fuori collana

# Autonomia differenziata, calcolo politico e prova d'amore

Oriano Giovanelli
26 Aprile 2023



Durante la campagna elettorale che portò alla vittoria della destra alle elezioni dello scorso 25 settembre, mi colpì molto l'atteggiamento di Giorgia Meloni sul tema del reddito di cittadinanza. Era del tutto evidente che il suo reiterato rifiuto ad aperture su quella misura tesa a contenere il fenomeno della povertà – e che, pur fra innegabili limiti e contraddizioni, aveva svolto un ruolo importante durante i duri anni della pandemia conquistando un largo consenso nelle parti più povere della popolazione – avrebbe dato un argomento formidabile al Movimento 5 stelle, in particolare al Sud.

*Destra politica, destra economica. Un connubio risalente*

Ricordo che ne parlai più volte con un caro amico, noto uomo di cultura di destra. Romanticamente nostalgico della dimensione sociale della destra post-fascista, si sorprendeva di tanta veemenza. Eppure, una *ratio* in tanta apparente miopia c'era e c'è. La posta tanto agognata da Fratelli d'Italia era ed è il controllo della relazione stretta con i ceti economici più ricchi e influenti del Nord, con annessa la potenza di fuoco che questi poteri possono esercitare nel campo dell'editoria, della comunicazione, delle banche. Perché è così che stanno storicamente le cose:

la destra in tutte le sue declinazioni a partire da quella fascista è stata sempre prioritariamente tenuta per mano dalla destra economica del Nord, offrendo, nel contempo, allo scontento popolare dei surrogati di sicurezza e attenzione sociale. Bilanciata dal popolarismo democristiano nel dopoguerra, e contenuta dalla grande forza del Partito Comunista Italiano, la forza di quei ceti ha ripreso a muoversi in autonomia dopo il crollo dei grandi partiti costituzionali e a fare politica. Prima con Forza Italia, poi con Forza Italia e la Lega nel Popolo della Libertà, ancora nella Lega di Salvini e con i governi tecnici di Monti e Draghi e ora in Fratelli d'Italia.

*Lo Stato "nuovo" di Giorgia*

In questo Giorgia Meloni, che è davvero una leader non improvvisata della destra, ha di fatto seguito, senza farsi sedurre da velleità centriste, le orme di Mussolini. Cresciuta nel consenso popolare cavalcando lo scontento da Nord a Sud, si è presentata con largo anticipo alle forze dirigenti del grande dominus americano e ha poi repentinamente abbracciato una dimensione politica con il "doppiopetto". Sta qui dentro la risposta alla domanda su quale sia il modello istituzionale che la destra persegue, su quale sia la sua idea di Stato. La risposta è uno Stato che meglio asseconda i poteri economici più forti e corporativi, con lo scopo di garantire loro una "democrazia decidente" e "di non disturbare chi vuole fare". Due principi in chiara evidenza nel discorso con cui la Presidente del Consiglio si è presentata alle Camere per chiederne la fiducia.

Due concetti che, dal punto di vista istituzionale, precipitano nel binomio Presidenzialismo/Autonomia differenziata, anch'esso esplicitato nel discorso alle Camere. La direi così: il disegno istituzionale della destra sarà quello che meglio si conformerà al suo blocco sociale di riferimento. Se hai un modello sociale in testa puoi darti un progetto istituzionale, se non lo hai finisci per vagheggiare riforme istituzionali che finiscono in nulla. È questo il macroscopico errore dei governi diversamente egemonizzati dal centro sinistra dal 2006 in poi. Pensare che la propria adeguatezza a rappresentare l'Italia potesse risiedere in una non-identità, nella rinuncia a farsi carico della rappresentanza di un blocco in nome della trasversalità e della "vocazione maggioritaria". Difendere retoricamente la Costituzione perorando, invece, nei fatti il primato del "vincolo esterno" sui contenuti sociali della Carta e lasciando progredire il logoramento degli equilibri fra i poteri nel senso di un ridimensionamento del ruolo del Parlamento, di un ruolo più forte dell'Esecutivo e di un crescente protagonismo del Presidente della

Repubblica.

