazione. Diversamente, si riapre la trattativa e si ripete il procedimento.

Avrebbe bisogno il presidente di assemblea dell'assenso del Governo per innovare la prassi? No. Tutto rientra nel quadro dei poteri del presidente e delle norme vigenti e applicabili alla formazione della legge, anche per quanto riguarda l'ipotesi di coinvolgere la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Si può fare senza alcun ritocco delle regole. Diversamente, il rischio di incostituzionalità è alto.

Sappiamo (cfr. Corte cost., ord. 17/2019) che è legittimato al ricorso per conflitto tra poteri il singolo parlamentare nel caso di «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente». Tale innegabilmente è il caso se al parlamentare è precluso ogni emendamento su una proposta che tocca la nazione - tutta - che egli rappresenta. Per di più, mancando le situazioni eccezionali che hanno contribuito alla inammissibilità del ricorso per la legge di stabilità.

Si sente da ultimo parlare di ipotesi diverse. Ad esempio, portare alla discussione parlamentare non il testo delle intese, ma generici documenti di indirizzo cui il Governo si atterrebbe nella definizione dei contenuti di dettaglio, rimanendo la legge di approvazione inemendabile. Oppure, limitare la legge di approvazione ai principi generali, lasciando la successiva attuazione a sedi extra-legislative, definendo il dettaglio dei trasferimenti di potestà e risorse in commissioni paritetiche stato-Regione, i cui esiti verrebbero tradotti in decreti del presidente del consiglio.

I vari modelli procedimentali ipotizzati sono accomunati da alcune caratteristiche. La prima è impedire al Parlamento di entrare nel merito delle intese da stipulare. La seconda, è indebolire le garanzie di costituzionalità apprestate dall'intervento del Capo dello Stato e da quello della Corte costituzionale, attraverso l'attuazione con atti - i dpcm - non emanati

dal capo dello Stato, e non suscettibili di impugnativa davanti alla corte costituzionale se non forse attraverso il conflitto di attribuzione tra stato e Regione, ovviamente da parte di Regioni che non volessero salire sul carro della maggiore autonomia.

Segretezza e inemendabilità camminano di pari passo. Da un lato si impedisce al Paese di conoscere, capire, dibattere. Dall'altro si impedisce ai rappresentanti di discutere e decidere liberamente. Su entrambi i versanti non potrebbe essere più chiara la violazione della Costituzione.

5. Conclusioni.

È un paradosso solo apparente che gli occupanti *pro tempore* di Palazzo Chigi da un lato – almeno nella componente M5S – innalzino in ogni momento la bandiera della partecipazione democratica e della trasparenza, e dall'altro coprano con il segreto i processi in atto attraverso i quali si vuole cambiare faccia al Paese.

La Lega non ha mai nascosto i propri interessi e obiettivi politici, che sono stati abilmente solo dissimulati da Salvini nella conquista del voto meridionale. Ma ovvio sarebbe stato l'interesse contrario di M5S, e ancor più del PD come maggior forza di opposizione. Ma il Movimento sconta la difficoltà di aver firmato un contratto capestro cui non riesce a sottrarsi, ed al quale si aggiungono dichiarazioni del suo leader che riconosce il diritto del popolo veneto o lombardo ad avere l'autonomia richiesta, senza porsi il problema della compatibilità con gli interessi di altri "popoli", i cui voti lo hanno portato a Palazzo Chigi. Il PD sconta il peccato originale di avere firmato il pre-accordo con il Governo Gentiloni, e di vedere nella pattuglia di testa delle Regioni richiedenti l'Emilia-Romagna, avendo evidentemente creduto di poter utilmente inseguire la Lega sul terreno di un disegno essenzialmente separatista.

Questo offre una chiave di lettura complessiva dell'operato in materia di riforme della maggioranza gialloverde. L'indifferenza, quando non l'ostilità, verso la Costituzione vigente è indiscutibile. Cosa conta investire tanto nella riduzione dei costi della politica, nella trasparenza, negli strumenti della democrazia diretta, quando non si tiene in alcuna considerazione il quadro dei conti reali del Paese, della distribuzione della ricchezza, della giusta ripartizione di costi e benefici tra i territori? Quando si vuole procedere stroncando

il dibattito a modificare gli assetti fondamentali del Paese? Che importanza si riconosce al principio personalistico che pervade la Costituzione, affermando una fondamentale eguaglianza nei diritti?

