

RIFORME: ULTIMA CHIAMATA

*Analisi e proposte
per la modernizzazione dello Stato*



fondazione  **MAGNA CARTA**

RIFORME: ULTIMA CHIAMATA

*Analisi e proposte
per la modernizzazione dello Stato*

A cura di Antonio Pilati
e del Centro Studi Fondazione Magna Carta
Osservatorio Politico Sulla Crisi Di Sistema

2014 Fondazione Magna Carta
Via Simeto, 64
00198 Roma
Tel.06-4880102
Fax. 06-48907202
E-mail: segreteria@magna-carta.it
www.magna-carta.it

*Finito di stampare nel mese di giugno 2014
da Grafica Di Marcotullio - Roma*

INDICE

INTRODUZIONE AL VOLUME <i>di Margherita Movarelli</i>	9
PREFAZIONE <i>di Antonio Pilati</i>	11
LA RIFORMA DELLO STATO COME PROBLEMA STORICO: CONSIDERAZIONI SULLA CULTURA DI GOVERNO NELL'ITALIA UNITA <i>di Andrea Guiso</i>	19
1. Premessa	19
2. La cultura politica dell'Italia unita e il problema dello Stato	22
3. Mito e realtà dello "Stato nuovo" fascista	27
4. Lo Stato dei partiti, tra rottura e continuità	29
5. Costituzione politica e costituzione economica: dalla differenza all'identità	32
6. Il sistema politico tra Prima e Seconda Repubblica. Dall'autoriforma al vincolo esterno di riforma	36
7. Poteri senza Stato	38
LE BASI SOCIALI DELLO STATO ITALIANO <i>di Lodovico Festa</i>	41
LA CRISI DELLA SOVRANITÀ POLITICA NEL SISTEMA ITALIANO <i>di Adriano Soi</i>	51
IL DEBITO COME VINCOLO ALLO SPAZIO DI MANOVRA DELLO STATO ITALIANO NEL CONTESTO EUROPEO: MOTIVAZIONI E PROSPETTIVE <i>di Michele Fratianni, Paolo Savona e Antonio Maria Rinaldi</i>	59
1. Alcune considerazioni sul debito pubblico	59
2. I modi per risolvere il problema del debito pubblico	60
2.1 Monetizzazione del debito e inflazione	61
2.2 Ricorso alla fiscalità	62
2.3 Rinegoziazione e default	63
3. La nostra proposta in breve. Motivazioni	64
4. Punti essenziali della proposta	65
5. Dettaglio della proposta	67

6. Probabili effetti della rimodulazione del debito pubblico	68
--	----

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E LE DOTTRINE DEL FEDERALISMO 71

di *Stefano Bruno Galli*

1. Un'occasione perduta	71
2. L'orco e la befana	76
3. Il Leviatano e l'Idra	80
4. Da Minghetti all'età fascista	84

UN VICOLO CIECO CHIAMATO SECONDA REPUBBLICA 97

di *Mario Barbi*

1. Premessa	97
2. Verso il "sistema" della Seconda Repubblica	98
3. Gli elementi costitutivi del nuovo sistema	100
3.1 Democrazia dei cittadini: bipolarismo, maggioritario, alternanza	100
3.2 Lo squilibrio dei poteri: l'abolizione dell'immunità e il primato della magistratura	103
3.3 Un "vincolo esterno" sempre più stretto	106
3.4 Il mito federalista, il presidenzialismo regionale e la riforma del titolo V	108
3.5 Il Capo dello Stato, un ruolo nuovo	109
3.6 Le riforme mancate e bocciate	111
4. La nostra "democrazia reale"	112
5. Oltre il vicolo cieco dei soggetti falliti	115

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO E RUOLO DELLA POLITICA: AUTONOMIA, EFFICIENZA, CORRUZIONE 117

di *Francesco Verbaro*

1. La riforma della pubblica amministrazione	117
2. Stato, potere legislativo e diritto amministrativo: tra crisi e paradossi	118
2.1 Policentrismo e polimorfismo del sistema amministrativo italiano	118
2.2 Il livello statale di governo tra crisi e centralizzazione	120
2.3 La crisi della legge	122
2.4 La crisi del diritto amministrativo	123
2.5 Il rapporto tra politica e amministrazione	124
3. Il concetto di pubblica amministrazione: un fenomeno in evoluzione	126
4. I processi di rafforzamento dell'autonomia e la crisi dei meccanismi di "accountability"	128
5. La frammentazione delle funzioni	129
6. Il rapporto di lavoro tra contrattualizzazione, management e vincoli pubblicistici	131
7. La dirigenza delle pubbliche amministrazioni	133
8. La digitalizzazione nella PA	135

9. Il decentramento amministrativo in un contesto federale	137
10. La crisi del debito sovrano e lo scenario economico finanziario	139
11. Riforma e ridisegno	141
12. Verso una pubblica amministrazione orientata alla performance	143
13. Prospettive	145

L'EQUILIBRIO TRA I POTERI DELLO STATO: MAGISTRATURA E POLITICA **147**

di *Vincenzo Nico D'Ascola*

1. Premessa	147
2. Politica e magistratura. Le funzioni	148
2.1 Formazioni politiche, Parlamento e funzione legislativa	148
2.2 La funzione giurisdizionale	150
3. Disposizioni e norme. L'interpretazione	151
4. Un caso recente: ancora sull'art. 500 c.p.p.	154
5. La Corte costituzionale ed il Parlamento. Un breve cenno	155
6. Qualche considerazione conclusiva	157

STATO E PESO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA **159**

di *Antonio Laudati*

1. La mafia: Genesi, tipologie ed evoluzione	159
2. Perché la cosiddetta "Mafia spa" è l'impresa più forte del mercato in un contesto di profonda crisi economica	164
3. La Mafia più forte contro la crisi economica	168
4. L'arrivo delle "Nuove Mafie" straniere in Europa	171
5. Il concorso esterno in associazione mafiosa. La zona grigia della Mafia	175

TENTATIVI E FALLIMENTI DI RIFORMA ISTITUZIONALE IN ITALIA: UNA RICOSTRUZIONE STORICA **181**

di *Ugo Finetti*

L'ITALIA E L'EUROPA **199**

di *Carlo Jean*

1. Considerazioni introduttive	199
2. Il ridimensionamento del ruolo dell'Europa nel mondo	200
3. Progetto europeo e processo d'integrazione europea fra sovranità degli Stati e sovra-nazionalità	202
4. La questione tedesca	203
5. La lotta fra sovranità e integrazione è influenzata dalla dimensione strategica del tempo	205
6. Interesse comune europeo e interessi nazionali	205

7. Gli scenari del futuro dell'Eurozona e dell'UE	209
8. Rapporti transatlantici e TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership)	211
9. L'Europa della difesa e l'industria europea degli armamenti	213
10. Geopolitica dell'Italia e posizione del nostro Paese in Europa	217

UNA RIFORMA POSSIBILE: IL SEMIPRESIDENZIALISMO D'OLTRALPE **221**

di *Ida Nicotra*

1. La democrazia presidenziale, il prototipo statunitense	221
2. Il modello semipresidenziale in Francia	226
3. La forma di governo nei Paesi dell'America Latina, le disfunzioni del presidenzialismo	231
4. Le virtù dei modelli "impuri" di derivazione presidenziale e parlamentare	234
5. Possibili alternative al sistema presidenziale nei Paesi dell'America Latina	236
6. Rientrando in Italia	239

LE FORME DEL POTERE ESECUTIVO IN GRAN BRETAGNA, GERMANIA E FRANCIA **247**

di *Gabriele D'Ottavio*

1. Introduzione	247
2. Il «modello Westminster» in Gran Bretagna	248
3. La «democrazia del cancelliere» in Germania	253
4. Il semipresidenzialismo della V Repubblica francese	258
5. Conclusione	264

LA GRANDE INCOMPIUTA ITALIANA: UNA PROPOSTA PER RICOSTRUIRE LO STATO E TAGLIARE LE RENDITE **265**

di *Luca Antonini*

1. La grande incompiuta che impedisce di ristrutturare la spesa pubblica italiana	265
2. Tra le tante ombre non mancano le luci: non abbandonare ma riformare il sistema decentrato	269
3. Riflessioni sulle origini dell'"albero storto" della finanza pubblica italiana	270
4. Una strada per razionalizzare il federalismo all'italiana	273
5. Conclusioni	280

CONSIDERAZIONI SUL REGIME DELL'AUDIOVISIVO IN ITALIA: SPUNTI CRITICI ED IPOTESI DI RIFORMA **281**

di *Gian Michele Roberti*

1. Premessa: giurisprudenza costituzionale e innovazione tecnologica	281
2. Evoluzione tecnologica e regolamentazione	284
2.1 La Direttiva SMA	284
2.2 L'evoluzione dell'ordinamento nazionale	288

3. Spunti di riflessione ed ipotesi di riforma	294
3.1 Premessa: il compito del regolatore in ambiente inter-piattaforma	294

**IL VALORE AGGIUNTO DELLA FAMIGLIA NELLE
RELAZIONI SOCIALI: PROCESSI, POLITICHE, RISULTATI** **303**

di *Giovanna Rossi*

1. Premessa: il difficile trade-off tra crisi e famiglie	303
2. Il capitale sociale delle famiglie: una ricchezza per le stesse famiglie e per la società	304
2.1 Il capitale sociale specifico delle famiglie	306
2.2 L'associazionismo familiare e il capitale sociale	307
3. Le politiche sociali per la famiglia	309
3.1 Il Piano nazionale per la famiglia	311
4. La genitorialità: una sfida cruciale per le risorse familiari e per le politiche sociali	313
4.1 Il denaro	314
4.2 Il tempo	315
4.3 I servizi	316

POSTFAZIONE **319**

di *Gaetano Quagliariello*

INTRODUZIONE AL VOLUME

di Margherita Movarelli*

Lo Stato è, se correttamente amministrato, il fondamento della società, della cooperazione e della civiltà umane. Esso è lo strumento più benefico e utile negli sforzi dell'uomo per promuovere la felicità e il benessere umani. Ma è soltanto uno strumento e un mezzo, non il fine ultimo.

Ludwig von Mises, *Lo Stato onnipotente*, 1944

Tra i temi che la Fondazione Magna Carta ha più a cuore, sin dalla sua nascita, c'è sicuramente quello delle riforme necessarie al nostro Stato per essere più efficiente e al passo con i tempi. Nel gennaio del 2003, Magna Carta ha inaugurato la sua attività proprio con un seminario a porte chiuse per discutere della revisione costituzionale sulla forma di governo, a partire dai disegni di legge che erano stati presentati dal centrodestra e dal centrosinistra. Già allora, era forte e condivisa la consapevolezza della necessità, anzi, dell'urgenza, di mettere mano all'architettura dello Stato.

Sin da subito, è emersa anche la complessità del tema, che si rifrange in una miriade di sfaccettature, di filoni, di conseguenze. Riformare lo Stato, in effetti, significa comprendere le ragioni storiche alla base dell'attuale assetto e i punti su cui intervenire per modificarlo; significa, dunque, ripensare le sue istituzioni – politiche, sociali ed economiche – nel nuovo contesto locale e globale; ristabilire l'equilibrio tra i diversi poteri laddove esso risulta essere sbilanciato; interrogarsi sul rapporto con l'Europa e ridefinire le linee strategiche della nostra azione nel panorama internazionale; capire cosa non funziona nel meccanismo statale e porvi rimedio; e ancora, individuare la spesa improduttiva per ridistribuire in maniera più oculata le risorse sempre più scarse.

Ecco perché, nei suoi oltre dieci anni di attività, più che di *riforma* al singolare, la Fondazione Magna Carta, con i suoi esperti, si è chiesta come portare a termine una serie di *riforme* al plurale. Le numerose iniziative – studi, seminari, convegni – organizzate per sensibilizzare l'opinione pubblica e influenzare i *decision makers*, sono state sempre animate dalla convinzione che la ricerca, l'approfondimento, la conoscenza delle complesse questioni che riguardano il funzionamento dello Stato siano condizione necessaria e sufficiente per una politica in grado di assolvere al meglio i propri compiti.

Questo rapporto, sulla scia delle altre iniziative promosse dalla Fondazione e nel solco delle attività svolte nell'ambito dell'Osservatorio politico sulla crisi di sistema, punta a fare una sintesi dei principali filoni di intervento e a dare un quadro complessivo della grande opera di riforme necessaria per rimettere l'Italia in carreggiata. In continuità con il metodo di lavoro adottato per il primo rapporto presentato nel 2012 - articolato sui diversi aspetti della crisi di sovranità che ha colpito il nostro Paese, senza peraltro tradursi in una maggiore efficienza in termini di potere decisionale delle istituzioni europee - il lavoro che presentiamo quest'anno raccoglie una serie di analisi e proposte politiche commissionate ad autorevoli esperti ed accademici. Il motivo che ci ha spinto a lavorare ancora sul tema delle riforme è duplice: da una parte, la consapevolezza che ancora oggi, nonostante i numerosi tentativi messi in campo negli ultimi trent'anni, la politica fatica a portare avanti la missione riformatrice, non riuscendo a tradurre le intenzioni in operazioni concrete. Dall'altra, la convinzione - dicevamo - che alla politica serva, nell'espletamento di questo difficile compito, una conoscenza sempre più approfondita delle questioni trattate e un supporto "tecnico" nell'elaborazione di proposte in grado di invertire realmente la tendenza.

Il nostro auspicio è che nel *mare magnum* di iniziative, dibattiti e proposte all'interno del quale si sono finora "disperse" le riforme, questo contributo possa essere uno strumento concreto - una bussola - per orientare l'azione secondo alcune direttrici precise, che emergono prima di tutto dall'indagine approfondita dei problemi e delle loro origini storiche. Non soltanto spunti teorici, dunque, ma analisi che fanno da apripista a proposte specifiche, applicabili alla realtà concreta per imprimere rapidamente un cambiamento.

Oggi più che mai, "cambiamento" e "rapidità" sono parole d'ordine quando si discute di riforme dello Stato. In effetti, agire in fretta per modificare i meccanismi che bloccano la crescita del nostro Paese è senza dubbio un imperativo. Allo stesso modo, tuttavia, crediamo sia necessario salvaguardare un certo livello qualitativo d'intervento, che può essere garantito soltanto tenendo conto della delicatezza e della complessità dei meccanismi che si intende riformare.

**Coordinatrice del Centro Studi della Fondazione Magna Carta*

PREFAZIONE

di *Antonio Pilati*

Emerge ormai chiara una linea di fondo che orienta la dinamica politica e, insieme, l'evoluzione dello Stato dalla fine degli anni Settanta: si può definirla come una costante riduzione della capacità di comando di cui dispongono i vertici politici dello Stato. Appare con varie modalità: incremento dell'influenza che esercitano in forma autonoma altri centri di comando; aumento dei vincoli cui è assoggettato il comando espresso dai vertici politici centrali; nascita di nuovi soggetti capaci di intervenire nei processi di decisione.

Sono cinque le istituzioni verso le quali defluisce la capacità di comando in uscita: i) Mercati; ii) Istituzioni comunitarie; iii) Regioni; iv) Magistratura; v) Alta dirigenza amministrativa e Autorità. Fino alla metà degli anni Settanta i poteri dello Stato centrale avevano continuato a estendersi, soprattutto in ambito economico, attraverso uno scambio simbiotico con i partiti che sempre più assumevano tratti istituzionali, quasi protesi dello Stato con segno privato. Con l'ingresso nel Sistema monetario europeo (1978) e la progressiva uscita di controllo del debito pubblico, si avvia la traiettoria in senso contrario.

Sotto l'impulso comunitario il deflusso di comando è indirizzato, in primo luogo, verso i mercati. L'adesione allo Sme, sia pure con una soglia di fluttuazione dei cambi fissata al 6% (per gli altri Paesi la soglia è al 2,25%), vincola – attraverso gli obblighi assunti in ambito monetario – la politica di bilancio che rimane assoggettata allo scrutinio di istituzioni e società finanziarie. La scelta, compiuta dal ministro del Tesoro Andreatta nel luglio 1981, di esimere la Banca d'Italia dall'obbligo di garantire nelle aste il collocamento integrale dei titoli di Stato emessi rafforza l'incidenza dei mercati, che decidono senza contrasto il livello dei tassi da applicare al rinnovo del debito, sulle politiche di bilancio. L'ingresso nella banda stretta di oscillazione dello Sme (quella fissata al 2,25%), deciso nel 1990, rende la moneta italiana ancora più esposta al giudizio dei mercati che nell'estate 1992 si rivela drasticamente negativo e costringe il Tesoro a una ingloriosa svalutazione dopo aver bruciato quasi metà delle riserve. Infine nel 1993, dopo un accordo tra il commissario europeo alla concorrenza Van Miert e il ministro del Bilancio Andreatta per la liquidazione in tempi rapidi dell'Iri, comincia la stagione delle privatizzazioni che nel giro di un quinquennio toglie ai vertici politici dello Stato

l'influenza su settori economici cruciali come banche, telecomunicazioni, grande distribuzione.

La seconda *tranche* di riduzioni del comando politico centrale si sviluppa nel contesto del processo avviato con la firma nel dicembre 1991 del Trattato di Maastricht: cessione dei poteri nazionali di gestione della moneta alla Banca Centrale Europea; adesione a stringenti vincoli di bilancio (soglie sanzionabili per i rapporti deficit/Pil e debito/Pil); accordi di Schengen sulla sicurezza; allineamento di settori economici cruciali – soprattutto quelli organizzati nella gran parte dei Paesi in regime di monopolio pubblico – agli schemi-quadro delineati dalla Commissione.

Queste prime due linee di cessione portano il comando fuori dai confini nazionali, verso istituzioni, economiche o sovraordinate, che sono definite da un impianto di razionalità efficiente e non esprimono scopi preordinati. Poiché la razionalità efficiente cui dichiarano di tendere le istituzioni comunitarie include un cospicuo tratto di apertura al mercato (liberalizzazioni), questo blocco di cessioni si risolve in un vasto passaggio di operazioni dal comando politico, che lungo l'arco degli anni Sessanta e Settanta aveva inglobato in gran numero funzioni e territori di attività, alle regole dello scambio e della competizione. Il passaggio include anche materie di grande sensibilità, come la gestione della moneta o del debito, che incidono nel profondo l'efficacia del comando politico.

Le altre tre linee di deflusso si mantengono tutte nell'ambito nazionale: non modificano la configurazione o le modalità di conduzione di determinate attività, ma rappresentano piuttosto una redistribuzione di poteri e funzioni tra soggetti diversi. Rispetto alla magistratura esiste un doppio movimento: da un lato sono attribuiti ai magistrati compiti ulteriori che sono o creati *ex novo* o ceduti dagli organi politici; dall'altro, Parlamento e Governo si spogliano di garanzie costituzionali poste a tutela della rappresentanza o della responsabilità per la gestione degli affari di Stato e lasciano spazio alla formazione creativa, da parte di nuclei di magistrati a forte caratura ideologica, di un controllo di legittimità che si applica a tutti gli ambiti discrezionali contenuti nella vita pubblica (attività parlamentari, servizi segreti, operazioni coperte di sicurezza): per gradi la ragione di Stato finisce sezionata nei dettagli del codice. Per quanto riguarda il primo lato nel 1989, con il nuovo codice di procedura penale, la polizia giudiziaria sfugge al controllo del ministero dell'Interno e vede proprie sezioni dislocate presso le Procure della Repubblica (dalle quali il personale direttamente dipende). In parallelo, con la fase più acuta del terrorismo, la legislazione d'emergenza, mossa da una precisa intenzione politica, disegna per i magistrati una missione che va

oltre il compito istituzionale di sanzionare i reati commessi e attinge una dimensione politica: il diretto sradicamento delle attività eversive. Per quanto riguarda invece la perdita auto-inflitta delle garanzie politiche si possono citare, in ordine cronologico, il ridimensionamento del segreto di Stato avviato con la riforma dei servizi di sicurezza del 1977; l'abolizione della Commissione parlamentare inquirente (incaricata di esaminare in via preventiva le accuse contro i ministri per azioni compiute nello svolgimento della propria funzione), conseguente al referendum del 1987; l'abrogazione nel 1993 della norma costituzionale sull'immunità parlamentare.

Molto ampia e capillare è anche la cessione di comando alle Regioni che nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione attuata dal Governo Amato, ottengono potestà legislativa negli ambiti che non sono di competenza esclusiva dello Stato: ampliano così le proprie competenze funzionali (fondamentale la gestione del sistema sanitario che vale circa 110 miliardi annui), attingono una larga autonomia di spesa (dando vita, fra l'altro, a un gran numero di nuovi soggetti partecipati: agenzie, Ato, consorzi, unioni) e lasciano la responsabilità del finanziamento quasi per intero allo Stato. Questa felice condizione di libertà irresponsabile è potenziata dall'elezione diretta del Presidente di Regione introdotta nel 1999 con una modifica costituzionale: di fatto il "governatore" ha una sorta di legittimazione popolare a spendere e ad allargare il raggio d'azione dell'ente pubblico. Com'è naturale, una simile condizione estende il contenzioso fra Stato e Regioni di fronte alla Corte Costituzionale.

L'ultimo deflusso di comando avviene verso altri organi dello Stato centrale: l'alta amministrazione in primo luogo e poi nuove figure istituzionali come Autorità indipendenti e varie agenzie di scopo. L'origine di questo movimento si trova in primo luogo nella crescente quantità e complicazione della produzione legislativa: aumenta il numero dei soggetti che producono norme (istituzioni comunitarie, Regioni), cresce la domanda di garanzie e tutele con la speculare offerta di nuovi diritti in cerca di legittimazione, si rafforza la spinta per agevolazioni normative (che in parte sostituisce quella, sempre più difficile da soddisfare, di sostegni finanziari), diventa sempre più complicato il compito di connettere in sistemi coerenti i vari pezzi di legislazione. Oltre alle ragioni tecniche (la complicazione va trattata dagli specialisti), il deflusso di comando verso centri diversi dai vertici politici serve per allentare la crescente pressione dell'opinione pubblica e fornisce una parvenza, anche se illusoria, di risposta: un organo espressamente dedicato al problema fa comunque buona impressione.

Aumentano con progressione geometrica decreti di attuazione e regolamenti che accompagnano leggi sempre più intricate (sia al proprio interno sia nel nesso con le altre

norme) come strumenti essenziali per renderle operative: in ciò gabinetti ministeriali e alta dirigenza amministrativa acquistano, togliendolo alla politica, un ampio comando. Il crescente numero di magistrati – amministrativi, contabili, giudiziari – presenti con varie formule nei vertici dei ministeri e delle autorità indipendenti intreccia la tendenza con il fenomeno, già notato, della crescita di potere che si registra in organi lontani dalla politica – spesso anzi rivali – e lo rinforza.

L'alta intensità giuridica che oggi contraddistingue tanti ambiti della vita sociale non dipende solo dal surplus di produzione normativa generato dalla frammentazione del comando politico; deriva anche da una tendenza ideologica diffusa che nella scoperta e affermazione di nuovi diritti, evanescenti nella sostanza ma legittimati da arabesche genealogie costituzionali, vede il progressivo perfezionarsi dell'eguaglianza e un mezzo per stabilire una nuova identità civile differenziata dalla tradizione. Dal pluralismo informativo alla *privacy*, dalla trasparenza finanziaria all'identità di genere fino alla qualità ambientale o all'internet ultraveloce, l'ultimo trentennio ha rivelato una fantasia sbrigliata nell'inventare scatole giuridiche che, incrociando una propensione comunitaria di analogia matrice ma orientata alla conformazione costruttivista dei mercati, fanno sgorgare norme a cascata: lo sbocco naturale – che premia gruppi di pressione, partiti legati al totem dell'eguaglianza, professionisti dell'ideologia costituzionale – è la formazione di organi specializzati che perimetrano il campo, sgrossano i concetti-base, fanno regolamenti, istruiscono squadre di vigilanza. Su questi principi nascono, a partire dagli anni Novanta, Autorità o agenzie che tolgono allo Stato centrale funzioni tradizionali e sviluppano in aggiunta attività inedite: i processi si frammentano e si intersecano, funzioni e personale raddoppiano, gli apparati si feudalizzano.

Le conseguenze dei deflussi di comando che lasciano il centro politico e si disperdono nei più vari esiti si raggruppano in tre capitoli. Il primo può avere per titolo: maggiore complicazione e tempi più lunghi. Ci sono più attori decisionali che esprimono comando, cercano legittimazione e si muovono fra loro in concorrenza; l'esercizio del potere centrale diventa più difficile; i vertici politici perdono razionalità strategica (efficacia rispetto agli obiettivi istituzionali). Per la macchina amministrativa si appesantiscono i tempi operativi e diventa sempre più faticosa l'interfaccia con il pubblico: alla fine risultano un costante aumento della ricchezza collettiva assorbita dal sistema pubblico e una crescente quota di tempo e di attenzione devoluta dai cittadini all'interazione con gli apparati amministrativi. Proliferano i conflitti burocratici, diminuiscono l'efficacia delle operazioni e la nitidezza delle procedure, la situazione tende allo stallo.

Il secondo gruppo di conseguenze ha come nucleo il ripido aumento dei costi. Quanto più numerosi sono i centri dotati di un'autonoma capacità di spesa tanto più facilmente il livello dei costi sfugge ai controlli e beffa i conati di *spending review*: il comando centrale, ormai indebolito, non è più in grado di scrutinare e assoggettare la miriade di soggetti che possono spendere. Lo stallo inefficiente costa sempre di più.

Il disastro dell'immobilismo pagato ad alto prezzo è velato dalla confusione dei processi amministrativi: è il terzo capitolo degli esiti derivati dalla dispersione del comando. Il bizantino labirinto delle procedure oscura la responsabilità personale e dissolve l'imputazione politica: tutti sono coinvolti nell'intreccio dei poteri sovrapposti e nessuno risponde del risultato finale. Ma una politica senza responsabilità è una politica irriconoscibile: come nel 1992, anche oggi la macchina dello Stato non ha più una guida visibile e sbanda; a differenza del 1992, l'apparato pubblico del 2014 è più complesso e frastagliato, meno sensibile a interventi di emergenza, più chiuso nel proprio autismo feudale: a piccoli passi, senza deviare dal proprio tracciato di microinteressi, si avvia verso il fallimento. Un caso che in Europa ha pochi imitatori.

Stabilire una linea di comando efficiente in quanto corta e chiara; rendere riconoscibile una verticale di potere per assegnare responsabilità nelle operazioni della macchina statale; disboscare la varietà di organi che complicano e raddoppiano i processi amministrativi e riportare all'unità centrale la gran parte delle funzioni; rimettere in equilibrio la bilancia operativa, ormai scardinata, fra efficienza e diritti; ridurre all'essenziale le attività comprese nel perimetro pubblico in modo da eliminare in quantità i centri di spesa. Oggi la riforma dello Stato non può che muoversi per grandi obiettivi: le misure d'immagine, fatte ai margini, servono a poco. Ma per mettere in cantiere operazioni realmente incisive occorre una politica che riacquisti senso della prospettiva, progetto, capacità d'azione. Il disastro di oggi deriva dall'indebolimento della politica che dura da oltre trent'anni e che in varie fasi si è manifestato, per malintesi calcoli tattici o per allontanare con diversivi la pressione sociale, come cessione di responsabilità all'esterno.

Le cessioni di potere coincidono fin dall'inizio con fasi acute di quei conflitti civili che, a bassa o alta intensità, segnano dalla seconda metà degli anni Sessanta – subito dopo il periodo di grazia del centrosinistra d'esordio – la storia italiana. Il primo passo si compie negli anni Settanta con la legislazione d'emergenza che conferisce ai magistrati pesanti responsabilità e una crescente gamma di funzioni: è la stagione del terrorismo, una fascia di società piccola ma non irrilevante (anche in ragione della sua composizione sociale) esce fuori dalla convivenza civile, i due maggiori partiti sbandano dentro una

profonda crisi strategica (il Pci patisce il fallimento economico e ideale dell'Unione Sovietica ormai in visibile affanno; la Dc, partito-Stato, non riesce a dare prospettiva all'Italia dopo la fine del ciclo di espansione cominciato negli anni Cinquanta) e la politica si ripiega su se stessa perdendo capacità di guida collettiva. Lo sbandamento è tanto più grave in quanto l'Italia, partito di frontiera geografica ma anche politica (il Pci è uno dei due muri portanti del sistema politico e insieme l'agente diretto dello Stato che è nostro nemico strategico), è dal 1945 teatro esplicito di intense e capillari influenze internazionali (accadeva anche in passato, ma con la Guerra Fredda la scala degli interventi diventa maggiore). Con una politica debole per i conflitti domestici le pretese esterne si rafforzano, si dispiegano nel quotidiano. Quando la crisi dei vertici politici intacca il piano militare (Moro rapito e ucciso), la delega all'esterno appare l'estrema via di salvezza: infatti è solo la combinazione fra la risposta quasi-militare implicita nella delega all'esterno e la reazione sociale (la marcia dei 40.000 a Torino) che, dopo un'ulteriore fase di confusione della politica (Berlinguer ai cancelli di Mirafiori), chiude il conflitto civile.

Negli anni Ottanta i vertici politici cercano di riprendersi la delega e di arginare le cessioni di comando: la rivalutazione del momento decisionale perorata da Craxi, la riforma dei regolamenti parlamentari, la ricerca di una soluzione chiara (affidata al popolo, non mediata) sulla scala mobile. tuttavia il sistema politico rimane in condizioni di debolezza, il tentativo di ristabilire unità di comando ha scarsa energia e così finisce in stallo il rapporto con i magistrati molti dei quali, sotto la pressione della pasticciata inefficienza dei partiti, si collocano in posizioni di antagonismo.

La debolezza della politica, che sconta l'aggravarsi delle tensioni internazionali indotto dalle convulsioni finali dell'impero sovietico (l'invasione afgana), dipende però, in particolare, da fattori domestici: anzitutto l'economia italiana, gravata da un debito pubblico molto alto e da un settore statale troppo esteso, si allinea con grande fatica agli standard richiesti dal Sistema monetario europeo che si basa su una fascia di oscillazione piuttosto stretta; inoltre la crisi strisciante ma profonda delle maggiori imprese italiane innesca un conflitto diverso da quello del decennio precedente – divide il mondo dell'economia non la società – ma egualmente aspro. Da un lato l'Establishment industriale vede in crisi sia i suoi campioni privati (Fiat, Olivetti, Pirelli, quasi tutti i grandi editori), variamente debilitati dalla dura congiuntura degli anni Settanta e dalla carenza di investimenti, sia ampi spezzoni dell'industria pubblica che hanno difficoltà di bilancio e patiscono un'attitudine ideologica sempre più avversa. D'altro lato, emergono con aggressiva spavalderia spregiudicati *outsider* (Ferruzzi,

Berlusconi, Tanzi) venuti dal nulla, o da condizioni marginali, che mettono a soqquadro assetti e gerarchie di settori cruciali (chimica, televisione, editoria). Il conflitto si polarizza sulla questione televisiva dove si affrontano due partiti editoriali (Fininvest e Repubblica) che riescono a mobilitare nei propri schieramenti, come milizie di sostegno, le varie forze politiche (ipersensibili al gioco dei poteri nella comunicazione). Nello scontro le cessioni di comando divengono strumenti per estendere, creando alleanze, il raggio delle rispettive coalizioni. Lo schieramento di Repubblica, un *quasi-outsider* che però manifesta notevoli capacità di guida, esprime il maggior potenziale di coalizione e quindi promuove più facilmente cessioni – sia sul versante europeo (dove ha una lunga consuetudine da *Establishment*), come mostra il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro, sia sul versante magistrati. Lo schieramento degli *outsider*, che bada soprattutto alle preferenze del grande pubblico (al contempo corpo elettorale e audience televisiva), è meno attento alle alleanze tra i poteri e alla lunga paga cara la distrazione: il suo leader politico finisce in esilio per via giudiziaria e un potente alleato più volte primo ministro va sotto processo per omicidio.

Dopo la crisi del 1992, dove la magistratura opera – vincolandola – come istanza presupposta alla politica, il conflitto fa un salto di qualità: la fine della Guerra Fredda toglie a un sistema dei partiti consolidato e rifinito in mezzo secolo di attività il baluardo strategico che lo sosteneva in quanto cruciale per gli equilibri internazionali, il nuovo assetto politico – improvvisato e approssimativo in molte parti – non riesce neppure a definire regole di ingaggio e modalità d'azione, il mancato riconoscimento tra i contendenti rende lo scontro selvatico e feroce. Il conflitto, prima circoscritto ad alcuni gruppi dirigenti, si estende all'intero sistema politico e, acutizzandosi, perfeziona l'uso delle cessioni di comando come chiave per mantenere un sistema di rapporti o per estendere la propria coalizione. Lo schieramento di centro-sinistra opera con sagacia e a largo raggio su questo terreno: il nesso di lunga data con l'*Establishment* (industriale e amministrativo) facilita le alleanze. Il centro-destra sottovaluta la questione e la tratta per lo più in termini di propaganda o di autodifesa spicciola. In un contesto di conflitto così aspro la politica cede comando da posizioni di debolezza: nelle fasi di disgregazione (1992-95; 2011) o di incertezza (2006-07) le cessioni sono imposte (dall'opinione pubblica, dai soggetti destinatari) e hanno talora l'aspetto di capitolazioni; nelle fasi più ordinate, quando il centro-sinistra dispone di una maggioranza chiara, le cessioni sono volontarie, fanno parte di un disegno ad ampio respiro, ma mostrano affanno tattico – derivante dalla pressione per risultati a breve – e scontano una sostanziale fragilità strategica (la riforma pro-Regioni del titolo V approvata alla vigilia delle elezioni 2001).

La linea delle coalizioni di potere a largo raggio funziona sul piano politico anche se parcellizza il comando: alla fine il centro-destra, che si occupa quasi soltanto della dimensione elettorale, perde la partita, il suo leader (quarto in 35 anni a uscire dalla scena politica in modo forzato) è messo agli arresti e il centro-sinistra, che pure ha in dote una base sociale più ristretta, si trova in mano il gioco.

Le conclusioni sono facili da tirare. Il conflitto civile, che in varie forme segna la storia italiana degli ultimi 45 anni, porta insieme fragilità politica, frammentazione dei poteri, perdita di comando (e di sovranità), debito pubblico, inefficienza da stallo. La macchina dello Stato riprenderà a funzionare se focalizza (e concentra) il comando, riduce il perimetro di attività, razionalizza i processi operativi: sono linee d'azione connesse che si rinforzano a vicenda. Il calo della spesa pubblica ne è alla fine un corollario. La premessa di tutto è, però, una politica che sappia di nuovo fare il proprio mestiere assumendo responsabilità: per farlo, deve abbandonare gli alibi – ormai sempiterni – dell'emergenza (terrorismo, mafia, democrazia a rischio) e chiudere i conflitti civili riconoscendo, in quanto tali, gli attori politici in campo – tutti, senza eccezioni.

LA RIFORMA DELLO STATO COME PROBLEMA STORICO: CONSIDERAZIONI SULLA CULTURA DI GOVERNO NELL'ITALIA UNITA

di *Andrea Guiso*

1. Premessa

Nel riconsiderare in chiave storica il tema della riforma dello Stato – soprattutto alla luce dell’esperienza maturata negli ultimi quarant’anni di vita politica – si è facilmente tentati di assumere una prospettiva univoca, apparentemente obbligata, limitando il proprio compito di analisi alla compilazione di un catalogo dei fallimenti e delle occasioni perdute. L’elenco d’altro canto non è incoraggiante: dal *Rapporto* Giannini sulla riforma della pubblica amministrazione (1979) alla “Commissione Bozzi” per le riforme istituzionali (1983-85), dalla bicamerale De Mita-Jotti (1992-94) a quella presieduta da Massimo D’Alema (1997-98). Di qui, con diverse sfumature, l’idea – canonizzata poi dalla letteratura politologica e amministrativistica – di un “riformismo impossibile” caratterizzante nel lungo periodo il rapporto tra le élite di governo e lo Stato.

Uno sguardo a ritroso su un secolo e mezzo di vita politica e istituzionale del nostro Paese può tuttavia indurre a una riflessione meno fatalista, suggerendo conclusioni persino opposte rispetto al luogo comune, ben radicato nel discorso pubblico, di una insuperabile staticità dell’ordinamento politico-istituzionale. Quello sguardo evidenzerebbe per contro quanto incessante e profonda sia stata nel corso della storia unitaria l’opera di trasformazione ed evoluzione dell’organizzazione politica dello Stato. Sia pure – si dovrà dire – come risultato non già di un disegno organico, quanto, piuttosto, di un riformismo dai caratteri alluvionali, teso a privilegiare gli interventi settoriali su quelli “di sistema”. In ogni caso, però, tale da incidere, per vie dirette o traverse, e con conseguenze spesso non intenzionali, sul sistema di governo e sull’articolazione del rapporto Stato-società.

Sicché il paradosso consisterebbe propriamente in questo: un tasso assai elevato di emendabilità istituzionale dello Stato, a fronte della perdurante incapacità delle élite nazionali di dotarlo di efficaci e funzionali strumenti di guida politica. Uno Stato chiamato a rivestire da sempre un ruolo chiave in funzione dello sviluppo, della modernizzazione e dell’unità civile e morale del Paese, ma scarsamente dotato di

strumenti atti a perseguire gli obiettivi della grande politica e a garantire l'esercizio delle prerogative di indirizzo allocate nel circuito governo-parlamento. È in questo contesto di "statalismo a sovranità debole" che il progressivo, incessante ampliamento dell'area istituzionale deputata all'intermediazione e al cointeressamento dei poteri organizzati, avrebbe finito per trasformarsi in un sistema surrogatorio di governo, tendenzialmente decentrato e irresponsabile rispetto allo Stato e ai suoi tradizionali centri di imputazione politica: governo e parlamento.

Di qui la "doppia" natura dello Stato italiano più volte sottolineata in letteratura: esteso e onnipotente da un lato, poroso e spongiforme dall'altro; rigido e tutoriale nei confronti di una società considerata, a torto o a ragione, arretrata, disomogenea, immatura, ma al contempo flessibilissimo, perché permeabile alle sue molteplici istanze organizzate. Un fatto che porta con sé, come conseguenza, la necessità di dover contare su un *surplus* di coesione politica della classe dirigente e dell'*establishment* proprio al fine di "forzare" la vischiosità e la resistenza al cambiamento del sistema politico, per indirizzarlo verso assetti di governo più moderni e funzionali. Condizione che solo in circostanze eccezionali e limitate nel tempo si è potuta verificare.

In questa sede cercheremo di approfondire i motivi di tale intenso, ancorché politicamente debole attivismo riformistico, tentando di spiegare perché esso abbia risposto in modo inefficace, sul piano dei contenuti e degli strumenti, alle esigenze che in diversi momenti della storia d'Italia lo avevano motivato. A partire da questa premessa si tratterà infine di capire – ed è una delle ipotesi intorno a cui ruota questo saggio – se l'incompiutezza del *change management* politico-istituzionale non lasci intravedere anche uno specifico modo di governare la società italiana nelle sue articolate, quanto eterogenee componenti politiche, culturali, economiche e territoriali. Detto in modo un po' impressionistico, se nel "non fare" non sia talora implicita una qualche prerogativa del "fare".

Una ipotesi che chiama in causa la questione cruciale della "cultura di governo" delle classi dirigenti dell'Italia unita. Vale a dire il tipo di rapporto instauratosi tra le élite e lo Stato nei diversi ambiti in cui esso è solito esprimersi: politica, amministrazione, società. Rapporto che è stato plasmato dalle peculiari circostanze storiche da cui era sorto lo Stato italiano, caratterizzandolo, ben al di là delle intenzioni e della stessa cultura istituzionale dei *national builders*, come strumento di una modernizzazione "dall'alto" del Paese e come forza plasmante dell'unità civile della nazione in un contesto mal predisposto, per note ragioni, a riceverla: dualismo territoriale, dislivelli di statualità, diverse modalità di interazione dei poteri locali col potere centrale, estraneità delle masse

popolari al processo di unificazione, particolarismo finanziario, conflittualità Stato/Chiesa, profonde disomogeneità culturali fra i territori preunitari. Tali avversità furono affrontate facendo leva su un'amministrazione-potere ormai in larga misura emancipata dal diritto comune e intesa come massima espressione della "politicità" dello Stato: della sua volontà di forgiare la nuova appartenenza nazionale e di veicolare i contenuti di una modernità che aveva definitivamente eretto il pubblico potere in "istanza di produzione del sociale". Di qui una concezione "esecutiva" dello Stato eccentrica rispetto alla cultura politica dell'élite moderata del Paese e minata al suo interno da almeno due fattori di criticità: il grave deficit di egemonia della classe dirigente del nuovo Stato, la cui ristrettezza era considerata un fattore di stabilità e di controllo delle spinte centrifughe e antisistema, da preservare il più a lungo possibile; la vigenza di una costituzione politica di compromesso, nella quale operavano diversi e confliggenti principi di legittimazione e di sovranità (primo fra tutti quello monarchico-costituzionale e quello parlamentare).

Fu la fragilità politica dello Stato – e dunque la debolezza stessa di una politica gravata da un forte deficit di legittimazione – l'elemento preordinativo del rapporto tra governanti e società. Ciò che doveva spingere i primi, dopo un avvio caratterizzato dal ricorso alla leva militare e alle normative dello stato d'eccezione, alla ricerca di strumenti di governo atti a depotenziare – disinnescandone la carica ideologica – le tensioni provocate dal divario/scontro tra paese "reale" e paese "legale". Di qui, ancora, il sempre più frequente ricorso a tecniche di "amministrativizzazione della politica" volte ad assumere come centrale il momento della mediazione, del compromesso, dello scambio, in funzione di un progetto di "spoliticizzazione" della società e di temperamento delle sue articolate espressioni, organizzate e non. Presenza tutoriale dello Stato e logiche di spoliticizzazione della società come facce dunque di una stessa medaglia, che non avrebbe tardato ad assumere una precisa fisionomia. Quella di un "sistema amministrativo di governo" funzionale – pur nelle sue diverse espressioni storiche – alla "diplomatizzazione" del conflitto politico e sociale e alla gestione degli interessi organizzati in una realtà segnata da profonde e persistenti fratture storiche. Un sistema che nel suo coerente delinearci – grosso modo tra Otto e Novecento, ma in particolare durante il decennio giolittiano – avrebbe finito per mettere a nudo la crisi irreversibile della "personalità" giuridica dello Stato (dogmatizzata in dottrina soprattutto da Vittorio Emanuele Orlando) e il venir meno, nel ceto liberale di governo, di un'interpretazione condivisa del principio di sovranità.

La storia dello Stato italiano avrebbe così cominciato sempre di più a sovrapporsi

con la storia della “grande riforma” (mancata) delle istituzioni, ovvero con il continuo, schizofrenico alternarsi di velleità modernizzatrici, tese a un recupero di decisionalità del sistema di governo, e processi di adattamento della politica all’interno di quelle forme di amministrazione senza governo, inevitabilmente portate a creare forte osmosi tra lo Stato e gli interessi organizzati. E di conseguenza, a determinare una bassissima propensione alle riforme di sistema. Lungi dal considerare queste dinamiche in chiave deterministica, quasi una sorta di legge della storia, cercheremo di far emergere differenze significative e punti di svolta tra un’epoca e l’altra, consci tuttavia di quanta importanza rivestano le costanti e le forze profonde della storia nella determinazione dei fenomeni osservati. Ma soprattutto quale importanza rivestano, soprattutto negli Stati di giovane conformazione, i caratteri genetici del processo di *State building*. In questo caso, le contraddizioni insite nel disegno istituzionale affrettatamente approntato durante la rivoluzione nazionale, poi destinate a esplodere, con conseguenze di lunghissimo periodo, in seguito all’avvento della moderna società di massa e allo scatenarsi di nuovi, destabilizzanti, conflitti politici e sociali.

2. La cultura politica dell’Italia unita e il problema dello Stato

Tali contraddizioni affondavano le proprie radici nel carattere incontrollato e coercitivo assunto dal processo di unificazione nazionale in seguito all’azione congiunta, sebbene strategicamente non preordinata, di Cavour e Garibaldi. Fu la conquista del Mezzogiorno, infatti, pur nel contesto dell’egemonia sabauda, a indurre un repentino cambio di paradigma politico-culturale nell’élite moderata del Paese. Ovvero l’abbandono di una filosofia di governo, di matrice “liberal-cetuale”, che aveva sempre immaginato lo Stato come naturale dilatazione degli autogoverni locali. E al centro della quale stava non già l’astratta “società civile”, termine verso il quale si nutriva diffidenza e sospetto, bensì l’istituto familiare nel suo specifico timbro paternalistico-deferenziale.

Quella cultura politica, come si diceva, venne rapidamente soppiantata da una concezione “assolutista” della modernità politica, identificata nella preminente soggettività dello “stato-macchina” e nella estensione ai sottosistemi giuridici locali del “potere centrale”: del suo nucleo ideologico plasmante e della sua superiore razionalità potestativa. Una concezione, o meglio una “prerogativa”, destinata a non disarmare dinanzi all’incedere dello “Stato di diritto” quale sintesi dei preminenti valori individualistici e delle aspettative di garanzia giuridica del cittadino “borghese”. Stato, dunque, come apparato “tutoriale” investito del compito, massimamente politico, di

forgiare la nazione da un insieme di elementi assai sconnessi ed eterogenei e colmare il divario tra una élite “illuminata” e una società considerata minacciosa, non “moderna”, poco avvezza alla pratica della libertà. L'impronta che, sin dall'inizio, ebbe a caratterizzare il nostro modello statale, modellandone parte dei successivi sviluppi, era dunque il portato di un elemento psicologico forte, una vera e propria “sindrome della società”. Buon esempio di tale attitudine è il fallimento dei progetti di decentramento avanzati nel biennio '59-'60 da Farini e Minghetti. Fu l'impatto sconvolgente che l'annessione del Mezzogiorno provocò su tutto il processo di unificazione e sulle correlate ipotesi di ingegneria istituzionale, a far riporre nel cassetto quelle soluzioni, spingendo le élite risorgimentali a ripiegare su un modello statale accentrato “alla francese”.

Si è parlato – e a ragione – di scelta obbligata. Le geometrie “assolutiste” sopravvissute e metabolizzate nel contesto amministrativo della Restaurazione costituivano del resto – come dimenticarlo – l'antidoto per così dire naturale al pessimismo antropologico di un'élite nazionale portata a considerare non “civile” quanto si spalancava sotto i propri atterriti occhi da Firenze in giù. Fu, quella scelta, la prima vera espressione di una legge della “reversibilità delle parti”, secondo la quale uomini di cultura e di formazione autonomistica, una volta ascisi a ruoli di responsabilità nazionale, e dunque a più stretto contatto con la realtà strutturalmente e culturalmente disomogenea del Paese, finirono per trasformarsi in campioni dell'ortodossia costituzionale giacobina.

La nascita di una moderna politica liberale incardinata sul principio del *government by discussion*, del temperamento dei poteri e del principio di sussidiarietà, secondo l'impronta culturale anglosassone cara a molti protagonisti della rivoluzione nazionale (a cominciare da Cavour e Ricasoli), fu dunque viziata in partenza dalla presenza ingombrante di uno “Stato amministrativo” di stampo bonapartista, chiamato a istituire, con i caratteri di “specialità” e di *imperium* tipici dell'amministrazione e del diritto amministrativo ottocenteschi, una compatta e uniforme compagine nazionale.

Se questo è vero occorre pertanto rovesciare la prospettiva dalla “nazione” allo “Stato”. Non già il principio del “fatta l'Italia occorre fare gli italiani”, secondo la formula attribuita al D'Azeglio. Vero piuttosto il contrario. Ciò che mancava in Italia era proprio lo Stato. Fu la retorica del “fare gli italiani”, presupponendo risolto il problema della compagine pubblica del potere, con la forzosa estensione al resto della Penisola dell'impianto istituzionale piemontese, a irretire le classi dirigenti in un equivoco dal quale non sarebbero più riuscite a venir fuori. La storia istituzionale dell'Italia è allora, per richiamare una formula che ha fatto scuola, il paradosso di un “comando impossibile”, consistente nell'imporre la libertà, nonché una certa idea della “modernità”

a un Paese che non la conosceva, che in tanta parte non l'aveva chiesta e che per le forme in cui la ricevette la considerò un sopruso.

Fu per altro, come è giusto osservare, una filosofia applicata in maniera incoerente se è vero che, con l'unità e con le successive leggi di unificazione amministrativa (1865), a venir meno erano proprio alcuni fondamentali presupposti del modello francese, primo fra tutti quello dell'integrazione funzionale tra i vari dicasteri. E dunque la possibilità di un vero coordinamento incentrato sull'esecutivo. Di qui il peculiare assetto istituzionale centralistico "a centro debole" tipico del nostro modello amministrativo, in cui i poteri del prefetto non si presentavano coordinati con quelli delle altre burocrazie centrali, che avrebbero continuato a disporre *in loco* di proprie reti e strutture non soggette al comando prefettizio. Il modello semi-integrato "all'italiana", costruito sul prestigio politico del "capo della provincia" invece che su un generale criterio organizzativo di unità interministeriale dei comparti amministrativi, come nel caso francese, disegnava così uno schema di percorsi paralleli tra centro e periferia destinato a disarticolare la struttura di governo del territorio e ad appesantirne gli iter burocratici. Non era questo, d'altronde, l'unico esempio nel quale doveva concretizzarsi l'assetto di governo a centro debole, come dimostrava anche il fallito tentativo di unificazione del sistema finanziario attraverso la nascita di una banca centrale in grado di affiancare l'esecutivo nel campo della politica monetaria, ma anche di ridimensionare il peso dei particolarismi locali nella struttura del credito.

La necessità di eliminare la discrasia tra uno Stato "iperpoliticizzato", investito della funzione demiurgica di realizzare in breve tempo l'unità morale e civile del Paese, e una società che in quello Stato, invece, vedeva un principio estraneo, se non proprio un nemico accasermato nel cortile di casa, legittimò il ricorso da parte delle classi dirigenti a una sistematica intercambiabilità di ruoli tra politica e amministrazione. Speculari e univoche furono le risposte offerte in tal senso sia sul piano della dottrina dello Stato che della prassi di governo.

A prevalere in campo teorico fu l'interpretazione dello statuto come "costituzione impolitica", equidistante tanto dal principio assolutistico della monarchia quanto da quello contrattualistico e prestatualistico dei diritti e della sovranità popolare. Lo Stato di diritto, infatti, in modo particolare nella sistemazione orlandiana, rinviava all'immagine idealizzata di una società semplice, omogenea, non scomponibile in interessi organizzati e in partiti. Una società che non chiedeva pertanto di essere "rappresentata" e "governata" secondo un determinato indirizzo in essa prevalente, ma "amministrata" da quella "maggioranza di ragione" che – sul modello guizottiano –

esisteva al suo interno, in modo per così dire “naturale”. Centrale, pertanto, era l’idea che il governo non potesse mai diventare espressione di quella parte della società disposta a organizzarsi in vista di un obiettivo politico. Ne conseguiva che anche l’elezione non doveva essere considerata un diritto, ma una “funzione”, o come si diceva una “designazione di capacità”. Fu all’indomani del primo allargamento del suffragio che l’ideale di uno Stato amministrativo in grado di sottrarsi al “governo delle fazioni” ebbe modo di concretizzarsi anche sul terreno della prassi di governo. La “trasformazione” dei partiti storici e il loro ricomporsi in un partito delle “ragionevoli riforme”, ne costituì l’espressione più coerente, anche quale essenziale clausola di salvaguardia della coesione statutale al cospetto delle divisioni ideologiche non negoziabili, suscettibili in quanto tali di trasformare il pubblico potere in una terrificante arma nelle mani dello “spirito partigiano”.

Non è casuale ritrovare in un autorevole rappresentante del moderatismo come Marco Minghetti la più lucida e argomentata critica del “governo di partito” – vecchio mito dei sostenitori del modello inglese –, i cui effetti rovinosi non avrebbero tardato a manifestarsi in un sistema politico “ibrido” come quello italiano, costruito sul connubio tra monarchia temperata e amministrazione alla francese:

Insomma – scriveva l’esponente della Destra storica – allorché si congiunge insieme il sistema costituzionale inglese col sistema amministrativo continentale non ne deriva come già in Inghilterra un partito che governa, ma un governo partigiano, e il ministero non è come in Inghilterra il centro degli ordinamenti legislativi, ma è lo strumento di interessi collegati che hanno in lor balia tutte le forze di un’amministrazione assoluta.

A partire dagli anni Ottanta dell’Ottocento, cominciò dunque ad affermarsi una specifica forma di “mediazione impolitica”, imperniata sul capo del governo come creatore di un amalgama parlamentare che avrebbe dovuto essere al tempo stesso rigidissimo e flessibilissimo: rigidissimo nella difesa dell’ideologia monarchico-costituzionale. Flessibilissimo nella sua determinazione politica: perché ricostituire politicamente la galassia liberale era non solo impossibile, date le fratture ideologiche, localistiche, personali e particolaristiche esistenti, ma anche inopportuno. Il tentativo di consolidarla in termini organizzativi e ideologici avrebbe infatti rischiato di spezzarla. Lo Stato liberale, insomma, poteva esistere proprio in virtù del fatto che il suo assetto costituiva un ibrido, dove non vi fosse modo di dare vita a un governo di partito espressione di grandi opzioni politiche e di una robusta disciplina parlamentare finalizzata a sostenere indirizzi e programmi definiti. In questo senso l’interpretazione

storica del trasformismo come fenomeno di lungo periodo ha una sua indubbia fondatezza. Questa dinamica, poi, dava i frutti migliori quando in parlamento sedeva un “dittatore” che avesse dato prova di sapersi costruire una strada nel magma individualistico della Camera. Si delineava in altri termini il profilo di un “regime del capo del governo”, alla nascita del quale dovevano contribuire, con sensibilità politiche assai diverse, sia Crispi che Giolitti. Non a caso le due personalità più decise a consacrare il massimo sforzo al processo di crescita e di riforma dell’amministrazione pubblica, delineandone un ruolo sempre più attivo a sostegno dello sviluppo generale del Paese. Come sarebbe avvenuto, sin dagli anni Dieci, con la nascita di nuove funzioni economiche e con lo sviluppo delle cosiddette “amministrazioni parallele”, organizzate sulla base di moderni criteri manageriali.

Giova peraltro osservare come la dinamica che avrebbe contribuito a immettere la pubblica amministrazione al centro della “costituzione materiale” del Paese, già allora presentasse i caratteri di un “doppio movimento”: di (prudente) apertura alla società civile e, nello stesso istante, di chiusura e di irreggimentazione burocratica. Tipico l’esempio della legislazione sulla municipalizzazione dei servizi (1903) con la quale si cercò di dare coerenza normativa alla determinazione indiretta e residuale delle funzioni del comune concresciuta nelle maglie dello statalismo “a centro debole”. Si trattava in questo caso di secondare, con norme e istituti adeguati, le pulsioni modernizzatrici dei più intraprendenti ceti dirigenti periferici saliti alla ribalta nell’ultimo scorcio del XIX secolo, vincolando al tempo stesso le periferie “sovversive” e “separatiste” a una più austera cultura dell’amministrazione. Gli sviluppi della municipalizzazione e di inediti assetti “dirigistici” nella gestione sociale dell’economia urbana e circondariale, furono così dotati di più coerenti quadri regolamentari, senza tuttavia che si fossero rimosse completamente le ragioni di fondo della tensione politica tra “centro” e “periferia”. La risposta del sistema a quella tensione si concretizzò infatti nell’incremento della legislazione statale su tutte quelle materie nelle quali i più dinamici “comuni imprenditori” avevano preso sovente l’iniziativa (sanità, istruzione, trasporti, urbanistica, illuminazione, ecc.). E contestualmente nello sviluppo di apparati periferici dello stato paralleli a quelli prefettizi, destinati a interferire con i poteri comunali attraverso una selva di controlli “atipici”, a un tempo tecnici e di legittimità (si pensi alle Giunte Provinciali Amministrative).

Qualunque giudizio intenda darsi del decennio giolittiano, è indubbio che esso contribuì ad allargare il divario tra una cultura empirica, “positivista” delle istituzioni e dell’amministrazione – concepite come istanze neutrali di risoluzione del conflitto

sociale – e una concezione “iperpolitica” dello Stato, declinata ora in termini ideologicamente “autarchici” (si pensi al liberalismo di un Salandra o di un Albertini o al conservatorismo popolare di un Sonnino), ora propriamente eversivi e rivoluzionari. Non è un caso che la partecipazione dell’Italia alla Prima guerra mondiale avrebbe visto schierato sullo stesso versante “interventista” il variegato fronte di quanti – pur nella diversità di intenti, ispirazione e cultura politica – convenivano sulla necessità di dare una spallata al “corrotto” e svirilizzante sistema giolittiano di potere, cementato dal patto “protezionista” tra gli interessi organizzati del capitale e del lavoro sotto lo sguardo vigile della burocrazia di Stato. Fu attraverso gli affluenti del vario antigiolittismo, disponibili a riconoscersi nell’idea della guerra quale strumento risolutivo in vista dell’unità politica e morale della nazione, che il mito palingenetico dello “Stato nuovo” poté infine trasformarsi in un fiume impetuoso destinato a sfociare nelle retoriche e nelle strategie sovvertitrici del dopoguerra.

3. Mito e realtà dello “Stato nuovo” fascista

La dinamica costituzionale italiana degli anni Venti e Trenta era il frutto di un nuovo clima etico, temprato nel quadro della “mobilitazione totale” del ‘14-18 e ideologicamente pervaso da una concezione “autoritativa” dello Stato tesa a riaffermare il primato della decisione sulla rappresentanza, della politica sul diritto, dello Stato sulla società.

Sulla scia di giuristi come Carl Schmitt e, prima di lui, Otto Mayer, la dottrina europea dello Stato si legò all’idea di una rifondazione integrale dell’ordinamento pubblico, diretta a immunizzare il “politico” dal pervasivo processo di “privatizzazione” della sovranità statale, particolarmente evidente – secondo i critici conservatori – nella degenerazione del parlamentarismo classico, svigorito dalla capacità di penetrazione degli interessi organizzati (partiti, sindacati, corporazioni, *lobbies*). Occorre tuttavia aggiungere che tale processo era in larga misura il portato dell’espansione del ruolo economico dello Stato avvenuta nell’Europa di fine Ottocento. E di conseguenza della necessità di regolamentare – allargando i confini della *lex mercatoria* – il rapporto strategico tra interesse generale e iniziativa privata. La dinamica di “statizzazione della società”, insomma, poteva generare un processo inverso di “socializzazione dello Stato”. La Grande guerra, come non mancò di evidenziare Luigi Einaudi nella sua acuta analisi degli effetti sociali del conflitto, non aveva fatto altro che amplificare questo stato di cose.

Senza voler spingere troppo avanti l’interpretazione dello Stato fascista come variante

della teoria schmittiana dello “Stato amministrativo” è indubbio però che entrambi i modelli facessero riferimento a un comune ordine di problemi. Ambedue infatti postulavano una visione “assolutista” della modernità la cui forza plasmante risiedesse nella struttura monocratica di comando del pubblico potere. La grande riforma fascista dello Stato – il tentativo forse più organico e radicale di riprogettazione istituzionale mai intrapreso dalle nostre élite, complice la paralisi del sistema politico liberale – cominciò infatti col prendere forma nel contesto della “dittatura a viso aperto” grazie alla legge del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni del capo del governo. Fu tuttavia soltanto con la nuova normativa sugli enti locali (1925-26) e con la circolare di Mussolini ai prefetti in materia di rapporti tra gli organi monocratici dello Stato e il Partito Nazionale Fascista (1927), che il nuovo disegno istituzionale poté mostrare la sua *ratio* più profonda. Il che peraltro non servì a impedire che anche il regime fascista si connotasse progressivamente secondo uno specifico tratto di “centralismo difficile”. Espressione che intende evidenziare la discrasia tra lo “Stato immaginario” del fascismo, immerso nella tradizionale (nonché mitizzata) metafora monistica del potere amministrativo, e lo “Stato reale” con il suo secolare e policentrico disordine. Situazione dalla quale doveva scaturire una vocazione si sarebbe tentati di definire “giustiziale” del sistema mussoliniano, tesa a riaffermare il supremo potere di temperamento del titolare effettivo del potere esecutivo, a fronte di una “costituzione” priva ormai dei tradizionali livelli alti e intermedi di sintesi fra interessi diffusi e grande politica.

Definendo il parlamento liberale come “sistema cripto-federale”, Gianfranco Miglio aveva colto un aspetto cruciale della questione. L’eliminazione del parlamento e dell’elettività degli amministratori locali da parte del fascismo aveva infatti provocato uno spaventoso vuoto di mediazione, al centro del quale finì per essere progressivamente risucchiato il capo del governo. Giocava qui anche una consolidata prassi di governo che vedeva il premier-dittatore (prima parlamentare, ora semi-assoluto) come il costruttore decisivo dell’amalgama politico-territoriale. Solo che a potenziarne gli effetti era adesso il combinato disposto delle nuove prerogative di potere in capo alla Presidenza del Consiglio e delle incongruenze giuridico-istituzionali del disegno autoritario fascista.

L’improvvisa verticalizzazione del sistema politico e la compulsività di Mussolini nel controllo del potere a tutti i livelli dell’organizzazione statale e partitica, i cui effetti dovevano sommarsi allo svuotamento del parlamento come luogo di mediazione con la società locale, all’intensificarsi dei processi di entificazione e alla proliferazione di nuove burocrazie, alla trasformazione corporativa delle istituzioni economiche, furono alcuni dei fattori che avrebbero costretto il Duce a estendere a dismisura il raggio delle funzioni

di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio. Se a questo si aggiunge la ben nota diffidenza di Mussolini nei confronti della classe politica di estrazione partitica e dei capi locali del fascismo si avrà allora un quadro davvero impressionante delle incongruenze genetiche del sistema autoritario fascista nei suoi snodi istituzionali e di governo. Ciò che doveva spingere Mussolini a calarsi in una veste di mediatore somigliante, più di quanto egli non volesse, a quella di un politico professionale. In questo contesto la Segreteria particolare del Duce diventava il fulcro nevralgico di un sistema ipertrofico di governo assai diverso da quello immaginato dai teorici dello stato autoritario, Rocco in testa. Conseguenza quasi prevedibile di quello che può definirsi un “sistema amministrativo carismatico”, dal momento che il garante finale di tutte le decisioni, agite e subite, non poteva che essere lui, Mussolini.

In questo senso andrebbe dunque letta la considerazione di Giuseppe Bottai sulla mancata “costituzionalizzazione” di Mussolini. Poiché anche quando questa fosse riuscita ad assumere carattere più concreto – l’azione di Mussolini nel governo del territorio può offrire svariati esempi in tal senso – la sua funzione sarebbe stata paradossalmente volta a controbilanciare gli effetti più negativi e incongruenti del riformismo istituzionale fascista. Classico l’esempio degli enti locali, sottoposti, dalla prima metà degli anni Trenta (soprattutto con il T.U. di riforma degli enti locali del 1931 e normative seguenti), a una sempre più pressante inframmettenza dello Stato e a una accresciuta, quanto spietata logica di tutela amministrativa. Il nodo della finanza locale, tanto cruciale quanto inspiegabilmente ignorato dagli storici della politica, evidenzia sino a che punto la “benevolenza” del duce – e il rapporto di amicizia con il capo del governo – fossero ormai strutturalmente votati a scongiurare il rischio di una mortificante paralisi – causata da rigidissimi criteri di bilancio – degli sforzi diretti a legittimare il “nuovo” amministratore fascista e a rendere tangibili le capacità realizzatrici del regime in ogni campo: dalla trasformazione degli assetti funzionali ed estetici della città all’attuazione di politiche pubbliche e assistenziali, dallo sviluppo imprenditoriale ai progetti di bonifica integrale, dal recupero dei monumenti e del patrimonio culturale e artistico ai programmi di scolarizzazione.

4. Lo Stato dei partiti, tra rottura e continuità

Che il disegno più radicale di “ripolitizzazione” dello Stato dovesse infine rovesciarsi in un processo, virtualmente illimitato, di regolamentazione “pan-amministrativa” del rapporto tra società e istituzioni non costituisce un paradosso. Ciò spiega, al contrario, la persistenza

di elementi di cultura istituzionale in grado di eludere l'avvicinarsi dei regimi politici. Non si tratta, è bene precisarlo, di riaprire il vecchio dibattito sulla "continuità" dello Stato dopo il crollo del fascismo. La cesura del '45 è di una evidenza e di una profondità tali da non lasciare adito a discussioni. Essa però non avveniva nel vuoto pneumatico.

La dinamica di corporativizzazione del regime, la proliferazione degli enti parastatali, la compenetrazione tra stato, società e partito, l'emergere di una robusta componente di dirigismo statale in ambito economico-produttivo (attraverso l'irizzazione dell'apparato industriale e il comando unico del credito, disegnato con la legge bancaria del '36), costituirono un punto di riferimento e la base strutturale della cultura di governo e del rapporto tra potere politico e società nell'Italia del secondo dopoguerra. In ogni caso nessun taglio radicale col passato avrebbe potuto prescindere dall'esistenza di un potere politico pienamente sovrano. Il debole compromesso sulle istituzioni di governo, invece – è appena il caso di sottolinearlo – altro non era se non la conseguenza di un duplice pesante condizionamento: la *diminutio* della sovranità statale causata dalla sconfitta militare e la debolezza della politica minata dalle divisioni tra i partiti; su molte cose contrapposti, tranne – era indicativo – che su un punto fondamentale: il timore cioè che la conquista del governo consentisse a una fazione di escludere le altre dal potere e di occupare tutto lo Stato. Di qui il compromesso di base su un sistema politico a governo debole, fondato sul connubio tra parlamentarismo e legge elettorale proporzionale. Sistema che avrebbe garantito ai partiti la possibilità di gestire – a prescindere dalla situazione internazionale – una quota di potere e di controllo sull'indirizzo politico proporzionale ai rapporti di forza che ciascuno di essi fosse stato in grado di determinare nella società. Va naturalmente chiarito che nessuno allora aveva in mente di proceduralizzare un modello statico e circolare di democrazia politica. La formula togliattiana della "democrazia progressiva" – tanto per stare in tema – non tradiva alcuna volontà di eternizzare lo schema di governo della coalizione antifascista. Essa era concepita, in pieno accordo con Stalin, come strategia di transizione al socialismo. I tempi di realizzazione della quale non potevano certo essere predeterminati. Ma non sarebbe corretto sostenere che il capo del PCI nutrisse dubbi sulla meta. Il compromesso istituzionale non andava insomma prefigurandosi come una sorta di consociativismo *ante litteram*. La partita sul futuro delle istituzioni era apertissima.

A provarlo fu proprio la velocità con la quale finì per dissolversi nella primavera del 1948, cioè in piena guerra fredda, quel mondo "kelseniano" che per le ragioni precedentemente ricordate aveva costituito il necessario sostrato del processo costituente. Le prime elezioni politiche del dopoguerra portarono infatti allo scoperto una logica

maggioritaria estremizzata, che le forze politiche in lotta non esitarono a interpretare come richiesta di un'investitura plebiscitaria sul destino del Paese. Nello scontro totale che allora si prefigurò cominciarono a delinearsi i contorni di un'istituzione, il "governo di partito" – anche se si trattava in senso politico di una "coalizione" – mai concretamente sperimentata nella storia unitaria. Una istituzione che le circostanze eccezionali in cui venne maturando – vale a dire come riflesso interno di un conflitto politico e ideologico internazionale – dovettero presto privare della necessaria legittimazione. Non fu un caso che il Pci, attraverso la voce di Terracini, si fosse affrettato a denunciare quel governo intriso di "spirito maggioritario", sostenendo che esso equivaleva non già a una degradazione della democrazia, ma alla sua negazione.

Naturalmente quel governo avrebbe fatto molte cose (e buone), come più d'un avversario di allora avrebbe in seguito riconosciuto. E beninteso iniziò a "occupare", allocandosi in uno Stato immutato nella sua intelaiatura giuridico-amministrativa. Invecchiata ed elefantiaica per quanto riguardava l'apparato ministeriale, più moderna ed efficiente sul versante delle tecnostrutture. Non è un caso se il primo centrismo, giustamente considerato una sorta di età dell'oro delle istituzioni di governo, abbia segnato anche uno dei momenti di più acuta consapevolezza circa la necessità di intervenire – e al più presto – sulla struttura di governo del paese. Quasi un voler giocare d'anticipo sulle contraddizioni destinate inevitabilmente a esplodere nel lungo periodo. La riforma dello Stato prese allora a definirsi come specifico problema a due corni: politico e burocratico-amministrativo.

Sul primo versante il percorso intrapreso fu come noto quello della modifica della legge elettorale come base per la riforma del sistema politico. Il fallimento del tentativo (1953) di stabilizzare per via elettorale la precaria forma di governo di fatto imposta dalle circostanze eccezionali della guerra fredda, contribuì a consolidare una declinazione debole del concetto di "popolo sovrano", che la carta fondamentale delineava attraverso una fitta interposizione di organi e corpi intermedi, ma che nella prassi era la presenza "tutoriale" dei partiti a sostanziare. La partita ancora una volta non doveva chiudersi nell'immediato, ma era già chiaro il movimento generale del sistema. La logica dello spirito maggioritario avrebbe continuato a essere parte integrante del confronto politico, ma sempre di più come componente populistica fondamentale di una retorica pubblica da guerra civile: ovvero come richiesta al "popolo" di un'investitura plebiscitaria per la salvezza del Paese. Contestualmente, però, era la prassi di governo a scivolare verso una opposta logica di mediazione partitica e corporativa del conflitto sociale e degli interessi organizzati, perfezionata attraverso lo sviluppo, negli anni Sessanta, del sistema pubblico

dell'economia e sanzionata poi politicamente dalla riforma dei regolamenti parlamentari e dall'"accondiscendenza finanziaria" della Banca d'Italia alle esigenze del Tesoro e alle politiche del consenso e della spesa filtrate dai partiti, referenti primari dell'intermediazione tra Stato e interessi sociali ed economici "diffusi".

Ciò che emergeva ancora una volta era dunque la debolezza della politica a fronte di una società sempre più intensamente "intermediata". Un dato in larga parte derivante dallo specifico connotato di "democrazia bloccata" assunto dal sistema politico repubblicano nella sua torsione di adattamento al rigido sistema delle alleanze internazionali. Ma in notevole misura influenzato da logiche amministrative ormai compiutamente acquisite sia a livello di cultura di governo che di macchina dello Stato.

E veniamo così al secondo corno del problema, ovvero la riforma dell'amministrazione. Una vicenda paradossale nel suo vano reiterarsi sotto tutti i governi repubblicani. Le cui origini però risalivano agli anni Venti, alla riforma amministrativa propugnata da De Stefani, poi largamente disattesa. A caratterizzare la vicenda della riforma amministrativa nei suoi aspetti di più coriaceo immobilismo, contribuivano molti fattori, tutti da tempo noti alla storiografia: scambio tra lealtà politica e conservazione di un apparato burocratico pachidermico e inefficiente; accentuazione della funzione compensativa degli alti livelli di disoccupazione regionale, soprattutto meridionale, svolta dal pubblico impiego; persistenza di una struttura centralistica di governo a fronte delle temute implicazioni politiche di un decentramento su base regionale. Persino scontato, a queste condizioni, che ogni tentativo di "ripolitizzazione dello Stato" e di attuazione dei grandi indirizzi di governo dovesse servirsi di strumenti che con lo Stato e la burocrazia tradizionale avessero a che fare il meno possibile: tecnostrutture, enti di gestione delle politiche di settore, ecc. Ancora una volta si aveva il paradosso di uno Stato la cui forza scaturiva da quel processo di "fuga dallo Stato" dell'amministrazione delineatosi nei primi anni del Novecento e giunto a piena maturazione durante il ventennio fascista. Alla domanda di "grande politica" avrebbe finito per corrispondere una maggiore offerta di tecnocrazia. Quasi un annuncio dei tempi avvenire.

5. Costituzione politica e costituzione economica: dalla differenza all'identità

Sarebbe ingenuo tuttavia ignorare il sostrato politico di questi sviluppi. Le ragioni dei quali risiedevano in buona sostanza nella crisi politica del '47. E in particolare nella ferma

volontà di una parte influente dell'*establishment* politico-economico moderato di disintermediare la “costituzione economica” dalla “costituzione politica” – il sistema dei partiti – ai fini di un recupero di efficienza nel governo dello sviluppo e dei processi di modernizzazione del paese nel quadro dell'integrazione economica occidentale. Disegnato nell'Italia degli anni Trenta, il modello Beneduce di economia mista cominciò infatti a delinearsi nel mutato contesto politico e istituzionale del dopoguerra non senza aver prima subito una serie di sostanziali correzioni. Di grande impatto quelle relative al sistema finanziario, asse portante dello sviluppo industriale e sociale (soprattutto in un Paese storicamente “bancocentrico” e “protetto” qual era sempre stato l'Italia) e snodo cruciale delle relazioni tra Stato e mercato, e naturalmente tra potere politico e potere economico.

La prima correzione riguardava l'abbandono della diarchia al vertice del sistema finanziario tra Ispettorato e Banca d'Italia, come previsto dalla legge bancaria del '36. L'accorpamento delle competenze e delle informazioni di vigilanza in un unico istituto, la Banca centrale, veniva di fatto a rafforzare la posizione di questa sia rispetto ai ministeri economici che all'interno del Comitato interministeriale del credito. La seconda concernente invece il sistema del credito a medio termine, il cui volto, rispetto al disegno originario della legge bancaria, veniva adesso notevolmente modificato. La nuova architettura, disegnata da Guido Carli, si reggeva su una serie di istituzioni, direttamente affiliate alle aziende di credito (sul modello *consortile* di Mediobanca o dei Mediocrediti regionali) o possedute dal Tesoro (come nel caso del Mediocredito centrale), tendenti a formare una rete creditizia capillare legata in modo organico alle politiche di intervento straordinario dello Stato e all'erogazione delle molteplici agevolazioni che la legge destinava a varie forme di impiego: agricoltura, piccole e medie imprese, artigianato ed *export*. La nascita di questo sistema e soprattutto la rete periferica dei Mediocrediti regionali veniva in questo modo a costituire il perno di un disegno dalla complessa natura che puntava a saldare in un unico quadro strategico sistema bancario e intervento pubblico, finalizzandoli a una duplice correlata azione di sostegno all'attività imprenditoriale, inserita nel circuito aperto degli scambi e alle politiche del Consenso e della stabilizzazione nel contesto divisivo della Guerra fredda. Fortemente innovativo, in tal senso, era il ruolo assegnato, su impulso questa volta di Donato Menichella, al comparto delle piccole e medie banche locali (in particolare le Casse di risparmio) nel finanziamento delle attività produttive e nel sostegno al processo di industrializzazione diffusa destinato a caratterizzare lo sviluppo italiano negli anni Cinquanta e Sessanta. Un disegno che collimava con l'obiettivo della classe di governo, in prima battuta di quella democristiana, di forgiare un sistema finanziario capace di

liberare le energie potenziali di una vasta rete di rapporti sociali e notabili tipici dell'Italia delle “cento città” e di potenziare l'azione coesiva della politica su una realtà strutturalmente decentrata e particolaristica come quella italiana, favorendo lo sviluppo di una società a “capitalismo diffuso” senza laceranti conflitti interni.

I rapporti tra politica ed economia che erano stati alla base del ciclo di sviluppo avviato negli anni Cinquanta – grazie soprattutto alla stabilità dei mercati finanziari e al reinserimento del sistema produttivo italiano nel contesto delle economie industriali più forti – subirono però una profonda trasformazione tra la metà degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo. Si direbbe una vera e propria metamorfosi, destinata ad avere un forte impatto sulla forma di Stato. Il paradigma venne in buona sostanza rovesciato, lasciando che la “costituzione politica” – il sistema dei partiti nella sua configurazione ormai compiutamente centripeta - incorporasse la “costituzione economica” del Paese, con la sempre più debole resistenza delle istituzioni tecniche (*in primis* la Banca d'Italia).

La svolta avveniva in corrispondenza di un mutato quadro politico – l'ascesa di Amintore Fanfani prima, l'alleanza di centro-sinistra in una seconda fase – segnato da una chiara opzione in favore della gestione pubblica dell'economia e dalla progressiva maturazione nei vertici della Banca centrale del convincimento di trovarsi dinanzi al dilemma fra l'obiettivo dell'espansione e quello della stabilità monetaria. Cominciò allora a delinarsi un complesso e intricato disegno di politica economica, destinato a modificare radicalmente la composizione dei flussi finanziari a vantaggio della componente pubblica dell'economia (con la rilevante eccezione del mondo Mediobanca), e di conseguenza la natura stessa del rapporto tra potere politico e potere economico. La nazionalizzazione dell'Enel – o meglio le modalità finanziarie con cui essa fu realizzata – aveva indicato la strada maestra, inaugurando, sotto il vigile controllo della Banca d'Italia, la prassi che avrebbe portato gradualmente a riservare il mercato azionario al settore pubblico parastatale, spezzando in via definitiva il tenue filo che legava le imprese al mercato finanziario. Un esito i cui effetti erano moltiplicati dalla decisione, anche questa politica, di spingere le stesse imprese, sia grandi che piccole, verso l'indebitamento con istituti di credito a medio termine trasformati in erogatori di agevolazioni pubbliche.

Pur essendo parte integrante dell'evoluzione in atto nella “costituzione materiale” del Paese, questi sviluppi non furono tuttavia supportati da un'adeguata innovazione della macchina di governo. Furono anzi proprio le riforme istituzionali il tassello mancante della ambiziosa riprogettazione del patto tra politica e società propugnato dal

centro-sinistra, finalizzato all'allargamento dei diritti sociali, della partecipazione e delle basi sociali della democrazia politica. Un limite destinato a palesarsi sia sul versante delle funzioni di governo propriamente dette (*lato* amministrazione, legge di Bilancio, poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio, riorganizzazione delle competenze ministeriali), sia su quello più specifico e caratterizzante della "programmazione" economica, delegata a una prolissa *governance* istituzionale (il comitato interministeriale) inevitabilmente destinata a rivelarsi un pessimo conduttore di decisionalità. Ancora una volta, un complesso di interventi settoriali, finalizzati a caratterizzare politicamente l'azione di governo e la forma di Stato avrebbe finito per rafforzare quel modello di "statalismo a sovranità debole" dal quale almeno in teoria ci si sarebbe voluti allontanare.

I caratteri burocratico-amministrativi del sistema economico italiano prefigurati nel corso di una lunga – seppur non lineare – evoluzione, vennero definitivamente cristallizzandosi nella crisi degli anni Settanta, condizionando pesantemente il rapporto tra le élite politiche e lo Stato, e con esso la possibilità stessa di una riforma delle istituzioni "per via endogena". Lo shock petrolifero e l'abbandono del sistema dei cambi fissi, rompevano un equilibrio ventennale, decretando la fine della stabilità monetaria avviata con Bretton Woods. Esigenze contrastanti di rigore e di difesa dell'occupazione s'intrecciavano adesso con preoccupazioni più generali di stabilizzazione del sistema politico di fronte al radicalizzarsi della protesta e della conflittualità sociale, politica e ideologica. La rimodulazione in senso consociativo della forma di governo ai fini del ricompattamento del sempre più slabbrato tessuto civile, sollecitava i meccanismi redistributivi di una "democrazia della spesa" funzionale all'inclusione di tutte le forze politiche e sociali nello Stato. In questo contesto la Banca d'Italia perdeva di fatto il controllo della politica monetaria, per assolvere una funzione sistemica di redistribuzione del reddito largamente subordinata alle esigenze del Tesoro e del sistema dei partiti, la cui estensione era venuta notevolmente ampliandosi tramite l'entrata in funzione delle Regioni e delle *policies* sociali a esse collegate. La monetizzazione del debito assumeva proporzioni da "finanza di guerra", gettando le premesse della crisi strutturale del sistema politico. Come altre volte in passato, la via della virtù avrebbe scelto di manifestarsi sotto la forma di un vincolo di natura esterna.

6. Il sistema politico tra Prima e Seconda Repubblica. Dall'autoriforma al vincolo esterno di riforma

All'inizio degli anni Ottanta, le linee lungo le quali doveva precipitare la crisi dei partiti – o meglio del “sistema” dei partiti – cominciarono a delinearsi piuttosto nettamente. Il cosiddetto “divorzio” (1981) tra Tesoro e Banca d'Italia – non più obbligata, quest'ultima, ad assicurare la copertura dell'emissione dei titoli pubblici –, costituiva una prima, essenziale premessa alla necessaria ridefinizione del rapporto tra potere politico e potere economico così come configuratosi sino a quel momento. Una lunga storia dell'economia europea fondata sul ruolo economico dello stato nazionale si avviava a conclusione, modificando i termini stessi del rapporto tra principio di sovranità e logiche di interdipendenza sovranazionali. Il 1985 si apriva per l'Italia con una rivoluzione silenziosa. Il 5 marzo entrava infatti in vigore, anche se con qualche anno di ritardo, la prima direttiva europea in materia di liberalizzazione del mercato creditizio. La legge che la introduceva nell'ordinamento nazionale riconosceva in via definitiva il carattere d'impresa dell'attività bancaria, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitavano. Aveva inizio così quel processo destinato a consacrare nel giro di pochi anni l'impresa bancaria come “espressione di un diritto” e non di una “funzione”. La novità non cadeva nel vuoto pneumatico.

La ricezione delle direttive europee sul credito era stata infatti preparata da un generale ripensamento dei postulati da cui l'impostazione dell'intero settore aveva preso le mosse e del quale furono partecipi, sin dai primi anni Ottanta, tutte le più importanti istituzioni del governo economico. Ma era soprattutto nella linea “liberista” della Banca d'Italia – in un quadro di crescita e razionalizzazione dell'apparato industriale e produttivo del Paese – che il processo d'allineamento del sistema bancario italiano a un mercato europeo aperto e integrato poté trovare la sua decisiva testa di ponte.

Questi cambiamenti, pur in sé così rilevanti per gli equilibri tra potere politico e potere economico (istituzionale-industriale-finanziario), difficilmente avrebbero potuto produrre effetti così eversivi dell'organizzazione politica dello Stato come quelli derivanti dalla cornice normativa entro cui la classe di governo italiana, a partire dall'Atto unico europeo del 1986, venne a iscriverne il proprio impegno per l'unità europea. Ben più delle politiche di tipo recessivo concordate successivamente a Maastricht, furono varate allora, quasi senza accorgersene, regole che avrebbero introdotto variazioni di fatto nella “costituzione economica” del Paese, intaccando meccanismi basilari della formazione del consenso e della gestione del potere. A uscirne gravemente indebolito era il modello “autarchico” di democrazia politica basato su presupposti correlati di dirigismo statale

e di “accondiscendenza finanziaria” delle autorità monetarie nazionali sul doppio versante delle politiche di intervento a favore dell’industria protetta e su quello della spesa pubblica intermediata dai partiti. La “costituzione economica” tornava adesso, sotto la guida autorevole della Banca centrale, a rivendicare piena autonomia da una “costituzione politica” sempre più ingessata e chiusa nei suoi autoreferenziali e consociativi meccanismi di potere. Un dato onnipresente nell’autodenuncia di un mondo politico pervaso come non mai di velleità riformistiche, del tutto privo però dei necessari presupposti di coesione.

Il declino della centralità democristiana e l’etnicizzazione del “duello a sinistra” tra socialisti e comunisti segnarono l’ultimo, devastante quadro di quella infinita pendolarità tra la volontà di ripolitizzazione dello Stato, ben delineata nell’ipotesi semi-presidenzialista avanzata all’inizio degli anni Ottanta da Giuliano Amato, e le consolidate logiche “contemperanti”, destinate ad accompagnare il lento declino dei partiti e della Prima Repubblica. Il tutto ancora una volta in un quadro di sostanziali non-scelte e di riforme come sempre annunciate e mai neppure “cantierizzate”. La vicenda della Commissione Bozzi rappresenta in tal senso il paradigma dell’impotenza in cui tutto il sistema dei partiti, minato da tatticismi e veti incrociati, era precipitato alla metà degli anni Ottanta, rendendo impossibile, nei fatti, un uso meno che strumentale del tema delle riforme istituzionali. Tra la retorica “tradita” del cambiamento e la legittimazione dei partiti si sarebbe così innescato il micidiale cortocircuito che avrebbe condotto - complice il clima sempre più nevrotico di “referendarizzazione” del consenso politico - all’idea di un salutare commissariamento dei partiti da parte di quei poteri che, sotto le opache insegne della “società civile”, ambivano o si sentivano autorizzati a surrogarne le funzioni: potere giudiziario, tecnocrazia di estrazione bancaria e finanziaria, grande industria, potere mediatico.

Se la strada dell’*autoriforma* del sistema politico appariva preclusa, non restava dunque che percorrere - senza averne previsto tutte le conseguenze - quella tracciata dal *vincolo esterno di riforma*, imposto dall’integrazione monetaria, dalla preponderanza delle Banche centrali nel governo dell’economia e dalla crisi dei conti pubblici. Attraverso un concorso irripetibile di circostanze di carattere interno e internazionale - la fine della Guerra fredda e delle sue legittimazioni etico-ideologiche, l’irrigidimento dei vincoli di bilancio imposti dal Trattato di Maastricht, gli attacchi speculativi contro la lira, la guerra scatenata dal potere giudiziario al sistema della corruzione - venne determinandosi una condizione di sostanziale inagibilità dei tradizionali detentori del potere politico, i partiti, in qualità di imprenditori della riforma. Condizione a sua volta

amplificata da un potere mediatico compatto nel presentarsi all'opinione pubblica indignata come strumento della santa guerra di una "società civile" luogo incontaminato di tutte le virtù contro la "società politica" corrotta e decadente. Il rito purificatore collettivo officiato quotidianamente da televisioni e giornali assiepati intorno alle aule dei tribunali, non dovette attendere molto per poter battezzare la funzione "commissaria" di una tecnocrazia di estrazione economico-finanziaria incaricata, dalla forza travolgente dei fatti – ma con l'avallo decisivo di un potere sempre più "politico" quale la Presidenza della Repubblica – di predisporre la liquidazione coatta del sistema neopatrimoniale di potere, cresciuto come un rampicante sul tronco della democrazia consociativa. La riforma dello Stato che i partiti avevano promesso negli anni Ottanta si rovesciava così in un processo giacobino alla politica, in qualche misura alimentato dai partiti stessi per opportunismo, paura e un'ambigua volontà di espiazione, ma destinato, fuori dal loro controllo, ad assumere contorni propri di una palingenesi sociale e di rigenerazione collettiva.

Da questa situazione scaturiva un paradosso: vale a dire la non idoneità della politica *in quanto tale* a discutere di questioni *politicamente* cruciali, come quelle relative all'organizzazione economica e politica dello stato, ai rapporti tra Stato e mercato, alle strategie industriali e finanziarie del Paese nella cornice "costituzionale" della nuova Europa della moneta unica. Nel frattempo l'assetto istituzionale regolante l'operato della Banca d'Italia approdava a un modello di completa autonomia dal governo, statuendo la definitiva separazione funzionale tra le politiche monetarie e del bilancio pubblico e la più stretta integrazione del sistema economico-finanziario sotto la guida dell'Istituto di Via Nazionale. Questo insieme di circostanze spianava la strada a una vera e propria "bancaizzazione" del pubblico potere, propedeutica a quel processo di scorporazione dell'economia dalla politica che i partiti contavano di diluire nel tempo. E che finì invece per generare una *anomalia* al rovescio: l'indebita posizione di forza del privato (in particolare del sistema Mediobanca) nel processo di privatizzazione e nella ridefinizione dei rapporti tra politica ed economia, tra pubblico e privato (la vicenda della privatizzazione di Credit e Comit era lì a dimostrarlo).

7. Poteri senza Stato

Il tentativo di ricomporre la frattura tra Stato e società, tra società politica e società civile, resa ancor più drammatica nel frattempo dall'insorgenza della "questione settentrionale", dal declino economico del Paese e dal venir meno dei tradizionali vincoli

di appartenenza politica, avrebbe seguito da quel momento due percorsi paralleli, seppur non necessariamente antinomici. Il primo, più empirico, basato sull'idea che i partiti avessero oramai esaurito la loro funzione storica di filtro tra istituzioni e istanze sociali e che la definizione dell'agenda del cambiamento e delle priorità della politica spettasse a una nuova classe di competenti (tecnici della Banca d'Italia, banchieri cosiddetti "di sistema", funzionari di grandi istituzioni economiche italiane e mondiali) in grado di interpretare le sempre più complesse trame del rapporto tra potere politico ed economia, tra governi nazionali e istanze governative sovranazionali, tra principio di sovranità e smaterializzazione dei processi economico-finanziari. Il "governo dei tecnici", insomma, come versione riveduta e corretta, sia pure accreditata di un ruolo emergenziale e commissario, del vecchio progetto di "spoliticizzazione" di una società italiana attraversata da tensioni e conflitti insanabili.

Il secondo percorso si basava invece sul convincimento che la sola via in grado di restituire alla politica la sua naturale primazia, nonché una imprescindibile funzione di indirizzo consistesse nella costruzione di un più diretto legame tra governo e base popolare del potere: in altri termini, tra fiducia, responsabilità e decisione. Quanto del resto sembrava rivendicare un'opinione pubblica da tempo partecipe di quella "logica maggioritaria" assimilata tramite il processo di personalizzazione della politica, la pratica del referendum e il nuovo sistema di elezione diretta del sindaco. L'ingresso in politica di Berlusconi avrebbe consentito al sistema politico di strutturarsi – complice la nuova legge elettorale ribattezzata poi *Mattarellum* – proprio secondo quella logica, pur distorta da elementi di divisività e di delegittimazione tra le parti che avevano caratterizzato il grande scontro ideale e antropologico degli anni della Guerra fredda. Ben lungi dall'essere una mera riproposizione di quello scenario, la frattura tra berlusconismo e antiberlusconismo riproponeva, tuttavia, in un contesto di forte disgregazione della compagine del potere e delle istituzioni dello Stato, una dinamica di estrema polarizzazione dello scontro politico che avrebbe finito per delegittimare e rendere assai arduo qualunque percorso condiviso di riforma costituzionale. Ogni tentativo in tale direzione (si pensi alla Bicamerale presieduta da D'Alema) sarebbe stato inevitabilmente bollato come macchinazione "inciucista", prima ancora di fallire a causa di veti, calcoli di parte e divisioni interne agli schieramenti. Ancora una volta l'impulso riformistico avrebbe scelto di concretizzarsi in forme deboli e frammentarie, valendosi delle circostanze più propizie all'interesse di parte (il colpo di mano con cui fu fatta passare la riforma del titolo V della Costituzione ne è un classico esempio, al pari della poco edificante vicenda della riforma elettorale) o della posizione di maggiore o minor forza

detenuta dal leader politico nell'ambito delle istituzioni di governo.

Emblematiche sotto questo profilo le alterne vicende dei governi di centro-destra e centro-sinistra, accomunati, sia pure nella diversità di approcci e sensibilità istituzionali (il carisma di Berlusconi, l'elitarismo di un D'Alema, la rete di potere di Romano Prodi), nel tentativo, vano, di caratterizzare il governo come *efficient part* della Costituzione (secondo la classica raffigurazione bagehottiana), sovraordinata e autonoma rispetto ai centri di potere formali e informali esterni all'esecutivo, ma anche svincolata da ricatti e veti incrociati di partiti e partitini. La debolezza sul versante delle riforme sarebbe così apparsa ancora una volta espressione del carattere incompiuto della politica, resa fragile dallo spirito "partigiano" dominante nelle istituzioni e nella lotta politica e da una declinazione "relativistica" del principio di sovranità, "quotizzato" da una crescente platea di azionisti istituzionali e di irrequieti centri di potere (Ministero dell'Economia, Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio, Procure, alte funzioni dello Stato, concentrazioni di interessi, intermediari finanziari, grandi giornali ecc.). Poste queste premesse, il ruolo surrogatorio della "parte efficiente" della Costituzione svolto in momenti eccezionali di crisi e di paralisi delle istituzioni dalla sua "parte nobile" (la Presidenza della Repubblica) – anche e soprattutto per ciò che concerne la funzione di stimolo e di impulso alla riforma delle istituzioni – può in fondo risultare meno anomalo di quanto non appaia superficialmente.

Difficile però in questo contesto strutturale immaginare una politica in grado di superare il limite della sua tradizionale cultura di governo, costruita nel tempo intorno alla necessità di esercitare quelle forme contemperanti di *aequitas* delle forze che operano nello Stato e attraverso lo Stato, spesso degenerate in collusività tra poteri o nella prassi dell'"amministrazione senza governo". Per fare questo occorre immaginare una politica e una classe dirigente capaci – sono parole di Guido Carli pronunciate quasi quarant'anni fa – di "comunicare" al proprio interno, di riconoscere alcune essenziali regole del gioco e, pur negli eventuali disparei, di arrivare a una volontà collegiale. La sfida, nonostante tutto, è ancora aperta.

LE BASI SOCIALI DELLO STATO ITALIANO

di *Lodovico Festa*

Il restringimento (parliamo di un fenomeno di lunga durata, quasi endemico – per così dire – all’interno di un nostro sistema istituzionale per di più ormai in grave crisi dal 1992) delle basi sociali dello Stato italiano si è ulteriormente accelerato nell’ultima stagione politica. Si considerino le più recenti elezioni amministrative, il crollo della partecipazione al voto per la Regione Sicilia nel 2012 (istituzione che per gli isolani era più importante di quelle nazionali) o la caduta verticale dei votanti tra fine 2012 e 2013 alle elezioni municipali a partire da Roma (quando tanti sindaci erano rimasti il punto di riferimento istituzionale più apprezzato nella società italiana). Inoltre il voto per la lista Grillo alle politiche del 2013, in parte diverso rispetto a quello delle liste di protesta in crescita in tante parti di Europa anche per come combina – senza curarsi della contraddizioni – un messaggio di destra (meno Stato come ostacolo per i ceti medi produttivi) e uno di sinistra (un’ampia opposizione al capitalismo come fonte di degrado morale, ecologico e così via), esprimendo in tal modo non più tanto una critica, una polemica, una denuncia e ancora meno una speranza, insomma, una base su cui avanzare una proposta politica, quanto una vera e propria dissoluzione di qualsiasi fiducia verso istituzioni che si propongano di organizzare la società. D’altra parte, poi, proprio il rappresentare una non-speranza dà quella mobilità al voto grillino che si può constatare.

I venti anni della Seconda Repubblica che hanno portato a questa situazione hanno al loro centro la perdita di egemonia (e non di relativo dominio) sulla Repubblica da parte di due forze sociali decisive anche in questo Secondo dopoguerra: l’*establishment* economico che man mano diviene da industrial-finanziario quasi essenzialmente macrobanchiere, da una parte, e settori significativi di “corpi statuali” che consolidano la loro congenita attitudine alla separazione (con punte di contrapposizione) dalle istituzioni democratiche, dall’altra. A fronte di questa “egemonia-dominio” (in larga misura mantenuta grazie agli eredi sopravvissuti del dossettismo e del togliattismo che difendono gli elementi ormai evidentemente obsoleti della Costituzione, per mantenere una qualche loro influenza dovuta innanzi tutto dall’essere antiche forze costituenti) vi è poi la resistenza di ceti medi innanzi tutto produttivi (sino a larghi settori della piccola e media impresa) che con la crisi della Prima Repubblica (e più in generale con il

deprimersi dello Stato fiscale) hanno tolto la propria delega alla Dc e si sono fatti in modo consistente rappresentare da leghismo e berlusconismo.

Si è trattato della difesa di un'egemonia che però non è riuscita più a rappresentare un compromesso in grado di garantire uno sviluppo come negli anni Cinquanta, Sessanta e Ottanta e si discute di una resistenza a questa egemonia senza la capacità e la forza adeguate a superarla con una riforma radicale dello Stato. Questo è il movimento di fondo della storia italiana dal 1992 al 2013. Spiegarlo richiede un richiamo sia pur sintetico alle vicende precedenti dello Stato nazionale, per comprendere meglio le radici del suo rapporto con le basi sociali.

Non è necessario disconoscere i grandi meriti del Risorgimento (la conquista di una nuova dignità nazionale, le diverse fasi di impetuosa crescita economica, l'acculturazione di massa, l'affermarsi di una vera libertà non più goduta dalle popolazioni italice da secoli) per sottolineare come la nuova realtà unitaria nasca con una forte continuità con le istituzioni dinastico-dipendenti piemontesi, determinando così quella tendenziale separazione di corpi dello Stato dal sistema di rappresentanza della sovranità nazionale di cui si è accennato. Non dimenticando, poi, come la divisione tra laici e cattolici dopo Porta Pia, per quanto temperata da ampi settori di cristianesimo liberale, abbia impoverito radicalmente la partecipazione prima borghese poi anche popolare alla vita delle istituzioni, e infine come il non allargamento delle basi sociali dello Stato, anche verso il nascente movimento operaio, abbia contribuito a produrre (o comunque a consolidare) la centralità di settori come l'industria protetta (innanzi tutto quella pesante) e il latifondismo meridionale nella vita economica nazionale.

Non è vero che il Fascismo derivi naturalmente dal Risorgimento (sia dalle sue componenti nazionalistiche mazzinian-garibaldine sia da quelle autoritarie attribuibili ai Savoia). Il mussolinismo ha rappresentato la risposta di ceti medi emergenti alla crisi del dopo 1919, il suo sviluppo, il suo incontrarsi con gli interessi di larghi settori della proprietà agraria, poi con le esigenze di ordine della grande borghesia, e ha tratto essenziale alimento innanzi tutto dall'evolversi della "guerra civile europea" (decollata tra il 1914 e il 1917) e non è dunque affatto (al di là di specifiche gravi responsabilità della monarchia nel 1915 e nel 1922) frutto naturale del Risorgimento.

Non c'è bisogno, in questo senso, di rivedere l'essenza del giudizio storico sul Fascismo che si è affermato dopo la Resistenza (regime incivilmente illiberale, espressione di un protezionismo che ha nuociuto profondamente alla crescita economica delineatasi tra fine Ottocento e primo Novecento, di una compressione dei salari operai che alla fine ha ostacolato la modernizzazione dell'industria nazionale, e di una politica

di ruralizzazione che ha intralciato l'emancipazione dei settori più poveri dei contadini nonché un vero sviluppo dell'agricoltura) per sottolineare alcuni aspetti positivi del regime (sia nel campo dell'integrazione sociale, sia nella formazione di una finanza e di un'industria di Stato che avranno un ruolo propulsivo negli anni Sessanta e Settanta). Naturalmente è inutile sprecare argomenti sulla base socialmente ristretta di uno Stato organizzato da una dittatura che anche quando ha promosso mobilità sociale (e questo avviene col Fascismo) o partecipazione popolare li ha subordinati a una direzione dall'alto: e, in questo senso, ha finito per tramandare anche alcuni vizi elitistici presenti nel pur liberale Stato prefascista, trasferiti poi persino – in parte – nella Repubblica nata dalla Resistenza.

Rifletteremo su come il peso di sistemi di influenza internazionale sia uno dei fattori fondamentali (per diversi aspetti in modo qualitativamente superiore a quello che è avvenuto per lo più nei maggiori Stati nazionali europei) per comprendere i movimenti della nostra storia unitaria: ed è questo “peso” che ha segnato in modo decisivo la nostra storia post Seconda guerra mondiale, registrando gli equilibri istituzionali che si erano determinati. Se la divisione della Germania ha definito dopo il 1945 il confine “Nord” della Guerra fredda tra Europa dell'Ovest e dell'Est, Italia e Jugoslavia hanno rappresentato quello Sud, con un'ambiguità di fondo: il comunista Josip Broz Tito dopo il 1948 diventa una contraddizione per il blocco sovietico, mentre la libera e liberale Roma ospita il più forte e capace Partito comunista d'Occidente. Così a una Pankow che sottomette la società “tedesorientale” alle regole di un regime comunista, a una Bonn che mette fuori legge i comunisti, corrisponde la nostra Costituzione segnata da compromessi fondamentali per prevenire conseguenze non volute della “guerra civile europea”. Non volute perché quelle che potrebbero diventare “volute” cioè l'eventualità di un conflitto militare tra i due blocchi sono largamente tenute in considerazione e studiate con cura dallo schieramento liberaldemocratico e da quello comunista anche italiani.

È in questo contesto che, dopo il 1945, operano le forze sociali fondamentali: una borghesia industriale che pur alternando a orientamenti protezionistici posizioni liberistiche (nei primi anni della Repubblica queste acquisiscono particolare peso grazie al prestigio di Luigi Einaudi) non ha un ruolo politico centrale anche per le passate convivenze con il Fascismo; per non parlare dell'antica influenza del latifondismo meridionale che viene liquidato dalla Riforma agraria voluta dalla Dc nei primi anni Cinquanta. Alla fine un vero ruolo centrale nella vita della Repubblica lo giocherà invece la grande borghesia industriale, prioritariamente grazie agli eredi della filiera nittiana

(Alberto Beneduce, Raffaele Mattioli, Domenico Menichella ed Enrico Cuccia) che affermatasi alla guida della finanza pubblica post crisi del 1929 costituiranno la spina dorsale del cosiddetto quarto partito degli industriali (quarto dopo democristiani, comunisti e socialisti) che determinerà profondamente i corsi dell'economia nazionale.

Alla fine, però, la contesa all'egemonia comunista, con una borghesia in difficoltà anche per le sue recenti responsabilità storiche, spingerà la Chiesa a surrogare un vuoto politico evidente.