Nella nostra Costituzione un modello sociale c'è e coerentemente lo si può leggere in un orizzonte istituzionale che postula più parlamentarismo e più autonomismo. Ecco perché mi convince molto che la parola d'ordine della destra è nei fatti quella della " de-costituzionalizzazione". E che su questa strada la destra trova un terreno già arato dall'azione dei governi del centro sinistra degli ultimi vent'anni. E' il caso di ricordare, senza pretesa di essere esaustivi, il susseguirsi di governi "del presidente"; la modifica dell'art.81 della Carta e l'abolizione delle Province portata avanti in ossequio ad una lettera di una banca, sottolineo lettera di una banca, per quanto si chiami BCE; la rielezione del tutto anomala fatta passare come normale di Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella; l'accettazione supina di un primato dei trattati europei, in alcuni casi chiaramente iper-liberisti e in palese contrasto con il carattere sociale della nostra Costituzione; il contenuto anti parlamentarista e anti autonomista della riforma costituzionale voluta dal governo di Matteo Renzi; l'abuso delle diverse forme di decretazione d'urgenza. Fino alla svolta "pop" dell'attuale Presidente della Repubblica che non perde occasione per porsi in diretto dialogo con il popolo italiano quasi a controbilanciare la figura del Presidente del Consiglio in un dualismo che mette ai margini in modo sempre più drammatico la dialettica parlamentare e il ruolo delle forze politiche.

Intendo dire che, come accade per la pace, se si smette di rivendicarne il primato solennemente affermato in quel "ripudia la guerra" dell'art. 11, va a finire che ci si trova di fatto in guerra senza che questo susciti il minimo dibattito. Così, se si smette di sottolineare il carattere parlamentare della Repubblica, finisce che ti ritrovi in un contesto più affine ad una forma presidenzialista senza averne discusso e senza averne potuto regolare la natura con i relativi contrappesi. Proprio per questa ragione, io non credo che ci troveremo davanti a particolari forzature da parte del Governo Meloni tali da far gridare al colpo di mano. Semmai, è il caso di seguire la sistematicità con la quale la Presidente del Consiglio cercherà di prendere il controllo delle diverse "casematte" (Gramsci è molto studiato nei movimenti giovanili di destra) che sostanziano il potere romano. L'attenzione prioritaria cadrà, insomma, sulla discontinuità nel governo delle grandi aziende partecipate dallo Stato, sul controllo della magistratura, dei media, della cultura.

*Modello corporativo 2.0*

Quando il percorso risulterà maturo, sarà sufficiente seguire il solco tracciato dalle velleità riformatrici dei governi di centrosinistra. E porre la domanda: vogliamo andare avanti in questo modo confuso o vogliamo formalizzare ciò che è già in essere? La mia previsione è che molte "teste pensanti" si metteranno a disposizione per una "pacifica" sistemazione semi presidenziale della nostra Repubblica. Oppure, si continuerà ad andare avanti con forzature quotidiane apparentemente dettate dallo stato di necessità.

Mi torna in mente quel prezioso volume di Guido Melis, "La macchina imperfetta" in cui, analizzando la modalità seguita da Mussolini per impossessarsi dello Stato, ricorda che non furono necessari particolari strappi con lo Statuto Albertino in virtù delle cui norme egli era arrivato al potere nel pieno rispetto della legalità formale. Bastò, almeno fino al 1926, fare piccole forzature, piegare la resistenza dei prefetti, acquisire l'accondiscendenza della magistratura e quando le strutture ministeriali non seguivano ordinatamente le nuove aspettative del Presidente del Consiglio, accentrare a sé e aggirare le burocrazie statali con strutture parallele. Fu sufficiente, da un lato, avere un Parlamento ridotto al mutismo (e quando questo non poté verificarsi sappiamo come andò) e, dall'altro, cancellare ogni parvenza di autonomia locale.

