

Incontri riformisti 2023

Eupilio (Co), 18 e 19 novembre 2023

Riforme istituzionali: un quadro alla ricerca di un senso di insieme. L'opportunità per una battaglia riformista

Luciano M. Fasano

Presidente Comitato scientifico Libertà Eguale Milano Lombardia

Anzitutto, dobbiamo decidere cosa siamo e vogliamo essere

La stagione di riforme istituzionali che si inaugura con la XIX Legislatura e con il governo Meloni impone anzitutto di stabilire che cosa vogliono essere la sinistra e il centro sinistra in questa fase politica.

La elezione di Elly Schlein a segretaria del Partito democratico non ha risolto - se non in via elettorale - il problema di cosa voglia essere il Partito democratico (e il centro-sinistra, secondo una qualche strategia delle alleanze): un partito riformista a vocazione maggioritaria con la legittima ambizione di rappresentare una credibile alternativa di governo, oppure un partito di opposizione, rappresentativo di un universo antagonista che si contrappone all'esecutivo in carica in una prospettiva di alternativa politico-sistemica, cioè alla ricerca non solo di un'alternativa di governo, ma anche di un'alternativa di sistema, secondo la massima molto attrattiva nel campo della sinistra italiana per cui "un altro mondo è possibile".

Coltivare un'alternativa politico-sistemica significa anzitutto ritenere che soltanto una sinistra antagonista e anti-sistema, a sua volta in grado di alimentare una variante di populismo di sinistra (si pensi alle tesi di *Chantal Mouffe* ed *Ernesto Laclau*), possa riconquistare il voto di quei settori dell'elettorato che in anni recenti hanno preferito astenersi, senza i quali sarebbe difficile governare "da sinistra". Per dirla in modo provocatorio, è meglio inseguire le parole d'ordine della destra (anche se molti di noi sono convinti che non si tratti di questo, ma di comprendere le trasformazioni che attraversano la nostra società, cercando di fare concretamente i conti con i loro effetti), oppure fare opposizione "senza se e senza ma", per contrapporre a un populismo di destra che ha avuto fin qui successo un populismo che può battersi con la destra sullo stesso terreno, riconquistando il consenso perduto?

Un rapido sguardo a quanto sta accadendo nel resto di Europa può essere sufficiente per dare una risposta a questo dilemma strategico e identitario: un articolo di Stefano Cappellini, apparso su *laRepubblica* qualche giorno fa, documentato e puntuale, ci aiuta a dare una risposta a questo interrogativo. Oggi in Europa sono proprio i partiti della sinistra più sinistra, della sinistra radicale, "a essere in gran parte boccheggianti e, soprattutto, a cercare la sopravvivenza inseguendo [spudoratamente] lessico e formule dell'ultradestra" (cito letteralmente dall'articolo di Cappellini).

Si scioglie in Parlamento der Linke, formazione nata per iniziativa dell'ex Presidente della Spd, Oskar Lafontaine, che contestava al suo vecchio partito di essere ormai diventato un partito centrista. La scissione è guidata dalla moglie di Lafontaine, Sahra Wagenknecht, che ha fondato un partito personale (cosa ormai non più inedita nel contesto dei processi di *de-istituzionalizzazione* che stanno interessando i sistemi di partiti delle principali democrazie europee) di netta impronta rossobruna, con posizioni difficilmente distinguibili da quelle di Alternative für Deutschland su una serie di questioni importanti.

Anche Syriza ha appena subito una scissione: il partito che con Alexis Tsipras ha responsabilmente guidato la Grecia, dopo averla dapprima condotta sull'orlo della "Grexit", fuori da una situazione fra le più difficili della sua storia recente. E sempre per restare alla Grecia, anche Dimar prima e il Movimento

per il Cambiamento dopo, una volta riassorbito al proprio interno il PASOK, raccoglie oggi percentuali di consenso sostanzialmente irrilevanti.

In Spagna, a essere in crisi è Podemos, che ha perso la leadership di area a vantaggio dell'ex ministra Yolanda Díaz, che ha fondato il cartello elettorale Sumar,, nel quale Podemos è stata costretta a confluire perché era ormai a rischio di estinzione.