Questo descritto è dunque uno Stato determinato in parte decisiva da surroghe e sostegni esterni invece che da rappresentanza della società mediata dalla politica: ciò sarà evidente anche per i ceti medi, organizzati più attraverso il collateralismo che grazie a una piena partecipazione politica (si considerino i rapporti per esempio di Confcommercio e Coldiretti con la Dc). Corrispondentemente il maturare di una cultura antagonista, grazie all'influenza determinante del Pci e della egemonizzata Cgil, nel cuore del lavoro dipendente, sia pure contrastata dal vivace e colto sindacalismo innanzi tutto cislino, produrrà – nonostante tutta l'attenzione a esprimere accanto alla funzione rivoluzionaria anche un ruolo nazionale da parte del togliattismo – una sorta di leninista cinghia di trasmissione tra sindacato socialcomunista e partito, con gli inevitabili effetti di irrigidimento – pur temperato dall'intelligenza e del valore morale di leader come Giuseppe Di Vittorio, Agostino Novella e Luciano Lama – delle relazioni industriali che perdurerà persino dopo la fine dell'Unione Sovietica, cioè dopo l'esaurimento del movimento comunista. In questo senso, Sergio Cofferati rappresenta il tipico cavaliere ariostesco che continua a combattere (al vecchio modo) anche dopo essere – politicamente – morto.

Sono queste “basi sociali” che determinano una Repubblica dei partiti invece che dei cittadini, perché le contraddizioni fondamentali non possono essere risolte che da compromessi politici invece che dal funzionamento delle istituzioni. Da qui l'ambiguità delle figura del Capo dello Stato che, bene o male, pur tra non secondari casi di crisi istituzionali (con Giovanni Gronchi, con Antonio Segni, con Giovanni Leone e con Francesco Cossiga), funziona come cassa di compensazione finché si resta in un regime politico “senza alternative”, per poi apparire un'istituzione evidentemente contraddittoria con l'esaurirsi della Prima Repubblica. Da questi assetti deriva la fragilità dell'esecutivo e del suo leader, l'eccesso di centralità senza bilanciamenti del Parlamento, un sistema di autonomie che funziona abbastanza bene finché a un equilibrio già inadeguato non si aggiunge l'ordinamento regionale introdotto senza una concreta riflessione e un preciso adeguamento dei rapporti tra poteri nazionali e decentrati. Da

qui pure una relazione con i corpi dello Stato priva di una trasparente logica istituzionale per cui alcuni poteri di origine statale – tra l'altro spesso eccellenti – per funzionare devono costruirsi una qualche sorta di partito (così Eni, così Mediobanca, così alla fine la magistratura).

È evidente tutto il logoramento che può produrre una mediazione partitica invece che istituzionale in parte essenziale dei rapporti tra Stato (e sue articolazioni) e società, ed è pure evidente come questa realtà, nel profondo, possa reggere solo sulla base di volontà politiche concretamente dispiegate perché priva di una vera fisiologia democratica; e le “volontà” che sorreggono l'Italia dopo il 1945, oltre a quella della Chiesa, sono innanzi tutto quella americana, poi anche europea (a partire da Bonn) e, simmetricamente oppositiva, quella sovietica che protegge il primo Partito comunista d'Occidente, considerata sponda preziosa, al di là di tutte le divisioni politiche che via via si determinano tra Cremlino e Botteghe oscure.

Se questo è il quadro dentro il quale si organizza la democrazia italiana, non è difficile immaginare come il mutamento del contesto internazionale ne metta in crisi alcune basi essenziali: non avere reagito a questo stato di cose per conservatorismo o inadeguatezze è il problema delle forze politiche che dominano la scena della Seconda Repubblica. Problema che qui leggiamo innanzi tutto nell'ottica delle basi sociali dello Stato, considerandone l'evoluzione tra il 1992 e 2013.

Partiamo da quello che abbiamo chiamato il fulcro del “quarto partito” - Mediobanca o la Galassia del Nord - che man mano si articola essenzialmente sulla base del rapporto tra la banca d'investimento milanese e la Fiat. Il “fulcro” investito dalla fine di un'epoca con il 1992 si arrocca prima sulla difensiva anche rispetto a Mani pulite, inventandosi solo il riformismo referendario, privo di visione e nerbo, di Mario Segni. Poi esprime la sua tradizionale diffidenza verso gli *outsider*, affianca le operazioni per liquidare Silvio Berlusconi ed esprime un puro (e cieco) desiderio restauratore. Infine, si divide man mano che Enrico Cuccia si rende conto che il vecchio sistema non funziona più, che l'iniziativa di Romano Prodi per prenderne il controllo è destinata solo a provocare guai, che gli industriali (di qui l'appoggio al ribelle contro “Torino”, Antonio D'Amato) devono reagire a questa tendenza. Mentre Gianni Agnelli ritiene che le esigenze di innovazione vadano subordinate a mantenere la centralità politica della Fiat come mezzo per limitarne il crescente declino produttivo. Poi anche i suoi eredi cercano di proseguire su questa strada conquistando con Luca Cordero di Montezemolo la guida degli imprenditori, appoggiando un ritorno di Prodi, lanciandosi poi (traditi nelle loro speranze da Prodi) in una campagna anti “casta” per aprirsi un nuovo spazio politico.

Dal complesso di queste vicende Mediobanca esce radicalmente ridimensionata e senza più alcuna centralità, mentre la Fiat si salva (in buona parte almeno) solo perché a un certo punto il suo nuovo leader, Sergio Marchionne, cambia del tutto l'impostazione non solo delle relazioni industriali ma anche, relativamente, di quelle "istituzionali", puntando sulla produzione invece che sulla politica e sul consociativismo con la Cgil. L'evoluzione di quello che abbiamo definito "il fulcro" del quarto partito o Galassia del Nord che si voglia chiamarla, ha anche aspetti positivi (innanzi tutto la svolta di Marchionne) ma che non pesano in modo adeguato perché non pongono il vero problema dell'apertura dello Stato: alla fine, per esempio, anche le recenti iniziative montezemoliane, più o meno legate a Torino, sono più mirate a consolidare i processi di influenza dall'alto che ad aprire una vera dialettica istituzioni-forze sociali. E ugualmente il ridimensionamento di Mediobanca – compiuto sconfiggendo gli ultimi sforzi cucciani per un vero pluralismo finanziario – ha prodotto solo un nuovo bancocentrismo e senza quella qualità sviluppatista. Quella che invece aveva il "vecchio sistema": dalle Casse di Risparmio alle stessa Mediobanca, alla Commerciale e così via.

Decisivo nel determinare il bancocentrismo dalla bassa propensione allo sviluppo che abbiamo richiamato è il modo in cui si è modificata la finanza pubblica di matrice cattolica, che ha avuto grandi meriti nello sviluppo economico della Prima Repubblica. La Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, innanzi tutto, con il suo Giordano Dell'Amore, è un elemento essenziale della crescita dell'industria lombarda nel Secondo dopoguerra: e nelle casse di risparmio si forma tutta una leva di manager politico-bancari (di alta qualità, anche se man mano separati da un più preciso rapporto con lo sviluppo) che poi manterranno una funzione via Fondazioni nei vari grandi gruppi bancari. Altrettanto di qualità è la leva dei manager tra finanza e industria di formazione cattolica, che guidano gli enti dell'economia pubblica. Ma la mancata soluzione del rapporto tra Stato e sue basi sociali, e alla fine tra "amministrazione" e "politica", fa sì che le relazioni tra questi quadri di valore e le istituzioni siano mediate direttamente dai partiti invece che da regole pubbliche solide e trasparenti: cosicché elementi di disordine nel sistema si creano già quando la Dc deve rinunciare al monopolio dei "rapporti" partiti-finanza pubblica ed entrano nell'area governativa altri protagonisti (a partire dai socialisti). Ancora più grave diventa la situazione quando (venendo meno quasi del tutto i referenti politici consolidati) sulle realtà finanziarie pubbliche si scarica direttamente l'intreccio tra crisi economica e crisi dello Stato. Le soluzioni prese in situazioni di emergenza (con geniali ma deleterie invenzioni di Giuliano Amato e il meno formalmente scorretto ma assai mediocre impegno di Carlo Azeglio Ciampi) nonché quelle tese più che altro a

puntellare un sistema di poteri e influenze (in questo senso il ruolo principale è svolto da Giovanni Bazoli e Prodi) che non si voleva smantellare, hanno prodotto la situazione attuale: grandi banche, da una parte, che galleggiano sull'enorme risparmio italiano e, dunque, sono al fondo ancora solide ma non hanno più guidato veri processi di crescita; privatizzazioni, dall'altra, che hanno scarsamente aperto il mercato (e dove ciò è avvenuto è stato solo grazie a dure battaglie, con spesso pessimo protagonismo conservatore di settori della magistratura) e non hanno determinato né azionariati popolari di massa né *public company*.

In tutto questo processo pesa il debole rapporto che ha con lo Stato una parte decisiva dei ceti produttivi: gli industriali che passano dalle posizioni chiuse – spesso protezionistiche – egemoni innanzi tutto grazie all'Assolombarda degli anni Cinquanta e Sessanta, alla delega ad Agnelli di rappresentarli, fino ad esprimere una volontà di innovazione non sempre adeguatamente elaborata (anche perché sottoposta ai colpi della magistratura e di quel nucleo che è rappresentato dalla "Repubblica" debenedettiana) che finisce per spingere uno dei suoi leader più audaci e intelligenti, D'Amato, persino nelle braccia di un demagogo come Luigi de Magistris, una coraggiosa guida di Confindustria come Emma Marcegaglia a seguire la linea di Giuseppe Mussari, e un imprenditore di grande qualità come Giorgio Squinzi a cercare l'accordo con la Cgil piuttosto che con il più grande gruppo industriale privato.

Altri settori dei ceti medi si salvano da derive più arrischiate grazie alla saggezza di singoli, come Carlo Sangalli, presidente di Confcommercio e grande promotore della nuova intelligente associazione delle associazioni del ceto medio Rete Imprese Italia.

Tanti altri sono gli aspetti di come la base ristretta di uno Stato entrato in crisi nel 1992, si contragga ancora di più: se si considera come il candidato "progressista" in Lombardia (cioè nella regione più agricola d'Italia) Umberto Ambrosoli tratti da potenziali malfattori i coltivatori diretti di cui doveva conquistare il voto, si ha un'idea di come la sinistra dei "campi" nata coi Salvemini e i Gramsci si sia ormai rinchiusa (e con lei lo Stato che spesso ispira) nei salotti urbani capaci solo di ascoltare le battute dei Carlin Petrin. Analoghi ragionamenti si possono fare su certe derive contro i professionisti, magari condite anche a sinistra da furori liberistici. Simile riflessione si può svolgere sulla questione giovanile, dove il lungo flirt con il nichilismo sessantottesco ha determinato un blocco anti-giovani (vedi i vari compromessi sostenuti dalla Cgil sin dal governo Dini) e in particolare anti lavoro tecnico-manuale: posizione che ha finito per influenzare anche settori del centrodestra.

Il lungo sbandamento dello Stato, che non di rado ha creduto di poter risolvere le

grandi questioni con mezzi puramente “tecnici”, ha contribuito, grazie anche all’esplosione del fenomeno della “magistratura combattente”, a peggiorare la questione meridionale, trasformando un problema già radicato e complesso come quello della criminalità organizzata in uno ancora più aggrovigliato.

È evidente che centrale nella questione meridionale è la presenza di questa articolata “criminalità” almeno in tre regioni (Sicilia, Calabria e Campania) ma di fronte a questo problema le vie possono essere solo due: o isolare i criminali o criminalizzare la società. La prima che fu al centro dell’ispirazione di Giovanni Falcone può portare a elementi decisivi di risanamento. Si considerino le vicende di due grandi sindaci che hanno agito in questo senso, Adriana Poli Bortone a Lecce e Vincenzo De Luca a Salerno. L’altra via – centrale per esempio nella demagogie anti Gava di un Antonio Bassolino – è evidente dove porta e quanto contribuisce, alla fine, a logorare lo Stato.

Ma citati alcuni degli aspetti che appaiono più evidenti dell’ulteriore restringimento delle basi sociali del nostro Stato, vale la pena di concentrarsi nel cercare alcune delle cause decisive di questa tendenza. A me pare, come accennavo all’inizio, che elemento essenziale – anche se certamente non unico – della tendenza di lungo periodo descritta sia quello del particolare sistema di influenze straniere alla base della vita del nostro Stato unitario: nata nel clima definito del congresso di Vienna, all’interno di un gioco di contrappesi anglo-francesi (con sullo sfondo la presenza di austriaci e russi) scosso dall’emergere imprevisto della Prussia e dalla crisi ingovernabile dell’Impero ottomano, l’Italia (grazie anche al genio di Camillo Benso di Cavour) si unifica grazie agli spazi che ci concedono Parigi e Londra. Quando i tedeschi aprono alla possibilità di nuovi assetti, non per nulla Giovanni Giolitti ha l’occasione – che non riesce a sfruttare – di allargare le basi dello Stato. Non ci riesce anche perché bloccato dall’asse monarchia-francesi nel 1915. Il nazionalismo fascista, poi, è consentito anche grazie all’influenza americana nel 1919, che crea un rapporto con l’ala più moderna della nostra industria (dalla Fiat alla Pirelli) consolidato nel dopo 1929 da Beneduce. Però la logica stessa fascista non può che consegnare la nazione all’alleanza con i nazisti. Un nuovo spazio si crea negli anni Ottanta, quando la crisi dell’Unione Sovietica e le basi per la riunificazione tedesca cedono terreno al riformismo craxiano, anche questo però sconfitto perché gli equilibri internazionali non gli concedono sufficiente tempo. Se questa analisi, come credo, contiene un elemento centrale di verità, si può considerare come le contraddizioni tra tedeschi e americani, la difficoltà di questi ultimi a governare gli scenari mediterranei e mediorientali (vedi oggi anche la crisi turca) potrebbero dare l’occasione all’Italia di giocare ruoli di mediazione e ricomposizione degli equilibri

internazionali che le consentano anche di costruire uno Stato dalle basi allargate (non vedo come si possa farlo senza una qualche forma di presidenzialismo) e non più condizionato da un rapporto tra vertici istituzionali, corpi statuali, ristretto *establishment* economico e sistema di influenze straniere che ha caratterizzato i nostri ormai oltre 150 anni di storia unitaria.

Mi pare che questo scenario di opportunità sia anche favorito dalla situazione della Chiesa, dove l'aspetto temporale del potere del Vaticano (uno degli elementi che hanno reso complessa l'opera di unificazione nazionale) sta perdendo di peso, dove la surroga anticomunista ha esaurito la sua funzione, dove anche certi cedimenti al secolarismo in funzione anticomunista non sono più necessari e un certo tipo di egemonia della civiltà greco-giudaico-cristiana affermatasi dal Cinquecento in poi sta andando in crisi, ponendo la questione di un confronto con antropologie come quelle islamica e confuciana diverse dalla nostra, che dunque richiedono un rinvigorimento delle nostre ragioni morali e culturali.

LA CRISI DELLA SOVRANITÀ POLITICA NEL SISTEMA ITALIANO

di *Adriano Soi*

L'erosione della sovranità politica è un fenomeno che oggi riguarda in primo luogo lo Stato, l'ente politico sovrano per definizione, in quanto *superiorem non recognoscens*, come si diceva un tempo. Si tratta di un processo assai diffuso e non solamente in Italia, anche se nel nostro Paese esso ha assunto andamenti ed effetti del tutto particolari, in ragione delle vicende storiche che hanno condotto alla nascita dello Stato unitario e ne hanno segnato i primi centocinquanta anni di vita.

In estrema sintesi, si può dire che fin dai suoi inizi lo Stato italiano ha dovuto scontare, a più riprese, con varia intensità e differenti motivazioni, un consistente deficit di legittimazione presso settori tutt'altro che irrilevanti della società. L'8 settembre del 1943 fu difficile per molti capire persino "dove" fosse lo Stato. I problemi ricorrenti sul piano della coesione nazionale e l'endemica debolezza delle classi dirigenti completano un quadro in cui parlare di crisi della sovranità è come dire che piove o, forse, diluvia sul bagnato.

Oggi lo Stato non è più il "monopolista" del potere politico organizzato e deve "riconoscere" non solamente entità "superiori", come le organizzazioni internazionali o sovranazionali (nel caso dell'Italia, l'ONU e la UE) ma anche enti e soggetti un tempo sotto-ordinati (in Italia, e solo per rimanere agli enti politici territoriali, soprattutto le Regioni e insieme ad esse, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Provincie e i Comuni, tutti formalmente equiordinati allo Stato).

"Riconoscere" ha voluto dire, in tutti i casi, cedere importanti quote di potere politico decisionale. Per quanto riguarda l'Unione Europea, oltre al trasferimento della politica monetaria e di bilancio, si è sostanzialmente ceduta la disciplina del rapporto tra Stato e mercato, in una cornice di decise liberalizzazioni. Un'importante quota di decisioni regolatorie è passata alla UE e grandi spazi sono stati aperti alle scelte dei privati, considerati sia come singoli che collettivamente, come "mercati". Alle Regioni è stata trasferita un'importante quota di poteri legislativi, teoricamente destinata ad ampliarsi per effetto della "clausola residuale", che gioca a sfavore dello Stato. Dire che lo Stato perde potere significa concretamente che – in termini istituzionali – perdono potere Governo e Parlamento e che – in termini politici – perdono potere i partiti.

Ma se, fino alla metà degli anni Settanta, del Parlamento si celebrava la “centralità” e dei partiti si sperimentava l’onnipresenza e la crescente attitudine onnivora – e dunque un riequilibrio nella distribuzione del potere che fosse a loro svantaggio poteva non suonare scandaloso - per il Governo la situazione era del tutto diversa. Nel disegno costituzionale il Governo era il più debole tra gli organi di vertice; su di esso pesava, come un macigno, la “paura del tiranno” ereditata dal fascismo e Nenni poteva legittimamente dire che nella stanza dei bottoni di questi ultimi non aveva trovato traccia.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri era lungi dal somigliare a un Premier o a un Cancelliere – per non parlare di un Presidente della Repubblica eletto dal popolo – e la struttura amministrativa di Palazzo Chigi era fragile e priva di personale stabile. Le divisioni interne della Democrazia Cristiana rendevano il Presidente del Consiglio di turno ostaggio di mutevoli accordi tra correnti e i ministri rispondevano molto più ai capi di queste ultime che non al Presidente del Consiglio. La legge elettorale proporzionale faceva il resto.

In queste condizioni, l’obiettivo di un disegno riformatore doveva piuttosto essere – ed in effetti era, almeno per quanto riguardava i partecipi laici – il rafforzamento dell’istituzione Governo: maggiori poteri di indirizzo e coordinamento al Presidente del Consiglio, in modo da superare il cosiddetto governo “per ministeri”, maggiore “presa” del Governo sui calendari e sui tempi parlamentari, drastica riduzione del voto segreto in Parlamento per disinnescare l’arma dei “franchi tiratori”. Sullo sfondo, in alternativa, la “madre di tutte le riforme”: il passaggio a un sistema presidenziale, di taglio statunitense o francese che fosse.

Qualcosa successe, sul finire degli anni Ottanta, con la legge 400/1988 sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio e la riforma dei regolamenti parlamentari in senso moderatamente favorevole al Governo. Ma era davvero poco, se confrontato con quanto andava succedendo nel contempo, e soprattutto, con quanto sarebbe successo di lì a pochi anni.

Non vi era, infatti, solamente il processo di cessione della sovranità all’esterno del sistema di cui abbiamo detto – che riguardava a un tempo Stato e Governo – ma c’era anche la redistribuzione del potere decisionale all’interno del sistema politico nazionale, che colpiva il Governo prima di tutto, cumulando dunque i suoi effetti con la prima.

In rapida sintesi basti pensare: alla crescita del ruolo istituzionale del Consiglio superiore della magistratura, che accompagnava e, in parte, rifletteva il fenomeno della cosiddetta “supplenza” della magistratura nei confronti della politica in tema di lotta al

terrorismo, alle grandi organizzazioni criminali di stampo mafioso e alla devastazione del patrimonio ambientale (l'unico segno in controtendenza fu, su questo terreno, il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati, rimasto però sostanzialmente privo di attuazione pratica); all'espansione del potere contrattuale dei sindacati a partire dall'approvazione dello Statuto dei lavoratori; alla crescente capacità delle organizzazioni dei lavoratori di influenzare scelte legislative e di governo; la crescita del ruolo di Regioni e Comuni, prima con le leggi sull'elezione diretta di sindaci e presidenti di Regione, poi con la riforma del Titolo V.

All'inizio degli anni Novanta, le stragi mafiose ricordarono a tutti, nel più terribile e tragico dei modi, di quale natura ed entità fosse la carenza di sovranità dello Stato in alcune regioni italiane: un problema ancora irrisolto, nonostante l'abnegazione e il sacrificio di quanti, in divisa o in abiti civili, non hanno lesinato il proprio impegno nell'assolvimento di una missione gravosa, spesso eroica, sempre meritevole di profonda riconoscenza da parte di tutti gli italiani onesti.

Quei terribili momenti, la contemporanea vicenda di Tangentopoli e i due referendum sul sistema elettorale determinarono una profonda delegittimazione della classe politica, che reagì ritraendosi e cedendo ancora altro potere: rinuncia alle prerogative costituzionali dei parlamentari nei confronti dell'Autorità Giudiziaria, fuoriuscita della politica dall'economia con la fine delle Partecipazione Statali (e, purtroppo, con ogni forma di politica industriale) abolizione di diverse situazioni di monopolio e conseguente apertura di alcuni importanti mercati.

Non erano passati trent'anni dalla fine del miracolo economico; la classe politica che lo aveva guidato o che con esso era cresciuta era stata, in buona parte, spazzata via; il potere dei partiti era fortemente ridotto rispetto al decennio precedente, l'istituzione Governo più debole che mai. Rimaneva la necessità delle riforme, da quelle istituzionali a quelle delle strutture fondamentali per il Sistema Paese.

Oggi, a vent'anni da quegli avvenimenti, la delegittimazione della classe politica è davvero ai massimi storici dall'avvento della Repubblica, delle riforme non si è vista nemmeno l'ombra, o quasi. Dell'unica che si è realizzata a livello costituzionale, quella del Titolo V, avremmo fatto volentieri a meno.

Per il resto, le opere "legislative" erette in questo periodo e degne di nota sono sostanzialmente due: la riforma delle pensioni – che sembra tenere, salvo sorprese sempre possibili in una materia spesso "imperscrutabile" anche agli addetti ai lavori o sedicenti tali – e la riforma delle pubbliche amministrazioni realizzata, nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, con le leggi "Bassanini".

Le pubbliche amministrazioni governative o comunque centrali, sono la principale leva per realizzare l'indirizzo politico sottoposto al giudizio degli elettori durante la campagna elettorale. La lotta politica è, al fondo, confronto di idee per la conquista della "macchina" dello Stato-Governo e una parte non secondaria di queste idee dovrebbe riguardare, di norma, proprio l'Amministrazione, i suoi modi di lavorare, la sua organizzazione, le risorse umane che vi operano, le sue missioni, il suo rapporto con i responsabili politici.

Molto spesso, però, i Governi vanno a caccia del risultato immediato e purchessia o, peggio, si limitano all'annuncio. Ultimamente, anche ai tagli lineari, che coniugano l'uno e l'altro con risultati quasi sempre perversi. Le leggi Bassanini, da questo punto di vista, costituirono un'eccezione, puntando con chiarezza ad un risultato strategico: la "separazione tra politica e amministrazione", in una situazione che vedeva ancora accentrata nei ministri la maggior parte dei poteri decisionali (le cose stavano più o meno come vent'anni prima, quando Massimo Severo Giannini, ministro per la Funzione Pubblica, rimase sbalordito per la quantità enorme di provvedimenti che arrivavano alla sua firma, molti dei quali di scarsissimo rilievo e privi di ogni discrezionalità). La scelta fu, in poche parole, la seguente: ai ministri le scelte di indirizzo politico (atti normativi, direttive, allocazione delle risorse, scelta dei dirigenti, nuovi poteri di controllo e valutazione delle prestazioni) ai dirigenti la responsabilità amministrativa dell'attuazione di quelle scelte. Si usciva, insomma, dall'era in cui "i ministri passavano ma i direttori generali rimanevano" e si tentava di inaugurare quella in cui i ministri avrebbero dovuto esercitare la responsabilità politica e controllare la leale, efficiente ed efficace attuazione delle loro scelte da parte dei dirigenti amministrativo da loro scelti, potendo rimuoverli nel caso di rendimento insufficiente.

Insomma, considerata dal punto di vista della redistribuzione del potere di decisione politico-amministrativa, il "Governo" continuava a cedere potere ad altri soggetti, in questo caso l'alta burocrazia, gli specialisti della "diretta collaborazione" e dell'"alta amministrazione". Ma, almeno sulla carta, questa volta la cessione di rilevanti quote del potere di amministrazione diretta era compensata dall'acquisizione di "poteri nuovi", quelli di controllo interno ai fini della valutazione delle prestazioni dell'amministrazione in termini sia di efficienza che di efficacia.

Questi poteri avrebbero dovuto rappresentare l'anello di chiusura della riforma, il vero snodo frizionale tra politica e amministrazione; la loro introduzione – che sarebbe stata una vera iniezione di "privato" in un contesto "pubblico" fino ad allora assolutamente estraneo a quel tipo di attività e strumenti – ha determinato invece una

vera e propria crisi di rigetto ed è rimasta sulla carta, ciò che ha sostanzialmente fatto fallire la riforma.

Invece della separazione tra politica e amministrazione, si è realizzata una condizione di sostanziale “separatezza” tra ministri e alta dirigenza, alla quale i primi, in larga misura emarginati dai processi decisionali, reagiscono con l’abuso della leva dello *spoils system*. Se fosse lecita una battuta, più che di “separazione” bisognerebbe parlare di “divorzio” tra politica e amministrazione.

Ciò non ha migliorato la qualità delle decisioni che, invece, risultano spesso tardive e insoddisfacenti, sia perché le istruttorie privilegiano gli aspetti formali anziché quelli legati all’individuazione della soluzione più efficace – ciò che dipende in larga misura dalla mancata introduzione dei nuovi strumenti di misurazione, valutazione e controllo dell’azione amministrativa – sia a causa dello scarso coinvolgimento dei livelli dirigenziali intermedi.

Il risultato complessivo è che i modelli organizzativi sono spesso obsoleti e molti processi produttivi sono d’impianto sostanzialmente pre-tayloristico; anni di blocco delle assunzioni hanno fortemente elevato l’età media del personale, e ciò rende assai problematici molti processi innovativi, specialmente quelli legati alla digitalizzazione. In queste condizioni, è assai difficile vedere nella PA uno strumento a disposizione dei Governi per azioni di effettiva modernizzazione, utili a incrementare la competitività del sistema Paese.

Le Pubbliche Amministrazioni italiane, nella stragrande maggioranza dei casi, appaiono in grado di svolgere soprattutto le funzioni ordinarie, per non dire elementari. Le “isole felici” per fortuna esistono ancora, sono anche rilevanti per efficienza e qualità del prodotto, ma sono poche e sono collocate prevalentemente al centro.

Se tutto ciò è vero, è altrettanto vero che sul rendimento delle Pubbliche Amministrazioni incidono fortemente fattori esterni, il più potente dei quali è l’assetto degli interessi che attorno ad essa ruotano. Interessi solidamente strutturati, il cui risultato complessivo è quello ingabbiare non solo i pubblici poteri ma, più in generale, di bloccare le potenzialità di sviluppo della società italiana.

Il prodotto più diretto di questo paralizzante groviglio di interessi corporativi di stampo pervicacemente conservatore – che da più di venti anni impedisce al Paese di crescere – è la pessima qualità della legislazione, troppo spesso oscura, intrusiva nei diritti dei cittadini, fonte di complicazioni e di contenziosi, i quali nascono anche, per altro verso, dalla confusione e dall’indeterminatezza delle norme sull’assetto federale dello Stato, l’altra causa dello stato davvero preoccupante, in cui si trova oggi l’apparato

pubblico italiano, così al centro come in periferia.

In questa situazione, prendersela con l'Europa, come molti fanno, può essere al più una via di fuga, non certo un'ipotesi di soluzione dei problemi. È chiaro che oggi agli italiani l'Unione Europea, così com'è, non piace. Ed è altrettanto vero che se l'Unione Europea non esce dal collo di bottiglia in cui si trova finirà con lo scomparire dal novero dei soggetti che si confrontano nello scenario globalizzato. Un rischio che per l'Italia è già una concreta realtà. In altre parole: non solo non potremo mai salvarci da soli, ma il rischio vero è che non ce la faccia nemmeno l'Unione. Quindi dobbiamo rimanere sulla barca e remare tutti in una direzione: non è detto che sia sufficiente, ma se ci buttassimo a mare per tentare di raggiungere la riva a nuoto, affogheremmo.

Certamente è lecito chiedersi quale senso abbia un Patto di stabilità che impedisce al comune di Olbia di spendere fondi, che pure ha, per mettere in sicurezza i suoi canali. Ne ha un po' meno cullarsi nell'idea che il nostro futuro possa trovare una chiave risolutiva in azioni tendenti a ottenere allentamenti dei vincoli di bilancio, per i quali è faticoso o, se si vuole, fantasioso intravedere maggioranze a livello comunitario.

Per restare in Europa e sperare di uscire dalla crisi bisogna smettere di usarla come un alibi e fare da noi, a casa nostra, le riforme che molti invocano da vent'anni. Non perché ce le chiede l'Unione, ma perché solo l'alleanza tra una politica parassita e priva di idee e un forte novero di corporazioni ferocemente schierate a difesa di indifendibili privilegi le ha sin qui rese impossibili.

L'Unione non ci fa più brutti di quelli che siamo: è come uno specchio, non nasconde le nostre rughe, semplicemente le rende evidenti. L'Unione è come una bicicletta: può portarci lontano, ma a condizione che risaliamo in sella e pedaliamo. Se sapremo fare questo, nessuno potrà più chiederci di fare "i compiti a casa". Torneremo a sedere al tavolo europeo in condizioni di parità, e a quel punto potremo incidere sulle scelte politiche comuni.

Dobbiamo fare i "compiti per l'Italia", e il problema è da dove cominciare, perché quando si fa politica non si scrive sotto dettatura ma si fissano priorità. Dato che, al momento, la scarsità di risorse finanziarie è paralizzante, per invertire la tendenza occorre partire dagli interventi strutturali, che costano meno, creano consenso e convinzione sulla possibilità di invertire la tendenza, pongono le condizioni per risparmiare risorse e dedicarle allo sviluppo.

In sintesi (ed in non più di un anno) servono: riforme istituzionali a livello centrale; riduzione dei livelli territoriali di governo da tre a due, riducendo i poteri normativi e amministrativi delle Regioni; riforma delle Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali

(la *spending review* è solo un mezzo, ciò che conta è l'idea che si ha del perimetro dell'intervento pubblico, con riferimento, ad esempio, delle società di pubblici servizi in ambito locale); riforma della giustizia civile e del mercato del lavoro. Se nel frattempo privatizzazioni, dismissioni e lotta all'evasione avranno creato i margini finanziari, si dovrà investire su ricerca e istruzione.

Ma per fare ciò occorre un diverso approccio ai problemi della politica italiana: un approccio sistemico, consistente nel ripensare l'Italia guardando all'Europa come fonte di opportunità, oltre che di vincoli. Opportunità che, naturalmente, occorre essere in grado di cogliere. Ma fino ad oggi non ne siamo stati capaci. Riuscirci, vorrà dire anche saper ricostruire quel nucleo indispensabile di sovranità politica che ha il suo perno nell'esecutivo ed è oggi talmente fragile da risultare quasi invisibile.

IL DEBITO COME VINCOLO ALLO SPAZIO DI MANOVRA DELLO STATO ITALIANO NEL CONTESTO EUROPEO: MOTIVAZIONI E PROSPETTIVE

di Michele Fratianni, Paolo Savona e Antonio Maria Rinaldi

1. Alcune considerazioni sul debito pubblico

Il tema del debito pubblico ha ultimamente animato il dibattito politico e sociale italiano, essendo considerato uno degli elementi principali di destabilizzazione e di condizionamento delle scelte di politica economica nel contesto dell'appartenenza all'area valutaria europea.

Per il nostro Paese, l'entità del debito ha storicamente rappresentato un elemento importante per identificare il ruolo che i governi hanno svolto a supporto dell'economia con il conseguente impiego di risorse pubbliche: innanzitutto, per il peso della cosiddetta *"rent-seeking society"* (società della ricerca di rendita), il principale ostacolo alla riduzione della spesa pubblica. Questa espressione, utilizzata nella letteratura economica anglosassone e che si applica all'Italia come evoluzione del nostro clientelismo, individua il concetto per il quale la classe politica e quella burocratica di un Paese sollecitano ed ottengono "rendite" per applicare discrezionalmente la propria autorità legale nell'accordare benefici. Anche i partiti che hanno guidato il Paese a partire dalla fine degli Settanta hanno utilizzato il debito pubblico come strumento di consenso, per risolvere richieste contrastanti da parte dell'elettorato e quindi ottenere stabilità sociale. E, d'altra parte, la "sottomissione" della politica italiana alla sempre maggior forza dell'oligarchia giuridico-amministrativa nazionale e europea ha condizionato non poco le scelte di politica economica unitamente ai sempre più stringenti vincoli esterni dei Trattati e degli accordi europei. Il vincolo esterno è sempre stato interpretato dalla classe politica come una sorta di tutela, a garanzia che si procedesse verso obiettivi che altrimenti difficilmente sarebbero stati perseguiti. Pertanto, l'entità del debito pubblico e i limitati mezzi per la sua gestione, come vedremo in seguito, rappresentano un problema fondamentale con riflessi importanti nella vita politica, in quanto ne influenza enormemente le scelte e determina sempre più conflittualità e scollamento nelle relazioni tra istituzioni e cittadini.

Quale può essere considerata la soglia fra "sostenibilità" e "insostenibilità" di un debito pubblico? Questo tema, molto dibattuto nella letteratura economica, è stato

riproposto all'attenzione dei *policy maker* da Reinhart e Rogoff (2010): utilizzando un campione di 20 paesi industrializzati per un periodo che va dal 1946 al 2009 ottengono che la soglia al di là della quale il debito ha un effetto boomerang sulla crescita economica è nel rapporto del 90 per cento sul PIL. L'esistenza di una soglia precisa fra "normalità" e "anormalità" del rapporto debito-PIL è comunque un tema molto controverso. Ad esempio, Panizza e Presbitero (2013) trovano che tale soglia risulta sensibile al campione statistico e alla metodologia seguita. In aggiunta, il risultato-clou dello studio di Reinhart e Rogoff è stato notevolmente inficiato dall'omissione di importanti osservazioni presenti nel loro campione, da procedure statistiche dubbie e da errori di calcolo (Herndon et al., 2013). In sintesi, non esiste una regola meccanica che divida la serie temporale del rapporto fra debito pubblico e PIL fra zone tranquille e zone pericolose. Ciononostante, pur scontando la precarietà dell'inferenza statistica, non si può negare che, al crescere di tale rapporto, si rischia di entrare nella zona pericolosa dell'insostenibilità del debito. Questa è la situazione italiana, per come è possibile valutarla in teoria ma, ancor più, per come la valuta il mercato.

2. I modi per risolvere il problema del debito pubblico

Le diverse tecniche a disposizione della politica economica e monetaria, seguite dai governi di tutto il mondo nei confronti delle rispettive finanze pubbliche, danno lo spunto per classificare le scelte utilizzate per la gestione degli eccessi di debito pubblico. Per "problema del debito pubblico" si intende la necessità di mantenere sostenibile il suo livello e, entro limiti (o parametri) prefissati, i flussi finanziari a esso correlati che, se disattesi, comportano più o meno automaticamente interventi più radicali tesi al suo contenimento. A tal fine, possiamo individuare essenzialmente quattro diverse tecniche a disposizione della politica economica e monetaria per la sua gestione:

1. Monetizzazione del debito e inflazione;
2. Provvedimenti fiscali (rimborso attraverso surplus di bilancio ottenibili con maggiore pressione fiscale e/o minori spese o cessione di patrimonio pubblico);
3. Rinegoziazione dei termini contrattuali (tempi di rimborso/consolidamento; tassi; valuta di denominazione e concessioni di collaterale) direttamente con i detentori del debito o con un'organizzazione pubblica sorretta da organizzazioni sovranazionali che intervenga per garantire il rimborso ed evitare attacchi speculativi;
4. Rifiuto di rimborsarlo in tutto o in parte (*default soft o hard*).

2.1 Monetizzazione del debito e inflazione

Essenzialmente vi sono due forme di monetizzazione del debito: quella compiuta all'atto del rimborso e quella all'atto dell'emissione e della sua circolazione. Va precisato che il debito pubblico di una nazione, se espresso nella stessa moneta del Paese che lo emette, giunto a scadenza può essere sempre rimborsato obbligando l'Istituto di emissione a immettere nel sistema base monetaria per estinguerlo. Se invece è denominato in una moneta straniera le autorità monetarie devono attingere la valuta necessaria dalle riserve ufficiali, o in alternativa se la devono procurare sul mercato, offrendo in cambio base monetaria domestica.

Un caso particolare è chiaramente rappresentato dal debito pubblico italiano denominato nella valuta euro, ossia in una moneta che, pur essendo la sua, il Paese non può emettere direttamente ma tramite un'istituzione sovranazionale come la BCE; all'atto del rimborso, il debito dei Paesi membri dell'euro segue pertanto sorti assimilabili come se fosse denominato in una moneta straniera. Questo è uno dei punti cardine dell'idea che moneta e Stato, in Europa l'unione politica, non possano essere scissi e la *coronation theory* sia una idea sbagliata.

Le fattispecie più importanti della monetizzazione sono quelle attuate all'atto del collocamento (ossia sul mercato primario) o della circolazione (sul mercato secondario) dei titoli del debito pubblico, creando in questo modo base monetaria diretta e indiretta attraverso il canale del Tesoro. Questa pratica, se utilizzata con una certa sistematicità, può creare un habitat inflazionistico a causa degli effetti dell'aumento della massa monetaria che ne consegue. La monetizzazione è una tecnica usata dalla quasi totalità delle banche centrali, chiamate a svolgere, volontariamente od obbligatoriamente, la funzione di "prestatrici di ultima istanza". Se questo tipo di intervento diviene fisiologico in un'ottica di sana e corretta politica monetaria sia nelle quantità che nei livelli dei tassi d'interesse ottenuti, ossia quando assume per dimensioni e per continuità di intervento il ruolo di principale mezzo per la sottoscrizione dei titoli di Stato, l'effetto inevitabile è quello di produrre, in aggiunta a inflazione, disordine sui mercati reali e finanziari, soprattutto quando questa politica cessa di operare.

Il caso classico utilizzato come limite di riferimento è quello seguito dalla *Reichsbank* nella Repubblica di Weimar, che nel periodo fra le due guerre mondiali creò base monetaria per finanziare le immense esigenze derivanti dal debito contratto per rifondere i danni di guerra agli alleati (Bresciani-Turroni 1931). Il ricorso alla monetizzazione del debito tende a risolvere il fardello del debito dimezzandone il valore reale attraverso una svalutazione continua e costante della valuta in cui è espresso.

Nel caso dell'eurozona, la Banca Centrale Europea, nonostante lo statuto e il regolamento non vieti esplicitamente l'intervento nel mercato secondario, è in ogni caso influenzata nella sua attività dalla volontà consolidata di non dare supporto alle emissioni dei titoli dei paesi euro-dotati. Tuttavia si è ritagliata uno spazio, durante la crisi dei debiti sovrani, per intervenire sul mercato per stabilizzare i corsi dei titoli pubblici dei Paesi membri, al fine di impedire che le divergenze tra gli spread richiesti per il rischio finissero con il divergere eccessivamente creando instabilità monetaria e bancaria. La BCE, di concerto con le istituzioni europee, ha surrogato la monetizzazione legandola a "condizionalità", ossia a processi interni di aggiustamento degli squilibri di tipo deflazionistico, attenuati da meccanismi tecnici di stabilizzazione conosciuti più comunemente come fondi "salva-Stati"; in ordine cronologico ricordiamo il FESF (Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria), il MESF (Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria) e ultimo l'ESM (Meccanismo Europeo di Stabilità). Quando la BCE utilizza questi fondi, la monetizzazione del debito pubblico comporta essenzialmente solo una diversa distribuzione della liquidità, non un suo incremento e, conseguentemente, non conduce, *ceteris paribus*, a maggiore inflazione.

2.2 Ricorso alla fiscalità

Altro mezzo classico praticato per risolvere – o almeno ridurre – l'entità dei disavanzi e l'entità degli stock di debito pubblico accumulato, è il ricorso alla fiscalità nei suoi complementari aspetti: aumento dell'imposizione tributaria e riduzione della spesa. Se si opera solo o prevalentemente sulla pressione fiscale la politica è principalmente finalizzata al sostentamento del fabbisogno di spesa primario e degli interessi sul debito. Questa scelta, invece del taglio della spesa, trova la sua validità e supporto quando viene attuata in presenza di cicli espansivi dell'economia, in quanto il prelievo fiscale influisce marginalmente sulla determinazione del saggio di crescita del PIL.

Vi è inoltre una corrente politica di pensiero la quale, cosciente che la pressione fiscale sui redditi finisce con l'incidere anche su quelli bassi, sposta le mire sui risparmi accumulati, proponendo imposizioni patrimoniali giustificate con istanze generiche di equità distributiva ma, di fatto, sostenute dal rifiuto di operare sulla spesa.

La mancata volontà di andare verso soluzioni europee di sistemazione degli stock di debito pubblico, come ad esempio con la mutualità o l'emissione di bond con garanzia comune per passare a una seria politica comune di rigore fiscale non deflazionistico, rende il consolidamento del debito pubblico qui proposto meno rivoluzionario di quanto possa sembrare.

Di fronte a una probabilità non remota che il debito italiano entri in crisi irreversibile dopo aver impresso alla crescita del reddito e dell'occupazione una tendenza strutturale negativa, si ritiene che i possessori di titoli del debito pubblico residenti e non residenti e gli elettori preferiscano una rimodulazione "meditata" a un arbitrario e repentino prelievo forzoso sui conti correnti bancari e una tassazione sul resto del patrimonio, ivi compresi i titoli pubblici stessi, di dimensioni significative.

Inoltre una credibile e seria proposta concepita e realizzata a livello nazionale consentirebbe al nostro Paese di non sottostare ai potenziali "rischi" di un asservimento "forzoso" dei propri asset patrimoniali così come previsti dal regolamento attuativo del MES e dalla proposta avanzata con la costituzione di un Redemption Fund (RF), con consenso in ambito della Commissione europea, dal cosiddetto "Consiglio dei Cinque", massimo organo consultivo e propositivo in temi economici alla diretta dipendenza della Cancelleria. Infatti il MES prevede in caso di utilizzo, non solo il rispetto dei dettami previsti dal Fiscal Compact, ma anche la messa a disposizione degli asset a garanzia degli impegni finanziari sostenuti a supporto dei titoli di debito pubblico, mentre il citato Redemption Fund, in ottemperanza alla norma del Patto di Stabilità sulla riduzione di un 5% annuo per vent'anni sull'eccedenza del 60% del rapporto debito pubblico PIL, propone la costituzione di un fondo, per l'appunto il RF, dove far confluire queste eccedenze e richiedere contestualmente agli Stati, a titolo di garanzia collaterale, sia beni patrimoniali, disponibilità auree e asservimento diretto di fiscalità, come ad esempio l'intero gettito IVA, prodotto dalle nazioni che partecipano al fondo di redenzione. Questi meccanismi farebbero immancabilmente protendere più agli interessi dei creditori che dei debitori secondo logiche più assimilabili a liquidatori che a cessioni con criteri di mercato e soprattutto privando il nostro Paese di qualsiasi potere decisionale sulla gestione della vendita dei beni patrimoniali.

2.3 Rinegoziazione e default

Come nelle tecniche e nelle prassi utilizzate per la rinegoziazione dei debiti delle imprese produttive e società finanziarie in situazioni di crisi, anche per i debiti sovrani si possono applicare le medesime metodologie nel caso in cui le finanze pubbliche non siano più in condizione di assicurare la corresponsione degli interessi e/o i rimborsi del capitale alle naturali scadenze. Queste tecniche sono utilizzate quando non sono più disponibili o attuabili altre forme tra quelle sopra esposte, e nel caso di appartenenza ad aree valutarie comuni, dal contesto che si può creare dall'impossibilità del rispetto dei vincoli esterni.

Quando vengono esauriti i tentativi di ricorrere a proposte di sostegno finanziario dei vari organismi sovranazionali e gli Stati debitori valutano di non poter fronteggiare la situazione, non resta che affidare la soluzione del problema del debito pubblico a forme di default. Nel caso in cui le condizioni e le prospettive future finanziarie del paese lo consentano, si può arrivare a una forma *soft* di consolidamento, ossia un parziale *default*. Ciò richiede l'avvio di una negoziazione con i grandi detentori dei titoli, soprattutto esteri, sull'entità del mancato rimborso e sulle condizioni di rimborso del resto. Questa tecnica, applicata al caso del debito greco in difficoltà, è nata dall'impossibilità di monetizzare il debito, avendo rinunciato alla sovranità monetaria con l'adozione dell'euro e quindi ricadendo nel caso già ricordato di debito denominato in moneta straniera.

Nei casi più estremi, in cui la situazione finanziaria del Paese non consente forme alternative sostenibili di moratorie o di rinegoziazione, è necessario procedere a una forma di *hard default*. In questo caso il Paese si trova nelle condizioni oggettive di non essere più in grado né di corrispondere gli interessi, né di poter procedere al rimborso del capitale del debito emesso nei termini previsti all'atto delle emissioni. È la situazione limite in cui si è trovata all'inizio degli anni 2000 l'Argentina, la quale dichiarò unilateralmente il *default* sul proprio debito.

3. La nostra proposta in breve. Motivazioni

È opportuno premettere, innanzitutto, che le conoscenze empiriche, pur con tutti i loro limiti, indicano che il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia ha oltrepassato la soglia di sostenibilità, anche in funzione dei limitati mezzi a disposizione della nostra politica economica, la quale si trova di fronte al bivio se accettare una deflazione indotta dalla *fiscal austerity* o ricorrere a soluzioni alternative straordinarie come la cessione del patrimonio pubblico e/o la rimodulazione dei termini contrattuali del debito pubblico.

I mercati finanziari internazionali, infatti, esprimono ormai un giudizio di non sostenibilità del nostro debito pubblico, come per altri Paesi membri del Sud dell'area euro. La persistenza di uno spread elevato indica che si è rotta di fatto l'unità monetaria dell'area euro e che la BCE può porvi rimedio solo agendo come prestatore di ultima istanza, con le conseguenze inflazionistiche ben note, temute dalla *Bundesbank* e supportate dalla maggioranza dell'opinione pubblica tedesca.

I vari Trattati, soprattutto quello di Maastricht, non hanno avuto la lungimiranza o la capacità politica di allestire meccanismi compensativi che si sono mostrati

fondamentali in unioni monetarie ritenute ottimali, come quella degli Stati Uniti, che hanno sopravvissuto alla severa verifica del tempo. L'area euro è paragonabile a un edificio costruito in zona sismica, ma senza i necessari criteri anti-sismici. Senza rafforzamenti adeguati tale area è destinata a implodere probabilmente sul piano monetario – anche se esistono strumenti per impedirlo – e certamente su quello produttivo-occupazionale, dove gli strumenti a disposizione sono decisamente minori e comunque difficilmente attivabili.

L'Italia, nazione storicamente con elevato debito pubblico e finanze pubbliche precarie, è particolarmente penalizzata dalla fragilità dell'architettura dell'area euro. Il nostro Paese non è mai riuscito a migliorare strutturalmente i parametri di convergenza del debito pubblico in rapporto al PIL. Inoltre, i parametri previsti per i deficit di bilancio pubblico vengono ridotti al di fuori delle procedure giuridiche dei Trattati, come nel caso del “fiscal compact” (Guarino, 2012 e 2013), e si perdono anche i margini di scelta discrezionali a livello nazionale. Gli stessi regolamenti e indirizzi di politica monetaria presi dalla BCE, lungi dal compensarli, hanno amplificato i disagi finanziari in cui sono ormai precipitate le finanze pubbliche di mezza Europa. L'intransigenza tedesca nel non voler concedere compensazioni in cambio dell'enorme vantaggio di cui sta godendo, per l'appartenenza a un'Unione monetaria che le permette di mantenere un tasso di cambio sottovalutato rispetto ai fondamentali della sua economia e accumulare un surplus di parte corrente della bilancia estera da tempo superiore a quello della Cina, ha contribuito al processo di insostenibilità del debito pubblico che affligge i Paesi al Sud dell'area euro.

In estrema sintesi, l'aver superato i limiti di sostenibilità del debito pubblico comporta la ricerca continua di avanzi primari elevati e persistenti nel tempo ed innalza la probabilità che questa politica non possa essere attuata, aumentando il rischio di dover ricorrere a un default. L'alternativa è di agire sugli stock, rinegoziando i termini contrattuali del debito pubblico e allo stesso tempo cedendo il patrimonio pubblico. L'eccezionalità della proposta scaturisce dall'eccezionalità delle condizioni attuali che non trovano cura efficace con la strategia dei flussi.

4. Punti essenziali della proposta

La soluzione da noi proposta è quella di una rimodulazione dei termini contrattuali del debito pubblico in circolazione che preveda sia un consolidamento temporale, che si tramuterebbe per una parte dei titoli emessi in una posticipazione delle scadenze, sia

una diversa determinazione degli interessi da corrispondere ai detentori di tale debito. Inoltre, lo schema deve essere estremamente semplice nella sua costruzione e applicazione e contestualmente prevedere dei meccanismi di compensazione per mitigare i disagi provocati dalla rimodulazione stessa, con particolare riferimento agli effetti nei bilanci societari e le prevedibili integrazioni agli scarti nei contratti di mutui e di finanziamento. Particolare attenzione va rivolta al sistema bancario e assicurativo, essendo i titoli pubblici il principale strumento di garanzia collaterale previsto dai regolamenti e dagli organi di controllo.

È importante sottolineare che in forza del Trattato sottostante il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) i paesi membri devono applicare le cosiddette clausole di azione collettiva (CAC) sui nuovi titoli di Stato con scadenza superiore a 12 mesi e con la prima cedola a partire dal 1 gennaio del 2013. Le CAC prevedono che i termini e le condizioni dei titoli di Stato sono modificabili se lo Stato e una percentuale dei detentori di titoli trovano un accordo (Cardenà 2013). Raggiunto l'accordo, le modifiche contrattuali sono applicate a tutti i detentori di titoli. In altri termini, le nuove CAC permettono a un Paese in crisi, come lo è l'Italia, di convertire vecchio debito a medio e lungo termine in "nuovo debito" con scadenze e cedole diverse da quelle previste sul "vecchio debito".

In ogni caso, anche se la legislazione europea prevede la possibilità di estendere l'obbligatorietà alla totalità dei detentori secondo quanto descritto dalle clausole di azione collettiva (CAC) appena esposte, riteniamo che la nostra proposta di rimodulazione debba essere effettuata con il criterio della volontarietà. Gli aderenti alla rimodulazione secondo lo schema che sarà di seguito esposto, godranno dei vantaggi e delle tutele previste con le garanzie specifiche degli *asset* dello Stato messi a disposizione per l'alienazione per mezzo dello strumento del *warrant*, mentre i non aderenti continueranno con la detenzione dei titoli secondo gli originari regolamenti, senza tuttavia ulteriori garanzie in termini sia di rimborso capitale che di corresponsione interessi. In parole povere, coloro i quali aderiranno volontariamente alla rinegoziazione dei termini contrattuali originari all'emissione dei titoli pubblici secondo lo schema di rimodulazione da noi proposto, godranno di garanzie reali patrimoniali e potranno opzionare l'acquisto di quote di *asset* o di *asset* stessi, messi a disposizione dallo Stato, mentre coloro i quali non aderiranno potrebbero essere esposti a rischi futuri di rimodulazione con caratteristiche *hard* se la situazione macroeconomica italiana dovesse peggiorare in condizioni di dover consolidare con criteri diversi il proprio debito.

Si ritiene che un'operazione di questa portata debba essere sostenuta contestualmente

da una credibile e codificata dismissione di patrimonio pubblico, al fine di abbattere lo stock del debito per pari importo e contestualmente idonea nel rilanciare meccanismi di crescita. È altresì vero che esistono differenze sostanziali con le cessioni di partecipazioni pubbliche avviate nel 1992: allora lo Stato deteneva essenzialmente il 100% del capitale delle società da alienare, mentre ora tali percentuali si sono notevolmente ridotte a seguito delle cessioni avvenute nel tempo e il rischio concreto è di perderne il controllo. Inoltre, l'impossibilità di ricorrere alla "golden share", strumento non più utilizzabile per espresso divieto della Commissione Europea, espone ulteriormente le aziende pubbliche, ritenute vitali per la sicurezza nazionale, al possibile controllo della concorrenza estera. Pertanto aziende come Eni, Enel, Poste, FF.SS. potranno contribuire alle dismissioni con percentuali modeste di capitale per non essere oggetto di eventuali OPA che priverebbero lo Stato del controllo decisionale in settori strategici come quello energetico e dei trasporti. Saranno in ogni caso i consulenti nominati dal Governo a individuare le aziende e le percentuali di capitale cedibili tenendo conto delle considerazioni sopraesposte. Inoltre, sempre in omaggio al criterio della convenienza finanziaria, nel caso del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato adibito a sedi di amministrazioni centrali e periferiche, è necessario verificare se l'eventuale vendita a terzi costringa le stesse amministrazioni al pagamento di affitti a prezzi più onerosi se non il trasferimento in altri immobili esterni alla proprietà pubblica a costi più elevati rispetto ai benefici attesi.

5. Dettaglio della proposta

Oggetto del provvedimento sono tutti i titoli pubblici emessi dal Tesoro aventi la garanzia dello Stato così come previsto da Eurostat e dal regolamento ESA 95. Tutte le scadenze, previste dagli originari regolamenti d'emissione dei titoli interessati al provvedimento, sono posticipate almeno di 7 anni indipendentemente dalla tipologia e dalla vita residua, ad eccezione dei titoli la cui vita complessiva non è superiore ai 12 mesi.

Gli interessi da corrispondere, indipendentemente dalla tipologia dei titoli (tasso fisso, variabile, indicizzati), saranno determinati annualmente, con pagamento semestrale, sulla base di due indicatori: il 100% del dato ufficiale annuo del costo della vita italiano (misurato sugli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, FOI) e il 20% dell'eventuale tasso di crescita del PIL reale italiano.

Per ogni 1000 euro di valore nominale d'emissione di ciascun titolo oggetto del provvedimento verrà assegnato uno *warrant* proporzionale all'entità del valore degli *asset* che lo Stato deve mettere a disposizione per essere ceduti; lo *warrant* sarà negoziabile

sui mercati o utilizzabile in qualsiasi momento prima della scadenza per opzionare i beni e le attività finanziarie stesse messi a disposizione dallo Stato. Il potere di acquisto del valore nominale del debito è quindi garantito nel corso dell'intera sua vita, a motivo degli interessi pagati, della percentuale della crescita reale del PIL e dell'esercizio o della negoziazione del *warrant* concesso.

Per le società per azioni e i privati residenti che detengono titoli pubblici alla data del provvedimento verrebbe concessa una compensazione fiscale secondo questo schema:

- a) Per le società, la facoltà di iscrivere in bilancio i titoli pubblici, tenuti in portafoglio al momento del provvedimento, al valore di rimborso per l'intera durata del titolo;
- b) Per i soggetti privati, la facoltà di corrispondere, a titolo di credito d'imposta, la differenza fra il prezzo di carico e la media di borsa comprensiva del valore dello *warrant* (calcolato dalla Banca d'Italia) per i titoli pubblici posseduti alla data del provvedimento e per un massimo di 7 anni.

6. Probabili effetti della rimodulazione del debito pubblico

Riguardo l'impatto della rimodulazione dei termini contrattuali come indicata, è lecito avanzare queste valutazioni: si ritiene che la posticipazione *omnibus* di 7 anni per i titoli pubblici con scadenza contrattuale da regolamento superiore ai 12 mesi, sia un periodo sufficientemente lungo per consentire ad almeno una legislatura elettorale di provvedere a un serio piano di risanamento dei conti pubblici senza creare incertezze sulla successiva legislatura. In questo modo il Tesoro non avrebbe più la necessità di finanziarsi tramite emissioni di titoli per un eguale periodo, evitando di incorporare i maggiori oneri dovuti allo spread; dovrà impegnarsi a rispettare il pareggio di bilancio per l'intero periodo a qualunque condizione di crescita, anche per il sostegno che proverrebbe dal notevole decremento della quota interessi da corrispondere e dagli introiti delle dismissioni che andrebbero a diminuire lo stock esistente del debito.

Nei primi mesi del 2013 il tasso d'inflazione tendenziale dell'area euro è stato del 1,1% mentre il PIL italiano si stima che subirà un decremento del 1,8%. Preferiamo però presentare calcoli su basi solide e, pertanto, a oggi, il tasso dell'interesse da corrispondere su tutto lo stock del debito sarebbe quello dell'inflazione. Di conseguenza il costo per interessi sul debito scenderebbe dagli attuali 83,9 mld di euro stimati per il 2013, come pure per gli anni successivi, a un importo inferiore di almeno 30 miliardi di euro, pari a circa il 2% del PIL. Se il piano per mantenere il pareggio di bilancio lo consentisse, questi risparmi potrebbero essere destinati alla crescita degli investimenti

pubblici e allo stimolo fiscale della spesa privata, a cominciare dall'abbattimento del cuneo fiscale che grava sui salari. Se, come indicano il Governo e le stime di FMI, BCE e BdI, il saggio di crescita del PIL reale divenisse positivo nei prossimi anni, il rendimento atteso dei nuovi titoli sarebbe maggiore e sosterebbe il loro valore di mercato fin dalla loro rimodulazione, rendendo più agevole il raggiungimento del pareggio di bilancio per il maggiore gettito fiscale dovuto alla crescita.

Tecnicamente per dar corso all'opzione proposta, si deve costituire una lista "chiusa" di immobili, partecipazioni, concessioni da porre al servizio dello *warrant* con la sola determinazione del valore di vendita degli stessi. I beni patrimoniali individuati come disponibili alla cessione rimangono in carico alle amministrazioni di appartenenza, sia centrali che periferiche, in attesa di essere opzionati dai detentori degli *warrant*. Non sarebbe pertanto necessario nessun trasferimento preventivo in una Newco costituita *ad hoc*, Fondi di gestione o Fondi immobiliari come quelli da altri proposti. I beni oggetto della vendita rimarrebbero in carico alle varie amministrazioni, ma vincolati esclusivamente all'esercizio dell'opzione possibile in qualsiasi momento nei 7 anni di posticipazione secondo un regolamento redatto *ad hoc*. L'attribuzione dello *warrant*, negoziabile nei mercati regolamentati, alle obbligazioni del debito pubblico oggetto del provvedimento di rimodulazione volontaria, mitigherebbe gli effetti negativi immediati, compensando la possibile perdita di valore che i titoli avrebbero in conseguenza della posticipazione delle scadenze e dal diverso meccanismo di calcolo degli interessi corrisposti. Si può prevedere anche il pagamento degli *asset* opzionati con versamento dei titoli di Stato rimodulati al valore nominale in modo da incentivarne l'acquisto. Inoltre si ricorda che in ogni caso i titoli oggetto della rimodulazione volontaria sarebbero regolarmente negoziabili sui mercati finanziari.

A fondamento e supporto dell'operazione, il Governo dovrebbe nominare un Ente o una persona in qualità di Commissario Straordinario con ampi poteri, al fine di emettere decreti esecutivi per snellire le procedure di dismissioni e attribuire, sia a livello centrale che periferico, incarichi professionali per la valorizzazione degli *asset* stessi.

Questa operazione rimuoverebbe uno degli ostacoli più pesanti alla ripresa della crescita italiana, ribadito dalla Commissione europea nella sua ultima *country review* (European Commission, 2013), senza ricorrere a interventi deflazionistici come l'aumento della pressione fiscale per ottenere un avanzo primario che consenta di ridurre l'attuale rapporto debito pubblico/PIL. Ciò imprimerebbe un punto di svolta all'economia nel suo complesso e attenuerebbe la costrizione che esercita il vincolo fiscale sul saggio di crescita e il tasso di occupazione.

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E LE DOTTRINE DEL FEDERALISMO

di Stefano Bruno Galli

1. Un'occasione perduta

Non v'è dubbio che, osservato dal palcoscenico privilegiato del nostro presente, il Centocinquantesimo dell'Unità d'Italia, nel 2011, si sia essenzialmente configurato come una grande occasione perduta. I diffusi e generalizzati timori che si scatenassero – in un momento di crisi economica e sociale, ma anche politica – inopportune polemiche sono stati alla base dello spirito delle celebrazioni. E hanno portato a coprirle con una sorta di morbido e candido mantello, per smorzare i toni e gli approcci più “scorretti”, vale a dire più coraggiosi, dal punto di vista scientifico e interpretativo. Anche perché, contestualmente all'anniversario storico, il Parlamento emanava i decreti attuativi per mandare a regime il federalismo fiscale. Ciò avrebbe dovuto stimolare – tra gli spiriti più avveduti – un ben diverso approccio critico e aperto nei confronti di tale ricorrenza; non già una chiusura a riccio nella ridotta del patriottismo più oleografico e di facciata, che strideva rispetto alla stagione storiografica dell'ultimo decennio del Novecento, quando si è affermata un'autentica polifonia di voci sull'identità italiana, sulla morte della patria e sulla fine della nazione. S'è vanificata una grande occasione: quella di promuovere una riflessione articolata, seria e approfondita, sulle aporie – vale a dire sulle contraddizioni originarie e fondamentali – del processo unitario¹. E sulle persistenze, fra continuità e rotture, nel ciclo storico che dal 1861 conduce ai nostri giorni, di problemi assai rilevanti, quali la frattura fra Nord e Sud e lo sviluppo duale sul terreno economico e sociale, ma anche la frattura fra il centro e le periferie nelle dinamiche istituzionali di lunga durata. Solo una democrazia matura e consapevole ha tuttavia il coraggio e la forza di guardare dentro se stessa e al proprio passato storico con franchezza, senza infingimenti né nascondimenti.

¹ Si vedano, tra i tanti contributi: A. Schiavone, *Italiani senza Italia. Storia e identità*, Einaudi, Torino, 1998; M. Graziano, *Italia senza nazione? Geopolitica di un'identità difficile*, Donzelli, Roma, 2007; M.L. Salvadori, *Italia divisa. La coscienza tormentata di una nazione*, Donzelli, Roma, 2007; P. Ginsborg, *Salviamo l'Italia*, Einaudi, Torino, 2010; E. Gentile, *Né Stato né nazione. Italiani senza meta*, Laterza, Roma-Bari, 2011; E. Gentile, *Italiani senza padri*, a cura di S. Fiori, Laterza, Roma-Bari, 2011; M.L. Salvadori, *L'Italia e i suoi tre Stati. Il cammino di una nazione*, Laterza, Roma-Bari, 2011; S. Cassese, *L'Italia: una società senza Stato*, Il Mulino, Bologna, 2011; E. Galli della Loggia e A. Schiavone, *Pensare l'Italia*, Einaudi, Torino, 2011; R. Vivarelli, *Italia 1861*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Il tema delle autonomie locali nella storia d'Italia, dal secolo XIX a oggi, è davvero – fuor di retorica – delicato e complesso; e non è per nulla marginale nell'agenda delle riforme. È un tema complesso e articolato poiché si tratta di sviluppare le analisi su due piani: da un lato, esplorando le formulazioni di pensiero politico, le speculazioni teoriche e le elaborazioni dottrinarie; dall'altro, ricostruendo l'evoluzione istituzionale e la sua incidenza sulla qualità dell'istituto democratico e del regime rappresentativo. Storia del pensiero politico e storia delle istituzioni risultano appunto i due piani concettuali tra i quali muoversi, ma con prudenza.

È un tema complesso, quello del sistema delle autonomie locali, anche perché sulle istituzioni grava il retaggio, carico di storia e di passato, almeno in una parte della Penisola, dell'età comunale. Basta leggere qualche pagina del politologo di Harvard Robert Putnam per rendersene conto². Così come vi sono due province – Milano e Pavia – che, per effetto della legge Rattazzi, preesistono rispetto allo Stato unitario, essendo nate, come soggetto istituzionale moderno, un anno prima del 1861, nella circostanza – per Carlo Cattaneo infausta – dell'annessione della Lombardia austriaca al Piemonte sabauda. Infine perché tra gli anni Settanta, con la nascita dell'istituto regionale, e l'inizio del secondo millennio, con la revisione del titolo V della Costituzione repubblicana, il *cleavage* tra centro e periferia – quindi la collocazione dei pubblici poteri, fra amministrazione centrale e amministrazioni locali – è radicalmente mutato.

La nascita delle Regioni, nel 1970, fu un atto decisivo, quasi rivoluzionario nelle dinamiche interistituzionali del Paese. Sino a quel momento, infatti, il rapporto fra il centro e la periferia era rappresentato dal rapporto fra lo Stato centrale da un lato, le Province e i Comuni dall'altro; era dunque fortemente sbilanciato verso il centro. Con l'avvento delle Regioni, che si andavano ad aggiungere a Province e Comuni, il rapporto si è invertito ed è diventato fortemente sbilanciato verso gli enti territoriali periferici.

A partire dal 2001, con la revisione del Titolo V della Costituzione repubblicana e la conseguente attribuzione della potestà legislativa concorrente alle Regioni, queste ultime si sono tuttavia collocate sullo stesso versante dello Stato. Il *cleavage* è tornato così quello di prima: da un lato lo Stato insieme alle Regioni, dall'altro – in una posizione di svantaggio e di debolezza – le Province e i Comuni. Non solo, ma la medesima frattura fra centro e periferia si riproduce all'interno delle prerogative legislative concorrenti, cioè fra lo Stato e le stesse Regioni per cui i processi di decentramento amministrativo – che hanno caratterizzato le dinamiche interistituzionali

² Il riferimento è a: R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

dai primi anni Novanta sino alla legge delega sul federalismo fiscale (42/2009) – possono essere interpretati come un elemento in controtendenza, comunque circoscritto solamente all'alveo delle prerogative legislative. Tant'è vero che oggi si parla di un neocentralismo regionale nei confronti degli enti territoriali periferici quali sono le Province e, soprattutto, i Comuni, anche per effetto del combinato disposto degli articoli 117 e 118 della Costituzione³.

È questo solo uno degli elementi critici del Titolo V della Costituzione repubblicana a oltre dieci anni dalla sua revisione. Altri elementi – quali le clausole trasversali, che coinvolgono sia le competenze concorrenti, sia le competenze residuali regionali (le materie “innominate”) e che, perciò, hanno indotto taluni a ipotizzare l'adozione di una sorta di clausola di supremazia, ma anche le materie economiche e sociali che coinvolgono tutti i livelli istituzionali (Stato, Regioni, Enti locali), i processi di semplificazione tra il livello statale e quello regionale dove sovente s'incagliano, i regimi speciali di autonomia regionale differenziata ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione mai attuati, l'autonomia finanziaria delegata alla legge ordinaria ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, solo per fare qualche esempio – determinano la complessità del governo di una democrazia multilivello e impediscono l'adozione di criteri rigidi, in particolare in ordine al riparto delle competenze.

Le dinamiche del neocentralismo regionale si sovrappongono a un'essenziale revoca della democrazia di prossimità. Nel nome della necessità di contenere la spesa pubblica, agli enti territoriali periferici sono state imposte delle revisioni organizzative – per esempio la riduzione dei membri del Consiglio comunale – assai onerose sotto il profilo della rappresentanza o, meglio, della capacità rappresentativa. E il dibattito sulla soppressione dell'istituto provinciale⁴ – che grava meno del due per cento sulla spesa pubblica degli enti locali – è da qualche tempo al centro dell'agenda politica e viene spesso cavalcato sulle ali della demagogia. Come se qualche consigliere comunale in meno o qualche consiglio provinciale in meno risolvesse in modo definitivo i problemi della contabilità dello Stato. Questo dato è tutt'altro che da sottovalutare, perché

³ Il rapporto fra le Regioni e il sistema delle autonomie locali è bene analizzato in: M.T. Serra, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale. Le ragioni della riforma*, Giuffrè, Milano, 1999. Si veda anche: G. Marchetti, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002; S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013; G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁴ Per una storia dell'istituto provinciale si veda: F. Fabrizzi, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012. Si veda anche: F. Ferlaino e P. Molinari, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 257-399.

Province e Comuni sono i luoghi – appunto – della democrazia di prossimità, vale a dire più vicina al cittadino, visto che si configurano come gli strumenti istituzionali privilegiati per realizzare una vera sussidiarietà verticale e orizzontale, costruita sulla *civiness*, cioè sul capitale sociale delle comunità volontarie territoriali. Pur nella confusione semantica, che è poi concettuale, tra federalismo, federalismo fiscale e federalismo istituzionale, decentramento amministrativo, autonomia, regionalismo, devoluzione dei poteri, si avverte l'esigenza di un generalizzato riordino, a maggior ragione di fronte al riaffermarsi della prospettiva macroregionale, per una migliore articolazione dei livelli istituzionali. Anche perché il sistema delle autonomie ha contribuito negli anni in modo decisivo all'affermazione dell'identità – istituzionale e politica, economica e produttiva, sociale e culturale – delle comunità volontarie territoriali, contro lo Stato burocratico e accentratore.

A rafforzare le ragioni di un centralismo duro a morire hanno pure concorso le strutture organizzative, fortemente centralistiche e centralizzate, dei partiti politici, dei sindacati, delle associazioni di categoria, del mondo dell'economia e della produzione; in generale di tutte le agenzie di socializzazione primaria e secondaria, che hanno spesso colmato le carenze di una rete amministrativa per certi versi sfilacciata. E ciò ha fortemente limitato l'autonomia – ma anche la partecipazione e la cittadinanza – degli enti locali, poiché ha fatto leva sulla sovrapposizione fra il centralismo statale e il centralismo anzitutto partitico, nel quadro di una crescente burocratizzazione tanto dello Stato quanto del sistema politico.

Ai giorni nostri, il tema di una riorganizzazione complessiva del sistema delle autonomie locali, a partire da quelle regionali, si pone al centro dell'agenda delle riforme e del dibattito pubblico. L'unica strada per riorganizzare e rilanciare il sistema delle autonomie locali è rappresentata dal necessario «passo indietro» che dovrebbe fare lo Stato, rinunciando al potere esclusivo di ordinamento locale, da devolvere alle Regioni; anche perché le Regioni sono profondamente diverse l'una dall'altra ed è giusto che si organizzino al loro interno in base al principio d'autonomia, come ritengono più opportuno. Da tempo giace in Parlamento un progetto di riforma delle Regioni che è stato inopinatamente abbandonato di fronte alla contestuale revoca delle competenze, ma anche delle modalità di esercizio delle funzioni regionali e a drastici tagli dei trasferimenti di risorse dallo Stato agli Enti locali. Nella percezione comune, essi vengono considerati – anche per effetto di una campagna mediatica insistente e spesso ingenerosa, pur a fronte delle oggettive malversazioni avvenute – come una sorgente di spesa pubblica pressoché «inutile», enti pachidermici che contribuiscono solamente,

con la loro attività legislativa, ad aggravare la complessità burocratica e amministrativa del sistema. A questo criterio risponde il decreto legge taglia-spese degli Enti locali (DL 174/2012) che mette addirittura in discussione alcuni aspetti dell'autonomia regionale e del decentramento costituzionalmente affermati e garantiti. E pone a rischio la sopravvivenza stessa dell'istituto regionale e, più in generale, dell'intero sistema delle autonomie locali, che pare «commissariato» poiché viene ritenuto non solo incapace di rispondere alla crisi economica e sociale in atto, ma addirittura uno degli elementi principali che ne aggravano i risvolti.

E, tuttavia, l'analisi in tal senso più pertinente e penetrante è quella proposta nella Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante. Il documento rileva – al paragrafo 21 (capitolo quarto), dedicato al rapporto fra lo Stato e le Regioni – in modo assai esplicito che «la riduzione delle risorse riconosciute a Regioni e Comuni e i nuovi vincoli loro imposti hanno costretto gli enti locali a riduzioni di spesa, soprattutto di investimento, e a un aumento della pressione fiscale in un quadro di progressiva ricentralizzazione della finanza pubblica». Al contrario, la crisi «potrebbe costituire una ragione per esaltare le ragioni del federalismo fiscale». Tale è la Legge delega sul Federalismo Fiscale (42/2009) che «rafforza la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra tutti i livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità e di efficienza». Questa riforma non deve essere abbandonata nel «limbo»; deve piuttosto essere ripresa e rilanciata, pur a fronte delle più recenti polemiche in ordine alla smisurata crescita della pressione fiscale da mettere in connessione con i processi di decentramento. Il fatto è che al decentramento non è seguito il necessario arretramento dello Stato. Per cui viene da chiedersi di chi siano davvero le colpe e le responsabilità per la crescita a dismisura della fiscalità negli ultimi anni⁵.

⁵ Sull'effetto del federalismo nel contenimento della pressione fiscale: G. Bortolussi, *Tassati e mazziati. Le tasse nascoste: quando lo Stato ci mette le mani in tasca due volte*, Sperling & Kupfer, Milano, 2011, pp. 143-174.

2. L'orco e la befana

Nei suoi *Ricordi*, Massimo d'Azeglio scriveva che, all'indomani dell'unità, «il primo bisogno d'Italia è che si formino Italiani»⁶. L'affermazione è rilevante, perché il 17 marzo 1861 nei fatti nacque – per decreto, con l'assunzione del titolo di re d'Italia da parte di Vittorio Emanuele II, che poi era il primo monarca dello Stato, così come la legislatura era la prima, non già l'ottava: ma questo la diceva lunga sulla forzata e rivendicata continuità rispetto al regno sabauda, di cui si applicava pure la carta fondamentale, cioè lo Statuto albertino – un soggetto istituzionale nuovo, da considerarsi senza dubbio un elemento di modernità: lo Stato. Ma una volta fondato lo Stato, bisognava «fare» – sostiene d'Azeglio – gli italiani, cioè costruire la nazione. E con ciò rivela una profonda verità, sulla quale la dottrina è ormai concorde: le nazioni non preesistono rispetto agli Stati. Al contrario, sono gli Stati – con i loro processi istituzionali di *reductio a unum* nel settore istituzionale, legislativo, burocratico, amministrativo, fiscale, linguistico, culturale, educativo – a costruire le nazioni politiche. Con la sua frase, d'Azeglio ha inconsapevolmente delegittimato anche l'esperienza storica e politica del Risorgimento che, pur nel quadro di un notevole slancio etico e civile, ebbe un limite: quello di ottenere l'indipendenza dei vari popoli della Penisola dallo straniero, senza tuttavia approdare alla libertà, intesa quale rigenerazione morale da porre a fondamento del vivere associato e della cultura politica del Paese. Tutto si consumò in un semplice passaggio politico e amministrativo, in controtendenza rispetto alle tradizioni civiche proprie del pluralismo territoriale della penisola. Lo Stato negò le legittime istanze delle autonomie, nel nome del centralismo.

La struttura istituzionale dello Stato s'è dovuta confrontare e ha fatto i conti sin dalle origini, dunque, con il rapporto tra il centro e le periferie, con i vecchi Stati preunitari che perdevano la propria sovranità a vantaggio di un nuovo soggetto istituzionale fragile e arroccato nel suo centralismo burocratico e amministrativo; anzi, l'arroccamento si spiega proprio con la sua debolezza, dovuta alla mancata legittimazione dal basso, cioè popolare, come sarebbe potuta uscire dalla convocazione di un'Assemblea costituente. Oltretutto, il confronto della tradizione giuridica locale degli Stati preunitari, in particolare quella toscana, con la legislazione piemontese risultava quasi sempre vincente. Nei fatti, l'unificazione si configurò come il disegno di espansione militare della dinastia dei Savoia e del regno di Piemonte e Sardegna; disegno contro il quale si levarono in Parlamento le parole di un pensatore federalista come Giuseppe Ferrari – che

⁶ M. d'Azeglio, *I miei ricordi*, Einaudi, Torino, 1971, pp. 5-6.

coraggiosamente lo definì «piemontesismo» – in un noto discorso del 29 aprile 1862. E due anni dopo, il 10 novembre 1864, avrebbe pure censurato il «grande idolo» dell'Unità, vale a dire l'idolatria verso un modello di Stato fortemente accentrato, nato tardivamente, che non fece del pluralismo identitario territoriale un punto di forza, ma lo individuò – piuttosto – come un elemento da sconfiggere risolutamente e senza indugi.

Sino al 1848, la soluzione della questione dell'unificazione italiana in una prospettiva confederativa era stata largamente condivisa, soprattutto dalle più vive intelligenze della cultura politica piemontese e lombarda. L'ipotesi della confederazione raccoglieva i maggiori consensi per via della struttura geopolitica della penisola, articolata nei sette Stati che avrebbero poi dato vita al processo di unificazione nazionale. E avrebbe definito un destino simile a quello della Svizzera o degli Usa, che nacquero come confederazioni e si trasformarono poi in federazioni.

Taluni, in particolare i lombardi, ebbero però il coraggio di fare un passo più in là, chiedendo – qualora si fosse giunti a costruire il nuovo Stato – la convocazione di un'Assemblea costituente, territorio dello scontro ideologico e politico tra il potere costituente e i poteri costituiti, allo scopo di redigere una nuova Carta costituzionale. Era del resto la stessa procedura applicata per realizzare il processo di unificazione a richiederlo. Il ricorso ai plebisciti di annessione, vale a dire all'adesione consensuale a un progetto di espansione militare quale si configurò il processo di unificazione, necessariamente richiedeva infatti – in armonia con i principi del costituzionalismo europeo – la convocazione di un'Assemblea costituente per dare semplicemente rappresentanza a chi aveva aderito al progetto di costruzione dello Stato. Anche se – occorre ricordarlo – la proposta federalista si poneva in una contrapposizione radicale rispetto alla soluzione monarchico-costituzionale poi seguita, poiché richiedeva, per voce dei suoi stessi protagonisti - prima di tutti Carlo Cattaneo - un quadro repubblicano e democratico per la sua realizzazione. Era l'idea di Stato a determinare la differenza, nel segno della rottura con il moderatismo di ispirazione monarchica, ma anche di una diversa percezione del vivere associato nelle comunità volontarie territoriali sulle quali erano costruiti i progetti autonomisti e federalisti, che recuperavano le tradizioni civiche e le istanze libertarie dell'età comunale.

Proclamata l'Unità e fondato lo Stato burocratico e accentratore sul modello giacobino-napoleonico, da allora la prospettiva federalista ha assunto la fisionomia di un processo non già *e pluribus unum*, bensì *ex uno plures*; nella sostanza si è consumato il passaggio dai progetti collocabili nell'ambito del federalismo a un semplice

regionalismo basato sul decentramento amministrativo. Per una questione di eredità storica, politica e istituzionale, legata agli antichi Stati e all'età napoleonica, negli «incunaboli» del pensiero politico risorgimentale era largamente maggioritaria la sensibilità confederativa pur nella confusione semantica e concettuale con il federalismo e con il semplice decentramento amministrativo finalizzato a riconoscere il sistema delle autonomie locali. Sin dalle origini del processo unitario una forte e diffusa sensibilità confederativa è rinvenibile – per esempio – in alcune elaborazioni teoriche presentate al concorso *Quale dei governi liberi meglio conviene alla felicità dell'Italia?*, organizzato dall'amministrazione franco-lombarda nel 1796. Basta leggere i testi presentati dal vercellese Giovanni Antonio Ranza, dall'eporediese Carlo Botta, dal bellunese Giuseppe Fantuzzi, dal bolognese Giovanni Fantoni, dal comasco Giammaria Bosisio, dal piemontese Gian Francesco Galeani Napione, da qualche anonimo autore⁷: essi non pensavano a quella «società di società» teorizzata da Montesquieu quale «natura» della repubblica federativa; pensavano – piuttosto – a uno «Stato di Stati», vale a dire alla confederazione italica.

A questa sensibilità confederativa sono riconducibili diversi protagonisti del dibattito, a cominciare dal prelado vercellese e giacobino Giovanni Antonio Ranza che nella sua *Vera idea del federalismo italiano*, testo presentato al concorso del 1796, osserva come il federalismo – nella cultura politica italiana – sia paragonabile all'orco e alla befana nell'immaginario dei bambini. Inizialmente essi sono intimoriti dall'orco e dalla befana; ma le paure vengono archiviate una volta per tutte con il sopraggiungere della maturità. E lo stesso avverrà per il federalismo nel momento in cui si diffonderà la «verità» in ordine a questo modello istituzionale quanto mai adeguato alla realtà geopolitica della Penisola. Contrariamente alla Francia, infatti, l'Italia è da tempo divisa in molti Stati che sono assai diversi in relazione alla mentalità collettiva, ai modelli di cultura e di comportamento, alla lingua, agli interessi aggregati: cercare di riunirli in un solo Stato con un solo governo – secondo Ranza – è come cercare il moto perpetuo o la pietra filosofale⁸.

L'orientamento confederalista dell'eroe di Sfacteria, Santorre di Santa Rosa, così legato al costituzionalismo moderno, è da porre alle origini del disegno neoguelfo, in particolare quello di Vincenzo Gioberti, che con il suo *Primato morale e civile degli italiani* (1843) segnò in profondità il dibattito politico preunitario, auspicando una

⁷ Si veda: A. Saitta (a cura di), *Alle origini del Risorgimento: i testi di un "celebre" concorso (1796)*, Istituto Storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 1964.

⁸ G.A. Ranza, *Vera idea del federalismo italiano*, in *ivi*, p. 197.

confederazione degli antichi Stati italiani guidata dall'autorità «moderatrice» del pontefice⁹. Sempre sul versante cattolico, di assoluto rilievo è la speculazione teorica di matrice filosofica, ma anche politica, dell'abate roveretano Antonio Rosmini Serbati¹⁰.

Quella di Rosmini è una filosofia personalista che attribuisce all'ordine politico, cioè allo Stato, il compito di disciplinare, attraverso la Costituzione, la tutela dei diritti naturali individuali. Per questa impostazione personalista e liberale, Rosmini ha esercitato una grande influenza nel pensiero politico di orientamento cattolico della prima metà dell'Ottocento. La sua popolarità fu davvero notevole sino a quando il progetto politico della confederazione guidata dal papa – nel nome del quale egli s'impegnò attivamente – non fallì, nel 1848. Ma l'osservazione della realtà gli aveva suggerito che il generalizzato sentimento nazionale radicato nella cultura politica della Penisola poteva essere considerato come il movimento dinamico di aggregazione sociale proprio degli uomini liberi che intendono trovare nello Stato da costruire la più alta forma di tutela dei diritti individuali di cui sono *naturalmente* titolari. Tale sentimento può consentire agli individui di andare oltre i sette Stati in cui è scomposto lo stivale, tuttavia salvaguardando il pluralismo delle tradizioni civiche, dal punto di vista storico e culturale.

Rosmini rilevava quanto diverse fossero le tradizioni civiche delle comunità territoriali, che determinavano forti differenze e profonde fratture. La strada maestra – più realistica e più concreta – per ricomporre queste fratture ed esaltare il pluralismo era quella di evitare di costruire uno Stato centralizzato, approdando piuttosto a uno Stato costituzionale di tipo confederale. Lo Stato centralizzato avrebbe nei fatti approfondito le fratture e si sarebbe rivelato completamente avulso dalla realtà storica e culturale delle comunità territoriali della Penisola. Si trattava di una soluzione potenzialmente molto pericolosa perché avrebbe potuto innescare un generalizzato movimento insurrezionale contro lo Stato burocratico e accentratore. Al contrario, l'obiettivo doveva essere quello di costruire – attraverso una Costituzione – lo Stato unitario, garantendo tuttavia la naturale varietà dei popoli dello stivale.

Era questo il progetto che propose ai suoi interlocutori nella missione romana del 1848 e che suscitò un ampio dibattito presso le cancellerie dei sette Stati, raccogliendo il consenso del papa e del primo ministro toscano Gino Capponi. Si trattava di un

⁹ Si veda: V. Gioberti, *Del primato morale e civile degli italiani*, introduzione e note di G. Balsamo-Crivelli, Utet, Torino, 1948.

¹⁰ Si vedano: D. Fisichella, *Il caso Rosmini: cattolicesimo, nazione, federalismo*, Carocci, Roma, 2011; L. Malusa, *Antonio Rosmini per l'Unità d'Italia. Tra aspirazione nazionale e fede cristiana*, Franco Angeli, Milano, 2011.

progetto che era stato preceduto, immediatamente a ridosso del 1848, dall'idea di convocare un'Assemblea costituente del regno dell'Alta Italia, come scrisse sul "Risorgimento" di Cavour in una dozzina di articoli apparsi poco prima della missione romana, vista la piega che stavano assumendo gli eventi nell'Italia settentrionale¹¹. In questi articoli censurava con fermezza gli apparati normativi e l'organizzazione del regno sabauda, collocandosi in una posizione non molto lontana rispetto a quella di Carlo Cattaneo e auspicando l'adozione di una costituzione per un ordine politico – di matrice confederale – del tutto nuovo.

Per quanto sottovalutata dalla storiografia, la prospettiva rosminiana era davvero coerente, poiché inquadrava il problema dell'unità confederale in termini eminentemente costituzionali: la Costituzione avrebbe dovuto garantire la nascita di uno Stato unitario, basato sul pluralismo culturale e storico delle singole realtà geografiche, secondo due livelli istituzionali e di governo ben distinti, trasformando l'articolazione degli antichi Stati in senso regionale. E tuttavia, gli Stati conservavano intatta la propria sovranità in relazione appunto agli affari regionali. Per questo si può dire che Rosmini si colloca oltre il confederalismo neoguelfo, lo supera e approda a una prospettiva autenticamente federalista non lontana dal modello svizzero. Così come vi approda pure Giuseppe Montanelli che, di fronte a un processo di *State building* consumato nel segno dell'accentramento monarchico, aderì al movimento degli autonomisti toscani, tenacemente impegnati per la creazione di una repubblica indipendente. Si oppose al sistema delle regioni «governative» egemoniche di Minghetti e si schierò apertamente in favore delle regioni «rappresentative», costruite sui principi liberali e democratici, contro l'unità legislativa e l'accentramento amministrativo, che negava l'autonomia delle città e delle province¹².

3. *Il Leviatano e l'Idra*

La polifonia di voci risolutamente favorevoli a una soluzione di tipo confederativo trova nella figura di Carlo Cattaneo, che rappresenta una sorta di *turning point*, una risoluta accelerazione verso le dottrine federaliste. Il Leviatano e l'Idra sono due figure mitologiche. Come noto, la prima – una sorta di mostruoso ippopotamo, presente nel libro di Giobbe della Bibbia – venne utilizzata da Thomas Hobbes quale metafora per

¹¹ Si veda: G. Di Capua, *La collaborazione di Rosmini al «Risorgimento» di Cavour*, Marsilio, Venezia, 2011.

¹² Si trova in: G. Montanelli, *Opere politiche*, a cura di P. Bagnoli, Polistampa, Firenze, 1998.

indicare lo Stato assoluto, titolare esclusivo della sovranità nella sua struttura centralizzata. Alla seconda – l’Idra di Lerna era una specie di mostruosa piovra tentacolare dalle sembianze di drago senza ali, ma con il sangue e il fiato velenosi, e nove teste che, se tagliate, si riproducevano raddoppiate, impegnando così Ercole in una delle sue celebri dodici fatiche – ricorse Carlo Cattaneo per definire lo Stato federale. A Francesco Crispi, il 18 luglio 1860, il pensatore lombardo – andando oltre rispetto al precedente programma confederativo tra i sette Stati preunitari, che avrebbe potuto, nella sua idea, replicare l’evoluzione elvetica della guerra del *Sonderbund* (1848) verso il federalismo – scrisse infatti: «La mia formula è Stati Uniti, se volete Regni uniti; l’Idra di molti capi che fa però una bestia sola»¹³.

Lunedì 5 marzo 1860, sulla “Perseveranza” di Milano – alla vigilia delle elezioni politiche – appare un articolo senza firma dedicato a Carlo Cattaneo. L’anonimo estensore del pezzo si chiede chi non lo conosca e poi si cimenta in un’articolata sintesi del pensiero politico cattaneano. «Avidissimo di libertà, inebriato nella splendida epopea storica dei nostri Comuni, egli sogna – scrive la “Perseveranza” – una confederazione delle cento città italiane, cento anelli di una sua splendida ideale collana che dovrebbero rilucere come stelle nel firmamento d’Italia»¹⁴.

A quelle elezioni della primavera del 1860, Carlo Cattaneo sarebbe risultato poi eletto, ma si dimise subito perché il suo intimo convincimento era che il suo ordine politico di ispirazione radicalmente federale richiedesse un contesto istituzionale di matrice repubblicana e democratica, non già monarchico e costituzionale. Questa fu la vera ragione che lo indusse alle dimissioni prima ancora dell’insediamento del Parlamento. Nell’autunno di quello stesso anno, a Napoli, incontrò Garibaldi e si oppose all’annessione immediata, auspicando la convocazione di un’assemblea che tutelasse le autonomie locali. Fallito l’obiettivo non mancò di pubblicare una serie di articoli sul “Politecnico” dedicati proprio al tema delle autonomie, nel momento in cui ferveva il dibattito in ordine all’impegno del ministro degli Interni Farini per il riordinamento amministrativo del regno. Al posto del termine “regioni”, Cattaneo avrebbe preferito quello di “Stati”. L’unità dello Stato sarebbe stata garantita – a suo giudizio – solo dalla promozione dello sviluppo e della libertà delle autonomie locali, a cominciare dai comuni, che «sono la nazione nel più intimo asilo della sua libertà», come scrisse nel

¹³ C. Cattaneo, *Lettera a Francesco Crispi* (Lugano, 18 luglio 1860), in *Lettere. 1821-1869*, introduzione di A. Padoa Schioppa, a cura di C.G. Lacaita, Mondadori, Milano, 2003, p. 197.

¹⁴ Anonimo, “Carlo Cattaneo”, in *La Perseveranza*, 5 marzo 1860.

1864. Il federalismo è l'«unica possibil teorica della libertà» e si configura come un processo democratico aggregativo e progressivo che parte dal basso, cioè dal comune – inteso quale comunità volontaria territoriale – e, attraverso successivi livelli istituzionali, giunge infine agli Stati uniti d'Europa.

Del medesimo avviso era paradossalmente Mazzini: il comune è la sede privilegiata della libertà «naturale» dei cittadini. La dimensione politica della città è un elemento fondamentale del pensiero politico cattaneano. Ogni città ha una sua specifica identità ed è parte – con la cintura e i territori adiacenti – di un aggregato umano su scala allargata. È il luogo privilegiato dello scambio (culturale e politico, economico e sociale). «Le nostre città – scrive Cattaneo – sono il centro unico di tutte le comunicazioni di una larga e popolosa provincia: vi fanno capo tutte le strade, vi fanno capo tutti i mercati del contado, sono come il cuore nel sistema delle vene; sono termine a cui si dirigono i consumi, e da cui si diramano le industrie e i capitali; sono un punto d'intersezione o piuttosto un centro di gravità che non si può far cadere su di un altro punto preso ad arbitrio»¹⁵.

Le città sono «luoghi», sono il «centro d'azione» di una comunità territoriale, che è l'esito – nel suo ciclo storico di vita – della sedimentazione e della stratificazione di antichi valori che forgiavano una mentalità collettiva esclusiva, specifici e peculiari modelli culturali e comportamentali. Modelli ai quali i singoli individui sono fortemente attaccati dal punto di vista dell'identità politica. Concretamente è questa l'eredità dell'età comunale nel suo rapporto con la realtà cittadina. L'età comunale ha consentito alle realtà cittadine – almeno in una parte della Penisola – di andare oltre il feudalesimo, rispondendo alla diffusa e generalizzata sete di libertà politica. È curioso rilevare come il medesimo paradigma interpretativo sta dietro il libro di un politologo americano, Robert Putnam, che spiega lo sviluppo duale e le persistenti differenze fra il Nord e il Sud della Penisola – in termini di capacità amministrativa e partecipazione democratica – con le virtù civiche ereditate dall'originale e straordinaria esperienza storica dell'età comunale, che ha favorito la costruzione di un vero e proprio capitale sociale laddove essa si è verificata, incidendo in profondità sulla mentalità collettiva delle comunità territoriali; una vicenda storica che, tuttavia, s'è consumata solamente al Nord, nella valle del Po, e al Centro.

¹⁵ C. Cattaneo, *Ricerche sul progetto di una strada di ferro da Milano a Venezia*, "Annali Universali di Statistica", ora in *Industria e scienza nuova. Scritti 1833-1839*, a cura di D. Castelnuovo Frigessi, Einaudi, Torino, 1972, p. 39. Per un'ampia analisi si veda: E. Rotelli, *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'Azione*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 61-96.

L'età comunale fu caratterizzata – ha scritto il politologo americano Putnam – da un sistema di governo autonomo, che rappresentò la «maggiore alternativa» al feudalesimo, allora dominante nel resto dell'Europa. Le repubbliche comunali – che poggiavano sulla stessa realtà cetuale di matrice corporativa che avrebbe poi studiato, all'inizio del Seicento, Johannes Althusius – furono più libere ed egualitarie rispetto a «qualsiasi altro regime dell'Europa di quegli anni, compreso, naturalmente, lo stesso Sud Italia normanno»¹⁶. Per Cattaneo la città – intesa quale patria al «singolare» – esprime una specifica identità per effetto della propria storia, che si configura come sedimentazione progressiva di vicende e di esperienze peculiari, di tradizioni («civiche», appunto), di usi e costumi consolidati nel tempo; una sedimentazione progressiva che si svolge nel segno dell'incivilimento e a esso dà una fisionomia, un volto, un colore, una specifica «temperatura».

E l'età comunale – espressione politica e istituzionale, ma anche economica e sociale della realtà municipale – rappresenta, nel quadro del processo di incivilimento della singola città, un momento davvero decisivo e fortemente identitario dal punto di vista della formazione della cultura politica collettiva. Segnò infatti il superamento del feudalesimo. Fu un momento di modernità politica e sociale, fondato sulla libertà civile, di assoluto rilievo e di portata europea; momento decisivo perché gettò alla ribalta della storia, quale elemento centrale e dinamico della struttura sociale della comunità territoriale, la borghesia. Il primato economico e produttivo della borghesia determinava l'organizzazione dei corpi sociali e anche la rappresentanza politica nelle istituzioni cittadine, deputate a governare le comunità territoriali.

La città intesa come luogo di socialità e la vicenda comunale quale momento storico specifico dal punto di vista politico e istituzionale restano comunque – per Cattaneo – gli elementi fondanti della cultura politica collettiva perché definiscono l'identità e l'appartenenza, garantiscono la libertà civile e rappresentano un momento unico e irripetibile, un'esperienza decisiva di modernità, dalla portata autenticamente europea; e si configurano come tappe essenziali del processo di incivilimento, espressione di civiche virtù. Per tale ragione è impossibile definire un'identità nazionale unitaria, se non facendo i conti con il diffuso pluralismo delle tradizioni civiche: sarebbe antistorico¹⁷.

¹⁶ R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, cit., pp. 145-146.

¹⁷ Sul tema si veda: C. Cattaneo, *Sulla legge comunale e provinciale*, in *Storia universale e ideologia delle genti. Scritti 1852-1864*, a cura di D. Castelnuovo Frigessi, Einaudi, Torino, 1972, pp. 398-422.

Al di là del pensiero di Giuseppe Ferrari, solo di passaggio è necessario comunque sottolineare il pensiero dei cattaneani dopo Cattaneo: Gabriel Rosa, Alberto Mario, Arcangelo Ghisleri, solo per fare alcuni nomi. In particolare Rosa fu il grande cantore del municipalismo lombardo ereditato dall'età comunale; mentre Ghisleri fu particolarmente attento a sottolineare quel che stava alla base delle premature dimissioni parlamentari di Cattaneo. Lo Stato federale costruito sul sistema delle autonomie locali necessariamente richiedeva un ordine politico di natura repubblicana e democratica.

4. *Da Minghetti all'età fascista*

La vicenda istituzionale e politica di Camillo Cavour e di Marco Minghetti dimostra quanto abbia inciso nella cultura politica del liberalismo italiano il mito britannico e, di conseguenza, come sia stata condivisa la sensibilità per il *self government*, cioè per l'autonomia e l'autogoverno del sistema degli enti locali e delle comunità volontarie territoriali.

Lo stesso Cavour era molto sensibile all'affermazione e al riconoscimento delle autonomie locali. Tant'è vero che nella tarda primavera del 1759 nominò la Commissione Giulini, dal nome del suo presidente, il patrizio milanese Cesare Giulini della Porta: in previsione dell'annessione della Lombardia al Piemonte voleva anzitutto conoscere e poi riconoscere alle popolazioni da annettere quegli istituti giuridici austriaci ai quali i lombardi tenevano particolarmente, oltre a varare i principi essenziali dell'amministrazione temporanea. Il 23 ottobre sarebbe stata tuttavia emanata la legge Rattazzi sulla riorganizzazione amministrativa del regno di Sardegna. Tale decreto veniva esteso, nella sua applicazione, anche alla Lombardia, appena annessa allo Stato sardo. Con questo decreto veniva ridefinita l'organizzazione degli enti locali (province, circondari, mandamenti e comuni), tuttavia inseriti nel quadro della normativa piemontese. Sempre Cavour al deputato siciliano Giacinto Carini, alla vigilia dell'Unità, garantì che il Parlamento del nuovo Stato avrebbe ascoltato le istanze di tutte le «popolazioni italiane» e non si sarebbe certo configurato come l'espressione istituzionale di una «tirannia centralizzatrice»¹⁸.

Nei dintorni dell'Unità, il sistema delle autonomie trovò nel bolognese Marco Minghetti — autorevole esponente della classe politica liberale nonché ministro degli Interni del governo Cavour nel marzo 1861 — uno dei suoi più tenaci sostenitori. Tale sensibilità dev'essere inquadrata nel mandato che egli ricevette per ridisegnare

¹⁸ Si veda: C. Cavour, *La liberazione del Mezzogiorno*, 4 voll., Zanichelli, Bologna, 1954-1962.

l'articolazione amministrativa del regno, nella consapevolezza che «la varietà notevolissima e secolare delle leggi, delle tradizioni, delle abitudini che vi regnarono sino ad ora rende arduo il trapasso alla sua unificazione legislativa e civile»¹⁹.

Il grande disegno di Minghetti, presentato alla Camera quattro giorni prima della proclamazione dell'Unità, il 13 marzo 1861, rispondeva al principio di un «larghissimo decentramento» non solo burocratico e amministrativo ma anche politico e istituzionale. Si trattava di un progetto che aveva il suo punto di forza nell'aggregazione consortile dei comuni, che costituivano le province, e nell'aggregazione consortile delle province, che costituivano le regioni per promuovere – partendo dal basso – la massima libertà amministrativa. Lo statista bolognese immaginava sei grandi unità territoriali, intese quali corpi intermedi tra lo Stato e le Province del regno. Tali aggregazioni intermedie – cioè le Regioni – avrebbero dovuto riunire, sulla base di un accordo consortile permanente, proveniente dal basso, le province affini per vicinanza territoriale, ma anche per storia, interessi, leggi, modelli culturali e comportamentali, facendo leva su un vasto e sistematico decentramento amministrativo. Lo Stato liberale ha tuttavia sempre ritenuto l'istituto regionale – e più in generale l'intero sistema delle autonomie locali – un elemento che avrebbe potuto concretamente pregiudicare l'unità istituzionale, politica e amministrativa del regno, così faticosamente conquistata. E lo soffocò, ricorrendo al potere coercitivo delle articolazioni periferiche dello Stato, come i prefetti.

Le Regioni, nelle intenzioni di Marco Minghetti, affiancato da Luigi Carlo Farini, avrebbero curato il «trapasso» dal vecchio al nuovo ordine politico. Avrebbero pertanto introdotto con moderazione e gradualità i nuovi ordinamenti dello Stato, cercando di conciliarli con le esigenze dei territori e delle comunità. E a esse sarebbe stata riconosciuta l'autonomia fiscale. Si trattava di un disegno davvero profondamente innovativo, che non aveva pari nel contesto europeo. L'idea dello Stato «minimo» e dell'aggregazione consortile delle province enfatizzava il diritto *naturale* dei cittadini ad associarsi secondo aggregazioni istituzionali fortemente identitarie dal punto di vista storico e culturale, economico e sociale.

La provincia – disse alla Camera lo statista bolognese il 13 marzo 1861 – ha in Italia

¹⁹ Così Marco Minghetti alla Camera in occasione della presentazione dei suoi progetti di legge sulla riorganizzazione amministrativa del regno, il 13 marzo 1861. Il testo si trova in: C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano, 1964, p. 368. Si veda anche: M. Minghetti, *Scritti politici*, a cura di R. Gherardi, Direzione generale delle informazioni dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, Roma, 1986.