Ora Meloni non è Mussolini e non voglio in nessun modo mettere in dubbio la sua volontà di emanciparsi da quella storia. Il nostro Parlamento, pur non godendo di buona salute, ha margini per farsi sentire, il nostro Presidente della Repubblica non è Vittorio Emanuele III e soprattutto la nostra Costituzione non è lo Statuto Albertino. Ma questo è il primo governo di destra autentica della storia repubblicana e io un pensierino a quella vicenda lo terrei sempre attivo. Qualcuno può pensare che in questo scenario l'autonomia differenziata, come è stata definita nel disegno di legge di attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione proposto dal ministro Roberto Calderoli, sia una forzatura che stride con l'approccio che la Presidente del Consiglio cerca di tenere e in contraddizione con il suo progetto presidenzialista. Effettivamente l'illustrazione in parallelo di queste due volontà come fatta nel discorso di Meloni alle Camere sa più di politicismo verbale per tenere assieme due cose contrastanti che di qualcosa di meditato. Però credo che lo sia solo in parte. Non c'è dubbio che l'autonomia differenziata è un progetto che Meloni si deve far piacere per puro calcolo politico (non le piace la fretta su queste questioni) considerato che è un punto su cui uno dei suoi alleati non è disposto a cedere. Ma c'è anche un calcolo di altro tipo. Lo

chiamerei il modello corporativo 2.0. Una “prova d’amore” verso quei poteri economici forti del Nord che rimangono l’obiettivo più importante per Fratelli d’Italia cui è dedicata la frase chiave di tutto il discorso alle Camere. E allora il nostro motto sarà “non disturbare chi vuole fare”. Non dimentichiamo che quella comunità ricca e laboriosa, che con Aldo Bonomi abbiamo imparato a studiare, non è certo guarita da quel “rancore” verso Roma sprecona che ha maturato nei decenni scorsi. È troppo presto per costoro fidarsi dei nuovi capi, meglio tenersi un margine di autonomia rassicurante e Meloni glielo dà.

*Lo Stato in appalto*

Ecco perché ci sono dei paletti che vanno messi subito, che si crei una contronarrazione rispetto a quella dominante. Sapendo che sarà un percorso in salita, che le destre hanno messo radici sulle quali sarà necessario avere delle risposte soddisfacenti. Questi paletti sono, come già detto, due: più parlamentarismo e più autonomismo. Il che significa anche non nascondersi dietro a questioni di principio e affrontare i problemi reali. A partire dal fatto che non possiamo rimuovere il fatto che le migliori stagioni del parlamentarismo italiano coincidono con la stagione dei grandi partiti di massa e di quelli più piccoli portatori di una visione importante sui temi del paese.

È pensabile un rilancio del parlamentarismo senza mettere seriamente a tema la questione dei partiti politici? Io credo di no. E parlo dell’art. 49 della Costituzione, del finanziamento pubblico dei partiti, di una azione di ri-legittimazione del confronto come sale di un’autentica democrazia, possibile solo se matura una reciproca capacità di riconoscersi come funzionali ad un più generale e correttamente inteso interesse nazionale. Così pure è difficile pensare ad un parlamentarismo forte, se chi siede in Parlamento rappresenta un elettorato sempre più ristretto a causa del debordante astensionismo. Complici certamente le leggi elettorali ma anche un approccio che ha rappresentato quel fenomeno come insito nel carattere maturo della democrazia, nella fine del confronto ideologico salutato come un grande fatto positivo. Quante volte abbiamo sentito dire che l’astensionismo non è un problema, che in America è così da decenni. E, infatti, in America abbiamo avuto e potremmo riavere Trump e l’assalto a Capitol Hill.