In Francia, l'ex socialista Mélenchon era apparentemente riuscito a salvare la sinistra da un disastroso declino, riassorbendo nella coalizione di cui si è posto alla guida, la Nouvelle Union populaire écologique et sociale, sia il Partito socialista francese sia la formazione politica che aveva in precedenza costruito, La France Insoumise. Ma questa coalizione si sta disintegrando in mille pezzi, a causa di una molteplicità di divergenze, fra le quali sono particolarmente gravi, sebbene prevedibili, quella relative alle valutazioni sulla guerra in Ucraina e su quanto sta accadendo fra Israele e Striscia di Gaza.

Unico a salvarsi, sembra il Labour Party, che dopo l'avvicendamento fra Jeremy Corbin e il nuovo segretario Keir Starmer, sta preparandosi a vincere le elezioni inglesi del prossimo anno, e che a ben vedere ha sostanzialmente conservato i consensi elettorali (fra contenuti alti e bassi) che poteva vantare ancora all'epoca del crollo del Muro di Berlino. A onor del vero va però detto che, come rilevato dai più recenti sondaggi inglesi, gli elettori non hanno ancora un'idea ben chiara di quali siano le posizioni laburiste su una serie di questioni rilevanti. E ciò sembrerebbe accadere per le difficoltà che l'opinione pubblica inglese incontra nell'interpretare la strategia di Starmer come di destra o di sinistra.

In Italia, infine, da Unione Popolare, la formazione dell'ex Sindaco di Napoli De Magistris, a Sinistra italiana di Fassina, fino ad Articolo Uno, ormai disciolta nel PD, ad Alleanza Verdi Sinistra raccolgono percentuali di consensi lontanissime da quelle del PD, che pur non sembrando in ottima salute resta chiaramente attestato su percentuali intorno al 20%, che ne fanno il principale partito di sinistra (o centro-sinistra che dir si voglia) del paese.

In buona sostanza, se è vero che la sinistra in Italia come nel resto d'Europa è in crisi, è altrettanto vero che le formazioni della cosiddetta sinistra radicale, ovvero nate a sinistra dei partiti socialisti e socialdemocratici o di centro-sinistra (come il PD), non godono di buona salute.

Queste semplici considerazioni di natura empirica dovrebbero bastare a rispondere alla domanda iniziale: nella peggiore delle ipotesi, infatti, sinistra radicale e sinistra riformista sono vittime dello stesso malaugurato destino che le vede procedere verso un inevitabile declino; nella migliore delle ipotesi, viceversa, se la sinistra radicale è ormai spacciata, ovvero impossibilitata a pensarsi come un'alternativa credibile alla destra (o al centro-destra) dal punto delle potenzialità elettorali, forse per la sinistra riformista c'è ancora qualche speranza.

È perciò facile concludere che, nell'attuale fase politica, la sinistra o è riformista oppure non ha nessuna possibilità di contrastare la tendenza al declino che sta sperimentando. E a ben vedere già per la sinistra riformista la strada si presenta comunque come molto, ma molto, in salita.

Le evidenti difficoltà incontrate dalla sinistra radicale e il fiato corto mostrato dalla sinistra riformista (*se Atene piange, Sparta non ride*) devono essere l'assunto di partenza di ogni nostro ragionamento strategico. E ciò vale a maggior ragione per la discussione sulle riforme istituzionali.

Il pacchetto di riforme istituzionali attualmente sul tavolo (Premierato e autonomia differenziata, lasciando per un momento da parte la riforma della legge elettorale, che comunque è collegata necessariamente, anche perché menzionata nel testo di revisione costituzionale, al premierato) va perciò esaminato nella prospettiva strategica di un'iniziativa politica che faccia i conti con le premesse che ho appena delineato.

Riforme in stile “vorrei, ma non posso”

Premierato e Autonomia differenziata sono in prodotto di un atteggiamento che si potrebbe riassumere con la massima *“vorrei ma non posso”*. *Vorrei* è l'elezione diretta del Premier, *ma non posso* è il potere di ricatto assegnato alla coalizione con la possibilità di avvicinare il Premier votato dai cittadini con la sua “ruota di scorta”, che paradossalmente gode della norma del *simul stabunt simul cadent*, mentre chi è legittimato dal suffragio popolare non lo è. *Vorrei* è l'autonomia riconosciuta alle regioni rispetto ad alcune funzioni fondamentali e di spesa, *ma non posso* è la dipendenza irresponsabile (cioè *senza responsabilità*) della spesa dal governo centrale, senza valutazione della capacità regionale di fornire prestazioni efficaci ed efficienti.