«antiche» origini e «ha per avventura una personalità più spiccata che in alcun'altra parte d'Europa. Essa risale in molte parti della penisola a quell'epoca nella quale ferveva la lotta tra l'elemento democratico delle città e l'elemento feudale della campagna»²⁰. La libertà provinciale e quella comunale erano per Minghetti la massima garanzia del regime costituzionale e, come tali, andavano incrementate in direzione dell'autonomia e dell'autogoverno. La prematura scomparsa di Cavour all'indomani dell'Unità e l'isolamento di Minghetti avrebbe fatto naufragare questo intelligente progetto di unificazione amministrativa del regno.

Il dibattito sulle autonomie riprese vigore nella crisi di fine secolo di fronte alla sostanziale continuità fra Destra e Sinistra storica in ordine al sistema delle autonomie locali, con il sindaco di nomina governativa e il prefetto a capo della deputazione provinciale e con uno Stato che continua dunque a garantire e tutelare, con la sua azione, il potere centrale e non riconosce l'autonomia degli enti territoriali. In quel tempo, parlare di regionalismo e di decentramento voleva dire avere sentimenti antiunitari, come sottolineò Giuseppe Prezzolini su "La Voce" il 30 settembre 1909. È qui che dobbiamo collocare la figura di Luigi Sturzo, il federalista «impenitente» – com'egli si definì – che, dalle pagine della "Croce di Costantino", si scagliava contro il centralismo romano, in favore di una forma di vero e proprio municipalismo. Al centro della riflessione politica sturziana, infatti, c'è l'individuo che trova la propria realizzazione nelle comunità territoriali nell'ambito delle quali si esplicita la sua vocazione alla socialità. Di qui il primato del comune. Tra gli ultimi anni del secolo XIX e il primo conflitto mondiale, Sturzo difese con risoluta determinazione le autonomie comunali contro l'accentramento statale e l'uniformità tributaria. Solo più tardi – a partire dal Congresso del Partito popolare, a Venezia, nel 1921 – il prelado di Caltagirone avrebbe maturato una sincera e genuina consapevolezza autonomista dalla forte connotazione regionalista, auspicando un «sobrio» decentramento sul piano amministrativo e finanziario; una federalizzazione delle regioni avrebbe garantito l'unità dello Stato²¹.

Un altro grande meridionalista, che almeno inizialmente tanto deve – in relazione alla sua cultura politica – alla figura di Carlo Cattaneo, segnò il dibattito sulle autonomie all'inizio del Novecento. Il riferimento è a Gaetano Salvemini, che mirava a risolvere la Questione meridionale ricorrendo al federalismo, al quale attribuiva una dimensione etico-politica, visto che oltre il decentramento amministrativo allargava lo spettro

²⁰ Marco Minghetti alla Camera, in: C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, cit., p. 370.

²¹ Si veda: L. Sturzo, *Mezzogiorno e classe dirigente*, a cura di G. De Rosa, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 1986.

dell'azione federale all'intero corpo sociale. Avverso al regionalismo, individuava nell'autonomismo – inteso quale federalismo amministrativo, vale a dire un articolato sistema di federazioni di comuni su base regionale – un movimento dal basso che s'imponeva come lo strumento politico privilegiato per sconfiggere la piaga del latifondo e del blocco reazionario-conservatore, approdando infine al federalismo compiuto.

La figura di Salvemini attraversa i rigori dell'inverno delle autonomie determinato dalla dittatura fascista, soprattutto dopo le leggi del 1926 che rafforzano il centralismo, negano l'autonomismo e s'impongono ai danni di un sistema – quello delle autonomie locali – comunque già debole in sé, per riemergere a guerra ormai finita, nel 1945. Dopo la riabilitazione dello Stato costituzionale, schiacciato da antiche piaghe quali l'ingerenza dei partiti, la crisi del parlamentarismo e il trasformismo, l'obiettivo del fascismo – soprattutto dopo il delitto Matteotti – fu quello di costruire lo Stato totalitario, fascistizzando le istituzioni e la società. E di cristallizzare – fra podestà e prefetto – il rapporto fra il centro e la periferia. L'età fascista, relativamente alle speculazioni di pensiero sul sistema delle autonomie, è segnata dal movimento “Giustizia e Libertà”, dalla figura di Carlo Rosselli²² – che si colloca su un versante ideologico assai diverso rispetto a Cattaneo e a Salvemini – e da Silvio Trentin, da Altiero Spinelli e dal ruolo dell'azionismo. Nel marzo del 1933, sui “Quaderni di Giustizia e Libertà” appare un articolo firmato da Emilio Lussu e intitolato semplicemente *Federalismo*²³.

Al di là del sardismo, Lussu elabora un sistema delle autonomie locali davvero interessante e originale. Parte dalla considerazione che all'origine del processo unitario la situazione era molto fluida per via dell'articolazione geopolitica degli antichi Stati che ineluttabilmente sosteneva una prospettiva unitaria di tipo confederativo o federativo; al contrario, dopo settant'anni di Stato unitario e in pieno clima dittatoriale, è necessario ricavare i soggetti istituzionali che potrebbero configurarsi come gli «Stati particolari» della repubblica federale su base regionale. Si tratta di una vera e propria rivoluzione: quella antifascista è la rivoluzione dell'autonomia intesa come «coscienza di se stessi, consapevolezza della propria funzione, conquista e difesa delle proprie posizioni etiche, sociali e politiche che consenta il più ampio sviluppo delle proprie capacità, individuali e collettive in ogni campo»²⁴. Lussu pensa a quattro repubbliche

²² E. Rotelli, *Leclissi del federalismo*, cit., pp. 155-210.

²³ E. Lussu, *Federalismo*, “Quaderni di Giustizia e Libertà”, n. 6/1933, ora in *Tutte le opere, II: L'esilio antifascista 1927-1943*, a cura di M. Brigaglia, Aisara, Cagliari, 2010, pp. 643-672.

²⁴ Ivi, pp. 654-655.

federate²⁵ – Sicilia e Sardegna, Nord e Sud – che vanno ben oltre l'autonomia concepita come semplice decentramento. E a tal proposito ricorda l'autonomismo regionalista di Cavour, di Minghetti e di Farini, ma anche quello di don Sturzo e osserva: «Al Comune debbono spettare forme di autonomia che lo liberino dai controlli lontani i quali servono prevalentemente a ostacolarne la vita. Sul Comune il controllo deve essere esclusivamente esercitato dalla Regione, non dallo Stato federale»²⁶.

Anche Silvio Trentin – durante il secondo conflitto mondiale – assunse delle posizioni radicalmente federaliste. Si trattava di una sorta di socialismo d'ispirazione federalista: la comunione dei mezzi di produzione doveva necessariamente appoggiarsi su uno Stato federale a tutela della libertà individuale, apertamente messa in discussione dall'economia capitalista e da quella socialista. Nella sua cultura politica e giuridica, Trentin riconosceva «solo [allo] Stato, in quanto titolare unico della sovranità, la prerogativa dell'autonomia, intesa etimologicamente come potere di dare norme a se stessi, mentre agli enti locali concedeva unicamente [...] la caratteristica dell'autarchia, limitatamente intesa come capacità di amministrare i propri interessi»²⁷.

Inizialmente destinato alla presidenza del Senato, l'11 maggio 1948 Luigi Einaudi viene eletto Presidente della Repubblica. E nel suo discorso di insediamento si appella al principio della libertà di opinione per aver manifestato, prima del 2 giugno 1946, un orientamento favorevole alla monarchia, così «radicata nella tradizione e nei sentimenti suoi paesani»²⁸. Da buon piemontese, appunto, nel corso della campagna referendaria aveva infatti più volte sostenuto di preferire una monarchia che tutelasse le autonomie locali – salvando, nelle «diversità regionali e locali», l'unità del Paese – a una repubblica burocratica e accentratrice ispirata al modello del centralismo amministrativo giacobino-napoleonico.

Questo sentimento anticentralista einaudiano non era nuovo ed è l'espressione di un convoglio teorico e dottrinale articolato, intrecciato e complesso, che si dilata ai temi

²⁵ «Come si chiamerebbero le regioni, cioè gli Stati federati? Regioni, repubbliche, territori autonomi? Io propendo per la denominazione “repubblica” perché questa è la più rispondente a mettere in evidenza la parte di sovranità conquistata e a dare più popolarmente coscienza della attività autonoma e distinta nel seno dell'intera comunità italiana. Ma quello che interessa è la sostanza e non la forma» (ivi, p. 649).

²⁶ Ivi, p. 653.

²⁷ N. Bobbio, *Introduzione a: S. Trentin, Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, Marsilio, Venezia, 1987, p. xv.

²⁸ Sul sito del Quirinale:

http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Einaudi/documenti/ein_a_insedimento.htm Si tratta della riproduzione del verbale della *Seduta comune della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica* di mercoledì 12 maggio 1948.

dello Stato e della sovranità. Non v'è dubbio che, dal punto di vista teorico, il federalismo rappresenti la proposta più incisiva e l'elaborazione di maggiore respiro del pensiero politico dello statista di Carrù²⁹. Il federalismo einaudiano – sia sul piano interno, sia su quello sovranazionale – più che essere accessorio rispetto al suo liberalismo ne è un prodotto, peraltro particolarmente significativo; un elemento essenziale di buon governo incentrato sull'autonomia delle comunità territoriali e sulla promozione della persona umana, con le sue capacità, tra libertà e responsabilità.. Secondo tale prospettiva, egli guardava alla classe politica risorgimentale, ai Cavour e ai Minghetti, che – come lui – s'erano a suo tempo nutriti del mito ottocentesco del liberalismo inglese ed erano assai sensibili al *self government*. Per un autentico liberale come Einaudi, sostenitore dell'autogoverno e del decentramento amministrativo, l'esilio in Svizzera fu un momento molto importante. L'idea di Stato come articolazione delle comunità territoriali – non già di Comuni – era di un altro piemontese, federalista, anch'egli esule in Svizzera: Adriano Olivetti.

Nell'ambito di un ordine politico fortemente decentrato sul piano amministrativo, era necessario – secondo lo statista di Carrù – rimuovere la figura del prefetto, appendice esecutiva dello Stato centrale. Nel 1864, tre anni dopo l'Unità, 35 prefetti su 57 erano piemontesi, cioè diretta espressione dello Stato burocratico e accentratore; il sistema prefettizio fu deliberatamente concepito in funzione antiregionalista, esasperando il centralismo. Nei fatti il prefetto, che presiedeva la giunta provinciale amministrativa, imponeva – anche con la forza del potere coercitivo che gli veniva riconosciuto, soprattutto nel campo della pubblica sicurezza – le politiche governative a livello locale. L'enfatizzazione di questo ruolo caratterizzò l'età giolittiana, basti ricordare la legge comunale e provinciale del 1915, e quella fascista. In particolare il fascismo affidò al sistema prefettizio il compito di garantire l'ordine sociale e morale del Paese. E con la legge del 1934 ampliò le sue prerogative di rappresentante del potere esecutivo dello Stato centrale a livello territoriale periferico, riconoscendogli la possibilità di emanare provvedimenti urgenti dotati di immediata validità. Avrebbe addirittura potuto dichiarare lo stato di emergenza e la guerra nel territorio sotto la sua giurisdizione.

Di qui l'accorato appello einaudiano *Via il Prefetto!*, articolo pubblicato, con la firma "Junius", nell'*Italia e il secondo Risorgimento*, supplemento alla *Gazzetta ticinese* del 17 luglio 1944. Democrazia e prefetto, secondo Einaudi, «repugnano profondamente l'una

²⁹ Sul tema si veda: N. Bobbio, *Il pensiero politico di Luigi Einaudi*, in "Annali della Fondazione Luigi Einaudi", VIII/1974, pp. 183-215.

all'altro». L'unico Stato esente da questa degenerazione accentratrice è la Svizzera, perché gli svizzeri – da ben sette secoli – «sanno che la democrazia comincia dal comune, che è cosa dei cittadini, i quali non solo eleggono i loro consiglieri e sindaci o presidenti o borgomastri, ma da sé, senza intervento e tutela e comando di gente posta fuori del comune o a questo sovrapposta, se lo amministrano, se lo mandano in malora o lo fanno prosperare. L'autogoverno continua nel cantone, il quale è un vero stato, il quale da sé si fa le sue leggi, se le vota nel suo parlamento e le applica per mezzo dei propri consiglieri di stato, senza uopo di ottenere approvazioni da Berna; e Berna, ossia il governo federale, a sua volta, per le cose di sua competenza, ha un parlamento per deliberare le leggi sue proprie e un consiglio federale per applicarle ed amministrarle. E tutti questi consessi e i 25 cantoni e mezzi cantoni e la confederazione hanno così numerosissimi legislatori e centinaia di ministri, grossi e piccoli, tutti eletti, ognuno dei quali attende alle cose proprie, senza vedersi mai tra i piedi il prefetto [...]»³⁰.

Vi è un problema oggettivo di qualità della classe politica: negli Stati federali e senza prefetto essa si seleziona dal basso, in base al principio della responsabilità – non già del clientelismo e della corruzione – ed emerge attraverso livelli istituzionali progressivi. La «tirannia» del centro si manifesta attraverso la figura del prefetto, un soggetto istituzionale da abolire: «il *delenda Carthago* della democrazia liberale è: Via il prefetto!»³¹. L'idea è quella di partire dal basso – cioè dai «corpi locali vivi di vita propria originaria non derivata dall'alto» come il comune, per esempio – per ricostruire un ordine politico ispirato al federalismo e generare una democrazia prossima al cittadino.

«Cantoni, regioni, comuni, enti territoriali, qualsiasi il nome a essi attribuito, non vivono vita sana e feconda se non hanno entrate proprie, autonome, nate e volute e patite dai contribuenti locali in aggiunta e non in sostituzione delle imposte statali; né debbono vivere di elemosine elargite dallo stato, di partecipazioni ad imposte statali. Lo stato può venire in aiuto, a ragion veduta, per scopi specifici volta per volta illustrati, discussi e votati nel parlamento nazionale. Lo stato può cedere interamente alcune sue imposte; e della cessione delle imposte cosiddette reali si discute, ad esempio, fin dai primi decenni dell'unità nazionale»³². La posizione einaudiana ha una sua profonda validità ancora oggi, di fronte al dissesto della finanza pubblica, generato anzitutto da

³⁰ Junius [L. Einaudi], *Via il Prefetto!*, in *L'Italia e il secondo Risorgimento*, supplemento a: "La Gazzetta ticinese", 17 luglio 1944.

³¹ *Ibidem*.

³² L. Einaudi, *Che cosa rimarrebbe allo stato?*, in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1974, p. 364.

due elementi: dalla differenza tra il centro di prelievo della fiscalità e i centri di spesa da un lato, dalle politiche assistenziali e diffusamente clientelari adottate per quelle zone dalla capacità economica e produttiva insufficiente, dall'altro. Entrambi – questi due elementi – sono fonti di distorsione che, con l'adozione di politiche amministrative e fiscali fortemente decentrate, potrebbero essere arginati, ricorrendo ai principi della responsabilità degli atti politici e del controllo da parte dei cittadini.

In Assemblea costituente i temi del regionalismo e delle autonomie furono assai dibattuti, ma il federalismo venne relegato al di fuori dell'arena parlamentare – alludo, per esempio, ai giovani ragazzi del “Cisalpino”³³ – per abbracciare una linea di moderato decentramento nel cui ambito erano previste limitate competenze legislative; un decentramento su base regionale finalizzato a tutelare l'unità della neonata Repubblica, adottando la suddivisione territoriale a suo tempo elaborata su basi statistiche. Nel corso dei lavori che avrebbero portato alla elaborazione della Carta costituzionale, sul terreno delle autonomie locali e del decentramento amministrativo si distinsero in particolare il democristiano Gaspare Ambrosini e il repubblicano Oliviero Zuccarini. Un altro grande cantore del regionalismo e delle autonomie locali fu Mario Boneschi, il curatore dei quattro volumi degli *Scritti politici* di Carlo Cattaneo al quale si ricollegava per affermare il proprio programma di autonomista radicale, contro l'accentramento e la figura del prefetto³⁴.

Le regioni furono così costituzionalizzate nel 1948, ma – come noto – non videro la luce che ventidue anni dopo, nel 1970. La mancata applicazione dell'istituto regionale – da individuarsi anche nella generalizzata ostilità della Corte costituzionale, tenacemente impegnata a rimarcare l'unità dell'ordinamento giuridico dello Stato, di fronte alla prospettiva di decentrare alcune funzioni legislative (in materia tributaria, edilizia, statistica ecc) – suscitò le amare rampogne, nel 1955, di uno dei padri nobili della Costituzione repubblicana, Piero Calamandrei. Che definì il regionalismo, finalizzato a promuovere l'autonomia e il decentramento, come uno degli elementi essenziali della nuova Repubblica; elemento che, tuttavia, rimase «allo stato di programma» per troppi anni³⁵. Il fatto poi che l'autonomia e il decentramento ponessero la Repubblica in prossimità del federalismo è abbastanza discutibile, visto che lo Stato

³³ Su questo movimento, mi sia consentito il rinvio a: S.B. Galli, *Il Grande Nord. Cultura e destino della Questione settentrionale*, Guerini e Associati, Milano, 2013.

³⁴ Si veda: M. Boneschi, *Le libertà locali*, a cura di E. Savino, Franco Angeli, Milano, 1998.

³⁵ P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla in Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955 ora in *Questa nostra Costituzione*, Bompiani, Milano, 1995, pp. 13-14.

centrale non ha mai riconosciuto il territorio – e la sua identità politica e culturale, economica e sociale, sostenuta da significative e robuste tradizioni storiche – come soggetto istituzionale e come risorsa. Anzi, il regionalismo fu concepito proprio allo scopo di arginare eventuali prospettive autenticamente federali, che animarono il dibattito politico e istituzionale extraparlamentare.

Alle regioni veniva riconosciuta una potestà legislativa, tuttavia arginata dall'articolo 117 della Costituzione. Pur prevedendo l'elezione al Senato su base regionale, non si ipotizzava la nascita di una camera di rappresentanza e di tutela degli interessi territoriali, cioè il Senato delle regioni. «Con scarsi poteri, nessuna rappresentanza nel parlamento, forti vincoli statali, anche quando si giunse finalmente alla legge per l'elezione dei consigli regionali (1968), apparve subito chiaro che la formula proporzionale, la colonizzazione partitica, i persistenti limiti nell'azione politica, avrebbero riprodotto a livello regionale le dinamiche di tipo consociativo (centralità delle assemblee a scapito delle giunte, in un processo di uniformazione della forma di governo sul modello parlamentare) già ben conosciute al centro»³⁶.

Nei fatti si trattò di una forma di regionalismo piuttosto «debole», a causa del centralismo che si andava affermando a livello politico nazionale; un regionalismo che, trascurato per molti decenni, proprio per tale ragione sarebbe poi divenuto uno dei temi forti dei programmi di centro-sinistra negli anni Sessanta, sulla scia della rinnovata sensibilità del partito verso le autonomie locali, che avrebbe generato il municipalismo riformista. Nei fatti, si trattava di un modello politico di gestione delle amministrazioni locali che favorì la nascita delle prime giunte di centrosinistra, attente ai problemi sociali, all'istruzione, alla cultura e alla programmazione. Il Pci lo ereditava dal Psi e l'avrebbe presto egemonizzato, soprattutto nelle regioni «rosse». Al municipalismo riformista si sarebbe poi contrapposto – a partire dagli anni Settanta – il localismo democristiano, tutto incentrato sulla gestione del potere e sulla leadership politica territoriale propria del partito clientelare di massa, che genera il suo blocco sociale attraverso il ricorso all'erogazione delle risorse pubbliche.

La silenziosa deflagrazione della guerra fredda aveva estromesso il Partito comunista dai ruoli di governo sin dal 1947, relegandolo in una posizione di minoranza – in contrapposizione alla Democrazia cristiana e ai suoi partiti satelliti – che avrebbe caratterizzato quella forma di «bipartitismo imperfetto» propria delle dinamiche della

³⁶ G. Baldini e B. Baldi, Italia, in: *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 80.

politica e del potere nella storia prima Repubblica. L'esclusione del Pci a livello nazionale incise in profondità nella cultura politica del partito che riabilitò il tema delle autonomie locali – e tutta la tradizione ideologica di orientamento autonomista e federalista che si collocava nell'alveo della sua storia ideologica – e archivìò l'anti-regionalismo che ne aveva caratterizzato l'azione sino a quel momento, in contrapposizione ai repubblicani, agli azionisti e ai democristiani. In questo modo il Pci egemonizzò – per certi aspetti – il municipalismo riformista, che si era imposto a partire dai primi anni del dopoguerra, sulla scia del “regionalismo” ciellenista o comunque del forte radicamento territoriale decentrato del Cln. E al municipalismo riformista egemonizzato diede una valenza politica nazionale, collegando insieme le esperienze amministrative consumate nelle singole città. «Così come aveva condizionato il disegno regionalista, la diffusa diffidenza verso il decentramento e i timori della Dc che l'autonomia regionale potesse favorire l'affermazione di un contropotere in mano ai partiti della sinistra nelle regioni del Centro-Nord, contribuì anche a ritardare l'applicazione della Costituzione»³⁷. Ma il successo nelle cosiddette «regioni rosse» indusse il Pci – dopo il 1970 – a sostenere risolutamente, insieme al Partito socialista, il progetto regionalista. Le regioni infatti non nacquero per l'attuazione costituzionale completa o per ragioni di rappresentanza politica territoriale. Nacquero piuttosto per una ragione eminentemente politica: perché, nel nome della solidarietà nazionale, era necessario fidelizzare – da parte della Dc – l'atteggiamento parlamentare del Pci, al quale furono riconosciute le proprie quote di potere nelle regioni rosse.

«Lo Stato italiano, che ha esaltato il suo centralismo fino alla inaugurazione dell'esperimento regionalista, si rivela come un mosaico di sistemi socio-politici differenti che non hanno trovato sponde istituzionali adeguate. È solo nel 1970 che il modello costituzionale di uno Stato delle autonomie territoriali (regionali e locali) ha trovato attuazione. Nate tardi e combattendo l'ostruzionismo delle forze conservatrici ossessionate dal mito dell'ordinamento accentrato e unitario dello Stato, le regioni non sono del tutto riuscite a decollare come articolazione istituzionale nuova e incisiva»³⁸. Tuttavia, appena due anni dopo la nascita delle Regioni, con i decreti del 1972 lo Stato centrale ridusse notevolmente il perimetro e revocò le prerogative della loro autonomia.

³⁷ *Ibidem*. Si veda anche: B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003; *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, a cura di M. Morisi, Franco Angeli, Milano, 1987; R. D'Amico, *Regionalizzazione e sistema amministrativo. Su alcuni problemi del decentramento in Italia*, Culc, Catania, 1982.

³⁸ M. Prospero, *Storia delle istituzioni in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1999, p. 223.

In ogni caso, «l'introduzione delle regioni, per il loro carattere "bifronte" di organismi substatuali ma sovraordinati ai comuni e alle province, per la sfida che hanno lanciato non solo all'ordinamento statale, ma alla stessa configurazione territoriale degli insediamenti e dei processi sia politici che economico-sociali, ha costituito il detonatore di problemi di lungo periodo che hanno accompagnato la formazione stessa dello Stato nazionale»³⁹.

Ciò è avvenuto anche dopo la seconda regionalizzazione, malgrado – a far data dal 1977 – alle Regioni siano state attribuite particolari competenze in materia di formazione professionale, caccia, trasporti, edilizia e artigianato. Soprattutto in relazione al rapporto con gli enti locali, le regioni non sono mai riuscite a svolgere quel ruolo di coordinamento necessario affinché il sistema politico e istituzionale nazionale, nei fatti incancrenito e immobile, prigioniero delle perverse dinamiche del potere, potesse essere cambiato dal basso. Le regioni – e anche gli enti locali – hanno spesso riprodotto su piccola scala, nelle periferie e nei territori, i mali endemici del sistema politico nazionale: partitocrazia, commistione tra classe politica e classe dirigente, clientelismo, assenza di programmazione, confusione tra politica e amministrazione. Le autonomie locali sono spesso state oggetto delle trattative politiche negoziate a livello nazionale e sono divenute così una significativa merce di scambio. È in questa circostanza che al municipalismo riformista egemonizzato dal Pci s'è contrapposto il localismo democristiano, soprattutto in quelle regioni dalla forte vocazione economica e produttiva e dalla già allora insostenibile vessazione fiscale oppure in quelle regioni dove l'occupazione speculativa del potere poteva risultare proficua nel nome di un doroteismo clientelare. Anche perché sugli enti locali non gravava l'*impasse* della democrazia bloccata a livello nazionale; pur gravando – al contrario – tutto il peso di un sistema politico strutturato su partiti «nazionali», dunque romano-centrici. Partiti che si sono imposti, nel tempo, come una robusta stampella del centralismo statale. Vincoli statali e partiti nazionali: sono questi due elementi che hanno concretamente impedito all'istituto regionale di decollare e al sistema delle autonomie locali di consolidarsi.

E tuttavia, a fronte di una carta costituzionale che promuoveva il sistema delle autonomie locali e il principio dell'autogoverno, le norme di funzionamento erano rimaste quelle del 1915 o del 1934. I prefetti continuavano a spadroneggiare, malgrado le amare rampogne di Luigi Einaudi. Non solo, ma per effetto della pianificazione delle

³⁹ R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995, p. 177.

carriere – che vedevano il politico partire dal consiglio comunale per approdare infine al parlamento nazionale, attraverso il consiglio provinciale e quello regionale – non si è mai affermata, contrariamente a quel che è avvenuto in altri sistemi democratici, una classe politica consolidata e non transitoria, che fosse espressione delle aggregazioni di interessi a livello territoriale.

Solo negli anni Novanta si è radicata e diffusa la generalizzata consapevolezza che una riorganizzazione del sistema delle autonomie locali, a cominciare dai metodi elettorali, potesse rappresentare una vera e propria risorsa – soprattutto dal punto di vista funzionale – per arginare il *cupio dissolvi* dello Stato burocratico e accentratore, pachidermico nelle sue strutture e nei suoi apparati, inefficiente e costosissimo, ingordo dal punto di vista della fiscalità e incapace di arginare il perimetro della spesa pubblica. Le riforme di quegli anni erano mirate «alla stabilità degli esecutivi, al ridimensionamento della vocazione “ministeriale” di ciascun assessorato, al ridisegno dell’equilibrio dei poteri tra il consiglio, la giunta e il sindaco, alla sterilizzazione del potere di ricatto di partner della coalizione, allo snellimento del processo decisionale»⁴⁰. L’elezione diretta del sindaco ha consentito l’affermazione di candidati svincolati dalle logiche partitiche e più autonomi e ha reso impossibili forme di controllo omogeneo del territorio. Nello stesso tempo si cominciava a riformare il regionalismo, a costituzione invariata; l’allusione è al «federalismo» amministrativo della riforma Bassanini, in realtà semplice decentramento, che tuttavia rappresenta davvero un *turning point* e ha introdotto il principio di sussidiarietà. Si ipotizza anche di progettare una vera e propria riforma⁴¹ costituzionale, che arriverà puntualmente nel 2001, finalizzata a rafforzare l’autonomia regionale. Si tratta del progetto di un nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana, che in parte recupera il lavoro svolto nell’ambito della terza commissione bicamerale per le riforme, decentra alle regioni nuove competenze e rafforza il principio dell’autonomia regionale, pone sullo stesso piano legislativo lo Stato e le regioni, ripartisce le competenze e individua le materie concorrenti; anche se le materie riservate allo Stato sono numerose e ne comprendono alcune solitamente riconosciute, nelle federazioni, ai soggetti istituzionali periferici, come – per esempio – il potere di

⁴⁰ M. Prospero, *Storia delle istituzioni in Italia*, cit., p. 225.

⁴¹ Sul tema: C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 104-220. Sulla sussidiarietà: *Che cosa è sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, a cura di G. Vittadini, Guerini e Associati, Milano, 2007; G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001.

ordinamento locale⁴². Ma c'è chi legge tale processo di federalizzazione cominciato negli anni Novanta come la territorializzazione dello scontro fra interessi corporativi locali e statuali contrapposti⁴³.

In ordine alla forma di Stato, il nuovo articolo 114 della Costituzione è assai originale nel quadro delle costituzioni europee e mette sullo stesso piano tutti i soggetti istituzionali, configurando una Repubblica delle autonomie essenzialmente tripolare: Stato-Regioni-Enti locali. Del resto il sistema delle autonomie affianca l'istituto regionale e a esso viene spesso equiparato. Pur non essendo titolari – diversamente dalle regioni – della potestà legislativa, gli enti locali godono di autonomia finanziaria, di rappresentanza territoriale, di potere regolamentare e sono soggetti attivi nell'applicazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale. Questo quadro tripolare nega alla radice qualsiasi sviluppo in senso federale poiché in tutti i modelli di federalismo – come noto – il rapporto dicotomico e biunivoco si sviluppa, a livello istituzionale, fra lo Stato e i soggetti federati; le regioni, insomma, dovrebbero essere l'unico vero interlocutore territoriale dello Stato. In questo disegno, tuttavia, le autonomie locali vengono poste come elemento istituzionale aggiuntivo, ma non complementare, semmai contrapposto, rispetto all'autonomia e al potere regionale.

Oggi, di fronte al *cupio dissolvi* dello Stato nazionale, burocratico e accentratore, s'impongono le grandi unità regionali. Che non hanno nulla a che vedere con le regioni previste in una Costituzione concepita per quello Stato che sta morendo e che, nella sua deriva, trascina con sé anche la Carta e le vecchie Regioni. Gianfranco Miglio lo scriveva già nel 1975 in un puntuto editoriale pubblicato sul *Corriere della Sera*. Qui ci troviamo di fronte – è questa la grande novità – a unità macroregionali promosse a livello interno e sovranazionale che rappresentano il vero antidoto alla crisi economica e alle perverse dinamiche della globalizzazione. Se prima la dicotomia era quella fra Stato e mercato, adesso essa ha mutato di segno ed è quella tra comunità territoriali e mercato globale. Comunità territoriali che devono essere messe nelle condizioni – oltre l'oggettiva crisi, determinata dai processi di globalizzazione, in cui si dibatte lo Stato – di sviluppare un'azione autonoma nel contesto internazionale in forza del paradigma *glocal*. In questa prospettiva, gli enti locali – e più in generale il sistema delle autonomie – trovano una rinnovata legittimazione a livello istituzionale.

⁴² M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002.

⁴³ G. Cofrancesco e F. Borasi, *Il sistema corporativo. Diritti e interessi a geometria variabile*, Giappichelli, Torino, 2010.

UN VICOLO CIECO CHIAMATO SECONDA REPUBBLICA

di Mario Barbi

1. Premessa

La “*Seconda repubblica*” sembra finita in un vicolo cieco. In un quarto di secolo moltissime cose sono cambiate, ma la domanda di riforma da cui tutto è partito non ha avuto risposte compiute e convincenti. Mentre due decenni non sono stati sufficienti per superare quella condizione di affanno delle pubbliche finanze che la “*Seconda Repubblica*” ha ereditato dalla “*Prima*”, e che resta il sintomo più chiaro di come la nostra democrazia sia inefficiente e di come si fosse sgangherato e tale sia rimasto il rapporto economia-politica-società. La questione delle questioni resta la riforma della nostra democrazia a partire da un rinnovato senso di appartenenza alla stessa comunità nazionale. Toccherebbe alla politica dare risposte se non fosse che è proprio la politica ad essere screditata, oggi non meno che venti anni fa. Una politica capace di agire e decidere, senza deragliamenti tecnocratici o demagogici, sarebbe nell’interesse dei cittadini. Simmetricamente, sarebbe interesse della politica restituire ai cittadini il potere democratico di decidere sulle questioni di fondo. Questo rafforzamento reciproco del rapporto cittadini-politica e politica-cittadini sarebbe nell’interesse della nazione intera. Invece siamo finiti nel vicolo cieco della diffidenza e della sfiducia. Come mai? Nelle pagine che seguono, anticipando alcune parti di un lavoro più ampio ed approfondito, cercherò di illustrare che cosa è cambiato dal punto di vista sistemico nel passaggio dalla prima alla seconda repubblica e quali effetti questi cambiamenti abbiano provocato sia nelle “*regole*” di funzionamento della “*democrazia reale*” in cui viviamo che sul piano dei risultati di governo. La conclusione è che non riusciremo a risalire la china senza una profonda riforma del nostro assetto costituzionale (preferibilmente in senso presidenziale) e senza una riconsiderazione del nostro modo di stare in Europa (sapendo che non si può restare nell’*euro* senza procedere, per volontà nostra e senza aiuti esterni, a una riduzione drastica del debito pubblico né che si può lasciare l’*euro* senza perdite severe sui nostri risparmi e nel nostro potere d’acquisto).

2. Verso il “sistema” della Seconda Repubblica

La caduta del muro di Berlino dà una spinta possente al cambiamento del sistema politico che si è consolidato nei quaranta anni precedenti di storia repubblicana. Ma non ne è all'origine. Da tempo è infatti diffusa la consapevolezza che la democrazia in Italia non funziona nel modo migliore, per diversi motivi tra i quali:

I partiti da fattore di promozione civile e di partecipazione politica si sono trasformati in tappi che ostruiscono il rinnovamento e il ricambio delle classi dirigenti, nonché in reti clientelari che fanno gravare sull'erario il prezzo di un consenso sempre più interessato e sempre meno ideale;

La mancanza di alternanza dovuta alla pregiudiziale anti-comunista ha aggravato i limiti della forma di governo parlamentare che, unita ai regolamenti delle camere, favorisce esecutivi instabili e soggetti ad ogni capriccio di un parlamento in cui, grazie al voto segreto perfino sulla fiducia e sul bilancio (abolito dopo grandi scontri nella seconda metà degli anni '80 ai tempi di Bettino Craxi e Ciriaco De Mita), spadroneggiano franchi tiratori e indicibili accordi trasversali;

Il cittadino-elettore è sostanzialmente impotente a decidere con il voto governi e maggioranze e deve accontentarsi di dare una delega pressoché in bianco al partito preferito e al massimo, se ne ha qualche motivo di idee o di interesse, partecipare alle lotte interne ad ogni singolo partito esprimendo fino a tre preferenze nella lista dei candidati presentata alle elezioni.

I movimenti sociali e la rivoluzione del costume degli anni '60 e '70 hanno poi scompaginato gerarchie e abitudini e fatto emergere, dopo i deliri ideologici e la furia distruttiva di una violenza a sfondo politico tanto anti-storica quanto feroce, una società cambiata in profondità. Una società sempre più differenziata nella composizione sociale e nei valori di riferimento; sempre meno disponibile a seguire direttive e imposizioni dall'alto anche da parte di “agenzie” un tempo autorevoli (chiese, partiti, famiglia, media); e sempre più orientata alla ricerca di auto-realizzazioni individuali che sembrano l'esatto contrario dell'impegno politico anche totalizzante della fase appena precedente: orientamento questo ultimo che al contempo indica sia una distanza crescente dalla sfera della politica professionale dei partiti che un desiderio di contare in modo diverso e più diretto nelle grandi e piccole questioni che riguardano la vita delle persone e della collettività.

È questo lo sfondo a partire dal quale un sistema politico ed istituzionale ancora scosso dall'omicidio di Aldo Moro prova a cominciare a fare i conti con se stesso e a interrogarsi su come e cosa cambiare, a partire dalla spirale inflazionistica e da una spesa

pubblica crescente e finanziata con la stampa di moneta dalla Banca d'Italia. L'adesione nel 1978 al Sistema monetario europeo (SME, un sistema di cambi semifissi con fluttuazione consentita del $\pm 2,25\%$ di norma e del $\pm 6\%$ all'Italia e ad alcuni altri paesi) e poi il "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia nel luglio 1981, deciso in sostanziale solitudine dall'allora ministro Beniamino Andreatta, sono all'origine del cambiamento profondo della "costituzione economica e finanziaria" del paese che da allora finanzia il proprio debito con l'emissione di titoli collocati sul mercato e che la Banca centrale non è più tenuta ad acquistare per legge. Quella decisione poi non impedirà la crescita dissennata del debito pubblico, ma lo renderà almeno evidente. Al contempo, quella scelta comporta uno stretto aggancio ai processi di integrazione in corso a livello comunitario: un aggancio interpretato fin da allora come un "vincolo esterno" gravoso ma necessario per mettere ordine in un paese indisciplinato e per importare in Italia le virtù non autoctone della stabilità monetaria e dell'equilibrio di bilancio. La successiva abolizione della "scala mobile" è un episodio di questa riforma economico-finanziaria.

Nella ricerca di come e cosa cambiare, il referendum (ancorché solo abrogativo e soggetto a varie prescrizioni limitative, ma che era e resta l'unico strumento di democrazia diretta previsto dal nostro ordinamento) si rivelerà essere, storicamente parlando, il mezzo più efficace per decidere le questioni politiche più spinose e controverse: basti qui ricordare il referendum del 1985 sulla "scala mobile", l'unico mai promosso dal Pci con l'intenzione di bocciare con un voto popolare la riforma approvata in parlamento dal governo Craxi. Gli elettori però danno ragione al governo. Lo strumento referendario, che aveva esordito negli anni '70 su una questione di rilievo civile come il divorzio, poi su una questione di rilievo civile e penale come l'aborto e che quindi sarà usato negli anni '80 su tante altre materie per iniziativa spesso dei "radicali" (finanziamento pubblico ai partiti, ergastolo, responsabilità civile dei magistrati) diventerà anche la principale leva di cambiamento e di innovazione del sistema elettorale e per questa via del sistema politico.

È comunque negli anni '80 che intorno al socialista Bettino Craxi e al democristiano Ciriaco De Mita, segretari dei due principali partiti di governo, alleati per necessità e rivali per scelta, si riuniscono intellettuali ed esperti di indirizzo riformatore che "investono" sulla spinta innovativa dei due leader. È il tempo in cui Craxi fa circolare le suggestioni di una "grande riforma" di sapore presidenziale, mentre intorno a De Mita gravitano politologi e costituzionalisti di formazione cattolica che ragionano su un rinnovamento profondo degli istituti e delle regole democratiche finendo per mettere in tensione l'intera galassia democristiana. Alcuni di questi esperti e studiosi

prenderanno poi una strada diversa dai loro referenti politici, dando vita al movimento referendario per la riforma elettorale, quando i leader di partito, seguendo la spinta degli eventi e mutando d'avviso, dal campo dei riformatori passeranno a quello dei conservatori. Nella Dc si affaccia alla ribalta l'onorevole Mario Segni con le sue idee "maggioritarie" e che, facendo da ponte tra parlamento e società, diventa promotore e icona del "Comitato per i referendum elettorali".

In questo "humus" che dibatte di regole della democrazia, ruolo dei partiti e poteri dei cittadini, il Pci si ritaglia uno spazio in linea con la sua idea di alterità e diversità, di partito di sistema ma irriducibile al resto del sistema, mettendo al centro del proprio discorso la "questione morale" e prospettando come via d'uscita ai problemi del paese una sorta di "alleanza degli onesti". È una posizione difensiva e di arrocco dalla quale si distaccherà poi il Pds di Achille Occhetto che farà proprie le battaglie per la riforma elettorale maggioritaria di Segni. Ma è anche una posizione che consente al Pci prima di coprire uno spazio che si allarga con il malcostume e con la corruzione e che consentirà agli eredi del Pci poi di invocare una primazia nel contrasto di essa e di tornare a battere su quel tasto quando le circostanze lo richiederanno.

I tentativi compiuti a livello istituzionale da parte dei soggetti parlamentari che possono fare le riforme (a partire dalla prima bicamerale per le riforme costituzionali, presieduta da Aldo Bozzi, 1983-85) non riescono a superare gli scogli dei veti incrociati dei partiti e dei loro interessi di parte. La spinta riformatrice dei leader degli anni '80 si concluderà quindi con un magro bilancio, quanto meno rispetto alle aspettative generate e alle necessità del paese: riforma della scala mobile, indipendenza della Banca d'Italia dal Tesoro, abolizione del voto segreto su fiducia e bilancio e riforma della Presidenza del Consiglio. Ma non la "grande riforma". La "grande riforma" si è persa nei meandri del palazzo ed è diventata un'introvabile chimera.

3. Gli elementi costitutivi del nuovo sistema

3.1 Democrazia dei cittadini: bipolarismo, maggioritario, alternanza

La spinta per la riforma e il suo baricentro si spostano fuori dal parlamento e fuori dai partiti che hanno costituito il sistema politico storico della "Prima Repubblica". Da un lato si afferma la Lega Nord che sarà un fattore politico di prima grandezza nel ventennio trascorso. Dall'altro prende forma una "coalizione referendaria" intellettuale-sociale-politica che, facendo leva sulla possibilità offerte dal referendum, promuove un dibattito pubblico e tra il pubblico sulla necessità di una profonda riforma della

democrazia italiana e del suo sistema politico e tenta di aprire una breccia al cambiamento intervenendo sul sistema elettorale, punto nevralgico decisivo nel determinare il rapporto cittadini-partiti e per qualificare quindi il carattere e il modo di essere dei partiti stessi e della stessa democrazia. Le parole e la visione che cominciano ad affermarsi ben oltre i ristretti circoli politici ed accademici sono quelle che accompagneranno i prossimi venti anni: bipolarismo, maggioritario, alternanza. A questa coalizione riformatrice post-'89 si oppongono innanzitutto il Psi e il grosso della Dc. Tra i protagonisti del movimento referendario, oltre ai politici come Mario Segni e Achille Occhetto, troviamo una vera e propria dorsale di formazione cattolica (Arturo Parisi, Pietro Scoppola, le Acli, la Fuci) a cui si affiancano personalità di diversa formazione (Augusto Barbera, per esempio), esponenti dell'impresa (Luigi Abete, Vittorio Merloni), la stessa Confindustria, il quotidiano "la Repubblica", il settimanale "l'Espresso" e altri movimenti. Colpisce la posizione defilata dei maggiori leader radicali, poco inclini alla partecipazione ad iniziative in cui non abbiano una indiscussa primazia ma comunque scettici sulla materia elettorale. I referendum elettorali del '91 e del '93 sono pietre miliari per la riforma della democrazia in Italia. I referendari si propongono di modificare in senso maggioritario le leggi elettorali del Senato e dei Comuni e di ridurre da una a tre le preferenze alla Camera. Al vaglio della Corte Costituzionale resiste in un primo tentativo soltanto il "quesito minore" sulle preferenze che darà ai referendari il loro "successo politico maggiore" perché il superamento del quorum nel referendum sulla preferenza unica del 9 giugno 1991 (votanti 62,5 per cento, favorevoli 95,6%) avverrà contro i principali partiti di governo (Psi e Dc), che hanno puntato sull'astensione, e, campanello d'allarme del cambio di stagione, spianerà la strada al successo travolgente del 18/19 aprile 1993 quando alcune modifiche legislative renderanno ammissibili anche i "quesiti maggioritari" per il Senato e i Comuni. Si voterà soltanto per il Senato perché la legge per i Comuni sarà cambiata prima (Legge per l'elezione diretta del Sindaco del 25 marzo 1993) e la proposta maggioritaria avrà il sì dell'82,7% dei votanti che sono stati il 77% degli aventi diritto. Nel frattempo tutti i partiti (con l'eccezione di Msi, Rifondazione Comunista, Rete e Verdi), compresi Psi e Dc (che però nel '93 non sono più quello che erano ancora due anni prima) e la Lega (che ha cambiato posizione rispetto al '91) si sono schierati a favore del referendum.

Si delinea ormai in modo evidente il declino del consenso e della funzione dei grandi partiti storici della repubblica che le elezioni politiche del '92 avevano anticipato. La sfiducia verso i partiti si manifesta nell'uso sempre più frequente e comune del termine "partitocrazia" (che fin lì era stato "patrimonio" di minoranze liberali o di destra

“qualunquista”) e nell’evocazione del rinnovamento della politica tramite la partecipazione diretta ad essa della cosiddetta società civile. Il parlamento del ‘92 (l’ultimo della Prima Repubblica) interpreta la spinta riformatrice emersa nel referendum in modo creativo e riduttivo. Mentre la legge elettorale dei Comuni accoglie, come abbiamo visto anticipando il referendum, gli elementi più originali e qualificanti del movimento riformatore (elezione diretta del Sindaco con doppio turno se necessario e collegamento vincolante tra Sindaco e maggioranza consiliare con la previsione di nuove elezioni in caso di sfiducia al Sindaco) la nuova legge elettorale nazionale della Camera accoglie questi elementi solo in parte: collegi uninominali a un turno per il 75% dei seggi in palio e il resto distribuito in modo proporzionale. I partiti possono così allearsi nel maggioritario per vincere il collegio (con un simbolo ad hoc), ma restare divisi e presentarsi con il proprio simbolo distinto per la quota proporzionale e mantenere poi la propria identità di partito anche in parlamento. Il bipolarismo e la personalizzazione si affermano in modo inequivocabile e istituzionalmente cogente nella competizione per i sindaci, mentre restano ibridi e affidati a scelte volontarie delle forze politiche sul piano nazionale. Si avvia comunque una dinamica incontenibile verso la bipolarizzazione del sistema politico che si fonderà su coalizioni alternative e sulla competizione tra candidati designati dalle rispettive coalizioni ad assumere la carica di capo del governo. Questo sistema politico nuovo resterà comunque sempre in bilico e irrisolto in un’altalena continua tra una concezione modernizzatrice della democrazia, coerente con la tensione riformatrice, e che si definisce come *“democrazia dei cittadini”*, e il riemergere costante ed irriducibile della tradizionale, e ad essa alternativa, *“democrazia dei partiti”*.

La *“democrazia dei cittadini”*, come è stato autorevolmente detto, intende restituire ai cittadini lo scettro che i partiti hanno loro tolto. Questo significa cambiare alla radice il rapporto cittadini-partiti-istituzioni spostando dai partiti ai cittadini il potere di scegliere non solo i rappresentanti ma anche i capi degli esecutivi e le relative maggioranze nel convincimento che soltanto una democrazia decidente produrrà governi stabili ed efficienti. In realtà la *“democrazia dei cittadini”*, di cui bipolarismo e maggioritario sono condizioni necessarie ma non sufficienti, si radicherà nel senso comune e nei comportamenti elettorali, ma non riuscirà mai a darsi a livello nazionale un fondamento istituzionale certo e un ancoraggio costituzionale sicuro così che per affermarsi e progredire dovrà contare su non facili e gradualmente cambiamenti della cultura politica e su convenzioni volontarie e lungimiranti tra i soggetti in campo. E sarà pertanto esposta ad avanzamenti e ad arretramenti che porteranno il segno di

cambiamenti di priorità e di riallineamenti nella coalizione referendaria degli anni '90 con il risultato di produrre delusione e sfiducia nel fronte riformatore. Si ricordi come fu disatteso il responso sull'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti (uno degli otto referendum del '93, questo promosso dai radicali, accolto con il record del 90,3% di sì) dagli stessi partiti che avevano invitato a votare a favore. Oppure di come il referendum del 18 aprile 1999 mancò il quorum per un soffio (49,6% di votanti) a causa del disimpegno di forze politiche e di mezzi di comunicazione che avevano invece cavalcato quelli del '93 e in parte del '91 (emblematico il caso di Eugenio Scalfari). Per non dire poi della sostituzione del sistema elettorale misto basato sul maggioritario di collegio con quello con premio alla coalizione (nel 2005) e del referendum promosso per abrogarlo (nel 2011) ma dichiarato inammissibile dalla Corte Costituzionale.

Il fatto è che gli animatori e i promotori della riforma, in mancanza di una vera sede costituente, dovranno fare i conti e accordarsi con il personale politico del vecchio sistema, molto più interessato a contenere e controllare gli effetti del cambiamento piuttosto che a promuoverlo. E nel promuovere il cambiamento di sistema non potranno non scegliere in quale campo stare nel fisiologico confronto destra-sinistra per ciò che attiene alle scelte di governo per il paese. Ma dovranno anche, e soprattutto, fare i conti con altre "novità sistemiche" e con i loro effetti imprevedibili sui soggetti politici in campo, vecchi e nuovi, sui rapporti tra loro, nonché su una inedita configurazione dei poteri costituzionali e della loro interazione.

3.2 Lo squilibrio dei poteri: l'abolizione dell'immunità e il primato della magistratura

È opinione comune considerare "tangentopoli" come il colpo di grazia al vecchio sistema dei partiti e come l'incubatrice del sistema nascente. Ed in effetti proprio nel passaggio cruciale '91-'93, l'azione della magistratura contro il finanziamento illecito e la corruzione contribuì fortemente alla delegittimazione dei partiti di governo. Con un'azione di supplenza della politica, non la prima peraltro (altre in passato avevano riguardato il terrorismo e la mafia), la magistratura si sarebbe fatta carico di un'indispensabile azione di moralizzazione e rigenerazione che questa volta aveva ad oggetto la politica stessa, interpretando in quel preciso momento le attese della società civile e dell'opinione pubblica e dando quindi man forte ai riformatori che avevano sfidato il sistema politico e lottato per il cambiamento sul terreno referendario. È difficile distinguersi da questa opinione senza venire assimilati alle schiere di coloro che considerano "tangentopoli" un complotto di giudici politicizzati volto a liquidare i partiti di governo risparmiando quelli di opposizione. E però io qui vorrei sostenere la tesi che,

dal punto di vista sistemico, l'effetto politico maggiore di "tangentopoli" non fu la distruzione del Psi e della Dc (che la parabola discendente l'avevano già imboccata con la sconfitta referendaria del '91) ma l'intervento costituzionale che nel corso del 1993 eliminò sostanzialmente l'immunità parlamentare.

Mentre l'art. 68 scritto dai costituenti subordinava all'autorizzazione della camera di appartenenza l'avvio di una qualsiasi indagine su un parlamentare in carica e prevedeva l'autorizzazione per l'arresto anche nel caso di esecuzione di una sentenza di condanna irrevocabile, il nuovo testo limitava l'immunità, e quindi l'autorizzazione della camera di appartenenza, alle perquisizioni, alle intercettazioni e all'arresto (ma non nel caso di esecuzione di una condanna definitiva). La riforma dell'immunità è un fatto compiuto nell'ottobre 1993 ed è approvata in entrambe le camere con una maggioranza superiore ai due terzi proprio, paradossalmente, da quel parlamento "*delegittimato*" da centinaia di avvisi di garanzia e che aveva avuto la "*viltà*" di negare con voto segreto l'autorizzazione a procedere per Craxi (29 aprile 1993) ma non il "*coraggio*" di astenersi e demandare ad altri una riforma di tale portata storica. L'abolizione dell'immunità (combinata con la riforma dell'amnistia per cui si chiedeva la maggioranza qualificata dei due terzi, decisa alla fine della legislatura precedente nel marzo 1992) consegnava alla magistratura un potere di sindacato politico di cui mai aveva goduto prima e quindi un potere di influenza e di interferenza senza precedenti che si sarebbe dispiegato in modo imprevisto negli anni a venire e fino a determinare un fondamentale squilibrio tra potere politico e potere giudiziario. Oltre che introdurre un diritto di veto di fatto della magistratura, tramite la sua associazione, su ogni intervento legislativo che la riguardasse. Così la magistratura è diventato un potere più uguale degli altri perché in grado di sindacare ogni altro potere (tranne il Capo dello Stato) ma insindacabile da ogni altro potere.

Di fatto, la magistratura obbligava ogni soggetto politico a definirsi rispetto ad essa. Anche i riformatori. I partiti come l'opinione pubblica non avevano scelta: stare con il diritto e con la giustizia o con i trasgressori della legge e con i criminali? Stare con gli onesti o con i disonesti? Con le guardie o con i ladri? Non importa individuare qui una soggettività consapevole di singoli o gruppi di magistrati intenzionati a mettere la politica sotto tutela e ad ergersi interpreti del bene contro il male. Importa constatare come la magistratura, circondata allora da un consenso plebiscitario, sia dapprima divenuta depositaria di attese salvifiche e palingenetiche ("*tangentopoli*"). E come in seguito, liberata dal vincolo dell'autorizzazione a procedere, abbia avviato inchieste ad altissimo impatto politico su parlamentari, ministri e anche sul presidente del Consiglio senza che il potere politico fosse capace di reagire, avocando alla sua autonoma sfera di

giudizio (se non, come detto, nei passaggi relativi a perquisizioni, intercettazioni e arresto) valutazioni di equilibrio e di opportunità che tenessero conto dell'interesse generale e delle ragioni dello Stato.

Il nodo della *"questione morale"* veniva al pettine, in parte come moto profondo di rigenerazione civile, ma prevalentemente assumendo la forma di una *"questione legalitaria"*, come se legittimità e legge potessero essere separate senza rimanere entrambe danneggiate o come se l'una potesse vivere senza l'altra o prevalere prevaricando l'altra. Come se si potesse affidare alle inchieste giudiziarie la trasformazione del costume e la fondazione di un nuovo sistema di valori privati e pubblici. A posteriori si può dire che la rigenerazione non ci fu e che l'attesa salvifica riposta nell'azione della magistratura fu poco lungimirante. E si può anche dire che tale azione non colpì tutto e tutti né ovunque allo stesso modo. E che la repressione del sintomo (e non tutti i sintomi si poté o si volle reprimere) non rimosse le cause della malattia né guarì il paziente.

In questo senso si può dire che le inchieste ebbero una forte valenza politica, non perché colpivano i politici e la corruzione, ma perché lo facevano in quel momento, in quel modo, in quei luoghi e con quell'effetto, come se quei colpevoli e quelle colpe non ci fossero stati prima e come se ci fossero luoghi immuni da essi. Ciò è potuto accadere: (i) per il discredito generale in cui era precipitata la classe politica al potere tra il '91-'93, in ragione soprattutto del fallimento delle politiche di governo sfociate nel quasi collasso finanziario del '92 e nell'emergere della consapevolezza che una buona parte del benessere e delle generose prestazioni sociali degli anni '80 era stata elargita a credito con un indebitamento insostenibile dello Stato. Crisi e collasso che rendevano tanto più insostenibile il costo crescente della politica fatto di mazzette e altri pedaggi caricati su imprese e soggetti economici vari; (ii) grazie ad un'originale e fatale saldatura tra uffici giudiziari e redazioni giornalistiche che, in una continuata violazione del segreto istruttorio, secondo l'adagio che il fine giustifica i mezzi, anche quando i mezzi contraddicono i fini, faceva filtrare notizie sulle inchieste in corso e sugli indagati in un crescendo di accuse che portarono prima all'assedio poi alla resa e infine alla destrutturazione dei gruppi dirigenti dei partiti di governo. Questa "collaborazione" pm-media è rimasta salda per tutto questo periodo e si è allargata con lo sviluppo delle nuove tecnologie e della telefonia mobile alle intercettazioni ambientali, la cui indiscriminata pubblicazione è stata spacciata per intangibile "diritto di cronaca", mentre configurava un indecente malcostume democratico e una violazione grave e ripetuta del segreto istruttorio oltre che una violazione del codice deontologico se non dei giornalisti almeno dei magistrati, o quanto meno degli uffici giudiziari, perché la fuga

degli atti, spesso in tempo reale, deve pure essere ricondotta a qualche falla nel sistema giustizia e deve pure avere qualche responsabile. Ma non risulta che l'organo di auto-governo della magistratura abbia mai considerato questa questione una priorità né che si sia mai ripromesso di stroncare tale malcostume.

3.3 Un "vincolo esterno" sempre più stretto

Lo scetticismo sulla capacità di auto-governo degli italiani, ovvero sull'inutilità di ogni tentativo di governarli, è un tratto caratteristico del pensiero delle élites nazionali chiamate a diverso titolo e in tempi diversi a reggere le sorti del paese. È noto come l'ancoraggio atlantico (per la sicurezza e la politica estera) e quello euro-comunitario (per le politiche economiche e di mercato) siano stati i pilastri fondanti dell'Italia post-bellica. Con la caduta del muro di Berlino si apre una stagione nuova sia per la Nato che per la Comunità europea. Mentre la Nato fatica a ridefinire la sua missione nel mondo post-bipolare, pur allargandosi e cercando di convivere con una lunga stagione di unilateralismo americano e provando a rispondere a nuove e imprevedute minacce globali, la Ce compie un deciso salto di qualità nel processo di integrazione che, rilanciata già a metà degli anni Ottanta con il mercato unico, culminerà con l'adozione dell'Euro, da pressoché tutti considerato l'anticamera di una vera Europa Politica e di una Potenza-Europa.

È in questa Europa più integrata e più interdipendente che l'Italia cerca quelle regole di buon governo dei mercati e della finanza pubblica e quella disciplina che da sola non riesce a darsi. L'europeismo dei partiti di governo e dell'*establishment* economico-finanziario sono sempre stati complessivamente fuori discussione per tutto il periodo post-bellico. L'Italia promuove l'integrazione europea e cerca nell'integrazione europea e negli impegni assunti a quel livello le linee-guida a cui attenersi e le giustificazioni per le scelte di governo a livello domestico. Si sviluppa da parte delle componenti più illuminate e meno provinciali delle élites nazionali (abbiamo già accennato ad Andreatta, ma dobbiamo aggiungere almeno la grande industria e le tecno-strutture del Tesoro e della Banca d'Italia) una vera e propria "dottrina" del "vincolo esterno" che cerca di importare dall'Europa e tramite l'Europa quelle regole e quei valori di stabilità finanziaria e di buona amministrazione che la nazione non riesce a darsi e a rispettare per scelta propria. Questo è un tratto costitutivo del sistema italiano che affonda le proprie radici nella Prima Repubblica ma che si approfondisce, resiste e viene traslato nella Seconda Repubblica (fatto proprio di buon grado quando non con entusiasmo dal centrosinistra e accettato con minore entusiasmo e non senza qualche resistenza anche dal

centrodestra) fino a diventare elemento determinante e dirimente di scelte di politica interna in passaggi cruciali della vita nazionale.

Nel quadro dato della situazione italiana, la devoluzione volontaria di elementi basilari della sovranità nazionale alle istituzioni europee si traduce in una stringente limitazione della libertà di decisione dei governi e del parlamento nazionali. Sommariamente, questo processo di adozione progressiva di una “*costituzione economico e finanziaria*” di tipo europeo (di ispirazione tedesca per moneta e finanza pubblica e britannica per la regolazione dei mercati) si può riassumere in questi passaggi: (i) l’indipendenza della Banca d’Italia dal Tesoro (a cui abbiamo già fatto cenno); (ii) l’ingresso dell’Italia nel 1990 nella banda di oscillazione stretta dello Sme ($\pm 2,25\%$) dopo avere beneficiato per oltre un decennio della banda larga ($\pm 6\%$), come prova di affidabilità che si inseriva in una cornice che veniva avvertita come l’anticipazione di un sistema di cambi fissi (a cui la lira sopravvalutata non resse che un paio di anni, fino all’estate del 1992: per fortuna dell’industria nazionale e a riprova dell’illusione dei nostri governanti che si attendevano che i partner europei, Germania in testa, avrebbero difeso a oltranza l’insostenibile tasso di cambio della lira); (iii) la firma del Trattato di Maastricht (dicembre 1991) e del contestuale “*patto di stabilità e di crescita*” che fissava i famosi parametri (tra questi il disavanzo al 3% e il rapporto debito-Pil al 60%) per l’ammissione alla futura moneta unica con tutte le conseguenze sulle politiche dei governi di tutti gli anni ‘90 finalizzate all’adesione e su quelle post-adesione; (iv) l’adozione nell’ordinamento interno degli accordi europei sul pareggio di bilancio e l’adattamento delle procedure interne alla tempistica di controlli comunitari più stringenti *ex-ante* ed *ex-post* nella formazione del bilancio, funzionali a rendere effettivo il rispetto del “*patto di stabilità*” dopo la grande crisi finanziaria mondiale iniziata nel 2007-09 e dopo la crisi europea dei debiti sovrani. Questa serie di impegni è culminata infine nella sottoscrizione del “*fiscal compact*” (marzo 2012), trattato intergovernativo firmato da 25 dei 27 paesi dell’Ue, entrato in vigore il primo gennaio 2013, che, oltre all’impegno al pareggio strutturale di bilancio, prevede una riduzione annuale del debito pubblico nella misura di un ventesimo all’anno per venti anni della quota eccedente il 60% di Pil (per l’Italia vorrebbe dire una riduzione dello stock del debito di 40/50 miliardi ogni anno per 20 anni); (v) infine merita ricordare, incidentalmente, l’episodio davvero rilevante della lettera inviata al governo italiano dalla BCE nell’estate del 2011 con uno stringente catalogo di obiettivi finanziari e di politiche da adottare come condizione per sostenere i titoli italiani e contrastare la pressione dei mercati all’aumento degli interessi sul debito del nostro paese.

La cessione della sovranità monetaria a un'entità soprannazionale (ancorché essendone parte) e la devoluzione a livello europeo delle decisioni di base fiscali e finanziarie hanno ridotto in modo drastico la libertà d'azione del governo e del parlamento nella politica economica, finanziaria e di bilancio. Questa limitazione della sovranità nazionale, che nessuno ci ha imposto e che abbiamo scelto, si è comunque riflessa sulla politica interna determinandone passaggi decisivi in una logica in cui il "vincolo esterno" ha prevalso su ogni altra considerazione compresa quella di consentire il normale svolgimento della dialettica democratica.

3.4 Il mito federalista, il presidenzialismo regionale e la riforma del titolo V

Il successo elettorale della Lega Nord alle elezioni politiche del 1992, anticipato da quello in Lombardia alle regionali del '90, sfida il sistema politico-istituzionale a misurarsi con il tema del federalismo, indipendentemente dal fatto che in quel voto i motivi della protesta anti-governativa e anti-partitocratica possano essere stati - e rimanere anche in futuro - prevalenti rispetto alla mitologia bossiana della Padania e della secessione. La sinistra, a partire dalla componente post-comunista, seguendo un riflesso non nuovo, e anzi tipico, della sua cultura politica, orientata ad aprirsi ai movimenti e a rincorrerli, si scopre così federalista e si fa capo-fila, se non di un federalismo vero e proprio, almeno di un forte regionalismo che, tuttavia, non "offenda" e non "mortifichi" il suo tradizionale municipalismo. Alla riforma dell'elezione diretta dei Sindaci (e dei presidenti di provincia) fa seguito quella dell'elezione diretta del Presidente della giunta regionale (da allora chiamato "governatore") in un turno solo, con premio di maggioranza per la/le lista/e collegata/e al candidato-presidente più votato e obbligo di scioglimento del Consiglio e nuove elezioni in caso di rottura del rapporto fiduciario tra il presidente e la sua maggioranza.

Il "presidenzialismo regionale" si realizza in più passaggi e si presenta in modo compiuto soltanto alle elezioni regionali del 2000, dopo che il cambiamento (1999) della Costituzione nel punto che prevedeva la nomina del presidente della giunta da parte del Consiglio renderà possibile anche formalmente l'elezione del presidente "a suffragio universale e diretto". A questo rafforzamento politico delle Regioni nei confronti del governo nazionale, che risulta simmetricamente indebolito, fa seguito la riforma del Titolo V della Costituzione, votata dalla maggioranza di centrosinistra a conclusione della legislatura 1996-2001, sulla base di un testo concordato nella bicamerale D'Alema ('96-'98), che attribuisce alle Regioni potestà legislativa primaria negli ambiti che non siano competenza esclusiva dello Stato e che produce

un'inenarrabile confusione e un'inestricabile sovrapposizione nella estesissima area delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni. A seguito della riforma, le Regioni acquisiscono anche l'autonomia statutaria e finanziaria, diventano a tutti gli effetti gestori del sistema sanitario (110 miliardi di spesa annuale), si avvalgono di un'ampia libertà di spesa nel quadro di una finanza che resta di fatto fundamentalmente derivata (pur con una nuova ripartizione di imposte e tributi tra Stato ed enti locali e con le correzioni del conferimento di una leva tributaria propria, entro certi limiti, con le addizionali Irpef) e che inaugura una stagione in cui si sprecano gli episodi di discutibile gestione, di incompetenza e di spese allegre.

Il federalismo fiscale, all'ordine del giorno nella legislatura 2008-13, resta incompiuto e non modifica i caratteri di fondo del *"federalismo all'italiana"*, fatto di duplicazioni burocratiche, complicazioni amministrative, aumento di spesa e rimpallo di responsabilità tra enti locali e Stato. Il processo di "federalizzazione" ha infatti introdotto novità significative ma disorganiche e contraddittorie nel sistema statale e nel rapporto centro-periferia con risultati spesso opposti a quelli attesi o desiderati: (i) non vi è stata la saldatura tra responsabilità di spesa e di entrata così che i governatori (e i sindaci) hanno potuto sviluppare un atteggiamento "demagogico" verso il proprio elettorato e le proprie maggioranze sul piano della spesa e un atteggiamento "rivendicativo" verso il governo nazionale al quale venivano indirizzate le richieste di maggiori risorse per fare fronte ai bisogni delle comunità locali e alle competenze attribuite loro dalla Costituzione; (ii) l'apertura di un nuovo fronte di difficile controllo, quando non incontrollabile (dalla sanità alle regioni autonome), per il sistema già in tensione della finanza pubblica; (iii) un vero e proprio caos nella ripartizione di competenze tra Stato e Regioni con un accrescimento esponenziale del contenzioso portato al giudizio della Corte Costituzionale; (iv) l'introduzione, con base costituzionale, di un rilevante potere democratico con legittimazione elettorale diretta a livello regionale in aperta controtendenza rispetto al piano nazionale caratterizzato da un governo debole e da un parlamento (almeno sulla carta) forte.

3.5 Il Capo dello Stato, un ruolo nuovo

Nel corso del ventennio trascorso si è trasformato il ruolo del Capo dello Stato che da figura notarile e rappresentativa, che agiva con scarsa visibilità pubblica sullo sfondo di decisioni e accordi assunti da partiti forti e protagonisti, è diventato pietra angolare non solo dei rapporti tra i diversi poteri dello stato ma anche arbitro e motore del sistema politico fino ad adottare in conto proprio decisioni di indirizzo politico e

indicare strategie di governo. E ciò in un modo che non è comparabile con certi tratti a prima vista somiglianti della presidenza di Sandro Pertini, per il suo rapporto diretto e affabulatorio con l'opinione pubblica, né di quella di Francesco Cossiga, per il modo puntiglioso in cui pose questioni attinenti ai poteri costituzionali propri del Capo dello Stato o per il conflitto, prima sordo e poi assordante, con i partiti nella fase crepuscolare della Prima Repubblica. Nella fase finale di quest'ultima (referendum, emergenza finanziaria, stragi di mafia e tangentopoli) e durante il ventennio della Seconda Repubblica (caratterizzata dal disallineamento crescente tra costituzione parlamentare e prassi di elezione simil-diretta del capo del governo) il Presidente della Repubblica è diventato un attore politico di prima grandezza che interviene nei processi politici in modo nuovo e anomalo rispetto alla tradizione e interpretando in modo estensivo le proprie prerogative costituzionali con il risultato di produrre una dissociazione crescente tra il potere effettivamente esercitato e la responsabilità politica (che la Costituzione non gli assegna e che lo vuole "irresponsabile") che formalmente resta tutta nelle sedi costituzionali e politiche proprie che sono il governo e il parlamento. Importa poco sapere se il cambiamento sia avvenuto per una supplenza oggettivamente necessaria a riempire un vuoto insostenibile o per vanificare altri e più profondi cambiamenti.

Comunque, le tappe di questa mutazione si possono leggere nelle presidenze "polisticissime" di Oscar Luigi Scalfaro e di Giorgio Napolitano, assai più che nella presidenza politicamente riservata e poco interventista di Carlo Azeglio Ciampi. Scalfaro, dopo il governo semi-politico di Giuliano Amato e quello tecnico di Ciampi, metterà sotto tutela il primo governo Berlusconi (con una lettera che richiamava i "*principi intangibili*" a cui il governo avrebbe dovuto attenersi e con chiamate a rapporto settimanali dell'esecutivo) e poi non scioglierà le camere né alla caduta del Berlusconi I né del Prodi I con tutte le conseguenze politiche di depotenziamento del bipolarismo e di svuotamento della "*democrazia dei cittadini*". Con Napolitano si introducono comportamenti e prassi di intervento inedite, almeno per quanto si conoscesse, su deliberazioni in corso del Consiglio dei ministri (caso Englaro), condizionalità crescenti per la contro-firma dei decreti-legge proposti dal governo, più stringenti esami preventivi di costituzionalità sulle proposte di legge da trasmettere al parlamento o da promulgare, lo spostamento di decisioni cruciali di politica estera dal governo al Consiglio superiore di difesa, raccomandazioni sui calendari di lavoro delle Camere, la costruzione di veri e propri governi del presidente con tessitura di maggioranze e indicazione di punti di programma (prima con il neo-senatore a vita Mario Monti, all'insegna dell'emergenza

e della salvezza dell'Italia, e poi con le larghe intese del governo di Enrico Letta dopo la rielezione al Quirinale).

Questa mutazione del potere presidenziale avviene sempre sotto il segno dell'emergenza (economica, finanziaria, democratica) e può contare in ogni circostanza: (i) sull'avallo dei maggiori e più accreditati costituzionalisti (che ne certificano con argomentazioni di dottrina la conformità alla Carta); (ii) sul consenso e sulla copertura delle componenti principali dell'*establishment* e del sistema mediatico. Se questa mutazione assicura nel riferimento chiaro a un'autorità da (pressoché) tutti riconosciuta una qualche stabilità e un qualche ancoraggio di legittimità a un sistema statale esposto a spinte politiche divergenti e garantisce una certa continuità a un'azione di governo compatibile con il rispetto del "vincolo esterno", essa produce anche o concorre a produrre (vuoi come causa e vuoi come effetto) una "zoppia" democratica che alla lunga incide sull'organismo civile della nazione e ne pregiudica la capacità di movimento.

3.6 Le riforme mancate e bocciate

Nel ventennio trascorso i mutamenti sistemici dell'assetto statale, politico e istituzionale sono stati numerosi e significativi e hanno interessato tanto cambiamenti della Costituzione formale che di quella materiale. Si è trattato tuttavia di cambiamenti frammentari e contraddittori che ci consegnano un organismo cagionevole perennemente in bilico e che viene ripetutamente definito come in "transizione". Ma transizione verso dove e verso cosa? Il verso dove e il verso cosa non si è mai deciso.

Il collasso della "*Prima Repubblica*" e la sua fine politica non hanno coinciso con un nuovo inizio costituzionale e la natura della "*Seconda Repubblica*" è sempre rimasta incerta e oggetto di conflitto tra riformatori (per l'instaurazione di una "*democrazia dei cittadini*") e conservatori (per la restaurazione della "*democrazia dei partiti*"). Su questo conflitto tra riformatori e conservatori si è inserita dapprima l'azione della magistratura che ha ri-definito il campo secondo la linea di frattura "onesti" e "disonesti". L'irruzione di Berlusconi nel vuoto politico prodotto da Tangentopoli e la sua rapida collocazione nel campo degli "inquisiti" hanno poi sovrapposto alla frattura onesti/disonesti la nuova linea di divisione berlusconiani/anti-berlusconiani scompaginando ulteriormente i campi del rinnovamento e della conservazione. Questo scompaginamento di posizioni e l'interazione di quelle tre linee di frattura, riconducibili tutte all'irrisolta tensione tra legalità e legittimità, si è tradotto in una vera e propria paralisi che ha impedito qualsiasi accordo di riforma organica di sistema tra i protagonisti del nuovo quadro emerso dalla crisi del '91-'93. Le riforme così sono rimaste sulla carta e ogni tentativo di accordo

sulle questioni davvero principali (forma di governo nazionale e rapporto politica-justizia) è naufragato di fronte alla pregiudiziale berlusconiana o anti-berlusconiana.

Fallì la bicamerale D'Alema nel '96-'98 perché, al di là del testo discutibile prodotto, nemmeno il "realista" Massimo D'Alema poteva permettersi di sfidare gli "idealisti" del suo campo e concedere a Berlusconi le immunità auspiccate. Fallì il referendum del '99 per l'abolizione della quota proporzionale, grazie all'indifferenza del "riformatore" Berlusconi e alla rivincita postuma degli astensionisti del '91 guidati per l'occasione dal "realista" D'Alema, allora presidente del Consiglio, assecondato dal quotidiano "la Repubblica" e da tutti i fautori della restaurazione partitocratica. E mentre fu approvata nell'indifferenza generale con referendum confermativo (partecipazione del 34,1% degli aventi diritto e il sì del 64,2% dei votanti) la riforma del Titolo V nell'ottobre del 2001 (a pochi mesi dalla sconfitta alle politiche del centrosinistra che quella riforma aveva approvato in parlamento), qualche anno dopo, nel giugno 2006, per iniziativa di un "Comitato per la difesa della Costituzione" presieduto da Scalfaro, fu respinta nel referendum confermativo (52,3% la partecipazione, 61,3% i contrari), all'indomani della risicata vittoria elettorale dell'Unione, una complessiva riforma costituzionale, piena di difetti ma abbandonata dai suoi stessi autori, approvata a maggioranza dalla destra pochi mesi prima nella legislatura appena conclusa. Nulla di fatto, dunque.

Dopo la bicamerale D'Alema, l'idea che si potessero fare le riforme con una maggioranza costituzionale diversa da quella di governo venne di fatto archiviata. Le strade seguite dopo non hanno dato buoni risultati. I tentativi in corso da parte di Enrico Letta di superare lo scoglio facendo coincidere maggioranza costituzionale e di governo procedono stentatamente e con esito incerto. Resta da prendere atto del fatto che nel corso degli anni i riformatori si erano divisi, dinanzi alle sfide del governo e alle nuove sollecitazioni a schierarsi sui giudici e su Berlusconi; e che i conservatori, dopo le sconfitte dei primi anni '90, avevano ripreso l'iniziativa e, anche se non avevano conseguito delle vere vittorie per il proprio progetto di restaurazione, avevano almeno potuto infliggere serie battute d'arresto e poi qualche sconfitta ai loro avversari.

4. La nostra "democrazia reale"

I cambiamenti intervenuti nel "sistema", ancorché frammentari e disorganici, hanno modificato i caratteri della nostra democrazia: non è più la "democrazia dei partiti", non fosse altro che per il fatto che i partiti non sono più quello che erano e nonostante lo strapotere che conservano; ma non è nemmeno la "democrazia dei cittadini", nonostante il maggioritario, il bipolarismo e la scelta simil-diretta del capo del governo; non è più

una democrazia parlamentare nonostante il potere del parlamento sulla carta resti quello di sempre, ma non è nemmeno una democrazia presidenziale nonostante la dilatazione dei poteri del Capo dello Stato. A volere cercare una qualche “coerenza” nei cambiamenti che ci sono stati, viene da individuarla nell’indebolimento del già debole governo nazionale (a vantaggio delle Regioni, della Ue, del Capo dello Stato, dei partiti e del parlamento) con conseguente sottrazione ai cittadini di quel potere di decidere su governo e maggioranze che il movimento riformatore di venti anni fa voleva loro assegnare.

Rivolgendo uno sguardo retrospettivo ai governi degli ultimi venti anni, colpiscono tre cose: (i) il carattere puntuale e circoscritto degli interventi che ne hanno caratterizzato l’azione ovvero, detto altrimenti, lo spettro limitato della loro iniziativa politica e, alla fine, la loro incapacità o impossibilità di mettere in cantiere riforme organiche, non meramente settoriali, di largo respiro e di lunga durata (e questo al di là delle loro intenzioni e anche nei casi in cui l’avvio era stato più promettente e le realizzazioni comunque più durature, come per il Prodi I); (ii) la profonda discrasia tra le promesse elettorali e le politiche attuate dai governi espressi dal voto nel corso di legislature contrassegnate da turbolenze trasformistiche e dalla ripetuta discordanza tra le maggioranze elettorali e quelle parlamentari; (iii) la ricorrente epifania dell’*”emergenza”* economica e finanziaria che, sostituendo alla politica la tecnica, ha ridotto i governi a organi esecutivi del *”vincolo esterno”*, il cui rispetto ha ossessionato tutti i governi, senza che peraltro i risultati conseguiti possano ritenersi soddisfacenti e le prospettive rassicuranti (il debito pubblico in questi venti anni non si è ridotto ed è anzi aumentato; il controllo del disavanzo resta un incubo; la spesa pubblica finale è andata su e giù (tra 56% e 46%) e si trova ora intorno al 50%; la pressione fiscale ha toccato il 45% e non è mai scesa sotto il 41,5% (nel 1980 era poco sopra il 30%); la competitività del paese si è ridotta al punto che nei primi dieci anni dell’*Euro* l’Italia, nei confronti della Germania, ha perso il 19% in produttività e il 24% in costo del lavoro per unità di prodotto. Ciò che è emerso da queste vicende è una *”democrazia reale”* assai lontana da alcuni principi di base che dovrebbero sovrintendere al funzionamento non di una *”democrazia ideale”* ma di una *”buona democrazia”*. I tratti che contraddistinguono la *”democrazia reale”* che si è affermata nel nostro paese potrebbero essere elencati così:

Vincere le elezioni non assicura la possibilità di governare fino a nuove elezioni (il capo del governo, ancorché legittimato dal voto, non dispone di strumenti di contenimento delle forze centrifughe della sua maggioranza in quanto non ha poteri di deterrenza, quale lo scioglimento delle Camere, da usare per arginare le pulsioni e gli

interessi trasformisti del parlamento);

Il disallineamento tra la logica maggioritaria dell'investitura del premier e la logica del governo parlamentare, costituzionalmente garantita, non scoraggia la scomposizione delle maggioranze elettorali e premia la costituzione di nuove e diverse intese parlamentari (in questo "gioco", il *"premier eletto"* è risultato soccombente rispetto al ruolo crescente del Capo dello stato, interprete di una ben rodada cultura costituzionale e parlamentare);

L'interferenza impropria di gruppi di interesse esterni al circuito democratico-parlamentare (categorie professionali, sindacati, media, centri di potere economico) che facendo leva sulla debolezza del governo e su *"poteri acquisiti"* e formalizzati in fasi emergenziali (*"concertazione"*) sono cointeressati al mantenimento di un esecutivo debole e permeabile a condizionamenti, richieste e veti di vari gruppi, così da influenzare in modo rilevante l'azione politica del governo fino al punto di interdirla un'azione autonoma e coerente con il mandato elettorale ricevuto;

Tra questi *"gruppi di interesse"*, spiace constatarlo e doverlo ammettere, un ruolo tutto speciale tocca alla magistratura associata (che è altra cosa dall'ordine giudiziario) che ha svolto un ruolo di sostanziale interdizione e di veto di qualsiasi iniziativa di riforma non tecnicistica della giustizia, contribuendo all'indebolimento della politica e al rafforzamento dello squilibrio tra i poteri dello Stato, tra i quali primeggia ormai senza rivali quello della magistratura;

L'autolesionismo di "partiti" che, più e peggio di fazioni pre-moderne, si sono combattuti senza esclusione di colpi in una simbolica e ininterrotta guerra civile, senza avere né la forza di vincerla né di chiuderla, senza dunque mai riconoscersi in alcun minimo comune denominatore di sistema (del quale pure sono stati parte per tutti i venti anni in esame), né in una minima comune definizione dell'interesse nazionale e che, quindi, pure di battere il "nemico" non hanno avuto il ritegno di fermarsi nemmeno dinanzi al rischio di procurare un danno alla casa comune in cui tutti abitiamo, cioè all'Italia e alla Repubblica.

L'analisi retrospettiva del ventennio non ci parla dunque del fallimento del bipolarismo e del suo implicito presidenzialismo, che si sono anzi elettoralmente affermati oltre ogni aspettativa e contro molti ostacoli, ma piuttosto dell'impossibilità di un'azione di governo di largo respiro per la mancanza di quelle riforme che avrebbero dovuto mettere il governo nazionale, liberamente scelto dagli elettori e responsabilmente controllato dal parlamento, al centro dell'ordinamento istituzionale e del processo democratico.

5. Oltre il vicolo cieco dei soggetti falliti

Il vicolo cieco in cui è finita la “*Seconda Repubblica*” ha molte spiegazioni. A questo esito hanno concorso molte forze che sfuggono al controllo dei protagonisti di questo ventennio. Ma a ben guardare le attenuanti oggettive non cancellano le responsabilità soggettive di un insuccesso che è accompagnato da una nuova e generale sfiducia verso le forze politiche che hanno tenuto la scena negli ultimi venti anni. Imperdonabili appaiono: (i) lo scadimento della dialettica democratica a lotta di fazione tra i partiti e dentro i partiti; (ii) la perdita assoluta di credibilità dei gruppi dirigenti dei partiti che alla coerenza e alla responsabilità hanno preferito la sopravvivenza ad ogni costo, senza timore di contraddirsi e di venire chiamati a rendere conto delle loro giravolte; (iii) l’acuirsi della crisi e l’intreccio tra i suoi diversi piani (economico, finanziario, istituzionale, costituzionale, europeo), impossibili da gestire da una parte sola contro l’altra, senza un patto alla luce del sole tra diversi, contratto non per necessità ma per scelta, un patto sempre respinto a tutto vantaggio di coloro che puntavano sullo stallo e sul fallimento piuttosto che sul compimento del movimento riformatore.

L’esito di questa lunga vicenda è la nuova perdita di credibilità dei politici e della politica (*M5S docet*). Chi tra i protagonisti di questi venti anni pensa di potere gioire dell’incombente fallimento della “*Seconda Repubblica*”, magari perché ha sempre desiderato tornare alla Prima, si illude che lo stigma dell’insuccesso non lo colpirà e che sarà risparmiato dalla slavina che dovesse travolgere il “*sistema*” di questi venti anni come se di esso non avesse mai fatto parte. Sono illusioni che possono costare care al paese, ma che sembrano inestirpabili perché affondano le radici in strutture di potere (statale, economico, mediatico), in culture politiche (di destra e di sinistra) e in un conservatorismo costituzionale che hanno mostrato tutta la loro capacità di influenza e di interdizione e che dovrebbero essere riformate alla radice per cambiare un paese che non cambia anche in forza di quelle strutture e di quelle culture.

Così, dopo venti anni di convivenza con la crisi, venti anni di tentativi di soluzione e di esperimenti, sembriamo tornati al punto di partenza, ma con la duplice aggravante che la sfiducia non è accompagnata dall’ottimismo e che la disillusione ha preso il posto della speranza. Così il dato di arrivo di oggi sembra il punto di partenza di ieri: la sfiducia nei partiti, nella politica, nelle istituzioni. Ma più grave di ieri perché la condizione economica e sociale del paese è peggiorata: la mobilità sociale che si muove verso il basso e non verso l’alto; l’aumento del debito nonostante l’aumento del prelievo fiscale; la perdita di competitività italiana rispetto ai partner europei più forti e la riduzione della quota di merci italiane sul mercato mondiale. La ricorrente emergenza ha inoltre

alimentato in modo intermittente l'idea assai poco democratica che la tecnica possa sostituirsi alla politica e che le tecnocrazie europee possano decidere i programmi più utili al paese così da fare apparire inutili le elezioni e dannose le forze politiche.

È di solare evidenza che la crisi economica e finanziaria è aggravata dal malfunzionamento del sistema politico e istituzionale, tanto che una profonda riforma di questo dovrebbe essere considerata condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per fare fronte agli stessi problemi economici e sociali. Questo malfunzionamento, che per i cittadini vuole dire burocrazia ostruzionistica e vessatoria e giustizia incerta e al rallentatore, si riassume, fondamentalmente, nella debolezza del governo nazionale e nella dissociazione crescente tra responsabilità e potere. Riunire responsabilità e potere è dunque indispensabile per costruire una democrazia fondata sulle decisioni dei cittadini al momento del voto. Per questo una riforma della Costituzione è sempre più urgente. Non solo per rimettere ordine nel rapporto tra il centro e le autonomie, tra lo Stato e le Regioni dopo la dissennata e da tutti disconosciuta riforma del Titolo V. Ma anche, e soprattutto, perché abbiamo visto come si sia rivelato insufficiente e alla fine fallimentare il tentativo di giungere alla riforma del sistema di governo, assicurandone la stabilità e l'efficacia, facendo leva solo sullo strumento della legge elettorale e degli incentivi ad essa inerenti, volti a promuovere la ristrutturazione dei soggetti politici e l'alternanza fra loro. Nessuna scelta di fondo è ancora stata fatta sulla democrazia che vogliamo. I conservatori continuano a lavorare per la restaurazione della *"democrazia dei partiti"* (parlamentarismo razionalizzato, proporzionale, partiti protagonisti e depositari di una delega ampia degli elettori). I riformatori continuano a pensare che dalla crisi si esca realizzando per intero quella *"democrazia dei cittadini"* rimasta incompiuta (bipolarismo, maggioritario, elezione diretta del Capo del governo prendendo a riferimento il semipresidenzialismo francese). In mancanza di un accordo risolutivo tra le forze politiche ci sarebbe da augurarsi che si raggiungesse almeno una intesa per demandare agli elettori la scelta di fondo sul modello di riforma democratica per cui optare. Il rischio di un'ulteriore prolungata paralisi, o di un nuovo deragliamento del processo riformatore, è infatti quanto mai elevato. Senza interventi costituzionali decisi su forma di governo ed equilibrio dei poteri; senza una legge elettorale conseguente che assicuri governabilità e rappresentanza; senza un superamento del deficit di legittimità democratica dell'Unione europea la crisi italiana si aggraverà e con essa i fenomeni di protesta e di rigetto. Purtroppo non sembra che ciò che è urgente sia davvero all'ordine del giorno, se non talvolta nelle parole. E questi ultimi tre anni ricordano terribilmente quelli di venti anni fa, come un gioco dell'oca, come se fossimo ritornati al punto di partenza, come se il motore della Repubblica avesse girato in folle per venti anni.

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO E RUOLO DELLA POLITICA: AUTONOMIA, EFFICIENZA, CORRUZIONE

di *Francesco Verbaro*

1. La riforma della pubblica amministrazione

La riforma della pubblica amministrazione è stata una delle sfide che hanno caratterizzato i programmi dei governi dell'ultimo ventennio. La sua modernizzazione rappresenta, infatti, una costante fra le iniziative dei governi e, malgrado questo, oggi si rivela ancora come un'emergenza, certamente una priorità per un Paese appesantito da un altissimo debito pubblico, da un'alta pressione fiscale e da tassi di crescita negativi.

Il termine "riforma", anche in questo ambito, è stato utilizzato spesso in maniera impropria. A volte facendo riferimento a parti o a dimensioni della pubblica amministrazione, come il personale o i procedimenti amministrativi, a volte riferendosi ad alcune dimensioni di essa, come quella finanziaria. Certamente, possiamo dire che raramente è stata declinata insieme alla riforma dell'assetto istituzionale. Le modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione, ad esempio, non hanno portato a degli interventi sostanziali in ambito amministrativo. Irrilevanti sono state le modifiche sulla macro organizzazione e sugli organici a seguito della riforma costituzionale del 2001. Un'indicazione in tal senso ci è venuta anche dalla legge 59/97 che, insieme ai decreti legislativi attuativi, è il fulcro di quel processo di riforma definito come "decentramento a costituzione invariata", a conferma di questa scissione operata tra riforma delle istituzioni e riforma amministrativa.

Il termine "riforma" dovrebbe, comunque, far riferimento ad una modifica sostanziale dell'assetto amministrativo: rispetto alle fonti, rispetto ai modelli organizzativi, alle prerogative gestionali, ai compiti e ai rapporti con il settore privato e con i cittadini. Ma non sempre i provvedimenti annunciati come "riforme" hanno avuto contenuti tali da modificare sostanzialmente i modelli e le regole in riferimento agli ambiti sopra richiamati.

Con questa breve premessa di ordine generale e utilizzando questa chiave di lettura, possiamo in questa sede elencare alcuni processi che certamente hanno avuto la caratteristica della riforma, con particolare riferimento a quelli intervenuti dal 1990 in

poi, cercando di enucleare i processi di cambiamento più rilevanti ed evidenziando altresì gli insuccessi e i percorsi ancora validi.

2. Stato, potere legislativo e diritto amministrativo: tra crisi e paradossi

In merito ai processi di cambiamento più significativi non ci si può non soffermare su alcuni fenomeni di crisi che hanno colpito i fondamentali della nostra pubblica amministrazione e in generale molti paesi europei nell'ultimo ventennio. Possiamo affermare che la crisi del livello di governo statale porta con sé la crisi dello strumento legislativo e del potere esecutivo assegnato alla pubblica amministrazione. Registriamo quindi una crisi non solo finanziaria, come potrebbe apparire a causa del crescente debito pubblico degli Stati nazionali europei, ma anche di funzione.

Possiamo dire, soprattutto con riferimento all'Italia, che si è assistito ad un processo paradossale: da un lato ad un ampliamento e ad un polimorfismo del concetto di pubblica amministrazione, sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali, e dall'altro ad un aumento dell'incertezza sulle funzioni ed un indebolimento delle strutture. Un ampliamento prevalentemente quantitativo, come vedremo, a cui non è corrisposto sempre un ampliamento di servizi.

Al contempo l'ampliamento del concetto di pubblica amministrazione che l'ordinamento comunitario ha posto in questi anni ha riguardato sia il concetto giuridico di organismo di diritto pubblico sia il concetto finanziario di amministrazione pubblica che ha concorso a definire il conto consolidato del Paese.

2.1 Policentrismo e polimorfismo del sistema amministrativo italiano

Il processo avviato dai primi anni Novanta in poi ha visto aumentare il numero delle amministrazioni come centri di responsabilità e competenza, anche in considerazione della necessità di far fronte a nuove funzioni di tipo regolatorio per attuare il decentramento amministrativo prima e istituzionale poi, o per assicurare l'erogazione di nuovi servizi in forma diretta, associata o con soggetti *in house*.

La crescita quantitativa e qualitativa dei soggetti che operano a livello locale, attraverso consorzi, unioni o istituzioni, rappresenta uno dei fenomeni più consistenti di questi anni. Ciò ha portato ad aumento dei soggetti che operano sul territorio oltre che ad un aumento dei costi di gestione. Il moltiplicarsi delle autorità indipendenti o delle agenzie appare un fenomeno ancora in atto dopo il primo processo di *agencification* avviatosi negli anni Novanta. Il polimorfismo e policentrismo amministrativo si è

realizzato in forme non sempre coordinate ed efficienti generando non di rado confusione sulle competenze, frammentazione delle responsabilità amministrative e ridondanze rispetto alle strutture tradizionali. Quasi mai il legislatore e i gestori di questi processi sono riusciti a trasferire i rami d'azienda esistenti e ad accorparli in maniera organica con le strutture nuove. Il legislatore cerca, ad un certo punto, di porre un freno a tutto questo con una serie di disposizioni volte ad obbligare ad effettuare il trasferimento di risorse e ad evitare duplicazioni, ma senza molti successi¹. Al contempo la crisi finanziaria sta portando a processi di "internalizzazione", come è accaduto con le disposizioni contenute all'art. 7 del Decreto legge 78/2010². Risulterà maggiormente incisivo, soprattutto dal punto di vista finanziario, il controllo introdotto facendo riferimento ai soggetti inseriti nell'elenco Istat di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 196/2009, volto a monitorare tutti i soggetti che a prescindere dalla personalità giuridica, gravano per le caratteristiche dei propri bilanci (in particolare le entrate) sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

La creazione di nuovi soggetti pubblici per la cura e il perseguimento di nuovi e più complessi interessi ha comunque reso più complesso e spesso inefficiente il procedimento amministrativo e il processo di erogazione dei servizi, arricchiti da una pluralità di competenze e rallentato ancor più dalla somma di inefficienze piuttosto che migliorato dai nuovi contributi tecnici. La frammentazione dei procedimenti e delle responsabilità rende lento il processo decisionale, il quale mentre si rafforza a livello legislativo, attraverso il ricorso sempre più frequente al decreto legge e al decreto legislativo, si indebolisce proprio a livello attuativo. Per questo è possibile parlare in molti casi di processi di "frammentazione" del settore pubblico, più che di decentramento o di sussidiarietà, con evidenti riflessi sull'efficacia dell'intervento pubblico. In una fase in cui si pone un problema di concentrazione delle risorse e di realizzazione di economie di scala, il nostro sistema amministrativo perde i riferimenti di economicità e al contempo si indebolisce.

In una fase storica delle nostre istituzioni in cui si parla di "Crisi dello Stato", per i

¹ Vedi ad esempio quanto previsto dal comma 28 dell'art. 2 della legge 244/2007, in merito all'adesione ad un'unica forma associativa per gestire lo stesso servizio, nonché i commi 29 (cessione di partecipate aventi ad oggetto produzione di beni e servizi non connessi al perseguimento delle proprie finalità), 30, 31 e 32 (obbligo di trasferimento del personale) dell'art. 3 della stessa legge.

² L'art. 7 del DL 78/2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha soppresso alcune agenzie ed enti come l'Agenzia dei segretari comunali, l'IPI e l'Isae trasferendo le relative competenze ai Ministeri vigilanti.

processi di devoluzione verso l'alto e verso il basso e al contempo in sussidiarietà, emerge la necessità di un centro forte e funzionale rispetto al nuovo assetto tale da essere capace di intervenire rapidamente in situazione di crisi, di dare coerenza e continuità all'azione, nonché omogeneità su tutto il territorio nazionale rispetto ai diritti civili e sociali.

2.2 Il livello statale di governo tra crisi e centralizzazione

La crisi dello Stato centrale registrata, ma altresì prevista teoricamente già all'inizio degli anni Novanta, trova adesso qualche significativa controtendenza proprio alla luce della forte instabilità economica e finanziaria che colpisce i Paesi dell'Europa, nonché nel caso italiano anche a causa della debolezza del sistema regionale. Le manovre di finanza pubblica sempre più severe adottate, in particolare dal 2001 e ancor più successivamente alla crisi del 2011, hanno portato inevitabilmente a rafforzare il ruolo del livello statale di governo anche oltre la ripartizione delle competenze ridisegnate dai commi dell'art. 117 della Costituzione. Senza richiamare l'abbondante giurisprudenza costituzionale che si è generata in materia di "coordinamento di finanza pubblica", sempre più lo Stato per le esigenze di controllo delle finanze pubbliche ha scelto di intervenire su aggregati di dettaglio della spesa, non fidandosi della capacità delle regioni e degli enti locali di ridurre la spesa colpendo efficacemente quella inutile. Rappresentative di questo scenario sono le misure contenute nel decreto legge 78/2010, che con l'ampio rinvio all'elenco Istat delle amministrazioni che concorrono a formare il conto consolidato dell'Italia, ha introdotto una serie di misure di dettaglio anche per i livelli di governo dotati di ampia autonomia. Non solo la leva del controllo della spesa pubblica, con particolare riferimento a competenze regionali come la sanità, sta facendo emergere un ruolo forte dello Stato, ma anche l'intervento in molte politiche spesso di competenza regionale vedono paradossalmente un ritorno di ruolo, in contrasto con quello disegnato dal titolo V della Costituzione, del governo statale.

Nel settore delle politiche del lavoro, ad esempio, di fronte alla debolezza delle singole regioni nell'affrontare l'impatto occupazionale della crisi finanziaria, lo Stato ha posto in essere strumenti di intervento diretto con il fondo per l'occupazione e lo strumento della Cassa integrazione in deroga e, al contempo, ha dovuto svolgere un ruolo di coordinamento su materie come la formazione professionale, l'apprendistato e i servizi per il lavoro. Il carattere emergenziale delle crisi e l'inadeguatezza dei sistemi di governo e amministrativi regionali hanno reso sempre più necessario l'intervento del governo centrale in diversi settori.

Così è avvenuto nel settore delle politiche sociali con interventi diretti dello Stato,

come nel caso della *social card*, prevista dall'art. 81, comma 32, del decreto legge 112/2008 e fatta salva dalla Sentenza 10/2010 della Corte Costituzionale. Un intervento, quello statale, se pur con una forte valenza organizzativa, considerato comunque dalla Corte costituzionale inquadrabile nell'ambito della definizione dei livelli essenziali: *“L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (ex plurimis, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004). Secondo la giurisprudenza di questa Corte, con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006)”*.

Altrettanto si verifica nell'ambito delle politiche per le infrastrutture e industriali attraverso la creazione di società partecipate statali o la istituzione di fondi per gli investimenti in imprese e in infrastrutture. Ancora più forte si manifesta il fabbisogno di un centro forte con riferimento agli interventi nel Mezzogiorno, il quale, oltre a vedere aumentato il divario nella crescita del reddito con le regioni del Nord, registra ancor forti deficit di spesa dei fondi comunitari portando il Governo nazionale a negoziare con la Commissione un utilizzo diverso dei fondi delle regioni dell'obiettivo Convergenza.

Emerge ancor di più con la crisi finanziaria di questi ultimi anni quella perdita di potere statale da anni registrato nei confronti dei mercati internazionali, istituti di credito, fondi di investimento e agenzie di rating, nonché nei confronti delle istituzioni europee; soggetti che comunque ancora difettano di ogni legittimazione democratica. I vincoli imposti, ad esempio, dalla Banca centrale europea o dal Fondo monetario internazionale nei confronti dei paesi ad alto deficit e stock di debito pubblico si rivelano stringenti ed invasivi dell'autonomia degli stati nazionali. Dall'altro lato la crescita dell'economia finanziaria, il suo scollamento dall'economia reale, pongono un problema di regolamentazione che mette in crisi non solo i soggetti tradizionali (gli Stati), ma anche le modalità di regolamentazione, richiamando standard, prassi e codici di autoregolamentazione (Padoa-Schioppa, 2011).

Al contempo il livello centrale di Governo non riesce a svolgere pienamente quei

compiti connessi con la funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost.) e con il potere sostitutivo necessario ad assicurare la “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni” (art. 120, comma 2, Cost.).

Un livello centrale di governo in continua evoluzione, dal punto di vista politico ma meno dal punto di vista l’assetto organizzativo³, che non riesce a definire in maniera efficiente e funzionale il proprio ruolo, tra un approccio di intervento e di gestione diretto che non viene abbandonato, ma anzi con la crisi rafforzato, ed un nuovo modello di regolazione che ancora non riesce a decollare. Il tutto fortemente condizionato dalle misure di finanza pubblica.

2.3 La crisi della legge

In questo ambito registriamo un’ulteriore crisi del nostro sistema istituzionale, connessa non solo alla produzione quantitativa di leggi imputata ai diversi livelli di governo, nazionale e regionale, ma anche alla qualità delle leggi stesse.

Con gli anni Novanta si era avviato un ampio dibattito politico e accademico che aveva posto l’attenzione sull’importante tema della semplificazione legislativa, sulla qualità delle leggi e sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, anche in coerenza con gli indirizzi provenienti da organismi internazionali come l’Ocse. Processi di delegificazione e la redazione di testi unici erano certamente gli strumenti da utilizzare nel sistema legislativo italiano, per migliorare la certezza del diritto, semplificare l’azione degli addetti ai lavori, migliorare anche da questo punto di vista l’attrattività complessiva del sistema paese.

La tecnica d’intervento legislativo maggiormente utilizzata negli ultimi dieci anni, quella del decreto legge convertito in legge, più volte condannata dal Presidente della Repubblica ha favorito l’intervento in maniera disorganica nelle diverse materie da parte del legislatore, attraverso soluzioni ripetute e di dettaglio, non coordinate tra loro, che hanno reso più confuso e problematico il quadro legislativo di riferimento. Per circa dieci anni, fino alla recente scomparsa per opera della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (“Legge di contabilità e finanza pubblica”), i governi hanno prodotto leggi finanziarie

³ Dall’emanazione del d.lgs. 300/99 sull’assetto dell’amministrazione centrale più volte il legislatore è intervenuto per modificare il numero dei ministeri, ma non per aggiornare le competenze alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione. La numerosità di micro interventi riferiti agli organici dal 2001 ad oggi ha costretto il livello centrale di governo in uno stato di continua riforma e riorganizzazione, comunque mai sostanziale, distogliendo di fatto la struttura dai compiti principali.

“*monstre*” colme di commi su diverse materie non facilmente rinvenibili, spesso di pessima qualità a causa della impossibilità di analizzare i testi per l'apposizione da parte delle maggioranze di turno del voto di fiducia. Se si escludono le leggi di ratifica dei trattati internazionali, gran parte dell'attività legislativa prodotta dalla XIII alla XVII legislatura si è concretizzata nella conversione dei decreti legge⁴.

L'adozione di norme di dettaglio non ha evitato al legislatore però il rinvio a successivi regolamenti di attuazione, che impediscono di fatto l'attuazione della norma e creano un ulteriore stato di incertezza, spesso voluto dalle amministrazioni finanziarie per posticipare la spesa.

A questo quadro nazionale occorre poi aggiungere il quadro regionale, spesso in ritardo sulle materie concorrenti o di propria competenza esclusiva o non sempre puntuali come è accaduto di recente con l'adeguamento al decreto legislativo 150/2009⁵ e prima ancora in materia di mercato del lavoro. Chiude questo quadro a tinte fosche un ampio contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale tra Stato e regioni, particolarmente intenso a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, in particolare su alcune materie ricorrenti come il coordinamento di finanza pubblica, attività produttive o i principi in materia di pubblica amministrazione.

2.4 La crisi del diritto amministrativo

Al contempo continua il processo di erosione della competenza riservata al diritto amministrativo, aumentando gli spazi riservati agli altri rami del diritto ad iniziare dal diritto privato. La stessa internazionalizzazione delle funzioni e la forte invadenza del governo comunitario hanno ampliato la sfera dei diritti soggettivi a discapito degli interessi legittimi. Si passa per le pubbliche amministrazioni dal diritto amministrativo, quale diritto prevalente e legificato, ad un insieme di diritti. Non a caso la modifica all'art. 1 della legge 241/90 (comma 1-bis) prevede che “*la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente*”.