I sostenitori del parlamentarismo devono farsi carico dell’efficacia del Parlamento, della qualità delle leggi, dei tempi di decisione, del tema del

monocameralismo, oggi motivato anche dal consistente taglio del numero dei parlamentari. Un'analoga riflessione s'impone sul versante dell'autonomismo. Molti suoi detrattori concentrano il fuoco sulla riforma del Titolo V del 2001. Poi portano ad esempio i presunti venti sistemi sanitari regionali, dimenticando che la competenza delle Regioni in sanità è antecedente la riforma.

Come non vedere gli squilibri che vi sono nel servizio sanitario! Ma davvero sono il frutto del Titolo V? Non erano preesistenti? Non hanno radici in leggi nazionali come quelle che hanno favorito la sanità privata convenzionata? E il fenomeno dell'*intramoenia*, nato con buone intenzioni, non ha fatto sì che per le visite specialistiche gratuite si debba attendere mesi mentre pagando, nella stessa sede ospedaliera, il tempo d'attesa si riduce a pochi giorni? E non è una legge nazionale che ha creato le aziende sanitarie?  Anche qui con lo scopo sano di liberare la gestione sanitaria dalle interferenze politiche (un tema caro al compianto Giovanni Berlinguer), salvo poi che con l'attribuzione di un valore economico alle prestazioni è diventato "dominante" il sistema dei DRG che ha finito per contribuire a squilibrare il sistema dal territorio verso ospedali iper-specialistici che in alcuni territori ci ha fatto trovare disarmati di fronte alla pandemia. Per non parlare dei progressivi tagli al finanziamento pubblico del sistema. Se si vuole parlare di sanità lo si faccia seriamente, senza accodarsi ad una narrazione di comodo che finisce solo per favorire gli interessi economici enormi che ruotano attorno alla sanità.

Altri contribuiscono alla narrazione ostile alle autonomie locali, portando avanti il tema delle complicazioni nell'ottenere autorizzazioni per i grandi impianti e reti di valore nazionale. Poi vai a scavare e ti accorgi che molti di questi ostacoli vengono dalle soprintendenze statali e dal cattivo funzionamento delle conferenze dei servizi che sono regolate da leggi statali. Non si tratta, dunque, di nascondere i problemi reali di funzionamento del sistema istituzionale ma di rigettare una narrazione che porta acqua ad un centralismo statale del tutto coerente con il disegno della destra. Dimenticando che quel centralismo alla fin fine porterebbe tutto in mano alle burocrazie ministeriali, la vera tomba per un sistema pubblico che funzioni davvero. Oppure, ancora peggio, porterebbe all' "appalto" di pezzi di statualità a grandi aziende private (ex pubbliche) per funzioni e servizi di primaria importanza per l'esigibilità dei diritti di cittadinanza. Deresponsabilizzando ancora di più le classi dirigenti diffuse del Paese e allontanando i cittadini da una idea di partecipazione attiva e consapevole. Andrebbe ricordato che molti diritti di

cittadinanza sono stati frutto delle migliori esperienze nate nelle autonomie territoriali e solo dopo diventate politiche nazionali. E anche oggi accade su molti temi come la questione dei migranti oppure sulla gestione dei beni comuni. Ma per vincere questi pregiudizi, che spesso nascondono interessi economici enormi, la cultura autonomista si deve interrogare e dirsi chiaramente cosa intende fare.

*Autonomia differenziata, non basta dire no*

Certamente bisogna dire no al progetto di autonomia differenziata di Calderoli. Le ragioni sono tante e riguardano una lettura approfondita, anche da parte della Corte costituzionale, di ciò che è possibile fare con il terzo comma dell'art. 116. L'attuazione di quel comma non può significare che con le funzioni aggiuntive attribuite alle regioni tramite l'intesa finisca, in alcuni casi, la competenza esclusiva dello Stato e, in altri, la competenza concorrente.