La logica del *“vorrei ma non posso”* che informa questo pacchetto di riforme rappresenta a mio avviso un'importante finestra di opportunità, sia nel rapporto con le forze presenti nell'arena politica, sia nei confronti dei cittadini. Il *“vorrei ma non posso”* è l'indicatore più evidente e preciso dell'insieme di contraddizioni che restano aperte e insolte nell'ambito dell'attuale maggioranza di governo. Ciò significa che uno spazio di iniziativa politica, per una prospettiva riformista così come per i partiti di opposizione, dovrebbe esserci. E che assumere una posizione puramente *“aventiniana”* (tanto per restare, anche linguisticamente, sul piano della sterile retorica del *“governo più a destra della storia”*) e di rifiuto, perché con il governo in carica non si tratta (e non si parla), non può che dimostrarsi una strategia fallimentare.

La riforma del Premierato: uomo o donna sola al comando, attacco alla Costituzione o “riforma farlocca”

Esaminiamo dapprima il Premierato. Facile è dire che si tratta di un Disegno di Legge “pasticciato”. Si va dall'assenza di limiti al numero di mandati del Premier all'assenza del *simul stabunt simul cadent*, ma anzi vi è il paradosso per cui la ruota di scorta (il secondo Premier) è più forte nel ruolo della prima ruota. E poi vi è il fatto di introdurre il premio di maggioranza, addirittura nella sua definizione del 55% per cento dei seggi assegnati in Parlamento, nella legge costituzionale, quando viceversa la legge elettorale è legge ordinaria dello Stato.

Ma qui il punto di ordine politico, che soprattutto a sinistra delinea anche il confronto sulla proposta di riforma costituzionale, è se il problema da mettere in evidenza e discutere sia - lo dico con uno slogan - *l'uomo (o la donna) sola al comando* oppure che si tratta di una *riforma farlocca*. Pensiamo di affrontare la campagna sul referendum costituzionale, che quasi certamente si dovrà fare, all'insegna dell'assalto da respingere alla carta costituzionale e ai suoi “immutabili” equilibri istituzionali (nella logica di quello che dalla Relazione della Commissione Quagliariello sulle riforme istituzionali nominata da Napolitano viene definito “conservatorismo istituzionale”), in un momento in cui l'appello di Giorgia Meloni agli elettori che vogliono scegliere al posto dei partiti potrebbe anche risultare efficace, oppure vogliamo svelare agli elettori i limiti di una riforma che è assai probabile che funzioni poco e male.

Peraltro, il tema centrale è quello del governo e del Premier, non quello del potere “pragmatico” (e costituzionalmente invisibile) del Presidente della Repubblica (che da regista delle crisi viene declassato a semplice notaio), perché a mio avviso su questo terreno rischiamo di incastrarci in una polemica in larga parte incomprensibile agli occhi degli elettori, rispetto al fatto che i poteri del Presidente della Repubblica siano stati toccati o meno, così come rispetto alle differenze esistenti fra regista e notaio, che non sono proprio evidenti per chi non conosce la macchina costituzionale e le prassi istituzionali dello Stato. È infatti vero che i poteri sostanziali del Presidente della Repubblica vengono ridimensionati in maniera consistente. Però è altrettanto vero che agli occhi dell'opinione pubblica la critica sul ridimensionamento del ruolo del Quirinale nelle crisi di governo potrebbe apparire pretestuosa, in un contesto in cui si propone di rafforzare i poteri del Presidente del consiglio dei ministri.

Se perciò dovessimo scegliere, una volta per tutte, una strategia su cui focalizzare il confronto sul Disegno di Legge costituzionale, si tratterebbe inevitabilmente di farlo rispetto a governo e Premier e non rispetto

al Presidente della Repubblica. E qui, per l'appunto, si tratta di scegliere fra "donna sola al comando" o "riforma farlocca".