La stessa legge 241/90 che nasce sul procedimento amministrativo estende al

⁴ Si vedano sui siti istituzionali del Senato, www.senato.it, e Camera, www.camera.it, le statistiche sull'attività legislativa.

⁵ Vedi “Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni”, Primo monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. 150/2009 nelle amministrazioni centrali e regionali, Formez, marzo 2011. Si veda relativamente al contenzioso Stato-regioni anche il sito web: <http://www.affariregionali.it/banche-dati/leggi-impugnate/>

contempo i principi sul procedimento, in materia di trasparenza e motivazione, a molti atti di gestione di natura privatistica. Per cui per certi versi potremmo parlare anche di forza colonizzatrice del diritto amministrativo. Certamente la fortuna del diritto amministrativo è stata legata alla fortuna dello Stato nazionale e della legge di riuscire ad individuare e salvaguardare i pochi interessi che la società e l'economia rappresentavano fino a metà del secolo scorso. La complessità della società di oggi, la pluralità di interessi spesso contrapposti, l'attenzione ai diritti sociali o libertà positive hanno messo in crisi il diritto amministrativo tradizionale, contaminandolo con gli altri rami del diritto e depurandolo dalla legittimità formale. La stessa amministrazione pubblica è sempre meno sottoposta in ogni sua azione alla legge e detiene ampi margini di discrezionalità gestionale, condizionata prevalentemente dai vincoli finanziari o da concetti di legalità sostanziale derivanti dalla giurisprudenza comunitaria (Torchia, 2010). Si pensi al contrasto e all'esigenza di coordinamento tra le normative nazionali in materia di tutela del lavoro, improntate ancora secondo una logica statale tradizionale statica, e la normativa comunitaria in materia di stabilimento e libera circolazione dei servizi che ha messo in crisi il tradizionale sistema di controlli amministrativi in materia di somministrazione di lavoro e distacco di personale⁶.

2.5 Il rapporto tra politica e amministrazione

La distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa se da un lato trova piena applicazione, pur con notevoli resistenze⁷, dall'altro lato trova forme nuove di declinazione a causa della forte pressione della politica nella creazione di uffici di staff forti e invadenti e nel rafforzamento del ruolo della politica nella scelta della dirigenza di vertice, prescindendo da criteri di valutazione tecnica.

In questi anni la politica ha sentito il bisogno di controllare il processo di governo delle politiche attraverso la nomina di una dirigenza di fiducia. Attraverso diverse norme di modifica delle procedure sul conferimento degli incarichi dirigenziali e sulla durata e cessazione degli stessi, nonché con interventi di macro organizzazione, la politica ha cercato di esercitare un ruolo forte sulla dirigenza pubblica e quindi sulla

⁶ La direttiva Bolkestein, formalmente direttiva 2006/123/CE, recepita dall'Italia mediante il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, particolarmente osteggiata per i rischi di *dumping sociale* paventati da diversi Stati e soprattutto dalle organizzazioni sindacali.

⁷ È singolare che il legislatore con le modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009 al d.lgs. 165/2001 senta il bisogno, dopo 16 anni dal d.lgs. 29/93, di rafforzare all'art. 5, comma 2, del testo unico l'esclusività della competenza gestionale in capo alla dirigenza.

funzione amministrativa. La giurisprudenza costituzionale in materia di legislazione sul conferimento degli incarichi che è scaturita dal 2007⁸ ad oggi ha provato a rimettere in equilibrio il rapporto tra politica e dirigenza, facendo prevalere la fiduciarietà tecnica sulla fiduciarietà politica, ma l'indirizzo politico in sede legislativa ha cercato di riconquistare un potere di influenza sulla dirigenza, riducendo le garanzie nel procedimento di conferimento dell'incarico e riconoscendo al vertice politico il potere di assegnazione ad altro incarico prima della naturale scadenza di quello in corso⁹.

Rimane forte e costante invece il fenomeno che vede il rafforzamento degli uffici di diretta collaborazione, a discapito delle strutture amministrative, al punto da creare spesso strutture parallele che definiscono proposte, atti e incidono nella sfera dell'alta amministrazione, riducendo gli spazi riservati alla dirigenza e riducendone quindi il ruolo e l'autorevolezza. Sia nella rappresentanza all'esterno, sia nella definizione delle proposte legislative, sugli indirizzi principali è frequente registrare il peso di segreterie tecniche e politiche degli uffici di diretta collaborazione e non il ruolo dell'alta dirigenza, che non riesce così a svolgere gran parte delle competenze indicate ad esempio all'art. 16 del d.lgs. 165/2001.

Tale rafforzamento nella gestione degli organi di indirizzo politico non potrà evitare però un processo di responsabilizzazione programmatica e sulle politiche pubbliche che finora non si è attivato. Proprio la scarsità delle risorse pubbliche porterà a rendere più evidenti le scelte finanziarie in capo ai diversi vertici politici e ad evidenziare i fallimenti e i successi degli stessi. Mentre la politica prova ancora a mantenere la propria influenza nell'area della gestione, essa non riesce a svolgere il ruolo che le assegna la legge: elaborare programmi e fissare obiettivi, aventi le caratteristiche ricordate dall'art. 5 del d.lgs. 150/2009. La scarsa attenzione al momento programmatico del governo e della gestione di un ente si riflette quindi sull'andamento finanziario e gestionale complessivo e conseguentemente su tutti i livelli di responsabilità. La dirigenza non si afferma nella propria autonomia gestionale e preferisce o trova più conveniente non esercitare gli "scomodi", e "impopolari" dal punto di vista delle relazioni sindacali, poteri dirigenziali e datoriali per assicurare gli obiettivi "sostanziali" degli organi di indirizzo

⁸ Si ricordano in particolare le sentenze della Corte costituzionale 103/2007 e 104/2007.

⁹ Si ricorda in particolare il comma 32 dell'art. 9 del DL 78/2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che modifica il comma 1-ter dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, e, da ultimo, il comma 18 dell'art. 1 del DL 138/2011, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

politico volti ad evitare il conflitto con le rappresentanza sindacali e a gestire il rapporto con i lavoratori secondo logiche politiche di consenso.

3. Il concetto di pubblica amministrazione: un fenomeno in evoluzione

Nell'evoluzione normativa che ha coinvolto anche il livello di governo comunitario il concetto di pubblica amministrazione, quindi, si è ampliato e si è evoluto.

Non solo dal punto di vista amministrativo e organizzativo, con i fenomeni di “polimorfismo” e “policentrismo” amministrativo¹⁰, ma anche a livello legislativo e giurisprudenziale ci si confronta con concetti nuovi e diversi di “soggetto pubblico”. Come sopra richiamato, sempre meno assume rilevanza la natura giuridica del soggetto, mentre assumono rilevanza elementi come la funzione, il controllo e la natura del finanziamento.

Il concetto di organismo di diritto pubblico derivante dalla normativa sugli appalti e, successivamente, il concetto di amministrazione pubblica ai sensi del SEC 95¹¹ ci consegnano un panorama più ampio delle “amministrazioni pubbliche” che riflette la modalità con la quale il legislatore e lo Stato decidono di intervenire nei diversi ambiti dell'economia e del sociale. Strumenti di flessibilità che riescono certamente a superare la rigidità di azione del modello centralistico tradizionale di pubblica amministrazione, ma che in un crescendo caotico non impediscono il manifestarsi di fenomeni di duplicazione, ridondanza e aumento dei costi nell'erogazione dei servizi.

Costituisce un esempio di questo processo il diffondersi del modello imprenditoriale partecipato dalle amministrazioni locali, che dal 1995 al 2008 assume dimensioni significative in termini quantitativi, finanziari e di personale. Secondo i dati Consoc del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le società partecipate sono cresciute dal numero di circa 2.000 nel 1997 al numero di 7.080 nell'anno 2012¹². Proprio in virtù di una qualificazione più ampia di pubblica

¹⁰ La nascita di consorzi, enti strumentali e di agenzie, così come di società partecipate ha moltiplicato i luoghi dell'amministrazione e le forme.

¹¹ Sistema europeo dei conti. Regolamento comunitario che definisce le pubbliche amministrazioni (S13) dal punto di vista finanziario. Sulla base di questo annualmente il Presidente dell'Istat, oggi ai sensi della legge 196/2009, individua i soggetti che dal punto di vista finanziario sono da qualificare come pubbliche amministrazioni.

¹² La banca dati CONSOC è stata istituita dall'articolo 1 della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Legge Finanziaria per il 2007) che regola la comunicazione dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

amministrazione e di un utilizzo non sempre corretto dello strumento organizzativo, il legislatore è intervenuto negli ultimi anni introducendo misure di contenimento della spesa e di consolidamento dei bilanci, sia con riferimento alle società partecipate e controllate, sia con riferimento ai soggetti rientranti nell'elenco Istat ai sensi del regolamento comunitario di contabilità¹³. Anche in questo ambito, mediamente, l'aumento di flessibilità e dell'autonomia organizzativa e gestionale si è tradotto in un aumento della spesa. Conseguentemente i Governi sono dovuti intervenire, prima estendendo a questi soggetti i limiti sulle spese di funzionamento e sul personale, e poi obbligando le società e gli enti locali più piccoli al bilancio consolidato e all'applicazione del Patto di stabilità interno (si veda il disegno di legge di stabilità per l'anno 2014).

Il pluralismo di enti e soggetti creati da regioni ed enti locali ha contribuito, non solo a generare incertezza sulle competenze e sui ruoli, ma anche a far crescere i costi delle amministrazioni locali rispetto alla spesa delle amministrazioni centrali come vedremo.

Come reazione si è quindi assistito, sulla base dell'emergenza finanziaria, ad una forte centralizzazione del controllo della spesa e ad un ritorno ai controlli preventivi di legittimità e a sanzioni nei confronti di regioni ed enti locali, che non sempre vengono considerati legittimi costituzionalmente dalla Corte¹⁴.

Con i decreti legge 78/2010 e 98 e 138 del 2011 si rafforza il controllo ministeriale sulla spesa. Mentre con la legge 196/2009 si estende il controllo ad una definizione di pubblica amministrazione ben più ampia di quella finora considerata.

Certamente in generale è proprio il confine tradizionale tra pubblico e privato che entra in crisi evidenziando la difficoltà del legislatore ai diversi livelli di governo e delle strutture amministrative di sapere declinare questo rapporto in maniera moderna secondo logiche coerenti di sussidiarietà orizzontale e verticale.

¹³ Si veda tra le numerose disposizioni recentemente intervenute in materia il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) e in materia di personale le modifiche intervenute al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133). Altre disposizioni in materia di bilanci e controlli dei costi delle società partecipate sono contenute nel disegno di legge di stabilità per l'anno 2014.

¹⁴ Si segnala la sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013 che ha considerato illegittime le disposizioni contenute nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 sui controlli e le sanzioni alle regioni e agli enti locali che violano il patto di stabilità interno. Diversamente la Corte Costituzionale (vedi Sentenza Corte cost. n. 173/2012) ha ampliato il criterio di "coordinamento delle finanze pubbliche", ritenendo legittime disposizioni di contenimento della spesa fortemente restrittive e lesive dell'autonomia organizzativa di regioni ed enti locali con riferimento ai contratti di lavoro flessibile ad esempio

4. I processi di rafforzamento dell'autonomia e la crisi dei meccanismi di "accountability"

Negli anni Novanta le riforme avviate dal legislatore in tema di pubblica amministrazione hanno avuto tutte un tratto comune, nell'ambito della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, attraverso il riconoscimento di una maggiore autonomia nella gestione ai vertici politici e alla dirigenza. Dagli anni '90 inizia un processo che porta a:

- rafforzare il potere del cittadino e il suo coinvolgimento nel procedimento amministrativo;
- ridurre lo spazio del diritto amministrativo in favore del diritto privato;
- aumentare il potere e il ruolo delle autonomie locali;
- rafforzare il potere dirigenziale, attraverso l'introduzione di principi di managerialità nella gestione;
- disciplinare il rapporto di lavoro attraverso il contratto, con maggiore autonomia alla contrattazione di secondo livello.

Al contempo, l'influenza del mondo anglosassone ha portato a ridurre i controlli preventivi, meramente di legittimità ed esterni, in favore dei controlli successivi, prevalentemente interni e sulla gestione. Come spesso è accaduto nella storia delle riforme, anche in questo caso i processi avviati non hanno avuto spesso gli esiti sperati. Il rafforzamento dell'autonomia avrebbe richiesto classi dirigenti politiche e amministrative maggiormente responsabili e, comunque, con un forte senso civico rispetto alla gestione e all'utilizzo delle risorse pubbliche. Il disegno di riforma in ogni modo prevedeva che al venir meno dei controlli preventivi di legittimità avrebbe dovuto corrispondere un effettivo sistema di controlli sulla gestione e sui risultati. Il dato che si registra, al contrario, è che i controlli previsti dal d.lgs. 286/1999 non sono decollati e, laddove si sono affermati, lo fanno fatto in maniera prevalentemente formale, come nel caso della valutazione della dirigenza, alla quale si ricorre in quanto condizione ineludibile per poter erogare l'indennità di risultato. Successivamente con il d.lgs. 150/2009 viene prevista l'obbligatorietà della valutazione con riferimento a tutto il personale, sia con attinenza alla performance individuale sia a quella organizzativa. Solo un intervento fortemente invasivo, ma necessario rispetto alle prassi precedentemente registrate, riuscirà ad imporre una serie di procedure di valutazione cui ancorare sia l'erogazione delle componenti accessorie della retribuzione, sia la progressione economica e quella di carriera dei dipendenti. Non certamente un approccio gestionale all'insegna del rispetto del principio di buon andamento.

I processi di “decentramento” e “privatizzazione” sopra richiamati, non trovando un sistema efficace di responsabilità (elettorale, strategica, dirigenziale e gestionale), hanno portato a risultati negativi rispetto a quelli preventivati. Il decentramento amministrativo, con il tempo, ha determinato un aumento eccessivo della spesa, ma soprattutto, un peggioramento qualitativo della stessa, essendosi ridotta la spesa in conto capitale e aumentata la spesa in conto corrente e quella destinata al funzionamento¹⁵. L'autonomia manageriale non riesce ad affermarsi per l'ostruzionismo della politica e a causa di una dirigenza che, pur di garantirsi maggiore opportunità di incarichi e alte retribuzioni, trova tollerabile o addirittura conveniente l'ingerenza dell'organo di indirizzo politico nella gestione. L'incremento del numero delle posizioni dirigenziali che si registra dal 2001 al 2008 ha di fatto contribuito ad indebolire il peso gestionale della dirigenza, riducendo i poteri sostanziali, come quelli sui fattori risorse umane e risorse finanziarie. La contrattualizzazione del rapporto di lavoro non è stata utilizzata per introdurre maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro, ma si è tradotta anche qui in un incremento significativo del costo del lavoro ed in una maggiore rigidità nella gestione del personale a tempo indeterminato. Il Conto annuale sul costo del lavoro mostra come la spesa per il personale arrivi velocemente dai 137 mld del 2002 ai 169,09 mld nel 2009 per poi riscendere negli ultimi 3 anni a 163 mld (Dato Conto annuale RGS, 2012).

La percezione che se ne ricava dai processi di riforma avviati ma soprattutto il risultato finanziario e in termini di servizi che si ottiene ci consegnano un settore pubblico che costa di più e che al contempo produce meno servizi, al punto da spingere una domanda privata di servizi pubblici o comunque collettivi. Un risultato opposto a quello che si voleva ottenere con le riforme degli anni '90, che presero proprio a riferimento documenti come *“From the red tape to results - Creating a Government that works better and costs less”* di Al Gore (1993). Un fallimento rispetto ad una politica, ma soprattutto un grave danno in considerazione che il tasso di crescita della spesa pubblica è stato sempre maggiore del tasso di crescita del Pil con effetti chiaramente negativi sul rapporto debito/Pil e sulla pressione fiscale.

5. La frammentazione delle funzioni

Il processo che si avvia dagli anni Settanta in poi interessa fortemente la forma dello

¹⁵ Si veda tra i tanti “La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2013” Ragioneria Generale dello Stato.

Stato e dell'interfaccia amministrativa. Il pluralismo amministrativo derivante dall'art. 5 della Costituzione e le spinte verso un governo più vicino agli interessi dei cittadini, favoriscono il decentramento amministrativo a costituzione invariata e poi la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Tali processi avvengono in maniera poco organica, generando come abbiamo visto una moltiplicazione dei luoghi di spesa e di decisione, frammentando le competenze pubbliche su diversi livelli di governo e su diverse amministrazioni parallele.

Al contrario, le logiche di efficienza ed efficacia che, oggi in un contesto di competizione globale dei sistemi Paese e delle economie, sottendono l'intervento pubblico richiedono da un lato, un'attenzione alle economie di scala e dall'altro un ricorso alla sussidiarietà orizzontale, principio comunitario, contenuto nella nostra Costituzione (art. 118). Mentre comincia ad emergere il processo di riduzione e accorpamento delle strutture¹⁶ sull'onda delle misure di *spending review*, stentano a decollare piani e processi volti a favorire l'erogazione dei servizi attraverso meccanismi efficienti ed efficaci di sussidiarietà orizzontale.

Il nostro paese, in particolare dalla metà degli anni Ottanta in poi, ha conosciuto una crescita esponenziale del polimorfismo e policentrismo amministrativo che ha portato ad accrescere i costi del funzionamento e a ridurre le risorse destinate ai servizi e quindi all'*outcome*. Dalla metà degli anni Novanta il numero delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi enti strumentali (enti, agenzie, Ato, consorzi, unioni) e soggetti partecipati, aumenta del 30%; i procedimenti vengono frammentati tra più centri amministrativi; cresce il personale a tempo indeterminato (fino a 3.400.000 unità nel 2006), ma soprattutto il personale assunto con contratti di lavoro flessibili (raggiungendo le 400.000 unità nel 2007); crescono gli affidamenti agli esterni e al contempo la costituzione di soggetti in house. In poche parole si ha una crescita interna ed esterna del perimetro della spesa pubblica, destinando però gran parte delle risorse pubbliche al funzionamento piuttosto che ai servizi. Si perde chiaramente il riferimento alle funzioni: circa la titolarità delle stesse e le risorse da attribuire alle stesse. Le tipologie di spesa per il funzionamento hanno riguardato in particolare le spese per il personale, gli immobili, le utenze e gli organi; ciò ha contribuito a rendere la spesa corrente particolarmente rigida e a comprimere la spesa destinata ai servizi e quella agli

¹⁶ Si ricorda come recentemente nell'ambito della previdenza si sia provveduto, ad esempio, con il DL 78/2010 ad incorporare l'Ipost, l'Enam, Enapsmad nell'Inps e l'Ispeal nell'Inail. Successivamente, con il DL 201/2011 si prevede la soppressione dell'Inpdap e l'incorporazione dello stesso nell'Inps.

investimenti. Prima ancora che un “sovraccarico di governo pubblico” si è avuta una crisi da inefficienza, dovuta in parte alla scarsa cultura manageriale presente nell’amministrazione italiana e in parte all’approccio “proprietario” nella gestione delle risorse pubbliche.

La frammentazione ha come risultato finale quello di moltiplicare i centri di spesa e di renderla inefficace rispetto alle politiche e ai servizi, pur risultando formalmente legittima. Proprio in settori delicati come le politiche per lo sviluppo, per le infrastrutture, per il lavoro e la formazione si verifica la maggiore perdita di efficacia, in un contesto economico e sociale in cui proprio queste politiche e settori diventano strategici e qualificano l’utilità dell’intervento pubblico.

6. Il rapporto di lavoro tra contrattualizzazione, management e vincoli pubblicistici

Certamente una delle più importanti “riforme” della PA è stata quella riguardante il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. È su questo processo di riforma che poggiavano molte delle attese; è in questo ambito che si registrano le più profonde delusioni.

Forti erano le aspettative riservate alla riforma, intesa come un vero cambio di regime giuridico e gestionale. Ma essa si è poggiata, prevalentemente, sugli aspetti formali e, in particolare, sul cambio della fonte di regolamentazione e della competenza giurisdizionale, dal giudice amministrativo al giudice ordinario. L’esperienza della contrattualizzazione ha fatto emergere chiaramente che la PA non è generalmente in grado di ricoprire il ruolo di datore lavoro e quindi di gestore privato senza espresse e vincolanti previsioni normative; meglio ancora non ne ha l’interesse. Non è avvenuta la depoliticizzazione delle relazioni sindacali, auspicata con la separazione tra indirizzo politico e gestione e con la creazione dell’Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale), ma si sono formate coincidenze di interessi tra organi di indirizzo politico e rappresentanza sindacale. Certamente, da un lato le relazioni sindacali hanno registrato in termini positivi una minore conflittualità e una semplificazione nella rappresentanza. Dall’altro lato, però, si è registrato un incremento della spesa del personale, soprattutto con riguardo al secondo livello di contrattazione, e al contempo una maggiore rigidità nella erogazione della prestazione lavorativa. Nella gestione del rapporto di lavoro si è verificata una crescita della rigidità, anche attraverso una compressione del potere datoriale in favore della contrattazione collettiva e delle forme di partecipazione

sindacale, particolarmente rafforzate. Conseguentemente al contemporaneo irrigidirsi dell'organizzazione del lavoro del personale a tempo indeterminato ha corrisposto un aumento del ricorso agli appalti di servizio e al lavoro flessibile. Non si è registrato quindi neanche l'auspicato contenimento del costo del lavoro¹⁷. Dal punto di vista retributivo, nel settore pubblico, si registra un aumento delle retribuzioni dal 2001 al 2007 maggiore di quello registrato nel settore privato, sia attraverso il livello nazionale di contrattazione, sia in particolare con riguardo al secondo livello di contrattazione. Proprio il secondo livello di contrattazione si è rivelato fallimentare, non riuscendo nella "sfida privatistica" a collegare quote di retribuzione a maggiore e migliore prestazione. I contratti integrativi hanno generalmente previsto, infatti, meccanismi di erogazione uniformi e numerose progressioni di carriera, che hanno contribuito a far lievitare la spesa e a distribuire giuridicamente ed economicamente il personale nelle dotazioni organiche verso l'alto, senza alcun collegamento funzionale con le esigenze di produzione amministrativa e di erogazione dei servizi.

Il mancato affermarsi di un datore di lavoro pubblico ha portato il legislatore a rafforzare questa "strana" figura¹⁸ con una serie di interventi che confermano la specificità delle dinamiche che si registrano nel settore pubblico e in ogni modo la necessità di liberare la figura datoriale da una serie di lacci e laccioli e soprattutto di vincoli. Proprio l'intervento del d.lgs. 150/2009 è rivolto in tale direzione. Un intervento in contrasto con il processo di rafforzamento della fonte contrattuale, che cerca di salvaguardare le prerogative datoriali per legge, confinando e limitando l'ambito di competenza della contrattazione collettiva e delle forme di partecipazione sindacale, che hanno portato a comprimere l'azione e l'interesse datoriale del settore pubblico. Seguendo lo spirito del diritto del lavoro, il legislatore intervenuto in favore di quella parte del rapporto che ha ritenuto come più debole: in questo caso il datore di lavoro, la dirigenza.

¹⁷ L'art. 1, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 individua proprio tra le finalità del decreto quella di "razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica".

¹⁸ Viene subito definita dai giuslavoristi come una *factio iuris*, per la mancanza nel settore pubblico di quelle dinamiche economiche che spingono a creare il contrasto di interessi e quindi una volontà datoriale distinta e forte.

7. La dirigenza delle pubbliche amministrazioni

La cd “privatizzazione” della pubblica amministrazione o managerializzazione doveva poggiarsi non tanto sulle norme del legislatore, ma su una nuova figura di dirigente che stenta invece ad affermarsi. L’obiettivo era di introdurre i modelli di *management by objective* (MBO) che però richiedono non solo disposizioni di legge, ma una serie di condizioni (trasparenza e responsabilità sull’allocazione delle risorse ad esempio) che non si sono verificate e che tuttora stentano ad affermarsi.

L’organo di indirizzo politico non è in grado (e non vuole) “limitarsi” a programmare, fissare gli obiettivi, assegnare le risorse umane e finanziarie e a valutare gli esiti della gestione. Continua ad intervenire nella gestione, condizionandola in base alle esigenze del ciclo elettorale. D’altro canto la dirigenza delle pubbliche amministrazioni è stata indebolita quando, per superare l’inerzia formale, si è introdotta la contrattualizzazione dell’incarico dirigenziale e si è ridotta la durata dello stesso, lasciando inoltre la scelta di nomina, conferma e revoca dell’incarico subordinata a criteri di fiduciarità politica e non tecnica¹⁹.

L’art. 19 del d.lgs. 165/2001 che disciplina i criteri e le modalità di conferimento, conferma e revoca degli incarichi risulterà essere l’articolo del testo unico più modificato, nonché oggetto di una giurisprudenza costituzionale di rilievo.

Possiamo quindi misurare l’accesa dialettica tra politica e dirigenza con il numero delle modifiche all’art. 19 del d.lgs. 165/2001 e con il numero delle sentenze della Corte Costituzionale in materia. Essa si acuisce e diventa problematica proprio con l’affermazione della separazione tra indirizzo politico e gestione e l’esigenza forte da parte degli organi di indirizzo politico di voler controllare la gestione, non con gli ordinari strumenti di programmazione e di indirizzo politico, ma anche con strumenti straordinari di riorganizzazione e leggi provvedimento. Può sembrare un problema marginale, ma non lo è. Basti pensare ai danni prodotti da una dirigenza poco competente o debole in termini di cattiva gestione, discontinuità amministrativa o mancata programmazione degli interventi. I ritardi nella programmazione e nella spesa dei fondi comunitari nel mezzogiorno, ad esempio, sono spesso frutto di un eccessivo turnover della dirigenza, che impedisce di operare secondo ordinari cicli di programmazione annuale e pluriennale.

¹⁹ Solo a seguito di una significativa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008 e n. 103 e n. 104 del 2007) il legislatore interverrà, con qualche successivo ripensamento come vedremo, per limitare la discrezionalità politica sulla gestione degli incarichi.

Ultimamente, questo atteggiamento invasivo della politica si è manifestato in maniera paradossale con due interventi legislativi di *revirement*, volti ad abrogare delle disposizioni di garanzia sui provvedimenti di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, che erano state da poco introdotte dal legislatore con il d.lgs. 150/2009, il quale aveva tra i suoi principi di delega proprio il recepimento delle pronunce della giurisprudenza della Corte costituzionale (art. 6, comma 1, della legge 15/2009). Con il DL 78/2010 (art. 9, comma 32) viene abrogata la disposizione contenuta all'art. 19, comma 1-ter, secondo periodo, del d.lgs. 165/2001, che prevedeva, in caso di mancata conferma nell'incarico, un'adeguata comunicazione con un preavviso congruo da parte dell'amministrazione; mentre più recentemente con il DL 138/2011, art. 1, comma 18, si è previsto che *“le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto”*. Una disposizione quest'ultima che contrasta con più di una sentenza della Corte costituzionale.

Da ultimo con il DL 95/2012 sulla *“spending review”*, che contempla all'art. 2 il taglio delle dotazioni organiche della dirigenza di prima e seconda fascia del 20 per cento, si prevede al comma 20 dello stesso articolo, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cessazione automatica degli incarichi conferiti ai sensi dei commi 5-bis e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001. Una disposizione, quest'ultima, chiaramente incostituzionale, che mira a far cessare anticipatamente gli incarichi dirigenziali senza il rispetto del principio del giusto procedimento.

Al contempo, proprio la debolezza della dirigenza come datore di lavoro, costringe il legislatore con il d.lgs. 150/2009 a rafforzare alcune prerogative con riferimento all'individuazione dei fabbisogni, al potere di valutazione del proprio personale, all'esercizio del potere disciplinare, alla gestione delle eccedenze e alla mobilità. Un intervento volto a restituire alla dirigenza ciò che con una cattiva contrattazione aveva perduto man mano.

Certamente auspicando una *“pacificazione”* normativa la dirigenza pubblica dovrebbe trovare oggi il proprio rilancio negli obiettivi di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica, cercando di superare la crisi che ha colpito il settore pubblico italiano.

8. La digitalizzazione nella PA

Un altro processo rilevante è certamente quello della digitalizzazione che oggi trova un ulteriore rilancio attraverso le politiche e i piani sull'agenda digitale e l'*open government*.

Dal punto di vista della spesa pubblica corrente, un'organizzazione orientata alla digitalizzazione della produzione e allo *switch-off* dei servizi pubblici, può guadagnare significativamente in termini di efficienza economica e di riduzione degli sprechi, ma anche in termini di trasparenza e prevenzione della corruzione.

La regia dei processi di digitalizzazione in questi anni è spesso mutata: per alcuni anni è stata coordinata dallo stesso responsabile della funzione pubblica, poi ha assunto l'autonomia politica e organizzativa attraverso la nomina di un Ministro appositamente delegato, quindi la delega specifica sulla cosiddetta "Agenda digitale", che vede una *governance* mutare frequentemente, con una frammentazione sul potere di indirizzo e di coordinamento. Ultimamente il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ridefinisce la *governance* dell'Agenda digitale. In tale ambito viene prevista una cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato e composta dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro della salute, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da un Presidente di regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza Unificata. La cabina di regia presenta al Parlamento, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del richiamato decreto legge, anche avvalendosi dell'Agenzia per l'Italia digitale e delle amministrazioni rappresentate nella cabina di regia, un quadro complessivo delle norme vigenti, dei programmi avviati e del loro stato di avanzamento e delle risorse disponibili che costituiscono nel loro insieme l'agenda digitale. Certamente pur con importanti eccellenze, il processo di digitalizzazione, rispetto alle risorse spese, non ha generato quel cambiamento diffuso che avrebbe potuto incidere sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

Interessante invece risulta l'applicazione della strategia digitale con riferimento alla riduzione dei costi e degli sprechi. Un primo tipo di sprechi che la digitalizzazione contribuisce a ridurre è quello legato all'acquisto di fattori produttivi, contribuendo ad una corretta identificazione del prezzo ed eliminando i casi in cui si pagano prezzi superiori al prezzo di mercato o all'effettivo valore del bene (ad es. si può citare il caso,

più volte riscontrato nell'acquisto di farmaci, delle aziende sanitarie che pagano prezzi diversi per lo stesso prodotto).

Dal lato dei consumi intermedi, quindi, l'impatto dei risparmi di spesa portati dalla digitalizzazione, come dimostra l'esperienza Consip, è significativo: sulla cosiddetta spesa affrontata direttamente (gare, centralizzazione acquisti) o in via indotta (semplice applicazione dei criteri di razionalizzazione) i risparmi potenziali generati nel 2010 sono stati mediamente del 19%. Se si estendesse il raggio d'azione di Consip, o quantomeno il sistema della digitalizzazione degli acquisti, all'intera spesa pubblica per beni e servizi, pari a circa 136 miliardi (comprensiva degli enti locali) la cui maggior parte di spesa passa per la sanità, dove con le aste on-line e l'e-procurement si potrebbero più facilmente applicare i costi standard, e ipotizzando un risparmio medio del 10%, si potrebbe raggiungere un risparmio pari ad almeno 13 miliardi di euro, riducendo strutturalmente la spesa corrente anche nel breve periodo.

Dal lato della produttività vale la pena citare il caso dell'INPS, dove grazie alla digitalizzazione dei servizi primari la produttività nei processi di erogazione (calcolata come Unità di produzione equivalente per addetto) è aumentata dell'8,7% medio annuo nel periodo 2006-2010. Ciò dimostra che lo *switch-off* dalla gestione cartacea a quella digitale delle pratiche e un approccio integrale (*end to end*) dell'informatizzazione è in grado di aumentare significativamente l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Considerando che il valore aggiunto medio per addetto nella Pubblica Amministrazione è pari a 40 mila euro anno, un aumento di produttività anche solo del 5% avrebbe un impatto positivo sul PIL (calcolato al costo dei fattori e a valori concatenati al 2000) dello 0,5% annuo, pari a circa 6 miliardi.

Lo stesso valore, ma in termini di risparmio di spesa, si otterrebbe riducendo le ore di lavoro attivate. Un taglio di 80 ore anno per lavoratore applicato ai 3 milioni di lavoratori della PA (pari al citato 5% di maggiore produttività), raggiungibile con un maggiore utilizzo delle tecnologie digitali ed un recupero di efficienza, vale quindi un risparmio strutturale di 6 miliardi di euro in termini minori spese per il personale.

Naturalmente questo processo va collegato alla formazione dei dipendenti pubblici, alla gestione degli esuberanti, ad un diffuso sistema di monitoraggio e valutazione delle performance in modo da ridurre gli sprechi e garantire una maggiore qualità nell'erogazione dei servizi ai cittadini. L'informatizzazione, comunque, salvo alcuni importanti esempi, in ambito Inps e Agenzia delle Entrate, non ha portato come sarebbe stato corretto ad un ridisegno dei processi, che sono rimasti invariati sostanzialmente. Colpiti anch'essi dalla frammentazione delle competenze e da una organizzazione

tradizionale. Il più delle volte si è “informatizzato” processi e procedure inefficienti e non si colta l’opportunità per rivedere i procedimenti, grazie a meccanismi di sussidiarietà orizzontale e verticale. Certamente quello che sarebbe auspicabile è un approccio basato su piani di riorganizzazione e di modernizzazione per settori e servizi.

9. Il decentramento amministrativo in un contesto federale

Il nostro Paese affronta, dapprima con il decentramento amministrativo a Costituzione invariata e poi con la riforma del Titolo V della Costituzione, un processo di decentramento e di riforma federale, che certamente si rivela debole e contraddittorio e che consegna oggi al Paese una struttura amministrativa costosa e poco efficace, soprattutto rispetto alle competenze devolute alle regioni. Possiamo dire che mentre l’art. 117 della Costituzione trova immediata applicazione, generando comunque un “conflitto” legislativo tra il livello statale e il livello regionale di governo, l’art. 119 che dovrebbe porsi alla base del federalismo fiscale troverà applicazione nel percorso di deleghe previsto dalla legge 42/2009, portato a compimento dal punto di vista normativo, solo nel 2012. Mentre nel decennio successivo al 2001 si assiste ad un contrasto tra le fonti sulle competenze esclusive e soprattutto su quelle concorrenti, l’ambito finanziario di questo processo rimane inapplicato, rafforzando quel processo di “autonomia senza responsabilità” che porterà a far crescere, nello stesso periodo, in maniera esponenziale la spesa a livello di regioni ed enti locali. Il trasferimento di risorse dal centro in maniera uniforme a regioni ed enti locali ha portato inoltre a premiare le amministrazioni meno virtuose e a penalizzare quelle più efficienti.

La fiscalità locale rimane impantanata tra le tante resistenze e i mutamenti normativi, e certamente si scontra con una bassa capacità impositiva ma soprattutto di accertamento e riscossione degli enti locali. La riforma del Titolo V genera profondi dubbi sulle materie concorrenti e favorisce l’esplosione del contenzioso tra Stato e regioni. Il contenzioso riguarda, soprattutto, le materie riguardanti le attività produttive, lo sviluppo economico, il lavoro, la tutela ambientale e la tutela del territorio. Un effetto evidente del decentramento delle funzioni lo si rileva nell’andamento della spesa per consumi pubblici. Dall’esame della struttura della spesa per consumi pubblici negli anni 1990 e 2008 si nota come l’amministrazione centrale e gli enti previdenziali nel 1990 pesavano per il 46% nella fornitura dei consumi pubblici, mentre le amministrazioni locali governavano il 54%. Dopo 18 anni, le quote relative del centro e della periferia si sono modificate al 37,6% per l’amministrazione centrale ed enti previdenziali, e al

62,4% per le amministrazioni locali²⁰. Il federalismo fiscale, se attuato coerentemente, potrebbe costituire un importante processo di razionalizzazione della spesa (oltre 1/3 della spesa pubblica italiana è gestita dal comparto enti territoriali) e quindi costituire un percorso nuovo ed efficace di *spending review*. Al contempo, il federalismo fiscale potrebbe costituire l'occasione per una razionalizzazione di una parte importante del sistema fiscale, in relazione a tutta l'imposizione decentrata. Certamente costituisce oggi un ostacolo e genera diverse resistenze dare seguito a tale processo in un momento di crisi economica e fiscale come l'attuale.

Il completamento del federalismo potrebbe contribuire ad affermare meccanismi di responsabilità e controllo della spesa, attraverso i costi e i fabbisogni standard e il superamento della spesa storica. Fino a prima del federalismo fiscale il nostro sistema ha distribuito ogni anno (ad esempio nel 2008) circa 100 miliardi di euro in base al criterio della spesa storica: un meccanismo deresponsabilizzante per il quale a maggior spesa corrispondeva maggior finanziamento e in caso di rischio fallimento lo Stato interviene a ripianare con risorse di tutti gli italiani. Diversi sono i casi di comuni, specie nel mezzogiorno, che hanno beneficiato in questi anni di interventi straordinari consistenti di messa in salvaguardia (vedi Taranto, Palermo, Napoli, Catania, Roma), così come i casi di regioni sostenute sulla spesa sanitaria.

Il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard potrebbe costituire la vera *spending review* per il comparto degli enti territoriali (dove si colloca oltre un terzo della spesa pubblica italiana). Sarebbe un intervento strutturale che aiuterebbe a modificare nel lungo periodo il sistema istituzionale, con un impatto su grandi temi come: i comportamenti, la responsabilità, la trasparenza, la democraticità, il controllo elettorale.

Ad oggi sono stati determinati i fabbisogni standard di due funzioni fondamentali – polizia locale, amministrazione generale – mentre istruzione pubblica, servizi sociali, trasporti e gestione del territorio e ambiente sono in corso di approvazione (dati Copaff). La legge di stabilità per il 2014, art. 1, comma 423, della legge 147/2013, prevede a completamento di un processo ancora in corso il finanziamento degli studi per la definizione degli ulteriori costi e fabbisogni standard mancanti.

Il federalismo fiscale e l'approvazione dei costi standard dovrebbero portare quindi al superamento dei tagli lineari e liberare risorse per l'attivazione di forme di

²⁰ Dati da "Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare" di Piero Giarda (2012).

perequazione di tipo verticale, ossia realizzata dallo stato, e di tipo orizzontale, cioè gestita dalle regioni.

10. La crisi del debito sovrano e lo scenario economico finanziario

La tensione verso la performance e l'autonomia dei soggetti responsabili, però, dura poco, in quanto la crisi del debito sovrano che colpisce l'Italia nel 2011 spinge il legislatore ad adottare misure rigorose sulla spesa delle pubbliche amministrazioni, al punto da prevedere misure come la sospensione dei contratti collettivi del personale e il rafforzamento del patto di stabilità interno.

Le misure finanziarie che vengono adottate dal 2010 in poi e che costituiscono gli unici strumenti di intervento nei confronti della pubblica amministrazione (con eccezione delle misure sull'anticorruzione), si rivelano tutte rivolte al medio periodo e tese ad assicurare il rispetto dei parametri europei di finanza pubblica. Manca una programmazione sul settore pubblico, che vada oltre l'esigenza di assicurare dei risparmi. Le stesse misure di *spending review* non si fondano su dei programmi e dei progetti, ma ancora su singole misure di risparmio.

Una nuova riforma della pubblica amministrazione andrebbe collocata in una programmazione strategica che provi a disegnare il ruolo dello Stato e del settore pubblico nei prossimi anni, tenendo conto dei mutamenti economici e sociali attesi.

Se in campo economico e sociale, specie a livello comunitario, si è abituati ad elaborare documenti di medio e lungo periodo al fine di indirizzare in maniera coordinata l'impegno e le risorse delle diverse istituzioni e dei diversi soggetti interessati, altrettanto non può dirsi a livello istituzionale e amministrativo. Se documenti strategici come Europa 2020 o "Libri verdi" comunitari sulle diverse materie trovano un riscontro in documenti italiani come "*Italia 2020. Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*"²¹ oppure "*Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*"²², sono invece mancate ai diversi

²¹ Tale documento politico presentato il 1 dicembre 2009 dai Ministri pro tempore Carfagna e Sacconi, rispettivamente con delega sul Dipartimento Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali è rivolto ad individuare le priorità e le azioni per migliorare l'occupazione femminile.

²² Tale documento è stato promosso dai Ministri per la pubblica istruzione ed università, Gelmini, e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Sacconi, al fine di coordinare la formazione iniziale con le esigenze del mercato del lavoro.

livelli delle riflessioni sull'evoluzione del settore pubblico italiano. Guardando il documento programmatico dell'ultimo Governo Berlusconi, Programma nazionale di riforma, contenuto nel Documento di economia e finanza per il 2011, che “*sintetizza le riforme strutturali già avviate e quelle programmate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'agenda di Europa 2020*”²³ così come i documenti programmatici del Governo Monti, il tema della pubblica amministrazione viene affrontato in termini negativi come costo per le imprese, proponendo l'istituzione di zone a “burocrazia zero” e provvedimenti di semplificazione per ridurre gli oneri amministrativi. Manca nella programmazione strategica degli ultimi anni, anche quando si parla di federalismo fiscale, un progetto di ridisegno del settore pubblico che veda al contempo dei processi di razionalizzazione in alcuni ambiti e delle linee di investimento in altri.

Proveremo, quindi, a riassumere quali potranno essere i grandi processi che avranno un impatto economico, sociale sul nostro Paese e quindi sulle nostre istituzioni e amministrazioni, partendo dall'assunto che una riforma amministrativa debba accompagnare la riforma di un Paese e non esserne l'ultimo riflesso.

Certamente il quadro economico sarà come sempre fortemente rilevante nel disegnare le politiche sul settore pubblico, come si è visto con le leggi finanziarie che sono state promosse dai diversi governi dal 1992 in poi. Appare chiaro, infatti, come il quadro di regole comunitario influenzi e influenzerà fortemente le politiche economiche e di finanza pubblica del nostro Paese. Non è un caso che i Documenti di economia e finanza e i disegni di legge di bilancio riflettano ormai le scelte operate a Bruxelles nella elaborazione del nuovo Patto di stabilità e crescita, che hanno portato poi alla modifica dell'art. 81 della Costituzione in materia di pareggio di bilancio e controllo della spesa²⁴. In vista dell'attivazione del meccanismo previsto dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 (“*corrective arm of the pact*”), che entrerà a regime dal 2015, fortemente attento non solo al deficit, ma anche al debito pubblico e quindi al parametro europeo del 60% rapporto debito PIL, il Governo mira a raggiungere per il 2014 il pareggio di bilancio, azzerando l'indebitamento netto. Pur avendo dovuto rivedere le stime degli anni precedenti e toccando nell'anno 2011 un rapporto debito/Pil pari al 120% (doppio

²³ In “Documento di Economia e Finanza- Programma Nazionale di Riforma”, Quadro complessivo e obiettivi di politica economica, p. 1.

²⁴ L'art. 81 della Cost. è stato sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6).

rispetto al parametro europeo), l'Italia dovrà cominciare a ridurre il proprio debito sperando non solo in una riduzione della spesa e in maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, ma anche in una maggiore crescita del prodotto interno lordo, stimata per il 2014 pari all'1,1%, ma contestata già dalla Commissione europea (che prevede un + 0,7%) in sede di controllo del disegno di legge di stabilità per il 2014 ai sensi dello Stability and Growth Pact (SGP).

Si ricorda come nel periodo 2007-2011 il rapporto debito/Pil è passato dal 103% al 120% e che lo stesso raggiungerà il 133% nel 2014. Per cui ancora nel 2014 occorrerà intervenire con maggiori tagli alla spesa, per poi procedere, ai sensi del "Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria" (Fiscal Compact), a partire dal 2015, ad una riduzione pari ad un ventesimo del debito eccedente il parametro del 60%. A questo quadro occorre aggiungere infine il forte aumento della pressione fiscale, anche a livello regionale e locale, che si è concentrato sui produttori di ricchezza e che ha contribuito a ridurre il tasso di crescita del Pil: dal 1995 tra i più bassi dei Paesi Ocse. La priorità sarà pertanto quella di avere un'amministrazione pubblica che costi meno, ma soprattutto che funzioni meglio e contribuisca alla competitività del sistema Paese.

A questo importante vincolo economico, di matrice europea, occorre aggiungerne altri non meno rilevanti che condizioneranno i flussi della spesa pubblica da un lato e che dovranno indirizzare i nostri processi di riforma dall'altro.

11. Riforma e ridisegno

Analizzando la storia della "riforma" della PA degli ultimi venti anni ci si accorge come essa si riveli come la mitologica fatica di Sisifo. Nel 1992 l'emergenza era data dall'eccessivo costo e dalla presenza di diffusi fenomeni di corruzione, oggi, gli interventi legislativi più importanti degli ultimi due anni riguardano ancora questi temi. Fenomeni diffusi di corruzione hanno portato il legislatore ad intervenire severamente in materia, con disposizioni mirate volte a sanzionare i comportamenti corruttivi e a prevenire i fenomeni di corruzione con strumenti di pianificazione dei rischi, di trasparenza, nonché di gestione dei conflitti di interesse²⁵.

²⁵ Si ricordano la legge 6 novembre 2012, n. 190, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza, e il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni.

Anche la crisi fiscale riporta indietro le lancette della storia della PA di venti anni. L'entità del debito pubblico e la caduta del Pil rendono deficit e debito insostenibili e pertanto costringono diversi paesi europei, e in primo luogo l'Italia, ad adottare misure eccezionali di contenimento della spesa. Prima con il DL 78/2010, bloccando le retribuzioni individuali e il rinnovo dei contratti collettivi (art. 9), quindi con le disposizioni in materia di *spending review* nel 2012²⁶ e oggi con manovre correttive e leggi di stabilità.

L'analisi dei macro aggregati della spesa porterebbe a proporre soluzioni innovative di riduzione della spesa, cercando di rivedere l'attuale perimetro della pubblica amministrazione. Appare evidente che, fermo restando la spesa pensionistica e quella per interessi sul debito pubblico, i rimanenti aggregati potrebbero assicurare dei risparmi strutturali senza pregiudicare gravemente il livello dei servizi, solo attraverso un ridisegno istituzionale e funzionale. La frammentazione delle competenze, prima a "costituzione invariata" e poi successivamente dal 2001 a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, ha portato a far crescere i centri di spesa e a far lievitare la spesa pubblica. Pertanto, se si vuole evitare di comprimere ancora la funzionalità delle amministrazioni, occorre rilanciare un ridisegno e redistribuzione delle competenze e quindi della spesa. La centralizzazione del governo della spesa a cui stiamo assistendo nei diversi ambiti, come reazione ai fallimenti delle diverse autonomie riconosciute negli anni Novanta, sta producendo certamente una forte ingessatura. Continua a mancare quell'attenzione ai risultati, all'*output* e all'*outcome* si direbbe in termini aziendali e di policy, che solamente potrebbe guidare una nuova "riforma" della pubblica amministrazione e ridare fiducia nelle istituzioni.

Le crisi finanziarie, come già accaduto in passato, hanno portato i governi e l'opinione pubblica a porre l'attenzione prevalentemente, pur con grave ritardo, sui costi degli apparati amministrativi. Un'attenzione, questa, alimentata dai media e che vede un'opinione pubblica maggiormente sensibile in considerazione della crisi economica diffusa. Anche in questo caso, guardando alla normativa degli ultimi anni sui compensi ed indennità di manager e amministratori pubblici, emerge che, come a livello macro

²⁶ In particolare dapprima con il D.L. 7-5-2012 n. 52 "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" e successivamente con il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" si avvia un processo di revisione della spesa con la nomina di un commissario con compiti di analisi e proposta sulla revisione della spesa.

si sta trascurando la “crescita”, così a livello micro passa in secondo piano la “performance” degli individui, che ricoprono responsabilità pubbliche. L’attenzione sull’efficienza si traduce solitamente in una riduzione del denominatore del rapporto (*input*), trascurando la produzione amministrativa (*output*).

Certamente possiamo dire che le norme ultimamente introdotte, partendo da un approccio formale e non gestionale, non forniscono quegli strumenti necessari che consentano, ad esempio, agevolmente la ricollocazione del personale, oppure la riconversione e riqualificazione dello stesso. La normativa sulla *spending review* non ha voluto puntare sull’autonomia e sull’impegno delle singole amministrazioni, in un coinvolgimento responsabile nella riforma della spesa, al fine di adottare, ad esempio, piani di razionalizzazione dal basso (vedi art. 16 del DL 98/2011) con obiettivi di risparmio condivisi che consentano una più efficace e strutturale riduzione della spesa. Emerge chiaramente la mancanza di un disegno nuovo e quindi l’assenza di uno strumentario adeguato per quella che dovrebbe essere non solo l’ennesima “riforma” della pubblica amministrazione, ma probabilmente una ristrutturazione del settore pubblico. Solo dopo aver chiarito ciò che è necessario ed efficiente che il pubblico faccia ed averlo ripartito tra i diversi livelli di governo, sarà possibile ricavare più forti e chiari indirizzi per una riforma della pubblica amministrazione. In quest’ottica, sia il d.lgs. 300/1999, relativo all’organizzazione dei ministeri, sia il d.lgs. 267/2000, testo unico degli enti locali, richiederebbero una profonda riscrittura per adeguare le istituzioni e la loro *governance* ai bisogni di regolazione di oggi. Certamente la domanda di flessibilità che proviene dalla società e dall’economia, in un contesto globale in cui sono i sistemi paese a competere fra loro, richiederebbe una minore regolazione, un maggior ricorso alla contrattualizzazione piuttosto che al diritto amministrativo, una valorizzazione della società civile in ottica sussidiaria e una programmazione e una valutazione sui risultati e non semplicemente sulla spesa.

12. Verso una pubblica amministrazione orientata alla performance

Una cattiva organizzazione del lavoro e la crescita della pressione fiscale hanno attirato l’attenzione dell’opinione pubblica sui costi del settore pubblico e sulla sua scarsa capacità di erogare i servizi. Nel 2007 scoppia la polemica sui “fannulloni” nella PA. Scarsa fino ad allora l’attenzione alla produttività e al merito, dato che nei precedenti quindici anni i contratti collettivi erano stati stipulati secondo finalità elettorali e in maniera poco coerente con lo spirito della “contrattualizzazione del rapporto di lavoro”.

Abbiamo visto come nel periodo dal 2001 al 2007 il costo del personale aumenti significativamente²⁷ soprattutto per un mancato controllo sul secondo livello di contrattazione. Anche qui, nell'area del personale, così come nell'area bilancio, le pubbliche amministrazioni dimostrano di non sapere utilizzare l'autonomia e la flessibilità che il legislatore riconosce loro.

Il mancato decollo del principio della separazione tra politica e gestione ha portato a far permanere l'ingerenza dell'organo di vertice politico sulla spesa in generale e in particolare sulla spesa per il personale. Il ciclo di programmazione disegnato dal d.lgs. 29/1993 e dal d.lgs. 286/1999 si basava su una serie di condizioni politiche, gestionali e culturali che hanno fatto sì che l'esercizio si rivelasse vuoto e formale. Non a caso è lo stesso legislatore a sentire l'esigenza di precisare per legge (art. 5, comma 2, del d.lgs. 150/2009) che gli obiettivi devono essere in particolare "rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività", "specifici e misurabili in termini concreti e chiari" e "tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi". Ancora, il legislatore interviene per superare l'uniformità delle valutazioni e l'erogazione a pioggia delle componenti accessorie della retribuzione con una normativa che vincola il datore di lavoro pubblico a differenziare la valutazione. Così come viene ribadita per legge l'obbligatorietà del ciclo della programmazione della performance e il suo raccordo con il ciclo di programmazione finanziaria. Puntualizzazioni che rivelano chiaramente un bilancio non positivo dei processi di riforma avviati negli anni Novanta.

Non si tratta allora di applicare meglio normative più puntuali e contenenti specifiche sanzioni. Si tratta, per superare la crisi del settore pubblico, di lavorare sull'efficacia delle politiche pubbliche, parametro utile per verificare il successo delle riforme amministrative. Noto è il caso dei fondi comunitari. Da anni, ormai, soprattutto nelle regioni del mezzogiorno, i fondi comunitari non si spendono o si spendono tardivamente e male, con un grave danno non quantificabile per le aree beneficiarie. La migliore performance delle strutture amministrative dipende fortemente dall'introduzione delle tecnologie nei processi del lavoro, dall'adozione dei piani di razionalizzazione e da una migliore ricollocazione del personale. Tutte azioni complesse e che comunque richiedono un forte cambiamento, in primo luogo nell'organizzazione

²⁷ I dati del Conto annuale del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e dell'Aran mostrano l'incremento del tasso di crescita anche con riferimento al secondo livello di contrattazione.

del lavoro e sul personale. Così l'attività di programmazione, di impegno e spesa dei diversi fondi di settore, la pianificazione delle opere pubbliche, degli interventi in materia di welfare, sono connesse ad un *facere* manageriale e a responsabilità che vanno assunte, oggi più che mai, con diligenza e competenza.

La mancanza di questo *facere* non genera alcuna forma di responsabilità, se non quella dirigenziale quando vi sono i presupposti formali e sistemi di valutazione efficaci, ma certamente genera dei danni al sistema Paese e alla credibilità delle istituzioni. Non è facile così per l'opinione pubblica capire quali sono le vere responsabilità e a chi debbano essere attribuite. La giusta attenzione ai privilegi e alla spesa se non accompagnata da un'adeguata tensione rispetto ai servizi rischia pertanto di porre in secondo piano le responsabilità sui servizi e i risultati delle politiche pubbliche, che in questa fase storica non devono diminuire ma aumentare.

13. Prospettive

La fine dell'era del *deficit spending* per l'Italia e, in generale, la crisi fiscale che attraversa da alcuni anni i Paesi europei spinge a guardare con grande attenzione ai costi degli apparati amministrativi che possono essere giustificati, data l'elevata pressione fiscale necessaria al loro finanziamento, solo in relazione alla qualità del servizio erogato.

Rispetto ad una sfida in termini di costi e di efficienza, però, si delinea, in maniera più forte del passato, una sfida in termini di capacità di intervento del settore pubblico. Se le prime analisi sulla globalizzazione avevano portato a dire che il livello statale di governo era entrato definitivamente in crisi, in linea con le teorie sulla "glocalizzazione" e le analisi sulla "crisi dello Stato", oggi si avverte una domanda di intervento pubblico centrale dettata dalla paura e dalla domanda di protezione dei cittadini di fronte a quello che appare una sorta di crisi dei modelli occidentali e soprattutto europei dell'intervento nell'economia e del welfare state. Il tema della fiducia nei governi e nelle loro istituzioni viene toccato in particolar modo da organismi internazionali come il FMI e l'OCSE, il quale nel suo ultimo rapporto "*Government at a Glance*" (2013) si pone il tema di come assicurare e rafforzare la fiducia nelle istituzioni aumentando la trasparenza, ma soprattutto l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico. Indirizzi oggi utili per guidare la riforma e il miglioramento del settore pubblico.

La globalizzazione si afferma, d'altro canto, in tutta la sua velocità e violenza ponendo domande di politiche e di intervento pubblico. La demografia ci presenta sempre più un globo sovraffollato, con una popolazione rilevante che si offre sul mercato del lavoro,

ponendo elementi di sfida e di competizione ai sistemi Paese²⁸. Al contempo nei Paesi come l'Italia, l'invecchiamento della popolazione, con tutte le ricadute sulle entrate fiscali, sul mercato del lavoro e sulla spesa per il welfare, mettono in crisi il modello di intervento dello Stato richiedendo una nuova e più qualificata offerta di servizi. Lo Stato italiano si caratterizza per avere un settore pubblico che intermedia già consistenti risorse finanziarie e quindi con importanti responsabilità redistributive. Mentre altri Stati europei hanno potuto aumentare la propria spesa e il proprio debito in concomitanza della crisi finanziaria ed economica che ha colpito gli Usa e l'Europa, l'Italia è stata costretta a contenere se non a ridurre drasticamente la propria spesa a causa di un debito pubblico che raggiungerà nel 2014 il 133,2% rispetto al Pil. Possiamo dire che la crisi fiscale a cui assistiamo è al contempo una grave crisi di capacità dell'intervento pubblico e quindi di credibilità e fiducia nelle istituzioni.

Diverse sono le sfide sulla base delle quali occorrerebbe oggi ridisegnare il nostro settore pubblico: la crescita demografica, con i processi migratori in entrata e in uscita; il processo di invecchiamento della popolazione, con il suo effetto sulla spesa sanitaria, sociale e previdenziale, e l'impatto sulla domanda e la crescita; la scarsità delle risorse energetiche ed alimentari e le innovazioni nel settore; l'impatto delle innovazioni tecnologiche sui processi produttivi e lavorativi; la globalizzazione totale in quasi tutti i mercati, compreso quello del lavoro. Si tratta di processi che stanno mettendo in crisi le istituzioni incapaci di prevenire i cambiamenti e, ancor più, quelle che si trovano ancora ad affrontare vecchie sfide, come l'introduzione nella pubblica amministrazione di sistemi management, l'orientamento ai risultati, la trasparenza o la meritocrazia.

Di fronte a tali sfide e alla crisi fiscale che colpisce lo Stato italiano emerge il calo di fiducia nelle istituzioni pubbliche e il "disagio per il cattivo funzionamento della democrazia"²⁹. Emerge la necessità di un disegno nuovo e di uno strumentario adeguato per quella che dovrebbe essere non l'ennesima "riforma" della pubblica amministrazione, bensì una ristrutturazione del settore pubblico da perseguire non solo all'insegna del risparmio ma soprattutto della funzionalità delle istituzioni e della democrazia.

²⁸ Si vedano, ad esempio, J. Clifton, *The coming job war*, Gallup Press, New York, 2011 e McKinsey Global Institute, *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, 2013.

²⁹ Vedi C. Galli, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011.

L'EQUILIBRIO TRA I POTERI DELLO STATO: MAGISTRATURA E POLITICA

di *Vincenzo Nico D'Ascola*

1. Premessa

Il rapporto tra magistratura e politica può essere esaminato assumendo punti di osservazione e prospettive di analisi diverse, in relazione ad ognuno dei quali i profili di problematicità sui quali soffermare l'attenzione non mancano. Nel corso degli anni, invero, l'essenza di quel rapporto si è arricchita di aspetti nuovi, di alcuni dei quali è emersa l'imponente rilevanza alla luce, ed in conseguenza, dei denunciati – da più parti, per la verità – elementi di patologia che ne hanno connotato l'evolversi.

Un primo livello della stratificazione che caratterizza il tema potrebbe individuarsi, infatti, nella fenomenologia dell'impegno diretto di appartenenti all'Ordine giudiziario nelle vicende politiche del Paese. Il fenomeno è noto e risalente nel tempo, ma ha assunto contorni originali in conseguenza dell'adozione del modello elettorale maggioritario, al quale è conseguita, sia pure nell'ambito di uno scenario politico-partitico molto frammentato, una tanto naturale quanto estrema polarizzazione del modo di concepire i modelli sociali, economici, finanche istituzionali, costituenti i riferimenti inevitabili di un qualsiasi programma di governo.

L'erosione degli spazi riservati al compromesso, caratteri tipici del precedente sistema, ha acuito i contrasti, accentuato le contrapposizioni e, dunque, anche irrigidito i giudizi riservati al ricorso, da parte dei partiti politici, all'esperienza ed al bagaglio tecnico di appartenenti a quell'Ordine.

Siffatto aspetto della relazione che si esamina si salda con quello – diverso per natura, per significato e, anche, per effetti – costituito dalla prospettata strumentalizzazione del processo penale e di peculiari istituti di esso – primi fra tutti, l'informazione di garanzia e la custodia cautelare – in vista del conseguimento dell'obiettivo di modificare un consolidato assetto politico ed un risalente quadro partitico.

La magistratura, seguendo tale prospettazione, in maniera evidente e particolarmente penetrante soprattutto in una determinata fase storica, avrebbe fatto un uso insolito del procedimento penale, indirizzandone maliziosamente gli istituti verso determinate figure politiche, al fine di indebolirne il ruolo e l'immagine e, per questa via, disperderne il rilievo.

Al contrario, da un diverso versante si è denunciata la pretesa della classe politica di

vincolare l'azione della magistratura, soprattutto inquirente, attraverso ipotesi di riforma – su tutte, quella concernente la separazione delle carriere – che non avrebbero avuto altro fine se non quello di sottoporre al controllo politico – del Ministro di giustizia, segnatamente – le scelte investigative e requirenti degli uffici di procura.

Sarebbe fuori luogo soffermarsi, in questa sede, sulle appena accennate dimensioni della tematica, essendo la prima presidiata da regole ordinamentali e deontologiche che non possono fare a meno di ancorarsi a fondamentali principi costituzionali attinenti alla libertà della persona, la seconda consegnata ad un'analisi di carattere storico che, verificati i passaggi e gli esiti delle vicende giudiziarie, potrebbe fornire la corretta ricostruzione di un certo, fondamentale passaggio della storia repubblicana.

Non senza puntualizzare, però, che il principio costituzionale della soggezione dei giudici “soltanto” alla legge (art. 101, co. 2 Cost.), combinandosi con quelli dell'autonomia e indipendenza della magistratura da ogni altro potere dello Stato (art. 104, co. 1 Cost.) e dell'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), realizzano una forma di protezione dell'autonomia dei poteri e delle funzioni della magistratura che mal si presterebbe ad essere intaccata da un disegno – la separazione delle carriere nell'ambito dell'unitario Ordine giudiziario – che razionalizzerebbe l'organizzazione della magistratura e concorrerebbe a rendere effettivi i principi – propri, si badi, di un processo giusto – di terzietà del giudice e di parità delle parti (art. 111, co. 2 Cost.).

Diversamente, le garanzie previste dall'art. 68 Cost., come modificato dall'art. 1, l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, realizzano una tutela soltanto circoscritta, sia sul piano oggettivo che sotto il profilo soggettivo, dell'equilibrio dei rapporti con – soprattutto – il potere giudiziario, le cui alterazioni patologiche possono essere rimosse mediante l'attivazione di procedure di conflitto dinanzi alla Corte costituzionale.

L'analisi odierna guarda al rapporto tra magistratura e politica analizzandolo su un versante che, volendo, potrebbe definirsi “funzionale”, nel senso che affronta il tema assumendo, quali riferimenti essenziali, non già le parti di quella relazione – i magistrati da un lato, i politici dall'altro – bensì le funzioni tipiche di ciascuna di esse.

2. Politica e magistratura. Le funzioni

2.1 Formazioni politiche, Parlamento e funzione legislativa

Delineare il ruolo e la funzione della politica non è semplice, anche perché l'espressione ha assunto presso la pubblica opinione, soprattutto in tempi recenti, una

portata evocatrice di significati poco esaltanti. Eppure, essa costituisce l'anello essenziale di una catena che, nel suo complesso ed in virtù di un chiaro intendimento dei Costituenti, esprime il centro motore dell'assetto della Repubblica.

Lo sintetizza in maniera encomiabile l'art. 49 Cost.: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Le inferenze che possono cogliersi dalla disposizione di rango primario appena richiamata sono diverse e, come si diceva, essenziali per definire l'organigramma complessivo di un modello organizzativo chiamato a definire ed attuare le scelte fondamentali per la conservazione e lo sviluppo dello Stato.

Infatti, dalla norma emerge l'attribuzione di un ruolo di primario rilievo ai partiti politici, elevati a strumenti – principali, sebbene non unici – attraverso i quali la comunità (“Tutti i cittadini”) concorre a definire le linee guida dell'azione pubblica.

Il richiamo al “metodo democratico” salda inequivocabilmente i partiti – e, quindi, i cittadini – al “suffragio universale e diretto” attraverso il quale vengono eletti la Camera dei deputati (art. 56 Cost.) ed i senatori (art. 58 Cost.)¹, ossia le Camere del Parlamento che, in virtù della titolarità della funzione legislativa e della prerogativa di accordare o revocare la fiducia al Governo della Repubblica, assumono una posizione predominante e indefettibile nell'ambito dell'assetto costituzionale².

Fatti salvi i casi previsti dagli artt. 76 e 77 Cost., dunque, la funzione legislativa costituisce una prerogativa esclusiva delle Camere, organi costituzionali attraverso i quali i partiti – e, quindi, i cittadini – esplicano in via diretta la propria funzione.

Lo ha ribadito di recente, esprimendosi sui rapporti tra il principio di legalità penale enucleato dalla CEDU dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ed il principio analogo di cui all'art. 25, co. 2 Cost., la Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di chiarire, nell'ambito di una pronuncia ricca di spunti interessanti, come al primo resti estraneo il principio – di centrale rilevanza, per converso, nell'assetto interno – della riserva di legge, nell'accezione recepita dall'art. 25, co. 2 Cost.: «principio che, secondo quanto reiteratamente puntualizzato da questa Corte, demanda il potere di normazione in materia penale – in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo, e segnatamente sulla libertà personale – all'istituzione che costituisce la

¹ V., sul punto, anche al fine di reperire significativi riferimenti bibliografici, S. Bartole, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, pp. 705 ss.

² «Se - mette in rilievo S. Sicardi, *Parlamento*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, pp. 647 ss - l'origine dei Parlamenti risale a molti secoli addietro la nascita dello stato moderno, il Parlamento assume a “luogo” istituzionale per antonomasia nell'ambito del costituzionalismo liberale».

massima espressione della rappresentanza politica: vale a dire al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale il quale esprime, altresì, le sue determinazioni all'esito di un procedimento – quello legislativo – che implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione»³.

La Corte costituzionale, in altri termini, distingue in maniera netta il “diritto legislativo” ed il “diritto giurisprudenziale”, soltanto il primo costituendo, nell'ambito del nostro ordinamento, il *verum ius*, siccome idoneo a produrre *ius novum*⁴ e lo fa sottolineando in maniera forte il valore della rappresentanza politica – la quale si concretizza nella sede parlamentare – e ponendo l'accento sulla procedura deliberativa – caratterizzata dal libero confronto tra le forze politiche – prescritta per l'approvazione delle leggi.

La pronuncia costituzionale appena citata, in considerazione dei temi trattati ed alla luce delle premesse giuridiche che hanno fatto da sfondo alla questione di legittimità costituzionale affrontata, offre una lettura del quadro istituzionale e delle funzioni proprie delle sue diverse componenti che non offre spazio a fraintendimenti, riservando al Parlamento una prerogativa che, sia per le forme attraverso le quali si perviene alla sua composizione – l'elezione a suffragio universale – sia in ragione delle procedure di adozione delle proprie determinazioni – connotate dal confronto tra tutti i partiti politici – non potrebbe essere trasferita ad altri soggetti senza indebolire la connotazione realmente democratica della Repubblica.

2.2 La funzione giurisdizionale

Si designa tradizionalmente come giurisdizione una delle tre funzioni in cui si ripartisce l'azione della autorità pubbliche, la quale, in aderenza alla dottrina della separazione dei poteri, è stata affidata dalla Costituzione ad un complesso organico distinto dagli altri e, appunto, denominato potere giudiziario.

È la magistratura – ossia, i giudici ordinari i quali, ai sensi dell'art. 101, co. 2 Cost., sono soggetti alla legge – che, nel nostro sistema costituzionale, esercita la funzione giurisdizionale (art. 102 Cost.).

³ C. cost., 12 ottobre 2012, n. 230.

⁴ A. Ruggeri, *Penelope alla Consulta: tesse e sfila la tela dei suoi rapporti con la Corte EDU, con significativi richiami ai tratti identificativi della struttura dell'ordine interno e distintivi rispetto alla struttura dell'ordine convenzionale (“a prima lettura” di Corte cost. n. 230 del 2012)*, in www.diritticomapratiti.it, 15 ottobre 2012.

Il successivo svolgimento, a livello legislativo, della trama delineata dalla Carta costituzionale non ne muta gli aspetti terminologici.

Richiamando poche ma significative disposizioni, può notarsi come il codice civile, sotto il titolo di tutela giurisdizionale dei diritti, definisce attività giurisdizionale quella preordinata alla tutela giurisdizionale dei diritti, alla quale provvede l'autorità giudiziaria (art. 2907 c.c.).

Il codice di procedura civile, a sua volta, nel dettare norme sulla giurisdizione e sulla competenza in generale, stabilisce che la giurisdizione civile, salvo speciali disposizioni di legge, è esercitata dai giudici ordinari (art. 1 c.p.c.).

Il codice processuale penale, poi, attribuisce l'esercizio della giurisdizione penale ai giudici previsti dalle leggi di ordinamento giudiziario (art. 1 c.p.p.).

Quelle di giurisdizione e funzione giurisdizionale sono, senza dubbio, espressioni che non possono essere ridotte a dei meri concetti, individuando un momento essenziale della vita sociale e giuridica che non può essere compreso se non nella integrale contemplazione di quella vita e delle sue profonde strutture.

La complessità del tema non può impedire, tuttavia, di tratteggiare i contorni essenziali della relativa funzione, individuando un nucleo ineliminabile intorno al quale, poi, v'è spazio per il fiorire di puntualizzazioni, stratificazioni e, se si vuole, suggestioni.

Ed allora, è indiscutibile che la funzione giurisdizionale attiene alla sfera dell'applicazione della legge – o dell'ordinamento, come si è detto e se si preferisce – in rapporto a specifiche e concrete vicende della vita, e la realizzazione di siffatta funzione conosce nell'interpretazione l'essenziale momento di congiunzione con la fonte normativa di estrazione legislativa⁵.

3. Disposizioni e norme. L'interpretazione

Qualsiasi tentativo di definire i rapporti tra legislazione ed interpretazione non può prescindere – poiché in esso trova la propria essenza e la sottolineatura dei rispettivi limiti – dal momento definitorio dei concetti di disposizione e norma.

Il concetto di disposizione, come è noto, sta ad indicare «un enunciato linguistico significante in merito a comportamenti umani»⁶, mentre il concetto di norma delinea

⁵ Per un quadro di sintesi v. S. Satta, *Giurisdizione*, in *Enc. dir.*, XIX, pp. 218 ss. Sul concetto di giurisdizione v., poi, G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, pp. 10 ss.

⁶ A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 1996, p. 6.

una regola di comportamento, ossia «il *significato* che gli interpreti assegnano alla disposizione, specialmente (ma non solo) ai fini della sua applicazione»⁷.

Orbene, l'interpretazione assolve alla fondamentale funzione di mediare il passaggio dalla disposizione alla norma, di talché è intuitivo che l'attività interpretativa, quale attività relazionale, non può mai prescindere dal riferimento al primo dei termini della relazione medesima, poiché «il linguaggio delle leggi [...] possiede l'attitudine a delimitare (ed effettivamente, in maggiore o minore misura, delimita) le possibilità operative degli interpreti, con un'intensità che varia a seconda del linguaggio stesso, vale a dire a seconda che esso si faccia più minuto e penetrante, scendendo in dettagli sempre maggiori e più fitti, come è tipico delle *regole*, ovvero si mantenga ad un elevato grado di genericità e, perciò, di vaghezza concettuale, come è tipico dei *principi*»⁸.

Insomma, alla produzione complessiva del diritto concorrono tanto il legislatore quanto gli interpreti o, altrimenti detto, «questi ultimi, ma pur sempre entro gli spazi lasciategli dal primo col fatto stesso di forgiare in un modo anziché in un altro la *struttura nomologica* dei propri atti»⁹.

Ed allora, non v'è chi non veda prestando attenzione a questi pochi ma fondamentali passaggi come possa ravvisarsi una forma strisciante – la più pericolosa, perché priva di eclatanza e, quindi, impercettibile – di usurpazione della funzione legislativa in tutti i casi in cui l'attività dell'interprete – della magistratura, in primo luogo – si collochi al di fuori del perimetro tracciato dalla disposizione, ossia generi norme che la disposizione, qualunque sia il criterio di ermeneutica utilizzato, non riesce ad esprimere.

In tutti questi casi, infatti, la norma – ossia, la regola di condotta attraverso la quale il fatto della vita deve essere regolato – è frutto di un'attività produttiva che non potrebbe in alcun modo essere ricondotta al titolare della funzione legislativa, come già visto individuato nel Parlamento non già in forza di un'opzione neutra, bensì in ragione della connotazione di quest'ultimo quale organo in cui la rappresentanza politica trova la propria concretizzazione ed il confronto dialettico tra le forze politiche la propria massima – ma, verrebbe da dire meglio, l'unica – forma di espressione¹⁰.

La Corte costituzionale, con la sentenza sopra richiamata ed in relazione all'art. 673 c.p.p., ha posto un essenziale punto fermo, chiarendo che i mutamenti giurisprudenziali,

⁷ A. Ruggeri, *Fonti*, cit., p. 6.

⁸ A. Ruggeri, *Fonti*, cit., p. 10.

⁹ A. Ruggeri, *Fonti*, cit., p. 11.

¹⁰ Per alcuni significativi riferimenti, anche di matrice storica, v. P. Biscaretti di Ruffia, in *Enc. dir.*, XII, pp. 110 ss.

sebbene consacrati in pronunce delle Sezioni unite, non possono essere considerati idonei a produrre un effetto assimilabile a quello della successione delle leggi, dovendo essere tenuti distinti sia – ed è su questo punto che assume rilievo il richiamo ai concetti di rappresentanza politica e di confronto tra forze politiche – dagli atti legislativi abrogativi di precedenti disposizioni, sia – considerato il ruolo della Corte costituzionale e l'efficacia delle sue decisioni – dalle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale¹¹.

Essa traccia un limite tra legislazione ed interpretazione – il mutamento giurisprudenziale, infatti, è un fenomeno essenzialmente interpretativo – dotato di un rilievo che è, allo stesso tempo, istituzionale, giuridico, politico e, infine, culturale.

L'attività dei giudici non può spingersi oltre i confini della disposizione, addirittura nemmeno quando tutti i significati – ossia le norme – che essa è in grado di esprimere si dimostrano manifestamente incostituzionali.

È vero che la Corte costituzionale ha elevato le norme costituzionali a parametri interpretativi, esigendo dai giudici la ricerca di possibili significati conformi a Costituzione prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, ma il canone della c.d. interpretazione conforme a Costituzione mal si presta a schermare ipotetiche iniziative che, di fatto, assumono i contorni dell'attività di produzione legislativa.

Ed infatti, è lo stesso Giudice delle leggi a puntualizzare – ogniqualvolta si impegna su siffatto versante – che la norma conforme – o, comunque, così ritenuta dal giudice – debba in ogni caso rientrare nell'ambito dei possibili significati normativi della disposizione, in caso contrario dovendo necessariamente sollevare questione di legittimità costituzionale.

Costituisce, la sottolineatura di questo limite, il prodotto di una visione ben chiara dei rapporti tra poteri dello Stato, una relazione che la Corte costituzionale vuole, in altre parole, essere ancorata a rigidi criteri distintivi: il legislatore, da un lato, pone in essere la disposizione, ampliando o restringendo le potenzialità normative di essa a seconda della struttura nomologica preferita; i giudici, dall'altro, possono – *rectius*: devono! – estrarre le regole di condotta che il legislatore, optando per questa o quella struttura, ha consentito alla disposizione di esprimere.

¹¹ C. cost., 12 ottobre 2012, n. 230.

4. Un caso recente: ancora sull'art. 500 c.p.p.

Che un caso di deviazione rispetto all'ordinaria funzione interpretativa sia ravvisabile rispetto ad una disposizione del codice di procedura penale e che gli effetti di esso siano particolarmente avvertiti e dibattuti non deve sorprendere, poiché il processo penale – è stato detto – è un fenomeno giuridico nel cui ambito si realizza la forma più drammatica del rapporto tra lo Stato ed il cittadino: il primo, infatti, si muove in vista dell'attuazione di una pretesa di punizione alla quale il secondo intende sottrarsi.

Che esso riguardi, nell'ambito del codice processuale, l'art. 500 c.p.p. è fenomeno egualmente spiegabile, considerata la funzione connotativa che la disciplina delle contestazioni testimoniali assume rispetto al modello processuale.

Come è noto, la disposizione stabilisce la regola generale secondo cui le dichiarazioni lette per le contestazioni possono essere valutate ai fini della credibilità del teste, delineando una residuale fattispecie derogatoria incentrata sulla provata condotta illecita il cui perfezionamento – da verificare seguendo la procedura incidentale disciplinata dal co. 5 – rende le dichiarazioni precedentemente rese dal testimone pienamente utilizzabili.

L'art. 500 c.p.p., come non ha mancato di osservare la Corte costituzionale, nella sua complessa struttura è ispirato all'esigenza di impedire che l'istituto delle contestazioni si atteggi alla stregua di meccanismo di acquisizione illimitato ed incondizionato di dichiarazioni raccolte prima e al di fuori del contraddittorio.

La Corte di cassazione, però, ha di recente, focalizzato la propria attenzione sulla disciplina contenuta nei primi due commi della disposizione in esame per proporre, di essa, «una ragionevole interpretazione, e cioè quella che impone di ritenere che le risultanze delle precedenti dichiarazioni, quando il loro legittimo utilizzo permetta di accertare l'inattendibilità della ritrattazione operata nel dibattimento, debbano prevalere su di essa e sostituirvisi nella formazione del compendio probatorio».

Il che, ha puntualizzato ancora la Corte, «vale sia per le dichiarazioni di contenuto narrativo, sia anche per il riconoscimento fotografico informalmente operato nel corso delle indagini preliminari, stante il noto principio secondo cui detto riconoscimento costituisce mezzo di prova atipico il cui valore probatorio deriva non dalla ricognizione in senso tecnico, ma dall'attendibilità di colui che ha effettuato il riconoscimento»¹².

Come è immediatamente percepibile, la regola che la Corte di cassazione ha ritenuto

¹² Cass. pen., Sez. IV, 24 settembre 2013, n. 43992.

di proporre spinge la funzione di essa ben oltre la tipica funzione interpretativa, avendo estratto proprio dalle disposizioni contenute nell'art. 500, co. 1 e 2 c.p.p. una norma che, molto semplicemente, non c'è.

Il modello legale voluto dal legislatore e predisposto sulla base di un procedimento deliberativo che ha prodotto il consenso unanime delle forze politiche ne esce, conseguentemente, stravolto.

5. La Corte costituzionale ed il Parlamento. Un breve cenno

La natura del rapporto tra la Corte costituzionale ed il potere politico – *rectius*: il Parlamento – è, molto sinteticamente, inquadrabile nell'ambito della funzione di garanzia che alla prima è riconosciuto in relazione al carattere rigido della Costituzione repubblicana.

È tipico del sistema e, dunque, proprio di una relazione interistituzionale priva di alterazioni, che l'atto normativo del Parlamento sia sottoposto, secondo procedure predeterminate, alla verifica di conformità con i principi costituzionali, essendo posto nel nulla nel caso in cui una violazione venga riscontrata.

Quel che, invece, alla Corte costituzionale non può essere consentita è l'affermazione di ideologie nel suo ambito dominanti rispetto al “dover essere” di un determinato settore dell'ordinamento.

Verificandosi situazioni di questo tipo, infatti, interi segmenti dell'ordinamento complessivo vengono sottratti alle scelte del titolare della funzione legislativa, di talché alla valutazione degli interessi sottostanti proveniente dai rappresentanti della comunità nazionale si sostituisce un giudizio diverso, frutto dell'orientamento ideologico della Corte.

Ed infatti, merita di essere rammentato come uno dei più drammatici conflitti tra il Parlamento e la Corte costituzionale è stato determinato da una sequenza di sentenze, da tutti considerate per lo più connotate da una dimensione prevalentemente ideologica¹³, con le quali la seconda ha invalidato le disposizioni del codice processuale del 1988 che escludevano dal novero delle prove utilizzabili dal giudice dibattimentale

¹³ Sottolinea questo aspetto, in relazione alla sentenza n. 255 del 1992, G. Illuminati, *Principio di oralità e ideologie della Corte costituzionale nella motivazione della sent. n. 255 del 1992*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1977. V., altresì, C. Taormina, *Il regime della prova nel processo penale*, Torino, 2007, p. 464, il quale parla di «una corte costituzionale pervicacemente impegnata a distruggere il sistema, per evidente non condivisione ideologica».

le dichiarazioni unilateralmente acquisite dall' autorità d' indagine.

Ci si riferisce, ovviamente, alla sequenza di sentenze¹⁴ con le quali, nel 1992, la Corte costituzionale ha colpito i meccanismi vitali del sistema processuale, determinando – è stato efficacemente detto – la «sostituzione, al modello dato, di un altro basato su principi diametralmente opposti»¹⁵.

Dopo la nota sentenza della Corte costituzionale n. 361 del 1998¹⁶, con la quale venne neutralizzato il tentativo del legislatore¹⁷ di ripristinare, sia pure in linea tendenziale, la trama del sistema processuale originario e – si badi bene – adottato con il consenso unanime delle forze politiche, ci si rese conto del fatto che, in assenza di un' espressa copertura costituzionale, sarebbe stato impossibile sottrarsi al modello di processo imposto dalle linee argomentative della Corte costituzionale¹⁸.

Infatti, l' inserimento, avvenuto mediante la l. cost. 23 novembre 1999, n. 2, dei principi del «giusto processo» nel testo costituzionale, sebbene determinato dall' intento di rendere effettivo il nucleo delle garanzie previste dalla Convenzione europea dei diritti dell' uomo, costituisce un' iniziativa legata da un rapporto di stretta consequenzialità, anche cronologica, con la pronuncia della Corte costituzionale n. 361 del 1998¹⁹, valutata – e non a caso – alla stregua di un atto incompatibile con la discrezionalità insita nelle scelte legislative operate con la l. 7 agosto 1997, n. 267²⁰.

¹⁴ C. cost., 31 gennaio 1992, n. 24; C. cost., 3 giugno 1992, n. 254; C. cost., 3 giugno 1992, n. 255.

¹⁵ G. Illuminati, *Principio di oralità e ideologie della Corte costituzionale nella motivazione della sent. n. 255 del 1992*, cit., p. 1974, il quale sottolinea come «un codice è sempre un congegno di precisione assai complesso, i cui delicati equilibri sono determinati da un sistema di contrappesi e interazioni, tale che ogni spostamento può avere ripercussioni su tutte le altre parti». Parla apertamente, in relazione al percorso intrapreso dalla Corte costituzionale, di «acme dell' impegno controriformistico», G. Ubertis, *I diritti dell' uomo nel ventennale del codice di procedura penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1509. V., inoltre, G. Spangher, *Un compleanno con molte – troppe – ombre*, in *Dir. pen., proc.*, 2009, pp. 1193 s.

¹⁶ C. cost., 2 novembre 1998, n. 361.

¹⁷ Effettuato con la l. 7 agosto 1997, n. 267.

¹⁸ Esse, come è noto, ruotavano intorno al principio c.d. di non dispersione della prova. Un principio che, giustamente, O. Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, Milano, 2011, p. 5, bolla come «forgia[to] dal nulla».

¹⁹ Esso è sottolineato, tra i tanti, da G. Spangher, *Il «giusto processo» penale*, in *Studium iuris*, 2000, p. 255.

²⁰ Ha parlato apertamente di giurisprudenza costituzionale «eversiva» delle scelte operate dal legislatore ordinario, O. Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, cit., p. 4.

6. *Qualche considerazione conclusiva*

Il tema che, mediante il presente contributo, è stato trattato mette in evidenza come nel corretto evolversi dei rapporti tra poteri dello Stato si rispecchia il grado di “tenuta” delle radici democratiche del nostro sistema repubblicano. Al di fuori delle ipotesi di “interferenza funzionale” costituzionalmente stabilite, infatti, non trovano spazio forzature che, deragliando dai binari della fisiologica interrelazione istituzionale, mettono in crisi l’essenza e la tenuta del sistema.

Per quel che da vicino ci riguarda, il principio della titolarità della funzione legislativa in capo al Parlamento non consente cedimenti, attivando un meccanismo relazionale che conduce, per il tramite della rappresentanza politica, direttamente al corpo elettorale e, quindi, a quel “popolo” al quale la sovranità appartiene.

L’interpretazione – ci si passi il termine – “difforme” dalla disposizione, così come lo stravolgimento di istituti per mano della Corte costituzionale e per motivi ideologici, arrecano un *vulnus* alla funzione legislativa che, in fin dei conti, conduce ad una impercettibile modificazione dell’architettura costituzionale. Un eventuale processo di depotenziamento della funzione parlamentare, infatti, indebolirebbe il sistema e, portato alle estreme conseguenze, ne determinerebbe l’effettiva – sebbene non formale – sostituzione con un altro, sganciato dai meccanismi costituzionali di esercizio della sovranità. Ad uscire stravolta sarebbe, in ultima analisi, la Costituzione.

STATO E PESO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

di Antonio Laudati

1. La mafia: *Genesi, tipologie ed evoluzione*

La criminalità organizzata nel corso di questi anni si è profondamente trasformata ed è diventata una delle principali minacce per le democrazie moderne. Per capire come il rischio di questo fenomeno è diventato sempre più pesante bisogna guardare al passato, all'evoluzione sociale, politica ed economica che i clan hanno avuto sui territori dove sono nati e come, poi, sono riusciti a espandersi in tutto il Paese seguendo il flusso del denaro. È altresì indispensabile spiegare che oggi quando parliamo di criminalità organizzata dobbiamo tener conto dell'evoluzione che gli effetti della globalizzazione e dell'abbattimento delle barriere doganali hanno prodotto, con la conseguente infiltrazione in Italia anche della mafie straniere.

Quando oltre 30 anni fa (era il 1982), subito dopo l'omicidio del prefetto Carlo Alberto Dalla Chiesa, fu approvata la legge conosciuta con il nome dei due proponenti Rognoni-La Torre e che introdusse nel Codice penale (all'articolo 416 *bis*) il reato di associazione mafiosa, venne stabilito che quel reato si applicava alla mafia (intendendo Cosa Nostra) ma *“anche alla Camorra e alle altre associazioni localmente denominate”*, nessun riferimento alla 'Ndrangheta, men che meno alle organizzazioni mafiose pugliesi. Purtroppo la sottovalutazione dei fenomeni criminali calabresi e pugliesi – che perseguivano *“scopi corrispondenti a quelli delle associazioni mafiose”* – ha portato ad una *escalation* pericolosissima.

Di certo c'è che le mafie italiane sono profondamente diverse tra loro per storia, organizzazione e radicamento sul territorio e quindi con un diverso grado di infiltrazione nell'apparato dello Stato.

La mafia siciliana è l'organizzazione più antica. La parola “mafia” del resto ha origini arabe e risale all'epoca delle dominazioni Bizantine della Sicilia. Il suo significato potrebbe essere tradotto con la parola *“protezione”*. Infatti, ha sempre avuto la struttura di un'associazione molto chiusa, che protegge i suoi aderenti e che si fa pagare per la protezione concessa alle persone esterne per le attività svolte sul territorio controllato dalla consorteria. La sua organizzazione è verticistica e fortemente gerarchizzata, mutuata dalla struttura più rigida all'epoca conosciuta: la Chiesa cattolica. Il capo della mafia è il “Papa”, la struttura di vertice la “Cupola”, i riti di iniziazione sono di derivazione

religiosa (il picciotto giura fedeltà bruciando un santino fra le mani ed effettuando “una pungiuta” che richiama un legame di sangue). Cosa Nostra è nata nelle campagne ed era dedita a fenomeni di caporalato, solo successivamente si è trasferita nelle città.

La ‘Ndragheta ha radice nella cultura delle colonie calabresi della Magna Grecia, il termine viene dal greco “*andragathìa*” che vuol dire “*solidarietà*”. La struttura, infatti, è basata su vincoli di solidarietà familiare, i gruppi sono denominati “*famiglie*” e organizzati in *ndrine* radicate sui territori locali. Nessuna organizzazione possiede vincoli interni forti come quelli calabresi. La ‘Ndragheta è strettamente connessa a un piccolo territorio, tanto da essere poco scalfita da fenomeni di pentitismo, ed è caratterizzata da contrasti secolari tra le “*famiglie*”: le cosiddette “*faide*”. Anche quando si replicano strutture al Nord Italia o all’estero, i gruppi conservano la loro tradizionale organizzazione. La ‘Ndragheta è l’organizzazione criminale che al meglio è riuscita a coniugare tradizione e modernizzazione. Pur essendo legata a riti arcaici e patriarcali è stata, infatti, capace di gestire importanti fenomeni di globalizzazione ed è diventata l’organizzazione leader nella gestione del traffico internazionale degli stupefacenti.

La Camorra, invece, è un fenomeno criminale relativamente recente, nato nei quartieri popolari di Napoli alla fine dell’Ottocento. Se Cosa Nostra è una piramide, la Camorra è un arcipelago. Non ha una struttura di vertice, né una gerarchia, ma si caratterizza per la presenza di tanti gruppi che controllano singoli quartieri o piccoli territori, i quali si aggregano o si scompongono a seconda del momento. La composizione dei clan è molto flessibile, non assoggettata a regole rigide né a formalismi, tanto che una persona può risultare contemporaneamente componente di più gruppi. La stessa etimologia del termine è controversa: secondo il vocabolario napoletano-toscano D’Ambra del 1873, la parola Camorra è l’equivalente di “*pizzo*” ovvero una parte di un bene indebitamente percepito; secondo altri vocabolari la parola significherebbe “*confusione*”; poi esiste una teoria romanzesca: il termine deriverebbe dal nome di un bandito spagnolo Raimond Gamuor, detenuto nel bastione del Maschio Angioino, il quale qui fondò una sua banda che prese dal suo nome il termine “*gamorra*” (la Camorra ha sempre sfruttato il carcere a suo vantaggio per fidelizzare adepti); ma la tesi più accreditata fa derivare il nome da un gioco d’azzardo molto diffuso nei quartieri napoletani dell’Ottocento, la “*morra*” che prevedendo scommesse in denaro aveva la necessità di un uomo di rispetto che facesse osservare le regole del gioco e garantisse il pagamento delle quote: un *Capo della Morra* che, informa sincopata diventa, ca-morra. Difatti il camorrista è l’uomo di rispetto del quartiere che fa rispettare le regole di convivenza sociale in assenza dello Stato: il sindaco del quartiere Sanità descritto

mirabilmente da Eduardo De Filippo nella sua commedia.

Le mafie pugliesi, infine, al contrario di quelle siciliana, calabrese e campana non si possono definire con un'unica denominazione, anche perché non si può parlare di un'unica mafia: quella salentina, ad esempio, è profondamente diversa da quella garganica. Non solo, in Puglia il "fenomeno mafioso" è decisamente più recente, la Sacra Corona Unita, per esempio, ha trovato un riconoscimento giudiziario solo nella sentenza n. 878 del 26 marzo 1990 della Corte di Appello di Lecce, che la riconobbe come vera e propria associazione mafiosa ai sensi dell'art. 416 *bis* del Codice Penale. Quindi, siamo di fronte ad un fenomeno moderno che differisce profondamente da quelli precedentemente descritti. La criminalità organizzata in Puglia, infatti, è costituita da una struttura flessibile che ha fortemente risentito di fattori geo-criminali, quali l'instabilità politica dei Paesi Balcanici, la presenza di grandi flussi migratori, ma, soprattutto, dell'abolizione delle frontiere interne in Europa, a seguito dell'applicazione del Trattato di Schengen, che ha fatto dell'Adriatico il confine meridionale dell'Europa, più permeabile all'introduzione di merci illecite sul mercato comunitario. Particolarmente pericoloso e attivo soprattutto sul Gargano è, invece, il "clan dei Montanari", in grado di stringere alleanze con la Camorra per attività illecite che producono notevoli guadagni: dal traffico di sostanze stupefacenti a quello dei rifiuti, fino alla falsificazione delle banconote. Minimizzata come fenomeno criminale meno importante (faida fra pastori), solo nel 2009 ha ottenuto con una sentenza della Corte d'Assise di Foggia (confermata in Cassazione) la denominazione di vera e propria "mafia". L'unica a non avere pentiti.

Diverse mafie, diverse storie. Ma un unico comune denominatore: tutte hanno beneficiato della profonda crisi economica che attanaglia l'economia mondiale. Le organizzazioni criminali sono le uniche in grado di competere sul mercato, anche grazie a una vera e propria rivoluzione interna, che si è verificata negli ultimi anni, che ha portato a una certa omologazione del loro *modus operandi* e che ha fatto superare il concetto di radicamento sul territorio d'origine. Gli elementi unificanti sono, quindi, il denaro, le enormi ricchezze accumulate e la necessità di trasformarsi in strutture imprenditoriali in grado di aggredire i mercati globali.

Il primo territorio conquistato dalla mafia, sul piano imprenditoriale, è stato il Nord Italia. L'insediamento risale agli inizi degli anni Settanta, quando attraverso l'applicazione delle misure di prevenzione personali furono mandati in soggiorno obbligato in piccoli Comuni del Nord esponenti di spicco delle organizzazioni criminali meridionali. Un errore strategico che lo Stato ha commesso perché il soggiorno obbligato

non solo non ha, come era nelle intenzioni, reciso nessun legame con i territori di origine, ma ha favorito la costituzione di gruppi mafiosi in luoghi economicamente più appetibili per lo sviluppo delle organizzazioni. I più attivi in questo senso furono coloro delle *'ndrine* della *'Ndrangheta*, che riuscirono subito a creare collegamenti e collaborazioni con la criminalità del Nord. I segnali di questo pericoloso connubio criminale ci furono subito, ma furono sottovalutati. È notorio, infatti, che, proprio negli anni Settanta, vi fu un summit della mafia siciliana a Cologno Monzese cui presero parte personaggi del calibro di: Gerlando Alberti, Giuseppe Calderone, Gaetano Badalamenti, Tommaso Buscetta, Salvatore Greco, Luciano Liggi e Joe Adonis. Scopo dell'incontro, molto presumibilmente, era quello di attrezzarsi per quella che sarebbe stata la prima attività illecita mafiosa al Nord: il riciclaggio dei capitali illeciti nell'economia e nel mercato legali. È ancora oggi impensabile che esponenti di così rilevante reputazione mafiosa potessero riunirsi a Cologno Monzese e rimanere invisibili sul territorio milanese. Sembra, invece, scontato che già allora potessero godere della complicità della mala locale.

In sintesi, dagli anni Settanta ad oggi le organizzazioni criminali del Sud sono state in grado di penetrare il tessuto socio-economico del Nord, importando e commercializzando ingenti quantitativi di diversi tipi di stupefacenti e riciclando gli ingenti profitti derivanti. Indisturbati, agendo al riparo da reazioni socio-ambientali, controlli delle forze dell'ordine e da azioni di disturbo dei gruppi criminali locali non in grado di "sfidare" le organizzazioni mafiose. In questo modo le cosche si sono infiltrate e mimetizzate nella zona di insediamento attraverso comportamenti e investimenti apparentemente leciti: a Milano utilizzando, per esempio, attività imprenditoriali dislocate in particolare nella zona che si estende dall'Ortomercato a piazza Affari. Questa forma di controllo ambientale è stata correttamente definita nelle sentenze già passate in giudicato "selettiva" ed è strettamente funzionale alla realizzazione di un'impresa criminale in un'area geografica diversa per cultura, mentalità, abitudini rispetto a quella di origine. L'infiltrazione ambientale anonima, mimetica, scevra da atteggiamenti - che possono destare allarme sociale con lo spregiudicato abbandono di comportamenti tradizionalmente "mafiosi" per assumere quelli rassicuranti di lavoratori dipendenti o imprenditori - ha portato a un radicamento ambientale ideale per lo svolgimento indisturbato delle attività illecite. Ancora un esempio: la *'Ndrangheta* ha utilizzato, soprattutto in Lombardia, il sistema economico attraverso imprese "mafiose", nel senso che sono diventate tali sia per i legami dell'imprenditore con i gruppi mafiosi, sia per la provenienza dei capitali utilizzati, sia per le modalità operative. I vantaggi indebiti di

cui godevano e godono le imprese mafiose sono in genere:

La creazione di una situazione di sostanziale monopolio in determinate zone e in determinate attività (edilizia, servizi di sicurezza, ristorazione e logistica);

La contiguità, protratta per anni e anni, con le Amministrazioni comunali per il conferimento di lavori pubblici con il ricorso alla trattativa privata;

L'autofinanziamento con capitali di provenienza illecita.

Queste sono tre caratteristiche costanti delle società che gestiscono le attività economiche per conto della mafia, spesso senza produrre reddito né distribuire utili, ma sostenendosi con il ricorso alla voce "finanziamento soci". In realtà, si tratta di movimenti contabili solo apparenti, con "valori di cassa" molto alti solo per giustificare i crediti dei soci verso la società che si avvale spesso di conti bancari dichiarati in contabilità e altri conti paralleli non dichiarati sui quali, però, confluisce il denaro di provenienza illecita.

Attraverso questa rete di imprese le organizzazioni criminali sono diventate, in questi anni, sempre più dominanti nel sistema economico delle regioni del Nord, tanto da favorire l'afflusso sempre più massiccio di capitali illeciti, fino a condizionare lo stesso sistema bancario. Le tecniche di riciclaggio utilizzate dalle imprese mafiose nell'ultimo periodo sono contraddistinte da metodologie più sofisticate rispetto a quelle più semplici ed elementari dei gruppi criminali di Cosa Nostra e 'Ndrangheta, operanti nel periodo che va dalla fine degli anni Ottanta alla metà degli anni Novanta. La fenomenologia di riciclaggio evidenziata dai procedimenti penali, infatti, è stata caratterizzata, fino a quel periodo, da operazioni realizzate con capitali assolutamente reali, ingenti flussi di denaro che vengono immessi nel circuito bancario e vengono in tal modo ripuliti. A questa tecnica di riciclaggio corrisponde, però, un preciso comportamento degli istituti di credito: il funzionario, che di solito ricopre incarichi direttivi di agenzie bancarie medio-piccole, sfrutta al massimo questi enormi flussi di denaro reale che confluiscono nella sua banca; se ne avvale per alzare il budget della sua sede e pertanto agevola al massimo tali operazioni, prestandosi a registrazioni con nominativi inesistenti (prestanome), permettendo l'uso artificioso di un conto transitorio per appoggiare sullo stesso somme ingenti che poi devono confluire ad altre banche o essere trasformate in contanti.

Le più recenti inchieste delle Procure del Nord nei confronti di esponenti della 'Ndrangheta hanno rilevato, però, un nuovo comportamento da parte degli istituti bancari: il funzionario "infedele" pur di favorire il gruppo mafioso causa perdite alla propria banca. In tal caso vi è una vera e propria collusione fra la cosca e il gruppo dirigente dell'istituto, che si espone a perdite rilevanti, con affidamenti rischiosi e

rinnovati, nonostante la mancanza di garanzie. Questa fenomenologia, riconducibile, soprattutto, alle ex Casse Rurali (attualmente Istituti di Credito Cooperativo), si è manifestata, per esempio, nel caso della Cassa Rurale del Lodigiano. La banca ha concesso affidamenti a imprenditori in contatto con la 'Ndrangheta per cifre rilevanti consentendo sistematicamente l'esecuzione di operazioni eccedenti il plafond concesso, determinando così per la banca stessa un rischio patrimoniale.

Vi è poi un'altra fenomenologia criminale che ha sempre coinvolto gli istituti bancari e che riguarda, in modo particolare, l'attività di riciclaggio delle cosche: dalla ricostruzione delle operazioni bancarie in vari istituti di credito di Milano è stato, infatti, dimostrato che le principali società controllate dalla mafia erano "affidate" per centinaia di migliaia di euro e che gli affidamenti erano sistematicamente "in sofferenza": le operazioni di investimento, cioè, vengono effettuate con finanziamenti che solo formalmente provengono da società del gruppo, ma di fatto vengono anticipati dalla banca a persone giuridiche che, a loro volta, li bonificano alle società impegnate in acquisizioni di attività economiche. Quindi l'affidamento è scoperto, o meglio è "in sofferenza", ma soltanto apparentemente, in quanto la banca contestualmente si garantisce altrove, presso altre banche, attraverso depositi di titoli o, sia pure in misura minore, con grandi investimenti immobiliari. In altre parole, la banca si cautela con garanzie non palesi, ma in modo occulto, con un meccanismo che presuppone un accordo non più solo con il singolo funzionario, ma fra organismo mafioso e gruppo dirigente della banca. In questo modo le organizzazioni mafiose non solo hanno conquistato la parte economicamente più forte dell'Italia, il Nord, ma si sono infiltrate nel sistema bancario, utilizzando il fiume di denaro che proviene dalle attività illecite.

La Mafia ha così assunto una veste imprenditoriale che le consente un'efficace mimetizzazione ed è pronta a controllare il mercato mondiale, soprattutto in questo tempo di crisi economica.

2. Perché la cosiddetta "Mafia spa" è l'impresa più forte del mercato in un contesto di profonda crisi economica

Secondo i dati dell'Osservatorio di Confesercenti (XIII Rapporto Sos Impresa del 2012) la "Mafia spa" si conferma la più grande impresa italiana. Il Rapporto la definisce: *"una grande grande holding company articolata su un network criminale, fortemente intrecciato con la società, l'economia, la politica"*. Con un fatturato che nell'anno precedente si è aggirato intorno ai 140 miliardi di euro, con un utile che ha superato i

100 miliardi, al netto degli investimenti e degli accantonamenti e dei 65 miliardi di liquidità. Secondo il Rapporto un solo ramo commerciale di un'organizzazione criminale sfiora i 100 miliardi di euro, pari a circa il 7% del Pil nazionale.

Ma come fa la "Mafia spa" a raggiungere questi fatturati? Quali sono le attività più lucrose? Sicuramente al primo posto c'è sempre il traffico di stupefacenti. Un esempio concreto: lo spaccio di cocaina produce un R.O.I. (Return of Investment) di tre contro uno in una settimana. Vale a dire che se noi acquistassimo mille euro di cocaina e la rivendessimo, guadagneremmo tremila euro in una settimana. Se decidessimo di ripetere l'operazione la seconda settimana guadagneremmo novemila euro, la terza 27mila e così via. Nessuna attività economica lecita può produrre un tale utile. Secondo il Rapporto Sos Impresa, dal traffico di droga la "Mafia spa" ha incassato, nel 2011, circa 70 miliardi di euro.