Bisogna poi dire, con altrettanta forza, che i nodi sostanziali di quel disegno riguardano le risorse finanziarie. Non è possibile agire sul terzo comma dell'art. 116 se non si dà piena attuazione all'art. 119 che attiene a tutta l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e al disegno perequativo teso a colmare gli squilibri nella capacità fiscale e nelle dotazioni infrastrutturali dei diversi territori. Insomma, è proprio dal punto di vista di una coerente visione autonomista che quel progetto è pericoloso. Un centralismo regionale già alimentato dalla sciagurata scelta operata sulle Province, si muove, se non corretto, in controtendenza rispetto al principio di sussidiarietà definito nell'art. 118 della Costituzione.

Detto questo, la contropproposta al disegno della destra non può limitarsi ad un no. Paradossalmente la riforma del Titolo V che doveva segnare la sistematizzazione di un percorso che si era dipanato negli anni 90 del secolo scorso a partire dall'approvazione della legge 142/90, ha segnato l'avvio di una controriforma del sistema delle autonomie locali. Il cui culmine è stato il tentativo di abolire le Province. Un tentativo fallito con la bocciatura della riforma costituzionale voluta da Matteo Renzi, assieme alla proposta di riportare al centro gran parte delle materie di competenza concorrente previste nell'art. 117. Ma nella sostanza le Province sono state svuotate e ne sentiamo oggi la mancanza per tanti aspetti, in particolare per l'attuazione delle misure previste dal PNRR. Per questo grande progetto si è scelto di puntare sui Comuni, ma sono pochi quelli davvero attrezzati per reggere quel compito. Mentre con le Province avremmo potuto, come

avvenuto in passato, supportare quelli più piccoli che sono la gran parte dei nostri 8000 Comuni. Né va dimenticato che l'attacco alle Province era stato preceduto da quello portato ai Consigli di Circoscrizione delle città sotto i 250000 abitanti, alle Comunità Montane che, con tutti i loro limiti, erano comunque forme di aggregazione funzionale dei Comuni che troviamo nelle nostre aree interne.

*La bella bandiera dell'autonomia fiscale, finanziaria e organizzativa*

L'attacco più letale alle autonomie è stato condotto con la drastica riduzione della autonomia fiscale e finanziaria e con il patto di stabilità interno.

È in quel modo che si sono erose le capacità proprie degli enti locali di finanziarsi e di gestire le loro risorse umane e finanziarie. Senza autonomia finanziaria e organizzativa gli enti locali tornano a dipendere in tutto e per tutto dal governo centrale, dai trasferimenti, dalle compensazioni sui tagli decisi dalle annuali leggi di bilancio che si sono susseguite. L'effetto è stato deleterio non solo perché ha svuotato la capacità programmatoria degli enti locali ma anche perché ne ha svilito la responsabilità.

Se gli enti locali tornano ad essere solo dei terminali di spesa, è tutto il Paese che ci perde. Il passaggio chiave per la crescita di una classe dirigente locale non sta solo nel conquistarsi dei finanziamenti da Roma e dimostrare di saperli spendere, ma nel saper riscuotere le imposte dai propri concittadini e dover poi rendicontare loro come vengono utilizzate. È su questo punto che dopo il 2001 i governi, nessuno escluso, hanno svuotato l'autonomismo.

Per questa ragione più parlamentarismo e più autonomismo sono la vera risposta politico-costituzionale al disegno della destra. Entrambi questi capisaldi si rifanno a logiche di sistema, al dialogo fra le forze politiche, alla concertazione fra le istituzioni e i corpi sociali, al compromesso per la soluzione dei conflitti nell'interesse dei cittadini e del paese. Ma, soprattutto, sono sistemi che rafforzano il legame di appartenenza alla comunità, un legame che si rinnova continuamente con la partecipazione; senza negare questo sentimento in nome di vincoli esterni alla nazione, né delegandolo a leader carismatici che, nella apparente semplificazione decisionista, riconducono ad un potere dei singoli o di oligarchie.

Mi guardo intorno, vedo le aride tendenze dominanti nelle democrazie cosiddette avanzate e mi rendo conto di quanto sia difficile rovesciarne la deriva. Ma va fatto

ciò che è necessario.