La strada segnata, per i riformisti, dovrebbe essere questa seconda: noi che siamo sempre stati favorevoli al rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, in un contesto di adeguati pesi e contrappesi, dal semi-presidenzialismo al parlamentarismo rafforzato, non possiamo che denunciare i limiti di una riforma che non rafforza il potere esecutivo ma lo mette nelle mani del potere di ricatto della propria coalizione. Innescando un potenziale conflitto dirompente all'interno dello schieramento che ha vinto le elezioni fra leadership alternative a quella che si è affermata nelle urne, con il suffragio popolare.

Ma questa scelta, quella a favore dello scontro nel merito, presenta due conseguenze rilevanti, la prima dal punto di vista della strategia politica e la seconda dal punto di vista della strategia elettorale, ovvero del rapporto con la cittadinanza e l'opinione pubblica (in quella che si preannuncia come una "campagna elettorale permanente" da oggi, passando per le elezioni europee, fino alla fine dell'iter di revisione costituzionale e al referendum confermativo).

Dal punto di vista della strategia politica, favorire un confronto politico e parlamentare sui limiti della riforma rispetto ai suoi obiettivi dichiarati può permettere di allentare il fronte dei favorevoli, aprendo potenziali contraddizioni fra le forze dell'attuale maggioranza di governo (non tanto quantitativamente, quanto qualitativamente) che potrebbero rendere più difficile il percorso parlamentare di questa riforma, comunque e sempre all'insegna di un impegno per migliorarla sul piano della sua concreta efficacia.

Dal punto di vista della strategia elettorale, però, la strada è più stretta: perché si tratta di sostenere che si può fare meglio (una retorica del discorso politico che in tema di riforme costituzionali siamo abituati a sentire: ricordo soltanto il D'Alema che sostenne ce si poteva fare meglio rispetto alla riforma Renzi-Boschi semplicemente in tre mesi ... e lo abbiamo visto). Dobbiamo perciò essere consapevoli che è assai difficile dire che poiché si può fare meglio occorre non fare questa riforma. E lo si deve fare sfidando sul loro terreno i sostenitori della riforma Meloni-Casellati sul fronte della democrazia decidente, del rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, degli equilibri fra esecutivo e Parlamento (con meccanismi quali la sfiducia costruttiva o il *simul stabunt simul cadent* e contrastando quell'obbrobrio che è la possibilità di sciogliere le camere anticipatamente in capo al secondo Premieri, la ruota di scorta dell'eletto).

E questa non è una cosa facile da fare, perché si tratta di accendere e alimentare un dibattito sul modello di democrazia che vogliamo, prima di tutto all'interno della sinistra, con tutte le conseguenze politiche del caso sotto il profilo della strategia delle alleanze (ciò che non sarà trascurabile in vista delle prossime elezioni politiche).

Una strada possibile può essere quella di costruire un'iniziativa politica incentrata sul rapporto fra governanti e governati, fra cittadini e partiti, fra partiti e rappresentanza democratica elettiva, fra rappresentanza elettiva e potere esecutivo. È vero che questo approccio chiama in causa un apparato complesso, però è anche vero che soltanto all'interno di un frame ben definito è possibile affrontare in maniera comprensibile (sul fronte dei principi), e non tecnica, una discussione pubblica sulle riforme istituzionali.

Due sono i temi centrali di questo discorso politico: 1) il rafforzamento dell'esecutivo con i debiti contrappesi per la costruzione di una democrazia efficace (mi riferisco al concetto di "efficacia di governo" per sottrarmi alle polemiche insidiosamente presenti dietro al concetto di "governabilità" e di "decisione" che, variabilmente intesi, hanno spesso avuto modo di alimentare impropriamente la nota polemica sull'uomo solo al comando); 2) la ricostruzione di un rapporto fiduciario fra personale politico, rappresentativo e di governo, e cittadini.