Ma anche le altre attività criminali sono decisamente remunerative: 16 miliardi di euro i ricavi derivanti dall'usura (ricavi in forte aumento a causa della crisi economica e dell'impossibilità di accesso al credito per le vittime usurate); circa 14 dal traffico illecito dei rifiuti e altri 7,5 provenienti sempre da reati di natura ambientale (il cosiddetto "agocrimine"); 8 dal racket delle estorsioni; circa 7 dalla contraffazione; 6,5 dagli appalti pubblici; circa 6 dal traffico di armi; circa 4 dai giochi e dalle scommesse illegali; 2 dall'abusivismo; uno da furti e rapine; circa uno dal traffico di sigarette di contrabbando e un altro dalla tratta e lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, contrabbando di animali esotici e medicinali, dalla prostituzione.

Per un totale, appunto, di circa 140 miliardi di euro in un solo anno. Siamo di fronte ad un'industria criminale nella quale, secondo un sorprendente documento della Dia (Direzione Investigativa Antimafia) risalente a qualche anno fa, sono impiegati circa il 30% degli abitanti della Calabria, il 15% dei campani, oltre il 10% dei siciliani e circa il 3% dei pugliesi. Dati Istat alla mano, si tratta di oltre due milioni di italiani: un cittadino su 10 residente al Sud. Una cifra sconcertante e suscettibile di aumento dovuto proprio alla crisi economica degli ultimi anni.

Ma una simile ed enorme massa di denaro, per lo più in contanti, ha bisogno di un'accurata gestione, che tenga conto della "specializzazione" dei clan e della loro posizione geografica. Gli affari illegali che comportano più rischi, come per esempio la prostituzione, sono appaltati alle mafie straniere e, in particolare, a quelle albanese e nigeriana. Altri affari, come l'immigrazione clandestina, sono gestiti direttamente con la malavita dei Paesi d'origine dei clandestini. Mentre le attività tradizionali, come l'usura, le estorsioni e il contrabbando servono per "fare cassa", denaro da investire nel

business della droga. L'unico affare criminale, appunto, che permette di moltiplicare molte volte il capitale investito in una sola settimana. L'unico che non ha bisogno di grandi strutture e di manodopera stabile. Ma che ha bisogno di una vera specializzazione criminale: avere collegamenti con l'estero (con i cartelli Sudamericani, con le mafia dell'Est Europa o le Triadi cinesi).

Specializzazione internazionale e fantasia. La Guardia di Finanza di Fiumicino, qualche anno fa, ha intercettato un presepe di tre chili in arrivo dal Perù realizzato interamente con cocaina; così come un gruppo di malavitosi è stato condannato per aver nascosto 400 chili di stupefacenti in blocchi di granito (questi ultimi venivano importati in Italia dalla Colombia per essere lavorati, lo scarto della lavorazione, poi, tornava nel Paese d'origine per esser usato nella realizzazione del Palazzo di Giustizia di Bogotá).

Quando si guadagnano tanti soldi con i traffici illeciti, però, subentra una seconda necessità economica: la diversificazione degli impieghi. La "Mafia spa" non può più continuare ad investire il denaro solo nel traffico di droga, perché, in caso di sequestro, rischia di perdere tutto il capitale. Così il mafioso si è dovuto "inventare" imprenditore in grado di gestire la sua attività dotandosi di un'organizzazione societaria classica fatta di manager, dirigenti, addetti e consulenti, ovvero un organico in pianta stabile, che diversifichi le "opportunità", conosca e tenga "a bada" la concorrenza, salvaguardi la sicurezza dell'organizzazione dai componenti "infedeli" o dal controllo delle forze dell'ordine, gestisca e reinvesta il patrimonio. Il capo-cosca è un vero e proprio amministratore delegato: deve rendere conto periodicamente ai "soci" dell'andamento economico e finanziario dell'azienda-clan, discutere con essi le strategie "aziendali", condividere le operazioni e gli investimenti più rilevanti, risolvere le questioni interne all'azienda-clan, evitare episodi che potrebbero minarne la compattezza e la solidità. I clan, attenti alle proprie "risorse umane", riconoscono premi di produzione ai "picciotti" ed, in alcuni casi, pagano addirittura gli straordinari. La conseguenza immediata di questa evoluzione societaria della "Mafia spa" è che le attività criminali da casuali e sporadiche diventano permanenti e quotidiane.

L'interesse delle organizzazioni mafiose non riguarda solo i settori su cui c'è ormai una consolidata letteratura, quali comparti privilegiati di investimento (edilizia, smaltimento dei rifiuti, commercio, autotrasporto). Oggi i mafiosi sono in grado di condizionare ampi comparti economici: da quello immobiliare alla sanità, dai servizi in genere alle risorse idriche passando dalla filiera agroalimentare (dalla produzione agricola all'arrivo delle merce nei porti, dai mercati all'ingrosso alla grande distribuzione,

dal confezionamento alla commercializzazione). Solo a titolo esemplificativo, il fatturato del mercato ittico attira fortemente le organizzazioni criminali, che sempre più necessitano di introiti oltre che sicuri anche redditizi. È calcolato infatti attorno ai quattro miliardi il fatturato del settore (escludendo quello della pesca di frodo) con un totale di oltre diecimila esercizi al dettaglio coinvolti. Nel napoletano, inoltre, si contano circa millecinquecento forni abusivi (dove si usa qualsiasi tipo di combustibile) e circa tremila panifici illegali; il prezzo di vendita del pane è superiore rispetto a quello dei panifici legali eppure è il più venduto, la domenica mattina le file sono interminabili. Si calcola che il business si aggiri oltre i 500 milioni di euro. Chi acquista queste pagnotte non solo le paga più del prezzo corrente, ma corre anche seri rischi per la salute. Nei forni abusivi infatti viene bruciato di tutto: dal legno laccato agli scarti di falegnameria, infissi, mobili e, in alcuni casi, il legno delle bare, dopo la riesumazione dei cadaveri. E se questi sono i combustibili, figuriamoci le farine usate.

Infine, sorge una terza necessità economica: la mimetizzazione imprenditoriale. Se si possiedono tanti soldi e non si gestisce nessuna attività lecita che giustifichi il guadagno, le forze di polizia si insospettiranno. Per questo motivo una parte del denaro dovrà essere reinvestito in attività lecite che facciano apparire il mafioso un vero imprenditore. Ovviamente un imprenditore di origine mafiosa non potrà mai comportarsi come un imprenditore legale, perché non potrà mai rispettare le regole imposte al settore dal Codice Civile e, soprattutto, non accetterà mai di sopportare il rischio di impresa. L'imprenditore legale, infatti, investe denaro e punta (o spera) a guadagnare, ma può anche perdere. Il mafioso non può accettare di perdere. Inoltre, quest'ultimo non si accontenterà di "galleggiare" nel mercato se è abituato a guadagnare tre contro uno in una settimana (come avviene con il traffico e lo spaccio della cocaina), né mai di accettare di guadagnare 1,5 contro 1 a distanza di due anni. Per questo motivo, se si pone a capo di una impresa "legale" farà in modo di alterare il meccanismo della concorrenza per garantirsi il controllo monopolistico del settore economico in cui opera. Pertanto i fornitori consegneranno le merci di qualità solo alle imprese mafiose e non ai concorrenti. Le gare di appalto o le gare pubbliche saranno aggiudicate solo alle imprese mafiose, che non avranno mai conflitti sindacali al loro interno e non avranno mai necessità di ricorrere ai meccanismi di credito o di indebitamento. Se neppure questo fosse sufficiente allora i concorrenti saranno vittime di attentati o danneggiamenti, ma il controllo del settore economico sarà totale.

Questo è quello che avviene con l'ingresso dei soldi della mafia nel mercato: alterazione dei meccanismi della concorrenza, controllo monopolistico, peggiori servizi

a maggior costo per il consumatore. I giuristi lo chiamano lesione al bene giuridico “ordine economico”. Questo vuol dire che nel nostro Paese c’è uno “Stato” nello Stato. Di fatto esiste una enorme massa di denaro, posseduta dai gruppi criminali, presente sui mercati, in grado di condizionare lo sviluppo dell’economia globale.

La situazione è tale che è difficile poter distinguere totalmente le attività economicamente pulite rispetto a quelle illecite, perché molto spesso gli stessi soggetti le gestiscono contemporaneamente e si mimetizzano come veri imprenditori, con una differenza di non poco conto: la “Mafia spa” è un’impresa che non solo non avverte gli effetti della crisi economica, ma se ne avvantaggia.

3. La Mafia più forte contro la crisi economica

La criminalità organizzata influenza l’economia di mercato in modo diretto ed indiretto. Nel primo caso, trasformandosi direttamente in impresa, nel secondo, invece, condizionandone il mercato mediante fenomeni di intermediazione parassitaria e predatoria. Ciò genera, inevitabilmente, maggiori costi per la collettività e per le singole attività produttive in particolare. Ma il mercato può essere condizionato anche in altri modi: imponendo ad un’azienda la manodopera (spesso forza di lavoro fittizia, ma regolarmente assunta) o la concessione di parte di lavori in subappalto a imprese riconducibili alla criminalità organizzata che non garantiscono nessuna qualità del lavoro affidato. In ogni caso per l’impresa vittima dell’estorsione (specie se è di piccola o media dimensione) l’effetto immediato è l’aumento dei costi e quindi la necessità di maggiori risorse per il “cantiere” e, a medio-lungo termine, il rischio di essere totalmente espulse dal mercato o di divenire esse stesse preda della criminalità organizzata.

Nel settore della distribuzione commerciale, invece, si evidenziano sempre più frequenti fenomeni di nascita improvvisa di società di grandi dimensioni le quali si rivelano strutture funzionali al riciclaggio di denaro, creando scompensi (concorrenza sleale) al funzionamento dell’economia di mercato delle piccole e medie imprese. Infatti, le imprese sorte con capitali illegali praticano generalmente prezzi più bassi della concorrenza, avendo obiettivi diversi da quelli del raggiungimento di un profitto, essendo essenzialmente “aziende copertura” di altre attività illecite. Le ingenti risorse, provenienti da queste ultime attività, permettono a chi le gestisce di avere a disposizione capitali illegali a costo zero e quindi il “vantaggio” di non dover ricorrere a forme di recupero di investimento attraverso banche o istituti finanziari che, invece, rappresentano costi non indifferenti per le imprese legali che sono, comunque, nelle

condizioni economiche di poter accedere a un fido bancario.

Ma come si comportano le imprese che, comunque, intendono “sopravvivere” – con tutte le difficoltà che la crisi economica già, comunque, impone – in quei territori nei quali la criminalità si è già insediata o tenta tenacemente di farlo? Per quella che è stata la mia esperienza di magistrato inquirente ho notato che sono riscontrabili tre comportamenti: l’acquiescenza, la resistenza, la connivenza. L’acquiescenza: l’imprenditore si assoggetta al ricatto. Riconosciuto il potere dell’organizzazione mafiosa sul territorio e ricevuti i primi segnali di intimidazione, giunge alla conclusione che ogni forma di resistenza all’estorsione sarà, comunque, più costosa rispetto ad un comportamento acquiescente e decide, rassegnato, di assecondare le richieste avanzate. Tale figura può definirsi come quella dell’imprenditore-subordinato.

La resistenza: l’imprenditore resiste alle pressioni e sostiene il costo di questa resistenza. Tale costo ha una sua diretta influenza e consiste nel danno subito a causa di intimidazioni, sabotaggi, furti, incendi, e nel costo diretto di una vigilanza privata; o ancora nel costo della pressione psicologica derivante dall’incertezza circa l’incolumità fisica propria o dei propri familiari, che spesso impone l’assunzione di stili di vita poco desiderabili o il reclutamento di guardie del corpo. Solitamente tale resistenza è accompagnata da comportamenti di collaborazione con la magistratura e le forze dell’ordine. Ultimamente in Puglia, dove per quattro anni ho guidato la Direzione Distrettuale Antimafia di Bari, sono davvero sempre più numerosi i casi in cui questa “resistenza pubblica e collettiva” si è concretizzata nella creazione di numerose associazioni antiracket. Sono quelle forme che ho sempre definito “l’antimafia sociale che collabora con l’antimafia giudiziaria contro le organizzazioni mafiose”. Questa è certamente la figura dell’imprenditore-vittima, che trova però la forza di reagire legalmente se il contesto socio-economico-culturale nel quale opera è tuttavia ancora “sano”.

La connivenza: l’imprenditore decide di convivere con la mafia e insieme individuano spazi di cointeressenza. Si realizza in questo caso la figura dell’imprenditore-connivente, la quale può a sua volta assumere varie tipologie:

L’imprenditore può prestarsi al gioco criminale e mettere a disposizione la propria azienda come luogo di riciclaggio e ripulitura di denaro sporco. In tal caso offre un servizio all’organizzazione criminale e riceve in cambio un afflusso aggiuntivo di finanziamento sotto forma della percentuale sull’importo riciclato;

L’imprenditore accetta una sorta di *patronage* nella gestione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione. L’esempio più tipico e pervasivo di tale forma di

cointeressenza si verifica negli appalti pubblici. In tal caso è l'azienda a fruire di un servizio da parte dell'organizzazione mafiosa, condividendo poi con questa una parte del profitto derivante dalla distorsione dei meccanismi di assegnazione dell'appalto;

L'imprenditore può fruire della protezione mafiosa anche sul mercato privato. Non è infrequente, ad esempio, il caso di società che ricevono pressioni, intimidazioni, attentati per forzare l'approvvigionamento di beni o servizi da produttori o intermediari conniventi con la mafia, pur a condizioni non favorevoli o meno favorevoli rispetto ad altri fornitori.

In queste tre tipizzazioni di rapporti, a seconda della loro intensità, si possono raffigurare gli imprenditori strumentali al raggiungimento dei fini tipici dell'organizzazione mafiosa oppure quelli che sono variamente collusi. In sintesi, come dicevamo, la "Mafia spa" tende sempre più a non reinvestire tutto il denaro sporco nei mercati illeciti (dal quale esso deriva), ma lo impiega anche per la creazione e gestione di attività economiche apparentemente lecite. Ciò per una pluralità di fini: non determinare il calo dei prezzi delle merci illecite (sostanze stupefacenti in modo particolare), diversificare gli investimenti, acquisire consenso socio-politico, controllare il territorio.

In ogni caso, da sempre, il settore economico più appetibile per le imprese controllate dalle organizzazioni mafiose è quello degli appalti pubblici. Attraverso l'imposizione-minaccia alle imprese appaltatrici dei grandi lavori pubblici di subappaltare a piccole imprese (operanti nel settore degli scavi, del trasporto di materiale, della fornitura di calcestruzzo, del materiale di cava e degli asfalti, ed in buona sostanza in tutti quei settori che non necessitano di specifiche competenze tecniche e progettuali) la mafia consente l'inserimento di sue imprese dotate soltanto di beni strumentali minimi e semplice manodopera. Ovviamente l'imposizione dei subappaltatori finisce per mortificare i principi della libera concorrenza, penalizzando le aziende sane che sono state emarginate ed hanno finito con l'accettare il sostanziale assorbimento nel cartello delle imprese.

Il sistema sopra descritto ha finito con il determinare una crescita imprenditoriale delle imprese sub-appaltatrici, che sono così in grado, grazie anche al ricorso allo strumento giuridico dell'associazione temporanea d'impresa (A.T.I.), di passare dalla fase iniziale del subappalto e della fornitura a quella diretta della gestione degli appalti, fruendo dei metodi illeciti connaturati alla struttura criminale della mafia. Sempre più frequente è l'uso strumentale dell'istituto dei consorzi, delle cooperative o dell'associazione d'impresa, guidate da amministratore unico, a volte estraneo alle imprese aggiudicatarie, ma che poi sarà quello che farà materialmente i lavori. Tutto

questo ha consentito alle imprese legate alla criminalità organizzata, dotate di una liquidità notevolissima, la diretta partecipazione ai grandi appalti.

In conclusione, la mafia non potrà mai essere compatibile con una economia sana. Questa affermazione pare ovvia e scontata, ma in realtà bisogna stare in guardia perché in tempo di crisi profonda ad alcuni la mafia può apparire come uno strumento di accumulazione di capitale, un datore di lavoro, un ammortizzatore sociale, un investitore nelle attività produttive legali, e, quindi, conseguentemente, un fattore di sviluppo economico. In definitiva, un'organizzazione che coinvolge uomini, banche, intermediari finanziari, imprenditori, professionisti, pubblici amministratori, politici, costituisce una buona parte della società civile e politica e ciò, forse, spiega perché nonostante la sua storia essa non sia stata mai debellata, ma si sia rafforzata anche con la presenza di “nuove mafie” straniere che si sono insediate sul nostro territorio.

4. L'arrivo delle “Nuove Mafie” straniere in Europa

La presenza sul territorio europeo di numerosi sodalizi criminali provenienti da Paesi extracomunitari costituisce, ormai, una vera e propria emergenza per l'ordine e la sicurezza pubblica. Si parla di “Nuove Mafie” per differenziarle da quelle “tradizionali” che abbiamo esaminato nel primo paragrafo. Le cause dell'ingresso, piuttosto recente, di queste organizzazioni criminali nel panorama mafioso internazionale sono molteplici e diverse a seconda dell'organizzazione presa in considerazione. Ma è possibile indicare alcuni fattori causali comuni, caratteristici proprio dei tanti mutamenti della società moderna in tutti i suoi aspetti, anche in quelli criminali, ovvero: l'abbattimento delle frontiere, la maggiore facilità con cui le persone si spostano da un Paese ad un altro per effetto della cosiddetta “globalizzazione”, l'apertura dei mercati, nonché la costante presenza sul ricco mercato europeo di una forte domanda di prestazioni illecite (stupefacenti, prostituzione, contrabbando, immigrazione clandestina etc.) che possono essere attuate solo con modalità transazionali.

I rapporti tra le organizzazioni criminali extracomunitarie e quelle italiane sono generalmente limitati a legami episodici con singoli pregiudicati italiani. È quanto sovente avviene nel Nord Italia con l'utilizzazione di *passseurs* locali per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina attraverso i confini nazionali o, in alcuni casi, per la gestione diretta della prostituzione. Diversa è la situazione in alcune regioni del Sud Italia, dove il tradizionale controllo del territorio esercitato dalle organizzazioni di stampo mafioso non consente un radicamento stabile della criminalità di origine

straniera. In questi casi si assiste, spesso, ad una specie di patto tra i componenti dei diversi clan mafiosi, finalizzato alla gestione dello specifico affare criminale, o, quanto meno, ad una sorta di tolleranza interessata, come nel caso della prostituzione di donne africane gestita quasi esclusivamente da criminali nigeriani, ma dalla quale fioriscono introiti anche per i gruppi mafiosi locali.

Ecco quali sono le principali organizzazioni straniere operanti sul territorio europeo:

La mafia albanese. La criminalità albanese può essere considerata come fenomeno di criminalità evoluta. La stessa ha, infatti, incrementato la propria diffusione sul territorio europeo espandendosi in aree geografiche fino a qualche tempo fa immuni o, comunque, scarsamente interessate dal fenomeno della presenza delle organizzazioni criminali. Quelli che in una prima fase erano gruppi criminali autonomi, composti da pochi elementi, coinvolti principalmente nello sfruttamento della prostituzione, forti delle notevoli risorse finanziarie ottenute con tale attività illecita, hanno iniziato a investire i ricavi anche nel traffico internazionale delle sostanze stupefacenti, prima invadendo, con marijuana prodotta dalle organizzazioni albanesi in patria, i mercati delle droghe cosiddette “leggere”, poi ritagliandosi anche una fetta del mercato della cocaina, dell’eroina e delle armi. Pur non potendo parlare di criminalità albanese in termini di organizzazione di tipo verticistico (come Cosa Nostra), tuttavia, i suoi “modelli organizzativi” presentano caratteristiche assimilabili a quelle tipiche dei clan mafiosi, soprattutto, in riferimento alla rigidità delle regole interne, nonché ai metodi di assoggettamento e di punizione degli affiliati. L’affidabilità dimostrata dalla criminalità albanese nella gestione dei traffici illeciti ha spianato, inoltre, la strada a proficui connubi anche con la mafia italiana e, in particolare, quella pugliese essendo la Puglia la regione dove, alcuni anni fa, sono state poste solide “basi logistiche” sia per l’arrivo in Italia che per il successivo smistamento dei clandestini (fenomeno oggi non più frequente come in passato) e delle sostanze stupefacenti provenienti dall’area Balcanica. Successivamente, le organizzazioni criminali albanesi, attraverso lo sfruttamento sistematico e organizzato della prostituzione di giovani connazionali, si sono infiltrate un po’ in tutte le regioni del Nord e Centro Italia: Veneto, Lombardia, Liguria, Toscana, Lazio e, soprattutto, Emilia Romagna (nell’area di Modena e nella Riviera Adriatica) dove hanno occupato gli spazi non più controllati dalla criminalità italiana.

La mafia russa. I primi afflussi di cittadini dell’ex Urss in Italia interessarono la Riviera Adriatica, nei primi anni Novanta, attraverso gli aeroporti di Rimini e di Falconara Marittima (Ancona). Questi scali, con l’incremento degli arrivi, divennero i terminal

principali di voli *charter* provenienti dalle più svariate località dell'ex Unione Sovietica e serviti da agenzie di viaggio e *tour-operator* collegati alla "mafia russa". La massiccia presenza di turisti russi determinò, in quegli anni, la nascita del fenomeno dei cosiddetti *shopping tour*, richiamando sulla Riviera Emiliana e Marchigiana piccoli commercianti russi o presunti tali che giunti in Italia come turisti, di fatto acquistavano all'ingrosso, presso aziende locali, ogni bene di consumo (scarpe, vestiti, calze da donna, accessori di pelletteria, elettrodomestici ed altro) per rivenderlo, al ritorno in patria, a prezzi centuplicati. L'organizzazione dei citati *shopping tour* veniva affidata dalle agenzie turistiche russe, che non conoscevano perfettamente la realtà italiana, a referenti locali perlopiù pregiudicati che si improvvisavano procacciatori di affari, intermediari e, addirittura, accompagnatori turistici, ottenendo dagli imprenditori locali, titolari delle aziende ove venivano accompagnati i turisti, circa il 10% delle spese effettuate, in contanti, dai turisti russi. Con il passar del tempo, però, insieme ai turisti sono giunti sulla Riviera Adriatica anche russi collegati a organizzazioni criminali dell'ex Unione Sovietica, che si sono inseriti a vario titolo nel tessuto economico locale, investendo risorse economiche, prevalentemente, nei settori immobiliari, manifatturieri e turistici. Mafiosi russi giunti in Italia con un ordine preciso: muoversi con molta cautela sul territorio italiano per utilizzare strumentalmente la struttura economica e bancaria per il "lavaggio del loro denaro sporco" da reinvestire in attività lecite ed illecite. Nel corso degli anni la mafia russa è diventata una delle organizzazioni criminali più potenti nel mondo in quanto nella sua struttura sono confluiti, dopo la caduta del muro di Berlino, ex ufficiali dell'Arma Rossa, ex ufficiali del Kgb, nonché strutture dell'*intelligence* dell'ex Unione Sovietica. Un'organizzazione che si è data una struttura verticistica di comando che fa riferimento a un gruppo denominato *Voris v zoKone*, i cosiddetti "ladri nella legge" che controllano in modo militare la struttura e il territorio. La mafia russa è l'unica struttura che traffica uranio radioattivo, che vende armamenti convenzionali e nucleari e che possiede basi logistiche disseminate in tutto il mondo. Recentemente la disgregazione politica e la conflittualità fra le Repubbliche della ex Unione Sovietica ha prodotto una scissione all'interno delle organizzazioni attraverso gruppi che hanno costituito fenomeni mafiosi autonomi e qualche volta conflittuali con la vecchia "casa madre". È il caso della cosiddetta "mafia georgiana" che recentemente è stata identificata in molti Paesi Europei e che ha avuto il riconoscimento di mafia internazionale attraverso alcuni procedimenti effettuati in Italia.

La mafia cinese. In Italia la comunità cinese è composta, prevalentemente, da cittadini della Repubblica Popolare Cinese; più piccola è la comunità di cittadini provenienti

dalla Cina nazionalista (Taiwan), mentre numericamente di minor peso sono le comunità di immigrati provenienti da Hong Kong e da Macao. Le regioni nelle quali si registra, in assoluto, una maggiore incidenza di permessi rilasciati ai cinesi sono la Lombardia, il Lazio, la Toscana, l'Emilia Romagna, il Piemonte e il Veneto. In alcune città di queste regioni si può parlare della presenza di vere e proprie "Chinatown". Ma se si tiene conto che l'immigrazione cinese ha come caratteristica l'assoluta illegalità degli ingressi, il dato è rilevante per valutare l'importanza e l'ubicazione delle organizzazioni criminali dedite all'immigrazione clandestina. Dall'analisi complessiva si rileva, infatti, che la comunità cinese si è rapidamente stanziata in poche città del Centro-Nord dell'Italia e, solo negli ultimi anni, ha "conquistato" alcune città del Sud Italia, prima fra tutte Napoli. Circostanza che deve far riflettere sulla pericolosità di un possibile connubio tra la mafia cinese e la Camorra. D'altronde, gli aumenti registrati in alcune città meridionali, non corrispondono ad alcune decremento, per cui si può ipotizzare un'importante conquista della mafia cinese dedita all'immigrazione clandestina che, probabilmente, è riuscita ad inserirsi in un'area geografica tradizionalmente monopolio della criminalità organizzata italiana. In ogni caso la comunità cinese rimane un gruppo molto chiuso verso l'esterno, con una scarsa fiducia nelle Istituzioni, situazione che spinge i cinesi a denunciare molto raramente i reati subiti. Di fatto, in tutte le province italiane dove si è insediata una comunità cinese i fenomeni dell'immigrazione clandestina e della tratta degli essere umani – finalizzata allo sfruttamento del lavoro nero e della prostituzione delle giovani donne – si sono fortemente sviluppati, con l'aggravante che al reato di immigrazione clandestina si collega quello del sequestro di persona: i clandestini cinesi vengono prelevati e sequestrati da referenti dei gruppi criminali o al momento dell'arrivo sul territorio nazionale, oppure subito dopo l'uscita da un centro di accoglienza; a quel punto vengono segregati per costringere i familiari a saldare il debito contratto con l'organizzazione per sostenere le spese di viaggio anticipate e per estorcere ulteriori somme di danaro. A volte gli stessi sono venduti ad altre organizzazioni criminali o, meno frequentemente, sequestrati da organizzazioni rivali una volta giunti sul territorio italiano. È emerso, infine, che le organizzazioni criminali cinesi investono gli ingenti profitti delle attività illecite nell'acquisto di beni immobili e attività commerciali, in particolare nel settore tessile e della vendita a dettaglio di articoli "made in China". Anche la mafia cinese ha avuto una straordinaria evoluzione passando da una struttura arcaica quale quella della Triadi cinesi, che impediva la commissione di reati in danno di cittadini diversi dall'etnia di origine, al fenomeno delle cosiddette *Thong* che costituiscono una sorta di *gansterismo*

urbano che prevede la gestione di attività illecite anche con cittadini di nazionalità diversa (dal traffico di stupefacenti alla gestione dei locali notturni). Recentemente si è avuto riscontro di tale cambio di strategia attraverso l'accadimento di gravi reati, come l'omicidio di italiani nella zona di Milano.

La mafia nigeriana. La criminalità nigeriana è una delle più attive nel controllo della prostituzione e del traffico delle sostanze stupefacenti. I due settori sono, peraltro, strettamente collegati, in quanto il narcotraffico di matrice Centro-Africana, spesso, è alimentato dai proventi della prostituzione, così come, viceversa, l'acquisto di donne da avviare alla prostituzione avviene grazie ai proventi del traffico di droga. Lo sfruttamento della prostituzione di donne nigeriane, attuata ancora prevalentemente lungo le strade, è caratterizzata da elementi distintivi propri, rispetto a quelli delle altre etnie coinvolte nel fenomeno. Infatti, il semplice ma efficace meccanismo della "costrizione da debito" gravante sulle donne illegalmente introdotte in Europa si aggiunge a meccanismi di "controllo" delle donne sfruttate attuato anche attraverso i cosiddetti "riti voodoo" che riducono le giovani nigeriane in uno stato di sostanziale schiavitù: una congrua parte dei loro guadagni viene consegnata alla *madame* o al *master* per estinguere il debito contratto per giungere in Italia, somma che può raggiungere anche i 50mila euro. La mafia nigeriana, per ferocia e determinazione, nulla ha da invidiare a quella albanese, niente affatto disposta come è a farsi sfuggire il milionario business della prostituzione e quindi pronta a usare qualsiasi mezzo, anche l'assassinio, per "persuadere" le sventurate vittime circa l'impossibilità di sottrarsi a una vita fatta di violenze e soprusi di ogni genere.

5. Il concorso esterno in associazione mafiosa. La zona grigia della Mafia

Questa analisi sullo "stato e il peso della criminalità organizzata" non può concludersi senza una riflessione sulla continua evoluzione del fenomeno mafioso in contesti della società civile che erano del tutto estranei al mondo criminale: la cosiddetta "zona grigia".

La mafia si è trasformata in una impresa criminale con enormi margini di profitto ed ha permeato importanti strati dei settori economici, politici ed istituzionali. È molto difficile inquadrare questo nuovo fenomeno nello schema classico dell'associazione mafiosa e per questo motivo la giurisprudenza ha dato origine all'individuazione di una nuova figura il c.d. "concorso esterno in associazione mafiosa", un reato al centro di non poche polemiche e spesso dalla difficile individuazione sul piano processuale.

La genesi della sua introduzione nel sistema penale risale alle dichiarazioni di

numerosi collaboratori di giustizia che hanno riferito di non aver mai prestato il rituale giuramento di affiliazione, ma ciò nonostante di aver fatto, comunque, parte dell'associazione mafiosa e di aver commesso delitti o aver contribuito a commetterli a seguito di ordini ricevuti da esponenti di primissimo piano della stessa. Insomma, di aver agito per il raggiungimento dei *“fini tipici dell'associazione mafiosa” e aver concorso “al mantenimento e allo sfruttamento della forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo che costituisce l'elemento caratterizzante della fattispecie criminosa”*.

Si è consolidata così una giurisprudenza che ritiene elemento sufficiente a dimostrare l'appartenenza all'organizzazione mafiosa il costante collegamento ed i continui rapporti – l'essere per così dire “a disposizione” – con alcuni suoi esponenti di vertice, specie nel caso in cui si siano concretizzati comportamenti che afferiscono a settori di attività sempre più strategici per la sopravvivenza dell'organizzazione, quali ad esempio: il mantenimento dei contatti tra gli elementi di vertice dello stesso sodalizio criminale (soprattutto se latitanti); la gestione dei patrimoni illecitamente accumulati; l'acquisizione dei lavori pubblici; la possibilità di reinvestire gli utili attraverso la gestione di subappalti; ma, soprattutto, garantire appoggi o coperture istituzionali.

Del resto, non si può certo dubitare che per un'organizzazione come Cosa Nostra il controllo dell'economia, attraverso il sistematico controllo dei lavori pubblici, costituisca il settore vitale per il perseguimento dei propri scopi criminali e per il suo stesso mantenimento. L'accettare l'imposizione delle forniture e la corresponsione del “pizzo” per ogni lavoro realizzato, come la messa a disposizione della propria azienda, anche mediante la forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo, non può evidenziare l'appartenenza a un sodalizio mafioso da parte dell'imprenditore. L'esperienza giudiziaria degli ultimi anni, relativa alle illecite infiltrazioni nel settore degli appalti pubblici, ha dimostrato l'esistenza di forme di cooperazione imprenditoriale attiva e passiva. Tuttavia, se per alcuni operatori economici la mafia rappresenta un vincolo, per altri può addirittura essere un'opportunità.

L'ambiguità di questo genere di rapporti impone, però, ai magistrati inquirenti la verifica della condotta posta in essere dall'imprenditore, ovvero se questa possa ritenersi antigiuridica o penalmente irrilevante, perché frutto di una sostanziale estorsione che lo rende “vittima”. La difficile qualificazione dei vari rapporti collaborativi dipende soprattutto dal complesso evolversi di talune forme di interazione: è il caso di “imprenditori vittime” di estorsioni che finiscono con il diventare “complici” degli estorsori. Va comunque detto che alcune sentenze della Cassazione hanno escluso la responsabilità penale di imprenditori che, in cambio della “protezione”, avevano avuto

comportamenti collaborativi nei confronti della mafia (dall'assunzione di manodopera affiliata per fornire coperture alla preferenza accordata a fornitori legati alla mafia per l'acquisto di materie prime). La Suprema Corte ha ritenuto che certe forme di contiguità, se calate in un *"contesto ambientale, condizionato da vaste aree di illegalismo e dalla pervasiva presenza del fenomeno criminale ... erano imposte dall'esigenza di trovare soluzioni di non conflittualità con la mafia, posto che nello scontro frontale risulterebbe perdente sia il più modesto degli esercenti sia il più ricco titolare di grandi complessi aziendali"*. Lasciando così intendere che in certe aree geografiche la possibilità di invocare da parte delle "vittime" l'intervento preventivo e repressivo dello Stato debba escludersi, data l'immensa forza intimidatoria di Cosa Nostra.

Insomma, l'agire *contra legem* sarebbe giustificato dall'esigenza di scongiurare il male minacciato. Tale conclusione ha insita una preconcetta sfiducia nelle Istituzioni e non può essere condivisa neppure dal punto di vista dogmatico, così come è stato evidenziato in seguito sempre dalla Corte di Cassazione proprio in tema di rapporti mafia-imprenditori. In virtù di questo secondo pronunciamento si è stabilito che: l'imprenditore che si attiva per ottenere un appalto pubblico di rilevante valore e contemporaneamente instauri con la classe politico-amministrativa e con la mafia rapporti equivalenti può considerarsi vittima dell'estorsione mafiosa soltanto nel caso in cui riesca a dimostrare la condizione di "ineluttabile coartazione", altrimenti si configurerà per lui l'art. 416 *bis*, nella forma della partecipazione o concorso esterno all'associazione mafiosa. Si è divenuti, così, alla suddivisione di stampo sociologico per cui esistono gli imprenditori "subordinati" e quelli "collusi". Sotto lo stesso profilo va esaminato anche il contributo al sodalizio criminale che si configura come una "condotta di favoreggiamento" lì dove il singolo mette le proprie energie a disposizione dell'organizzazione criminale agevolando e ampliando le attività illecite di questa, pur non facendone parte integrante.

La questione relativa alla configurabilità del "concorso esterno" nei reati associativi è, come detto, oggetto di un ampio dibattito sia dottrinario, sia giurisprudenziale, sia politico, nel quale assumono preminente rilievo due esigenze: l'applicazione di una sanzione penale in presenza di un'adeguata giustificazione sostanziale e l'esigenza di non lasciare impunte pericolose condotte di sostegno alle organizzazioni criminali poste in essere da persone non affiliate. Occorre, altresì, premettere che la controversia sull'ammissibilità del concorso esterno nei reati associativi riguarda soprattutto il concorso materiale ovvero, sempre secondo la Suprema Corte: *"la consapevolezza e la volontà del singolo di far parte dell'organizzazione criminosa, condividendone le sorti e gli*

scopi e, sul piano soggettivo, dall'inserimento nell'organizzazione, che prescinde da formalità o riti che lo ufficializzano (...)". Tuttavia le successive "oscillazioni giurisprudenziali" della stessa Cassazione hanno spesso rimesso in discussione il principio di legittimità per cui *"il partecipe (...) è colui che fa parte dell'associazione, è colui che (...) entra nell'associazione e ne diventa parte"*.

Quindi sotto il profilo dell'elemento psicologico: il partecipe deve avere sia la volontà di fare stabilmente parte dell'associazione, sia la volontà di contribuire alla realizzazione dei suoi fini. Ne consegue che il "dolo" dell'eventuale concorrente esterno (che *"vuole dare un contributo senza far parte dell'associazione"*) si concretizza solo se vi è la volontà di porre in atto una condotta atipica, non assimilabile all'affiliato. Quindi il concorrente può agire sia con il "dolo generico" (c'è solo la volontà di apportare un contributo all'organizzazione criminale, ma senza farne parte), sia con il "dolo specifico" (ovvero la volontà di contribuire per il raggiungimento degli scopi specifici dell'organizzazione, ma sempre senza farne parte). Questa pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione ha dunque stabilito che il "concorso esterno" è configurabile, ma è circoscritto il campo di operatività, considerando applicabile solo in situazioni "anormali", ovvero quando il soggetto esterno si adopera affinché l'organizzazione criminale si mantenga in vita e possa perseguire i propri scopi.

Quindi il concorrente esterno è colui che rimane estraneo alla distribuzione interna dei ruoli e funzioni dell'organizzazione criminale, all'adesione alle regole del sodalizio e alla struttura gerarchica, ma che offre il proprio consapevole contributo all'associazione nel suo complesso. Egli entra in rapporto con la mafia in ragione del suo ruolo sociale o economico o delle funzioni pubbliche esercitate e resta "a disposizione" dell'organizzazione fino a quando è in grado di apportare il suo contributo, il tutto senza che necessariamente condivida gli scopi della struttura criminale.

Le suddette oscillazioni giurisprudenziali, di fatto, hanno lasciato ampio spazio di manovra alle Procure della Repubblica, alcune delle quali hanno utilizzato in maniera decisamente "espansiva" l'applicazione del reato di concorso esterno rendendo alcuni inchieste di grande effetto politico-mediatico. È del tutto evidente che, a fronte di circa 9.000 procedimenti iniziati con l'imputazione di concorso esterno all'associazione mafiosa, la condanna definitiva è stata ottenuta in meno di 100 casi. Nella maggior parte dei casi le indagini hanno riguardato la cosiddetta "zona grigia" della mafia. Quella che assume un ruolo all'interno delle istituzioni: politici, amministratori locali, imprenditori, avvocati, magistrati, bancari ecc.

In ognuno di questi processi si gioca un delicato equilibrio tra l'autorità dello Stato,

che reclama il rispetto e la applicazione delle sue leggi, e diritti di garanzia del cittadino-imputato, che spesso vede travolta e stravolta la sua immagine, la sua carriera, il suo patrimonio ma soprattutto la sua dignità. In ognuno di questi processi il confine tra la condotta punibile e comportamenti leciti è molto sfumato ed il principio di stretta legalità del sistema penale spesso viene messo a rischio.

Il legislatore in questa materia si è rifiutato di intervenire attribuendo alla magistratura una delega in bianco sulla individuazione delle fattispecie di rilevanza penale, salvo sollevare polemiche tutte le volte in cui è stato incriminato un uomo politico. Al contrario, proprio nel contrasto alle mafie abbiamo bisogno di leggi chiare, comprensibili e di principi condivisi. Oggi il sistema poco comprensibile della giustizia penale allontana i cittadini, aumenta la sfiducia nelle istituzioni ed alimenta i sospetti di una magistratura politicizzata. Solo attraverso la condivisione e la partecipazione di tutti potrà essere applicata una efficace strategia di contrasto alle mafie. Perché come ha scritto Corrado Alvaro *“la disperazione peggiore di una società è il dubbio che vivere onestamente sia inutile”*.

TENTATIVI E FALLIMENTI DI RIFORMA ISTITUZIONALE IN ITALIA: UNA RICOSTRUZIONE STORICA

di *Ugo Finetti*

Il tema delle riforme istituzionali fa il suo concreto ingresso in Parlamento il 10 settembre 1982 quando i presidenti di Camera e Senato, Nilde Iotti e Amintore Fanfani, “invitano” le Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento a procedere alla costituzione di un apposito “comitato ristretto” per redigere, entro il 31 ottobre, un documento sintetico di proposte: dalla modifica della Costituzione a quella dei regolamenti parlamentari. Si intrecciano in quel momento “ritorno alle origini”, secondo spirito e testo della Carta, e propositi di innovazione.

Nel maggio 1981 l’inchiesta sulla P2 di Licio Gelli aveva travolto il governo Forlani. Per la prima volta, con Pertini al Quirinale, una crisi di governo sfuggiva di mano al partito di maggioranza relativa aprendo un vuoto che sarebbe stato colmato dal Quirinale con iniziativa autonoma richiamando il dettato costituzionale. Nacque così lo “Spadolini 1” con l’avvento a Palazzo Chigi, dopo più di trentacinque anni, dal dicembre 1945, di un non democristiano.

Un anno dopo, nell’agosto del 1982, venne rinnovata la fiducia a Spadolini alla guida di un esecutivo “fotocopia”. L’impegno concordato per la formazione del nuovo governo consisteva nell’avvio a settembre dell’iter per le riforme istituzionali”. Alle spalle dello “Spadolini 2” vi era un accordo conflittuale tra i due principali partiti di governo: da un lato il Psi di Craxi che, ai primi di aprile, aveva definito una nuova piattaforma programmatica e di riforme istituzionali con la Conferenza di Rimini proponendosi la conquista di Palazzo Chigi e dall’altro la Dc che, ai primi di maggio, nel XV Congresso aveva eletto segretario Ciriaco De Mita con un programma di rinnovamento proponendosi il recupero della guida del governo. Da parte sua, all’opposizione, il Pci di Berlinguer era attestato sulla linea della “questione morale”.

La rivisitazione critica del testo originario della Carta in verità non era dovuta soltanto al tempo passato e ai mutamenti intervenuti sul piano sociale e istituzionale. Sin dalle origini l’articolato licenziato dall’Assemblea Costituente nel dicembre 1947 era stato oggetto di critiche da parte dei suoi stessi estensori.

Il testo aveva definito quelli che Piero Calamandrei indicò come “i muri maestri” del nuovo regime democratico, ma come risultato complessivo, proseguiva Calamandrei,

“si ha l’impressione di trovarsi in uno di quei grandi edifici tirati su in fretta durante la crisi degli alloggi, nei quali si va ad abitare per necessità”. Nel caso di molte proposizioni, come i titoli secondo e terzo della I parte, per Calamandrei “si tratta soltanto di speranze”, “redatte in forma volutamente vaga ed ambigua, in modo che ciascun partito che sia domani politicamente in prevalenza possa trovarvi quell’indirizzo conservatore o progressivo che meglio corrisponda al suo programma”. “Le questioni più importanti – insisteva Calamandrei - furono risolte nei corridoi, attraverso i discreti contatti dei più autorevoli portavoce dei tre partiti maggiori della coalizione”.

Tre furono quindi i principali argomenti che alimentarono i conati di revisione costituzionale nel corso della cosiddetta “Prima Repubblica”.

Il primo riguarda la sua natura di compromesso che fu anche contrastato e non di ampia maggioranza. Sin dal primo articolo la formula contrattata ebbe maggioranza risicata sia in sottocommissione (8 contro 7) sia in plenaria (239 a 227). Che la nuova Costituzione repubblicana fosse frutto di mediazioni tra i principali partiti era ovvio. Ma è la natura specifica di tale compromesso che va tenuta presente.

Secondo la nota definizione di Calamandrei la Costituzione fu “scritta metà in latino e metà in russo”. Ed il modello sovietico era invocato anche dalla parte “latina”: “Gioverà molto – dichiarò, ad esempio, La Pira già nel luglio 1946 - riferirsi al tipo di Costituzione Sovietica la quale va dal piano economico a quello culturale fissando un sistema integrale di attività che comincia dalla base, dalla vita fisica, per giungere alla vita familiare, economica, amministrativa, politica, culturale, religiosa”.

In sostanza alla base del compromesso vi fu un offuscamento della tradizione liberale.

Risultò prevalente l’assillo di evitare quanto avvenuto con lo Statuto albertino, e cioè l’avvento di un regime liberticida attraverso una serie di “leggine” (sul primo ministro, modifiche art. 36 e 55 sulle funzioni giudiziarie del Senato e sulla procedura per l’approvazione delle leggi, art. 71 sul Tribunale speciale per la difesa dello Stato, art. 32 sulla pubblica sicurezza, ecc. fino alle leggi razziali). Tutto ciò si tradusse in un’architettura antidecisionista eretta mettendo alle spalle il lascito di un passato liberale ritenuto corresponsabile dell’avvento del fascismo.

Questa la reazione del giurista liberale Giovanni Astuti, membro della Commissione dei 75: “La Dichiarazione dei diritti dovrebbe dire ciò che lo Stato non può fare. Viceversa i nostri “soloni” hanno creduto opportuno dire ciò che lo Stato deve fare. Formule demagogiche e pericolose nel campo economico-sociale”.

In secondo luogo la redazione della Carta fu inficiata dalla rottura dell’unità antifascista con scissioni di partito, crisi di governo e l’insorgere di una contrapposizione

frontale tra le principali forze politiche. Sin dal settembre 1946 la commissione dei 75 lavorò mentre infuriava il contenzioso politico tra i padri costituenti con l'accusa di Palmiro Togliatti allo stesso Presidente della Costituente, Giuseppe Saragat, di "obiettiva collusione con il fascismo". L'elaborazione della Carta si svolse mentre crescevano reciproche accuse di mancanza di propositi democratici e, in aggiunta, si risentiva delle tensioni di campagna elettorale per il voto amministrativo in importanti città da Roma a Palermo, da Genova a Napoli, da Torino a Firenze.

In particolare, il risultato delle elezioni del 10 novembre 1946 destabilizzò la Costituente, dato l'arretramento socialista e democristiano, mentre crescevano le destre d'ispirazione monarchica e mussoliniana. I comunisti non avanzavano ma, con la crisi socialista, diventavano così, da allora, il primo partito di sinistra in Italia, andando a costituire l'"anomalia" a cui si attribuirà la difficoltà di dare vita ad una alternativa di governo alla DC nel quadro della "guerra fredda". La tensione in seno ai socialisti – tra autonomisti di Saragat e "fusionisti" di Nenni – divenne incandescente nelle settimane successive con la convocazione improvvisa, all'inizio di dicembre, del congresso straordinario da parte di Nenni per modificare lo Statuto al fine di vietare le correnti. L'assise socialista sarebbe stata così teatro il 10 gennaio della scissione che avrebbe determinato le dimissioni del Presidente della Costituente, Giuseppe Saragat, e la formazione del secondo governo De Gasperi con socialisti e comunisti, senza i socialdemocratici (Psdi).

Da quel momento, 4 febbraio 1947, la commissione dei 75 non si riunì più e il lavoro di redazione proseguì attraverso il sottocomitato con, di volta in volta, integrazioni informali. Il nuovo equilibrio politico durò nemmeno tre mesi; sarebbe franato dopo l'approvazione dell'art. 7 sul Concordato da parte di DC e PCI, con l'opposizione dei socialisti.

Già il 10 marzo 1947 Pietro Nenni era stato esplicito sul carattere ormai generico e non vincolante del testo che si andava licenziando in assemblea con tre diversi governi in sei mesi: "In fondo, come per tante altre cose, dipenderà da chi avrà il mestolo in mano, dipenderà dalla volontà che il Paese esprimerà attraverso le elezioni". "Abbiamo fretta che la Costituzione sia votata – incalzava il leader socialista - abbiamo fretta che si indicano nuove elezioni".

Alla natura di compromesso e al contesto di rottura va poi aggiunto come terzo handicap il fatto che i lavori della Costituente non si svolsero in un regime di piena libertà e autonomia nazionale. Così è stato ricordato, sempre da Calamandrei, nel primo commentario della Costituzione redatto nel 1950 (insieme ad Alessandro Levi): "Nei

momenti più acuti della crisi il giuoco delle forze politiche non poté mai svolgersi liberamente, perché esse dovettero per legge di guerra accettare la disciplina imposta dal governo militare alleato, la cui volontà deve essere sempre considerata come elemento preminente, anche se non sempre apparente, di tutti i compromessi costituzionali che impedirono o rinviarono soluzioni più nette e più definitive”. E ancora: “Apparentemente a deliberarla (la Costituzione, ndr) furono chiamati soltanto i deputati della Costituente, in realtà sulle loro deliberazioni poterono operare [...] certe limitazioni e certe ingerenze che provenivano da fonte estranea”.

Va anche ricordato che tema controverso fu sin dall'origine quello della legge elettorale. Già prima dell'approvazione della Carta si era sviluppato un acceso dibattito per la riforma della legge n.74 varata per l'elezione dell'Assemblea Costituente. Quel decreto luogotenenziale del 10 marzo 1946 era frutto del dibattito tra chi sosteneva il ritorno all'uninomiale (Croce, Einaudi) e chi al proporzionale del 1919 (Sturzo). Era prevalsa questa ultima soluzione in forza del rigetto della legge redatta nel 1923 dal sottosegretario di Mussolini, Giacomo Acerbo, accusata all'epoca da Giovanni Amendola di essere propria di un “regime plebiscitario” in quanto trasferiva il diritto di scegliere il governo dal Parlamento direttamente agli elettori e che, per l'entità del premio di maggioranza, era tale che – osserva lo storico Giovanni Sabbatucci – “trasferiva il diritto di scelta dei deputati dall'elettorato al vertice dei partiti”. La legge del '46 era quindi imperniata sull'estensione dell'elettorato (suffragio femminile), il ritorno alla proporzionale, le preferenze ed il bicameralismo.

Ma già il 10 maggio 1947 il ministro degli Interni, Mario Scelba, presentava una legge di modifica proposta da una commissione presieduta dal comunista Mauro Scoccimarro in cui si prevedevano, in particolare, circoscrizioni meno ampie e collegi regionali per l'utilizzazione dei resti. Il dibattito fu acceso soprattutto per l'opposizione delle destre che ritenevano più vantaggioso per i partiti non di massa il decreto del '46. Nell'aula, sul finire del 1947, solo per pochi voti fu bocciato l'emendamento soppressivo del collegio unico e delle liste nazionali e, finalmente, all'inizio del febbraio 1948 venne licenziata la nuova legge elettorale.

La “questione elettorale” tornò quindi in Parlamento al termine della prima legislatura repubblicana che, nata con lo scontro del 18 aprile 1948, vide una drammatica contrapposizione sul varo di una nuova legge elettorale alla vigilia del ricorso alle urne del 1953. Nelle elezioni amministrative che si erano precedentemente svolte, la Dc era infatti arretrata a vantaggio delle destre (che nel Sud avevano superato il 13 per cento). Si delineava lo scenario secondo cui la somma delle opposizioni di destra e di sinistra

avrebbe impedito un governo di maggioranza secondo la proporzionale pura. Maturò quindi l'idea di una nuova legge. Un accordo fu raggiunto in tal senso dalle delegazioni di Dc, Psdi, Pri e Pli con la determinazione di un "premio di maggioranza" alla principale coalizione anche se non avesse raggiunto il 50 per cento. Ma il 1° giugno 1952 la Direzione del Psdi lo respinse (11 contro 10). Per recuperare la maggioranza al congresso straordinario del Psdi ai primi di ottobre 1952, Saragat propose una versione più blanda con il "premio" solo al superamento della maggioranza dei voti espressi. In tal senso l'accordo tra i quattro partiti di centro fu finalmente raggiunto a metà novembre 1952. Nel Psdi fu ugualmente forte la dissidenza con una scissione (il movimento "Autonomia socialista" che si raccorderà con "Unità Popolare" di Ferruccio Parri uscito dal Pri). L'accusa era di restituire alla Dc la maggioranza assoluta dei seggi con la rinuncia (da parte del Psdi e degli alleati laici) ad essere determinanti nelle aule parlamentari.

Proprio la diaspora socialdemocratica (per cui fu coniato l'epiteto "utili idioti") risulterà fatale in quanto il premio di maggioranza non scatterà per 57.000 voti con la coalizione di centro che si fermerà al 49,8 per cento dei voti per la Camera (con un arretramento della Dc dal 48,5 al 40 per cento, del Psdi dal 7,1 al 4,5 e del Pri dal 3 all'1,6). Fu soprattutto uno spostamento a destra (con monarchici e missini che avanzavano ognuno del 4 per cento mentre l'incremento di Pci e Psi fu complessivamente dell'1,7 per cento).

Il risultato archivì ogni proposito di riforma istituzionale. La "legge truffa" fu quindi abrogata a larga maggioranza l'anno successivo (mantenendo però la riduzione della legislatura del Senato da 6 a 5 anni per allinearla così alla durata della Camera).

Si aprì quindi la strada ad una stagione nel segno invece dell'"attuazione" della Costituzione. Già il dibattito parlamentare del marzo 1953 aveva evidenziato la mancanza di organi di garanzia rispetto ai quesiti insorti nell'aula. All'assenza della Corte Costituzionale si era aggiunta la mancata istituzione del referendum a cui il leader del Pci, Palmiro Togliatti, proponeva di demandare la scelta sul metodo di attribuzione dei seggi (con nuova o vecchia legge elettorale) facendo coincidere elezione dei deputati e referendum istituzionale come già avvenuto il 2 giugno 1946.

Prese così corpo la tesi della "Costituzione inattuata" (secondo la formula usata da Achille Battaglia nel suo saggio edito da Laterza nel 1955 nel volume a più voci dedicato al primo decennale della Liberazione) e "Costituzione inattuata" fu anche il titolo con cui l'"Avanti!" pubblicò nel febbraio 1955 il saggio di Calamandrei dedicato alla Costituzione nel primo decennale della Liberazione. Quella ricorrenza divenne lo scenario dell'avvio della nuova stagione di ricomposizione dell'unità antifascista

nazionale nel quadro di una Resistenza e Costituzione dichiarate “incompiute”.

Di ciò fu solenne espressione il discorso tenuto dal Presidente della Camera, il democristiano Giovanni Gronchi, il 22 aprile nell’aula di Montecitorio dove declamò: “L’aspirazione [...] del movimento della Resistenza, verso uno stato popolare, cioè basato più largamente sul consenso popolare, verso uno stato che assicuri maggiore giustizia [...] è tuttora come un germe vivo che fermenta, anche se non ha dato i suoi frutti”. Al termine il deputato socialdemocratico Domenico Chiaramello chiese che il messaggio di Gronchi “venga affisso in tutte le città, in tutti i comuni, in tutti i villaggi d’Italia”. La proposta fu approvata per acclamazione e pochi giorni dopo, il 29 aprile 1955, Gronchi fu eletto presidente della Repubblica, al quarto scrutinio, con 658 voti su 833.

Il nuovo Capo dello Stato fu quindi parte attiva nel far approvare istituti previsti dalla Costituzione a cominciare dalla Corte suprema nel 1956, il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (Cnel) nel 1957 e il Consiglio superiore della magistratura (Csm) nel 1958.

La stagione di “attuazione della Costituzione” si sarebbe prolungata negli anni Sessanta, all’inizio del centro-sinistra, secondo quella che il costituzionalista Enzo Cheli avrebbe definito “la seconda fase di attuazione della Costituzione” (’62-’64) con leggi quali la nazionalizzazione dell’energia elettrica, la scuola media unica, l’ammissione delle donne in tutti gli impieghi pubblici, la programmazione economica e la riforma della censura. Era un richiamo al carattere “programmatico” della Carta.

In questo quadro la richiesta di modifiche costituzionali divenne una istanza considerata “di destra” soprattutto quando si sosteneva il presidenzialismo. La considerazione negativa del presidenzialismo era legata al giudizio sulla nascita della “Quinta repubblica” in Francia nel 1958, tratteggiando il gollismo come sinonimo di fascismo e sollevando così una duratura “eccezione di infamia” sulla riforma costituzionale in senso presidenziale: “In Francia – affermava Togliatti nel giugno 1958 – verrà fatta una costituzione sottoposta a referendum così come hanno fatto a suo tempo Mussolini e Hitler, come aveva fatto prima Napoleone III”.

Negli anni Sessanta l’unica iniziativa autorevole per sollecitare una riforma costituzionale fu quella di Antonio Segni che, come Capo dello Stato con messaggio alle Camere, sollecitava la modifica dell’art. 85 per evitare la rieleggibilità del presidente della Repubblica. La richiesta, mossa dal desiderio di cancellare l’esistenza del “semestre bianco” che impedisce lo scioglimento anticipato delle Camere nell’ultima parte del settennato, cadde nel vuoto.

All’inizio degli anni Sessanta un dibattito su modifiche istituzionali e costituzionali

si svolse soprattutto a livello culturale con taglio “ingegneristico”: divisione del lavoro tra le Camere e delegificazione, primi abbozzi di modifica della forma di governo e sistema elettorale maggioritario. Nel 1964 si registrarono le proposte di finanziamento pubblico dei partiti che collegavano tale istituzione a vincoli statutari, in particolare sul regime di democrazia interna, e a una limitazione del voto palese alle Camere che determinarono una posizione negativa del Pci. Nel 1966 si discusse la tesi del cosiddetto “governo di legislatura” con elezione contestuale delle Camere e del presidente del consiglio e scioglimento automatico in caso di sfiducia. A ciò si aggiunsero le riflessioni critiche sul bicameralismo con, nel 1969, la proposta di trasformare il Senato in Camera delle Regioni o di interessi e categorie sociali.

Sul piano politico, tra il 1955 ed il 1968, prese corpo allora una riforma istituzionale *di fatto* con il tentativo di dar vita ad un bipolarismo di stampo europeo, superando quel che il sociologo Giorgio Galli definiva, nel 1966, come *il bipolarismo imperfetto* italiano. Dall'indomani della sconfitta del centrismo sia nel Psdi sia nel Psi si fece strada la considerazione autocritica del “suicidio” rappresentato dalla rottura del '47 che tolse il titolo di primo partito della sinistra ai socialisti vedendo quindi il partito di Saragat subalterno alla Dc e quello di Nenni al Pci. Prima ancora dei traumi che avrebbero determinato la rottura del patto di unità d'azione tra Psi e Pci nel 1956, sia nel Psdi (dopo la sconfitta elettorale del 1953) sia nel Psi (con il congresso del 1955) si delineò una politica di ricomposizione che fu sancita dall'incontro diretto tra Nenni e Saragat a Pralognan nel 1955. Da allora con andamenti alterni e contraddittori (determinati soprattutto da una forte presenza filocomunista nel Psi che, all'inizio del 1957, mise in minoranza Nenni e bloccò il cammino autonomista) vi fu il tentativo di riformare lo scenario istituzionale dando vita a un nuovo soggetto terzaforzista. Esso ebbe come punto di arrivo nel 1966 la riunificazione tra Psi e Psdi nel segno dell'Internazionale socialdemocratica europea, ma veniva osteggiato nella sua credibilità da una politica di collaborazione con la Dc oltre che dal permanere nella Carta dell'Unificazione del richiamo al marxismo. Si realizzò così un partito unificato Psi-Psdi con ancora la falce e martello del Komintern nel simbolo e nel quadro di una collaborazione organica con la Dc in coincidenza con l'esplosione della contestazione del '68.

Alla fine degli anni Sessanta si registrarono quindi il tramonto del progetto terzaforzista e la cristallizzazione di un “bipolarismo imperfetto” che abbandonava però la contrapposizione frontale. Già nel febbraio 1968 Giovanni Spadolini coniava l'espressione “Repubblica conciliare”. Nel quadro della crisi dell'alleanza organica tra Psi e Dc e dell'affermarsi del “compromesso storico” da parte comunista, dopo il

Sessantotto iniziò una stagione consociativa che venne definita di nuovo “patto costituzionale” con una serie di provvedimenti che avrebbero privilegiato il confronto assembleare: dallo Statuto dei lavoratori alla nascita delle Regioni, dal compromesso sulla istituzione congiunta di divorzio e referendum fino a nuovi regolamenti di Camera e Senato con la valorizzazione delle commissioni parlamentari e della conferenza dei capigruppo con parere unanime (febbraio 1971).

Con tale “centralità” del Parlamento rispetto all’esecutivo, in un contesto di accordo diretto Dc-Pci, dall’inizio degli anni Settanta la formula di “arco costituzionale” sostituì quella della “delimitazione della maggioranza” su cui era originariamente nato il centro-sinistra nel 1964.

In contraddizione rispetto al consociativismo parlamentare prese forma il movimento referendario che, a partire dalla vittoria laica nella consultazione sul divorzio nel 1974, si sviluppò come una sorta di “contropotere” extraparlamentare e di movimento di modifica istituzionale.

A rilanciare i temi di riforma istituzionale o comunque del sistema politico contribuì, in quel 1974, l’esplosione dello scandalo dei finanziamenti ai partiti (Pci compreso) da parte dell’Unione petrolifera. Si aprì così la strada, presentata come rimedio e fuoriuscita dal sistema delle tangenti, alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Il dibattito su di essa vide emergere la necessità di modifiche istituzionali ed in particolare della legge elettorale con particolare riferimento al sistema delle preferenze.

Una testimonianza significativa è tratta dai verbali della Direzione del Pci dell’epoca che, data la natura particolarmente riservata delle riunioni, offrono prese di posizione molto chiare sul modo in cui era considerato il nesso tra finanziamento della politica e legge elettorale.

“Nell’opinione pubblica – avvertiva l’ex presidente della Costituente Umberto Terracini - questa legge è considerata come un’ulteriore prova che i partiti sono delle sanguisughe, una nuova manifestazione dell’avidità della classe politica”.

Per dare una risposta a questo timore venivano delineate proposte innovative che avrebbero potuto accompagnarla quali il voto ai diciottenni e l’abolizione delle preferenze. Su quest’ultimo tema i dirigenti comunisti però si dividevano in modo radicale. “Se manteniamo il sistema delle preferenze, - affermava Ferdinando Di Giulio - il finanziamento pubblico dei partiti si presenta come una buffonata”. E Giorgio Amendola sottolineava le ragioni politiche dell’abolizione delle preferenze: “È una vera piaga. Cosa ha salvato finora la Dc dalle scissioni? Il fatto di prendere, con le preferenze, voti di destra e di sinistra”. Ma, sul fronte opposto, Nilde Iotti replicava in modo

polemico: “L’abolizione totale delle preferenze ... rafforza grandemente il peso delle segreterie dei partiti. L’elettore si vedrebbe ancora più incapsulato, senza libertà di scelta”.

In conclusione anche il Pci lasciava cadere le richieste innovative e si uniformava agli orientamenti prevalenti nei partiti di governo che lasciavano ampia discrezionalità nella gestione del finanziamento pubblico. Il relatore Alessandro Natta concludeva: “Non è previsto nessun controllo amministrativo. La legge prevede la pubblicazione dei bilanci. Nella forma prevista – pubblicazione sulla stampa e consegna alle presidenze delle Camere delle entrate e delle uscite – sembra in linea di massima accettabile”.

Dopo il risultato del 12 maggio 1974, in particolare per iniziativa radicale, lo schieramento laico e di sinistra tentò di usare, a sua volta, il referendum abrogativo per imporre modifiche legislative di valore istituzionale o per contestare norme della legge Reale e poi della legge Cossiga sull’ordine pubblico, per l’abolizione dell’ergastolo e il finanziamento pubblico ai partiti con quesiti posti al voto l’11 giugno 1978 e, successivamente, con quattro referendum portati al voto in coincidenza con il referendum per l’abrogazione della legge sull’aborto promosso da movimenti di ispirazione cattolica nel 1981. Nessun referendum abrogativo ebbe successo, ma il favore espresso all’abolizione del finanziamento pubblico fu di estrema rilevanza con il 43,6 per cento dei consensi.

A ciò si aggiunse una crescente insoddisfazione verso il consociativismo in quanto, con la centralità assembleare, determinava freni in ordine alla governabilità e alle esigenze di decisione.

La crisi della politica del “compromesso storico”, con l’uscita dalla maggioranza del Pci nel 1979, creò le condizioni, nella riedizione dell’alleanza di centro-sinistra, per il lancio da parte del Psi della politica cosiddetta della “Grande Riforma”. La proposta craxiana nasceva con alle spalle la contestazione mossa da Norberto Bobbio alla mancanza di teoria dello Stato in Gramsci ed al pregiudizio marxista di considerare la materia istituzionale come sovrastruttura.

La “riforma istituzionale” agì nel Psi come bussola per il superamento della centralità della “questione comunista” e per riqualificare la rinnovata alleanza con la Dc. Questa svolta socialista (secondo un superamento della *politica riformatrice* intesa in termini di programmazione e nazionalizzazione a vantaggio di una *politica riformista* come accettazione della economia di mercato e del sistema di alleanze occidentali) apriva la strada alla necessità di una revisione della macchina statale in termini di risanamento e di modernizzazione. Le tesi socialiste furono abbozzate in un contesto di continue incertezze nel vertice del partito fino ad una sua stabilizzazione con il congresso di

Palermo del 1981 (che approvò l'elezione diretta del segretario del partito) e la Conferenza programmatica di Rimini del 1982 dove la rivendicazione della presidenza del consiglio socialista fu tratteggiata in termini di presidenzialismo che, a differenza del maggioritario, avrebbe valorizzato il ruolo determinante dei partiti e dei leader intermedi.

Ricostituendo il governo nell'agosto del 1982, Giovanni Spadolini aveva recepito la rinnovata attenzione alle riforme istituzionali espressa anche dalla Dc e dal Psi sollecitando nuove leggi, dalla amministrazione giudiziaria a quella degli enti locali, e una "controriforma" dei regolamenti parlamentari (con maggior limitazione del voto segreto).

L'incarico dato nell'estate 1982 alle commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento si risolse però in due separate relazioni ai presidenti delle Camere con "note conclusive" di singoli membri che evidenziavano il crescere di una certa sensibilità sulla tematica (compresa la riforma dell'ordinamento giudiziario), ma anche l'assenza di accordo tra le forze politiche in un contesto che, nell'autunno del 1982, già prefigurava un nuovo scioglimento anticipato delle Camere.

Quando il leader del Psi, Bettino Craxi, dopo le elezioni del 1983, raggiunse l'obiettivo della guida del governo i propositi di riforma istituzionale assunsero forma più impegnativa e si istituì una commissione bicamerale la cui presidenza fu assegnata, caduta la candidatura del democristiano Amintore Fanfani, al liberale Aldo Bozzi che si rivolse ai partiti in quanto "malati che devono diventare medici". L'attenzione si concentrò su cinque articoli – 92, 93, 94, 95 e 96 – che riguardavano la forma di governo.

L'iniziativa di "grande riforma" vedeva però, al momento del decollo, il suo originario proponente, il Psi, con limitati margini di iniziativa avendo il proprio leader garante della coalizione di cinque partiti. Protagonista divenne la Dc che, mal accettando la perdita di Palazzo Chigi, aveva come priorità quella di ridimensionare il "diritto di interdizione" dell'alleato minore.

Il dibattito istituzionale veniva quindi impostato dalla leadership democristiana come occasione di un tavolo parallelo a quello politico ricercando una convergenza con i comunisti su ipotesi di superamento del sistema proporzionale a favore del maggioritario in cui il confronto avrebbe messo in primo piano la scelta tra Dc e Pci.

Si aprì così un acceso dibattito in seno al Partito comunista che era tradizionalmente per la proporzionale sulla scia della battaglia contro la "legge truffa". Nei verbali della Direzione del Pci emergono pareri favorevoli al maggioritario, ma con venature diverse. Per Enrico Berlinguer esso è visto positivamente al fine di contrastare, d'intesa con la Dc, la "centralità" socialista che soprattutto negli enti locali si traduceva in bruschi rovesciamenti di alleanze in cambio della guida delle giunte locali. È così che il segretario

del Pci si dichiarava favorevole a “necessarie aggregazioni di forze attorno a due poli”. Da parte sua Giorgio Napolitano guardava al maggioritario auspicando l’evolversi verso una dialettica “europea”. “Con il sistema elettorale vigente – dichiarava Napolitano - da 40 anni siamo all’opposizione. Lavoriamo o no per una prospettiva di alternativa?”.

Forti erano però le resistenze di chi difendeva la proporzionale come architrave dell’originaria impostazione costituzionale in particolare da parte di Nilde Iotti, ora presidente della Camera dei Deputati, che si pronunciava contro quelle che bollava come soluzioni “*alla francese* che noi abbiamo sempre combattuto”. Contro il maggioritario erano anche Giancarlo Pajetta, Alessandro Natta ed Armando Cossutta.

La posizione comunista rimase quindi incerta. Nel corso delle riunioni Enrico Berlinguer si dichiara favorevole alla riforma del bicameralismo giungendo a condividere il monocameralismo mentre Giorgio Napolitano torna a caldeggiare il superamento della proporzionale e l’eliminazione delle preferenze a vantaggio dell’uninomiale: “Le preferenze è tema delicato col dilagare della corruzione. Dobbiamo puntare su collegi uninominali, anche se ciò rafforza i poteri delle segreterie. Ma, al contrario, il rapporto tra candidato al collegio uninominale e l’elettorato è quello che anche oggi è il più forte e significativo. (...) Sistema elettorale: è bene riflettere se il nostro sistema elettorale sia veramente in grado di favorire anche uno schema di alternativa tra raggruppamenti diversi (uno con la Dc, uno con il Pci). Il sistema proporzionale è stato concepito in una fase di governo di grande coalizione”.

L’esplosione dello scontro tra Craxi e il Pci sul decreto riguardante la scala mobile sembrò aprire spazio favorevole all’iniziativa “parallela” di De Mita volta a ridimensionare il premier socialista con un rapporto diretto con il Pci sulle riforme istituzionali.

Protagonista di questa fase fu il costituzionalista democristiano Roberto Ruffilli, (che, “simbolo” della riforma dello Stato, sarebbe poi stato assassinato dalle Brigate Rosse il 16 aprile 1988 all’indomani dell’ingresso di Ciriaco De Mita a Palazzo Chigi). Con la relazione al Consiglio nazionale della Dc del settembre 1984, Ruffilli proponeva una “equilibrata riduzione del numero dei parlamentari”, una “specializzazione” del Senato e un potenziamento della presidenza del Consiglio. Centrale era la riforma elettorale che prevedeva un “correttivo della proporzionale” ed un “patto politico tra i partiti in grado di dar vita a un comune programma di governo” con, quindi, “premio di maggioranza”. In questo quadro si delineava la possibilità di un doppio turno. Contro il “premio di maggioranza” era Pietro Scoppola che temeva il rischio che esso provocasse un isolamento politico della Dc.

Infatti se il Psi, come partito del presidente del Consiglio, si tenne defilato, la dura

opposizione al “premio” che alterava la proporzionale venne assunta dai partiti laici ed in particolare dal Pri di Spadolini che insorse trovando rassicurazioni nel Pci di Natta, che, dopo la scomparsa di Berlinguer, vedeva prevalente la difesa della proporzionale nonostante il parere contrario in seno alla Direzione di Napolitano (“Siamo rassegnati a restare all’opposizione?”).

Si trovò comunque una linea di mediazione nella commissione Bozzi per un testo conclusivo che veniva approvato da Dc, Psi, Pli e Pri con l’astensione del Pci e del Psdi. “L’accordo tacito fra i partiti – commentò polemicamente Pietro Scoppola – fu quello di non mettere ai voti nessuna proposta concreta”.

La commissione proponeva così di “aggiornare” la prima parte della Costituzione con modifiche riguardanti la tutela della salute, dell’ambiente dei beni culturali, del pluralismo nei mass media, dei disabili. Per quanto concerne la Forma di Stato, prevedendo una riduzione del numero dei deputati, si accantonava il presidenzialismo e si valorizzava la figura del presidente del Consiglio a cui il Parlamento accordava la fiducia preventiva affidandogli così la facoltà di proporre al Capo dello Stato nomina ed eventuale revoca dei ministri. La fiducia al governo sarebbe stata votata a Camere riunite.

L’inasprirsi della conflittualità politica in vista del referendum sulla scala mobile portò quindi nel gennaio 1985 ad una bonaria conclusione della bicamerale Bozzi con le proposte formulate dai 40 commissari affidate alla commissione Affari costituzionali della Camera che non ne iniziò mai l’esame.

Si depositarono successivamente singole proposte di legge. Nel novembre 1986 Dc e Pci formalizzarono due proposte di legge sulla correzione del bicameralismo e sua volta lo stesso Aldo Bozzi presentò un testo che prevedeva la riduzione dei parlamentari (da 630 a 514 deputati, da 315 a 282 senatori) e la differenziazione tra i due rami del Parlamento con alla Camera il compito di fare le leggi ed al Senato il controllo dell’attività di governo (salvo che il governo o un terzo dei senatori chiedessero la seconda lettura di un testo approvato dalla Camera).

Nel 1986 il Pci proporrà l’abolizione del Senato e la riduzione dei parlamentari da 945 a 420 sottolineando che la metà dei 123 parlamenti del mondo occidentale sono unicamerale.

Il tema della magistratura avrà invece sviluppi con l’avvio dell’iter di riforma del codice di procedura penale promossa da Giuliano Vassalli, ministro socialista della Giustizia. Con il nuovo codice si sancì il passaggio dal processo inquisitorio al rito accusatorio (con la centralità del dibattimento per la formazione della prova) e la terzietà del giudice mettendo accusa e difesa sullo stesso piano (venne a cessare il posizionamento

del pm in aula a fianco dei giudici).

La sua adozione vide in particolare valorizzato il ruolo del pm come “dominus” delle indagini. Tale risultato, voluto in particolare dai socialisti che intendevano così sottrarre autonomia di iniziativa a carabinieri e polizia, implicava una forte specializzazione professionale per la figura dell’inquirente con la conseguente separazione rispetto alla magistratura giudicante. Ma tale soluzione fu accantonata per l’opposizione mostrata dall’ANM in proposito.

L’intensificarsi della legislazione d’emergenza, dopo il terrorismo, per contrastare la mafia si tradusse in nuove disposizioni per l’uso dei “pentiti” e i requisiti di “prova” che consentiranno indagini e condanne più veloci anche nei procedimenti che, a partire dal 1992, saranno dedicati ai reati connessi alla violazione del finanziamento pubblico ai partiti.

Dopo la rottura tra Dc e Psi che portò nel 1987 alle dimissioni del governo Craxi e, nuovamente, ad elezioni anticipate, il tema delle riforme istituzionali rimase vivo. Il Psi alla riforma dello Stato centrale aggiunse quella degli enti locali con il Senato delle Regioni. Da parte sua la Dc va al voto con un progetto di riforma del sistema elettorale che è un mix di proporzionale e maggioritario guardando ai sistemi francese e tedesco con l’elettore che esprime due voti: uno per il partito ed uno per la coalizione. Al fine di coinvolgere il Pci, De Mita propone di ripartire il “premio”: la maggior parte dei seggi al primo partito (o alla coalizione vincente) e la restante quota al principale partito d’opposizione (le ipotesi vanno dal 60-40 al 75-25 per cento).

La piattaforma della segreteria democristiana viene però contestata durante la campagna elettorale con un “Documento dei 39” sottoscritto da Forlani, Andreotti e Donat Cattin insieme a “Comunione e Liberazione” contro il bipolarismo esprimendo il timore di incrementare derive laiciste.

Dalla segreteria del partito si differenziano anche altri parlamentari che però auspicano in modo più marcato il maggioritario. È in quell’occasione che decolla la Lega per la riforma elettorale promossa da Mario Segni con una novantina di parlamentari, che propone l’adozione del sistema uninominale di tipo francese (ballottaggio con doppio turno) o inglese (uninominale secco).

Da parte sua il Psi reagisce insistendo sull’elezione diretta del Capo dello Stato e a tal fine chiede l’istituzione del referendum propositivo che, in alternativa alle commissioni bicamerali, apra la strada di riforme istituzionali attraverso iniziativa popolare.

Le elezioni politiche del giugno 1987 videro premiata l’alleanza conflittuale Dc-Psi con un’avanzata dei due principali partiti di governo (dal 32,9 al 34,3 la DC e dall’11,4 al 14,3 il Psi) e un arretramento comunista (dal 29,9 al 26,6). Anche i tre partiti minori

di governo hanno perso voti e prosegue la tensione tra i vertici della Dc e del Psi che sfocia nella nomina di Gorla a capo del governo per il perdurare del veto socialista contro il segretario della Dc e la celebrazione dei referendum, promossi dai radicali con l'appoggio dei socialisti e dei liberali, sulla responsabilità civile dei magistrati e l'abbandono del nucleare. Sull'onda del "caso Tortora" e della catastrofe di Chernobyl anche Dc e Pci rinunciarono ad opporsi e si dichiararono favorevoli all'iniziativa referendaria. Per la prima volta l'abrogazione fu approvata. Le centrali nucleari vennero chiuse mentre per la responsabilità civile dei magistrati venne poi approvata (da Dc, Psi e Pci) una legge che tutelava i magistrati dirottando sullo Stato l'azione di rivalsa. (Quando poi presso la Corte europea di Strasburgo l'Italia continuò a registrare condanne con un onere nel bilancio statale che avrebbe dovuto attivare la Corte dei Conti nei confronti dei singoli magistrati, il Parlamento della "Seconda Repubblica", con apposito provvedimento, ostacolò l'accesso alla Corte Europea e definì "tetto" e tempi del risarcimento in modo da tranquillizzare i magistrati eventualmente colpevoli).

Con l'arrivo di Ciriaco De Mita a Palazzo Chigi nell'aprile del 1988, il tema delle riforme istituzionali tornò quindi all'ordine del giorno, sulla base di un iter che era stato nuovamente avviato dalle Camere nel dicembre 1987.

Anche in quel caso esso assunse la parvenza della ricerca di un "tavolo parallelo" per un rapporto preferenziale tra Dc e Pci al fine di ridimensionare la pressione socialista sulla leadership democristiana. La Dc insistette quindi per la scelta della maggioranza e non del capo dell'esecutivo da parte dell'elettore dichiarandosi contraria anche all'elezione diretta del Sindaco. L'ascesa di Achille Occhetto al vertice comunista sull'onda della sconfitta elettorale, con la nomina a vicesegretario, sembrò schiudere una prospettiva positiva a questa aspirazione di De Mita. Il Pci in novembre approvava la relazione di Occhetto al Comitato Centrale sulle riforme istituzionali in cui egli si dichiarava contrario al presidenzialismo in quanto "occorre un organo di garanzia della vita democratica", mentre sembrava più disponibile al sistema maggioritario in quanto "il voto deve dire quale maggioranza deve governare" e pertanto, aggiungeva, "occorre individuare il meccanismo elettorale più adatto a questo fine". Occhetto auspicava pertanto una prospettiva di "alternanza programmatica" accompagnandola con la disponibilità, nell'immediato, a governi transitori basati sul primato dei programmi al fine di varare le riforme istituzionali che vedessero un largo consenso dalla Dc al Pci.

I margini di manovra di De Mita, stando a Palazzo Chigi con l'appoggio di Craxi, si riveleranno però non ampi come era già accaduto a Craxi quando era 'premier'. Il dibattito parlamentare si svolse nel maggio 1988, ed in concreto il lascito di questa fase

del dibattito sulle modifiche istituzionali sarà la modifica dei regolamenti parlamentari, con una forte limitazione del voto segreto come auspicava il leader socialista quando era a Palazzo Chigi. Le possibilità di intesa tra Dc e Pci saranno quindi spente con il precipitare verso la crisi e con il congresso socialista del maggio 1989 che porterà alla sostituzione di De Mita con Giulio Andreotti.

Nella bozza di accordo che Andreotti propose a Craxi vi era una ripresa dell'impegno per riforme istituzionali con l'apertura al semipresidenzialismo. E cioè: se dopo le prime votazioni in cui si richiede la maggioranza qualificata nessuno viene eletto in Parlamento si passa all'elezione diretta. Si trattava di una posizione di mediazione che teneva conto del fatto che la Dc aveva preso posizione contraria sul presidenzialismo come sul monocameralismo ed il collegio uninominale "all'inglese".

Dopo la caduta del Muro di Berlino, il venir meno dello scenario della "guerra fredda" implicava un generale riposizionamento dei soggetti politici con conseguenti modifiche del quadro istituzionale.

Non mancavano in tale contesto l'emergere di nuovi soggetti come la Lega Lombarda (che conquistò il 20 per cento in Lombardia nelle elezioni regionali del 1990) ed il movimento referendario di Mario Segni che raccoglieva firme trasformando di fatto il referendum da abrogativo in propositivo. La cancellazione di brani legislativi era infatti finalizzata a istituire un sistema maggioritario nelle elezioni comunali, la riduzione delle preferenze da tre ad una alla Camera e l'uninominale a turno unico per il Senato. Tre referendum definiti da Giuliano Amato per il Psi "incostituzionalissimi".

All'inizio del febbraio 1991, al congresso di trasformazione del Pci in Pds, il segretario Achille Occhetto si rivolgeva alla DC dichiarandosi disponibile a "concordare una riforma elettorale che favorisca l'alternarsi di due blocchi al governo del Paese". Due settimane dopo il presidente della Camera, Nilde Iotti, proponeva la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni con l'appoggio dei capigruppo del Pci e del Psi, ma registrando la ferma opposizione del presidente del Senato, Giovanni Spadolini, leader del Partito repubblicano passato all'epoca all'opposizione. Il presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, interveniva quindi per dichiarare che non esistevano condizioni per le riforme istituzionali nella legislatura.

Intanto si sviluppava l'iniziativa di Segni, dopo che la Corte Costituzionale aveva autorizzato il solo quesito sulla preferenza unica.

Dopo il successo del referendum di Mario Segni sulla preferenza unica, il 9 giugno 1991, la Dc – accantonando il complesso delle riforme istituzionali – rilancia la riforma elettorale in vista del rinnovo delle Camere del 1992, prospettando un sistema

maggioritario temperato nel senso di un accantonamento del premio di maggioranza e di una riduzione dell'ampiezza dei collegi elettorali (sulla base di un testo della commissione affari Costituzionali della Camera imperniato su riforma del bicameralismo e delle autonomie regionali che sarà portato in aula nel luglio 1991). In alternativa al presidenzialismo sostenuto dai socialisti i democristiani propongono il "cancellierato", il premier nominato non più dal Capo dello Stato, ma dalle Camere.

A sua volta il Pci, ribadita l'ostilità al presidenzialismo, propone il doppio turno e cioè, afferma Occhetto, "una prima tornata dove si vota il partito del cuore, e una seconda dove si vota per la coalizione di governo".

Quel momento di rinnovato impegno sulle riforme istituzionali trova come elemento propulsore il messaggio del Presidente Cossiga alle Camere il 26 giugno 1991.

L'iniziativa di Cossiga fu diversamente accolta e, di fatto, non condivisa dai tre principali partiti. Cossiga infatti accompagnò il messaggio alle Camere con un intervento televisivo a reti unificate in cui si rivolgeva direttamente al Paese affermando: "Le istituzioni sono smarrite. (...) Ai signori del Parlamento dico: basta con rinvii. Ora spetta al Parlamento discutere e deliberare. Domani, a voi, il popolo italiano!".

Sebbene Cossiga auspicasse un "nuovo patto nazionale" e dichiarasse che "nulla ora impedisce" che il partito di Occhetto "prenda risolutamente posto, qualora lo voglia, nei grandi schieramenti politici e partitici europei", Massimo D'Alema commentava: "Le proposte di Cossiga sono quelle del piano della P2". D'altra parte l'appello di Cossiga di far coincidere il processo di riforme istituzionali con una nuova formula di governo che una sintesi del Quirinale tratteggiava come "un governo di grande coalizione garantito nel suo equilibrio interno da una presidenza neanche tendenzialmente sospettabile di egemonia" - e cioè né democristiana né craxiana - determinava la presa di distanza anche da parte degli altri due principali partiti.

La Dc giudicò negativamente l'iniziativa ed aprì la contestazione della sua legittimità in assenza di controfirma da parte del presidente del consiglio Giulio Andreotti. Fu quindi il vicepresidente del consiglio socialista - Claudio Martelli, ministro della giustizia - che controfirmò il messaggio del Quirinale. Ricorda Martelli: "L'idea che Cossiga aveva in testa era quella di farsi prolungare il mandato presidenziale per due anni per realizzare la riforma semipresidenziale".

Craxi apparve però prudente al congresso del Psi di Bari dove, il 26 giugno, eresse a suo modello una citazione di Ugo La Malfa: "Se capeggiassi un movimento di rivolta al sistema, avrei tre, quattro milioni di voti. Non li potrò mai avere questi voti. Sono un uomo del sistema, della democrazia così come è nata dalla Liberazione, mi muovo nel quadro dei partiti".

Nel dibattito parlamentare introdotto il 23 luglio 1991 da un testo comune in cui la Iotti e Spadolini ricordavano le riforme istituzionali già varate (riforma della presidenza del consiglio, la legge sulle autonomie locali, le norme sulla responsabilità civile dei magistrati, la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici, la riforma della contabilità pubblica, il nuovo procedimento amministrativo, la legge comunitaria, la riforma dei regolamenti parlamentari e l'avvio della riforma del bicameralismo) a contestare Cossiga fu principalmente Oscar Luigi Scalfaro: "Quando il Capo dello Stato fa intendere di preferire la Repubblica presidenziale rispetto a quella parlamentare, si mette in contrasto con le parole e lo spirito della Costituzione. L'appello generico al popolo sovrano può portare a situazioni pericolose".

Da parte sua il Psi, con l'intervento di Giuliano Amato, definiva la proposta del maggioritario una riedizione non solo della "legge truffa" del 1953, ma della legge Acerbo del 1923. Per i socialisti il maggioritario rappresentava "il tentativo di dare la maggioranza per legge a chi non la riceve dal corpo elettorale". A sua volta Mario Segni evocava il pericolo fascista contro il presidenzialismo di Craxi paragonandolo a Mussolini.

Il Pri, di fronte al maggioritario della Dc, apriva sul presidenzialismo (che era stato una tradizionale proposta del partito d'azione). "La Repubblica presidenziale – dichiarava Giorgio La Malfa – non uccide il Parlamento".

I toni si infiammavano con Psi, Pli e missini favorevoli a Cossiga, mentre radicali, Rifondazione comunista e Democrazia Proletaria ne chiedevano le dimissioni. Nel Pci cresceva la tensione con Giorgio Napolitano che il 25 luglio (in un'intervista a Marcello Sorigi su "La Stampa") contestava gli applausi comunisti a Scalfaro: "Non credo che lo si possa applaudire per la linea che sostiene se si vuole una profonda riforma del sistema istituzionale politico ed elettorale". E si dissociava da "ogni tentazione di accordi striscianti o di manovre di collusione con la Dc con l'obiettivo dell'isolamento del Psi". Lo stesso giorno Pietro Ingrao in un pubblico dibattito con D'Alema incalzava il vertice del Partito. Titolava "L'Unità": "Occhetto scelga, o me o Napolitano".

Di fronte all'acuirsi della tensione Pci e Psi concordavano un raffreddamento e nella fase conclusiva sia Occhetto sia Craxi intervenivano accantonando asprezze polemiche.

In conclusione, dopo la iniziale impennata che sembrava prefigurare il voto a ottobre, il dibattito parlamentare si concludeva con un nulla di fatto ed un generale consenso a rinviare ogni riforma, anche elettorale, a dopo le elezioni del 1992.

Il Capo dello Stato si sentì smentito e rifiutò di ricevere i presidenti delle Camere, Spadolini e Iotti, che avrebbero dovuto riferire al Quirinale sull'esito del dibattito.

Si sanzionò incapacità e/o rifiuto di procedere ad un'autoriforma del sistema politico

con l'incrociarsi di contemporanee ipotesi - sia di alleanza programmatica sia di contrapposizione frontale - tra Dc e Pci, tra Dc e Psi, tra Pci e Psi. La conclusione del dibattito parlamentare del luglio 1991 fece quindi calare il sipario sulla scena delle riforme istituzionali.

Per valutare la mancata autoriforma del sistema politico, anche dopo la fine della "guerra fredda", va tenuto presente che l'orizzonte strategico della sinistra italiana, sia pur nobilitato dal richiamo all'unità antifascista per l'attuazione della Costituzione, ha sempre avuto come obiettivo - da Togliatti a Craxi, da Saragat a Berlinguer - andare al governo con la Democrazia Cristiana.

Vi fu un'interruzione nelle elezioni del 1948, ma, successivamente l'obiettivo del Pci e del Psi già all'inizio degli anni cinquanta, quando ancora erano "stalinisti", era la ripresa della collaborazione con il partito di maggioranza relativa auspicando il prevalere, nel suo seno, delle correnti progressiste contro quelle conservatrici. L'"alternativa" sarà quindi brandita essenzialmente come azione di disturbo: negli anni settanta dal Psi contro il "compromesso storico" Dc-Pci e negli anni ottanta dal Pci contro la "governabilità" Dc-Psi (dando vita in pari tempo alle prime esperienze di giunte Dc-Pci nei Comuni).

L'unico spiraglio concreto per un possibile sviluppo di una dialettica "europea" fu rappresentato dalla prospettiva presidenzialista avanzata dai socialisti, ma che venne all'epoca da un lato, ritenuta dagli osservatori di sinistra "sostanzialmente di destra", "più sudamericana che gaullista" (Piero Craveri) e dall'altro sostenuta dai socialisti senza legarla ad una rottura con i democristiani. A sua volta, tra il 1982 e il 1991, il maggioritario fu proposto dalla Dc con l'appoggio del Pci soprattutto come minaccia al fine di contrastare il presidenzialismo. Un contenzioso decennale secondo un neutralizzarsi a vicenda.

Nell'undicesima legislatura i lavori della bicamerale istituita dopo le elezioni del 1992 furono terremotati dagli sviluppi delle inchieste giudiziarie con il suo presidente, Ciriaco De Mita, dimissionario in seguito ad un avviso di garanzia e sostituito da Nilde Iotti. Quella messa in stato di accusa dei partiti di centro-destra e di centro-sinistra creò le condizioni per il passaggio al maggioritario secondo schieramenti alternativi imperniati sulle forze che erano state nell'Italia repubblicana all'opposizione e non erano al momento incalzate dalla magistratura. Il primo passo fu la modifica della legge per le elezioni amministrative che vide nell'autunno del 1993 a Roma e a Napoli l'elezione diretta del Sindaco con candidati espressi o dai neofascisti del Msi o dagli ex comunisti del Pds.

L'ITALIA E L'EUROPA

di Carlo Jean

1. Considerazioni introduttive

L'attenzione della politica e delle opinioni pubbliche europee è concentrata sulle vicende finanziarie dell'area euro. I comunicati sulle variazioni giornaliere dello spread sembrano quasi bollettini di guerra. I problemi dell'Unione Europea non sono però solo quelli economico-finanziari. Sono anche di altra natura. Lo sono soprattutto. Investono l'essenza stessa del progetto europeo. L'introduzione dell'euro li ha complicati. Taluni, per salvare l'Unione Europea propongono di abbandonare l'euro e di tornare al pre-Maastricht. Alcuni di tali problemi di fondo sono politici, istituzionali e strategici. Altri riguardano il ruolo e la collocazione dell'UE nel mondo post-bipolare, turbolento, globalizzato, sempre più frammentato anche per le disomogeneità esistenti tra i paesi emergenti. Il multipolarismo non può essere regolato da un nuovo multilateralismo, cioè da istituzioni comuni e regole condivise. Manca una nuova *governance*, che la globalizzazione richiederebbe.

Nel presente lavoro non verranno approfonditi i settori finanziario ed economico. Si approfondiranno, invece, gli aspetti politico-istituzionali dell'Unione Europea, nonché quelli della proiezione esterna dell'Europa, in particolare della politica comune estera, di sicurezza e di difesa. Pur essendo fortemente influenzati dalla soluzione della crisi finanziaria e dalla ripresa della crescita, essi hanno una loro specificità. Tali argomenti sono stati trattati nella riunione del Consiglio Europeo del dicembre 2013, il cui esito è stato insoddisfacente, quasi penoso, nell'indifferenza quasi completa delle opinioni pubbliche. Era la prima volta che si trattava, dopo oltre cinque anni dal Trattato di Lisbona, dei problemi della sicurezza e dell'industria degli armamenti, che ne costituisce componente essenziale. Eppure tali settori potrebbero assumere per l'Italia una certa rilevanza in vista della sua presidenza dell'UE nel secondo semestre del 2014.

Anche per tale evento, il nostro Paese dovrebbe migliorare il suo interfaccia con l'UE, oggi frammentato fra diversi ministeri e organismi e privo di un progetto e di una gestione unitari. A ciò sarebbe logico aggiungere le elezioni europee della primavera 2014. Non ne tratteremo dato il disinteresse delle opinioni pubbliche per le tematiche istituzionali e strategiche dell'UE e il prevalere di un inconcludente euroscetticismo di maniera, giustamente critico delle politiche d'austerità, ma che non sa proporre credibili

soluzioni alternative. Gioca al riguardo anche l'inesistenza di partiti trans-europei (e dell'elezione diretta del presidente del Consiglio Europeo). Le elezioni europee sono un semplice prolungamento di quelle nazionali. L'importanza della presidenza semestrale dell'Unione viene ingigantita per ragioni di politica interna, senza tener conto dell'esistenza di un presidente del Consiglio Europeo, con mandato di due anni e mezzo. Egli è quello che veramente conta.

Inoltre, va preso atto della strisciante ri-nazionalizzazione delle politiche estere europee, parallela al crescente protezionismo economico e populismo politico-sociale e promossa soprattutto dalla Francia e dalla Gran Bretagna. Esse certamente tendono, con l'attivismo in politica esterna e militare, ad aumentare il loro peso in un'Europa dominata economicamente dalla Germania.

Dopo una breve rassegna dell'evoluzione storica delle istituzioni europee, dei loro problemi di fondo e dell'evoluzione geopolitica dell'Europa – tuttora in rapida evoluzione sia verso Est che verso Sud e nei suoi rapporti con gli USA da un lato e con la Russia dall'altro – si approfondiranno le tendenze storiche e geografiche della politica estera italiana, determinata anche dal divario fra ambizioni e risorse e dal dualismo fra le sue dimensioni continentale e mediterranea, che riproduce in un certo senso quello fra Nord e Sud. L'esame si concluderà con un'analisi delle strutture per rendere più efficace la nostra partecipazione al sistema decisionale e gestionale dell'UE. Verranno anche affrontate le problematiche della sicurezza europea, con particolare riferimento a quelle dell'industria degli armamenti. Tale tema è particolarmente importante per l'Italia. Sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, il nostro Paese ha “giocato” – in un certo senso analogamente all'UK – le collaborazioni con l'Europa contro quelle con gli USA e viceversa. Ogni progresso verso la creazione di un'industria europea della difesa rischia – almeno teoricamente, poiché, per fortuna, Finmeccanica non si lascerà condizionare più di quel tanto nelle sue scelte industriali dal Governo - rischia di erodere tale tradizionale rendita di posizione. Non si parlerà invece più di quel tanto di politica comune di sicurezza e difesa e tanto meno di esercito europeo. È irrealistico e velleitario farlo nella situazione attuale dell'UE, se non nel quadro dell'Alleanza Atlantica di cui l'UE dovrebbe costituire un pilastro. Del resto, nel Consiglio Europeo di dicembre tali argomenti sono pudicamente passati sotto silenzio.

2. Il ridimensionamento del ruolo dell'Europa nel mondo

Le due guerre mondiali hanno ridimensionato lo status geopolitico globale

dell'Europa. Il declino non ha riguardato solo gli Stati sconfitti nel 1945: Italia e Germania, ma anche quelli formalmente vincitori: Regno Unito e Francia. L'Europa è stata distrutta e divisa. Ha perso le sue colonie. Si è smilitarizzata anche culturalmente. Il suo sogno sarebbe quello di essere una "grande Svizzera" e di ritirarsi dalle turbolenze del mondo.

Dopo la grande globalizzazione geografica del XVI secolo e grazie alla sua superiorità navale, gli Stati europei avevano dominato il mondo per cinquecento anni. Anche quelli minuscoli, come i Paesi Bassi, erano potenze globali. Oggi, tutti – anche la Germania, forse troppo grande per l'Europa è troppo piccola per il mondo - hanno un'influenza che sta divenendo sempre più solo regionale. La frammentazione politica e la fantasiosa persuasione della scomparsa dell'importanza dell'*hard power* impediscono all'Europa di contare nel mondo, malgrado la sua ricchezza economica. Non è in grado di influire in modo decisivo neppure sulle sue immediate periferie. L'hanno messo in luce l'incapacità di influire sulla situazione siriana o su quella egiziana, le operazioni del 2011 contro la Libia di Gheddafi e prima ancora gli interventi nei Balcani. Senza la *leadership* americana l'Europa non sarebbe stata neppure in condizioni di decidere d'intervenire con coalizioni ad hoc. Il problema non è tanto – o, almeno, non è solo – materiale, di capacità strategiche, anche se non sono trascurabili le dispersioni di risorse dovute alle duplicazioni fra le Forze Armate dei vari Stati. È soprattutto politico. L'Europa si sarebbe divisa. Comunque, senza il supporto logistico e operativo degli USA, non avrebbe potuto vincere agevolmente in Libia. Solo federandosi e riarmandosi (Stati Uniti d'Europa, ministro della difesa ed esercito europeo), potrebbe tornare a essere una potenza globale nel mondo sempre più dominato da "Stati- continente". Quest'ambizione è sempre esistita nel progetto europeo, a fianco degli obiettivi d'evitare nuove guerre in Europa e di promuovere sviluppo economico (riusciti) e benessere sociale (messo in dubbio dalla crisi finanziaria e dalla disoccupazione).

I razionali e illuministici progetti d'integrazione, di cui si sono fatte portatrici le *élites* più che i popoli europei (del cui nazionalismo di fondo le "avanguardie illuministiche" non si sono mai fidate), hanno fatto notevoli passi in avanti. Hanno però risentito, sin dall'inizio del progetto integrativo europea, del contrasto esistente fra la razionalità della sopranazionalità e il geloso mantenimento della sovranità da parte dei governi e dei parlamenti dei vari Stati-nazione, che spesso devono lottare per mantenersi uniti contro l'assalto delle forze della globalizzazione.

La fine della guerra fredda, con l'unificazione della Germania e il diminuito interesse degli USA per l'Europa, ha inizialmente stimolato (Maastricht, Euro) il progetto

integrativo. Ma, se l'hanno reso più indispensabile, al tempo stesso esso è divenuto più difficile da realizzare.

La crisi finanziaria ha evidenziato i limiti dell'integrazione europea, "costruzione da tempo sereno", incapace di gestire le emergenze. La crisi, trasformatasi da finanziaria in economica, sociale e politica, potrebbe promuovere nuovi progressi verso l'integrazione. Secondo gli europeisti, sarebbe un'opportunità da non perdere. Potrebbe però provocarne una regressione, se non la fine dello stesso progetto europeo. Resta aperta la possibilità di collasso finanziario in un paese dell'euro e del suo contagio sull'intera Eurozona e all'Unione Europea. Il futuro dell'Europa condiziona quello dell'Italia. La scelta europea rimane, con quella atlantica, uno dei pilastri non solo della politica estera, ma anche di quella interna italiana.

3. Progetto europeo e processo d'integrazione europea fra sovranità degli Stati e sovra-nazionalità

Il progetto d'integrazione – anche se le sue radici ideali si ritrovano nell'Illuminismo settecentesco, che cercava il modo di far cessare le continue guerre tra gli Stati europei – è divenuto più concreto a causa dei disastri provocati dalla seconda guerra mondiale e dello stimolo degli USA che, nel loro contrasto con l'URSS, volevano alleati forti e stabili. La spinta verso l'integrazione è stata comunque una sfida alla storia dell'Europa e un evento istituzionalmente inedito. Sin dalla CECA, gli assetti comunitari e quelli intergovernativi sono convissuti, in rapporti variabili, spesso instabili. L'UE e, soprattutto, l'Eurozona, rimangono un *mix* di sopranazionalità e di sovranità. La sfida fra le due ha conosciuto fasi alterne. Le crisi sono state spesso utilizzate per progredire nell'integrazione. È quanto molti sperano che possa ancora avvenire con la crisi attuale. Ma non bisogna dimenticare che dal "Compromesso di Lussemburgo" del 1965 in poi, ha avuto la meglio la sovranità. Le decisioni intergovernative hanno prevalso su quelle comunitarie. La Commissione ha visto erosi i suoi poteri. Quelli del Parlamento europeo sono inesistenti o quasi.

Oggi, è politicamente corretto parlare di Europa politica. Ma non si sa quale. La Francia la vorrebbe per "comunitarizzare" il suo debito e per gelosia verso la Germania. La Germania per salvaguardare il mercato unico e per evitare che i suoi demoni storici escano nuovamente dalle loro tombe. Il processo d'integrazione non è indipendente da quanto accade nel resto del mondo, in particolare a causa della diminuzione dell'importanza dell'Europa per gli USA e dell'aumento del peso politico, ma soprattutto

economico-finanziario, degli Stati emergenti dai BRIC e ai MINT (Messico, Indonesia, Nigeria e Turchia). L'Europa deve poi fare i conti con la ripresa della potenza e dell'influenza della Russia, verso la quale non ha una politica unitaria né in Europa centro-orientale, né nel Mediterraneo-Medio Oriente. La *Eastern Partnership* è stata un *flop*. Nei confronti della situazione in Medio Oriente e nel Mondo arabo l'Europa è inesistente, anche per l'esistenza di quello strano rappresentante per la politica estera che è la britannica lady Ashton. Per la sua sicurezza, l'Europa continua a fare affidamento sulla NATO, cioè sulla garanzia americana. Essa si attenuerà in caso di fallimento o ritardo dei negoziati economici transatlantici (*TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

4. La questione tedesca

L'intero progetto europeo andrebbe oggi ripensato, anche per tenere conto del fatto che l'unificazione e la maggiore competitività economica hanno posto la Germania al centro dell'Europa. Non viene fatto anche perché molti temono che un ripensamento sfascerebbe l'Unione. I rapporti di potenza interni a quest'ultima sono profondamente mutati. Solo Berlino può oggi definire il futuro dell'Europa e i suoi rapporti con il resto del mondo. La politica estera tedesca è diventata più assertiva. Troppo, secondo taluni, troppo poco, secondo talaltri. Berlino ha conquistato uno spazio di manovra anche nei rapporti con la Russia, con gli USA e con la Cina. Non possiede, però, un orizzonte strategico. È riluttante. Lo spazio di manovra acquisito viene utilizzato spesso magistralmente dalla Cancelliera Merkel per ottenere vantaggi tattici, non solo economici, ma anche di prestigio.