Il fatto nuovo del recente dibattito è che il silenzio delle forze politiche è stato spezzato dalla iniziativa della società civile, di studiosi ed esperti che hanno alzato il velo del segreto. A questa spontanea discesa in campo rimane al momento affidata la difesa della Costituzione per quanto riguarda la unità del Paese. Ad essa si aggiunge da ultimo una mobilitazione del sindacato, al momento in specie della scuola. Ma sarà bene che faccia di più e meglio, perché il sindacato nazionale è la prima e immediata vittima sacrificale in un Paese che andasse a frammentarsi in una lasca confederazione di staterelli.

Per l'unità della Repubblica rimarrà invece poco rilevante il numero dei parlamentari, e del tutto irrilevante la possibilità di avanzare referendum propositivi. È l'eguaglianza il terreno di battaglia. Perché un Paese che vuole rimanere unito non può tollerare qualsiasi diseguaglianza, soprattutto se costruita su false rappresentazioni. E non può accettare non tanto le diseguaglianze oggi indubbiamente esistenti, ma gli argini giuridici che si vogliono alzare contro la possibilità di superarle. Che è esattamente l'obiettivo del disegno separatista in atto.

Abstract: L'analisi dello stato di forme e delle politiche delle istituzioni rappresentative sta sollecitando un interessante dibattito dottrinale anche alla luce delle riforme istituzionali promosse (riduzione del numero dei parlamentari) o ancora in fase di studio (regionalismo differenziato). Se, da un lato, lo snellimento del Parlamento appare una scelta per lo più condivisibile dalla dottrina maggioritaria, quantomeno sul profilo della scelta della riduzione del numero dei parlamentari, l'avvio del procedimento ex art. 116, comma terzo, suggerisce più che mai un confronto serrato ed approfondito sui motivi e sulle conseguenze di una procedura avviata "in segreto" e di cui poco si conosce nella forma e nel contenuto. Il tentativo non troppo mascherato di una vera e propria "secessione dei ricchi" ha inaugurato numerosi confronti tra la politica e la comunità scientifica.

Il pre-accordo sottoscritto dal Governo Gentiloni, in prossimità della fine della legislatura, rappresenta un atto di indirizzo sostanziale, una sorta di assunzione di responsabilità politica che l'attuale Governo (ancorché di colore diverso) appare intenzionato a portare a termine.

Appare ancora poco chiaro il metodo e il merito: il profilo delle risorse, il decentramento dei poteri, l'estensione delle materie da attribuire ai "richiedenti la differenziazione" sono profili che andrebbero approfonditi, soprattutto al fine di evitare che la tendenziale irreversibilità della procedura de jure condendo, metta alla porta il Parlamento, limitandolo nella sua funzione legislativa, in particolare di quella (non solo eventuale) emendativa.

Il rischio è duplice: disgregare il Paese inaugurando un contenzioso infinito tra Regioni in competizione.

Abstract: The analysis of the state of forms and policies of the representative institutions is stimulating an interesting doctrinal debate also on the basis of the institutional reforms promoted (reduction of the number of parliamentarians) or still under study (differentiated regionalism). If, on the one hand, the streamlining of the Parliament appears to be a choice that can mostly be shared by the majority doctrine, at least on the profile of the choice of the reduction of the number of parliamentarians, the initiation of the procedure ex art. 116, paragraph 3, Cost., suggests more than ever a close and in-depth discussion on the reasons and consequences of a procedure started "in secret" and of which little is known in form and content. The not too disguised attempt at a real "secession of the rich" has inaugurated numerous comparisons between politics and the scientific community.

The pre-agreement signed by the Gentiloni Government, near the end of the legislature, represents an act of substantial direction, a sort of assumption of political responsibility that the current Government (even if of a different colour) appears intent on completing.

The method and the merit are still unclear: the profile of resources, the decentralization of powers, the extension of the matters to be attributed to the "applicants for differentiation" are profiles that should be deepened, especially in order to avoid that the tendency of the irreversibility of the procedure de jure condendo, puts the Parliament at the door, limiting it in its legislative function, in particular of that (not only possible) amendment.

The risk is twofold: to break up the country by inaugurating an endless dispute between competing regions.

Parole chiave: regionalismo differenziato – secessione dei ricchi – asimmetria – Parlamento – Titolo V.

Key words: differentiated regionalism – secession of the rich – asymmetry – Parliament – Title V.