Premierato e riforma della legge elettorale

All'interno di un *frame* definito su queste due dimensioni tutto si tiene, o si può tenere. Faccio soltanto un esempio: il rafforzamento dell'esecutivo, nella figura del Premier, con varie soluzioni istituzionali, con l'importanza di una legge elettorale per il Parlamento di stampo maggioritario, con il recupero di un ruolo centrale per i collegi uninominali (a turno unico o doppio turno), come strumento per rafforzare la rappresentanza democratica elettiva e di conseguenza l'autonomia del Parlamento come potere bilanciate quello esecutivo e di governo. Gli studi comparati sulle caratteristiche del rapporto fra parlamenti e governi ci dicono che il grado di autonomia di un'assemblea legislativa dall'esecutivo si misura in rapporto al margine di iniziativa che i parlamentari o i membri del congresso possono vantare rispetto al proprio partito e ai suoi ordini di scuderia. Tale margine di iniziativa è collegato a due classi di variabili: caratteristiche specifiche dei partiti politici; e attributi del sistema dei partiti. Sul fronte partitico, importante è il ruolo svolto dai meccanismi di selezione delle candidature, che possono essere centralizzati (come nel caso di liste bloccate definite dagli organi dirigenti centrali del partito) o decentrati (come nel caso di liste aperte all'espressione di preferenze o definite con il ricorso a consultazioni primarie o in un processo contrattato fra gli organi dirigenti centrali e quelli periferici del partito). Così come parimenti importanti sono le caratteristiche organizzative del partito politico (siano esse gerarchiche, come nel caso di partiti contraddistinti da una forte leadership centrale, o eterarchiche, come nel caso di partiti organizzati in maniera federale). Sul fronte del sistema dei partiti, invece, importante è la funzione esercitata dal sistema elettorale nel modellarne le caratteristiche sul piano della competizione nel voto, in una chiave che dia priorità al partito politico (come nel caso dei sistemi elettorali plurinominali su liste bloccate) o ai candidati che esso esprime (come nel caso dei sistemi elettorali costruiti su collegi uninominali).

Facciamo perciò un rapido ragionamento in linea di principio. In un contesto istituzionale che, in conseguenza della riforma costituzionale, dovrebbe contraddistinguersi per l'elezione diretta del Presidente del consiglio dei ministri, secondo il modello del Premierato, e nel quadro di una dinamica del processo legislativo già oggi caratterizzata da una forte propensione all'uso della decretazione, con una prassi deliberativa improntata a una sorta di bicameralismo asimmetrizzato in maniera alternata (per cui la maggior parte dei provvedimenti legislativi viene discussa in uno solo ramo del Parlamento, a cui segue un semplice voto di ratifica da parte dell'altro), adottare - per fare un esempio - una legge elettorale proporzionale che preveda liste bloccate in collegi plurinominali vorrebbe dire sottrarre al Parlamento le condizioni necessarie per poter esercitare un ruolo autonomo, in una logica di adeguati pesi e contrappesi. Poiché una legge elettorale di questo tipo comporterebbe una forte se non addirittura esclusiva dipendenza degli eletti dalle segreterie e dagli organi centrali dei rispettivi partiti, che ne decidono le sorti in termini di candidatura ed elezione. Per riuscire quindi a controbilanciare il potere che nel quadro istituzionale costruito dal Premierato discende alla figura del Presidente del consiglio in quanto eletto direttamente, è necessario introdurre una legge elettorale fondata su collegi uninominali (a turno unico o doppio turno), perché questa è l'unica soluzione in grado di restituire autonomia e legittimazione al Parlamento e ai suoi membri.

Siamo inoltre consapevoli della profonda crisi di legittimazione che da lungo tempo investe i partiti politici e che contribuisce in maniera determinante a mettere in discussione il rapporto fiduciario fra politica, istituzioni democratiche e cittadini. Una crisi che abitualmente viene usata in chiave strumentale da leader e partiti populistici per alimentare i propri consensi. L'ultima dimostrazione ne è l'appello rivolto agli elettori con cui Giorgia Meloni ha inaugurato la campagna in difesa del Premierato, sostenendo che si tratti dell'alternativa necessaria per far scegliere chi governa ai cittadini invece che ai partiti. E una soluzione percorribile per cercare di restituire ai cittadini fiducia nei confronti della politica è proprio quella dei collegi uninominali. Sapendo che l'adozione di collegi uninominali tende a favorire, da un lato, una cultura della *constituency* per cui l'eletto, unico rappresentante del collegio di cui occupa il seggio, è tenuto a rappresentare e mediare i diversi interessi presenti nel suo territorio di elezione, in una prospettiva che potrebbe ragionevolmente definire nell'interesse generale del paese. E, dall'altro, i collegi uninominali sono soliti incentivare una maggiore accuratezza nella selezione delle candidature, che proprio per la natura esclusiva della rappresentanza vengono scelte tenendo in maggiore considerazione