La Germania, prima o poi, dovrà farsi carico della *leadership* in Europa. Ha bisogno dell'UE. Non vuole che si sfasci, ma non vuole neppure assumersi responsabilità. Le sue ambizioni profonde sarebbero di essere una "grande Svizzera". Perciò, cerca di ridurre al massimo ruoli e oneri. Impone, però, il proprio modello economico e sociale ai *partners* dell'Unione— specie ai 18 dell'Eurozona. Lo fa condizionando la concessione di prestiti all'adozione di riforme strutturali. Esse dovrebbero adeguarli alla globalizzazione e aumentarne la competitività. I tedeschi – a parer mio del tutto comprensibilmente - non sono disponibili a ridurre la loro, per rendere più omogenea l'Eurozona. Non devono però esagerare nell'approfittare troppo dei vantaggi che essa dà loro.

La scelta dell'austerità e della *consolidation* da parte di Berlino, la ridotta partecipazione alla sicurezza dell'*Intermarium* ponto-baltico e lo scarso sostegno

all'*Eastern Partnership* – pilotata dalla Polonia e dalla Svezia, stanno creando incomprensioni, se non tensioni, anche con Washington. Esse si sommano alle proteste suscitate dalla politica di rigore imposta all'Europa. I paesi in difficoltà necessitano di aiuti, ma non intendono farsi commissariare da Berlino e da Bruxelles. Le condizionalità “prestiti-riforme” non solo hanno bloccato la loro crescita, ma stanno distruggendo le basi delle loro economie. Ne soffrono le entrate erariali e, quindi, la possibilità di rifinanziare i loro debiti sovrani. Il rispetto del *fiscal compact* sta trasformandosi in un miraggio sempre più lontano. La disoccupazione in molti paesi sta divenendo insostenibile, socialmente e politicamente.

I tedeschi continuano ad essere in gran parte favorevoli all'integrazione europea. Lo è anche il nuovo partito AFG (Alternativa per la Germania) che vuole tornare al marco, ma non rinunciare all'UE e al mercato unico. Il suo successo deriva dal fatto che i tedeschi non intendono accollarsi i debiti e le inefficienze altrui. Sono sempre più furiosi per essere accusati di egoismo e di approfittare dell'esistenza dell'euro e, oggi, anche delle disgrazie altrui, attirando in Germania, dal resto dell'UE, capitali e manodopera qualificata e, nel contempo, contenendo il valore dell'euro sui mercati internazionali, a tutto favore delle esportazioni tedesche. Evidentemente, c'è un limite. Oltre la metà delle esportazioni tedesche sono dirette ad altri paesi dell'UE. Nessun produttore può avere interesse a strozzare i propri consumatori. Se l'euro saltasse, con il ritorno al marco, che avrebbe rispetto al dollaro un valore 35-45% superiore all'attuale, l'economia *export-led* tedesca subirebbe un duro colpo.

Gli allargamenti a Est dell'UE e della NATO hanno riportato la Germania al centro dell'Europa. Taluni temono che i suoi rapporti con la Russia – potrebbero divenire analoghi a quelli tradizionalmente sostenuti dal nazionalismo tedesco: da Tauroggen, a Bismark, a Rapallo. Soprattutto Parigi teme che diano luogo a un partenariato strategico fra Berlino e Mosca. In tal caso, UE e NATO collasserebbero. Al centro dell'Europa non vi sarebbe più l'asse franco-tedesco, ma quello russo-tedesco. Beninteso si tratta di fantasie.

Gli altri Stati europei hanno concorso ben poco alla riunificazione tedesca. Anzi, molti erano contrari ad essa e l'anno ostacolata. La loro reazione si concretizzò nel progetto di neutralizzazione della Germania, realizzato o mascherato con il rilancio dell'integrazione dell'Europa. Il Trattato di Maastricht e la creazione dell'euro ne furono le conseguenze. Ma l'euro, concepito per europeizzare definitivamente la Germania, è divenuto uno strumento con cui Berlino può germanizzare l'Europa. Oggi la moneta unica – figlia di 18 genitori separati - rischia di erodere l'intera UE. Sta creando tensioni

sia fra i 18 paesi dell'Eurozona sia fra essi e gli altri 11 membri dell'UE che non ne fanno parte. Determina attriti fra il Nord e il Sud dell'Eurozona, dato che Berlino subordina il proprio sostegno finanziario a stringenti condizionalità, che vengono percepite come tentativi di commissariamento. Berlino teme che una concessione troppo generosa di aiuti, sarebbe rifiutata dal popolo tedesco. Creerebbe poi un *moral hazard* che frenerebbe le riforme strutturali necessarie per aumentare la competitività degli altri Stati, rendendola compatibile con quella tedesca.

5. La lotta fra sovranità e integrazione è influenzata dalla dimensione strategica del tempo

La lotta fra integrazione e sovranità sta divenendo una questione di tempo. Una soluzione va trovata prima che la Germania si rafforzi eccessivamente rispetto agli altri membri dell'Unione, oppure che questi ultimi collassino economicamente e socialmente, oppure che crescano le tensioni fra la Germania e gli USA o, infine, che Berlino si avvicini eccessivamente a Mosca, non solo economicamente ma anche politicamente. La crisi dell'euro e, soprattutto, quella dell'Unione vanno risolte prima che sia troppo tardi, cioè che una disintegrazione dell'UE divenga inarrestabile e irreversibile.

L'Italia, con il suo interesse esistenziale per l'Unione, può fare qualcosa – ma molto meno di quanto normalmente si pensi - nel suo semestre di presidenza. Non dispone di molti spazi di manovra né di possibilità d'influenza. Dovrà usare quelli disponibili nel modo migliore.

Il futuro dell'UE dipenderà dai rapporti fra la Germania e la Francia, su cui abbiamo poche possibilità di influire, anche per l'inaffidabilità di Parigi. I nostri rapporti con Berlino sono stati poi raffreddati dall'insistenza tedesca sul fatto che nel nostro Paese sono improcrastinabili riforme strutturali. Non è infine scomparso l'astio tedesco per il fatto che, in modo invero autolesionistico, l'Italia si era opposta all'entrata della Germania come membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Il motivo che essa avrebbe comportato una diminuzione dello *status* internazionale del nostro Paese era ed è soprattutto inconsistente, se non ridicolo.

6. Interesse comune europeo e interessi nazionali

Le misure sinora adottate per fronteggiare la crisi sono state parziali, tardive, limitate

e centellate. Hanno risposto a successive emergenze. Hanno mirato a evitare il contagio da uno Stato all'altro, più che a risolvere i problemi di fondo, sia interni ai vari Stati, che collettivi europei. Non sono state inquadrare in un disegno organico sul futuro dell'Unione. Gli *eurobonds* ad esempio potrebbero attenuare la necessità delle riforme strutturali, che sono invece indispensabili. Manca poi una definizione soddisfacente dei rapporti fra i 18 dell'Eurozona e gli 11 che non hanno adottato l'euro, ma di cui 9 dovrebbero prima o poi farne parte. L'Eurozona non è uno spazio monetario ottimale. Gli Stati membri sono disomogenei fra loro. Di fronte alla crisi, stanno riscoprendo i loro interessi nazionali e la specificità delle loro situazioni, incompatibile con la logica "procustiana" di Berlino/Francoforte/Bruxelles, in particolare con quella del "*Fiscal Compact*".

L'interesse comune europeo deriva da faticosi compromessi fra quelli degli Stati membri, che rispetti le specificità ed esigenze di tutti. Viene accettato solo in quanto tutti pensano di trarne vantaggi per se stessi. Come ha affermato l'ambasciatore Cavalchini, l'Europa è "senza anima". La sua unità nella guerra fredda derivava dalla comune minaccia sovietica e dalla leadership americana, esercitata nella NATO, che di fatto rimane un luogo di coordinamento multilaterale di legami bilaterali che gli USA hanno con i singoli Stati membri.

Al ridimensionamento del ruolo dell'Europa nel mondo ha contribuito la guerra fredda. Per quarant'anni la sua sicurezza è stata garantita dagli USA. L'Europa si è smilitarizzata anche culturalmente e si è messa a fantasticare di "Europa potenza civile", di pace perpetua e di armonico ordine globale. Ha creduto nei "dividendi della pace" e nella "fine della storia", nel fatto di poter contare nel mondo con il suo *soft power* e con il suo esempio, essendo una potenza post-nazionale. Le sue opinioni pubbliche hanno acriticamente creduto alle teorie di Edward Luttwak, che cioè la geo-economia avesse sostituito la geopolitica nei rapporti fra gli Stati industrializzati. Hanno ritenuto che la globalizzazione economica fosse una conferma di tali teorie. La constatazione che la globalizzazione crea invece vincitori e vinti, l'ha colta di sorpresa. L'Europa – con la parziale eccezione della Germania – non si è resa conto che il nuovo ordine mondiale deriva dalla competizione, anche con colpi bassi, fra "Stati-continente". Il Caso Snowden e delle intercettazioni della NSA le avrebbe dovuto aprire gli occhi. Si parla tanto di *intelligence* economica, ma cadono le braccia alla notizia che i nostri Servizi hanno effettuato solo una trentina di intercettazioni. C'è da chiedersi a che servano e se i loro rapporti non si limitino a un "taglia e cuci" di rassegne stampa.

Il progetto federalista europeo, dopo il "salto in avanti" fatto con l'Alta Autorità della

CECA, si era bloccato con il fallimento della CED (Comunità Europea di Difesa). Il punto debole del sogno federalista dei “padri fondatori” consisteva nel fatto che pretendeva di fare l’Europa senza gli europei. In un certo senso in modo simile a come l’Italia del Risorgimento era stata fatta senza gli Italiani (“fatta l’Italia, dobbiamo fare gli Italiani”). La nazione italiana fu creata dallo Stato con la scuola, con l’esercito e anche con avventure esterne, che però dispersero molte delle poche risorse disponibili. Il progetto europeo si fondava, e si fonda tuttora, sull’assunto che i nazionalismi e le identità nazionali non potessero essere superati se non a piccoli passi e nel lungo periodo e che la costruzione europea potesse progredire per conto suo; che cioè fosse inevitabile perché razionale. Fu la logica di fondo che ispirò l’unione monetaria. L’asse franco-tedesco avrebbe costituito il motore dell’Europa. Sarebbe stato guidato politicamente dalla Francia ed economicamente dalla Germania. L’Europa sarebbe stata come un carro, trainato dal cavallo tedesco, ma che obbediva agli ordini del cocchiere francese. Ma si erano fatti “i conti senza l’oste”. Il “cavallo” va ora per conto suo, dove vuole. Così l’Europa si è ritrovata con una burocrazia e una moneta unica, ma senza un popolo né uno Stato.

I governi, anche quelli italiano e tedesco, che si erano rifatti una “verginità” con il progetto “post-nazionale” europeo, hanno visto ridurre il loro interesse politico a un’unione politica federale. La storia è difficile da dimenticare. Fa parte del DNA di ciascun popolo. La geografia non può essere accantonata. Sta tornando nella politica dei vari Stati. I governanti europei non sono disponibili a sacrificarsi elettoralmente per solidarietà verso altri Stati. Solo statisti lungimiranti come Schröder, fondatore dell’attuale “miracolo tedesco” con l’“Agenda 2020”, hanno avuto il coraggio di adottare riforme strutturali benefiche nel lungo termine, ma che, gravando sulla popolazione nel breve termine, fanno loro perdere le elezioni. Va notato che il programma seguito sotto l’impulso del cancelliere socialdemocratico in una Germania che, all’inizio del XXI secolo, veniva considerata il “malato d’Europa”, è molto simile nei suoi effetti a quello derivante dagli accordi fra Bismark e Lassalle dopo l’unificazione del 1871. Con la concessione di benefici sociali, che gli altri Stati europei raggiunsero solo dopo il secondo conflitto mondiale, essi nazionalizzarono la classe operaia tedesca, ponendo le basi per l’incredibile coesione e la potenza militare della Germania prima guglielmina, poi hitleriana. Le riforme di Schröder hanno trasformato, anche senza volerlo, l’economia tedesca in una “macchina da guerra”.

Il metodo comunitario, centrato sui poteri della Commissione, fu progressivamente sostituito da quello intergovernativo del Consiglio. Il c.d. “Compromesso di

Lussemburgo” del 1965 segnò un passo decisivo nel ridimensionamento dei poteri della Commissione a favore del Consiglio dei Ministri, oggi Consiglio Europeo. Il processo di concertazione fra gli Stati è stato costantemente accompagnato dal tentativo dei singoli governi e parlamenti nazionali di riprendersi settori di sovranità prima messi in comune negli organismi comunitari. La Commissione si trasformò in un organismo burocratico-amministrativo. Si attenuò il suo ruolo di centro propulsivo dell'integrazione. La logica illuministica delle decisioni “illuminata” prese dall'alto, fu sostituita dalla concertazione fra i governi alla ricerca di compromessi fra le rispettive posizioni e interessi. La nozione d'interesse europeo fu sostituita da quella di un interesse mediato fra quelli dei vari Stati. I loro interessi costituivano un “*prius*” rispetto a quello comune europeo. Il risultato è stato che si è parlato sempre meno di quest'ultimo. Quindi, anche del ruolo dell'Europa nel mondo.

Finché le cose sono andate bene, la finzione di un'Europa unita ha retto senza difficoltà maggiori. Con la crisi, i nodi sono venuti al pettine. Le difficoltà di vincere la sfida posta dall'euro – moneta senza Stato, senza Banca Centrale *lender of last resort* e senza esercito – a tutte le esperienze di precedenti federazioni (USA, Svizzera), sono emerse in tutta la loro drammaticità. La moneta unica è tale solo di nome. Di fatto, i diversi tassi d'interesse – sia per il rifinanziamento dei debiti sovrani sia per i crediti alle imprese – fanno sì che l'euro greco sia diverso da quello tedesco. La scommessa fatta sull'inevitabilità che l'integrazione monetaria provocasse quelle fiscale, economica e politica si è, almeno per ora, dimostrata perdente. Non ci voleva molta fantasia per capirlo sin dall'inizio. Storicamente, l'integrazione politica ha sempre preceduto quella monetaria. Invece, l'approccio seguito con l'euro è stato inverso: si è assunto che l'unità monetaria e il trasferimento della relativa sovranità a un organismo comune avrebbe portato all'integrazione politica, oltre che attivare la convergenza delle economie. Non è stato così. Le condizioni erano troppo diverse. La moneta unica ha favorito gli Stati forti rispetto a quelli deboli. È mancata la volontà dei governi. Meccanismi decisionali e strutture dell'UE si sono rivelati inefficaci a fronteggiare l'emergenza. La coesione tra l'Eurogruppo e l'UE è faticosamente garantita dall'unicità del presidente del Consiglio e dell'Eurogruppo. Il ministro degli esteri polacco, Sikorski, ha denunciato senza mezze parole il fatto che i paesi candidati all'euro (tutti gli 11, eccetto Danimarca e Regno Unito), rischiano di trovarsi di fronte a fatti compiuti, che li danneggeranno. La concertazione poi è laboriosa. Richiede tempi superiori a quelli delle reazioni dei mercati. Le decisioni sono sistematicamente tardive e parziali. Il declino economico italiano è stato drammaticamente aggravato dal fatto che si sia accettato un cambio

lira/euro superiore al 30-35% al valore della lira. La cosa è stata aggravata dalla politica, che ha “bruciato”, con l’aumento della spesa corrente, i sei punti di PIL derivanti dai minori tassi di interesse e dal conseguente minore costo del servizio del debito.

Intanto, l’austerità, con il suo moltiplicatore fiscale negativo, non solo aggrava la crisi del debito, ma produce tensioni fra gli Stati dell’Eurozona che si sono avvantaggiati dell’euro e quelli che ne sono stati danneggiati. Lo spettro dell’“Europa tedesca” sta turbando il sonno dei francesi, che pretendono i soldi tedeschi, ma che non intendono assoggettarsi a controlli comunitari. In tutti i paesi, i governi sono confrontati al “dilemma” fra l’austerità e la crescita. I debiti vengono rifinanziati con altri debiti, rendendo la situazione più pesante. Con la mancata crescita e l’aumento della disoccupazione, si rischiano rivolte sociali e populismi. L’adozione di riforme come quelle di Schröder richiederebbe non solo l’esistenza di una classe politica, ma anche di un sindacato alla tedesca, cioè collaborativo, che abbia abbandonato gli ideologismi della lotta di classe.

In sostanza, è finito l’euro-entusiasmo che aveva portato a Maastricht. L’Europa, figlia della guerra fredda, avrebbe dovuto adattarsi alle condizioni del mondo post-bipolare. Molti Stati non l’hanno fatto. Hanno pensato che l’euro fosse una manna piovuta dal cielo. Come si è detto, l’Italia ha aumentato la spesa corrente. Non si è neppure tenuto conto che gli USA, che erano stati i veri integratori dell’Europa (Piano Marshall, OEEC, NATO, ecc.), diminuivano i loro interessi e i loro impegni per l’Europa. Non si è tenuto conto del declino demografico e della diminuzione del peso dell’Europa nel mondo. Le fantasie sull’Europa “potenza civile” hanno indotto tutti i paesi europei a trascurare le loro capacità militari, nella speranza che gli USA continuassero a fare per essa il “lavoro sporco” dell’*hard power*. La visione più realistica dell’integrazione europea rimane quella del generale de Gaulle, dell’“Europa delle Patrie”. Manca però all’Europa una visione globale del mondo ed anche un pensiero strategico diffuso, nonché un dibattito su quale sia il suo ruolo nel XXI secolo e sulle possibilità di evitare un declino. La mancanza di un pensiero geopolitico e strategico europeo è stata evidente nel Consiglio Europeo di dicembre.

7. Gli scenari del futuro dell’Eurozona e dell’UE

Per l’Eurozona, tre sono gli scenari possibili: maggiore integrazione in vista dell’unione politica almeno dei paesi dell’Eurozona; collasso dell’euro, che provocherebbe quello dell’Eurozona e, per “effetto domino”, probabilmente anche

quello dell'Unione Europea, con la sua riduzione a zona di libero scambio; continuazione dell'attuale politica di aggiustamenti parziali e progressivi, aventi lo scopo di salvare almeno a breve-medio termine lo *status quo*, rendendo possibile la sostenibilità sociale dell'euro, ma senza risolvere i problemi di fondo, anzi accumulandone di nuovi.

Tutti temono il contagio del collasso dell'euro. Ma i trattati istitutivi non prevedono l'uscita dalla sua "gabbia" (eccetto l'*opting out* dell'UK e della Danimarca), a differenza di quanto avviene per l'UE. I paesi sull'orlo del *default* hanno dovuto accettare le condizionalità loro imposte, anziché seguire la via alternativa di fare "saltare il banco", abbandonare l'euro e tornare a monete nazionali. Almeno a breve termine, i costi dell'euro sono inferiori a quelli che comporterebbe il ritorno alle precedenti sovranità monetarie. Il loro potere d'acquisto dei paesi che abbandonassero l'euro diminuirebbe – almeno secondo le valutazioni dell'UBS – del 50% il primo anno e del 30% in quelli successivi. Inoltre, essi non riuscirebbero a rifinanziare il loro debito. Perderebbero, infatti, la fiducia dei mercati finanziari. Come ha proposto il prof. Savona, si dovrebbe congelare il debito pubblico per un certo numero di anni. Solo la Germania, con il suo enorme avanzo commerciale, potrebbe assorbire un'uscita dall'euro, come sostiene l'AFD. Sempre secondo l'UBS, il suo potere d'acquisto diminuirebbe del 30% il primo anno, e meno del 10% in quelli successivi. È però probabile che non lo faccia, non tanto o non solo per ragioni economiche, peraltro di notevole peso, ma per motivi storici e politici.

La leadership di Berlino in Europa è resa inevitabile anche dalla diminuzione dell'influenza della Francia e del Regno Unito. Parigi ha un'economia stagnante. Le sue ambizioni non corrispondono più alle sue risorse. La sua credibilità è diminuita, malgrado le sue spericolate iniziative politico-militari. L'asse franco-tedesco non funziona più. Parigi non accetta i controlli comunitari sui suoi bilanci, che la Germania pretende per qualsiasi unione bancaria e fiscale. Anche gli accordi fra la Francia e il Regno Unito – quella specie di *mini - Entente Cordiale* che aveva funzionato in Libia nel 2011 – sono entrati in crisi. Essa ha segnato la fine delle ambizioni di un'Europa "potenza globale", anche nelle sue immediate periferie, cioè in Mediterraneo e nei suoi "retrotterra marittimi": Mar Nero e Mar Rosso, senza parlare del Golfo Persico, da cui proviene una rilevante quota del petrolio consumato in Europa.

L'Italia ha tutto l'interesse a garantire la vitalità dell'euro e almeno l'attuale livello di integrazione europea. Prioritarie sono le riforme strutturali interne. Comunque, anche un mutamento delle politiche europee potrebbe essere utile. Le misure che l'Italia potrebbe sostenere a Bruxelles dovrebbero tendere a due obiettivi. Il primo dovrebbe

consistere nel rafforzare i legami fra l'Eurozona e l'UE, facendo proprie le proposte dal Ministro degli Esteri polacco Sikorsky, a cui si è prima accennato, e cercando di completare, quanto prima, il mercato unico e l'unione bancaria e fiscale dell'Eurozona, senza escludere la possibilità di costituire alle dipendenze del Consiglio un secondo Alto Rappresentante, vero e proprio Ministro europeo dell'Economia. Prematura sembra invece un'elezione diretta del Presidente del Consiglio Europeo e, tanto meno, quella del Presidente della Commissione o dell'unificazione delle due cariche. Occorre tener conto che una maggiore integrazione dell'Eurozona aggraverebbe comunque il *democracy gap* oggi esistente. Le politiche sociali ed economiche sfuggono ai Parlamenti nazionali. Essi andrebbero coinvolti per quanto possibile nell'elaborazione delle politiche decise in ambito europeo. È però difficile immaginare la modalità con cui realizzare tale obiettivo. Esso presuppone l'individuazione di un nuovo equilibrio fra sovranità e sopranazionalità.

8. Rapporti transatlantici e TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership)

La cooperazione transatlantica è stata sempre al cuore del progetto europeo. L'integrazione non è derivata tanto da una miracolosa riconciliazione fra i popoli europei, stanchi di guerre, distruzioni e violenze. Né dal fatto che la politica si sia convertita improvvisamente alle visioni più o meno fantasiose di *élites* illuminate. È derivata da una precisa volontà geopolitica americana, collegata al confronto bipolare. Gli USA, contribuendo alla ricostruzione dell'Europa e assicurando la sicurezza europea nella guerra fredda, si garantivano che la potenza tecnologica e industriale dell'Europa Occidentale non cadesse nelle mani di Mosca e che l'aumento del benessere dei popoli occidentali contenesse la penetrazione comunista nelle masse. Tale strategia globale di lungo periodo fu esplicitamente formulata nella "Dottrina Truman" del 1948. Di conseguenza, l'Europa divenne importante per gli USA grosso modo nella stessa misura con cui questi ultimi erano importanti per l'Europa.

La situazione è mutata all'inizio del XXI secolo, anche se forse meno di quanto venga solitamente percepito. L'interesse USA è aumentato per il Medio Oriente, per il sistema Asia-Pacifico e per la "guerra al terrore". Nel possibile confronto fra USA e Cina, Giappone e India sono per Washington più importanti dell'Europa. La Russia, malgrado la sua ripresa politico-economico-militare e la maggiore assertività del Cremlino, non è una piccola URSS. È ancora una grande potenza nucleare, ma essa sembra finalizzata

soprattutto a obiettivi psicologici interni, cioè a soddisfare la paranoia della Russia dell'essere considerata una grande potenza mondiale equivalente agli Stati Uniti. Questi ultimi sembrano preoccupati della possibilità di un'intesa globale fra Berlino e Mosca più di quanto lo siano di una fra Mosca e Pechino. La prima sembra divenuta meno probabile per l'evoluzione in corso al Cremlino. L'autoritarismo di Putin, ma soprattutto il fallimento della modernizzazione dell'industria russa, che avrebbe aperto alla Germania un immenso mercato, hanno complicato i rapporti fra Mosca e Berlino. Basti al riguardo ricordare la recente "lavata di capo" data a San Pietroburgo dalla Merkel a Putin nel corso dell'inaugurazione della mostra dei capolavori d'arte, bottino di guerra sovietico in Germania.

Se gli USA sono meno interessati all'Europa, per quest'ultima essi rimangono indispensabili. Lo sono sotto vari aspetti. Primo: garantiscono gli equilibri nell'Europa centro-orientale, scandinava e baltica. Questi ultimi non possono esserlo dall'UE. Essa non manca solo delle capacità militari necessarie (incluse quelle nucleari), ma anche di credibilità. Nella storia, le democrazie europee hanno sempre tradito gli Stati dell'istmo pontico baltico. Berlino, Parigi e Roma non intendono compromettere i loro rapporti commerciali con la Russia, per garantire Stati Baltici e Polonia. Gli USA continuano pertanto a essere i veri integratori dell'Europa, anche per la suasion politica che sono in grado di esercitare. L'influenza USA è infine dominante anche nella sponda Sud del Mediterraneo e nel Medio Oriente. L'Europa vi è assente grazie anche alla presenza (o alla sua mancanza di presenza) dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, Lady Ashton. Ciascun Stato fa da sé.

Recentemente è stato lanciato il programma TTIP. Il suo obiettivo è completare sotto il profilo economico alla NATO. Intende, creare una zona di libero scambio e un coordinamento economico-finanziario istituzionalizzato fra le due sponde dell'Atlantico. Il progetto riprende le proposte di Henry Kissinger di creare una vera e propria comunità transatlantica, basata sulla convergenza d'interessi e di valori e sui benefici di fare massa critica per la creazione di un nuovo ordine mondiale, che rimanga, se non egemonizzato, fortemente influenzato dall'Occidente. Quest'ultimo, unendo le sue risorse e ricchezze (poco meno del 50% del PIL mondiale), e con oltre il 60% dei bilanci militari del mondo potrebbe mantenere la sua influenza mondiale ancora per decenni, resistendo alla competizione delle potenze emergenti, che sono peraltro divise quando non confliggenti fra loro. Né BRIC né MINT costituiscono un blocco, anche se la loro influenza è crescente nel G 20 e nell'ONU. La TTIP sarebbe l'equivalente della *Trans-Pacific Partnership* (TPP), componente economica del *Pivot on Asia* del presidente

Obama. Quest'ultima, si avvarrà sia dell'impetuosa crescita degli Stati latino-americani facenti parte dell'Alleanza del Pacifico (Messico, Cile, Perù e Colombia), sia dell'uscita del Giappone da vent'anni di stagnazione grazie alla c.d. Abenomics.

Perché il blocco transatlantico abbia piena efficacia, garantendo per decenni ancora l'influenza globale dell'Occidente, esso dovrebbe dotarsi anche di qualche organismo dedicato al coordinamento politico fra l'UE e gli USA. Allo stato attuale ciò avviene fra gli USA e i singoli Stati europei in modo bilaterale, con un coordinamento multilaterale nel G-7 e nella NATO, che peraltro sono sempre più marginalizzati. La soluzione ideale sarebbe una rifondazione della NATO su due pilastri: quello europeo e quello americano. Ma il primo, per ora, non esiste. Gli interessi degli Stati europei sono troppo diversi fra loro. Nessuno è disponibile a farsi dettare la propria politica da altri. Tutti accettano la presenza e l'influenza degli USA e preferiscono la loro *leadership* a quella dei grandi Stati europei.

L'Italia ha interesse, per i motivi che saranno poi esplicitati, al mantenimento del maggior impegno USA possibile in Europa e nel Mediterraneo. La sua politica dovrebbe essere quella di sbloccare il TTIP, estendendolo a tutti i settori possibili, a completare la cooperazione economica e militare con una politica, ad attenuare i potenziali contrasti esistenti fra Berlino e Washington e a innescare un dibattito sui meccanismi volti a garantire una maggiore collaborazione politica fra l'Europa e gli USA.

9. L'Europa della difesa e l'industria europea degli armamenti

La supremazia dell'Europa nel mondo è nata dalla sua cultura del dominio e, soprattutto, della sua superiorità navale e industriale. Le due guerre mondiali e la garanzia americana della sicurezza europea nella guerra fredda l'hanno indebolita e in parte smilitarizzata. Quando si parla di politica di difesa e di sicurezza, dominano geremiadi e rassegnazione. Però, per i suoi interessi e anche per la sua storia, l'Europa non può rinunciare a capacità militari proprie. Senza di esse non potrebbe neppure contare sulla protezione USA. La sua capacità militare d'azione autonoma non può che essere di nicchia rispetto a quella della NATO, cioè dell'alleanza con gli USA. È particolarmente urgente consolidarla in un periodo in cui vengono ridefiniti gli impegni americani nel mondo. Gli USA non si disimpegheranno dall'Europa e dal Mediterraneo, ma sono meno disponibili a sostenere gli oneri della sicurezza comune.

Gli obiettivi di una difesa europea vanno quindi definiti in stretto coordinamento con gli USA. Devono poi essere coerenti con le risorse anche politico-decisionali esistenti

in Europa. Anche se affascinoso e politicamente corretto - perché nessuno può permettersi di contestare il sogno degli Stati Uniti d'Europa - è meglio accantonare l'idea di un esercito europeo. Nel caso migliore, potrebbe essere costituito fra qualche generazione.

Accanto ai costi della non-Europa della difesa, andrebbero considerati sempre quelli dell'Europa della difesa. Le capacità messe in comune con il *pooling* e lo *sharing* (cioè con quella che un po' troppo seriosamente per i mie gusti viene chiamata *smart defense*) potrebbero risultare non impiegabili, se uno Stato che concorre a fornirle decidesse di non intervenire, come avvenne per la Germania in Libia nel 2011, con conseguente messa a terra degli equipaggi tedeschi degli AWACS comuni NATO.

Pensare che gli Stati possano rinunciare alla loro sovranità sull'uso della forza è del tutto irrealistico. Una capacità comune europea sarebbe meno efficace che la somma delle capacità dei singoli Stati. La credibilità della difesa europea dipende quindi dalla forza e coesione della NATO e dei rapporti transatlantici. Per prima cosa, andrebbero individuate, con un dibattito pubblico, le esigenze politiche da soddisfare. Esse si collocano a monte della pianificazione delle forze e dovrebbero esserlo anche delle risorse da dedicare alla difesa.

L'asimmetria fra la NATO e l'UE nel campo della difesa è accentuata dagli equilibri interni esistenti fra le due. Nella NATO, l'azionista di maggioranza - gli USA - sostengono gran parte degli oneri e sono in grado di "punire" eventuali defezioni. Gli altri membri chiedono insistentemente che essi s'impegnino di più. Sono stati abituati dai quarant'anni della guerra fredda a contare sulla protezione di "mamma America". Nell'UE, la potenza dominante, cioè la Germania, non ne vuole sapere di elevare il proprio profilo militare, forse anche per il timore di suscitare i "demoni del passato". Inoltre, gli altri membri dell'UE non sono favorevoli a un aumento della potenza militare tedesca. Sono più preoccupati degli squilibri in Europa che delle minacce esterne. L'interventismo francese in Libia - e in minor misura quello in Mali, dove esistono precisi interessi francesi da proteggere - lo dimostra. La Germania è ancor più indispensabile a una difesa europea di quanto lo sia il Regno Unito, senza la cui partecipazione, peraltro, le attuali capacità militari europee subirebbero un vero tracollo. Un sistema unitario di difesa dell'UE, comporterebbe infine un periodo di transizione e un serrato negoziato per attuare un certo grado di convergenza o di *burden sharing*. Sarebbe comunque una costruzione artificiale, in cui tutti cercherebbero di aumentare la loro influenza e controllo politico-strategico, ma di ridurre al massimo i loro oneri. Nuove tensioni nell'UE si aggiungerebbero ai contrasti già esistenti, a meno che il ribilanciamento non venga effettuato nel quadro NATO.

Se la difesa europea autonoma (in realtà, semi-autonoma rispetto agli USA) può avere un senso, dovrebbe essere limitata al sostegno di una forza africana di *peacekeeping* e all'effettuazione di operazioni di tipo Mali, ma soprattutto al rafforzamento della NATO e dei suoi rapporti con gli USA. Non dovrebbe riferirsi solo a più o meno fantasmagorici interventi oltremare, ma anche alla difesa diretta dei territori degli Stati europei centro-orientali, sempre più preoccupati del rilevante potenziamento militare russo. Gli Stati dell'*Intermarium*, membri dell'UE, già ora sono consapevoli di non poter contare sull'UE. La loro unica speranza è nella tenuta della NATO, cioè nel mantenimento della presenza USA. Essa potrà durare a lungo solo con un maggior impegno europeo.

I bilanci della difesa europea sono stati ulteriormente falcidiati dalla crisi economica e dalle conseguenti politiche d'austerità. Non è prevedibile che aumenteranno nel breve termine. Nell'attuale situazione, ci si può realisticamente solo conservare le capacità minime che possono servire a operazioni congiunte con le forze USA, nonostante l'inefficienza, le duplicazioni e la mancata serializzazione delle produzioni di armamenti oggi esistenti in Europa.

L'alternativa che si pone all'UE è tra la completa irrilevanza strategica e il riconoscimento della necessità di un'ancora maggiore dipendenza dagli USA. Pragmaticamente, il Consiglio Europeo del dicembre 2013 non ha ceduto alla tentazione di "sogni di gloria". Non si è neppure lasciato trascinare dall'entusiasmo, approvando qualche misura cosmetica, quale l'istituzione di un Consiglio dei Ministri della Difesa, di un Comitato dei Capi di Stato Maggiore, la previsione di un parere del Parlamento europeo sugli interventi "etichettati UE" ed anche il finanziamento con fondi comuni "extra Patto di Stabilità" delle missioni esterne dell'Unione. L'Italia ha tutto l'interesse a sostenere il fatto che una difesa europea ha senso solo nel quadro della NATO. È d'altronde la linea che, con molto realismo ed efficacia, ha seguito nel corso delle operazioni in Libia del 2011.

Comunque, "non si possono fare le nozze con i fichi secchi". Nessuna realizzazione potrebbe aver significato senza qualche fondo aggiuntivo, volto a dotarsi delle capacità militari – UAV, trasporti aerei strategici, aerorifornitori, riserve di munizionamento, ecc. – necessari per operazioni anche di piccola entità, quali quelle che potrebbero essere affidate ai *Combat Groups* esistenti. Il fatto che nessuno sinora si sia ben guardato dall'impiegarli, la dice lunga.

Beninteso, i "costi della non-Europa della difesa" sono rilevanti. Ma un esercito europeo senza un governo federale europeo non ha senso. La Germania e gli Stati del

Nord Europa non si impegneranno mai per la sicurezza del Mediterraneo. Approfittano della “fascia cuscinetto” rappresentata dall’Europa meridionale. Basti ricordare al riguardo le reazioni tedesche alla proposta del presidente francese Sarkozy dell’Unione del Mediterraneo e l’astensione dall’intervento in Libia o dalla fine dell’embargo di armi per gli insorti siriani.

Migliori sono stati i risultati del Consiglio Europeo di dicembre scorso nel settore dell’industria della difesa. Al riguardo, non si tratta tanto per gestire strutture industriali e programmi di collaborazione – cose che le industrie fanno molto meglio da sole – quanto nel settore finanziario, dettando le basi per separare taluni approvvigionamenti militari critici dalle regole del Patto di Stabilità

È però improbabile che l’UE possa fare molti passi avanti nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa comune europea. Le opinioni pubbliche sono preoccupate della disoccupazione, non della carenza di capacità militari. Forse qualche assegnazione di fondi sarebbe meno contestata, se fatta all’Agenzia Europea di Difesa. Più problematica mi sembra l’estensione agli approvvigionamenti militari delle regole europee per le commesse pubbliche. La crisi porta naturalmente i governi a proteggere le loro industrie nazionali o, almeno, al mantenimento del principio del “giusto ritorno”. La comunitarizzazione favorirebbe i paesi deboli rispetto a quelli che dispongono di una consistente industria degli armamenti. Le possibilità d’integrazione dell’industria europea degli armamenti sono state “azzoppate” dal fallimento della fusione fra BAE Systems e EADS ed anche dall’entrata della GE in Avio.

L’Italia dovrà tenere conto che le opinioni pubbliche europee nutrono una speranza fideistica in “mamma America”. Non si può insistere più di quel tanto sul fatto che non si può contare su di essa come nel passato e, quindi, che occorra puntare su di una difesa europea dell’Europa. Essa rischierebbe di delegittimare la NATO, a cui occorre rimanere ben agganciati. Un altro modo per rafforzare agli occhi degli USA la credibilità europea, sarebbe l’eliminazione di ogni riferimento alla subordinazione dell’impiego delle forze europee alla preventiva autorizzazione dell’ONU. Ciò le renderebbe più affidabili per gli USA, che anche con Obama prevedono la possibilità di un uso preventivo della forza, secondo la formula usata da Clinton che “gli USA sono multilateralisti quando possibile, ma unilateralisti quando necessario”. Sarebbe l’unica possibilità di dimostrare che l’UE non è l’“uomo malato” d’Europa, che l’Europa non lo è del mondo, ma che per gli USA può essere parte della soluzione dei loro problemi di sicurezza e di *governance* del nuovo ordine mondiale, e non solo una parte di questi ultimi. Ma anche tale misura appare difficile, se non impossibile. Parlare male dell’ONU è come parlare male di Garibaldi,

soprattutto per la Francia e il Regno Unito che lo consideravano necessario per il loro “status” mondiale ed anche in Italia per le sue retoriche vocazioni ecumeniche.

Forse il settore in cui il Consiglio Europeo di dicembre ha fatto maggiori passi in avanti è quello della ricerca e sviluppo scientifico e tecnologico. Beninteso, l'integrazione tecnologica non può spingersi oltre determinati limiti. Tutti i governi intendono mantenere la massima autonomia nazionale, anche perché le RS militari hanno un elevatissimo effetto moltiplicatore sull'economia. Esistono ancora grandi spazi per un aumento della cooperazione. I programmi europei su base puramente nazionale superano l'82% del totale. Quelli europei non raggiungono il 20%. Inoltre, il 25% della componentistica utilizzata per la costruzione di armamenti europei proviene dalla Cina.

L'EDA potrebbe vedere il suo mandato collegato direttamente con la Commissione o con un Consiglio dei Ministri della Difesa, se mai verrà costituito, svincolandosi dalla dipendenza dell'inefficiente “servizio d'azione esterna”. Esistono precisi limiti al riguardo. Il fondamentalismo integrativo europeista deve tener conto dell'essenzialità delle cooperazioni tecnologiche ed industriali con gli USA. La loro salvaguardia è essenziale per l'Italia. Il miraggio della difesa europea e dell'integrazione delle basi industriali della difesa in Europa non deve far perdere di vista tale realtà.

Inoltre, la contrazione dei bilanci militari europei rende indispensabile un aumento delle esportazioni di armamenti. Esse vanno, in ogni modo, sostenute anche in ambito europeo. È in gioco la sopravvivenza di un settore industriale strategico anche per gli *spin-offs* che ha sulle produzioni commerciali, illustrati da una recente ricerca di NOMISMA sull'importanza di Finmeccanica per l'economia italiana..

10. Geopolitica dell'Italia e posizione del nostro Paese in Europa

Sin dalla sua unificazione, l'Italia è stata la più piccola delle grandi potenze europee e la più grande delle piccole. Non ha però mai posseduto la capacità di aggregare queste ultime attorno a lei. Esse hanno preferito fare riferimento alle tre grandi potenze europee: Germania, Regno Unito e Francia. Per contare, secondo la sua tradizionale politica del “peso determinante”, l'Italia ha avuto sempre la necessità di avere alleati. Ne ha avuto bisogno di uno nel Mediterraneo e di uno sul continente.

Nell'Italia liberale, il primo fu l'UK e il secondo la Germania. Fino a quando fra Londra e Berlino non comparvero contrasti di fondo, non esistevano particolari problemi ad essere alleata con entrambe. Quando, per l'espansione industriale, commerciale e navale della Germania, essi sorsero, l'Italia dovette scegliere. Scelse bene

nella prima guerra mondiale; male nella seconda.

Il periodo d'oro della geopolitica italiana fu la guerra fredda. Gli USA erano allora la potenza dominante sia in Mediterraneo sia nell'Europa centrale. L'Italia doveva scegliere. Inoltre, poté trarre vantaggio dalle rendite di posizione create dalla sua collocazione centrale nel Mediterraneo ed anche dal timore dei suoi alleati che l'esistenza di consistenti forze politiche anti-NATO la facesse scivolare in una specie di neutralità disarmata. I veri *sponsor* dell'Italia nei confronti degli altri europei, furono gli USA. Fu grazie a Washington, ad esempio, che l'Italia entrò a far parte del Gruppo di Contatto per la ex-Jugoslavia, da cui i "grandi" europei volevano escluderla.

Con la fine della guerra fredda, tali rendite di posizione sono in gran parte scomparse, anche se non del tutto. Lo dimostra il fatto che nel loro recente incontro nella riunione del G-7-8, il presidente USA Obama ha detto al primo ministro italiano Enrico Letta che Washington spera che l'Italia svolga il ruolo di *leadership* nel Mediterraneo, soprattutto negli Stati che attraversano le turbolente transizioni conseguenti al "risveglio arabo". In essi, il *soft power* dell'Italia – derivante non solo dalla sua debolezza, ma anche dalla tendenza strutturale al compromesso – ha spesso raggiunto risultati migliori dell'imposizione della propria volontà da parte di Washington, persuasa di possedere la verità e di avere il dovere morale di imporla al resto del mondo, beninteso affermando che lo fa per il bene comune (ma è stato sempre così nella storia da parte delle potenze imperiali, dalla cristianizzazione degli indi al "fardello dell'uomo bianco").

L'Italia deve fare i conti, però, con il suo principale problema, che riguarda il campo economico. Esso non può essere risolto che da lei stessa e, parzialmente, nell'ambito dell'UE, inducendola a modificare la sua politica di rigore per dare spazio alla crescita. A differenza della Francia, l'Italia non pretende di ottenere un allentamento della conservatrice politica finanziaria tedesca rifiutando condizionalità e controlli da parte di Bruxelles e di Berlino. È troppo debole per poterselo permettere. L'avvicinamento alle posizioni francesi corrisponde alle esigenze della retorica politica, più che rispecchiare la realtà, che vede la Germania al centro del sistema europeo. Il vero avvicinamento va effettuato con Berlino più che con Parigi. Occorre tenere conto del fatto che gli USA, pur rimanendo dominanti nel Mediterraneo Orientale e nel Medio Oriente, incontrano crescenti difficoltà nei rapporti con la Germania. Esse sono sorte sin dalla costituzione del c.d. "Triangolo di Ekaterinburg", fra Germania, Francia e Russia, opposto all'attacco USA all'Iraq del 2003. Roma deve pertanto trovare un equilibrio fra due alleati, ma non può permettersi di seguire uno e, quindi, opporsi all'altro. Il perimetro degli interessi di sicurezza del nostro Paese comprende sia il

Mediterraneo che i Balcani e più ad est i paesi dell'Istmo ponto-baltico. Gli USA sono indispensabili alla politica estera e di sicurezza italiana. Lo diverranno ancor più date le difficoltà incontrate dal processo d'integrazione politica dell'Europa.

Gli USA continueranno quindi a costituire il principale riferimento della nostra politica estera e di sicurezza, anche perché quella europea rimane alquanto evanescente. Fra Alleanza Atlantica e difesa comune europea, le nostre priorità riguardano nettamente la prima. Non per nulla, durante le operazioni in Libia abbiamo preteso – e ottenuto con un indubbio successo diplomatico – che il comando operativo fosse assegnato alla NATO. La Francia mirava a marginalizzarci politicamente, pur necessitando del nostro appoggio militare. Siamo in concorrenza con essa in molti settori. Peserà sui nostri rapporti il ritiro del sostegno che avevamo promesso a Parigi durante la prima fase delle operazioni in Mali. Non ci vuole molta fantasia a pensare che, prima o poi, Parigi cercherà di farcela pagare.

L'Italia, data la sua debolezza intrinseca - anche per la sua instabilità politica e l'emotività della sua opinione pubblica (o, almeno, dei suoi media e della classe politica), è strutturalmente multilateralista. Tende cioè a definire le politiche comuni con norme ed istituzioni, anziché con negoziati bilaterali ad hoc. Questi ultimi rispecchiano sempre i rapporti di forza. In essi siamo destinati a soccombere di fronte ad interlocutori più forti, sia nell'UE che nella NATO.

A parte la sua importanza geopolitica nel Mediterraneo e nei Balcani, l'Italia possiede carte che deve giocare abilmente, per non essere un vaso di coccio in un'Europa e in un mondo la cui frammentazione ha sovvertito l'ordine esistente, cioè le stabili gerarchie delle potenze. Abbiamo bisogno di un ordine mondiale e tutto l'interesse al fatto che sia euro-atlantico.

Per contare di più, l'Italia non può fare affidamento sui suoi alleati. Deve risolvere i suoi problemi interni e rendersi più efficiente, competitiva e credibile. Interesse dell'Italia è che, parallelamente al rilancio dell'integrazione europea, venga perseguito quello delle relazioni euro-atlantiche. Quindi, un punto centrale della nostra politica è quello di collocare la politica comune estera e di sicurezza europea nel quadro dell'Alleanza, senza velleitarie ambizioni di un'autonomia difficile se non impossibile da conseguire. Il contrasto all'inevitabile declino dell'Europa nel mondo non va perseguito solo con l'integrazione europea, ma anche con un rilancio dei legami transatlantici. L'Italia dovrebbe fare propria la proposta di Kissinger di affiancare alla NATO e al TTIP (che va sostenuto con la massima forza e decisione) un organismo di consultazione politica o un rafforzamento del dialogo politico nella NATO, da cui l'UE in quanto tale è

praticamente esclusa, anche se ne sono presenti la quasi totalità dei suoi membri.

Per poter realizzare tali obiettivi, l'Italia deve migliorare il suo interfaccia con l'UE. Al semestre di presidenza italiana mancano meno di sei mesi. Il tempo disponibile per realizzare un miglioramento è molto ridotto. Prioritario, al riguardo, è attenuare l'attuale frammentazione delle competenze fra i vari ministeri e il collegamento fra le istituzioni nazionali e quelle comunitarie. È indispensabile non solo definire un disegno strategico complessivo, ma istituire una "cabina di regia" con poteri sufficienti per garantirne la coerenza e l'unitarietà della gestione. A somiglianza di quanto accade negli altri paesi, in particolare in Francia, è indispensabile aumentare i poteri del Ministero delle Politiche Comunitarie, operante nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso dovrebbe costituire il punto di obbligato passaggio e di controllo di tutte le iniziative italiane e dei contatti fra i vari Ministeri e la Rappresentanza all'UE. Occorre, inoltre, migliorare la presenza italiana nella Commissione, destinando a essa non solo un Commissario europeo di prestigio, ma distaccando a Bruxelles - e valorizzando la presenza nei singoli Ministeri al loro ritorno - personale molto qualificato. Oggi, al contrario, tale personale è spesso sottoutilizzato, e collocato in ruoli marginali dopo essere stato distaccato presso organismi comunitari e aver acquisito un bagaglio di interessanti esperienze.

L'adeguamento delle strutture istituzionali interne e la valorizzazione delle competenze ed esperienze esistenti costituiscono aspetti centrali, d'importanza addirittura equivalente all'elaborazione di una strategia geopolitica con cui massimizzare la realizzazione nell'UE degli interessi nazionali del nostro Paese.

UNA RIFORMA POSSIBILE: IL SEMIPRESIDENZIALISMO D'OLTRALPE

di Ida Nicotra

1. *La democrazia presidenziale, il prototipo statunitense*

La forma di governo adottata nei Paesi dell'America Latina trae la sua origine dal sistema presidenziale degli Stati Uniti d'America e si caratterizza per un'applicazione quanto mai netta del principio di separazione dei poteri, nel senso che, tendenzialmente (salvo il caso, molto improbabile, dell'*impeachment*) nessuno dei due poteri può influire sulla durata in carica dell'altro. Nelle Costituzioni dei Paesi dell'America Latina del XIX secolo, infatti, non è previsto né la mozione di sfiducia del legislativo nei confronti del potere esecutivo, né lo scioglimento anticipato delle Camere.

Negli Usa, a differenza di quanto avviene nelle forme di governo parlamentare, il Legislativo e l'Esecutivo non sono legati da una relazione fiduciaria e, fra loro, non si verifica alcuna interdipendenza reciproca. Con estrema chiarezza la Costituzione di Filadelfia stabilisce il principio della separazione dei poteri, sia con riferimento alla distribuzione delle funzioni, ragione per cui al Congresso viene conferito il potere legislativo, al Presidente il potere esecutivo, così come la Corte Suprema sovrintende il potere giudiziario. Analogamente, la divisione dei compiti è stabilita anche con riferimento all'aspetto strutturale, marcando la mancanza "nell'origine e nella permanenza" di un legame tra l'Esecutivo e il Legislativo. Non è previsto un organo costituzionale "intermedio", quale il Primo Ministro e il Governo, dato che il Cabinet è formato da funzionari, la cui nomina e revoca spetta solo al Presidente, che, in tal modo, costituisce il "punto di responsabilità del sistema"¹.

Secondo quanto affermato dal II articolo della Costituzione americana, "del potere esecutivo è investito un Presidente degli Stati Uniti d'America"; la volontà dei Costituenti era, infatti, rivolta a creare un organo esecutivo monocratico, dotato di sufficiente indipendenza dagli altri poteri, al fine di realizzare decisioni rapide ed un chiaro meccanismo di *accountability*².

Così, la figura centrale del modello presidenziale è il Capo dello Stato, organo di

¹ Cfr. G. Sacerdoti Mariani, A. Reposo, M. Patrono (a cura di), *La Costituzione degli Stati Uniti d'America: duecento anni di storia, lingua e diritto*, Mondadori, Milano 1985, p. 48.

² Così, L. Stroppiana, *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 76.

vertice monocratico, direttamente rappresentativo del corpo elettorale, il quale detiene il potere esecutivo e dirige l'attività del Gabinetto da lui nominato. I requisiti per potersi candidare alla Presidenza sono indicati all'art. II della Costituzione statunitense, secondo cui è necessario essere cittadini americani, avere compiuto il trentacinquesimo anno di età e risiedere nel Paese da oltre 14 anni.

Il meccanismo di elezione, soltanto formalmente indiretto, si basa in realtà su una immediata e sostanziale investitura popolare alla carica di Presidente. In ogni Stato membro i cittadini scelgono gli elettori presidenziali, i quali – in un secondo momento – sono riuniti nell'*Electoral College* per procedere all'elezione di Presidente e Vicepresidente (c.d. elezioni di secondo grado). I cittadini sono già a conoscenza dell'orientamento dei c.d. *grandi elettori*, quindi di fatto esprimono la preferenza per l'uno o l'altro candidato alla Casa Bianca. Pertanto, il Presidente gode del diretto riconoscimento popolare, il che giustifica la centralità del suo ruolo.

La Costituzione americana non elenca puntualmente le competenze, così come accade per il potere legislativo (art. I, sez. 8), in modo tale da lasciare al Presidente un ampio spazio di manovra nell'espletamento delle sue funzioni. Egli, ai sensi dell'art. II, sez. 2, «è il Capo delle Forze Armate Federali, può scegliere e reclutare le truppe, concedere la grazia e sospendere le pene per i reati commessi contro gli Stati Uniti, dispone di poteri diplomatici in virtù dei quali può negoziare e concludere i trattati e nominare gli ambasciatori all'estero (su parere e con il consenso del Senato, nel primo caso a maggioranza dei due terzi)».

Il mandato del Presidente dura quattro anni, rinnovabile solo una seconda volta. In passato, non era previsto alcun limite al numero dei mandati, ma – a seguito delle quattro elezioni successive di F. D. Roosevelt alla presidenza – è stato introdotto nel 1947 il XXII Emendamento che pone un argine a eventuali cristallizzazioni delle posizioni di potere. Durante il c.d. *Election Day* vengono scelti non soltanto il Presidente, il suo Vice, i deputati e i senatori del Congresso, ma anche tutta una serie di figure di spicco dell'amministrazione statale e locale, fra le quali i Governatori dei singoli Stati³.

Il Gabinetto, composto dai Segretari di Dipartimento, di nomina e revoca

³ Oltre a motivazioni strettamente economiche, in ragione delle quali tenere le elezioni in un'unica giornata permette un ingente risparmio di denaro pubblico, vi sono anche motivazioni, legate alla storia degli Stati Uniti, per cui si è preferita l'individuazione di un unico *Election Day*. Già una legge federale del 1792 permetteva ai singoli Stati di fissare le elezioni nel mese di novembre, quando il raccolto – momento assai importante in una società prevalentemente agraria qual era all'epoca quella statunitense – era stato ultimato e le tempeste invernali non funestavano il territorio. In questo modo, però, le elezioni risultavano in parte falsate,

presidenziale, coadiuva il Capo dell'Esecutivo nello svolgimento delle sue funzioni. Si discute della sua natura giuridica, l'orientamento prevalente ritiene che non si possa assimilare all'organo Governo, tipico delle forme parlamentari. Del Gabinetto fanno parte, inoltre, alcune personalità di primo piano dell'amministrazione centrale, quale il Segretario di Stato, capo del Dipartimento di Stato, responsabile degli Affari Esteri.

Il Presidente ha *certezza del suo mandato* e, secondo il XXI Emendamento, nel caso di rimozione per *impeachment* (su cui v. *infra*), o nelle ipotesi di morte, dimissioni o impedimento, non si dà luogo ad elezioni, ma alla sostituzione da parte del Vicepresidente fino alla scadenza. Tale ipotesi si è verificata otto volte a causa di morte, una sola per dimissioni (nel 1974 il Presidente Nixon rimise il mandato a seguito dello scandalo *Watergate*). Ciò avviene anche in ragione del fatto che il Vicepresidente viene eletto insieme al Presidente, godendo al pari di questi della diretta legittimazione popolare. Il ruolo vicario, negli Stati Uniti, è tanto importante che, qualora dovesse rendersi vacante il posto per una qualsivoglia ragione, il Presidente dovrebbe procedere rapidamente alla nomina. Di certo, il Presidente non può essere sfiduciato dal Congresso, al quale sono conferiti «*all legislative Powers*» (art. I, sez. 1, Cost.). D'altra parte, il Capo della Casa Bianca non gode di alcun potere di sciogliere anticipatamente il Congresso.

Il Congresso si compone di due Camere: il Senato, costituito da due rappresentanti per ogni Stato membro, rinnovato per un terzo ogni due anni e la Camera dei rappresentanti, formata su base nazionale, in maniera proporzionale alla popolazione dei singoli Stati, che si rinnova integralmente ogni due anni. Il bicameralismo, quindi, si fonda su due diversi principi: al Senato tutti gli Stati sono paritariamente rappresentati, mentre alla Camera ciascun Paese è rappresentato in proporzione al proprio peso demografico. Così, lo Stato di New York che al Senato presenta, come tutti gli altri, due senatori, alla Camera è rappresentato da 29 deputati, la California da 53 deputati e l'Alaska da un solo deputato.

La Camera è presieduta dallo *Speaker* eletto dalla stessa Assemblea, mentre il Senato è presieduto dal Vicepresidente, il quale però non ha diritto di voto (se non in caso di parità); è altresì prevista la possibilità di eleggere un presidente *pro tempore* (di solito, il

dato che gli Stati indicavano giornate diverse e la presenza del telegrafo permetteva la comunicazione dei risultati elettorali, influenzando così quei Paesi nei quali le competizioni non si erano ancora tenute. Il Congresso, nel 1845, decise per una data unica e venne scelto il martedì dopo il primo lunedì di novembre (dunque un giorno fra il 2 e l'8 del mese) per non interferire con lo Sabbath, osservato dagli ebrei, e con il giorno del mercato che si svolgeva il mercoledì.

senatore del partito di maggioranza con la maggiore anzianità) in caso di assenza del Vicepresidente. Il Congresso, oltre a detenere il potere legislativo, può imporre e riscuotere tributi, dazi, imposte e accise; approvare il bilancio annuale; pagare i debiti; provvedere alla difesa comune ed al benessere della Federazione; regolare il commercio con le Nazioni straniere; dichiarare guerra; promuovere il progresso delle arti e delle scienze, tutelando il diritto d'autore. Infine, il Congresso può «fare tutte le leggi necessarie ed idonee per l'esercizio dei poteri di cui sopra, e di tutti gli altri poteri di cui la presente Costituzione investe il governo degli Stati Uniti, o i suoi dicasteri ed uffici» (art. I, sez. 8, co. 18, Cost.). Si tratta della c.d. *implied powers clause*, con cui il Congresso ha, nel corso dei secoli, ampliato il proprio potere legislativo, talvolta a scapito dei singoli Legislatori federali. In particolare, il Congresso – detenendo il potere legislativo in materia economica e finanziaria – ha spesso orientato la politica del Presidente, approvando atti normativi che talvolta concedevano, ma talaltra bloccavano i provvedimenti di spesa.

L'unica occasione in cui Legislativo ed Esecutivo si incontrano ufficialmente si tiene intorno a fine gennaio, quando il Presidente si reca dinanzi al Congresso riunito in seduta comune per pronunciare il «discorso sullo stato dell'Unione».

Per il resto, il sistema si regge tutto sui *checks and balances*, attraverso cui si vuole realizzare l'equilibrio tra il Congresso e il Presidente, al fine di scongiurare il rischio che il potere si possa concentrare unicamente nelle mani dell'organo monocratico.

La formula statunitense ha dovuto delineare taluni meccanismi di raccordo, dato che è ben possibile che il Congresso presenti una maggioranza diversa da quella del Presidente, potendo causare profondi contrasti (c.d. governo diviso). Dal 1946 negli *States* si è verificata una situazione politica che ha comportato un governo “diviso” per ventotto anni (14 volte), un governo unificato per ventiquattro anni (12 volte)⁴.

Il sistema presidenziale statunitense, proprio in quanto si basa sulla assoluta separazione tra Presidente e Congresso è soggetto a situazioni di paralisi e di stallo⁵. È opinione abbastanza condivisa che il modello presidenziale vigente negli *States* non garantisca affatto un governo efficace, sarebbe addirittura “l'assetto strutturale peggiore possibile”, sicché il sistema americano funziona «nonostante» la sua Costituzione e non «grazie» ad essa⁶. E, invero, i fattori che consentono il funzionamento dell'ordinamento

⁴ L. Stroppiana, *Stati Uniti*, cit., p. 92.

⁵ Di tale avviso, per tutti, G. Sartori, “Né presidenzialismo, né parlamentarismo”, in *Il fallimento del presidenzialismo*, J. J. Linz e A. Valenzuela (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1995, in particolare p. 186.

⁶ Così, testualmente, G. Sartori, “Né presidenzialismo”, cit. p. 187.

statunitense sono da rinvenire nella flessibilità ideologica, nella presenza di formazioni partitiche non disciplinate e dunque “leggere” e in una politica molto concentrata su questioni localistiche; così la capacità di mediazione del Presidente può assicurargli, di volta in volta, la maggioranza nel Congresso. Sicché, al di là dei poteri conferiti formalmente dalla Costituzione, l’essenza della leadership presidenziale consiste nel “potere di negoziare”⁷ e di persuadere, condizionando il processo di decisione, nell’ambito di un modello in cui l’esecutivo e il legislativo godono di una legittimazione popolare indipendente e sono portatori di domande ed istanze di differenti gruppi della società.

D’altra parte, la “fluidità” del sistema partitico statunitense rende assai improbabile che il Presidente possa godere di un “riparo” alla stregua di quanto avviene in Europa, e segnatamente in Inghilterra, in cui le formazioni politiche, saldamente organizzate, rappresentano uno scudo protettivo nei confronti del Capo dell’Esecutivo.

Peraltro, le profonde tradizioni puritane degli Stati Uniti e i principi morali molto rigidi determinano un incisivo controllo sociale sulle classi dirigenti e impongono alle istituzioni politiche e a chi le rappresenta una gestione sobria, conforme a tali principi, rendendo la Casa Bianca facile bersaglio degli attacchi dei media, come è avvenuto in occasione delle vicende che hanno coinvolto i Presidenti Richard Nixon (costretto alle dimissioni per il coinvolgimento nella vicenda *Watergate*) e Bill Clinton⁸.

Tra gli strumenti di controllo, spicca, anzitutto, il potere di *impeachment* nelle mani del Congresso, attraverso cui Presidente e Vicepresidente possono essere rimossi dall’incarico per «*tradimento, corruzione, o altri gravi reati*» (art. II, sez. 4). Il giudizio finale spetta in via esclusiva al Senato, presieduto dal Presidente della Corte Suprema. Inoltre, il Senato approva le nomine presidenziali ad alcune alte cariche (ad esempio, i Segretari di Dipartimento, collaboratori di fiducia del Presidente), i giudici della Corte Suprema e gli ambasciatori (c.d. potere di *advice and consent*, art. II, sez. 2, co. 2); può, altresì, convocare i funzionari dell’amministrazione per esercitare un controllo sulla politica del Presidente (c.d. *hearings*). Il Capo dello Stato ha invece il *potere di veto sospensivo* sulle leggi, superabile dal Congresso con la riapprovazione del testo a maggioranza dei due terzi.

⁷ L’espressione è di R.E. Neustadt, *Presidential power and the modern President*, Free Press, New York, 1991.

⁸ Le accuse contro Clinton – come è noto – riguardarono lo scandalo Lewinsky. La Camera approvò due capi d’accusa: reato di falso giuramento e tentativo di intralciare la giustizia. Il processo celebrato nell’aula del Senato contro il Presidente degli Stati Uniti d’America si concluse con un verdetto di non colpevolezza, in quanto i fatti addebitati a Bill Clinton non erano ascrivibili nell’ambito dei “gravi crimini” a cui fa riferimento la Costituzione.

La forma presidenziale, dunque, si regge su un dualismo paritario tra Capo dello Stato e Congresso. Il principio dei pesi e contrappesi consente di realizzare un equilibrio tra poteri, agevolando la leale collaborazione fra gli stessi. Si tratta di una forma di governo fondata su istituzioni separate che condividono i poteri, di un sistema “congressuale-presidenziale”. E di certo, le vicende politiche e gli accadimenti internazionali degli ultimi decenni hanno finito per incidere sul concreto atteggiarsi del sistema politico e istituzionale statunitense.

2. Il modello semipresidenziale in Francia

La forma di governo semipresidenziale, diversamente, è stata ideata allo scopo di razionalizzare i meccanismi tipici del governo parlamentare. Invero, in essa è dato riscontrare la presenza della relazione fiduciaria, ma al fine di rendere più stabile il Governo ed evitare che la sua permanenza in carica dipenda esclusivamente dall'esistenza di una maggioranza parlamentare, ed è stata valorizzata la figura del Capo dello Stato. Egli è chiamato a svolgere un ruolo politico determinante. Il potere esecutivo spetta al Capo dello Stato e al Governo, secondo una struttura marcatamente dualista, nel senso che il vertice dell'esecutivo è ripartito tra Presidente e Primo Ministro. Tuttavia, l'organizzazione del modello semipresidenziale è incentrata intorno al ruolo del Presidente, la cui legittimazione politica dipende direttamente dalla volontà degli elettori.

Nella V Repubblica francese possiamo ritrovare l'archetipo della forma di governo semipresidenziale, le cui radici affondano nei sistemi dualistici dello Stato liberale ottocentesco, nei quali il Re deteneva il potere esecutivo, ma una quota di esso veniva conferita al Primo ministro ed ai ministri, responsabili dinanzi al Sovrano da cui venivano nominati e dinanzi alla Camera elettiva che poteva sfiduciarli. L'attuale distribuzione del potere in Francia presenta un Capo dello Stato (Presidente) eletto a suffragio universale e diretto dal corpo elettorale, chiamato a governare il Paese in condizioni di indipendenza dal Parlamento. Al Capo dello Stato si affianca il Governo, presieduto dal Primo ministro, il quale deve avere la fiducia parlamentare. Così come accadeva nella monarchia di Luigi Filippo d'Orléans, il potere esecutivo è diviso tra il Presidente e il Governo, secondo una struttura diarchica, in cui le vicende politiche giocano un ruolo fondamentale nello spostamento dell'asse decisionale.

In primo luogo, sembra opportuno riflettere sulla circostanza che la versione originaria della Costituzione francese del 1958 delinea una forma di governo

parlamentare, caratterizzata da un preciso assetto monistico.

In tale quadro ordinamentale i rapporti tra Primo ministro e Presidente della Repubblica sono definiti in maniera chiara ed armonica. Ed invero, gli articoli contenuti nel Titolo III dedicato al Governo, affermano che «il Primo ministro dirige l'azione del Governo» (art. 21). L'art. 20 attribuisce al Governo il potere di determinare e dirigere la politica nazionale. In linea con i principi fondanti del parlamentarismo lo stesso risponde davanti al Parlamento della sua azione politica.

L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte dell'Assemblea Nazionale comporta per il Primo ministro l'obbligo di dimissioni (art. 50).

Il Primo ministro appare, dunque, come l'effettivo titolare del potere esecutivo, il fulcro del sistema politico-istituzionale. Tanto da far riconoscere al Presidente Giscard D'Estaing, in un periodo di poco precedente alle elezioni parlamentari del 1978, che se avessero vinto le elezioni i partiti di opposizione, egli avrebbe nominato un Primo ministro gradito alla nuova maggioranza parlamentare, con cui sarebbe stato costretto a coabitare e a concordare l'attuazione del programma politico.

Il Presidente della Repubblica, che non è, secondo quella Costituzione, eletto direttamente dal popolo, svolge il ruolo di arbitro, chiamato ad assicurare il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. Egli è il garante dell'esatta osservanza della Costituzione e gode di poteri propri, come lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, l'indizione del referendum, il potere di inviare messaggi alle Camere. E proprio in funzione del suo essere custode dell'indipendenza nazionale, della integrità del territorio e dei trattati internazionali, soltanto in casi eccezionali di minaccia a tali beni è chiamato ad esercitare poteri *extra ordinem* (art. 5 e 16 Cost.).

Il momento di svolta del sistema si verifica nel 1962; infatti, con l'introduzione dell'elezione a suffragio universale si riconosce al Presidente della Repubblica una legittimazione popolare diretta che comporta una radicale trasformazione della forma di governo in senso dualistico. I due vertici dello Stato, infatti, traggono entrambi la propria legittimazione dall'elezione popolare (il Presidente in modo immediato, il Primo ministro in modo mediato). Di qui la nascita, per dirla con J. Gicquel, di un «regime singolare, inedito nel quale l'ecllettismo è in competizione con l'ambiguità». Assistiamo a fasi alterne tra dualismo potenziale e dualismo reale. Costituzione e prassi divergono profondamente e la prassi si impone. La divaricazione tra costituzione scritta e prassi seguita dai protagonisti della politica francese costituisce l'altro elemento che ha consentito di declinare in maniera del tutto peculiare la relazione tra Presidente della Repubblica e Primo ministro. Basti riflettere sulla circostanza che la Costituzione

d'Oltralpe non prevede espressamente alcun potere di revoca del Primo ministro da parte dell'Eliseo, l'art. 8, infatti, dispone in favore del Presidente unicamente la prerogativa della nomina del Primo ministro e di porre fine al suo mandato in caso di dimissioni del Governo.

Tuttavia, si è affermata la convenzione secondo cui il Presidente revoca il Primo ministro e procede alla nomina di un nuovo Primo ministro per non sconfessare se stesso dinanzi, ad esempio, ad una sconfitta elettorale. Chirac sacrificò Raffarin a seguito del risultato negativo sul referendum concernente la ratifica del nuovo Trattato Europeo. Del resto, già durante la Presidenza De Gaulle si assiste ad una accentuazione della figura presidenziale a scapito del Primo ministro, che assume il ruolo di un comandante in seconda, destinato ad essere accantonato quando la situazione politica lo richieda⁹. E così, nel 1962 il Generale sostituì Debrè con Georges Pompidou, assolutamente fedele al Presidente.

Nondimeno occorre chiedersi se la coabitazione costituisca davvero uno svolgimento normale della forma di governo francese. A ben guardare, soltanto per periodi limitati il sistema politico francese ha dovuto confrontarsi con la *cohabitation* (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002). Le valutazioni delle fasi bicefale non sono univoche, secondo taluni si è trattato di cicli politici caratterizzati da una forte conflittualità tra due leaders di schieramenti politici contrapposti, che ha nociuto alla funzionalità del sistema, di una guerra permanente tra Presidente e Primo ministro, soprattutto quando entrambi sono candidati per le successive elezioni presidenziali (F. Laffaille).

Altra opinione ritiene che la diarchia tra gli organi di vertice dello Stato abbia comportato una gestione consociativa del potere (in particolare, nell'ultimo periodo della coabitazione tra il Presidente Chirac e il Primo ministro Jospin). Diversa è l'opinione di chi, viceversa, sottolinea i pregi di un sistema duttile e flessibile, che si presta meglio di altri ad interpretare i mutamenti degli assetti politico-partitici determinati, nei diversi periodi storici, dal voto popolare.

Una cosa sembra incontrovertibile, dopo un ampio dibattito sulla necessità del superamento della V Repubblica e la nascita di una VI République, la Francia ha approvato all'inizio di questo decennio due rilevanti riforme costituzionali che vanno nella direzione di eliminare o quantomeno di ridurre sensibilmente i casi di coabitazione. Le innovazioni del 2000 e del 2001 hanno l'effetto di "anestetizzare" la coabitazione.

⁹ Al riguardo, I. Nicotra, *La Diarchia in Francia, Presidente della Repubblica e Primo Ministro*, in "La Quinta Repubblica: un modello per l'Italia?", working paper della Fondazione Farefuturo, 2008, p. 19.

Secondo una parte della dottrina francese la legge costituzionale del 2 ottobre 2000, disponendo la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni, ha finito per produrre un sostanziale svuotamento della figura del Primo ministro. Infatti, la coincidenza della durata dei due organi costituzionali finisce per agevolare la formazione di un legame forte tra Presidente e maggioranza parlamentare, ponendo in ombra il ruolo del Premier.

Invero, l'accentuazione definitiva della posizione presidenziale è stata facilitata dalla legge organica del 16 maggio 2001 che ha determinato l'inversione del calendario elettorale. Nel dettaglio, le elezioni presidenziali precedono di qualche mese quelle legislative, nel dichiarato intento di determinare sulle seconde un effetto di trascinamento e rendere del tutto remota l'ipotesi della coabitazione. In tal modo, si è inteso favorire la formazione di governi di legislatura a guida presidenziale. Secondo alcuni tali riforme hanno contribuito a delineare un sistema iperpresidenziale o addirittura una forma di "cesarismo democratico". In altre parole, esse hanno marcato la tendenza incline alla formazione di Esecutivi dotati di stabilità e potere decisionale, sostenuti direttamente dal consenso elettorale¹⁰. Alle ultime elezioni, il candidato socialista Hollande è stato eletto con il 51, 67% dei voti, superando il Presidente in carica, Nicolas Sarkozy. Alle legislative svoltesi poco tempo dopo le presidenziali il partito socialista ha avuto la meglio sull'Union pour Mouvement Populaire ed è stata, così, evitata l'ipotesi di una coabitazione; il Presidente della Repubblica ha nominato primo Ministro Jean Marc Ayrault, esponente di spicco del partito socialista, considerato anche un ottimo mediatore nei rapporti con la Germania di Angela Merkel, costretto alle dimissioni dopo il pessimo risultato del PS alle amministrative di primavera 2014 e sostituito da Manuel Valls.

Un sistema, quello ridefinito con le riforme del 2000-2001, che, secondo alcune voci critiche, sarebbe privo di adeguati contrappesi capaci di bilanciare il rafforzamento del ruolo del Presidente.

Non solo. Il punto di maggiore perplessità sarebbe determinato dalla mancata correlazione tra imputazione del potere politico e responsabilità. In particolare, l'assenza

¹⁰ Le criticità insite nella forma di governo semipresidenziale erano già state sottolineate da P. Avril, *Il Parlamento francese nella Quinta Repubblica, Regime presidenziale e parlamento dal gollismo al postgollismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1976, pp. 25 ss. secondo cui "per il vincitore di una consultazione politica è relativamente facile estendere il proprio potere grazie al favore del suo successo; al contrario la ricerca di una gestione più liberale dell'autorità presuppone in chi la detiene la disponibilità ad un'autolimitazione delle proprie prerogative. Il che avviene di rado se non vi è costretti" (op.cit., p. 7).

di forme adeguate di responsabilità da far valere nei confronti del Presidente della Repubblica costituisce una criticità importante del sistema istituzionale francese. In particolare, con legge cost. 2007-239 è stata stabilita (art. 68) l'improcedibilità nei confronti del Presidente della Repubblica per tutta la durata del mandato e la possibilità della sua destituzione solo in caso di mancanza «ai propri doveri incompatibili con l'esercizio del mandato» (che ha sostituito il reato di "alto tradimento")¹¹. L'istituto dell'irresponsabilità presidenziale caratterizza la forma di governo parlamentare e trova giustificazione nella circostanza che il titolare della funzione di indirizzo politico è il Primo ministro e il suo Governo. In un contesto differente, in cui il Capo dello Stato assume rilevanti poteri di indirizzo politico tale meccanismo, probabilmente, merita di essere rivisitato.

Nel preciso intento di modernizzare e riequilibrare le istituzioni della V Repubblica francese è stato avviato in Francia un processo di riforma per innovare alcuni aspetti della Costituzione del 1958.

In particolare, con l'istituzione del Comitato Balladur¹² sono state poste le premesse per l'elaborazione di una legge costituzionale che modificasse le modalità di esercizio del potere esecutivo ed ampliasse le competenze del Parlamento.

Per limitare l'analisi al profilo dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo ministro la legge cost. n. 2008-724 modifica l'art. 6 Cost. e stabilisce che nessuno possa ricoprire per più di due mandati consecutivi la carica di Presidente della Repubblica.

La riforma va valutata positivamente in quanto tende a favorire il ricambio del vertice politico e ad evitare incrostazioni di potere, anche se è stato affermato che essa finisce per sancire la fine del presunto ruolo di *rassembleur* del Presidente della Repubblica, rendendolo anche simbolicamente il vero leader dell'esecutivo. Significativa appare anche la revisione dell'art. 18 che consente al Presidente della Repubblica di intervenire di fronte al Parlamento riunito in seduta comune, ma sul discorso presidenziale non è possibile votare. Anche tale nuova prerogativa, che supera il divieto per il Presidente francese di accedere alle Camere, sembra rafforzare la sua posizione, rendendola ancora

¹¹ Osserva E. Grosso, *Francia*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 80, come uno dei tratti distintivi della Costituzione del 1958 sia rappresentato dalla circostanza che "il titolare del massimo potere politico è totalmente irresponsabile per gli atti da lui compiuti e che per alcuni di questi (quelli non controfirmati) non può essere chiamato a rispondere letteralmente "nessuno".

¹² Si tratta di una Commissione di tredici saggi, che prende il nome dal suo Presidente, appunto, Edouard Balladur, nominata da Sarkozy con l'incarico di predisporre un testo di riforme costituzionali. Il Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions ha prodotto il provvedimento di riscrittura della Costituzione, approvato dal Congresso (il Parlamento in seduta comune) il 21 luglio 2008.

più simile a quella del Capo della Casa Bianca che si presenta al Congresso per pronunciare il discorso sullo stato dell'Unione. Ciò a scapito del Primo ministro, il cui ruolo costituzionale subisce un ulteriore ridimensionamento.

La relazione del Comitato Balladur ha evidenziato, altresì, la necessità di proporre modifiche per allineare il Testo costituzionale alla prassi, attribuendo al Presidente della Repubblica il potere di “definire la politica della Nazione” e di conseguenza il Governo non avrebbe più determinato, ma solo “condotto” la politica nazionale. Con tali revisioni si sarebbe adeguata la Costituzione al reale atteggiarsi della forma di governo francese che riserva al Presidente il compito di determinare l'indirizzo politico e relega il Primo ministro in una posizione di marginalità. Peraltro, durante la Presidenza Sarkozy è prevalsa l'idea che se si fosse operato in continuità con la struttura ordinamentale preesistente, la modifica della redazione attuale avrebbe presentato più inconvenienti che vantaggi. È stato, dunque, confermato, almeno formalmente, l'assetto dualistico del potere esecutivo, circa la ripartizione di competenze tra Presidente e Primo ministro.

3. La forma di governo nei Paesi dell'America Latina, le disfunzioni del presidenzialismo

Tra i vantaggi che vengono ascritti alle forme di governo di tipo presidenziale vi sono quelli riconducibili alla efficienza e alla governabilità. In particolare, si ritiene che nelle forme di governo di derivazione presidenziale il capo dell'Esecutivo senza una maggioranza precostituita costruisce su ogni specifica proposta una maggioranza trasversale disposta ad appoggiarlo. Ed, invero, elemento caratterizzante il presidenzialismo è il principio della doppia legittimazione; ciò comporta che sia l'Assemblea legislativa che il Presidente sono eletti dal popolo ed abbiamo entrambi la pretesa di godere di una legittimazione democratica. Con la conseguenza di una propensione alla cooperazione tra Presidente e Camere. Il “doppio binario” di legittimazione e quindi le due elezioni separate riescono a combinare l'efficienza e la rappresentatività del sistema di governo.

Inoltre vi sarebbe una chiara identificabilità-responsabilità del vertice dell'esecutivo e del suo programma politico. La circostanza che Presidente e Parlamento siano eletti per un periodo di tempo prestabilito e che la durata del potere legislativo sia indipendente dall'Esecutivo e viceversa incentiva il ricorso a mediazioni per trovare convergenze utili all'attuazione del programma politica, evitando il trauma della fine prematura della legislatura. Il modello di matrice presidenziale riesce a realizzare il

principio dell'indipendenza dell'organo legislativo con quello della responsabilità - identificabilità dell'esecutivo.

Tale assunto è, peraltro, sottoposto ad una smentita e ad una conferma. Quanto alla prima, sia l'esperienza degli Usa che quella dei Paesi Latino americani dimostrano che i presidenti hanno incontrato non pochi ostacoli per la realizzazione delle loro agende; "essi hanno detenuto in larga misura il potere di avviare e promuovere le politiche ma hanno trovato difficoltà ad ottenere il sostegno per realizzarle"¹³. Segnatamente, si registra negli ordinamenti dell'America Latina l'esigenza di superare la forma di governo presidenziale. L'aspetto di maggiore criticità riguarda la mancanza di accordo politico tra legislativo ed esecutivo, ciascuno dei quali gode di legittimazione popolare propria è stata la causa principale di blocchi e tensioni istituzionali che ha portato a situazioni di immobilismo¹⁴.

È bene precisare, sin da subito, come la formula del "presidenzialismo" rappresenti una generalizzazione, quasi una forzatura, atteso che gli Stati dell'America latina propongono forme di governo, anche assai diversi tra loro¹⁵. Così, le diverse esperienze di governo in America Latina non sono riconducibili ad un'unica categoria¹⁶; pur tuttavia, "i critici del presidenzialismo rimangono convinti assertori del fatto che instabilità politica e situazione economica precaria derivino da problemi comuni a tutti i Paesi Latinoamericani"¹⁷.

Nelle pagine di Duverger emerge già nettamente la differenza tra il regime presidenziale classico vigente negli Usa e le esperienze istituzionali dei Paesi latino-americani in cui si verifica un indebolimento delle prerogative del Parlamento e una

¹³ Cfr. Scott Mainwaring, in *Presidentialism in Latin America*, in "Latin America Research Review", 25, 1990, n. 1, p. 162.

¹⁴ In proposito si rinvia alle considerazioni di E. Pablo Jiménez, *El presidencialismo en el sistema constitucional argentino, Sin atenuaciones provenientes del sistema parlamentario, y con escasos controles Republicanos operativos*, relazione presentata al Convegno dell'Istituto Iberoamericano de derecho costitucional su Presidenzialismi e Parlamentarismi nei Paesi Latinoamericani, Parma, Ravenna, Bologna, 5-8 marzo 2013.

¹⁵ In proposito, diffusamente, L. Mezzetti, *Le democrazie incerte, Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 331 ss.

¹⁶ Interessante, in proposito, la classificazione proposta da L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, cit., pp. 443 ss., secondo cui l'organizzazione politico-istituzionale dei Paesi del Centro America (in particolare Salvador, Guatemala, Costa Rica e Honduras) presenta peculiarità sue proprie rispetto a quelle degli Stati dell'America meridionale. Segnatamente, i Paesi dell'America centrale sono stati interessati, fin dagli anni settanta, da un ciclo di rivoluzioni e violenti scontri armati che si è concluso solo negli anni novanta, dando inizio ad un lungo e complesso processo di democratizzazione, ancora oggi non concluso. L'instabilità politica che caratterizza i territori del centro America è dovuta, in primo luogo, all'estrema fragilità del tessuto economico sociale ma anche a fattori riconducibili al sistema dei partiti, estremamente fragile e frammentato. Questa situazione rende oltremodo complicato il meccanismo di negoziazione tra Presidente e Congresso, portando con sé il rischio del blocco istituzionale.

¹⁷ Ancora, L. Mezzetti, op.cit., p. 338.

ipertrofica crescita dei poteri del Capo dell'Esecutivo. La criticità più evidente riguarda la pressoché totale mancanza di un meccanismo di bilanciamento dei poteri, tratto tipico del modello statunitense.

Uno degli aspetti che ha accomunato, fino ad un passato assai recente, siffatti modelli, pur nelle loro differenti declinazioni, frutto delle specificità delle singole realtà ordinamentali del Centro e del Sud America, è il fenomeno di eccessiva concentrazione del potere¹⁸ nelle mani del Presidente della Repubblica, collocato al di sopra, sia del potere legislativo, che di quello giudiziario.

È opinione abbastanza condivisa quella che individua in taluni fattori la causa del cattivo funzionamento del presidenzialismo. In particolare, l'ingerenza delle forze armate nella vita politica, la condizione di stagnazione economica, l'exasperazione dei conflitti sociali. In America latina l'organizzazione militare ha avuto una significativa influenza sul sistema politico e ha reso possibile l'emersione del "Director Supremo", cioè dittatori militari che detenevano un ventaglio enorme di attribuzioni. In Brasile, ad esempio, la lunga dittatura militare durò dal 1964 fino al 1989, anno in cui venne ripristinata l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

L'autoritarismo ha radici lontane, segnatamente, nella cultura preispanica, nell'influenza islamica e in quella giacobina e, altresì, nelle teorie marxiste¹⁹. Fin dagli anni dell'emancipazione dal colonialismo i Paesi latino-americani hanno ritenuto prevalente il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico, mettendo in secondo piano le garanzie a favore dei diritti fondamentali della persona.

Probabilmente il vizio di fondo di tali ordinamenti risiede proprio nell'equivoco che ha dato origine a forme di governo presidenziali. L'illusione, vale a dire, che la riproduzione, in quei territori, del sistema federale e presidenziale²⁰ adottato negli States fosse lo strumento per la conquista di quei traguardi di benessere economico e sociale della democrazia anglo americana²¹.

¹⁸ E. Roza Acuna, *Il costituzionalismo in vigore nei Paesi dell'America latina*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 57.

¹⁹ Sul punto, L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, op. cit., p. 439.

²⁰ Basti riflettere sulle condizioni di estrema povertà di una parte consistente della popolazione degli Stati Latinoamericani. Il Brasile, il più grande e complesso Paese del Sud America, che dal 1989 ha adottato un sistema presidenziale, rimane caratterizzato da uno squilibrio profondo nella distribuzione della ricchezza, dalla mancata realizzazione di una adeguata riforma dei latifondi e da una insufficiente politica sociale. Anche durante e negli anni successivi alla Presidenza di Lula, che ha puntato sull'intervento dello Stato nella sanità e nell'istruzione, il Paese vive una drammatica "guerra tra classi", resa evidente da dati statistici che pongono in evidenza la relazione tra gli omicidi commessi e la percentuale di bambini denutriti; in propositivo L. Biondi, *Il Brasile alla prova delle elezioni presidenziali. La sinistra e le sue chance di governo*, in "il Quadrante", 2002, pp. 102 ss.

²¹ A. Filippi, *I paradossi e le sfide istituzionali del presidenzialismo latinoamericano*, in "Italianieuropei", n. 5/2006, p. 4.

4. Le virtù dei modelli “impuri” di derivazione presidenziale e parlamentare

Una riforma degli ordinamenti dell’America Latina, in senso parlamentare del modello di governo recherebbe, secondo Sartori, scarsi benefici, sia in termini di efficienza che di governabilità.

Il noto politologo, invero, sottolinea – sulla scorta dell’esperienza maturata in Francia durante la III e la IV Repubblica e in Italia fin dal 1948 – la mediocrità dell’azione di governo che scaturisce dall’adozione di un “parlamentarismo puro”. Infatti, l’idea che si regge sull’equazione “stabilità della democrazia” uguale “stabilità del governo” dimostra difetti difficilmente superabili, sol che si rifletta sulla circostanza che un governo che duri non sempre svolge un’azione politica efficace.

Nei Paesi che adottano il sistema parlamentare la formazione di governi che, per forza maggiore, sono di coalizione “prolungano la propria sopravvivenza non facendo quasi nulla”²². Sicché, la longevità degli Esecutivi, non è di per se solo un pregio, se ad essa non si accompagna una capacità decisionale, bensì l’immobilismo che, in un quadro parlamentare assai frammentato, si limita ad assicurare al Governo un’esistenza relativamente lunga. La questione non è di poco momento, in quanto dal corretto funzionamento della forma di governo dipende il mantenimento della forma di Stato, ossia il perseguimento dei fini fondamentali che l’ordinamento intende perseguire, a cominciare dalle garanzie poste a presidio dei diritti e delle libertà fondamentali della persona²³. Giacché, secondo l’autorevole insegnamento di Leopoldo Elia, “prescindere da un efficace governare, contando sulla supplenza di talune forze della società civile, può rivelarsi, al di là del breve periodo, estremamente pericoloso”.

Siffatti inconvenienti, primo fra tutti quello della scarsa capacità decisionale dei Governi, potrebbero essere superati predisponendo dei correttivi alla formula parlamentare che consentano una razionalizzazione della sovranità dei Parlamenti, come accade nel sistema tedesco del Cancellierato e in quello britannico, basato sul Westminster.

In Europa continentale si è affermata la tendenza alla razionalizzazione del parlamentarismo, ossia la traduzione in norme costituzionali dei meccanismi di funzionamento del sistema. La Germania ha preferito razionalizzare la propria forma di governo in maniera forte, alla luce della traumatica esperienza della Costituzione di Weimar del 1919 che, a causa della debolezza delle istituzioni, non era stata in grado di

²² Così G. Sartori, “Né presidenzialismo, né parlamentarismo”, cit., p. 192.

²³ In proposito, si può leggere, I. Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 163 ss.

evitare l'affermazione del regime nazista. La "versione tedesca" della forma di governo parlamentare si caratterizza per la sottolineatura del maggiore risalto riservato al capo del Governo, ossia al Cancelliere.²⁴

La mancanza di una discussione parlamentare riguardo all'indirizzo politico, alla formazione del governo, ai membri della maggioranza implica una significativa personalizzazione del potere. Il Bundestag di fatto conferma una scelta che è stata indirettamente effettuata dal corpo elettorale, dato che la proposta del Presidente riflette l'intesa raggiunta su un nome dai partiti maggiormente rappresentati nella Camera politica.

L'istituto che caratterizza la forma parlamentare tedesca è la sfiducia costruttiva²⁵, attraverso cui si vuole ridimensionare il potere politico delle formazioni minori facenti parte della coalizione di governo. Ai sensi dell'art. 67 della Legge fondamentale tedesca, la Camera politica «*può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto*». Con questo strumento si vogliono evitare le c.d. crisi al buio, ossia quelle crisi nelle quali non è prevista ancora alcuna soluzione, in cui non è stato individuato il nuovo Esecutivo e colui o colei che dovrà guidarlo. Oltre ad evitare pericolosi vuoti di potere, i partiti sono così costretti a trovare un accordo prima ancora che venga revocata la fiducia al Governo²⁶.

²⁴ Il Cancelliere viene eletto a maggioranza assoluta dei membri del Bundestag, vale a dire la Camera politica, senza dibattito, su proposta del Presidente federale. Se la persona "suggerita" dal Presidente non è eletta, la Camera può individuare, a maggioranza dei suoi componenti e nei quattordici giorni successivi, un altro Cancelliere. In caso di esito negativo, si procede a una nuova elezione e colui che consegue il maggior numero dei voti ottiene l'incarico. Se il candidato conquista la maggioranza assoluta, il Presidente federale è tenuto a nominarlo, entro sette giorni dalla data dell'elezione; se la maggioranza è relativa, può scegliere se nominarlo o sciogliere la Camera (art. 63).

²⁵ Anche la Spagna ha adottato una forma di governo razionalizzata, dopo la quarantennale esperienza autoritaria franchista. La Carta costituzionale spagnola prevede l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva, per cui è possibile sfiduciare il Premier solo indicando il nuovo vertice dell'Esecutivo. In Spagna, così come in Germania, il Capo del Governo assume un ruolo determinante: egli nomina e revoca i ministri; può porre la questione di fiducia; può chiedere al Capo dello Stato di sciogliere le Camere.

²⁶ La sfiducia costruttiva è stata messa in atto soltanto in un caso, nel 1982, quando venne eletto cancelliere per la prima volta Helmut Kohl. Si è, così, sancito il passaggio da una coalizione di socialdemocratici-liberali a una composta da cristiano-democratici-liberali. Ciò nonostante, Kohl dopo circa due mesi provocò un voto di fiducia con il precipuo scopo di farsi battere (tanto che invitò alcuni suoi parlamentari ad uscire dall'Aula, in modo tale da restare in minoranza), chiedere lo scioglimento del Bundestag e andare subito ad elezioni. Egli voleva così ottenere l'investitura da parte dell'elettorato, che riteneva necessaria per poter proseguire con il mandato. Dal sistema politico e dalle modalità di elezione, infatti, discende la legittimazione diretta del Cancelliere da parte del corpo elettorale che, nel momento in cui esprime la preferenza per il singolo candidato al Parlamento, indirettamente sceglie il Capo dell'Esecutivo.

Nel panorama delle democrazie occidentali, la Gran Bretagna presenta «la più elevata concentrazione di potere di governo che sia immaginabile in uno stato democratico»²⁷ nelle mani del Primo ministro e del Governo. Nel parlamentarismo maggioritario a prevalenza del Governo, infatti, si assiste alla valorizzazione dell'Esecutivo, cui viene garantita una notevole stabilità. Il Premier, leader della forza che ha ottenuto la maggioranza alle elezioni, gode di una doppia investitura: quella del partito, che lo individua quale proprio segretario (consapevole del fatto che, in caso di vittoria elettorale, assumerà l'incarico di Primo ministro) e quella dell'elettorato, che votando il partito di riferimento, lo sceglie, seppur indirettamente, come Premier. Qualora si dovesse spezzare il rapporto di fiducia che lega il leader al proprio partito, l'incarico di Primo Ministro verrà conferito al nuovo segretario. Il Governo ed il Premier godono dell'appoggio della maggioranza parlamentare e, di regola, lo mantengono per l'intera durata del mandato (c.d. Governo di legislatura)²⁸.

Come dimostrano l'esperienza tedesca e quella del Regno Unito, il funzionamento di forme di governo parlamentari razionalizzate dipende in larga misura da un sistema basato da partiti coesi al loro interno e solidamente strutturati. La Gran Bretagna, ad esempio, si regge su una formula sostanzialmente bipartitica, in cui la contesa elettorale si svolge principalmente tra conservatori e laburisti, seppure non sembra si possa trascurare l'ascesa del partito liberal-democratico nelle elezioni politiche del 2010, che, comunque non sembra aver alterato la fisionomia politico - istituzionale di quell'ordinamento.

5. Possibili alternative al sistema presidenziale nei Paesi dell'America Latina

Gli Stati latino americani, viceversa, si caratterizzano, tradizionalmente, per la presenza di partiti deboli e non disciplinati²⁹. Così, qualora si intraprendesse la via del

²⁷ Così, A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 182.

²⁸ Al leader dell'opposizione è riconosciuto espressamente uno status (in Inghilterra, dal Ministers of the Crown Act del 1937), ossia un insieme di diritti e di doveri, fra i quali l'erogazione di un salario annuale pari a duemila sterline, in aggiunta agli emolumenti dovuti in quanto membro del Parlamento, lo svolgimento delle Prime Minister's Questions, ossia sei interrogazioni supplementari che il Capo dell'opposizione rivolge (solitamente il mercoledì pomeriggio) al Primo Ministro, mentre il leader del terzo partito ha diritto a due sole interrogazioni; egli è il capo dello Shadow Cabinet, il c.d. Gabinetto ombra, in cui siedono i membri più carismatici del partito di minoranza, destinati ad assumere incarichi ministeriali nel caso in cui, alle successive elezioni, si realizzi l'alternanza.

²⁹ Da questo punto di osservazione il Messico costituisce un caso isolato, laddove differenti fattori extragiuridici hanno inciso profondamente nella forma di governo presidenziale "equilibrata" delineata dalla Costituzione.

parlamentarismo, vi sarebbe il rischio di giungere alla costruzione di un sistema di tipo assembleare che - com'è stato osservato - potrebbe mostrare i "suoi aspetti peggiori"³⁰. Ed invero, negli Stati latinoamericani, caratterizzati da scenari di forte frammentazione partitica, l'adozione del sistema parlamentare, finirebbe, con buone probabilità, per condurre ad una paralisi dell'azione di governo, determinata dall'enorme potere di pressione e di ricatto delle variegate componenti parlamentari³¹.

La condizione per portare a compimento, in quegli ordinamenti, la transizione democratica risiede, appunto, nel consolidamento dei partiti, in organizzazioni solidamente strutturate.

Il corretto modo di funzionare di un modello di governo che si ispiri al semipresidenzialismo della V Repubblica francese dipende, in gran parte, dalla formazione di partiti solidi, che assicurano in Parlamento una maggioranza a sostegno del primo Ministro. Del resto, nel sistema dell'Eliseo, i protagonisti del quadro istituzionale sono le formazioni politiche organizzate, capaci di svolgere un'efficace azione di controllo sull'attività parlamentare

Al cospetto di un differente scenario, tipico del costituzionalismo ibero americano, reso peculiare dall'estrema fragilità del sistema dei partiti, il Presidente della Repubblica, seppur eletto direttamente, incontrerebbe non pochi ostacoli nell'individuare una personalità che possa ricevere il gradimento delle Camere. Così che, in un simile contesto di massima frammentazione partitico - politica, l'adozione della forma semipresidenziale, renderebbe molto improbabile per un candidato, che non sia anche il leader di un partito politico con una solida organizzazione ed un chiaro profilo ideologico, giungere a conquistare il voto degli elettori nella corsa alla Presidenza della Repubblica. Detto altrimenti, sembra difficile che in un quadro ordinamentale di

Dal 1917 al 1997 il sistema politico si è incentrato su un partito "quasi unico" che ha reso le prerogative presidenziali assolutamente prevalenti a quelle degli altri poteri dello Stato, in proposito, si rinvia a M. Olivetti, *Messico*, Il Mulino, Bologna, 2013, , p. 54. L'Autore appena citato ritiene che questa sia stata la ragione per cui il Messico, a differenza di altre esperienze latino americane, non abbia conosciuto "contrapposizioni frontali" tra poteri che, altrove, sono sfociate nell'intervento delle forze armate. Per una analitica ricostruzione delle ragioni che hanno contribuito alla conformazione del presidenzialismo messicano si può leggere, L. F. Aguilar Villanueva, "Il presidenzialismo e il sistema politico messicano. Dal presidenzialismo alla presidenza democratica", in A. Hernandez Chavez (a cura di), *Presidenzialismo e sistema politico. Il Messico e gli Stati Uniti*, a cura di, Carocci, Roma, 1997, pp. 45 ss.

³⁰ G. Sartori, op. cit., p. 197.

³¹ Posizioni molto critiche sono espresse in J. Linz, Arturo Valenzuela (a cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, Il Mulino, Bologna, 1995.

stampo semipresidenziale possano emergere candidati³² di natura populista ed antiestablishment che godono dell'appoggio di formazioni partitiche estremamente fragili. L'abbinamento dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica con un sistema elettorale maggioritario a doppio turno, per la composizione delle Assemblee legislative, intende favorire la nascita di partiti strutturati e organizzati, al contempo, funzionali ai meccanismi della nuova formula istituzionale e strumento di rilegittimazione del potere politico. Ciò consentirebbe una conformazione della forma di governo semipresidenziale capace di agevolare, nei Paesi dell'America latina, il completamento delle transizioni costituzionali verso la democrazia.

Ulteriormente, è opinione abbastanza diffusa quella secondo cui le "virtù" del presidenzialismo giungono specificamente da sistemi "quasi" presidenziali, incentrati non sulla netta divisione dei poteri, bensì sul principio di ripartizione delle funzioni. Con la conseguenza di scartare il pericolo della concentrazione del potere esecutivo nelle mani di una sola persona, "costringendo" il Presidente a dialogare con il primo ministro che, nel caso di maggioranze divise, sia espressione di una diversa coalizione partitica.

Gli sviluppi più recenti del costituzionalismo latinoamericano denotano una precisa propensione nel senso della redistribuzione dei poteri tra legislativo ed esecutivo, affidando ai Parlamenti rilevanti funzioni di controllo sull'esecutivo ed intensificando le procedure atte a sindacare la responsabilità penale e politica del Gabinetto³³.

L'obiettivo dichiarato che accomuna le diverse proposte di revisione costituzionale è quello di definire una serie di meccanismi idonei a creare un valido sistema di "pesi e contrappesi", che incentivi la cooperazione tra poteri. In tale direzione, la Costituzione dell'Uruguay attribuisce alle Camere il potere di adottare una mozione di censura individuale nei confronti di un singolo Ministro o collegiale verso l'intero Esecutivo. La mozione comporta l'obbligo di dimissioni, salvo l'ipotesi in cui l'approvazione sia avvenuta a maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti il Congresso. Analogamente, con la revisione costituzionale del 1994, la Bolivia ha introdotto l'istituto del voto di censura del Congresso contro i componenti del Gabinetto, con facoltà del Presidente della Repubblica di accoglierla o respingerla. La Costituzione del Brasile - che a seguito del referendum del 1993, sulla forma di governo, ha mantenuto il sistema

³² Come è accaduto, ad esempio, in Brasile con Collor de Mello e in Perù con Fujimori. In proposito, A. Lujambio, "Regime presidenziale, democrazia maggioritaria e i problemi della transizione democratica in Messico", in A. Hernandez Chavez (a cura di), *Presidenzialismo e sistema politico*, cit., pp. 100 ss.

³³ Sul punto, si rinvia alle puntuali ricostruzioni dei sistemi costituzionali dei Paesi Iberoamericani svolte da L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, cit., p. 447.

il repubblicano presidenziale - prevede che il Congresso Federale possa procedere alla sospensione di atti dell'esecutivo che eccedano dai limiti della potestà regolamentare o della delega legislativa. Sono contemplati, altresì, istituti per far valere la responsabilità dei Ministri. Inoltre, le nomine spettanti al Presidente della Repubblica devono essere autorizzate da un voto favorevole del Senato.

L'orientamento prevalente tra gli studiosi di cultura ibero americana propende per una riscrittura del sistema in chiave semi presidenziale, incentrato non sul principio della rigorosa separazione dei poteri, ma su una articolazione di competenze, con un primo ministro legato al Parlamento dal rapporto fiduciario e mantenendo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, legittimato direttamente dai cittadini, a cui viene attribuito il potere di scioglimento delle Camere.

Nella prospettiva del mutamento della forma di governo, la logica "inclusiva" che sottende al modello "coabitazionista" creato dal Generale De Gaulle, potrebbe dare buona prova di sé, attraverso la conduzione del potere tra le due teste dell'aquila, secondo la nota espressione di Duverger. La posizione intermedia tra due modelli di governo parlamentare e presidenziale, tra loro nettamente alternativi, consente, per dirla con Sartori, una maggiore efficienza del sistema, laddove a fronte della doppia origine di legittimazione democratica del Legislativo e dell'Esecutivo si prevede che il Parlamento possa negare la fiducia al primo Ministro, provocando le sue dimissioni e la sostituzione con una personalità gradita (o quantomeno "non sgradita") e che il Presidente della Repubblica possa sciogliere anticipatamente le Camere.

Ovviamente, tale regime dualistico potrebbe funzionare solo laddove la maggioranza parlamentare, che esprime il Primo ministro e l'opposizione, rappresentata dal Presidente della Repubblica, riescano a trovare punti di incontro per governare insieme. Magari facendo coincidere la data delle due competizioni elettorali, legislative e presidenziali, in modo che il condizionamento delle due elezioni possa operare in modo reciproco, come avviene nei sistemi di premierato, in cui con un'unica scheda si sceglie il Premier e i candidati al Parlamento.

6. Rientrando in Italia

La scelta per una forma di governo parlamentare con una debole razionalizzazione è frutto del complesso scenario politico - istituzionale dell'immediato dopoguerra. La ripresa del percorso democratico, dopo la fine del secondo conflitto mondiale e la revoca regia di Mussolini, trovava definitiva consacrazione con il referendum istituzionale del

2 giugno del 1946. L'Assemblea Costituente, politicamente assai variegata al suo interno, optò per una debole razionalizzazione della forma di governo per scongiurare il rischio di realizzare un sistema che consentisse un eccessivo rafforzamento del potere Esecutivo. Prevalse, infatti, in sede di lavori preparatori, il timore che si potesse nuovamente piombare in un regime di stampo autoritario, ma allo stesso tempo, si avvertì la preoccupazione di evitare le degenerazioni del parlamentarismo che, in un recente passato, avevano contribuito alla nascita del regime fascista.

Il Governo italiano, invero, durante i primi decenni del 1900 aveva sofferto di una debolezza endemica, riconducibile, in parte, alle prerogative regie, in parte ad un sistema dei partiti incapace di produrre stabili maggioranze parlamentari. Nella consapevolezza di dover evitare per il futuro tale stato di cose, i Costituenti raggiunsero l'intesa, con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, circa la necessità di predisporre "*dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo*". Tuttavia, l'Assemblea non riuscì ad adottare alcun meccanismo di razionalizzazione della forma di governo, anche perché le forze politiche preferirono la formula del governo "debole", soprattutto in vista delle future elezioni dall'esito totalmente incerto. Ciascuna formazione presente in Assemblea Costituente temeva che, in seguito alle successive consultazioni, non avrebbe ottenuto un apprezzabile riscontro in termini di voti. Pertanto, si preferì individuare soltanto i contorni fondamentali della struttura e dei rapporti che la compagine governativa avrebbe dovuto intrattenere con la maggioranza parlamentare.

La "tenue" razionalizzazione del modello parlamentare fu incentrata principalmente sulla previsione di un Capo dello Stato, titolare di rilevanti attribuzioni, segnatamente, in merito allo scioglimento delle Camere e di formazione del Governo e della Corte Costituzionale, chiamata a vigilare sulla conformità delle leggi alla Costituzione.

L'obiettivo era di evitare che la vittoria di un partito avrebbe determinato l'esclusione delle altre formazioni politiche dallo scenario istituzionale. Le coordinate fondamentali del primo periodo della storia repubblicana furono, così, rappresentate dal ruolo centrale dei partiti, da governi piuttosto deboli e da un sistema di democrazia bloccata.

I tentativi di riformare il modello di governo si perdono nel tempo e furono tutti destinati all'insuccesso; dalla Commissione Bozzi, istituita nel 1983, alla Bicamerale De Mita - Jotti del 1992, si concentrarono entrambe sulla revisione della forma di governo parlamentare, introducendo, la prima, il Consiglio di Gabinetto, al fine di rafforzare la funzione di indirizzo del Primo Ministro e prevedendo, la seconda, il potere dello stesso di revoca e nomina dei Ministri. Stessa sorte toccò al progetto di riforma messo a punto

dalla commissione Bicamerale presieduta da Massimo D'Alema che, nel 1997, propose l'introduzione di una forma di governo di tipo semipresidenziale, con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e la nomina di un Primo Ministro in stretta connessione con i risultati della Camera dei deputati. Analogamente, durante la XVI Legislatura il Senato approvò una riforma in senso semipresidenziale, con l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, tenendo salda, tuttavia, la connotazione in senso parlamentare del sistema, attraverso il meccanismo della fiducia parlamentare per la scelta del Primo Ministro (A.C. 5386).

E, ancor prima, nel periodo del cd. Lodo Maccanico era emersa la possibilità di ragionare intorno ad una forma di governo che prevedesse l'elezione diretta da parte del corpo elettorale per la scelta del presidente della Repubblica.

Le numerose proposte di modifica dell'assetto della forma di governo dimostrano come l'esigenza di rendere più efficiente il modello istituzionale sia avvertita oramai da decenni. Del resto, le deludenti performance del nostro sistema politico non hanno bisogno di ulteriori dimostrazioni. Le criticità sono evidenti già durante il periodo della c.d. I Repubblica; in un'epoca in cui i partiti politici godevano di una forte legittimazione e traducevano i bisogni e gli interessi dei differenti interessi emergenti nella società italiana il sistema era, comunque, caratterizzato da una forte instabilità politica e da governi che non riuscivano a durare per l'intera legislatura e con scarsa capacità decisionale. Ciò anche a causa di un multipartitismo esasperato, che ha costituito un aspetto peculiare del nostro sistema politico istituzionale.

Del resto, il susseguirsi di sistemi elettorali, nelle diverse fasi storiche, in Italia non ha raggiunto effetti significativi rispetto alla efficienza e alla governabilità. Il sistema proporzionale adottato nel primo periodo repubblicano (1948 - 1992), il metodo maggioritario basato su collegi uninominali, approvato a seguito dell'esito del referendum abrogativo del 1993, e da ultimo la legge n. 270 del 2005, c.d. *porcellum*, malgrado le marcate differenze di funzionamento che li contraddistinguono, non hanno prodotto lo scopo di rendere stabili ed efficienti gli Esecutivi.

Come dimostra anche la relazione finale³⁴ presentata dai "Saggi", nominati dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, occorre ripensare l'attuale forma di governo prima di procedere alla necessaria e non più eludibile approvazione di una nuova legge elettorale.

³⁴ In proposito, il mio commento *La relazione dei Saggi: l'avvio ad una stagione di riforme condivise*, Osservazioni a margine della relazione finale del gruppo di lavoro politico-istituzionale, istituito dal Capo dello Stato il 30 marzo 2013, in www.magnacarta.it, ora anche in *Forum di Quaderni Costituzionali* (18 aprile 2013).

Il dibattito scientifico sereno e scevro da condizionamenti di tipo ideologico riesce a porre in evidenza pregi e criticità dei diversi modelli possibili: un parlamentarismo razionalizzato o una scelta orientata verso il semipresidenzialismo alla francese.

Se la scelta dovesse ricadere su una forma di governo parlamentare occorre, in primo luogo, procedere alla razionalizzazione del modello vigente, con l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva, sull'esempio di quanto previsto nella Costituzione tedesca e in quella spagnola e della relazione fiduciaria solo con la Camera politica.

Va, altresì, apprezzata la proposta di prevedere la nomina e il giuramento del Presidente del Consiglio solo dopo (e non prima come prevede il combinato disposto degli artt. 92 e 93 Cost.) aver ottenuto la fiducia della Camera dei deputati, nonché, il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato nomina e revoca dei ministri. Anche se con riferimento a tale ultima prerogativa condivido le perplessità espresse rispetto ad un potere, di fatto condizionato dalla logica dei governi di coalizione.

Lo scioglimento anticipato delle Camere, quale prerogativa del Premier, va prevista ma, probabilmente, solo nel caso in cui non sia stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva, con la quale la Camera riesca ad individuare un nuovo Premier.

Un modello di tipo semipresidenziale, sull'esempio francese, deve essere implementato, con "pesi e contrappesi", in modo da calibrare la posizione del Presidente della Repubblica eletto direttamente dai cittadini. Innanzitutto con l'introduzione di uno statuto dell'opposizione; si potrebbe procedere con una riforma che riconosca specifici diritti ai gruppi parlamentari di opposizione.

Il testo costituzionale del 1948 andrebbe rielaborato con l'intento di destinare uno spazio alle prerogative dell'opposizione e di realizzare un adeguato bilanciamento, nella sede parlamentare, tra i diritti delle minoranze e la valorizzazione del ruolo del Governo e della sua maggioranza. Una funzione preponderante è riconosciuta all'opposizione nel Regno Unito, ove il leader del partito di opposizione è chiamato a svolgere la funzione di primo Ministro dello Shadow Cabinet (Governo ombra). Egli viene informato dal Premier in materia di politica estera e di difesa. Alla minoranza viene riservata, oltre che la presidenza di Commissioni di controllo, anche la carica di Speaker della Camera dei Comuni. Nei sistemi d'ispirazione francese, infatti, similmente a quanto avviene nel sistema parlamentare britannico, il modo d'intendere il ruolo dell'opposizione si lega alla concezione competitiva del potere politico. Nell'ottica bipolare dell'alternanza tra due schieramenti il ruolo dell'opposizione è quello di elaborare una proposta politica alternativa a quella di governo. In questo modo gli elettori sarebbero messi nelle condizioni di valutare, da un lato, l'operato di chi ha governato e, dall'altro, i differenti programmi dell'opposizione.

Inoltre, per favorire la funzione di controllo dell'opposizione, sulla traccia della Costituzione francese, si potrebbe attribuire l'assegnazione in via prioritaria di una settimana di seduta su quattro all'iniziativa dei gruppi di minoranza.

La revisione in senso semipresidenziale dovrebbe ripensare anche il ruolo del corpo elettorale, attribuendo al referendum carattere non solo abrogativo ma anche deliberativo, qualora il Presidente decida di sottoporre a consultazione popolare un disegno di legge relativo all'organizzazione dei pubblici poteri, consentendo la richiesta referendaria anche ad una minoranza dei componenti le Camere.

Ugualmente il sistema elettorale dovrebbe essere modulato in coerenza con la formula di governo semipresidenziale. Qualora l'opzione dovesse ricadere sul sistema semipresidenziale, sulla falsariga di quello vigente in Francia dal 1958, della V Repubblica, sarebbe, senz'altro, auspicabile l'introduzione di una legge maggioritaria a doppio turno, sia per l'elezione dei parlamentari, sia del Presidente della Repubblica. L'esperienza francese dimostra, invero, la piena adattabilità della formula maggioritaria a due turni, basata su collegi uninominali. I candidati ai seggi parlamentari che abbiano ottenuto, al primo turno, la maggioranza assoluta dei voti vengono proclamati eletti. Ove non venga raggiunto tale quorum, i candidati che abbiano conseguito al primo turno il 12,5% del totale degli iscritti del collegio vengono ammessi al ballottaggio, in cui ottiene la vittoria chi raggiunge la maggioranza dei voti. Con siffatto sistema sarebbe più facile avvicinare gli eletti agli elettori. Inoltre, occorre ricordare che il modello francese funziona anche grazie al principio di incompatibilità assoluta, sancito in Costituzione, tra il mandato parlamentare e le "funzioni di membro del Governo" (art. 23).

In un contesto così organizzato, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica potrebbe conferire "unità" al sistema e permettere, in un momento, quale è quello l'attuale, di forte crisi di legittimazione della politica, un riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni.

Il sistema a doppio turno per l'elezione del Capo dello Stato presenta il vantaggio di attribuire maggiore legittimazione al capo dell'esecutivo e alla sua maggioranza. Ciò malgrado la formula del ballottaggio porta con sé talune criticità, come quella legata ad un probabile alto astensionismo al secondo turno, determinato essenzialmente dalla circostanza che, nella seconda tornata, l'elettore può trovarsi di fronte all'alternativa di dover ripiegare verso il candidato meno osteggiabile, quello, cioè, meno lontano dalle proprie convinzioni politiche.

Siffatta formula di votazione, inoltre, incoraggia le alleanze dell'ultima ora, a differenza di quanto accade nel caso in cui la competizione si svolga in un'unica tornata,

in cui gli accordi sono più ponderati e, dunque, in linea in massima, dotati di una maggiore solidità³⁵. A tale inconveniente si potrebbe, comunque, ovviare predisponendo una regola che non consenta di modificare le alleanze dopo il primo turno di votazioni.

Inoltre, anche l'aspetto legato al fenomeno della "coabitazione" potrebbe rappresentare "una risorsa", quale serio bilanciamento, in ipotesi di maggioranze "divise". In questo modo il Presidente sarebbe "costretto" a governare insieme al primo Ministro e alla maggioranza che lo sorregge in Parlamento.

Proprio in considerazione della ragioni appena esposte, sarebbe un errore importare "sic et simpliciter" il modello francese in Italia. Viceversa, bisogna verificare l'adattabilità di alcune caratteristiche di quel modello al nostro ordinamento. Ad esempio, in una prospettiva di realizzare un sistema di "*checks and balance*" diviene fondamentale attribuire alle Camere il potere di scelta dei giudici della Corte Costituzionale e del CSM, sottraendo siffatte prerogative al Presidente della Repubblica.

Sulla scia di quanto previsto dal Comitato Balladour si potrebbe stabilire che nessuno possa ricoprire per più di due mandati consecutivi la carica di Presidente della Repubblica. Ciò al fine di favorire il ricambio del vertice politico e ad evitare incrostazioni di potere. Invero, l'accentuazione delle fasi "diarchiche" può essere facilitata con la predisposizione di un calendario elettorale che preveda la contestualità dell'elezione del Parlamento e del Presidente della Repubblica. Sicché, mentre nel caso in cui le elezioni presidenziali precedono di qualche mese quelle legislative si determina sulle seconde un effetto di "trascinamento", rendendo alquanto remota l'ipotesi della coabitazione, con la simultaneità si agevola il naturale atteggiarsi del corpo elettorale rispetto ai partiti in competizione. In tal modo, con buone probabilità, si realizzerebbe un sistema dotato di adeguati contrappesi, capaci di bilanciare il rafforzamento del ruolo del Presidente.

Una doverosa avvertenza, la connotazione assunta dal sistema della V Repubblica, nei suoi cinquantaquattro anni di vita, è il frutto non soltanto del carisma e della legittimazione storica di Charles De Gaulle³⁶, ma anche del sistema politico e della classe dirigente francese che hanno consentito la positiva affermazione della forma di governo

³⁵ Per un'analisi approfondita delle questioni legate al metodo elettorale a doppio turno, si può leggere, I. Nicotra, *Diritto di elettorato attivo e sistema "a doppio turno" nelle leggi sulla elezione diretta del Sindaco*, in "Giurisprudenza italiana", n. 2/1995.

³⁶ In proposito, diffusamente, G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, Il Mulino, Bologna, 2003, *passim*; in una prospettiva critica, C. Pinelli, "Capo dello Stato e Governo nel sistema e nell'esperienza della V Repubblica", in *Saggi sulla V Repubblica*, Napoli 2013, in particolare, pp. 21 ss.

scritta in Costituzione, nonostante le non rare incoerenze che la caratterizzano³⁷. Di qui l'interrogativo sull'effettivo funzionamento del modello alla situazione italiana, nella consapevolezza che l'esito della forma di governo risiede certo nella realizzazione di un modello ideale, ma assecondando le peculiarità sociali e politiche di un dato contesto ordinamentale³⁸.

Una considerazione finale. Secondo l'insegnamento di John Rawls le scelte riformatrici devono essere effettuate sotto il c.d. "velo d'ignoranza", al fine di fornire soluzioni soddisfacenti anche nel caso in cui "l'esito della lotteria naturale sia negativo". Ciascuno si sentirà cautelato, evitando di "azzardare" nella scelta delle soluzioni istituzionali, preferendo, piuttosto, principi che lo salvaguardano, anche nel caso di vittoria dell'avversario politico. Con buone probabilità, anche la fase di riorganizzazione dei due maggiori partiti dell'area di centrosinistra e di centrodestra che, sia pure per ragioni differenti, sono entrambi alla ricerca di nuovi assetti ed equilibri, ed anche, di nuove leadership, unitamente all'affermazione sulla scena di nuovi soggetti politici potrà contribuire a creare un clima propizio per affrontare il tema del cambiamento della forma di Governo.

³⁷ F. Giuffrè, *Presidente della Repubblica e Parlamento nella forma di governo semipresidenziale: suggestioni per una riforma del parlamentarismo italiano*, in "La Quinta Repubblica francese: un modello per l'Italia", working paper della Fondazione Farefuturo, 2008, pp. 30 ss.

³⁸ Sul punto, L. Mezzetti, "Elezione del Presidente della Repubblica e sistema politico", in *La Quinta Repubblica*, cit., p. 23.

LE FORME DEL POTERE ESECUTIVO IN GRAN BRETAGNA, GERMANIA E FRANCIA

di *Gabriele D'Ottavio*

1. Introduzione

L'Italia viene considerata, da ormai diverso tempo, una democrazia inefficiente, a fronte degli altri tre grandi Paesi dell'Unione europea – la Gran Bretagna, la Repubblica Federale di Germania e la Francia – che dalla fine della Seconda guerra mondiale a oggi hanno avuto rendimenti più elevati, sia dal punto di vista della stabilità governativa, sia sul piano della capacità delle istituzioni di governo di rispondere alla domanda politica che viene dalla società e ai suoi continui cambiamenti. Per quanto riguarda la forma di governo, l'ambizione di orientare il percorso riformatore verso Londra, Berlino o Parigi è dunque più che ragionevole, purché ciò avvenga nella consapevolezza dell'impossibilità di ridurre i sistemi politici a un mero fatto istituzionale, tracciando ferrei nessi di consequenzialità tra le forme di governo osservate fuori dai confini nazionali e il rendimento democratico auspicato in patria. Non solo è errato pensare che la semplice adozione di determinate architetture costituzionali possa di per sé garantire il raggiungimento dei medesimi risultati ottenuti nei contesti in cui tali assetti hanno trovato concreta applicazione, ma è altresì fuorviante considerare i regimi politici che si intende emulare come unici, monolitici e impermeabili alle trasformazioni del tempo.

L'obiettivo di questo contributo è quello di illustrare alcune caratteristiche storiche dei tre principali modelli di riferimento nel dibattito italiano sulla forma di governo «razionalizzata» – il cosiddetto «modello Westminster» in Gran Bretagna, la «democrazia del cancelliere» in Germania, il «semipresidenzialismo» in Francia – non già per sconsigliarli, ma per arricchire la riflessione proprio in vista di una loro eventuale adozione. Non si ambisce qui a un'analisi esaustiva, bensì ad una limitata a cogliere alcuni pregi ma anche la grande variabilità di funzionamento esibiti nel lungo periodo da questi tre sistemi di governo. L'analisi sarà prevalentemente focalizzata sul ruolo dell'esecutivo e in particolare su quello del suo vertice che, come insegna la vasta letteratura politologica esistente sull'argomento, costituisce una delle variabili determinanti del rendimento democratico dei regimi politici.

2. Il «modello Westminster» in Gran Bretagna

La Gran Bretagna viene spesso identificata con la «culla» del parlamentarismo, in virtù di quella antica tradizione di governo soggetto a limiti e contrappesi che può essere fatta risalire almeno alla Magna Carta del 1215. D'altra parte, il Regno Unito rappresenta anche il luogo storico dove per la prima volta la democrazia parlamentare ha recepito la necessità di rafforzare il potere esecutivo per rispondere ai sempre nuovi compiti di regolazione economica e sociale che la società contemporanea affidava allo Stato e alla connessa modificazione genetica dei partiti politici in organizzazioni di massa. Diversamente da quel che all'indomani della Prima guerra mondiale avvenne nei paesi dell'Europa continentale alle prese con derive autoritarie o totalitarie, in Gran Bretagna il rafforzamento dell'esecutivo si realizzò non a detrimento ma attraverso un rinnovamento della relazione fiduciaria tra «governanti» e «governati». Più precisamente, già nel corso dell'800, dopo che con il passaggio dalla Monarchia costituzionale alla Monarchia parlamentare il baricentro politico della forma di governo inglese si era spostato dal re al governo, l'evoluzione del parlamentarismo britannico fu segnata dalla progressiva affermazione del rapporto fiduciario tra corpo elettorale e capo dell'esecutivo accanto a quello tra parlamento e governo, nel quale era comunque già venuto emergendo, come guida politica al posto del re, la figura del primo ministro.

Le origini di questa evoluzione verso un sistema di governo che viene convenzionalmente identificato con il «modello Westminster» sono da ricercare in tre dinamiche che sono storicamente strettamente collegate tra loro: l'accentramento dell'iniziativa e dell'autorità legislative nel *Cabinet government*, un esecutivo a direzione collegiale ma con una chiara supremazia del premier sugli altri ministri; la realizzazione del *responsible party government*, un sistema di governo basato sull'unione personale che si è andata progressivamente instaurando tra i principali esponenti del partito maggioranza e i componenti dell'esecutivo e in particolare tra la figura del leader del partito che ha vinto le elezioni e quella del primo ministro; infine, la strutturazione, anche per effetto di una cultura politica relativamente omogenea e di un sistema elettorale rigidamente maggioritario, del sistema partitico su una logica bipolare, tendenzialmente bipartitica e con i due maggiori partiti che hanno approssimativamente la stessa forza.

Sono queste le principali caratteristiche che fanno del sistema politico britannico un caso paradigmatico di democrazia maggioritaria, dove le elezioni, normalmente, indicano chiaramente sia una maggioranza parlamentare sia un primo ministro (che è stato, però, precedentemente scelto dal rispettivo partito di appartenenza) e danno luogo

a governi monocolori, quasi sempre dotati della maggioranza assoluta alla Camera dei Comuni e anche per questo capaci di arrivare alla fine della legislatura.

Questa evoluzione del parlamentarismo britannico verso una forma di governo anche detta «neoparlamentare», se nell'immediato ha contribuito ad approfondire la distanza originaria tra i due modelli di democrazia «anglosassone» e «continentale», nel tempo più lungo ha contribuito ad avvicinarli, diventando il Regno Unito, e in particolare l'idea di «democrazia immediata» che il suo regime politico ha finito per incarnare, uno dei principali modelli di riferimento per i paesi europei che erano stati travolti dall'era delle tirannie e desideravano avvicinarsi alla stabilità e all'efficacia della politica democratica. Tuttavia, come attestano anche i due diversi esperimenti riusciti di razionalizzazione della forma di governo, rispettivamente nella Repubblica Federale di Germania e nella V Repubblica francese, una trasposizione integrale del «modello Westminster» sul continente non si sarebbe e non si è ancora verificata; probabilmente anche per la grande difficoltà insita nell'eventuale operazione di trasformare in forme giuridicamente vincolanti un'esperienza politico-istituzionale basata principalmente sulla consuetudine. Come è noto, infatti, a differenza di tutte le altre democrazie europee il Regno Unito non ha una costituzione scritta, il che aiuta a spiegare non solo la permanenza di pratiche e figure istituzionali sotto alcuni aspetti anacronistiche, ma anche la grande flessibilità del suo assetto politico-istituzionale.

A fronte di un sistema dei partiti che col passare degli anni ha dimostrato una straordinaria stabilità, tale flessibilità si riflette soprattutto nel modo diverso in cui i vari primi ministri che si sono succeduti (tredici dal 1945 a oggi) hanno esercitato il loro ruolo politico e istituzionale di capo dell'esecutivo. Per le dinamiche storiche a cui si è già accennato, il primo ministro in Gran Bretagna gode di una posizione inequivocabilmente preminente sia all'interno del *Cabinet*, che presiede in qualità di *chairman*, sia all'interno del partito di maggioranza, di cui, come vuole la consuetudine, è anche il presidente. Tra i notevoli poteri di cui dispone, il premier coordina le politiche e supervisiona le attività dei dipartimenti ministeriali, sceglie i ministri del *Cabinet* e nomina gli altri ministri del governo, può spostare i ministri da un posto all'altro o far dimettere i ministri del *Cabinet* e ha la facoltà di sciogliere il parlamento e indire elezioni anticipate. Inoltre, il premier è anche il responsabile della nazione negli affari internazionali e interni e il capo politico del *Civil Service*, collabora con il capo dell'*Home Civil Service* in merito alle nomine e promozioni dei funzionari di più alto grado ed esercita il *patronage*, ha cioè il potere di nominare e/o di segnalare al re/alla regina i nominativi di numerose cariche di uffici pubblici, compresi quelli giudiziari ed

ecclesiastici. In nome del monarca, che è il capo formale delle forze armate, il premier può infine autorizzare un'azione militare senza una previa approvazione parlamentare.

Ma al di là degli importanti poteri formali che gli vengono riconosciuti dalla consuetudine e dalle tante funzioni istituzionali e politiche che gli vengono attribuite, in Gran Bretagna il capo dell'esecutivo dispone di una notevole forza politica che gli deriva in particolare dal funzionamento di un sistema di governo basato, come si è già ricordato, su una concentrazione effettiva dei poteri esecutivi e legislativi nel *Cabinet*, come dimostra anche il tasso di successo della legislazione d'iniziativa governativa. S'intende che la forza del primo ministro dipende principalmente dalla sua capacità, tutta politica, di garantire la coesione interna al suo partito di appartenenza e alla maggioranza parlamentare che lo sostiene, alla quale basta infatti un semplice voto di sfiducia per costringerlo alle dimissioni. Come accade in tutte le democrazie parlamentari, nemmeno il premier britannico può dunque fare affidamento su una garanzia a priori della sua stabilità, e ciò a dispetto della già ricordata disciplina tradizionale dei partiti del Regno Unito. Al riguardo, nella storia politica britannica del secondo dopoguerra si possono citare ben sei casi di primi ministri cambiati prima della fine della legislatura, di cui tre (Eden nel 1957), Macmillan (nel 1963) e Thatcher (nel 1990) per ragioni, almeno in parte, riconducibili alla perdita di fiducia da parte del partito di maggioranza. Anche per quanto riguarda il potere di nominare, revocare o spostare i componenti del *Cabinet* e del governo, il premier non può evidentemente prescindere nell'esercizio di tali prerogative dagli equilibri politici interni al suo partito e in particolare dalla forza parlamentare di cui dispongono i suoi colleghi. Nel 1962, per esempio, quando Macmillan decise il licenziamento di sette ministri del *Cabinet*, tali dimissioni, più che un rafforzamento, comportarono un ulteriore indebolimento della leadership interna del premier, il quale alla fine fu costretto a dimettersi a sua volta prima della fine del mandato. Considerazioni analoghe si possono fare per il potere di scioglimento della Camera dei Comuni, che dal 1945 in poi è stato sempre azionato con il consenso del *Cabinet* e del partito di maggioranza, mentre non è stato mai utilizzato dal premier come deterrente contro i colleghi parlamentari del proprio partito che minacciavano di togliergli la fiducia.

Nel sistema politico britannico il ruolo del capo dell'esecutivo tende dunque a variare a seconda della stabilità e dalla coesione interna della maggioranza parlamentare, che a loro volta dipendono dalla leadership che viene riconosciuta al primo ministro all'interno del partito di maggioranza e del *Cabinet*. Tanto più stabile e forte è la sua leadership e tanto più incisiva può essere la sua azione di governo. Dal 1945 al 2005

solo due volte il partito più grande alla Camera dei Comuni si è trovato senza una maggioranza sufficiente per governare: nel primo caso, nel 1974, il leader laburista Wilson chiese e ottenne subito lo scioglimento anticipato del parlamento, mentre nel secondo caso, nel 1977-1978, il Labour guidò il paese con l'appoggio esterno dei liberali, un'esperienza di governo che venne giudicata inefficiente e anche per questo sanzionata alle elezioni successive.

Non è certamente un caso se il sistema di governo sembrò aver smarrito la sua tradizionale efficienza decisionale proprio nel momento in cui, soprattutto grazie all'affermazione dei liberali, venne per la prima volta messo in discussione il classico sistema bipartitico di Westminster. Dal 1945 al 1970, infatti, il bipartitismo era stato una realtà indiscussa sia in termini di voti sia in termini di seggi, che aveva raggiunto la sua massima espressione con le elezioni del 1951, quando il partito dei conservatori e quello dei laburisti ottennero complessivamente il 96,8% dei voti e il 98,5% dei seggi a Westminster.

In realtà, ugualmente dopo il 1974, anche per effetto di un sistema elettorale maggioritario puro, che prevede collegi uninominali, un solo turno di votazione e la formula *plurality*, la contesa per il potere di governo si è prevalentemente andata articolando attorno alle due principali formazioni politiche (i *whigs* e i *tories*), le quali fino al 1992 hanno continuato a ottenere circa il 93%-94% dei seggi, con una media di circa il 75% dei voti. Una parziale eccezione è rappresentata dalle elezioni del 1981, quando il terzo partito, l'*Alliance* tra liberali e socialdemocratici, sembrò ad un passo (circa 700.000 voti di differenza rispetto ai laburisti) dal poter divenire il secondo partito. Dopo di allora i liberaldemocratici sono riusciti ad aumentare in maniera significativa la loro presenza in parlamento solo in occasione della disfatta elettorale dei conservatori nel 1997, quando ottennero 51 seggi su 659, ma rimanendo comunque molto sottorappresentati. Un discorso a parte andrebbe fatto per le elezioni delle nuove istituzioni rappresentative in Scozia e in Galles, dove non vige più il sistema elettorale maggioritario e dove il declino del bipartitismo ha assunto delle dimensioni ben più evidenti, a vantaggio dei partiti nazionalisti, ma anche (come nel caso della Scozia) dei piccoli partiti come i Verdi e i socialisti scozzesi.

Un chiaro esempio di leadership forte lo si può invece rintracciare nei primi due mandati di governo di Margaret Thatcher, nel corso dei quali erano state forti le sollecitazioni a rafforzare ancor di più l'efficienza decisionale a discapito del momento rappresentativo. La posizione della "lady di ferro", che agì soprattutto attraverso il potenziamento dei comitati interministeriali da lei controllati, sembrò all'epoca così

dominante da far riemergere l'idea della «dittatura elettiva», che aveva spinto in passato l'ex primo ministro Asquith ad affermare che «l'ufficio del primo ministro è ciò che il suo titolare sceglie di fare». Tuttavia, sempre la Thatcher, dopo che nel 1987 aveva trainato i conservatori verso la terza vittoria elettorale consecutiva, nel 1990 fu costretta a dimettersi in seguito a un voto di sfiducia promosso dal suo gruppo parlamentare in un'elezione interna per la leadership. È interessante notare come anche in questa circostanza, come era accaduto a Macmillan nel 1963, l'offensiva contro il premier fu capitanata proprio da quei ministri che durante l'ultimo periodo del terzo mandato della lady di ferro, trovandosi su posizioni di dissenso rispetto alla linea politica stabilita nelle riunioni del Consiglio dei ministri, erano stati costretti alle dimissioni in base al principio consuetudinario della «responsabilità collettiva». Le divisioni interne al partito conservatore minarono alla base anche la leadership del successore della Thatcher, John Major, il quale riuscì a essere riconfermato nelle elezioni del 1992 solo per l'assenza di una valida alternativa di governo.

Bisognerà attendere l'ascesa di Tony Blair nel 1997 e dunque il rinnovo della regola dell'alternanza (dopo diciotto anni di dominio conservatore) per assistere nuovamente a una leadership forte nel partito e soprattutto nell'esecutivo. Sotto la guida di Blair, il Labour riuscì per la prima volta nell'impresa di rimanere al potere per più di una legislatura, vincendo addirittura per tre volte consecutive le elezioni politiche. Sulla scia di un processo di riforma interno al partito avviato sin dai primi anni Novanta, nel corso del quale era stato ridotto in maniera significativa il ruolo dei tradizionali bacini di consenso (la Conference, National Executive Committee, le Unions, gli attivisti) e aumentato invece il potere degli iscritti e degli esponenti più simpatetici con l'idea di «modernizzare» il Labour, Tony Blair si pose da subito come un politico di nuova generazione, dando la priorità all'immagine e al messaggio del partito e del suo leader. Una volta varcata la porta a Downing Street, Blair rafforzò l'ufficio del primo ministro come nessun suo predecessore aveva mai osato in passato, approfittando del controllo effettivo che aveva su una maggioranza parlamentare sicura. In particolare, il primo ministro fece lievitare nell'ufficio politico il numero di collaboratori di sua fiducia, assicurandosi così un vantaggio strategico importante rispetto agli altri componenti del *Cabinet* nei campi della comunicazione e dell'elaborazione delle politiche pubbliche, senza il quale, forse, nel corso del secondo mandato Blair difficilmente avrebbe potuto sfidare così apertamente la crescente opposizione nel partito e nell'opinione pubblica nei confronti della guerra in Iraq.

Sotto Blair, la grande personalizzazione della politica intorno al primo ministro ha

raggiunto livelli tali da far parlare di «presidenzializzazione» del sistema politico britannico. In realtà, il parlamento e il partito di governo hanno continuato a mantenere un importante potere di condizionamento sul capo dell'esecutivo anche nel corso della sua era. Significativo al riguardo il fatto che nel 2006 – evento davvero singolare nell'esperienza storica britannica – Blair fu costretto ad annunciare pubblicamente il proposito di dimettersi entro l'anno successivo; cosa che effettivamente avvenne con il passaggio di consegne all'ex ministro del Tesoro, Gordon Brown. Come era avvenuto nel caso di John Major, il successore della Thatcher, anche Brown scontò nell'esercizio delle sue funzioni di primo ministro le ripercussioni delle divisioni interne al partito che si erano consumate sulla questione della successione, oltre al fatto che rispetto al suo predecessore non riuscì ad esprimere una leadership altrettanto carismatica ed efficace.

A dispetto degli importanti cambiamenti osservati negli ultimi anni nel funzionamento del cosiddetto «modello Westminster», i governi monopartitici inglesi continuano a mostrare una straordinaria stabilità e coesione, con valori generalmente più positivi della media di quelli fatti registrare dalla maggior parte delle democrazie europee. D'altra parte, non si può fare a meno di sottolineare come al raggiungimento di tali risultati concorrano in maniera determinante una cultura politica omogenea e la moderazione di fondo che ancora oggi anima i comportamenti politici delle classi dirigenti.

3. La «democrazia del cancelliere» in Germania

Nel biennio 1948-1949 i lavori preparatori dell'Assemblea costituente tedesca furono in larga parte dominati dalla preoccupazione di assicurare la stabilità di governo a partire dall'esperienza negativa di Weimar. In particolare, gli artefici della Legge fondamentale, in primo luogo, evitarono di riprodurre quelle forme di dualismo che erano state ritenute, almeno in parte, responsabili della deriva presidenziale (prima) e antidemocratica (poi) della Repubblica di Weimar, assegnando solamente al parlamento (l'unica istituzione eletta a suffragio universale) una posizione centrale nel processo di legittimazione del potere politico e definendo invece per il presidente della Repubblica un ruolo meramente notarile; in secondo luogo, adottarono una serie di accorgimenti di ingegneria costituzionale tesi a rafforzare la posizione dell'esecutivo, che vengono ancora oggi associati all'idea del cancellierato: elezione parlamentare del cancelliere, potere di revoca dei ministri, potere di indirizzo politico, stato di emergenza legislativa, sfiducia costruttiva, scioglimento anticipato, proporzionale con sbarramento.

In linea generale, se si considerano la notevole durata media dei governi, i frequenti governi di legislatura e l'esiguo numero di cancellieri che si sono succeduti nella storia della Repubblica federale tedesca (dal 1949 ad oggi solo otto), si può ben dire che l'obiettivo della stabilità di governo che si erano posti i costituenti tedeschi sia stato centrato. Sul piano storico è tuttavia riduttivo considerare tale esito come un effetto diretto della cosiddetta «lezione di Weimar». Non si può infatti trascurare il ruolo che altri fattori più propriamente politici – certamente anche attraverso l'interazione con le norme costituzionali – hanno avuto nel garantire una notevole stabilità di governo. Si pensi, per esempio, alle implicazioni della Guerra fredda e, in particolare, della presenza di uno Stato considerato ostile nella parte orientale del paese, che, insieme agli interventi del Tribunale costituzionale federale, hanno di fatto impedito che nella Germania occidentale si affermassero forze antisistema, favorendo al contempo il consolidamento di una cultura politica consensuale. Si pensi inoltre alla progressiva strutturazione del sistema dei partiti su due poli, con le due principali forze politiche, la CDU/CSU e la SPD, sulla soglia del 40% e alla successiva affermazione di una compiuta democrazia dell'alternanza. Ancorché imperfetta, fino a quando anche la Socialdemocrazia tedesca, dopo la svolta di Bad Godesberg del 1959, non è divenuta una credibile alternativa di governo, la logica bipolare ha contribuito a una significativa riduzione del numero degli attori rilevanti, favorito un'ulteriore diluizione delle differenze ideologiche tra i due poli, poi culminata nella nascita della prima *Grosse Koalition* nel 1966, e soprattutto agevolato la formazione di maggioranze assolute in parlamento e di stabili governi di coalizione. D'altra parte, e questo è un aspetto assolutamente distintivo per il caso tedesco, il bipolarismo in Germania ha mostrato un'inusuale elasticità, nel momento in cui alle tre formazioni storiche del paese (CDU/CSU, SPD e FDP) si sono affiancati altri due attori politici, i Verdi e la Linke. PDS, che erano al contempo espressione di un fenomeno sociale di più ampie dimensioni, come il post-materialismo e il post-comunismo, e che le contingenze politiche suggerivano di includere invece che di escludere.

La metabolizzazione di questi grandi cambiamenti del sistema dei partiti, oggi definito come «pentapartitico fluido», è stata senz'altro favorita da un sistema di governo che, se da un lato ha garantito stabilità ed efficacia decisionale, dall'altro lato si è dimostrato in grado di adattare le proprie regole di funzionamento. A tale riguardo, è interessante osservare che alcuni dei principali dispositivi d'ingegneria costituzionale che erano stati previsti sulla base dell'esperienza negativa di Weimar per stabilizzare il raccordo esecutivo-legislativo, a fronte di un sistema dei partiti poco frammentato, hanno avuto un'applicazione solo limitata, laddove quando sono stati attivati hanno

finito per dispiegare effetti in parte molto diversi da quelli immaginati dai padri costituenti. È questo per esempio il caso della sfiducia costruttiva, il meccanismo deputato a regolare la fine anticipata del rapporto fiduciario che prevede la possibilità di far cadere i governi solo in presenza di una sfiducia che indichi già il nuovo cancelliere. Questo dispositivo è stato attivato in due soli casi: nel 1972 ai danni del cancelliere Brandt e nel 1982 ai danni del cancelliere Schmidt (e solo in questo secondo caso andò in porto). In entrambi i casi i mutamenti di coalizione (uno riuscito, l'altro fallito) hanno assunto l'aspetto di un vero complotto, con i partiti costretti a condurre le trattative alle spalle del cancelliere, anche per evitare che quest'ultimo giocasse di anticipo tramite lo scioglimento anticipato.

Anche lo scioglimento anticipato è stato a sua volta oggetto di un'evoluzione interpretativa che ha finito per trasformarne profondamente il significato. Concepito come deterrente contro le crisi di governo – tanto da richiedere come condizione preliminare per la sua attivazione il rigetto della questione di fiducia o una mozione di sfiducia costruttiva non andata in porto – lo scioglimento anticipato è diventato una sorta di potere semi-discrezionale del cancelliere, delimitato solo dall'approvazione del presidente federale. Nel 1972 Willy Brandt, nel 1983 Helmut Kohl e nel 2005 Gerhard Schröder non si sono fatti scrupoli ad azionare il dispositivo attraverso un uso strategico della questione di fiducia, cioè facendosi deliberatamente rifiutare dalla propria maggioranza parlamentare la fiducia, che era stata posta proprio allo scopo di poter in seguito chiedere al presidente federale, e poi ottenere, il ricorso anticipato alle urne. Gli elettori a loro volta avallarono questa dinamica: sia la SPD nel 1972 che la CDU/CSU nel 1983 uscirono infatti notevolmente rafforzate dalle urne, mentre nel 2005 il partito di Schröder riuscì in una clamorosa rimonta che avrebbe poi costretto il partito di Angela Merkel alla seconda Grande coalizione nella storia della Repubblica federale.

Un discorso a parte meriterebbe il sistema elettorale – la proporzionale personalizzata con lo sbarramento al 5% – attorno al quale (soprattutto in Italia) sono stati costruiti veri e propri miti e che ancora oggi viene evocato come uno dei principali sistemi elettorali da emulare. Pur non trattandosi di un sistema elettorale particolarmente costrittivo, è opinione diffusa che la «proporzionale personalizzata» abbia finito per produrre, in sinergia con il divieto costituzionale dei partiti antisistema e in stretta connessione con l'evoluzione del sistema partitico su una logica bipolare, degli effetti selettivi, contribuendo a mantenere relativamente limitato il livello di pluralismo partitico. In realtà, la varietà degli effetti prodotti, le numerose (sia pur piccole) modifiche apportatevi, e la molteplicità di variabili politiche con cui ha interagito nel

corso degli anni, rendono difficile l'identificazione del sistema elettorale tedesco come unico e monolitico. Oltretutto, nella stessa Germania la proporzionale personalizzata non è mai stata considerata imm modificabile. Vi fu un momento, nel 1967, in cui CDU/CSU e SPD sembrarono vicine a un accordo per introdurre un sistema maggioritario. La riforma non andò in porto, poiché la SPD preferì non compromettere i rapporti con la FDP, con la quale avrebbe poi guidato il paese per tredici anni consecutivi.

Tali dinamiche, e nella fattispecie la mancata o non preventivata applicazione di alcuni strumenti del «parlamentarismo razionalizzato» tedesco, s'iscrivono all'interno di una più complessiva e difficile da prevedere evoluzione verso una forma di governo «neoparlamentare», dove - in maniera analoga ma non identica rispetto al modo in cui si è verificato in Gran Bretagna - è divenuto prevalente il rapporto fiduciario tra corpo elettorale e capo dell'esecutivo rispetto a quello tra parlamento e governo. Più precisamente, con la progressiva strutturazione del sistema dei partiti e della competizione politica su una logica bipolare, gli elettori si sono trovati nella condizione di determinare direttamente, con le loro scelte di voto, quale delle due coalizioni alternative con alla testa il rispettivo candidato cancelliere, dovesse effettivamente andare al potere, sostituendosi così de facto al *Bundestag* nella legittimazione sostanziale dei governi. Conseguentemente gli esecutivi, ed in particolare il loro vertice, hanno sviluppato a loro volta un rapporto di responsabilità sempre più diretto nei confronti dei loro elettori, il che ha consentito al cancelliere di acquisire talvolta una popolarità e un prestigio di gran lunga più significativi, specialmente in termini elettorali, di quelli del proprio partito, di cui, come vuole la consuetudine, è anche il presidente, e di disporre di poteri anche più ampi di quelli che gli sono formalmente riconosciuti dal testo costituzionale (come si è visto, in particolare, con il potere di scioglimento attraverso un uso strategico della questione di fiducia).

D'altra parte, il cancelliere non può nemmeno essere considerato come il detentore assoluto del potere decisionale, se non altro perché in Germania, data la presenza di importanti istituzioni co-governative come i *Länder*, il Tribunale costituzionale, la *Bundesbank* e in stretta connessione con la struttura federale del suo ordinamento, il processo di formazione e di implementazione delle politiche pubbliche si articola lungo un complesso intreccio di rapporti inter-istituzionali, che filtrano, spesso sovrapponendoli, gli interessi e le politiche del centro, della periferia, della maggioranza e dell'opposizione. Particolarmente importanti si sono dimostrati questi cortocircuiti, e i vincoli da essi derivanti per l'operato dell'esecutivo, nei casi in cui il partito

dell'opposizione, che controllava la maggioranza nella seconda camera (*Bundesrat*), non si è fatto scrupoli ad utilizzare il potere di veto (che può essere «qualificato» o «assoluto») per condizionare, e in molti casi per bloccare, l'attività legislativa del governo centrale, contribuendo peraltro a snaturare la funzione originaria del Senato federale concepita come istituzione di raccordo tra il centro e la periferia.

Inoltre, sia l'autonomia dei singoli ministri nella gestione degli affari che rientrano nell'ambito della loro competenza, sia il principio della «responsabilità collettiva» del governo, sono costituzionalmente garantiti. Infine, occorre ricordare che il cancelliere, diversamente dal premier britannico, almeno sino a ora si è sempre trovato a operare all'interno di un governo di coalizione, non potendo perciò prescindere, nell'esercizio dei suoi poteri, dalle rivendicazioni del partito alleato senza rischiare una crisi di governo. In particolare, il potere di nomina del cancelliere è stato condizionato da una prassi che ha visto, negli oltre sessant'anni di storia della Repubblica federale tedesca, accordare al partner di minoranza un numero di incarichi ministeriali talvolta persino superiore rispetto alla quota che gli spetterebbe in proporzione al suo peso specifico in parlamento, nonché il controllo di dicasteri importanti (il Ministero di Giustizia, dell'Economia e quello degli Esteri) e la facoltà di selezionare i singoli candidati chiamati a guidarli. Per quanto riguarda poi il potere di indirizzo politico, anche qui il cancelliere è vincolato da un lato dagli accordi programmatici post-elettorali tra i partiti membri della coalizione, dall'altro dalle decisioni che vengono prese, collegialmente, all'interno del gabinetto o negli incontri di natura informale che riuniscono i membri più importanti della coalizione (cancelliere, vicescancelliere, ministri, i rappresentanti dei gruppi parlamentari e i vertici del partito). Da un'altra prospettiva, questi stessi vincoli possono essere considerati come efficaci meccanismi di stabilizzazione del governo, dal momento che definiscono una serie di regole, sia pure di natura informale, che contribuiscono a disciplinare i rapporti interni alla coalizione, in modo tale da favorire una corretta e in prospettiva duratura convivenza tra i partiti che ne fanno parte.

Beninteso anche in Germania, come in Gran Bretagna, le possibilità per il capo dell'esecutivo di far valere pienamente le sue prerogative costituzionali dipendono anche dalle dimensioni e della coerenza interna della coalizione di governo che si trova a guidare. A tale proposito, è significativo che sul piano storico molti studiosi considerino l'esperienza della prima Grande coalizione come una fase segnata da un ripiegamento verso un sistema di governo ispirato dalle logiche della «democrazia negoziale». In particolare, il cancelliere Kiesinger dovette prendere atto che nel contesto di una Grande coalizione il suo margine di manovra risultava assai più limitato di quello dei suoi

predecessori. Il suo compito consisteva principalmente nel coordinare l'attività di governo e nell'elaborare soluzioni di compromesso entro cui ricomporre i dissidi interni al governo e ai partiti della maggioranza.

Tuttavia, i maggiori condizionamenti connessi alla coabitazione tra partiti appartenenti a schieramenti normalmente contrapposti, non hanno impedito né a Kurt-Georg Kiesinger né ad Angela Merkel, quarant'anni dopo, di far valere (sia pure con alcune differenze) alcune delle principali prerogative della democrazia del cancelliere. In particolare, focalizzando l'attenzione sull'ultima esperienza di Grande coalizione (2005-2009), la cancelliera – nonostante l'inevitabile attività di mediazione e ricomposizione dei conflitti tra i partner di coalizione – non solo ha potuto esercitare un ruolo attivo nella politica estera, trovandosi peraltro un terreno particolarmente fertile per acquisire una maggiore autorevolezza e consolidare la sua leadership; ma non ha nemmeno rinunciato a far valere la sua primazia all'interno della compagine ministeriale per indirizzare l'azione di governo. Inoltre, come hanno dimostrato le elezioni del 2009 e in maniera ancora più evidente l'ultima tornata elettorale del settembre 2013, sempre la Merkel ha saputo far valere il cosiddetto «*Kanzlerbonus*», ossia quel plusvalore politico-elettorale che deriva dal fatto di essere già alla guida del governo.

Se Angela Merkel è stata riconfermata per la terza volta consecutiva, ciò si deve anche a un sistema di governo efficiente che consente al capo dell'esecutivo di esercitare pienamente il suo potere di indirizzo politico e anche di raccogliere i principali benefici elettorali attorno a un operato che viene valutato positivamente. Proprio il notevole apprezzamento mostrato da parte dell'opinione pubblica nei confronti della Merkel ha indotto qualche osservatore a parlare di un latente «personalismo presidenziale», un fenomeno che si era già manifestato alla fine degli anni novanta al momento dell'entrata in scena del carismatico e telegenico Gerhard Schröder e che in altri contesti, come in Gran Bretagna e in Francia, ha assunto dimensioni assai più rilevanti. Tuttavia, rispetto al suo diretto predecessore e ad altri leader europei, Merkel si è fin qui distinta per un stile di governo sobrio ed essenziale, caratteristiche che d'altra parte sembrerebbero rispecchiare la sua più ampia vicenda biografica.

4. Il semipresidenzialismo della V Repubblica francese

Nella Francia postbellica il passaggio da una situazione in cui la democrazia si svolgeva prevalentemente all'interno dei partiti a una nella quale lo scettro è finito di fatto nelle mani dell'esecutivo e degli elettori ha assunto delle forme ancora più evidenti che nella

Repubblica Federale di Germania. Tale esito è in larga parte il risultato di una riforma costituzionale – compiuta in due tappe successive tra il 1958 e il 1962 – e soprattutto dell'interpretazione che fin dall'inizio fu data alla costituzione materiale dal fondatore nonché primo presidente della V Repubblica, Charles de Gaulle. Richiamato al potere nel 1958 come uomo della provvidenza per risolvere la crisi algerina, l'eroe della Resistenza francese accettò di rimettersi in gioco per salvare la nazione per la seconda volta dopo la drammatica esperienza della Seconda guerra mondiale, esigendo non solo l'investitura a primo ministro e i pieni poteri per sei mesi, ma anche la facoltà di sottoporre all'approvazione popolare una revisione generale della Costituzione del 1946 che mettesse fine all'esperienza della IV Repubblica, spregiativamente definita come «la Repubblica dei partiti». Elaborata all'interno di una procedura controllata dall'esecutivo, la riforma varata nel 1958 rispecchiava sia la visione di de Gaulle, il quale immaginava un sistema centrato su un raccordo diretto tra il capo dello Stato e i cittadini, sia le posizioni del composito fronte dei sostenitori del modello parlamentare razionalizzato, i quali si erano adoperati al fine di mitigare la forte impronta presidenzialista voluta dal Generale e, al tempo stesso, di scongiurare il parlamentarismo assembleare del precedente sistema politico attraverso un rafforzamento del primo ministro e del governo. Il risultato fu una forma di governo che – volendo richiamare la nota definizione di Duverger dei sistemi semipresidenziali – si caratterizzava per «la coesistenza d'un governo di tipo parlamentare e di un capo di Stato di tipo presidenziale».

Fu la prassi imposta da de Gaulle ad avviare la V Repubblica verso un sistema di governo di fatto dominato dalla figura del presidente. Con la sua azione politica, il Generale iscrisse nella vita politica francese l'importanza del carisma, trasformando la lotta politica innanzitutto in uno scontro tra personalità in grado di incarnare lo Stato, risolse la potenziale diarchia esecutiva presidente-premier a favore del primo, esercitando per più di un decennio le funzioni di arbitro e di capo dell'esecutivo, e, infine, accelerò il mutamento del sistema dei partiti, ricorrendo a pratiche plebiscitarie che se da un lato contribuirono a ridimensionare il ruolo dei partiti politici nel processo di formazione del consenso, dall'altro favorirono, in sinergia con gli effetti dispiegati dalla legge elettorale maggioritaria a doppio turno, una strutturazione bipolare della competizione elettorale.

Della prassi gollista destinata a forgiare la costituzione materiale della V Repubblica si ricordano: l'introduzione nel 1962, mediante referendum, dell'elezione diretta a suffragio universale del capo dello Stato; un esercizio discrezionale dello scioglimento e del potere di nomina e di revoca dei primi ministri (come nei casi di Debré nel 1962 e di Pompidou

nel 1968); infine, l'abbondante ricorso all'istituto referendario, al quale il Generale attribuì il carattere di vero e proprio mandato politico, chiamando i cittadini ad esprimersi su decisioni cruciali (autodeterminazione dell'Algeria, accordi di Evian, elezione diretta del presidente della Repubblica, riforma regionale e del Senato) e, il più delle volte, a ratificare politiche già stabilite ma non formalmente approvate dall'Assemblea.

Gli effetti prodotti dalla personalità e dall'azione politica del Generale sul sistema politico e in particolare sul sistema dei partiti furono dirompenti. De Gaulle si presentò come «eroe moderato» e «uomo d'ordine» e in breve tempo allineò dietro di sé tutta la destra, favorendo la formazione di un unico grande partito, l'Union pour la Nouvelle République, e la nascita a sinistra di un'opposizione antigollista assai più frammentata e disorganizzata. Soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta a suffragio universale del capo dello Stato, entrambi gli schieramenti furono costretti, per consolidarsi sulla scena politica, a identificare sempre più le loro posizioni con quelle dei candidati presidenziali e, in virtù del meccanismo del doppio turno, a uniformare le loro strategie di alleanze con quella per la competizione per la presidenza. Da qui prese avvio il cosiddetto *fait majoritaire*: ovvero la regola della Quinta Repubblica che voleva che la maggioranza del nuovo parlamento risultasse conforme a quella presidenziale, in modo tale che al presidente eletto dal popolo venisse offerta la possibilità di esercitare le funzioni di un vero monarca repubblicano.

Tuttavia, col passare del tempo si verificarono anche situazioni in cui tale regola venne disattesa, consentendo così al semipresidenzialismo francese di mostrare una grande elasticità e variabilità di funzionamento. In una schematizzazione sommaria, che tiene conto delle diverse combinazioni tra la natura della maggioranza parlamentare e il rapporto che il presidente ha con la stessa, è possibile distinguere due scenari molto diversi tra loro. In corrispondenza di una situazione politica che vedeva una solida maggioranza parlamentare, internamente coesa, qualora fosse del medesimo orientamento del presidente e lo riconoscesse come leader, il capo dello Stato è emerso quale attore dominante sulla scena politica; mentre qualora fosse di colore opposto, il ruolo del presidente ha subito un forte ridimensionamento. Nel primo caso il presidente, svolgendo il ruolo di guida politica della sua maggioranza, si è trovato in una posizione gerarchica superiore a quella del primo ministro e ha potuto quindi disporre a pieno regime sia dei poteri costituzionali che non richiedono la controfirma ministeriale per il loro esercizio (fra cui quello di nomina del premier, lo scioglimento della camera e i poteri in materia di politica estera e di difesa), sia quelli che possono essere esercitati solamente con la collaborazione del primo ministro (fra cui nomina e revoca dei ministri,

potere di indire referendum). In via più generale, è utile sottolineare come sia proprio la sua autorità sulla maggioranza parlamentare (rafforzata per altro dal potere di scioglimento) a consentire al capo dello Stato, in primo luogo, di esercitare con ampia discrezionalità le proprie prerogative (difficilmente, per esempio, la scelta presidenziale del candidato premier verrà contraddetta in parlamento), in secondo luogo, di poter disporre persino di poteri non espressamente conferitigli dalla costituzione, tra i quali quello di revoca del primo ministro (il primo ministro che dovesse infatti rifiutarsi di dimettersi dietro sollecitazione del presidente, verrebbe presumibilmente costretto alla sottomissione da una maggioranza parlamentare che si vuole fedele al capo dello Stato e che teme di pagare con lo scioglimento presidenziale una sua eventuale insubordinazione), in terzo luogo, di estendere oltre le proprie prerogative la propria capacità di condizionamento, o comunque, di controllo sul processo di realizzazione e di implementazione delle politiche pubbliche.

Nel secondo caso, invece, in presenza di una solida maggioranza di orientamento politico opposto, il presidente si è trovato relegato a svolgere quella funzione di arbitro assegnatagli dalla costituzione attraverso l'art. 5, rimanendo al margine delle scelte di politica interna e mantenendo una certa influenza solo nei settori di sua competenza, quali la politica estera e di difesa. Ciò può essere spiegato in larga parte alla luce del mutato equilibrio politico fra i tre attori principali (presidente, governo e assemblea): il capo dello Stato, infatti, ora nelle vesti di leader dell'opposizione, non si trovava più nella posizione gerarchica che gli consentiva di dominare il governo e attraverso di questo l'intero sistema politico, mentre il primo ministro non era più il semplice esecutore della volontà politica del presidente, ma il leader di una solida maggioranza parlamentare che era disposta a sostenere il suo programma di governo e a difenderlo da eventuali attacchi presidenziali.

In realtà i due scenari appena delineati, per quanto fedeli nell'illustrare la situazione politica in cui il presidente si è talvolta effettivamente trovato, non descrivono in maniera esaustiva la complessità delle esperienze della Quinta Repubblica: non sempre infatti la maggioranza parlamentare è stata forte e coesa. Solamente nei periodi 1962-1974, 1981-1986 e 2007-2012 i presidenti francesi de Gaulle, Pompidou, Mitterrand e Sarkozy hanno potuto contare sul sostegno di maggioranze assolute che fossero o monopartitiche o di coalizione, ma comunque dominate dal proprio partito, mentre per esempio il presidente Giscard d'Estaing, in corrispondenza di un riequilibrio a favore delle componenti non golliste della maggioranza, si è appoggiato nel primo periodo (1974-1978) su una maggioranza assoluta costituita da una coalizione in cui il proprio partito

era il più debole tra i partner, nel secondo (1978-1981), invece, su una maggioranza di coalizione, sempre assoluta ma più equilibrata, con nessuno dei componenti in una posizione dominante. Per quanto riguarda invece le tre esperienze di coabitazione (cioè la situazione che vede il presidente e il primo ministro appartenere a due forze politiche di segno opposto), nelle prime due (1986-1988 e 1993-1995) il presidente Mitterrand aveva di fronte compagini governative sostenute da maggioranze assolute composte da coalizioni equilibrate, mentre nella terza (1997-2002), originata dalla decisione del capo dello Stato di sciogliere anticipatamente il parlamento e dalla successiva affermazione elettorale dei socialisti, il presidente Chirac si è dovuto confrontare con un premier che era appoggiato da una maggioranza assoluta guidata dal proprio partito.

Alla luce di una più attenta analisi dei diversi mandati presidenziali, è dunque possibile affermare che così come la coincidenza dell'orientamento politico del presidente con quello della maggioranza alla camera assegna di fatto un ruolo predominante al capo dello Stato, così la natura della maggioranza parlamentare che lo sostiene può contribuire a spiegare il motivo per cui i diversi presidenti abbiano svolto tale ruolo con minore o maggiore difficoltà: Giscard per esempio non ha potuto emulare i suoi due predecessori, che furono senz'altro i presidenti più potenti della Quinta Repubblica, anche perché, dati gli equilibri politici interni alla sua maggioranza, si è trovato in una situazione in cui non poteva far valere la possibile superiorità gerarchica rispetto al primo ministro (che in questo caso era riconosciuto come leader da una parte della maggioranza), con la conseguenza di dover concertare le decisioni e di essere spesso, o per scelta o per costrizione, confinato ad occuparsi delle sole questioni di politica estera e di difesa. Simmetricamente, se è vero che una maggioranza parlamentare di segno opposto a quello del presidente determina uno spostamento del centro di gravità del potere verso il primo ministro, ridimensionando così la figura del capo dello Stato, l'ampiezza del margine di manovra residuale di quest'ultimo tende necessariamente a variare a seconda del grado di solidità e di coesione interna della maggioranza: Mitterrand, ad esempio, ha incontrato maggiori difficoltà sia nel contrastare la politica di governo che nel conservare le proprie prerogative in materia di politica estera e di difesa, durante il governo Balladur (1993-1995) rispetto a quando il primo ministro era Chirac (1986-1988), anche perché il primo godeva del sostegno di una più larga maggioranza parlamentare; mentre il presidente Chirac nel periodo di coabitazione con Jospin (1997-2002), il quale guidava una coalizione multipartitica dominata dal proprio partito (socialista), si è trovato a sostenere un ruolo più marginale pur cercando di preservare la propria sfera di influenza sulla politica estera.

Scottato dall'esperienza della cosiddetta «lunga coabitazione», Chirac nel 2002 decise di promuovere una riforma costituzionale che riducesse il mandato del presidente della Repubblica da sette a cinque anni, al fine di far coincidere le elezioni presidenziali con quelle legislative e agevolare così il ritorno ad una coincidenza tra la maggioranza presidenziale e la maggioranza legislativa. Come nel caso del ricorso allo scioglimento anticipato nel 1997, si è trattato, per certi aspetti, di una scelta azzardata, poiché la riduzione del mandato presidenziale avrebbe potuto comportare un ulteriore indebolimento della figura del capo dello Stato, il quale, spogliato di uno degli attributi del monarca repubblicano, avrebbe potuto trovarsi ad avere meno strumenti e forza per contrastare le temute derive parlamentari del sistema. Di certo, e nonostante la riconferma plebiscitaria ottenuta allo storico secondo turno delle presidenziali del 2002 contro il candidato di estrema destra e xenofobo Jean-Marie Le Pen, Chirac nel quinquennio successivo non è riuscito a raggiungere nessuno dei tre obiettivi che si era proposto di perseguire sulle orme del generale de Gaulle: cancellare l'immagine fallimentare del periodo precedente; conservare il pieno controllo della sua maggioranza grazie alla creazione di una nuova forza politica, l'UMP; evitare che Nicolas Sarkozy gli succedesse all'Eliseo, ponendo Alain Juppé in posizione tale da poter raccogliere il testimone.

Se la presidenza Chirac ha dunque segnato un'involuzione del ruolo del capo dello Stato a fronte di un rafforzamento del raccordo governo-parlamento, quella del suo successore, Sarkozy, almeno nella fase iniziale, ha invece spinto alcuni commentatori a interpretarla come un fenomeno di ritorno alle origini del gollismo riformatore degli anni 1958-1969. Rifacendosi a una concezione attiva o, se vogliamo, attivista della funzione del capo dello Stato, consentita anche e soprattutto dal pieno sostegno del suo partito, e ricorrendo a pratiche populiste, Sarkozy ha riproposto una prassi istituzionale in senso nettamente presidenzialista; nel medio-termine, però, complice certamente lo scoppio della più grave crisi finanziaria ed economica dal 1929, ma anche le molte carenze individuali mostrate nel corso del suo mandato, Sarkozy non è riuscito a esprimere un'effettiva leadership carismatica: ovvero, non è riuscito né a convincere, né tanto meno a sedurre i francesi, i quali, come è noto, nel 2012 hanno poi deciso di puntare sul candidato dell'altro schieramento, il socialista François Hollande.

Nonostante gli importanti cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nel sistema di governo francese, il semipresidenzialismo appare ancora oggi uno strumento istituzionale in grado di rispondere positivamente al problema della rappresentatività del governo, che favorisce lo sviluppo di maggioranze stabili e durature e un corretto funzionamento della democrazia dell'alternanza.

5. *Conclusione*

Nelle democrazie contemporanee il nucleo essenziale della politica ruota attorno alla presenza di un «governo rappresentativo», alla cui guida vengono poste persone scelte sulla base di una competizione che ha per oggetto il voto popolare. D'altra parte, e come si è cercato di illustrare in questo contributo, il carattere «rappresentativo» non si esprime solamente nelle regole formali che disciplinano la delega dei poteri di governo ad un nucleo ristretto di individui selezionati. La «rappresentatività» di un governo, e con essa anche l'effettività delle democrazie, dipende anche dalla sua capacità di garantire la stabilità governativa e di rispondere alla domanda politica che viene dalla società e ai suoi cambiamenti. Da questo punto di vista, l'Italia ha molto da imparare dagli altri tre grandi Paesi dell'Unione europea, i cui rendimenti dal 1945 a oggi sono stati più alti di quelli italiani. Il «modello Westminster» in Gran Bretagna, la «democrazia del cancelliere» in Germania e il «semipresidenzialismo» nella V Repubblica francese si sono dimostrati degli ottimi assetti politico-istituzionali in grado di garantire la stabilità sistemica, la stabilità governativa, l'effettività, l'efficienza decisionale e anche una notevole capacità di adattamento al mutamento delle circostanze.

Si tratta di assetti che in Italia potrebbero costituire un potente stimolo per riorganizzare su nuove basi un sistema politico che da più di vent'anni appare in fase di avanzata decomposizione e per rispondere positivamente all'antipolitica, conferendo piena legittimazione democratica a un forte governo politico posto nelle condizioni di guidare il paese dentro le tempeste che dovranno ancora essere attraversate. L'eventuale adozione di uno di questi tre modelli di riferimento deve però avvenire nella consapevolezza che gli assetti istituzionali restano degli strumenti che possono essere adattati a situazioni contingenti e agli obiettivi che si intendono perseguire, ma il cui risultato finale non sempre corrisponde all'effetto previsto. Come si è cercato di illustrare, infatti, l'esperienza storica insegna che il funzionamento e i rendimenti dei sistemi politici non dipendono solamente dalle regole costituzionali che definiscono l'allocazione di poteri di governo, ma dall'insieme delle influenze e delle correlazioni fra clima e contesto storico e i criteri e i modi con cui risultano esercitate le funzioni di diritto.

In conclusione, semmai un giorno si dovesse arrivare a chiudere la transizione dalla «prima» alla «seconda» Repubblica, bisognerà tenere a mente che anche una volta fatta la nuova Italia, la costituzione materiale, le idee e le politiche continueranno a camminare sulle gambe degli italiani.

LA GRANDE INCOMPIUTA ITALIANA: UNA PROPOSTA PER RICOSTRUIRE LO STATO E TAGLIARE LE RENDITE

di Luca Antonini

1. La grande incompiuta che impedisce di ristrutturare la spesa pubblica italiana

La più grande incompiuta italiana, fra le tante che spesso hanno caratterizzato la nostra storia, è oggi il nostro “federalismo”: un problema che giustamente occupa uno dei titoli (“la forma di Stato”) della riforma della Costituzione oggetto del disegno di legge costituzionale “procedurale” approvato in prima lettura dal Senato.

Le razionalizzazione del federalismo all’italiana è, infatti, uno degli aspetti cruciali della riforma, al cui buon esito è legata la possibilità di una seria ristrutturazione della spesa pubblica e di recupero di funzionalità del sistema.

Basti pensare che uno dei problemi più rilevanti nel rendere complesso e farraginoso il pagamento dei debiti pregressi alle imprese è rappresentato dalla sanità di alcune Regioni, dove i debiti sono impigliati in sistemi contabili così poco attendibili che l’allora Ministro dell’Economia Vittorio Grilli, circa un anno fa, ha dovuto ammettere che il Governo italiano (a sua volta alle prese con i debiti fuori bilancio dei ministeri) stentava ad essere in grado a quantificare l’ammontare complessivo dei debiti del sistema pubblico.

È una vicenda del tutto singolare e anomala che mette in evidenza le disfunzioni del nostro assetto, dove oltre la metà della spesa pubblica (tolta la spesa per pensioni e interessi) è stata ormai decentrata in un sistema che si è progressivamente dimostrato di impervia gestibilità. Il risultato dell’attuale impianto costituzionale del Titolo V è, infatti, un sistema largamente incompiuto, dove tende a prevalere una sorta di policentrismo anarchico privo di coordinamento efficace. Si è creato un contesto dove si alimenta facilmente un localismo conflittuale in cui il diritto di veto rischia di bloccare qualunque decisione. Gli emblemi di questa situazione possono essere numerosi: dalla sconvolgente vicenda della riconversione della centrale elettrica di Paino Borgo (CS) bloccata da 12 anni di permessi, autorizzazioni e ricorsi al fatto che esistono 23 mila stazioni appaltanti, dai 234 giorni (contro i 184 della Francia, i 99 del Regno Unito e i 97 della Germania) per ottenere una concessione edilizia ai costi per l’energia che in Italia risultano superiori

del 30% rispetto a quelli di altri Paesi europei (a causa del fatto che per vent'anni abbiamo avuto un sistema amministrativo che ha bloccato gli investimenti nell'energia).

Questo esito contraddice una partecipazione realmente basata sul principio di sussidiarietà che presupporebbe, invece, il riconoscimento di un bene comune, derivante dalla appartenenza ad un'unica comunità nazionale. Il risultato è un sistema dove a prevalere sono frammentazione e incertezza del diritto.

Le disfunzioni del sistema attuale sono evidenti: oggi a distanza di più di dieci anni dalla Riforma del Titolo V emerge un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze, che dovrebbe essere superata a favore di un decentramento legislativo più equilibrato e più funzionale allo sviluppo economico e sociale. Oggi su una qualsiasi procedura si incrociano troppe competenze costituzionali. In generale questa frammentazione, unita alla difficoltà di mettere d'accordo i soggetti coinvolti, produce costi enormi: oggi in Italia il costo per un km di rete ferroviaria ha raggiunto 50 ml di euro, contro i 13 della Francia e i 15 della Spagna. La differenza dei costi non è giustificabile solo con la conformazione orografica del territorio italiano.

Peraltro, occorre anche considerare che la materia "grandi reti di trasporto" è stata decentrata (neanche il Canada ha fatto una scelta tanto forte) ma il finanziamento del trasporto pubblico locale avviene tramite un trasferimento statale alle Regioni in base alla spesa storica, che poi lo girano, sempre in base alla spesa storica, in parte alle Province e in parte ai Comuni. A loro volta questi enti lo girano alle aziende di trasporto. Sintesi: le Regioni stanno negoziando ormai da due anni l'entità del trasferimento con lo Stato, le polemiche tra i vari soggetti coinvolti sono enormi, la possibilità di razionalizzare la spesa è lontana e quando intervengono disfunzioni o tagli dei servizi si alimenta quasi sempre una prassi di scaricamento delle responsabilità tra i vari enti coinvolti: l'*accountability* risulta praticamente impossibile.

Nell'insieme si tratta di un risultato chiaramente contraddittorio con lo scopo di un processo di decentramento o di federalismo, che è quello di avvicinare governanti e governati in modo da permettere a questi ultimi di identificare con chiarezza la "porta cui andare a bussare" quando le cose non vanno e quindi sanzionare con il voto i comportamenti inefficienti. Nel nostro sistema si è invece innescato un sistematico scaricamento di responsabilità fra i vari livelli di governo coinvolti, Stato compreso, che rende impossibile identificare quella porta. A Napoli, ad esempio, qualche mese fa i pullman sono rimasti fermi per mancanza di gasolio (non succedeva dal dopo guerra): le aziende di trasporto hanno addebitato la responsabilità al Comune che non le ha pagate; il Sindaco ha affermato che la colpa era della Regione che non aveva effettuato

i trasferimenti di risorse, il Governatore ha concluso che il fatto dipendeva dal taglio al fondo per il trasporto pubblico locale operato dal Governo.

In questa impossibilità ad identificare la responsabilità, le inefficienze e le rendite del sistema pubblico non vengono messe in discussione, e le innovazioni possibili, come quella dei costi standard per ristrutturare il finanziamento delle aziende di trasporto (alcune regioni virtuose, come Veneto e Lombardia l'hanno invece introdotta) non vengono adottate.

È poi sotto gli occhi di tutti – ed è stato recentemente ricordato dal Presidente della Corte costituzionale – l'esplosione di un enorme contenzioso costituzionale derivante dalla complessità di criteri di riparto delle competenze, che fra materie concorrenti e materie trasversali statali determina una faticosissima delimitazione delle rispettive aree di intervento che si traduce in una straordinaria incertezza del diritto.

È inoltre significativo constatare che, nonostante lo Stato italiano dal 1997 ad oggi abbia, quasi ogni anno, approvato una legge di semplificazione (e nell'ultima legislatura sono stati adottati numerosi provvedimenti di semplificazione), le classifiche internazionali continuano a mantenerci agli ultimi posti dei Paesi dove è più facile fare impresa. Gran parte del problema deriva dal fatto che le leggi di semplificazione si scontrano con le innumerevoli competenze concorrenti regionali che, in un assurdo federalismo di complicazione, possano bloccare le riforme statali che, ad esempio, rafforzano le autocertificazioni.

Ancora, è opportuno considerare che oggi il più piccolo comune italiano (Pedesina con 36 abitanti) ha le stesse funzioni fondamentali di Milano (circa 1,4 milioni di abitanti), ma né questa legislatura, né quella precedente sono riuscite a portare ad approvazione la Carta delle Autonomie, che avrebbe dovuto definire meglio “chi fa che cosa”. Il problema è a livello costituzionale, dove non si è adeguatamente sciolta l'opzione tra municipalismo e regionalismo, stringendo un nodo gordiano che rende impossibile l'impresa di definire, anche dal punto di vista finanziario, un assetto adeguato.

L'avvitamento della riforma delle Province, con la pronuncia della Corte costituzionale che ha bocciato i decreti legge che l'avevano avviata un anno prima, è una palese conferma di questa situazione caotica in cui si è impigliato il sistema, che non riesce nemmeno ad affrontare, con la stessa efficacia di altri Paesi europei, il problema delle dimensioni eccessivamente ridotte dei propri Comuni: in Germania, tramite accorpamenti, il numero dei Comuni è stato dimezzato, come anche fortissime riduzioni sono state attuate in Belgio, Gran Bretagna, ecc. In Italia, invece, lo stesso

obbligo delle gestioni associate, salvo che in poche realtà regionali, non ha prodotto esiti incoraggianti.

Altre questioni dell'assetto decentrato richiederebbero interventi di riforma: ci si può, infatti, interrogare sulla sensatezza di mantenere, nella forma e misura attuale, i regimi di autonomia speciale, laddove gli esiti non sono stati propriamente felici o laddove il divario, soprattutto finanziario, rispetto alle regioni ordinarie ha raggiunto un livello difficilmente giustificabile. Forme di differenziazione dei regimi delle autonomie ordinarie, peraltro, non sono mai state attuate nonostante la previsione dell'art. 116 Cost.

In questo sistema caotico è spesso prevalsa, in realtà, una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, dimostrata dalla prassi dei tagli lineari che hanno sistematicamente penalizzato gli enti virtuosi¹ senza riuscire a recuperare le situazioni di inefficienza, cui spesso è venuto poi in soccorso il ripiano statale.

La stessa autonomia finanziaria locale è stata oggetto di ripetuti interventi di modifica nell'arco di un brevissimo tempo, minando la capacità di programmazione degli enti locali soprattutto in relazione alla spesa di investimento. Di questa situazione i cittadini ne hanno subito l'effetto, vedendo scomparire o rincarare i servizi; la pressione fiscale è aumentata perché gli sprechi degli enti inefficienti non sono stati contrastati con forme adeguate di commissariamento. Soluzioni innovative e valutate in modo molto positivo dall'Ocse come quelle dei costi e dei fabbisogni standard, che potrebbero permettere un finanziamento solidale dei servizi e il superamento degli sprechi, faticano ad essere realmente utilizzate come criterio di superamento del finanziamento in base alla spesa

¹ La nostra storia recente sull'individuazione dei contesti virtuosi non è felice: nel 2010 il Comune di Catania venne premiato per il rispetto del Patto di Stabilità, sebbene nel 2009 fosse stato salvato con un trasferimento statale di 140 milioni di euro e oggi addirittura presenta un buco di circa un miliardo di euro; quest'anno nello schema di decreto sui 143 Comuni virtuosi era finito anche un Comune sciolto per mafia. Lo stesso decreto legge sulla *spending review* ha assunto a criterio per ripartire i tagli "le spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE" (il sistema centrale di rilevazione dei flussi di cassa): così risulta inefficiente un Comune che nei dieci anni precedenti ha molto risparmiato e solo accidentalmente ha speso di più nel 2011 o quello che paga tempestivamente senza fare attendere i fornitori per due o tre anni. Si tratta di un criterio del tutto casuale, come ha giustamente rilevato in un'intervista al «Sole24ore» del 30 luglio 2012 l'allora presidente di Anci, Graziano del Rio, sindaco di Reggio Emilia, che ha portato l'esempio della sua città: «l'anno scorso abbiamo reinternalizzato l'assistenza a molti mezzi pubblici elettrici, perché abbiamo unito l'azienda di trasporto con Piacenza e Modena. Risultato: le spese di manutenzione censite dal Siope si sono moltiplicate, ma solo perché prima erano esternalizzate e quindi non rilevate dal sistema. In questo modo una riorganizzazione efficiente appare come uno spreco». Occorre, dunque, un cambio radicale delle modalità di rilevazione, come peraltro richiesto dalla recentissima e dirimpente sentenza n. 193/2012 della Consulta, per la quale i tagli di diversi miliardi che le ultime manovre stabilivano come strutturali e sostanzialmente definitivi, perderanno efficacia a partire dal 2015.

storica. I meccanismi di perequazione, che dovrebbero appunto essere improntati a costi e fabbisogni standard, sono rimasti in gran parte indefiniti, così come inattuata è prevalentemente rimasta la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti sociali.

Volendo tentare una sintesi del problema, bisogna concludere che nel sistema che si è descritto quello che è venuto a mancare è stato soprattutto un vero ed efficace ruolo di coordinamento dello Stato centrale – che è cosa diversa da un centralismo tendenzialmente prevaricante e scarsamente efficiente – funzionale a valorizzare i modelli virtuosi e a recuperare le situazioni di inefficienza.

2. Tra le tante ombre non mancano le luci: non abbandonare ma riformare il sistema decentrato

Nel “federalismo all’italiana”, non sono mancati, peraltro, i frutti. Se l’enorme debito della sanità italiana si concentra in sole cinque Regioni, i modelli di organizzazione sanitaria di alcune Regioni costituiscono un’eccellenza mondiale: in Italia l’aspettativa di vita (82 anni) è più alta che in Germania (79) e il costo della sanità è il 50% di quello degli Usa; una gestione centralizzata e uniforme – qui dove abbiamo il meglio e il peggio di ciò che esiste al mondo – non poteva garantire questo risultato. Alcuni nuovi modelli di welfare regionali hanno ispirato il riformismo inglese: la *Big Society* di Cameron si è dichiaratamente rifatta ad alcune pratiche regionali di sussidiarietà. Infine, alcune amministrazioni regionali sono altamente efficienti: se in tutta Italia avessimo gli stessi standard del Veneto si risparmierebbero ogni anno 25 miliardi di euro. Non dobbiamo commettere l’errore di sprecare questo grande serbatoio di possibilità.

Non possiamo rimpiangere il “centralismo italiano”, all’interno del quale è esploso il debito pubblico e la corruzione che ha condotto poi a Tangentopoli, come un paradiso perduto. Si tratta, anche, di una questione di democrazia: centralismo e federalismo non hanno la stessa cifra democratica: è importante considerarlo soprattutto oggi quando, senza troppi vantaggi, abbiamo ceduto enormi quote di sovranità popolare all’Europa e possiamo solo recuperarla dal basso, con un sistema federale razionalizzato: per Tocqueville la democrazia inizia con la pubblicazione del bilancio sulla Casa comunale.

È opportuno quindi procedere a una riforma organica anche di questa parte della Costituzione per incentrare realmente il sistema sul principio di responsabilità e permettere di recuperare quegli elementi di ordinata sovranità che ci possono consentire

un rapporto paritario con gli altri Stati, a partire da quelli europei. Come ci hanno diagnosticato illustri economisti (ad esempio Dominik Salvatore) i problemi dell'Italia non sono ciclici, ma strutturali e se non verranno affrontati nemmeno azzerando il debito pubblico potremmo ricominciare a crescere. Se non si agisce a questo livello strutturale, infatti, si rischia di continuare invano a rattoppare un assetto ormai inadeguato nelle sue linee di fondo: si immette vino nuovo in un otre vecchio.

Per capire come intervenire al fine di riportare razionalità in un sistema nel quale assieme a grandi opportunità si annidano enormi sacche di rendita e di situazioni parassitarie, è opportuno ritornare al punto di inizio di questa storia, ricostruendo la vicenda che ha condotto a questi risultati così paradossali, se non addirittura schizofrenici.

3. Riflessioni sulle origini dell'“albero storto” della finanza pubblica italiana

Il federalismo all'italiana, infatti, è figlio di riforme costituzionali utilizzate più per fini politici che per cambiare razionalmente gli assetti istituzionali. È una storia lunga, che parte dagli albori della Repubblica, quando la DC, che in Costituente aveva lottato per l'istituzione delle Regioni, ne congelò poi per vent'anni l'attuazione per non perdere il controllo politico dell'area appenninica (Emilia Romagna e Toscana, le regioni tradizionalmente “rosse”).

L'uso strumentale delle riforme costituzionali è ritornato in tempi recenti, quando nel 2001, con la riforma di un intero Titolo della Carta del 1948, venne inaugurato il federalismo legislativo.

È utile ricostruire con precisione questa vicenda.

Alle spalle vi erano la riforma Bassanini, che aveva realizzato il terzo e più imponente decentramento di funzioni amministrative della nostra storia, e il successivo fallimento politico della bicamerale D'Alema; di fronte alla prospettiva di una legislatura, la quattordicesima, che si prospettava vittoriosa per l'opposizione.

È in questo contesto che venne approvata, *in limite mortis* della legislatura e con soli cinque voti di scarto, una riforma costituzionale epocale. Nel metodo fu il primo strappo (subito dopo chi vinse le elezioni lo avrebbe ripetuto), dopo decenni, alla tradizione che voleva larghi consensi sulle riforme costituzionali (la nostra Costituzione, nel 1947, è stata approvata quasi all'unanimità).

Le giustificazioni tecniche, peraltro, non mancavano. Illustri costituzionalisti

ritenevano che la riforma Bassanini avesse squilibrato il rapporto tra Stato e Regioni oltre le possibilità di tenuta del vecchio testo costituzionale. Accanto alle ragioni tecniche stavano però anche quelle politiche: la maggioranza uscente, piantando essa stessa la bandiera del federalismo nel sistema italiano, poteva pensare di sottrarre alla Lega Nord l'elemento che costituiva il *trait d'union* con Forza Italia.

Far passare la riforma per il rotto della cuffia non era facile: per questo l'impianto del testo venne ricavato da quanto elaborato dalla fallita Bicamerale D'Alema (che aveva ottenuto un consenso bipartisan), depurandolo però da quegli aspetti che rivestivano una maggiore complessità politica, come il Senato federale, che avrebbe trovato resistenze, addirittura di tipo trasversale, nei senatori, ovviamente restii a mettere in discussione la propria poltrona. Lo stesso quadro delle competenze legislative che venivano decentrate non venne meditato in modo adeguato.

Figlia della fretta, oltre che nel metodo, anche nel contenuto, la riforma presentava forti limiti. Basti ricordare l'introduzione del federalismo contabile, ottenuta assegnando alla competenza concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", per cui ogni Regione si è poi approvata una propria legge di contabilità minando, con i "dialetti contabili", quella confrontabilità delle politiche che è il cuore di ogni federalismo. Nelle materie concorrenti, inoltre, sono finite anche materie che dappertutto rimangono invece dello Stato centrale: oltre a quella, già ricordata, relativa a "grandi reti di trasporto", si pensi a "porti e aeroporti", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "ordinamento della comunicazione".

L'approvazione della riforma, in termini così inusuali per la nostra storia repubblicana, sortì, in ogni caso, l'auspicato effetto politico. La polpetta avvelenata determinò, infatti, la reazione scomposta della nuova maggioranza, che anziché dedicarsi a perfezionare la nuova riforma costituzionale con il federalismo fiscale, preferì impegnarsi nella vicenda, risultata poi fallimentare, dell'approvazione di una propria, nuova riforma costituzionale, in competizione con quella appena approvata dal centro sinistra. Doveva essere una guerra lampo e invece diventò una lunga guerra di trincea, anche perché al testo breve della Devolution vennero ad aggiungersi le richieste degli alleati della Lega Nord, tra cui il presidenzialismo e la previsione, a contrappeso dei nuovi poteri regionali, di una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale.

Tutta la legislatura, dal punto di vista istituzionale, venne così sprecata cavillando sugli eterogenei contenuti della riforma, nella ricerca di un ampio consenso parlamentare. Non lo si trovò e alla fine finì anch'essa, come la precedente, per essere approvata a colpi di maggioranza, con pochi voti di scarto. A differenza dell'altra, però

venne poi bocciata dagli italiani in un referendum confermativo che risultò scarsamente partecipato. La maggioranza degli italiani non aveva capito la riforma, su cui tanto si era discusso nei talk show televisivi, spesso travisando completamente gli effettivi contenuti del testo approvato. Un travisamento che andava bene a tutti: alla Lega Nord perché faceva apparire la riforma come un fortissimo spostamento di ulteriori competenze legislative alle Regioni; agli altri perché li ergeva a difensori di un'unità nazionale che la Devolution sembrava compromettere. In realtà la Devolution non era né una cosa né l'altra: in breve correggeva, ricentralizzandole, alcune delle competenze che erano state impropriamente trasferite alle Regioni dalla precedente riforma; cercava poi di istituire un pasticciato Senato federale; attivava un'ulteriore e piuttosto blanda competenza regionale su istruzione e sanità e su polizia locale (i vigili urbani).

Ma agli italiani venne fatto passare un messaggio diverso, che non capirono più di tanto e quando si trattò di andare a votare il referendum sulla riforma in molti rimasero a casa.

Il prezzo pagato dal sistema istituzionale a causa di questo “inseguimento” di riforme costituzionali fatte a colpi di maggioranza fu però alto.

Per concentrare l'impegno sulla Devolution, la Lega Nord aveva fermato l'avvio del federalismo fiscale – rimase nel cassetto il progetto elaborato dall'allora istituita Alta Commissione per il federalismo fiscale, presieduta da Giuseppe Vitaletti - e il nuovo, abnorme, potere legislativo regionale che era stato introdotto dalla riforma del Titolo V non venne subito accompagnato da un adeguato sistema di finanziamento. Tutto rimase così incardinato sul demenziale criterio della spesa storica («più spendi, più prendi»), le cui disfunzioni furono elevate a potenza dai nuovi poteri attribuiti.

Ed è lì, in questo ingigantimento dei poteri di spesa, in un ambiente privo di adeguati strumenti di responsabilizzazione e di trasparenza, che hanno prosperato, alimentandosi in modo parassitario, i germi della mala gestione e quelli della corruzione; è in questa situazione che si sono consolidate quelle prassi degeneri che fanno oggi parlare di “regioni canaglia” e che hanno costituito enormi rendite fondate sull'inefficienza (emblematico è il raddoppio in dieci anni della spesa sanitaria che è passata dai 55,1 mld del 1998 ai 101,4 mld del 2008).

Rimase invece lettera morta, nonostante la richiesta di regioni come Lombardia e Veneto, anche la parte più interessante della riforma del Titolo V, quella che prevede la possibilità di un regionalismo “a geometria variabile” con l'assegnazione di funzioni ulteriori a Regioni virtuose. Eppure avrebbe permesso alle più avanzate di sviluppare modelli pilota a beneficio di tutto il sistema; avrebbe, inoltre, ridotto il divario, ormai

sempre più ingiustificato, tra Regioni speciali e Regioni ordinarie.

L'esito della riforma del Titolo V, così come la vicenda della Devolution, bocciata dai pochi che parteciparono al referendum, dovrebbe aver efficacemente mostrato alla politica italiana quali possono essere gli effetti perversi prodotti da un uso strumentale delle riforme costituzionali.

L'ingestibilità dell'assetto attuale è sotto gli occhi di tutti, così come i suoi costi, portati di volta alla ribalta da qualche scandalo, come quello del consiglio regionale del Lazio, che in realtà è solo la punta di un *icerberg* ben più profondo.

4. Una strada per razionalizzare il federalismo all'italiana

Alla razionalizzazione di questo assetto che si è descritto risulta legata gran parte della possibilità di ristrutturare la spesa pubblica italiana e diminuire la pressione fiscale: non è tuttavia una strada in discesa. Uno degli aspetti su cui è più decisivo intervenire è la riforma di uno dei due rami del parlamento in una camera rappresentativa degli enti territoriali.

Una delle cause di malfunzionamento del sistema istituzionale italiano è, infatti, tuttora rappresentato dall'esistenza nel nostro paese di un bicameralismo paritario e simmetrico – entrambe le Camere hanno le medesime funzioni e svolgono il medesimo ruolo.

Sarebbe letteralmente inimmaginabile un federalismo canadese o più semplicemente quello tedesco senza un Senato federale. Eppure è proprio questa la situazione italiana, di fatto irrazionale soprattutto per mancanza di strumenti di vero raccordo politico tra il governo centrale e il sistema delle autonomie territoriali. Il sistema, infatti, a causa di questa lacuna, è andato avanti sotto il peso di continui veti incrociati nei processi di riforma. Il federalismo ha spesso prodotto complicazione amministrativa, confusione contabile, degenerazioni.

Il conseguente costo di questa mancata riforma del Parlamento in questi anni è stato altissimo non solo nei termini dello spaventoso contenzioso che si è sviluppato di fronte alla Corte costituzionale, ma anche sul fronte della funzionalità del sistema.

Si tratta di uno spaventoso costo della politica che raramente viene denunciato. Il costo diretto, infatti, del nostro Parlamento – pur elevato rispetto ad altri ordinamenti – non fa grandi numeri: il bilancio della Camera dei Deputati viaggia sul miliardo e quello del Senato su circa 600 milioni di euro. Ben altri sono i costi indiretti che derivano dall'ingestibilità del pasticciato assetto costituzionale figlio della riforma del

2001. Basti considerare che quando questa ha reso concorrente la materia “grandi reti di trasporto” un provvedimento strategico come la Legge Obiettivo è stato subito impugnato alla Corte costituzionale, rimanendo bloccato per circa due anni e poi di fatto finendo inattuato. Così dal 2001 il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni sulle rispettive leggi è letteralmente esploso: se nel 2000 si contavano solo 25 ricorsi, nel 2002 sono diventati 95, nel 2004 si è giunti a 115; nel 2010 sono stati decisi 141 ricorsi; oggi si è di gran lunga superata anche quella soglia. Intorno a ogni ricorso spesso si perdono fiumi di risorse: sono riforme che rimangono bloccate, decisioni che non possono essere prese, investimenti pubblici e privati che non possono essere realizzati.

È questo il prezzo che si paga per la mancata trasformazione di un ramo del Parlamento in una vera e propria Camera territoriale, come invece imporrebbe il nostro decentramento di competenze legislative. La gestione politica dell’ingorgo della complicata ripartizione di competenze legislative è infatti tutt’oggi appannaggio del sistema delle Conferenze (Unificata, Stato Regioni, Stato Città): una soluzione adeguata in un federalismo solo amministrativo (riforma Bassanini del 1998), non certo nel federalismo legislativo (riforma costituzionale del 2001), dove è diventata invece indispensabile una stanza di compensazione politica a livello nazionale.

Per avere un’idea del problema basta osservare l’alluvionale ordine del giorno di una di quelle Conferenze: a decisioni su progetti di legge di grande importanza, o addirittura di riforma costituzionale, si alternano questioni ben più banali (la nomina di un rappresentante regionale “in seno al Comitato tecnico di valutazione per l’esame e la selezione dei programmi di attività delle organizzazioni del settore oleico”). Il corto circuito è evidente, i costi anche.

In questo contesto, oltre ai costi derivanti dalla farraginosità del sistema decisionale legislativo e dalla contrapposizione tra sistema legislativo statale e regionale, una delle questioni più rilevanti è rappresentata dalla difficoltà a stabilire una responsabilizzazione adeguata sui grandi meccanismi di finanziamento del sistema decentrato.

Rimanere all’interno di un modello di federalismo solidale implica, infatti, il ricorso a uno zoccolo duro di compartecipazioni regionali ai tributi erariali (così avviene ad esempio nel modello tedesco). Forti poteri fiscali autonomi degli enti territoriali, secondo lo schema tipico del federalismo competitivo (ad esempio quello degli Usa), in una situazione come quella italiana renderebbero, infatti, molto problematico il mantenimento dei meccanismi perequativi a favore delle realtà regionali più svantaggiate.

Tuttavia, il rischio sempre incombente del federalismo solidale basato su

compartecipazioni a tributi erariali è quello di creare un meccanismo finanziario di tipo parassitario, che non responsabilizza gli enti sub statali, cui pure è decentrata la quota principale di *spending power* (si è già anticipato che la spesa pubblica italiana risulta ormai decentrata – se si esclude quella per pensioni e interessi – per oltre il 60% ai livelli territoriali sub statali).

Ad esempio, oggi in Italia oltre il 51% dell'intero gettito dell'Iva è assegnato alle Regioni, per la spesa sanitaria, senza che questo appaia in alcun modo tracciabile dall'opinione pubblica: i contribuenti che pagano l'Iva pensano di contribuire a una spesa statale, senza essere coscienti di finanziare invece una funzione regionale. È significativo che l'aliquota di compartecipazione fissata nel 2000 al 25,7% sia quindi raddoppiata in poco più di dieci anni.

In Germania grazie al ruolo del senato federale — il *Bundesrat*, composto da delegati degli esecutivi regionali — i *Länder* sono resi, invece, corresponsabili (mettono quindi “la faccia” sulle imposte statali cui compartecipano, perché le co-decidono) su tutte le decisioni finanziarie: tributi, perequazione, debito.

Una soluzione sulla quale, nell'ambito dei lavori dei 35 esperti incaricati di formulare delle ipotesi, si registra un ampio consenso è quella di revisionare l'attuale e anacronistico bicameralismo paritario e perfetto italiano con la previsione che sia una sola Camera politica ad esprimere la fiducia al Governo e una seconda Camera rappresentativa delle autonomie. La Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, diverrebbe titolare dell'indirizzo politico, avrebbe competenza esclusiva sul rapporto fiduciario, esprimerebbe il voto definitivo sui disegni di legge. Il Senato sarebbe costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni e dei Comuni eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti.

Anche molti altri aspetti andrebbero corretti, come l'eccessivo catalogo della competenze concorrenti (la Germania l'ha drasticamente ridotto) che generano continui conflitti e intasano la Corte costituzionale o come il nodo dell'insoluta opzione (in Italia gli enti locali dipendono in parte dallo Stato e in parte dalle Regioni) tra municipalismo e regionalismo. Ci si può poi interrogare sul perché non differenziare in modo molto più deciso l'autonomia degli enti territoriali in relazione al grado di efficienza dimostrato.

In relazione a questi aspetti sono possibili soluzioni diverse.

Sul punto del riparto delle competenze, ad esempio, è difficile non considerare la scarsa funzionalità che ha mostrato la competenza concorrente, che ha portato generalizzazione, a un troppo ampio ventaglio di materie, della distinzione tra principi

fondamentali e nome di dettaglio. Nell'esperienza concreta, lo Stato in tutta la storia repubblicana non ha mai approvato nessuna legge realmente quadro, cioè di soli principi fondamentali e la Corte costituzionale è stata costretta a un ruolo improprio di supplenza, senza riuscire a fornire stabili indicazioni.

Sarebbe quindi necessaria una forte semplificazione della competenza concorrente, riportando alla competenza esclusiva statale alcune materie come “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, “porti e aeroporti”, “ordinamento della comunicazione”, “professioni”. Ci si potrebbe anche interrogare sulla opportunità di mantenere nella competenza concorrente materie come “alimentazione”, “ricerca scientifica e tecnologica”, “ordinamento sportivo”, “ricerca scientifica e tecnologica”, “tutela e sicurezza del lavoro”. Si tratta di materie nelle quali, da un lato, si è registrato un limitato esercizio della legislazione regionale e, dall'altro che spesso hanno solo favorito, in chiave oppositiva, una rivendicazione regionale nell'ambito del contenzioso costituzionale. *Last but not least*, sarebbe opportuno inserire nella competenza esclusiva statale anche il coordinamento della semplificazione, in modo da evitare che i processi statali di semplificazione vengano sistematicamente ad arenarsi per effetto della rivendicazione delle competenze regionali.

Una certa semplificazione sarebbe opportuna anche in relazione alla stessa competenza esclusiva statale, per riformulare quelle materie trasversali che hanno dato luogo alle maggiori incertezze: una materia come “ordinamento civile” è stata utilizzata non poche volte per coprire invasioni della legislazione statale in ambiti come quello della organizzazione del personale regionale e potrebbe essere riformulata limitandola ai rapporti di diritto privato; una materia “tutela della concorrenza” è stata trasformata dalla Corte costituzionale come una clausola grimaldello in grado di legittimare qualunque intervento statale, financo quello che ha imposto l'apertura domenicale dei negozi in tutte le Regioni.

In un'ottica di semplificazione la competenza concorrente potrebbe quindi essere limitata a poche materie tradizionalmente collocabili in quest'ambito, come “governo del territorio”, “istruzione” e poche altre, mentre il resto delle materie potrebbe essere ricondotto nella competenza regionale residuale, prevedendo tuttavia, a garanzia di un efficace ruolo di coordinamento dello Stato, la possibilità di esercizio di una clausola di salvaguardia statale a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Nel valutare il rischio di uso oltranzistico di questa clausola di supremazia – che poteva rappresentare un epilogo concreto nel disegno di legge di revisione costituzionale

presentato dal governo Monti², incardinato in un sistema ancora improntato al bicameralismo attuale – va in ogni caso considerato il raccordo con la nuova disciplina del Senato della Repubblica in chiave rappresentativa delle istituzioni territoriali. L'abuso della clausola di supremazia statale in nome dell'unità economica e giuridica sarebbe troverebbe, infatti, un filtro molto efficace nella Seconda Camera, dove le autonomie territoriali potrebbero fare valere le loro ragioni già nell'ambito del procedimento di formazione della legge.

Per superare le disfunzioni dell'attuale sistema policentrico sarebbe poi utile impedire allo Stato di “scaricare” sulle Regioni i costi della sua amministrazione, com'è successo di recente con la legge sulla protezione civile³, peraltro annullata dalla Corte Costituzionale, cercando il più possibile di tenere insieme la filiera funzione legislativa, funzione amministrativa e forme di finanziamento. Altrimenti diventa forte il rischio di un legislatore statale poco propenso a curarsi di chi e come andrà a dare attuazione alle sue leggi, oberando le Regioni di funzioni che non sono in grado né di gestire (non disponendo di apparati sufficienti) né tanto meno di finanziare.

Si potrebbe anche pensare di superare l'attuale sistema di riparto delle funzioni amministrative strutturato dall'art. 118, I comma, garantendo maggiormente un'area di funzioni amministrative riservata agli enti territoriali.

Nello stesso tempo andrebbe rafforzato il potere sostitutivo nei confronti delle amministrazioni inefficienti. In un sistema ispirato a un ampio decentramento di funzioni legislative e amministrative è fondamentale un forte ruolo di coordinamento dello Stato centrale. Da questo punto di vista nell'esperienza anche recente si sono verificate applicazioni del potere sostitutivo non sempre efficaci, se non addirittura ridicole, come quella della nomina del Presidente di regione, a volte responsabile di gravi dissesti di bilancio, a commissario per la sanità, mettendolo quindi nelle condizioni addirittura di bypassare quel Consiglio regionale che costituiva un fattore di controllo (al riguardo basti considerare la vicenda avvenuta nella regione Campania nel 2007 quando Bassolino aveva dichiarato un debito sulla sanità per 1,2 miliardi di euro e solo un'inchiesta aperta dal Consiglio regionale riuscì a fare emergere che il debito pregresso era, invece, di 7,9 miliardi). È opportuno, quindi, rafforzare l'attuale articolo 120 Cost. precisando che la legge statale, nell'ambito della disciplina delle procedure del potere sostitutivo, possa individuare anche gli organi statali cui affidare i relativi compiti: in

² Cfr. al riguardo, L. Antonini, *Federalismo all'italiana*, cit., p. 24 ss.

³ Cfr. L. Violini, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, Relazione AIC 28 Giugno 2013.

altre parole, nella maggior parte dei casi commissario della sanità non deve essere lo stesso Governatore.

Si tratta di una precisazione importante in relazione alla necessaria specificazione costituzionale di una autonomia responsabile, tanto più necessaria anche a seguito di alcune discutibili pronunce della Corte costituzionale, come quella che, proprio su una impropria considerazione del ruolo del Presidente di regione-Commissario della sanità, ha finito per dichiarare incostituzionali le norme sul cd. “fallimento politico” che invece avevano una importante funzione – anche simbolica – nell’ordinamento⁴.

Un altro fattore di importante razionalizzazione potrebbe essere quello di specificare che costi e fabbisogni standard come il criterio in base effettuare la perequazione, dal momento che questi, da un lato, consentono un elevato grado di solidarietà e di rispetto del principio di eguaglianza, dall’altro permettono di finanziare i servizi effettivi e non l’inefficienza, con un importante effetto di responsabilizzazione. I fabbisogni standard - che identificano le spese di ciascun ente giustificate sulla base delle proprie caratteristiche strutturali (non solo popolazione, territorio, ma anche, per la polizia locale, presenza di campi nomadi, numero di scuole, di zone Ztl, di scuole ecc.) – offrono un metodo fondamentale per calibrare la riduzione della spesa sugli sprechi e non sui servizi.