l'attenzione che gli elettori possono riservare alle peculiari (potremmo dire *personali*) caratteristiche che legano i candidati ai collegi in cui vengono proposti.

La riforma dell'autonomia differenziata: un decentramento di funzioni e servizi senza assunzione di responsabilità

Consideriamo ora l'autonomia differenziata. Qui il tema centrale e decisivo è quello dei LEP, i cosiddetti *Livelli Essenziali di Prestazione*, la cui determinazione così come delineata nel Disegno di Legge Calderoli presenta almeno tre ordini di problemi molto importanti. Il primo costruisce un vero e proprio paradosso per una riforma che si annuncia costruita all'insegna del federalismo, poiché, una volta determinati i LEP, l'autonomia differenziata delle regioni viene comunque fatta dipendere dalle risorse economiche riconosciute dallo Stato. Il secondo riguarda il fatto che i LEP vengono definiti in base a un approccio "bottom-up", ossia dal basso (a partire dalla spesa delle regioni) verso l'alto (fidando in una potenzialmente illimitata capacità di spesa dello Stato). Il terzo concerne il fatto che i LEP, così concepiti, sono chiaramente figli di una logica orientata agli "input" (cioè ai livelli di spesa), invece che agli "output" (cioè agli standard di prestazione).

Esaminiamo dapprima il primo problema. In base a quanto stabilito dalla riforma, la definizione prioritaria dei LEP dovrebbe determinare automaticamente l'attribuzione delle risorse economiche necessarie alle regioni. Se, per esempio, dobbiamo stabilire le risorse assegnate a una regione per la realizzazione di un pacchetto di servizi, a ciascun servizio si applica un certo costo "standard", poi si fa la somma dei servizi che quella regione vuole offrire con i rispettivi costi di riferimento e il risultato di quella somma determina automaticamente il finanziamento regionale. Stabilito il livello di finanziamento, si procede per compartecipazione di spesa, cioè alla regione viene assegnata una percentuale del gettito incassato da uno o più tributi nazionali nella regione stessa, in modo tale che le sia garantito lo stesso livello di spesa assicurato dallo stato rispetto alle funzioni o i servizi che gli sono stati devoluti. Questa modalità certamente funziona allo *start up*, quando il costo del pacchetto di servizi viene interamente riconosciuto alla regione con il semplice trasferimento delle risorse che lo Stato spendeva per realizzare quegli stessi servizi. Ma cosa accadrebbe qualora dovesse incrementarsi la domanda di quei servizi? Per analogia, ovviamente, la copertura dei costi dovuti al loro incremento continuerebbe a gravare sul bilancio dello Stato. Con un evidente perdita del controllo sulla spesa pubblica, dato che tali costi dovrebbero essere coperti con risorse aggiuntive. E ciò a maggior ragione si verificherebbe se l'accordo fra Stato e regioni sulla devoluzione dei servizi (come vedremo) dovesse assumere le caratteristiche dell'intesa puramente politica, volta cioè a dare impulso all'implementazione della riforma, per quanto essa rappresenti un cavallo di battaglia per la Lega, attraverso l'attivazione indiscriminata di tutte le regioni (o quasi, o tutte quelle del Nord) all'insegna della tanto declamata autonomia. Un'autonomia più apparente che reale, poiché fondata su una logica di apparenti compartecipazioni, che vincola le risorse a disposizione delle regioni a decisioni del governo centrale, così contravvenendo a un elementare principio del federalismo fiscale.

Veniamo al secondo problema. Quanto appena detto, mette chiaramente in luce come l'approccio sullo sfondo del Disegno di Legge Calderoli sia di tipo "bottom-up", cioè dal basso verso l'alto, anche se in assenza di criteri e meccanismi in grado di regolare i comportamenti devolutivi delle singole regioni. Un approccio che, visto lo stato di salute dei suoi conti pubblici, il nostro paese non può in alcun modo permettersi. Non a caso, infatti, nel campo delle politiche sanitarie, dove la metodologia dei livelli essenziali (come LEA, *Livelli Essenziali di Assistenza*) è consolidata da oltre venti anni, l'approccio è di tipo "top-down", cioè dall'alto verso il basso, in quanto prima lo Stato determina il livello complessivo della spesa sanitaria annuale e poi redistribuisce le risorse per il suo finanziamento tra le diverse regioni. L'approccio "bottom-up" fa da sfondo anche alla scelta delle funzioni da delegare, che formalmente sono quelle menzionate nella lunga lista del comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione repubblicana. Ciò significa che ogni regione può mettere insieme il suo menù devolutivo, scegliendo all'interno di una gamma di funzioni, tra le quali spiccano anche alcune che non avrebbe alcun senso attribuire a enti sub-

statali: banche ed energia, giusto per richiamare gli esempi più emblematici. Ma ha davvero senso delegare alle regioni così strategiche sotto il profilo dell'interesse nazionale? *Forse potremmo chiedere al ministro Salvini se vorrebbe che la gestione del Ponte sullo Stretto di Messina fosse assegnata alle Regioni Sicilia e Calabria.* E cosa possiamo delegare alle regioni nel campo dell'istruzione pubblica? Forse la programmazione didattica, con il rischio di trovarci corsi di insegnamento sui Cimbri o sui Camuni? ... Suvvia! E sul fronte dell'università e della ricerca? In che cosa una programmazione delle attività scientifiche e didattiche delle università a livello regionale potrebbe essere migliore, soprattutto se si tratta di finanziarle comunque con risorse dello stato.?

Il testo del Disegno di Legge Calderoli sembra suggerire che la definizione del menù devolutivo sarà esclusivamente il frutto di un accordo politico fra lo Stato e le regioni direttamente interessate. Il governo nazionale e quello regionale contrattano su funzioni e servizi oggetto di devoluzione e l'accordo trovato sulle materie delegate viene poi ratificato dal Parlamento, senza alcuna possibilità di intervenire nel merito. E soprattutto senza poter verificare se le regioni dispongano delle condizioni organizzative e gestionali necessarie per un'erogazione efficace ed efficiente delle prestazioni e degli interventi su cui rivendicano l'autonomia. Eppure, proprio rispetto alle funzioni che avrebbe senso delegare, occorrerebbe monitorare e valutare le capacità prestazionali delle regioni. Un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche sotto la responsabilità regionale dovrebbe essere presente sia *ex ante*, anche per consentire una più accurata ed efficace determinazione dei LEP, sia *ex post*, per verificare che le condizioni di una buona gestione regionale permangano e per valutare l'eventuale incremento nella domanda di servizi e prestazione nel corso del tempo rispetto alla concreta capacità delle regioni di farvi fronte. E se ci chiediamo chi dovrebbe fissare i principi guida per la definizione dei criteri di valutazione e monitoraggio delle prestazioni regionali, giusto per restare in tema di modifiche nell'architettura istituzionale, non possiamo che rispondere il Parlamento, affinché il sistema di monitoraggio e valutazione sia a garanzia di tutti, cittadini e regioni. E magari attraverso una Legge delega, all'interno della quale finalità e scopi dell'auditing siano chiaramente qualificati in rapporto alla natura universalistica, connessa ai diritti di cittadinanza, di forme di intervento e prestazioni da assicurare.

Collegato al problema che abbiamo appena illustrato vi è il terzo problema fondamentale della riforma, che potremmo definire di "prospettiva". Così come disciplinato nel Disegno di Legge Calderoli la metodologia dei LEP è chiaramente incentrata su una valutazione di input (il livello di risorse economiche in entrata nelle regioni per il finanziamento di funzioni e servizi devoluti), trascurando in questo modo ogni possibile valutazione in termini di output (il livello delle prestazioni assicurate in uscita ai cittadini rispetto a funzioni e servizi devoluti), ciò che viceversa, anche in linea di principio, dovrebbe costituire il punto di attenzione privilegiato nella determinazione degli standard minimi indispensabili per funzioni e servizi pubblici fra diverse regioni, il cui obiettivo è soddisfare in maniera universalistica (non influenzata dall'appartenenza regionale) dei diritti di cittadinanza.

Quale dovrebbe essere l'obiettivo dello Stato centrale a fronte di una riforma volta a introdurre in maniera efficace e non discriminatoria l'autonomia differenziata a livello regionale? Quello di allargare il divario fra aree territoriali sviluppate e arretrate, fra regione e regione, fra Nord e Sud, o quello di determinare le condizioni più favorevoli a una convergenza tendenziale di territori, regioni, aree del paese, rispetto alla realizzazione di prestazioni sociali, infrastrutture e forme di intervento pubblico fondamentali? Convergenza che del resto ci è richiesta anche dal PNRR, rispetto agli obiettivi strategici fondamentali della coesione sociale e del superamento del divario strutturale esistente fra Nord e Sud.

Emerge qui un punto importante per i riformisti: noi dobbiamo essere per principio contrari all'autonomia differenziata oppure siamo convinti che l'autonomia differenziata possa e debba rappresentare un'occasione per incentivare in maniera responsabile le regioni più arretrate a migliorare la propria capacità di intervento, avvicinandosi progressivamente a quelle più avanzate, al fine di ridurre le differenze fra regione e regione e fra Nord e Sud? Se la risposta che riteniamo giusta è la seconda, allora il confronto su questa materia deve concernere come disegnare i LEP al fine di favorire coesione sociale

e convergenza nelle prestazioni essenziali fra le diverse regioni, in un percorso di crescente consapevolezza nella responsabilità di spesa.

Un confronto in grado di entrare nel merito delle questioni

Nel caso dell'autonomia differenziata, come per la riforma costituzionale sul Premierato, si tratta di entrare nel merito, andando a vedere fino in fondo il gioco della maggioranza di governo. In entrambi i casi, tutto è reso più semplice dal fatto che si può mantenere una stella polare nei diritti di cittadinanza. Diritti a interventi pubblici e prestazioni efficienti ed efficaci, nel contesto di un adeguato equilibrio fra autonomia e responsabilità delle singole regioni. Diritto a scegliere direttamente a chi assegnare la guida del governo, in un contesto di adeguati pesi e contrappesi in grado di favorire un'assunzione di responsabilità sull'indirizzo politico e la rendicontazione dell'azione di riforma da parte dell'esecutivo.

Noi riformisti abbiamo il dovere di ragionare nel merito e lo abbiamo anche perché, come dicevo all'inizio, non vi sono alternative a disposizione: la sinistra può tornare a vincere solo se è riformista. Sappiamo che spesso farlo è molto difficile, perché entrare nel merito significa ragionare in maniera fredda e distaccata. E ciò non sempre produce consenso dal punto di vista elettorale. Proprio per questo, e maggior ragione nel caso delle riforme istituzionali, occorre dotare la nostra argomentazione di un frame in grado di essere facilmente recepito dal pubblico. Dobbiamo, in altri termini, improntare il nostro ragionamento a "ragioni calde", tornando a mettere al centro della politica democratica i cittadini, i loro bisogni e le loro aspettative¹. Fare questo sforzo nel confronto sulle riforme istituzionali non dovrebbe essere difficile, anche perché le istituzioni in una democrazia sono *governo del popolo e per il popolo*, fra capacità di rispondenza o "reattività" e rendicontazione o "responsabilità" (*responsiveness e accountability*). Argomenti che ancora oggi si ritrovano nella sensibilità dei cittadini. Si tratta solo di affrontarli con uno spartito diverso da quello del governo Meloni.

¹ In questo caso, si tratta - per dirla con uno slogan - di "*abitare la distanza fra cittadini e istituzioni politiche*", investendo su soluzioni in grado di restituire ai cittadini un concreto potere di scelta, oltre che riconoscendogli un sistema di prestazioni e servizi rispondente all'universalità tipica degli assetti più avanzati di welfare.