La loro determinazione ha richiesto più di due anni impegnando la Sose (la società per gli studi di settore), Ifel (l’istituto per la finanza degli enti locali) e i singoli Comuni

⁴ Si tratta in particolare della sentenza n. 219 del 2013 che ha censurato la disposizione del d. lgs. n. 149 del 2011 perché avrebbe collegato la sanzione dell’incandidabilità del Presidente di Regione a comportamenti che lo stesso avrebbe tenuto nella veste di Commissario governativo della sanità. In realtà la sanzione scattava proprio a seguito di gravi violazioni del piano di rientro: la Consulta quindi ha sposato una visione molto formalistica e davvero poco giustificabile dal profilo sostanziale, se si pensa ai gravissimi danni cui la malagestione della sanità espone sia i contribuenti sia la qualità dei servizi. Poco comprensibile, nella stessa sentenza, è stata poi la dichiarazione di incostituzionalità dell’obbligo di pubblicare prima delle elezioni una relazione di fine legislatura destinata a rendere evidenti gli effettivi risultati della gestione regionale (oggi uno dei problemi maggiori è quello della scoperta di buchi di bilancio, magari di alcuni miliardi (!), solo a elezione avvenuta): una incostituzionalità che deriverebbe, secondo la Corte, da un eccesso di delega, quando in realtà la trasparenza e la responsabilizzazione costituivano proprio uno dei capisaldi della legge delega n. 42 del 2009. Ci sono poi state altre occasioni in cui la Corte è sembrata recedere da una rigorosa affermazione del principio di responsabilità, come nel caso della pronuncia n. 178 del 2012, dove di fatto ha avallato un comportamento quantomeno folkloristico della Regione Sicilia. Questa da un lato si era offerta volontariamente per sperimentare il processo di armonizzazione dei bilanci (d. lgs. n. 118/2011) – un processo fondamentale destinato a superare le oscurità contabili con una nuova trasparenza quanto mai opportuna nelle condizioni finanziarie dell’Isola – anche modificando la propria legislazione per farlo (l. reg. n. 7/2012) e ottenendo un premio in termini di allentamento del patto di stabilità. Dall’altro, tuttavia, aveva impugnato alla Corte costituzionale lo stesso decreto 118/2011 ritenendolo inapplicabile al suo territorio. Paradossi siciliani che la Corte costituzionale ha di fatto avallato senza porsi troppi problemi dichiarando incostituzionale l’applicazione alla specialità siciliana del nuovo regime contabile.

che hanno risposto ai complessi questionari somministrati. È utile ricordare che l'Ocse valuta il sistema dei fabbisogni standard come il modello di perequazione più evoluto, senz'altro preferibile non solo a quello distorsivo della spesa storica ma anche a quello della capacità fiscale

Sarebbe anche opportuno garantire una maggiore stabilità e certezza delle risorse spettanti alle autonomie territoriali: ad esempio in ambito comunale la principale fonte di gettito (l'imposizione immobiliare) è stata oggetto di ben quattro cambiamenti in soli due anni, con il risultato che i Comuni non riescono più a programmare la spesa (in particolare quella di investimento) e i bilanci preventivi vengono ormai approvati non all'inizio ma alla fine dell'anno (a settembre)! Se il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma serve a garantire certezza di risorse, se ne deve dedurre che nel sistema italiano questo caposaldo è stato letteralmente fatto a pezzi negli ultimi anni. Si potrebbe quindi scegliere di indicare direttamente in una legge organica alcuni presupposti di imposta destinati agli enti territoriali, in modo da stabilizzare il quadro finanziario fondamentale e metterlo al riparo da continui cambiamenti. Infine, allo scopo di rafforzare il valore della gestione responsabile delle risorse pubbliche si dovrebbe precisare nel testo costituzionale o nella suddetta legge organica il principio per cui eventuali ripiani di enti territoriali in situazione di dissesto finanziario debbano essere automaticamente accompagnati da misure di effettivo commissariamento statale. Se l'autonomia fallisce rispetto al suo naturale obiettivo, quello della gestione responsabile, al punto da richiedere un ripiano statale, essa deve essere sospesa a tutela dell'unità economica della Repubblica. Non sempre, anche nella storia recente, questo è avvenuto, con un pessimo segnale verso le realtà territoriali che si sono mostrate virtuose⁵.

In relazione all'assetto degli altri enti locali – anche dopo la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità delle riforme operate con decreti legge, in questa materia – occorre proseguire un processo di semplificazione del sistema, dove al riordino delle Province e alla istituzione delle Città metropolitane si accompagna un deciso intervento di soppressione di quella pleora di enti intermedi non rappresentativi (dagli Ato ai Bim e a quanto altro) che è proliferata negli ultimi anni per svolgere funzioni che in realtà potrebbero ben essere esercitate dagli enti territoriali o da autonomie funzionali come le Camere di Commercio.

⁵ Cfr. la vicenda del fondo "De Magistris" illustrata in L. Antonini, *Federalismo all'italiana*, cit., pp. 106 ss.

5. Conclusioni

Oggi nello scenario dell'incompiuta italiana, il principio cardine del federalismo (*vedo-pago-voto*) non è attuato: il cittadino elettore non è in grado di esercitare un reale controllo sull'operato dei governi regionali e locali. È emblematico ricordare che il Presidente campano Caldoro solo chiedendo un intervento speciale, di alcuni mesi, degli Ispettori del Tesoro ha potuto esattamente quantificare il disavanzo ereditato dalla gestione precedente.

In queste condizioni il normale circuito del controllo democratico è alterato.

I cittadini *non vedono/ pagano/ votano al buio*. *Non vedono*: perché non hanno la minima cognizione della situazione dei conti. *Pagano*: questo è l'unico fatto sicuro della sequenza. *Votano al buio*: perché non rendendosi conto di come è stata gestita la cosa pubblica, in alcuni casi hanno riletto con maggioranze bulgare amministratori che avevano compiuto disastri, in altri hanno mandato via amministratori che avevano risanato i bilanci della sanità.

Di fatto l'assetto attuale, che ha alimentato una spaventosa rendita e rende difficilissimo ristrutturare la spesa pubblica, non conviene a nessuno.

Non conviene, innanzitutto, ai cittadini, che pagano in prima persona quelle disfunzioni che determinano lo spreco di ingenti quantità risorse pubbliche.

Non conviene a chi governa il Paese a livello centrale, che a quelle stesse disfunzioni si ritrova a dover porre rimedio di volta in volta senza riuscire mai a cambiare il sistema.

Non conviene a quegli amministratori regionali e locali che lavorano con serietà ma non dispongono degli strumenti per perseguire in modo efficace politiche innovative da presentare poi agli elettori.

La via di una riforma costituzionale che restituisca razionalità a questo uno scenario è quindi la strada obbligata per ricostruire le condizioni di un'autonomia responsabile e sconfiggere quel "partito" occulto e parassitario della rendita, che, nonostante la crisi, proprio sull'inefficienza e sugli sprechi ha costruito le proprie fortune.

Solo così sarà possibile ridurre la spesa pubblica italiana, sia centrale che decentrata, che negli ultimi anni, nonostante i tagli lineari, è continuata ad aumentare, portando con sé l'aumento della pressione fiscale.

CONSIDERAZIONI SUL REGIME DELL'AUDIOVISIVO IN ITALIA: SPUNTI CRITICI ED IPOTESI DI RIFORMA

di Gian Michele Roberti

1. Premessa: giurisprudenza costituzionale e innovazione tecnologica

Nella sentenza n. 420 del 1994 – una delle più critiche sull'operato del legislatore dell'audiovisivo – la Corte Costituzionale rilevò l'inadeguatezza di un tetto di concentrazione televisiva pari al 25% del totale delle reti complessivamente disponibili (in pratica escludendo che uno stesso gruppo editoriale privato potesse essere titolare di tre reti). Dichiaratamente contraria all'equilibrio di mercato esistente, la Corte assume che, nella situazione all'epoca esistente, il legislatore avrebbe dovuto prefiggersi una *affirmative action*, diretta cioè non solo a salvaguardare, ma a *promuovere* il “massimo di pluralismo esterno”, con interventi cogenti (e ablativi) sulla posizione dominante riscontrata sul mercato (quella delle tre reti del gruppo Mediaset, già legittimate dalla legge Mammi). In buona sostanza, si preconizza un robusto intervento regolamentare esogeno, avente ad oggetto la *struttura* stessa del mercato, quale disegnata dalle normali dinamiche industriali, volto a “contenere e gradualmente ridimensionare la concentrazione esistente”.

Il rigore della pronuncia – del resto in linea con la sentenza n. 112 dell'anno precedente – si comprende in una duplice prospettiva. Una prima motivazione, di ordine contingente – e ci sia consentito dire meno ‘nobile’ – attiene ai condizionamenti e le implicazioni di ordine squisitamente politico (e partitico) che hanno connotato (e che tuttora connotano) il dibattito sull'audiovisivo in Italia (specie, ma non solo, dal 1994 in poi): condizionamenti e implicazioni che la Corte indubbiamente registra e di cui, in certa misura, si rende interprete (è del resto in quei giorni che il dibattito sulla capacità di influenza della comunicazione radiotelevisiva sull'elettorato fluttuante si trasforma in aperta polemica politica). Altra motivazione – certamente più ‘alata’ – attiene invece alla obiettiva delicatezza e sensibilità della materia trattata – il pluralismo nei *media* – materia che effettivamente investe temi e valori di grande rilevanza costituzionale e, in generale, della collettività.

È dunque l'insieme di tali considerazioni a fondare i timori e le censure espresse dalla Corte quanto al rischio di eccessiva concentrazione delle risorse economiche e tecniche (ricavi pubblicitari e frequenze) e, conseguentemente, di eccessiva concentrazione del

mercato dell'emittenza televisiva in chiaro. E sono sempre tali considerazioni a determinare, nell'ottica della Consulta, la netta prevalenza dei valori iscritti nell'art. 21 della Costituzione, rispetto a quelli sanciti dall'art. 41, giustificando, pertanto, un intervento dichiaratamente non liberista, vincolistico, se non 'punitivo', rispetto alle dinamiche espresse dal mercato.

Peraltro, anche in una pronuncia fortemente orientata, in cui il valore della libertà di impresa è ritenuto del tutto recessivo rispetto alla 'filosofia' di tutela del pluralismo accolta dalla Consulta, la Corte non può evitare di far riferimento a (e di riconoscere) il fattore tecnologico ed economico quale elemento essenziale della costruzione giuridica. Pur affermando in termini assoluti l'inadeguatezza del limite del 25%, come *cap* dell'emittenza televisiva analogica terrestre, la Corte comunque considera, e ammette, l'eventualità di un futuro ampliamento delle risorse trasmissive; è così che, nel formulare un indirizzo di prospettiva, dichiara che l'attività conformativa del legislatore potrà esercitarsi non solo "riducendo il numero delle reti assentibili ad uno stesso soggetto" (i.e. la riduzione da tre a due), ma anche "ampliando, ove l'*evoluzione tecnologica lo renda possibile*, il numero delle reti complessivamente assentibili" (par. 15, enfasi aggiunta).

Si osservi inoltre che il riferimento ad una prospettiva evolutiva, indotta dall'innovazione tecnologica, già affermato nel 1994, è coerentemente sviluppato nella successiva pronuncia n. 466 del 2002. Stavolta il giudice costituzionale fornisce un chiaro precetto programmatico, che può essere letto alla luce di tre fondamentali fattori di innovazione rilevabili sul mercato:

- l'avvio del processo di *switch over* verso la trasmissione digitale terrestre (resa possibile, sul piano positivo, dalle previsioni di cui all'art. 2-bis del d.l. 23 gennaio 2001, n. 5, convertito con modificazioni dalla l.66/2001; e dal conseguente regolamento sulla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale di cui alla delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 435/01/CONS); -
- l'emergere di una posizione dominante nella televisione a pagamento satellitare (nel 2002 si avvia il processo di concentrazione fra le due piattaforme preesistenti, TelePiù e Stream da cui prenderà poi vita Sky Italia; v. decisione della Commissione europea del 2 aprile 2003, caso COMP/M.2876);
- lo sviluppo della comunicazione audiovisiva ed informativa via internet (resa possibile dall'evoluzione dei motori di ricerca, dei portali e dei *video hosting/sharing website*).

È in questo panorama, in cui cominciano a concretizzarsi gli effetti dei processi di digitalizzazione e convergenza, che la Corte correttamente sottolinea:

“[è] appena il caso di precisare che la presente decisione, concernente le trasmissioni radiotelevisive in ambito nazionale su *frequenze terrestri analogiche, non pregiudica* il diverso futuro assetto che potrebbe derivare dallo *sviluppo della tecnica di trasmissione digitale terrestre, con conseguente aumento delle risorse tecniche disponibili*” (par. 11 della sentenza, enfasi aggiunta).

Se dunque sino alla pronuncia del 1994 le statuizioni della Corte, pur con una limitata ‘clausola di flessibilità’, sono rese ‘a tecnologia costante’, nel 2002 si assiste ad una significativa correzione di tiro, che valorizza in modo decisivo l’apporto dell’innovazione tecnologica. Due le indicazioni di rilievo che, a nostro avviso, scaturiscono da tale mutamento di approccio. La prima, di metodo: si afferma la necessità che anche in questo settore il ‘tempo’ dell’ordinamento sia messo in sincronia con il ‘tempo’ del mercato e dell’industria e che, quindi, le analisi di ‘rischio’ per il pluralismo si fondino su una valutazione esauriente e *forward looking* e non su assiomi distanti dalle dinamiche reali (il ddl Gentiloni del 2006 – ancora ostinatamente focalizzato sullo scenario analogico e sul relativo ‘*cap a due*’ – è peraltro una buona dimostrazione di come questo messaggio possa essere platealmente disatteso; v. AC n. 1825/XV).

La seconda, di sostanza: pur con il consueto rigore (la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 7, della legge Maccanico, nella parte in cui non prevede un termine certo, e non successivo al 31 dicembre 2003, per la fine delle trasmissioni terrestri delle cd. rete analogiche eccedenti), si apre la via al riconoscimento di una nuova impostazione regolamentare, post-digitalizzazione ed inter-piattaforma, quale quella poi (parzialmente) delineata dalla legge Gasparri.

Si indica dunque una strada, che però, allo stato, è ancora in gran parte da percorrere. Anche per effetto della citata giurisprudenza costituzionale, e nonostante le importanti innovazioni di impianto introdotte dalla legge Gasparri, l’ordinamento di settore resta ancorato ad assiomi datati ed appare per molti versi obsoleto. Quel che è più grave è che si connota per rilevanti *eccessi vincolistici* (ingiustificati alla luce del principio di proporzionalità) ed *asimmetrie regolamentari* (disonomiche rispetto ai principi di parità di trattamento e neutralità tecnologica).

Vero è, infatti, che un osservatore intellettualmente onesto dovrebbe riconoscere che, già nel panorama attuale, il timore che la concentrazione della (sola) emittenza televisiva terrestre in chiaro possa essere fonte di rischi per la tutela del pluralismo dei *media* è, prima che infondato, del tutto distante dalla realtà dei fatti. Ma vero è anche che queste considerazioni, pur di innegabile oggettività, restano almeno in parte estranee al

dibattito regolamentare e, soprattutto, all'ordinamento positivo. Il 'tempo' dell'ordinamento resta ancora ampiamente asincrono rispetto al 'tempo' del mercato e dell'industria. Prova ne è che, a regolamentazione vigente, servizi/piattaforme audiovisive, ampiamente *fungibili* dal punto di vista dell'utente, e che operano in obiettiva concorrenza fra loro, sono assoggettati a regimi giuridici profondamente *diversi*: con sovrabbondanze, carenze ed asimmetrie regolamentari, che alterano il confronto competitivo e che espongono imprese nazionali (sino a ieri ritenute saldamente dominanti) al *market power*, pressoché a-regolamentato (se non talora anarchico), di nuovi *player* globali.

Si impone pertanto una riflessione di insieme. Le note qui sinteticamente esposte sono appunto finalizzate ad una riconsiderazione di fondo dell'assetto e dei contenuti del regime nazionale dell'audiovisivo. La prospettiva è essenzialmente focalizzata su tre livelli: (i) le implicazioni regolamentari dei processi di innovazione tecnologica, già riconosciuti, sul piano positivo, dal legislatore europeo nella direttiva servizi di media audiovisivi (*infra sub 2*); (ii) l'evoluzione e le principali carenze dell'attuale ordinamento italiano dell'audiovisivo (*infra sub 3*); e (iii) le possibili iniziative di riforma (*infra sub 4*).

2. Evoluzione tecnologica e regolamentazione

2.1 La Direttiva SMA

I fenomeni di convergenza e digitalizzazione hanno determinato evoluzioni decisive del panorama dell'audiovisivo e delle sue filiere produttive. Dal punto di vista dell'impatto regolamentare, si segnala:

- (i) il passaggio da un scenario *monopiattaforma* ad uno *convergente e multipiattaforma*: al tradizionale abbinamento fra servizio e dispositivo tecnico (canale televisivo-apparecchio TV; canale radiofonico-radio; voce-telefono; dati-PC) si sostituisce un ambiente tecnologico pienamente digitalizzato e convergente che consente ad un tempo la diffusione di una *pluralità* di contenuti/servizi su una singola piattaforma/dispositivi e la diffusione di un *singolo* contenuto/servizio su una pluralità di piattaforme/dispositivi;
- (ii) lo sviluppo di tecnologie e modalità di fruizione interattive ed *opzionali*, che consentono di affiancare a (e sostituire) il tradizionale consumo audiovisivo circolare (punto-multipunto), in cui l'offerta è *etero-determinata* e cristallizzata in un *palinsesto*, con forme di fruizione a *catalogo*, in cui l'utente sceglie con larga *autonomia* sulla base di esigenze e preferenze individuali.

Le nuove forme di diffusione e fruizione inducono a loro volta sviluppi di rilievo dal lato dell'offerta e della domanda, seguendo una linea che potremmo definire di *crescita sostitutiva*:

- (i) offerta e domanda complessivamente crescono: il 'tempo audiovisivo', lo *stock* di tempo consacrato alla fruizione di contenuti audio-video, si incrementa (anche se forse in misura inferiore a quella generalmente percepita) sotto lo stimolo della differenziazione dell'offerta e del consumo in mobilità;
- (ii) al contempo, la moltiplicazione delle modalità e tecnologie di fruizione comporta una progressiva sostituzione delle forme di fruizione passiva, proprie del *broadcasting* tradizionale, con consumi non lineari, *on demand*; in altre parole, come spesso avviene, la nuova offerta non crea soltanto nuova domanda, ma cannibalizza, in parte, offerta preesistente.

L'impatto di questi fenomeni sull'ambiente regolamentare è fortissimo, a livello europeo e nazionale. Nell'ordinamento UE, lo snodo fondamentale è costituito, com'è noto, dalla direttiva del 2007 sui servizi di media audiovisivi (Direttiva SMA), che ha modificato la preesistente direttiva "televisione senza frontiere" (la versione codificata della Direttiva SMA è stata poi pubblicata nel 2010; v. direttiva 2010/13/UE). Nelle motivazioni del provvedimento, esplicito è il richiamo alle indicate evoluzioni tecnologiche ed economiche e, soprattutto, alla necessità di tenerne debitamente conto nella valutazione dei rapporti di concorrenza sul mercato e nella (ri)definizione della relativa disciplina. Si rileva nel Considerando 4:

"[a]lla luce delle nuove tecnologie di trasmissione di servizi di media audiovisivi, un quadro normativo riguardante le attività di trasmissione dovrebbe tenere conto dell'impatto dei cambiamenti strutturali, della diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e delle innovazioni tecnologiche sui modelli d'attività, in particolare sul finanziamento della radiodiffusione commerciale, e dovrebbe garantire condizioni ottimali di concorrenza e certezza del diritto per le tecnologie dell'informazione e per il settore dei media e dei servizi connessi in Europa, nonché il rispetto della diversità culturale e linguistica".

Su tali presupposti, il legislatore europeo si muove su un duplice piano. In primo luogo, muta l'*impostazione* dell'approccio regolamentare. Si *amplia il compasso regolamentare*, che viene ora a disciplinare anche le nuove forme di diffusione e fruizione audiovisiva.

Se è vero, infatti, che in un ambiente multiplatforma i contenuti audiovisivi possono essere veicolati secondo modalità diverse da quelle tradizionali (il *TV set*

analogico), ne consegue che il regolatore deve necessariamente muovere dall'assunto dell'indifferenza della forma trasmissiva, che poi altro non è che espressione del più generale principio di *neutralità tecnologica*. Oggetto della disciplina non è più quindi una determinata forma di fruizione (il 'canale' articolato su un palinsesto), ma il suo elemento costitutivo elementare: il singolo contenuto audiovisivo o, per impiegare la nozione normata a livello europeo, il singolo "programma"; vale a dire:

“una serie di immagini animate, sonore o non, che costituiscono un singolo elemento nell'ambito di un *palinsesto* o di un *catalogo* stabilito da un fornitore di servizi di media la cui forma e il cui contenuto sono comparabili alla forma e al contenuto della radiodiffusione televisiva. Sono programmi, ad esempio, i lungometraggi, le manifestazioni sportive, le commedie di situazione (sitcom), i documentari, i programmi per bambini e le fiction originali” (v. art. 1, lett. b, Direttiva SMA – enfasi aggiunta).

Ciò che conta, dunque, è che il singolo programma sia inserito all'interno di un qualsiasi 'contenitore editoriale', rappresentato a seconda dei casi, dal *palinsesto* nel caso di trasmissione lineare, ovvero dal *catalogo* nel caso di trasmissione non lineare o a richiesta. Nell'organizzazione e gestione del palinsesto o del catalogo si sostanzia la *responsabilità editoriale*, che costituisce l'essenza della nozione di *fornitore di servizi di media audiovisivi*.

Ciò posto, entrambe le ipotesi dianzi menzionate rientrano, come si è detto, nel medesimo compasso regolamentare prefigurato dalla Direttiva SMA. In particolare, l'estensione ai servizi di media audiovisivi a richiesta di parte del regime della direttiva si giustifica oggettivamente per il fatto che tali servizi, in quanto imperniati su un medesimo elemento costitutivo – il programma che assorbe tempo di visione – sono percepiti dall'utente come comparabili e, dunque, fungibili rispetto al tradizionale *broadcasting*. Secondo il legislatore europeo:

“[l]a caratteristica dei servizi di media audiovisivi a richiesta è di essere comparabili ai servizi televisivi, vale a dire che essi sono in *concorrenza per il medesimo pubblico delle trasmissioni televisive* e, date la natura e le modalità di accesso al servizio, l'utente sarebbe ragionevolmente portato ad attendersi una tutela normativa nell'ambito della presente direttiva. In considerazione di ciò e al fine di impedire disparità riguardo alla libera circolazione e alla concorrenza, il concetto di programma dovrebbe essere interpretato in maniera dinamica per tener conto degli sviluppi della radiodiffusione televisiva” (considerando 24, Direttiva SMA – enfasi aggiunta).

Inoltre, in coerenza con il principio di neutralità tecnologica, all'interno di ciascuna delle due categorie disciplinate dalla direttiva (servizi lineari e non lineari) la modalità

trasmissiva resta del tutto ininfluenza. È così quindi che la radiodiffusione televisiva lineare comprende, oltre ovviamente alla trasmissione (terrestre, satellitare e cavo) in tecnica analogica e digitale, anche la trasmissione continua in diretta (*live streaming*), la trasmissione televisiva su internet (*webcasting*) e il video quasi su domanda (*near-video-on-demand*), mentre il video su domanda (*video-on-demand*), ad esempio, è un servizio di media audiovisivi a richiesta (v. considerando 27, Direttiva SMA).

In secondo luogo, il legislatore europeo interviene sui *contenuti* della disciplina, su due diversi versanti.

Sotto un primo profilo, la fungibilità fra servizi diversi giustifica l'opzione per un regime più liberale. I servizi tradizionali beneficiano dunque di un alleggerimento di taluni obblighi regolamentari specie con riferimento alle trasmissioni pubblicitarie. Significativo è che il *relax* regolamentare sia fondato sulla convinzione che lo sviluppo dell'offerta e dell'interattività *riduce le esigenze di tutela*, consentendo quindi al legislatore di optare in definitiva per soluzioni più flessibili, segnatamente in materia di pubblicità. In effetti:

“[d]ate le maggiori possibilità per gli spettatori di evitare la pubblicità grazie al ricorso a nuove tecnologie quali i videoregistratori digitali personali e all'aumento della scelta di canali, non si giustifica il mantenimento di una normativa dettagliata in materia di inserimento di spot pubblicitari a tutela dei telespettatori” (v. considerando 85, Direttiva SMA).

Questo implica una maggiore libertà delle emittenti quanto agli inserimenti pubblicitari, ancorché nel rispetto del principio generale di rispetto dell'integrità dell'opera (v. articoli 19 e ss., Direttiva SMA). A ciò si aggiunga, in prospettiva per certi versi analoga, il consistente margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore nazionale quanto alla possibilità di articolare e modulare le normative di implementazione dei principi generali enunciati dalla direttiva (cfr., con particolare riferimento alla specifica potestà dello Stato membro di prevedere, ad esempio, limiti di affollamento *differenziati* per la pubblicità inserita, rispettivamente, nelle trasmissioni *pay* e gratuite, con limiti più stringenti per le prime – in ragione dell'onere già sopportato dall'utente con il pagamento del relativo abbonamento – la recente sentenza della Corte di giustizia UE, nella causa C-234/12).

Sotto altro profilo, il legislatore europeo, sia pur nell'ambito di un regime unitario e omnicomprensivo, tiene comunque conto di obiettive differenze fra servizi lineari e a richiesta. Conformemente ai principi di proporzionalità e di parità di trattamento in senso sostanziale, si disegnano regimi parzialmente differenziati. È così che mentre per entrambe le forme di fruizione valgono discipline di protezione degli utenti e dei minori,

ovvero di promozione delle opere europee, solo per i servizi a richiesta gli obblighi hanno un contenuto meno stringente, essendo modulati in modo da evitare vincoli e oneri ingiustificati o sproporzionati (si pensi, ad esempio, alla modulazione del regime di sostegno per le opere europee: mera indicazione della finalità, con più opzioni implementative, nel caso dei servizi a richiesta *ex art. 13, Direttiva SMA*, a fronte di un più dettagliato regime, imperniato su stringenti obblighi di trasmissione di opere europee, nel caso dei servizi lineari *ex art. 16, Direttiva SMA*).

Un'ultima notazione relativa alla menzionata disciplina europea. La normativa contemplata dalla Direttiva SMA si focalizza essenzialmente sull'istituzione e sul buon funzionamento del mercato interno. Sul piano positivo, è normativa economica, non di tutela del pluralismo. Nondimeno, le valutazioni oggettive su cui si fonda il nuovo regime voluto dal legislatore europeo sono tutt'altro che ininfluenti ai presenti fini. Anzitutto, come rilevato dalla Corte costituzionale la "fisionomia della realtà" è elemento essenziale per la costruzione di un appropriato regime di tutela del pluralismo informativo (cfr. sent. 112/1993, par. 7): non si può quindi prescindere dai rilievi UE inerenti sia all'evoluzione del mercato, indotta dall'innovazione tecnologica, sia soprattutto alla moltiplicazione delle fonti di offerta editoriale ed informativa. Inoltre, il valore del pluralismo, sebbene non oggetto di disciplina nella Direttiva SMA, non è certo estraneo all'ordinamento europeo ed è stato comunque tenuto in considerazione dal legislatore della direttiva stessa. Anche per tale ragione, gli sviluppi registrati in sede UE sono certamente conferenti e di sicuro rilievo ai fini delle scelte del 'decisore' interno in merito al regime nazionale dell'audiovisivo.

2.2 L'evoluzione dell'ordinamento nazionale

Il legislatore nazionale non ha ignorato i processi di convergenza indotti dall'evoluzione tecnologica. Complessivamente, tuttavia, l'ordinamento di settore sconta ancora limiti rilevanti, anche per il condizionamento di fattori di indole politica che poco hanno a che vedere con le obiettive esigenze di regolamentazione dei mercati. Non è un caso, dunque, che le *milestones* dell'evoluzione regolamentare si colleghino ad eventi più o meno condizionati dalle sensibilità politiche del momento, così determinando una moltiplicazione e stratificazione normativa che è di per se fonte di opacità e di incertezza, oltre che di correzioni di rotta non necessariamente coerenti con le autentiche esigenze dell'industria e dei fruitori.

Inoltre, la complessità del processo ha condotto talora a vere e proprie anomalie di sistema, talvolta paradossali: come si dirà, ad ambiti fortemente regolamentati, e con

discipline vincolistiche di dubbia giustificazione, se non obsolete (e.g. la televisione terrestre), si affiancano ‘sacche’ a-regolamentate, se non ‘anarchiche’ (e.g. la televisione satellitare e la comunicazione via internet).

Di qui l’esigenza di una riflessione di fondo sull’assetto e sui contenuti del regime nazionale dell’audiovisivo: ciò segnatamente nella prospettiva di individuare le disposizioni che presentano le maggiori distonie rispetto alle esigenze di sviluppo del mercato e che meriterebbero, come tali, l’attenzione del legislatore. Preliminarmente, ricordiamo i principali passaggi dell’evoluzione ordinamentale. Tre, com’è noto, gli interventi di sistema: la legge n. 223/90 (cd. Mammì); la legge n. 249/97 (cd. Maccanico); e la legge n. 112/2004 (cd. Gasparri), poi confluita nel d.lgs. n. 177/2005, recante Testo Unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR).

(i) *La legge Mammì*

Nella legge Mammì, prima disciplina organica di settore a valle del superamento del monopolio pubblico, il *focus* è essenzialmente mono-piattaforma. L’attenzione del legislatore si concentra in particolare sul *broadcasting* analogico terrestre, tralasciando altri fenomeni, in quegli anni, peraltro, ancora allo stadio nascente. Ai presenti fini, due sono le previsioni principalmente rilevanti, i.e. i limiti alle risorse tecniche ed economiche di cui, rispettivamente, ai commi 4 e 2 dell’art. 15. Ulteriori disposizioni, che poi si ritrovano anche negli interventi successivi, ma di minor rilevanza in questa sede, riguardano i cd. ‘limiti di controllo incrociato’ *intra-media* (e.g. concessioni analogiche locali e nazionali) o *inter-media* (e.g. editoria e televisione).

In sostanza, il legislatore del ‘90 istituisce l’ ‘archittrave’ del regime nazionale di tutela del pluralismo – il *cap* quantitativo – ancorandolo da un lato al controllo delle risorse tecniche (frequenze terrestri) e dall’altro al controllo delle risorse economiche (all’epoca, i proventi del sistema delle comunicazioni di massa, inclusivo dei ricavi derivanti dalla vendita di quotidiani e periodici, da vendite o utilizzazione di prodotti audiovisivi, da abbonamenti a giornali, periodici o emittenti radiotelevisive, da pubblicità, da canone e altri contributi pubblici a carattere continuativo).

Preme rilevare che, rispetto all’evoluzione successiva, e soprattutto alla visione del giudice costituzionale, la legge Mammì si caratterizza per un approccio relativamente liberale. Disciplina il mercato, ma non pretende di condizionarlo, sulla base di apriorismi ideologici. Per quanto riguarda le *risorse tecniche*, riconosce il risultato delle dinamiche di mercato, quale determinatosi in esito al processo di liberalizzazione delle trasmissioni televisive terrestri: processo di cui fa parte ovviamente anche il consolidamento di Italia

1 e Rete 4 all'interno del gruppo Mediaset, verificatosi in esito ai risultati pressoché fallimentari delle precedenti gestioni di editori 'puri', quali Rusconi e Mondadori.

In tale prospettiva, proprio il rimprovero mosso dalla Corte Costituzionale nel 1994 – ma, si badi, smentito dal pronunciamento referendario del 1995 – secondo cui il legislatore avrebbe acriticamente aderito all'assetto esistente, è in realtà indice di una diversa filosofia regolamentare: diversamente dalla Corte, il legislatore del '90 non ha inteso interferire con il mercato, ma si è semplicemente – e più correttamente – limitato a riconoscere, e a rispettare, i risultati di una dinamica competitiva, progressivamente formati in virtù della *concorrenza sui meriti*.

Lo stesso approccio si rinviene del resto nella disciplina delle *risorse economiche*. A ben vedere il *cap* disposto dalla norma, oltre a non essere circoscritto alla sola radiotelevisione, si applica alle sole ipotesi di crescita cd. 'esterna', realizzata dunque in esito a (future) operazione di concentrazione o acquisizione. Per contro, non si prefigurano interventi limitativi della crescita 'interna', vale a dire dello sviluppo di quote di mercato in esito al normale svolgimento della concorrenza sui meriti; e, conseguentemente, non si prefigurano interventi dei pubblici poteri che, interferendo con lo sviluppo industriale, possano incidere (con misure strutturali o comportamentali) sulle attività e *chances* delle aziende.

(ii) *La legge Maccanico*

Nato essenzialmente per recepire le indicazioni (fra loro distoniche) delle pronunce della Corte Costituzionale del 1993 e del 1994, nonché della consultazione referendaria del 1995, il regime definito dalla legislatore del '97 si presenta particolarmente complesso e, per certi versi, contraddittorio. In sintesi:

- quanto alle *risorse tecniche*, viene sostanzialmente confermato l'approccio mono-piattaforma, con un abbassamento della soglia quantitativa, che scende dal 25% al 20%; ciò ovviamente comporta un potenziale impatto anche sulle *dotazioni esistenti*; nondimeno l'operatività del parametro è rimessa, in fase transitoria, ad una valutazione discrezionale dell'autorità indipendente istituita dalla stessa legge, AGCom. Viene poi delineato un regime embrionale per il digitale terrestre, con trasposizione della soglia del 20% ai programmi numerici terrestri;
- quanto alle *risorse economiche*, a differenza del previgente regime, la legge Maccanico introduce limiti mono-piattaforma, applicabili anche alle ipotesi di *crescita 'interna'*; tali limiti, inoltre, riguardano diverse forme trasmissive (e.g. frequenze terrestri, trasmissioni satellitari e via cavo), componendo così un quadro

alquanto complesso di *cap* quantitativi. Consapevole della macchinosità di tale apparato normativo, il legislatore ne ha temperato gli effetti in sede applicativa, contemplando anche a questo riguardo la possibilità di discipline transitorie (ne beneficiarono segnatamente Telepiù, e alla sua origine Sky, quali operatori satellitari dominanti).

Più in generale, poi, la legge Maccanico segna una significativa correzione di prospettiva nella misura in cui accentua il ruolo, nell'ambito della tutela del pluralismo, della nozione di 'posizione dominante', contemplando uno specifico ed espresso divieto dagli incerti confini applicativi.

L'opacità e l'incertezza del regime è solo parzialmente mitigata dalle scarse precisazioni contenute nell'articolato e dal conferimento all'autorità indipendente del relativo *enforcement*. D'altra parte, la latitudine di intervento particolarmente estesa riconosciuta ad AGCom – che comprende persino interventi strutturali e ablativi – introduce un significativo, e per certi versi imprevedibile, rischio regolamentare. Non è un caso che i (pochi) provvedimenti assunti in materia dall'autorità abbiano poi avuto sorte travagliata in sede giudiziaria, ciò che costituisce di per sé un ulteriore indice rivelatore dei difetti d'impostazione della legge.

(iii) La legge Gasparri e il TUSMAR

Il processo vede un ulteriore e sicuramente significativo sviluppo nella legge del 2004, poi rifluita nel TUSMAR.

Due le novità di rilievo:

- in primo luogo, si registra un allontanamento, parziale ma rilevante, dalla logica dei *cap* quantitativi. Per un verso, scompare l'apparato 'barocco' delle soglie di cui all'art. 2, co. 8, della legge Maccanico; per l'altro, i *cap* vengono rivisitati sotto un duplice profilo: (i) quanto alle risorse tecniche, viene mantenuto un limite mono-piattaforma, riferito alle sole trasmissioni digitali terrestri, con la previsione di un tetto del 20% applicato ai canali numerici; (ii) quanto alle risorse economiche, si contempla ora un *cap* di sistema, applicato cioè al cd. sistema integrato delle comunicazioni (SIC), sistema che, questa volta, in una logica *inter-piattaforma e multi-media*, ricomprende un ampio ventaglio di fonti di finanziamento (includendo fra l'altro i ricavi derivanti dal finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo, da pubblicità nazionale e locale, da convenzioni con soggetti pubblici a carattere continuativo e da provvidenze pubbliche, da offerte televisive a pagamento, dagli abbonamenti e dalla vendita di quotidiani e

periodici inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato, nonché dalle agenzie di stampa a carattere nazionale, dall'editoria elettronica e annuaristica anche per il tramite di internet, da pubblicità on line e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione, e dalla utilizzazione delle opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico);

- in secondo luogo, e in linea con alcune indicazioni già contemplate dalla legge Maccanico, il regime del TUSMAR appare più marcatamente imperniato su valutazioni di indole *qualitativa*. Il divieto di posizioni dominanti, lesive del pluralismo, continua a rappresentare l'asse portante del sistema. Tuttavia, in sede di *enforcement* la norma – che mantiene il suo contenuto proibitivo e che investe tanto il rafforzamento, quanto la stessa creazione di posizioni dominanti – è rimessa ad un apprezzamento da parte di AGCom, apprezzamento da svolgersi secondo una *metodica* predeterminata: in sostanza, viene esportato nell'ambiente giuridico della tutela del pluralismo il metodo delle cd. analisi di mercato (e di definizione dei relativi *remedies* regolamentari) già prefigurato dal legislatore europeo per il settore delle *comunicazioni elettroniche* (cfr. direttive del cd. Nuovo Quadro Regolamentare, trasposte in Italia con il Codice delle Comunicazioni elettroniche di cui al d. lgs. n. 257/2003).

L'elemento davvero rilevante – e per certi versi paradossale, se si considerano le opposizioni e le critiche a suo tempo formulate nei confronti della legge – è che questo tipo di intervento *qualitativo*, originale creazione della legge, può risultare, almeno *potenzialmente*, molto *più pervasivo* di quello *quantitativo* su cui si imperniava il regime previgente. Anzitutto, esso si applica ai singoli mercati rilevanti che compongono il SIC: si dispiega pertanto all'*interno* del SIC e, soprattutto, *indipendentemente* da quest'ultimo, indipendentemente, cioè, dalla circostanza che il *cap* di sistema sia stato raggiunto.

Inoltre questo apparato di controllo, del tutto autonomo rispetto a quello imperniato sul SIC, è posto integralmente nelle mani dell'autorità indipendente (la prima applicazione di tale disposto, sfociato nella delibera di AGCom n.136/05/CONS conferma del resto la piena autonomia dal SIC di tale forma di intervento, che prescinde totalmente dal superamento o meno della relativa soglia). In pratica, si prefigura una analisi in tre fasi, finalizzata rispettivamente a: (i) delineare i confini dei singoli *mercati rilevanti* all'interno del SIC (aspetto questo particolarmente delicato nel mondo dell'audiovisivo, specie con riguardo alla distinzione fra mercato della televisione in chiaro e mercato della televisione a pagamento); (ii) accertare, secondo i canoni tipici

dello scrutinio antitrust, la sussistenza di eventuali *posizioni dominanti*; (iii) la predisposizione, all'occorrenza, di *remedies* regolamentari volti a sanare eventuali *market failures*, ove debitamente accertate (*remedies* la cui tipologia non è predeterminata dalla legge e che comunque includono teoricamente anche misure strutturali e dismissive, misure che per di più potrebbero essere assunte non solo per deconcentrare mercati dominati, ma anche in prospettiva *ex ante* per *prevenire* l'insorgere di indici di concentrazione stimati eccessivi dal regolatore).

Infine, mette conto rilevare che tutti i passaggi dell'analisi si caratterizzano per una considerevole discrezionalità (e talora opinabilità) di accertamento; i citati parametri normativi, pur rinviando a metodiche consolidate, comportano – e non potrebbe essere altrimenti – un apprezzamento latamente *discrezionale* da parte dell'autorità indipendente; quest'ultima, inoltre, pur incidendo su materia essenzialmente “politica” – le scelte in materia di tutela del pluralismo – opera in piena ‘solitudine’ (l'esecutivo non disponendo di alcuna prerogativa decisionale, e neanche consultiva) e gode quindi di una latitudine di valutazione che trova limite unicamente nel sindacato di legittimità azionabile dinanzi al giudice amministrativo. Si tratta ovviamente di un approccio non privo di margini di incertezza e di rischi, e certo non coerente quelle esigenze di predeterminazione e certezza di intervento che la stessa Corte Costituzionale aveva chiaramente richiamato *in subiecta materia* (v. sent. 112/93, ove si evidenzia la legittimità dei poteri dell'allora Garante sul presupposto che l'attività di controllo dallo stesso svolta “non è caratterizzat[a], come pure avviene per istituzioni analoghe operanti in ordinamenti diversi dal nostro, da funzioni ampiamente discrezionali, ma consiste, invece, in attività predeterminate dalla legge in modo tale che il relativo potere sia *delimitato e circoscritto* a parametri legislativamente stabiliti secondo i principi propri della riserva assoluta di legge”).

In conclusione, si è in presenza, di un quadro normativo che presenta ‘anime’ diverse, non sempre consonanti:

- per un verso, rispetto al regime previgente, prevale una ispirazione di impronta liberale con riferimento alla disciplina delle risorse economiche: come detto, essendo orientato ad una logica non più mono-piattaforma, ed essendo sufficientemente elevato da consentire ampi margini di crescita alle imprese, il SIC appare coerente con le esigenze e le dinamiche del mercato;
- per l'altro, con riferimento alle risorse tecniche, permane il limite (mono-piattaforma) del 20% applicato ai canali digitali terrestri: vincolo chiaramente obsoleto, asimmetrico e obiettivamente privo di fondamento in ambiente digitale

- e, più in generale, del mutato contesto di mercato;
- infine, nonostante l'abbandono del sistema di *cap* prefigurato dall'art. 2, co. 8 – e diversamente da quanto rilevato da certa pubblicistica – la legge Gasparri ed il TUSMAR non conducono certo ad una incontrollata deregolamentazione. Al contrario, a voler considerare l'intervento normativo con il dovuto distacco ed oggettività, si individua una scelta regolamentare che consente, all'occorrenza, un penetrante intervento discrezionale del regolatore: è questo il senso di un apparato di controllo che vira decisamente verso un sistema di analisi qualitativa, quale quello preconizzato dall'art. 43 del TUSMAR, che abilita AGCom a intervenire per prevenire e contrastare l'emergere di posizioni dominanti lesive del pluralismo all'interno dei singoli mercati rilevanti del SIC.

3. Spunti di riflessione ed ipotesi di riforma

3.1 Premessa: il compito del regolatore in ambiente inter-piattaforma

Come rilevato, in ambiente digitale e con lo sviluppo di una pluralità di mezzi trasmissivi e dispositivi di fruizione (dallo schermo tradizionale al *tablet*), si realizza una crescente *convergenza* contenuti-servizi-piattaforme; si può fruire di uno stesso contenuto mediante una pluralità di mezzi (trasmissivi e terminali) e si può fruire di una pluralità di contenuti/servizi mediante uno stesso mezzo. In tale contesto, la regolazione:

- per un verso, deve estendere il proprio 'compasso' ad una pluralità di sistemi trasmissivi interrelati, orientandosi sempre di più su un approccio multi-piattaforma (*estensione della sfera materiale della regolazione*);
- per l'altro, in coerenza con il principio di *neutralità tecnologica* non deve interferire con le dinamiche competitive (*limitazione/modulazione della 'intensità' regolatoria*).

In altre parole, il ruolo del regolatore si declina in una duplice prospettiva, positiva e negativa:

- apprestare rimedi *ex ante* proporzionati, ove *necessari* a elidere situazioni di squilibrio strutturale fra piattaforme, ove debitamente accertate;
- evitare/rimuovere interventi che rischino di creare/accrescere asimmetrie strutturali (o comunque non reversibili nel breve periodo) fra diverse piattaforme.

L'evoluzione dell'ordinamento italiano ha sinora tenuto conto di tali profili solo in misura parziale e, allo stato, inadeguata. In effetti, dopo la "correzione di rotta" introdotta dalla legge n. 112/2004 non si registrano significative evoluzioni, se non

quelle, peraltro molto circoscritte, indotte dall'implementazione in Italia della direttiva SMA con il d.lgs. 44/2010. Tenuto conto dell'accelerazione profonda verificatasi nel comparto per effetto delle dinamiche tecnologiche ed economiche dianzi menzionate, appare quindi giustificata una riconsiderazione d'insieme dell'assetto e dei contenuti del regime nazionale dell'audiovisivo. Tale riflessione può articolarsi su tre livelli, in coerenza con i principali nuclei tematici della disciplina vigente:

- (i) il regime delle risorse trasmissive;
- (ii) il regime delle risorse economiche;
- (iii) il regime dei contenuti.

(i) Il regime delle risorse trasmissive

Rileva segnatamente a questi fini la norma sul tetto alla diffusione di programmi numerici su frequenze terrestri di cui all'art. 43 del d.lgs. 177/2005. Si tratta di una disciplina circoscritta alle *sole* diffusioni radiotelevisive irradiate su frequenze terrestri che produce seri effetti vincolistici che rischia di ripercuotersi negativamente sulla quantità/qualità dell'offerta di contenuti disponibile. Tale barriera regolamentare all'accesso si traduce in un vincolo *asimmetrico* ingiustificato e sproporzionato sotto diversi profili. Con specifico riguardo alla sua valenza discriminatoria si segnala in particolare che:

- analoghi limiti *non* sussistono con riferimento ad altre modalità trasmissive;
- il mantenimento di limiti *mono-piattaforma* così rigorosi e circoscritti alle (sole) frequenze terrestri appare oggi ingiustificato alla luce delle esigenze di tutela del pluralismo che ne avevano motivato l'introduzione. Per un verso, in esito allo *switch off*, il totale della capacità trasmissiva disponibile in tecnologia digitale è sufficientemente capiente per veicolare un numero molto elevato di 'voci' diverse e alternative; un numero che è senza confronto rispetto al panorama trasmissivi esistente in tecnologia analogica (in pratica e considerando i soli palinsesti a diffusione nazionale, si passa da una decina di canali disponibili ad un centinaio).

Per l'altro, e soprattutto, va rilevato che il confronto fra offerte contenutistiche diverse – e soprattutto fra offerte *informative* diverse – avviene, già oggi, e ancor più in prospettiva, su base *inter-piattaforma*: i contenuti informativi – vale a dire la vera essenza del *pluralismo* – sono veicolati con mezzi diversi, che includono in misura massiva la comunicazione via internet, ciò che evidentemente amplia considerevolmente il perimetro dell'arena in cui le diverse 'voci' si confrontano.

Tale fenomeno, peraltro di comune esperienza, trova una precisa conferma nell'analisi

recentemente svolta dal regolatore britannico, Ofcom; nello studio elaborato nel 2012 in risposta ai quesiti rivoltigli dall'esecutivo (*Measuring media plurality – Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport*), Ofcom rileva segnatamente che: (a) l'analisi in materia di pluralismo dei *media* deve essenzialmente focalizzarsi sui contenuti di carattere informativo e non su qualsivoglia contenuto audiovisivo: solo i primi infatti assumono una rilevanza cruciale ai fini di un corretto confronto di informazioni e punti di vista; (b) l'analisi deve poi includere le diverse forme di comunicazione mediante le quali detti contenuti possono essere veicolati: non solo quindi la diffusione televisiva tradizionale, ma anche tutte le forme di comunicazione, su qualsivoglia piattaforma trasmissiva, ivi inclusa la trasmissione via internet; (c) l'analisi deve fondarsi su presupposti certi e, per quanto possibile, misurabili (*metrics*).

Alla luce di tali considerazioni si ritiene che il tetto del 20% sia più che altro una *legacy* del passato, del tutto inappropriata nel panorama tecnologico attuale e prospettico. Ed invero esso non trova fondamento in autentiche esigenze di tutela del pluralismo, atteso che già le possibilità offerte dalle odierne tecnologie fanno sì che la pluralità delle 'voci' sia garantita e concretamente veicolata attraverso un vasto ventaglio di piattaforme e mezzi trasmissivi, in gran parte alternativi alla televisione terrestre (le cui capacità di offerta, peraltro, si sono comunque moltiplicate, in misura esponenziale, per effetto della digitalizzazione). Pertanto, tenuto conto della *ratio decidendi* della giurisprudenza costituzionale citata in premessa, si deve ritenere che non sussistono più quei fattori di limitazione tecnologica che potevano giustificare in passato la previsione ed il mantenimento di un tale gravoso vincolo.

In ogni caso, anche ad ammettere che un limite di questo tipo possa continuare ad essere ipotizzato, esso dovrebbe comunque trovare fondamento e verifica in una robusta, ed aggiornata, analisi tecnica. In altre parole, occorrerebbe oggi esperire una valutazione approfondita e *forward looking* volta ad accertare la perdurante opportunità e, se del caso, l'entità di un tale *cap* di ordine strutturale;

- le considerazioni sopra enunciate si impongono *a fortiori* ove si consideri che un *cap* mono-piattaforma, focalizzato sulla sola modalità trasmissiva terrestre, produce effetti asimmetrici distorsivi particolarmente marcati. È noto infatti – e trova conferma anche in conferenti analisi della Commissione europea – che la tecnologia DTT è strutturalmente sfavorita rispetto a quella digitale satellitare o via internet, in ragione dell'ampiezza di capacità di cui queste ultime possono fruire. Ne consegue che, sotto questo profilo, la modalità terrestre risulta *a priori*

svantaggiata nel confronto comparativo con altre modalità; ciò specie se si tiene conto della connotazione di *offerta multicanale* che, specie nel segmento della *pay-tv*, caratterizza sempre più il confronto fra i principali *player* dell'emittenza.

In tali circostanze, quindi, l'introduzione di ulteriori restrizioni regolamentari, di carattere asimmetrico, viene ad aggravare ancor più tale posizione di svantaggio comparativo, con forte alterazione della neutralità tecnologica e delle *chances* di equilibrato confronto inter-piattaforma;

tale asimmetria appare ulteriormente accresciuta in considerazione di *altre* (egualmente ingiustificate) barriere regolamentari, attinenti a: (i) la cd. riserva del 40% della capacità trasmissiva in favore di soggetti indipendenti (su cui v. *infra*); (ii) le regole oggi ipotizzate per l'accesso alle risorse da dividendo digitale (che, oltre ad introdurre limiti aggiuntivi, interferisce pesantemente – e senza obiettiva giustificazione – con le dinamiche allocative di mercato – v. al riguardo il regime definito dalle autorità italiane con la Commissione europea, anch'esso peraltro ormai irrimediabilmente datato, concretizzatosi nei provvedimenti destinati a disciplinare la gara per l'assegnazione delle frequenze digitali terrestri).

Egualmente obsoleta appare la riserva del 40% della capacità trasmissiva disposta, in favore di terzi fornitori di contenuti, originariamente prevista dall'art. 2 *bis* del d.l. 5/2001. La norma, adottata nel 2001, agli albori del processo di *switch over* al DTT, era volta a limitare la possibilità di sfruttamento di capacità trasmissiva da parte di operatori integrati (cioè, operatori che fossero un tempo operatori di rete e fornitori di contenuti). Opinabile alla sua genesi (come dimostrato dalla sua scarsa efficacia pratica), la previsione appare del tutto inappropriata nella situazione attuale *post switch off*, che si connota per un elevato *stock* di capacità disponibile; ed ancor più ingiustificata risulta in prospettiva, ove si consideri l'ulteriore incremento di capacità reso possibile in esito alla procedura di gara per l'allocazione del cd. dividendo digitale.

In presenza di tali circostanze, la riserva del 40% si configura, ancora una volta, come un vincolo asimmetrico (nulla di simile esiste per altre piattaforme) e del tutto sproporzionato: senza giustificazione oggettiva, infatti, essa comporta un'indebita limitazione sia dal lato dell'offerta di capacità, dato che impedisce all'operatore di gestire liberamente la propria offerta, privilegiando, ove opportuno, l'utilizzo *in house*, sia dal lato della domanda, dato che limita artificiosamente le possibilità di sbocco di fornitori di contenuti integrati.

Infine, e come già rimarcato per il limite strutturale relativo al *cap* del 20%, anche tale regime risulta oggi una sorta di *legacy* del passato. Allo stato, il suo mantenimento

non trova fondamento e verifica in alcuna scientifica analisi regolamentare. Anche sotto questo profilo, quindi, oltre ad una auspicabile modifica normativa, sarebbe opportuno procedere ad una analisi scientifica *forward looking* volta a valutare le condizioni di struttura e funzionamento dei diversi mercati interessati – con riferimento alle diverse modalità trasmissive – e le reali esigenze di regolamentazione del confronto competitivo.

Nell'insieme, si è dunque in presenza di un apparato regolamentare, particolarmente articolato e “pesante”, che altera sensibilmente il *level playing field*, ponendo vincoli obiettivamente ingiustificati, ed oggi chiaramente discriminatori, a carico della (sola) radiodiffusione terrestre.

(ii) Il regime delle risorse economiche

Come anticipato, la disciplina dei tetti alle risorse economiche è stata profondamente rivista dalla legge n. 112/2004 che, in piena coerenza con l'approccio emergente a livello europeo, ha optato per un regime integrato di sistema.

Nondimeno, permangono asimmetrie quanto alle barriere economiche che caratterizzano le varie piattaforme trasmissive, nonché le diverse tipologie di attività:

- quanto al primo profilo, si osserva che gli oneri connessi all'attività svolta su frequenze terrestri sono ancora oggi largamente superiori a quelli che caratterizzano altre piattaforme. In tale prospettiva, rileva in particolare l'entità dei contributi dovuti per i diritti d'uso delle frequenze rispetto al livello degli oneri amministrativi previsti per l'esercizio di analoga attività su satellite o cavo: oneri che in taluni casi sono addirittura inesistenti;
- quanto al secondo profilo, si osserva che permane una diversità di posizione obiettiva fra emittenti in chiaro e a pagamento. Per le prime, infatti, la principale (se non esclusiva) risorsa economica è rappresentata dalla raccolta pubblicitaria, la quale – a differenza degli introiti caratteristici dell'attività a pagamento – forma ancora oggi oggetto di una penetrante disciplina a tutela dell'utenza (con previsione, in particolare, di limiti temporali all'inserimento di messaggi pubblicitari).

Tale profilo ha trovato riconoscimento nella recente sentenza della Corte di giustizia nella causa C-234/12 . La Corte ha invero affermato che, con riferimento al finanziamento della propria attività, le due categorie di attività (televisione *free e pay*) si trovano in una situazione del tutto diversa: per la prima, la raccolta pubblicitaria è vitale, laddove per la seconda la raccolta pubblicitaria rappresenta soltanto un'integrazione delle risorse acquisite presso i *subscribers*. Di qui, nella prospettiva della Corte, il

riconoscimento della piena coerenza con il principio di parità di trattamento di un regime pubblicitario – quale quello prefigurato dall’art. 38 del TUSMAR – che prevede tetti di affollamento pubblicitario *differenziati* per le due categorie di emittenti: i.e. un tetto più ampio, del 18%, per l’emittenza in chiaro ed un tetto più stringente, del 12%, per l’emittenza *pay*.

Ciò posto, vi sarebbe peraltro ancora da valutare se, tenuto conto dell’evoluzione complessiva dei mercati e del drenaggio di risorse pubblicitarie da parte dei ‘nuovi *media*’ (che sono in materia del tutto a-regolamentati - v. *infra*), non sia oggi auspicabile un innalzamento del tetto disposto per la televisione in chiaro: i.e. dal 18% previsto dal TUSMAR alla soglia massima del 20% autorizzata dalla Direttiva SMA;

- infine, come già segnalato, si rileva una manifesta asimmetria con riferimento al fatto che la fruizione *internet-based* (con esclusione, almeno in linea di principio, dei servizi lineari tipo *streaming*) risulta del tutto a-regolamentata. Tale tipologia di raccolta pubblicitaria, pur *concorrendo* sullo *stesso* mercato con quella espressa dalle televisioni tradizionali, non è soggetta ad alcun regime limitativo: e.g. non è incisa da tetti di affollamento; non è disciplinata sotto il profilo delle cd. interruzioni pubblicitarie, non dovendo quindi rispettare principi di integrità dell’opera e della fruizione audiovisiva; e si avvale, per di più, di regimi di fiscalità estremamente vantaggiosi e, comunque, diversi da quelli applicati alle piattaforme concorrenti. Può quindi svilupparsi in assenza di vincoli e imposizioni, senza alcun limite esogeno al processo di acquisizione di risorse economiche (ciò che trova riscontro nello sviluppo esponenziale dei fatturati, globali e nazionali, di questa categoria di operatori).

Anche a questo riguardo, dunque, si è in presenza di un’evoluzione di grande rilevanza – e di straordinario impatto economico – che dovrebbe formare oggetto di attenta riflessione da parte del regolatore e del legislatore, a livello nazionale ed europeo.

(iii) Il regime dei contenuti

Gli aspetti inerenti alla disciplina dei contenuti sono ovviamente eterogenei e densi di implicazioni. In questa sede ci si limita a fare cenno a due profili di ordine generale.

Anzitutto, va richiamato che il panorama globale dell’audiovisivo è sempre più connotato da fenomeni di concentrazione di ampio respiro, che danno vita a *player* operanti su scala inter-continentale, spesso integrati orizzontalmente e/o verticalmente. Tale evoluzione, di cui si hanno evidenti riflessi anche in Italia, comporta inevitabilmente una modifica del parametro di valutazione: dal parametro domestico,

ad un parametro continentale o globale. Ai presenti fini, mette conto segnalare che ciò presenta significative implicazioni quanto ai processi di acquisizione dei diritti audiovisivi, e in particolare dei diritti di pregio (cd. *premium*).

Oltre alle conseguenze indotte dalla concentrazione di potere di mercato, di cui fruiscono, per dimensione ed articolazione, taluni gruppi operanti su scala globale, si rileva che la loro presenza, talora in posizione dominante, su una pluralità di mercati domestici conferisce una strutturale posizione di forza nelle negoziazioni con i titolari di diritti. Va altresì sottolineato che, sotto questo profilo, l'*enforcement* antitrust è stato sovente carente. Concentrata sui mercati nazionali, l'azione delle autorità antitrust ha perso di vista (o non sufficientemente apprezzato) l'articolazione internazionale delle imprese scrutinate ed i relativi riflessi in termini di *market power*.

Si tratta di un aspetto che non assume rilevanza legislativa, ma che va nondimeno evidenziato e posto all'attenzione delle autorità di regolamentazione e di concorrenza. In particolare, sarebbe auspicabile che dette autorità, nell'esercizio delle rispettive prerogative istituzionali, acquisissero un esauriente corredo analitico ed informativo sui mercati dei diritti audiovisivi, sulla loro struttura e modalità di funzionamento, sulla effettive 'leve' a disposizione delle diverse categorie di imprese interessate e sulle dinamiche di acquisizione dei diritti. Un tale esame sarebbe a sua volta prodromico a possibili interventi provvedimentali, regolatori o antitrust, ad esempio sulla portata e/o durata di diritti esclusivi o altre privative, ovvero su clausole di privilegio in sede negoziale.

Da ultimo, si segnala un tema di grandissima attualità e rilevanza e che, com'è ovvio, merita attenti e focalizzati approfondimenti. Ci si riferisce alla tutela dei diritti audiovisivi, in quanto diritti di proprietà intellettuale, ed ai relativi regimi di *enforcement*.

La materia, disciplinata da fonti internazionali, europee e nazionali, forma oggetto di riflessione a vari livelli ed è in fase di evoluzione. Anche a questo proposito, peraltro, l'innovazione tecnologica è un fattore di evoluzione determinante. Le possibilità di fruizione di contenuti audiovisivi, rese possibili dalla diffusione via internet, oltre ad ampliare le opportunità di accesso lecito ai contenuti hanno anche moltiplicato, in misura esponenziale, le possibilità di uso illegale dei contenuti medesimi. Ancora una volta, tale fenomeno rischia di alterare gravemente il confronto concorrenziale fra diverse categorie di operatori, comportando al contempo un nocumento diretto per i diritti proprietari dei singoli titolari. In particolare, operatori 'intermedi', quali ad esempio i gestori di motori di ricerca o di siti *web*, si trovano oggi soggetti a regole di incerta portata ed applicazione, che possono favorire – e non di rado determinano – violazioni

flagranti e massive di tali diritti.

Sul punto la riflessione europea è solo avviata; e si sta svolgendo secondo linee non sempre coerenti ed efficaci. A livello nazionale, oltre ad una crescente sensibilità in ambito giurisdizionale (nell'applicazione della normativa vigente), si segnala il recente intervento dell'AGCom che, con il regolamento di cui alla delibera 680/13/CONS , ha introdotto e disciplinato un articolato apparato di misure di *public enforcement*. Anche a questo riguardo, peraltro, sarebbe auspicabile avviare un ulteriore approfondimento, volto a chiarire ed integrare il conferente quadro legislativo, europeo e nazionale.

IL VALORE AGGIUNTO DELLA FAMIGLIA NELLE RELAZIONI SOCIALI: PROCESSI, POLITICHE, RISULTATI ⁽¹⁾

di *Giovanna Rossi*

1. Premessa: il difficile trade-off tra crisi e famiglie

La situazione socio-economica del Paese, in un contesto internazionale di grande crisi, appare come estremamente ardua per le famiglie. Da un lato, l'onda lunga della crisi è arrivata nelle "case" e si prevedono crescenti difficoltà economiche e sociali per un ulteriore numero di nuclei familiari; dall'altro, la famiglia è considerata come l'ultimo baluardo contro la crisi e per questo non direttamente sussidiata per farvi fronte. Questa duplice fenomenologia rischia realmente di mettere in ginocchio quella "famiglia media" che sinora ha svolto un importante ruolo di ammortizzatore sociale tra stato e mercato. L'esito di questo processo di progressiva erosione delle risorse familiari (i loro risparmi, la loro forza lavoro, la loro capacità di cura, etc.) priva l'Italia di una fondamentale base portante e condiziona le scelte procreative delle famiglie italiane prolungando, peraltro, la dipendenza dei figli adulti.

In questo contesto, le politiche pubbliche intervengono in modo irrilevante per correggere tali distorsioni. "Il sistema politico-amministrativo centrale destina una quota irrisoria del PIL alle politiche familiari (stimabile tra l'1,2 e l'1,4% nel 2009, un dato inferiore agli ultimi anni del Novecento) e non interviene sulle tendenze socio-demografiche né per legittimarle né per contrastarle. Benché in certi settori, come la maternità e il lavoro femminile, la legislazione sociale sia avanzata rispetto agli altri Paesi europei, tuttavia gli investimenti sociali per renderla effettiva sono ancora assai scarsi" (Donati, 2012, p. 21). In particolare, le *policies* governative degli ultimi trent'anni sono intervenute in una prospettiva assistenziale solo nei casi di estrema povertà, ignorando le esigenze delle famiglie con reddito medio e il costo sociale dei loro figli (Donati, 2010). In breve, a livello italiano, si evidenzia un paradosso per il quale è la famiglia che sostiene lo Stato e non viceversa.

A fronte dello scenario fin qui evocato, quindi, un nodo focale su cui riflettere

¹ Questo testo è una versione parzialmente modificata del saggio di G. Rossi, *La famiglia come capitale sociale*, in E. Scabini, G. Rossi (a cura di), 2010, pp. 113-130.

riguarda il ruolo giocato dalle famiglie per la società. In particolare, ci si interroga su alcuni punti essenziali: le famiglie costituiscono una risorsa per la società? A quali condizioni? Com'è possibile invertire il *trend* fin qui vigente e supportare a pieno le famiglie? Quali politiche valorizzano le risorse che le famiglie mettono in campo nell'affrontare le sfide quotidiane (quali ad esempio i compiti genitoriali, lo sviluppo professionale)?

L'itinerario che si intende seguire in questa analisi, in relazione alle questioni espresse, tematizzerà la ricchezza delle famiglie attraverso il concetto di capitale sociale, sia familiare sia associativo; identificherà quali politiche siano sussidiariamente valorizzanti tale ricchezza e quali servizi meglio intercettino i bisogni familiari con particolare riguardo ad alcune transizioni.

2. Il capitale sociale delle famiglie: una ricchezza per le stesse famiglie e per la società

Il concetto di capitale sociale evidenzia in modo peculiare l'apporto specifico delle famiglie per la società stessa. Come è noto, parlare di capitale sociale (CS) significa far riferimento ad un concetto complesso e multidimensionale², rispetto al quale la riflessione sociologica ha focalizzato aspetti e caratteri eterogenei (Folgheraiter, 2004; Turner, 2000; Smith, Kulynych, 2002; Bagnasco et al., 2001)³.

² Diversi autori hanno posto l'accento sulle difficoltà d'uso del termine CS. Tra questi ricordiamo: Andreotti, Barbieri (2003, pp. 1-4); Field (2003); Lin (2001, 2005); Portes (1998); Chiesi (2003). Esistono approcci molto differenti allo studio del CS. Alcuni, come ben sottolinea Donati (2007b), distinguono tra approcci micro e macro (Bagnasco et al., 2001; Field, 2003; Barbieri, 2005), altri fra approcci individualisti, olisti e relazionali. In questa sede faremo riferimento all'approccio relazionale al capitale sociale (Donati, 2007) che lo intende come proprietà delle relazioni, non dei singoli individui né delle strutture sociali in quanto tali. Tale approccio riprende le ricerche pionieristiche di Coleman (1988a, 1988b, 1989, 1990) e quelle di Putnam (1993, 1995, 2000) ed intende prendere le distanze sia dall'approccio individuale sia da quello strutturale, sia da quello micro sia da quello macro. L'idea di un capitale «altro», rispetto a quello economico classico - benché anticipata nei lavori di Hanifan (1920), Jacobs (1961), Loury (1977) e Granovetter (1973) - è stata per lo più utilizzata metaforicamente (Bankston, Zhou, 2002): si è inteso con essa, infatti, indicare il portato «utilitaristico» associato alla disponibilità di relazioni sociali. Gli autori «classici» e i loro approcci reticolari hanno tradito una certa tendenza a vedere il CS come prodotto delle interazioni/ relazioni, secondo un'ottica strumentale, in quanto vedono infatti il CS «nelle» reti, ma non lo concepiscono come una relazione: fare riferimento ai network significa dunque porre l'attenzione prevalentemente alle connessioni strutturali.

³ Il CS, nell'ottica della sociologia relazionale, consiste in «(...) quelle caratteristiche — di forma e contenuto — inerenti alla struttura delle relazioni sociali, che facilitano l'azione cooperativa di individui, famiglie, gruppi sociali e organizzazioni in genere (...) un certo tipo di relazioni sociali, e precisamente quelle relazioni in cui le persone mostrano e praticano la fiducia reciproca e seguono norme di cooperazione, solidarietà, reciprocità» (Donati, 2003, p. 33). Esso, quindi, «non è un attributo degli individui o delle strutture sociali, né una qualità di tutte e

La prospettiva relazionale consente di leggere il CS come *qualità delle relazioni sociali*, recuperando quel livello *meso*, reso residuale dalle prospettive che lo vedono come un attributo degli individui o delle strutture sociali o una loro combinazione. Secondo tale approccio teorico, il CS è la relazione sociale stessa, se e in quanto è vista e agita come risorsa per l'individuo e/o la società⁴. La sua funzione primaria, come relazione *sui generis*, non è quindi di carattere strumentale - un mezzo per ottenere qualcosa o un capitale che trae il suo valore dal poter fruttare convenienze di carattere economico in senso lato - ma il favorire la relazionalità sociale stessa, vale a dire la scambietà che produce un bene condiviso, da cui derivano particolari risorse come effetti secondari. Il CS, nella prospettiva relazionale, non è quindi solo un vantaggio competitivo per l'individuo che "lo usa e lo consuma", e/o per la società che deve contare su di esso per rigenerarsi come società; esso è un bene in sé, che può essere visto insieme (a) dal lato dell'individuo, come risorsa che l'individuo utilizza per la sua azione e (b) dal lato della società, come trama di relazioni che fanno il mondo comune (Donati, 2003).

Esistono diverse forme di CS, anche se non è (per il momento) possibile affermare che la differenziazione avviene sulla base del gradiente di reticolarità, reciprocità, fiducia e orientamento alla cooperazione. Piuttosto, sembra che tale differenziazione avvenga sulla base delle sfere sociali in cui il CS si colloca: le sfere private di mercato, le sfere pubbliche delle istituzioni politico-amministrative, quelle civili delle associazioni non lucrative, le sfere della famiglia e delle reti informali.

Sebbene si possa assistere in ognuna di esse ad un uso strumentale del CS, ciò è particolarmente vero per quanto riguarda l'ambito del mercato e il settore istituzionale, nei quali il CS è prodotto unicamente per il suo consumo; al contrario, nelle sfere civili delle associazioni non lucrative e quelle della famiglia e delle reti informali, la relazione sociale viene prodotta per essere usata ma tale fruizione non la erode, anzi, la rigenera e la valorizza come relazione che consente l'esistenza dei beni di cui si parla. Questi due ambiti, inoltre, più e meglio di altri favoriscono la generazione di CS, in quanto reti in grado di produrre relazioni fiduciarie che inducono a cooperare in termini di reciprocità e che riescono a rigenerare, attraverso questa relazionalità diffusa, le stesse relazioni

qualsivoglia le relazioni, ma unicamente delle relazioni sociali che valorizzano i beni relazionali. Ciò porta a distinguere tra *capitale primario* (relazioni che valorizzano i beni relazionali primari, operando con criteri largamente o più informali) e *capitale secondario* (relazioni che valorizzano i beni relazionali secondari, di cultura civica o civile, operando con criteri largamente o più formali)" (Donati, 2003, p. 38).

⁴ Nelle ricerche empiriche non è possibile distinguere analiticamente i differenti assi che configurano una famiglia. In tal senso si procede chiedendo all'intervistato di indicare la fiducia nei suoi famigliari in generale, oppure di ogni singolo membro. In entrambi i casi la misura di CSF che ne deriva è una media.

sociali. Gli ambiti privilegiati di produzione di CS sono quindi quelli delle famiglie, delle reti relazionali primarie e il terzo settore (nel momento in cui promuove le relazioni, soprattutto quelle familiari) (Donati, 2007b).

2.1 Il capitale sociale specifico delle famiglie

Se il CS è un concetto che sta ricevendo sempre maggiore attenzione a livello internazionale ed è altresì variamente definito, la relazione tra famiglia e CS merita ulteriori approfondimenti: la maggior parte delle ricerche non chiarisce sufficientemente se e come la famiglia contribuisca al CS; in esse, inoltre, la realtà familiare compare in modo stereotipato e marginale; “prevale l’idea che il CS sia generato nella e dalla sfera pubblica, luogo di scambi e manifestazione di forme della partecipazione sociale” (Donati, 2003, p. 52).

La famiglia viene definita come CS per la società a patto che rispetti le condizioni del mercato economico e della democrazia politica; l’idea che la famiglia possa essere fonte di CS per la società, è inoltre argomentata in astratto e, di fatto, sembra essere relegata al passato. Non ci si accorge, in tal modo, che “l’esistenza del CS nella sfera pubblica è subordinata all’esistenza di mondi di vita quotidiana nei quali esso viene generato nei suoi presupposti più originari e fondamentali” (Donati, 2003, p. 21).

La famiglia è invero una relazione che sola, ed in modo infungibile, è capace di offrire alla persona le opportunità necessarie per sperimentare e realizzare relazioni sociali affidabili, poiché basate sulla fiducia e la reciprocità. La famiglia è, infatti, il luogo nel quale le persone si legano e mettono in comune ciò che sono. Questa è la forza, ma al tempo stesso la drammaticità della famiglia, che costituisce per l’essere umano il contesto fondamentale per la costruzione e lo sviluppo della propria identità (Scabini, Cigoli, 2000). La perdurante centralità della famiglia per i propri membri è ravvisabile su più versanti: sul versante quantitativo (la maggior parte dei bambini vive con i genitori), qualitativo (la mancanza di genitori è uno dei più rilevanti fattori di rischio per i nuovi nati), dell’intensità affettiva (forza dei legami), della specificità relazionale (i genitori sono i primi, e non solo in ordine cronologico, adulti di riferimento) e della peculiarità del contesto di socializzazione (non si diventa grandi solo passando da un sistema formativo istituzionale all’altro, ma vivendo e sperimentando più ambiti di vita quotidiana, più tipi di relazioni sociali, a partire da quella familiare e non a prescindere da) (Di Nicola, 2002).

Quali caratteristiche assume il capitale sociale familiare (CSF)? Il CSF è una proprietà delle relazioni familiari che emerge, anche non intenzionalmente, dai legami tra i membri della famiglia e assume il carattere di memoria vivente di quelle relazioni, in grado di

conferire loro una soggettività specifica (Prandini, 2007). Si tratta di un orientamento reciproco tra i membri della famiglia, fondato sul dono e nel tempo cristallizzato in aspettative, così da diventare un vero e proprio *modus vivendi* della famiglia. La reciprocità relazionale si connota così come l'elemento ineliminabile e distintivo del CSF: ad esempio, in una famiglia nella quale un figlio riceve molto dai genitori senza dare però nulla in cambio, possiamo evidenziare come egli, in quanto figlio-individuo, può certamente contare sui genitori e possiede un CSF; tuttavia, non è possibile sostenere che la famiglia, in quanto relazione, sia CSF per tutti i suoi membri⁵.

Il CSF ha un contenuto contingente e dipendente da fattori interagenti complessi e non prevedibili a priori. Il CSF, infatti, è una proprietà delle relazioni famigliari, in particolare della dimensione in esse sottesa di reciproco orientamento, responsabile della generazione di legami affidabili - basati sul dono e sulla norma della reciprocità e capaci di generare comportamenti di cooperazione. Esso, tuttavia, dipende fortemente dall'effettivo orientamento e natura delle relazioni tra i membri della famiglia: una relazione strumentale o violenta, infatti, non genera CSF, in quanto non genera un bene, ma un male relazionale.

2.2 *L'associazionismo familiare e il capitale sociale*

Una ulteriore manifestazione nel sociale della "ricchezza" prodotta dalle famiglie è rappresentata dal fenomeno dell'associazionismo che lega diversi nuclei.

Abbiamo già sottolineato come il capitale sociale consista essenzialmente in beni relazionali, ossia prodotti e fruiti all'interno di contesti relazionali primari (famiglia, reti amicali e di vicinato, etc.) che in questo caso prendono il nome di beni relazionali primari, ma possono anche essere prodotti all'interno di reti relazionali secondarie (contesti relazionali di privato sociale o di terzo settore), venendo quindi definiti beni relazionali secondari. In relazione (e per analogia) a queste due forme di beni relazionali, è allora possibile distinguere due tipi differenti di CS relazionale:

CS primario, caratteristico delle relazioni che valorizzano i beni relazionali primari, secondo un codice di informalità. Questo tipo di capitale è proprio delle relazioni sociali caratterizzate da fiducia primaria, reciprocità interpersonale come scambio simbolico (dono) e rappresenta un fattore di civilizzazione (*civility*);

⁵ In estrema sintesi una politica è veramente familiare quando: è direttamente ed esplicitamente per la famiglia; consente di attivare le potenzialità della famiglia (*empowerment*); riconosce il ruolo della famiglia attraverso il suo valore aggiunto; ne valorizza il capitale sociale attraverso buone pratiche come verrà chiarito nel paragrafo relativo al *Piano nazionale delle politiche per la famiglia*, in questo stesso saggio.

CS secondario, tipico delle relazioni che promuovono beni relazionali secondari, sotto il segno di una maggiore informalità strutturale. Attiene quindi alla sfera dell'associazionismo di società civile, è caratterizzato da fiducia secondaria e da reciprocità sociale allargata e costituisce un fattore di civicità (*civicness*) (Donati, 2003; Tronca, 2008).

Il CS secondario ha certamente una sua relativa autonomia ma, in buona misura, esiste perché le famiglie ne crea i migliori presupposti: il CS secondario è una esternalità positiva del CS primario della famiglia.

Il CS è “una qualità relazionale, originantesi in una propria sfera, distinta dallo stato e dal mercato; stato e mercato la possono favorire di più o di meno; possono riconoscerla di più o di meno, e far circolare i suoi prodotti nella società di più o di meno; possono creare le condizioni nelle quali i requisiti del CS possono fiorire o appassire. Il CS, tuttavia, si genera altrove: nel sistema delle famiglie e delle associazioni civili, e, più precisamente, nelle loro reciproche interazioni” (Donati, 2003).

Si esplicita, secondo tale asserzione, un *movimento generativo* che dalla famiglia conduce alla comunità e che dalla comunità ritorna produttivamente sulle relazioni familiari stesse.

L'eccedenza generativa propria della famiglia non si manifesta soltanto nella capacità di generare figli, piuttosto, si esprime adeguatamente quando i soggetti agiscono nell'intento di promuovere il benessere della famiglia nel suo complesso, ovvero quando sono in grado di generare un benessere che eccede la somma algebrica dei “benesseri” di ciascun membro.

A partire da questa prima autentica sua manifestazione, la tensione generativa può poi esitare in prosocialità, quando le relazioni con il “mondo circostante” appaiono improntate all'*apertura*, alla *fiducia*, alla *reciprocità*, al *dono*, alla *condivisione* e alla *solidarietà*, i quali possono portare le famiglie a legarsi le une alle altre: in tal caso, il benessere delle singole famiglie è ampiamente influenzato dall'azione congiunta e prosociale di più famiglie.

Tornando alla distinzione tra tipi primari e secondari di CS, possiamo affermare che relazioni familiari improntate alla fiducia, orientate alla generatività, capaci di produrre un benessere di tipo relazionale, costituiscono un *CS di ordine primario*. Nella misura in cui tali caratteri diventano catalizzatori di una reazione a catena che porta le famiglie ad aprirsi all'esterno ad una solidarietà più ampia, comincia a generarsi un *CS di ordine secondario*, il cui valore si incrementa man mano che i legami si svincolano da un codice d'azione particolaristico, diventando risorsa di tipo “comunitario” ed arrivando, così, ad incidere profondamente sul benessere dell'intera società (*CS civico o generalizzato*).

3. *Le politiche sociali per la famiglia*

Quali sono le politiche familiari che possono promuovere il benessere delle famiglie? Quelle, cioè, che non si prefiggono solo di “guarire” situazioni patologiche, ma di prevenirle, facilitando un generale miglioramento della qualità della vita familiare nella *normalità* del quotidiano?

Innanzitutto, è meglio precisare che con il termine “politica familiare” si fa riferimento a un campo di decisioni assunte dagli attori sociali pubblici, privati e di privato sociale, con l’obiettivo di promuovere il benessere delle famiglie, facilitando un generale miglioramento della qualità della vita familiare nella normalità del quotidiano, secondo il principio di sussidiarietà che valorizza la famiglia come soggetto sociale in senso autentico, ovvero come referente ed interlocutore attivo degli altri soggetti istituzionali. Ciò significa che non è sufficiente proclamare che gli interventi sono diretti alle famiglie, ma bisogna dimostrare che si interviene con le famiglie.

Per realizzare interventi in questa prospettiva occorre superare l’errore della settorialità in base alla quale si agisce per soddisfare bisogni individuali, nella speranza che le famiglie facciano la sintesi, e non tenendo conto che ciò non è più possibile perché le relazioni familiari si sono indebolite, e non sempre riescono a essere un collante stabile per i diversi aspetti della vita degli individui.

Se invece si assume una prospettiva familiare, si vede l’intreccio e l’interconnessione, si aiutano le famiglie a vedersi come una relazione cruciale perché si generi complessivamente benessere nella società.

Il punto di vista corretto è quindi quello di considerare le politiche familiari come un ambito trasversale, e come un facilitatore di trasversalità che fa in modo che tutte le decisioni di politica sociale assumano una prospettiva “familiare”, osservino i bisogni e i problemi delle persone, mettendone in evidenza l’intrinseca connessione con le relazioni familiari e l’impatto su di esse degli interventi pianificati.

Si tratta quindi di collegare tra loro provvedimenti che riguardano ambiti diversi in un insieme organico, che copra in modo completo e articolato tutti i bisogni della persona, mostrandone la dimensione familiare, la connessione con le relazioni familiari.⁶

Da quanto detto finora scaturisce direttamente un *primo criterio* per produrre un piano organico di politiche familiari: è necessario tenere conto del loro impatto sulle relazioni primarie.

Un *secondo criterio* sottolinea l’importanza di considerare le transizioni familiari.

⁶ <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/>

Nell'area delle transizioni rientrano le fasi di passaggio che segnano un punto di svolta nella vita degli individui e che coinvolgono innanzitutto l'ambito delle relazioni primarie dei soggetti, la famiglia; ciascuna fase richiede il passaggio ad un nuovo equilibrio, ribilanciando le risorse presenti o introducendone di nuove.

Un *terzo criterio* deriva dal precedente: in ogni transizione la famiglia intrattiene scambi con altri soggetti sociali per soddisfare i propri bisogni e, quindi, per ogni transizione è necessario verificare quali sono i soggetti con i quali le famiglie devono interloquire e mediare le proprie aspettative (pensiamo ai temi della conciliazione famiglia lavoro, dei tempi delle città, dei servizi scolastici). Nell'area delle transazioni sono incluse tutte le situazioni in cui c'è in gioco uno scambio tra soggetti e si stabilisce una relazione tra aspettative degli uni e capacità di risposta degli altri. Ogni transizione richiama più transazioni, con svariati soggetti e secondo diverse modalità.

Un *quarto criterio* deriva dall'osservazione che la famiglia è un'unità insostituibile di servizi primari, l'unica in grado di offrirli in modo personalizzato e flessibile. Da questo punto di vista, la strategia della standardizzazione come criterio per migliorare e garantire la qualità degli interventi pubblici funziona solo fino a un certo punto. Il benessere, infatti, cresce quanto più l'intervento è personalizzato e flessibile (in altre parole, "familiare"), quanto più l'offerta di soluzioni è ampia e diversificata in modo tale da rispondere alle esigenze specifiche di ogni famiglia e di ogni fase del ciclo di vita familiare.

Così, la produzione del benessere non deve essere intesa, nell'ambito delle politiche sociali, come un'azione a senso unico dal pubblico alle famiglie, ma come la promozione di un ruolo attivo di esse nella sperimentazione di soluzioni vicine ai loro "mondi vitali": il coinvolgimento delle famiglie e delle reti di famiglie (in particolare dell'associazionismo familiare) nella progettazione e realizzazione degli interventi e dei servizi è quindi un altro fattore fondamentale nella produzione di politiche pubbliche in grado di accrescere il benessere relazionale.

Sono tali soggetti che devono diventare concreti artefici delle politiche e non solo soggetti da consultare a discrezione degli amministratori pubblici.

E questo ad ogni livello: nella progettazione delle politiche con un coinvolgimento diretto delle associazioni familiari, come già avviene in alcuni contesti d'eccellenza; nella realizzazione degli interventi, valorizzando le iniziative nate dalla solidarietà tra le famiglie.

3.1 Il Piano nazionale per la famiglia

In linea con la prospettiva sussidiaria illustrata nel precedente paragrafo e in grado di superare le criticità che riguardano le politiche pubbliche fin qui attuate, l'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia⁷ ha approntato *Il piano nazionale per la famiglia - L'alleanza italiana per la famiglia* approvato con Deliberazione del Consiglio dei Ministri il 7 giugno 2012: esso presenta un quadro organico e di medio termine di politiche aventi come destinatario e soggetto degli interventi la famiglia (Donati, 2012).

“L'Italia, contrariamente ad altri Paesi europei, non ha sinora avuto un Piano nazionale di politiche familiari, inteso come un quadro organico e di medio termine di politiche specificatamente rivolte alla famiglia, cioè aventi la famiglia come destinatario e come soggetto degli interventi. Hanno largamente prevalso interventi frammentati e di breve periodo, di corto raggio, volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società, oppure si sono avuti interventi che solo indirettamente e talvolta senza una piena consapevolezza hanno avuto (anche) la famiglia come destinatario.

Per ovviare a questa lacuna il Piano nazionale si ispira alla definizione dell'OCSE: “Si definiscono politiche per la famiglia quelle che aumentano le risorse dei nuclei familiari con figli a carico; favoriscono lo sviluppo del bambino; rimuovono gli ostacoli ad avere figli e alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare; e promuovono pari opportunità nell' “occupazione”.

I contenuti del Piano (i principi ispiratori) sono:

- Cittadinanza sociale della famiglia, intendendo la famiglia quale soggetto su cui investire per il futuro del Paese, valorizzando la sua funzione per la coesione sociale e per un equo rapporto tra le generazioni;
- Politiche esplicite sul nucleo familiare: finora nel nostro Paese gli interventi a favore delle famiglie sono stati o dettati dall'emergenza e quindi necessariamente frammentati e disorganici, o indiretti, cioè riflesso a volte inconsapevole di altre politiche. Si tratta invece ora di delineare un quadro organico di interventi che abbiano la famiglia come destinatario;
- Sussidiarietà e sviluppo del capitale umano e sociale, nel senso che gli interventi devono essere attuati in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in una logica di *empowerment* delle famiglie stesse e dei loro membri, anziché di mero assistenzialismo, facendo leva

⁷ Tratto dal sito dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/>

sulla loro capacità di iniziativa sociale ed economica;

- Solidarietà, intesa anche come rafforzamento delle reti associative delle famiglie, soprattutto quando si tratti di associazioni che non solo forniscono servizi alla persona, ma costituiscono sostegno e difesa dalla solitudine, luogo di confronto e di scambio.

Le priorità individuate dal Piano su cui intervenire con maggior urgenza sono:

- Le famiglie con minori, in particolare quelle numerose;
- Le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti;
- Le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli.

Gli interventi si articolano secondo le seguenti direttrici:

- Equità economica (fiscaltà generale, tributi locali, revisione dell'ISEE);
- Politiche abitative per la famiglia;
- Lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza;
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro;
- Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari;
- Servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie);
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate);
- Alleanze locali per le famiglie;
- Monitoraggio delle politiche familiari⁸.”

Si tratta di contenuti cruciali che potrebbero supportare la vita delle famiglie italiane e che sarebbe inopportuno non valorizzare con adeguata efficacia. Tuttavia, allo stato attuale l'attuazione del Piano è ferma in quanto dopo l'approvazione del giugno 2012 è stato per così dire messo in un cassetto. Occorrono tempi certi e risorse come segnalato ripetutamente dal Forum delle Associazioni Familiari che per voce del suo presidente Francesco Belletti⁹ ha richiamato di recente (luglio 2013) le istituzioni governative e politiche ad una rapida attuazione delle *policies* contemplate nel Piano Nazionale per la Famiglia. In questa prospettiva, anche l'attuale ripresa delle attività assembleari dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia potrebbe facilitare la messa in opera, nel Paese, di una reale politica a sostegno delle famiglie.

⁸ Cfr. il comunicato stampa del 3 luglio 2013 del Forum delle associazioni familiari dal titolo “Il tesoretto della famiglia è finito” (<http://www.forumfamiglie.org/>).

4. La genitorialità: una sfida cruciale per le risorse familiari e per le politiche sociali

A titolo esemplificativo si fa ora riferimento ad una transizione particolarmente delicata per le famiglie e poco supportata in modo organico, rappresentata dalla nascita di un figlio.

Tale passaggio implica che non solo i genitori, ma la comunità a cui appartengono e la società entro la quale questa si situa siano culturalmente e praticamente orientate a facilitare ed accompagnare la “transizione genitoriale” e a supportare i relativi “compiti di sviluppo”.

In questo senso, la sfida connessa alla nascita di un figlio viene riletta attraverso i concetti di transizione e di risorse che la facilitano o di vincoli che la ostacolano. Una categoria sociologica euristicamente molto efficace per interpretare tale dinamica risulta, come già affermato in esordio, quella del *rischio*, che connota nella dopo-modernità qualsiasi fenomeno sociale, osservandolo come l’esito di un processo incerto di selezione da parte dei soggetti delle risorse adeguate a rispondere alle sfide della società complessa (Carrà, Santoro 2006). Leggere la transizione genitoriale come rischiosa induce a chiedersi quali siano le condizioni in base alle quali il complesso processo di riorganizzazione delle relazioni familiari (interne alla famiglia e tra di essa e la società), può avere come esito la considerazione del figlio come “vantaggio” per la famiglia e, quindi, un sensibile incremento del benessere familiare, anziché un suo impoverimento (come potrebbe sembrare implicito nel concetto di figlio come “costo”).

Perché le famiglie producano “ricchezza”, è necessario che esse possano generarsi, pertanto è fondamentale sostenere la transizione alla genitorialità (momento di avvio della “famiglia”) che è peculiarmente rischiosa.

Il bene “figli”, tuttavia, è un investimento che, per diventare tale, richiede altri investimenti da parte della famiglia e della società. Ci chiediamo quindi quali siano le risorse necessarie alle famiglie per fronteggiare in modo positivo la transizione “rischiosa” alla genitorialità.

La sfida che le famiglie si trovano a dover gestire nell’affrontare la transizione alla genitorialità, fino al suo compimento naturale, ovvero (almeno) fino alla maggiore età dei figli, è essenzialmente la sfida della cura.

Di questo termine assumiamo un’accezione ampia: secondo Scabini la *cura* è un compito specifico della famiglia, che si manifesta secondo modalità differenti nelle diverse transizioni familiari (Scabini, 1995). Il diventare genitori impone di formarsi una specifica competenza nella *cura del dialogo intergenerazionale*, che muta linguaggio

man mano che il figlio cresce e che ha la funzione di preparare la nuova generazione a ricevere il testimone di quella che l'ha generata. Nei primi anni di vita, il dialogo è, infatti, quello tra un bambino che deve essere “accudito” in ogni suo bisogno e un adulto che si occupi di lui (sia esso un genitore o un altro soggetto cui il genitore chiede di collaborare a questo compito); man mano che il figlio guadagna in autonomia, il linguaggio della cura perde la funzione di accudimento per diventare strumento educativo funzionale a rendere l'autonomia del figlio sempre più “responsabile” e matura per entrare nel ruolo adulto. In realtà, la cura genitoriale – almeno fin quando il figlio non raggiunge una propria indipendenza – non è mai puro accudimento, perché la relazione tra genitori e figli è sempre una relazione di tipo socio-educativo (Rossi, 2006) che rischia di appiattirsi sulla mera funzione di “accudimento”, laddove la difficoltà di assolvere a quest'ultima diventa così rilevante da impedire ai genitori di occuparsi degli aspetti più propriamente educativi.

La *sfida* della cura richiede che vengano messe in campo dalla famiglia *risorse*, di cui essa può disporre solo se l'intero contesto sociale a cui appartiene (reti primarie e secondarie, mercato del lavoro, servizi pubblici e privati, agenzie educative in senso lato) ne facilita la disponibilità.

Tali risorse ruotano attorno a tre nodi fondamentali:

- innanzitutto, una *disponibilità economica* sufficiente a garantire l'incremento delle spese che una famiglia deve sostenere con l'arrivo dei figli;
- il *tempo* su cui i genitori possono contare per occuparsi direttamente della cura;
- la presenza di una rete di *servizi* che possano affiancare la famiglia nel compito di cura.

4.1 Il denaro

Il denaro non è in effetti una risorsa specifica della relazione di cura, ma è un medium sociale che esercita un'influenza diretta sulla possibilità per le famiglie di disporre delle altre due risorse, invece cruciali, tempo e servizi. Il fatto stesso che la presenza sul mercato del lavoro delle madri sia ormai da parecchi anni in forte crescita può essere spiegato anche con l'impossibilità di garantire condizioni di vita adeguate in famiglie monoreddito.

È inutile aggiungere che oggi sono determinanti le esigenze di realizzazione e di indipendenza da parte delle donne, ma è altrettanto certo che la possibilità di contare su trasferimenti economici specifici per fronteggiare l'arrivo di un figlio aumenta le opzioni che le famiglie possono esercitare e cambia il senso dell'utilizzo delle altre due

risorse: il tempo non sarebbe più inteso in modo rigido per la cura o come tempo per il lavoro, ma ci sarebbe una maggiore disponibilità per un tempo per attività sociali in senso più ampio (dal volontariato all'impegno politico, ambiti dai quali generalmente le madri lavoratrici sono escluse); i servizi non sarebbero più ridotti a meri sostituti dei genitori che lavorano, ma sarebbero riconosciuti come strumenti educativi in senso pieno.

4.2 *Il tempo*

Il tempo è un nodo cruciale della relazione di cura, essenzialmente perché la presenza (il suo essere, appunto, nel tempo) di un figlio richiede la contemporanea presenza del genitore la quale, a propria volta, implica che una certa quantità di tempo vada sottratta ad altre occupazioni.

Il tempo familiare è caratterizzato da una sua dinamicità intrinseca, legata ai tempi evolutivi delle persone e della famiglia stessa (fasi del ciclo di vita individuale e familiare) (Scabini, 1995; Scabini, Cigoli, 2000; Rossi, Bramanti, 2012).

Nonostante l'indubbia valenza positiva, nella vita quotidiana la scelta di dedicare il proprio "tempo disponibile" all'attività lavorativa o al lavoro familiare pone spesso le persone di fronte a dilemmi difficili, a scelte complesse, a valutazioni non semplici, in cui "essere in casa" oppure "essere fuori casa" fa la differenza.

La necessità di dover gestire la risorsa temporale, impone tuttavia *in primis* alla coppia genitoriale, e secondariamente alle realtà lavorative in cui i genitori svolgono un'attività retribuita, il compito di stabilire nuove regole e modalità di organizzazione. Si tratta di concetti estremamente tecnici ma la possibilità che questa negoziazione avvenga in modo efficace (ovvero che porti a un nuovo equilibrio del benessere complessivo della rete) dipende dall'articolazione delle *politiche di conciliazione famiglia-lavoro*.

Esse possono infatti prevedere differenti misure, rispondenti sostanzialmente a due diverse logiche:

- *liberare tempo* (congedo di maternità obbligatorio; congedo di paternità; congedo parentale);
- *ridurre o articolare diversamente il tempo di lavoro* (part-time; *job-sharing*; telelavoro o lavoro a distanza).

Un altro aspetto, sempre relativo al criterio *tempo*, è legato alla *ripartizione dei compiti familiari nell'ambito della coppia*: i modelli culturali che presiedono alla negoziazione hanno influenza determinante sulle scelte effettuate dai coniugi per quanto riguarda la conciliazione tra famiglia e attività professionali. In questo ambito, le indagini sugli stili

e i comportamenti adottati hanno generalmente utilizzato un criterio esclusivamente quantitativo (il numero di ore dedicate a), mentre recenti studi mettono in evidenza come, al di là di una mera contabilizzazione, l'equilibrio tra le parti è soggetto soprattutto a un criterio di reciprocità dell'impegno, in cui hanno un peso rilevante anche fattori di tipo simbolico.

4.3 I servizi

Possiamo generalmente definirli come *servizi ai quali la famiglia chiede una collaborazione per rispondere più efficacemente alla sfida della cura*. Tale definizione ci consente di uscire dal vicolo cieco in cui ci si chiude se li si intende solo come strumenti finalizzati a consentire alle madri di non uscire dal mercato del lavoro. In questo senso, il bisogno di "servizi per i minori" non è soddisfatto solo nel momento in cui è coperta la richiesta di posti-nido, ma se l'offerta è sufficientemente diversificata da poter consentire ai genitori di scegliere liberamente ciò che è più congeniale alle loro aspettative, se sono presenti servizi dove i genitori e le reti primarie vengano coinvolti in modo attivo nella progettazione e realizzazione della cura e, non ultimo, se sono presenti servizi che supportano le famiglie non solo nel periodo dove è assolutamente indispensabile l'accudimento del bambino ma anche, successivamente, fino al raggiungimento della maggiore età attraverso forme specifiche ed adeguate alle diverse età del minore.

Da questo punto di vista, i servizi svolgono funzioni via via sempre più composite, che vanno dal semplice accudimento e compagnia alla socializzazione, all'istruzione, all'aggregazione, al supporto scolastico.

Fondamentale è la considerazione della cura come un compito che non riguarda solo i figli piccoli o gli anziani (come generalmente viene intesa nelle più recenti rilevazioni europee ed anche nell'ultimo rapporto dell'Istat sulla conciliazione famiglia-lavoro): il periodo in cui una famiglia incontra problemi più o meno rilevanti nel conciliare l'attività professionale esterna alla famiglia con la cura familiare va dalla nascita del primo figlio fino a quando anche i figli più piccoli non raggiungono la maggiore età, periodo nel quale è probabile comincino a presentarsi anche problematiche relative alla cura dei genitori anziani.

Non è tuttavia sufficiente che esistano misure tali da rendere disponibile denaro, tempo e servizi di supporto alla cura familiare, in quanto il loro utilizzo efficace, ovvero tale da produrre benessere per le relazioni familiari, dipende essenzialmente da una *capacità riflessiva* che deve essere prerogativa della famiglia e del sistema di welfare nel

suo complesso: solo con la riflessività la famiglia diventa protagonista della ricomposizione del puzzle della cura, orientando questo processo secondo i suoi specifici valori; ma anche il welfare nel suo complesso, perché possa essere di supporto alle famiglie in questo compito difficile, deve far leva su “un medium riflessivo” (Donati, 2008) che integri fra loro i vari sottosistemi che presidiano risorse di differente tipologia.

Il contesto sociale attuale rende tuttavia l’esercizio della funzione genitoriale particolarmente difficoltoso: la mancanza di riferimenti normativi univoci, i ritmi di vita quotidiani incalzanti, la scarsa incisività delle agenzie educative nel percorso di crescita delle nuove generazioni, portano i genitori ad affrontare spesso in solitudine il loro compito educativo in una situazione connotata da una elevata complessità.

Da più parti si segnala quindi la necessità di una diffusione e di una implementazione di iniziative di accompagnamento e di sostegno ai genitori nelle diverse fasi del ciclo di vita in situazioni di “normalità” (Iafrate, Rosnati, 2007).

Di fronte a tale variabilità, ci si interroga su quali siano le soluzioni più *family friendly*. E la risposta, stante anche l’eterogeneità delle scelte familiari – che vedono ad esempio nel nostro paese preferire il supporto della rete parentale (dei nonni) a quello dei servizi – è che la soluzione più amica delle famiglie risulta essere sicuramente quella che offre loro la massima libertà di scelta tra congedo breve, congedo lungo, part-time, flessibilità, servizi: incanalare le decisioni delle famiglie con politiche monosettoriali (solo congedi vs solo servizi) o monodirezionali (congedi con tempo breve vs lungo; nido comunale vs nido aziendale), anche se si tratta di pratiche già risultate efficaci in altri contesti, non può garantire la soddisfazione dei complessi bisogni familiari.

Per assicurare alle famiglie una vera libertà di scelta, tuttavia, non è sufficiente che accanto a strumenti per rendere fruibile la risorsa tempo, vengano attivati servizi quantitativamente sufficienti a coprire il bisogno potenziale (il noto tetto del 33% fissato a Lisbona): è essenziale rispondere alle attese di qualità che costituiscono il criterio principale in base al quale le famiglie articolano il puzzle della cura. Non è neppure corretto ritenere di poter raggiungere l’obiettivo della qualità concentrando gli sforzi su un’unica tipologia: qualità è anche saper rispondere in modo diversificato ai bisogni altamente personalizzati delle famiglie e quindi ampliare le tipologie d’offerta nella direzione di un maggior protagonismo delle famiglie stesse, coinvolgendole nel processo di progettazione di nuovi servizi più vicini alle necessità che esse esprimono. Ricordiamo inoltre come la qualità non può essere intesa come funzione della qualità della prestazione professionale dei genitori: il criterio distintivo deve essere l’efficacia nel collaborare coi genitori al compimento del ruolo “educativo” e ciò implica anche che i

servizi di cura si impegnino a promuovere il più possibile la qualità delle relazioni tra bambini e genitori.

In estrema sintesi, l'itinerario concettuale ed empirico fin qui illustrato mette in luce che ogni famiglia può diventare il perno di un complesso lavoro di rete, nel quale vengono combinate attraverso una riflessività e capacità critica risorse afferenti ad ambiti diversi nel modo più congeniale a rispondere ai bisogni personalizzati e mutevoli delle singole unità familiari. Tale compito familiare è facilitato quanto più le risorse sono diversificate, qualificate e già interconnesse in modo efficiente ed efficace tra loro. Laddove è stata attribuita alle famiglie e alle loro reti un'ampia possibilità di iniziativa – come con la l.r. 23/99 della Regione Lombardia – si è innescato un processo dai risultati spesso inaspettati che ha portato un rinnovamento ed arricchimento dell'offerta di servizi decisamente più a misura di famiglie e capace di rispondere ai bisogni che accompagnano la transizione alla genitorialità fino all'età adulta dei figli e, più in generale, lungo tutto l'arco del ciclo di vita delle famiglie.

Se tale processo reticolare di supporto delle famiglie e di valorizzazione dei loro compiti sociali fosse sostenuto a livello nazionale, come documentato nel paragrafo 3, attraverso un "Piano nazionale", l'azione sociale che ne deriverebbe sarebbe più incisiva, più efficace nella risposta ai bisogni familiari, più sinergica rispetto al ventaglio di prestazioni – non sempre coordinate tra loro – a disposizione delle famiglie.

Indubbi benefici potrebbero riflettersi altresì sull'assetto istituzionale e sul raccordo che quest'ultimo potrebbe utilmente e fattivamente stabilire con i soggetti sociali attivi nel territorio a favore delle famiglie.

POSTFAZIONE

di *Gaetano Quagliariello*

Nella prefazione a questo volume – prodotto dalla Fondazione Magna Carta nell’ambito del suo Osservatorio sulla Crisi di Sistema – Antonio Pilati, che ne è il curatore, evidenzia una costante cruciale che rappresenta il filo conduttore delle analisi presentate nel Rapporto: la riduzione della capacità di comando. Non si tratta di una novità né di un’emergenza inedita. Per rappresentare emblematicamente la profondità del problema basterà citare un solo riferimento bibliografico autorevole che rimanda agli albori stessi dello Stato unitario: il saggio di Raffaele Romanelli sul Comando impossibile e i rapporti tra Stato e società nell’Italia liberale.

Si potrebbe perciò affermare che il deficit di comando della realtà statale costituisca storicamente una costante della nostra storia unitaria, al punto da rappresentare un ponte tra il periodo liberale e il periodo repubblicano. Persino negli anni del fascismo questo deficit non viene del tutto meno: non tanto perché il Ventennio è classificato dalla politologia prevalente tra le dittature e non già tra i totalitarismi proprio per le sue caratteristiche sociali che diluirono quegli elementi di concentrazione del potere e di dominazione “totale” dello Stato che configurano questa seconda tipologia di sistema politico; quanto perché persino il tentativo edificatore di Alfredo Rocco, la cui architettura istituzionale provò a immettere consistenti iniezioni di “statualità”, fu sconfitto dal basso dalla persistenza di zone d’autonomia sociale all’interno delle quali si svilupparono ipotesi di successione al regime che avrebbero prodotto parte consistente della classe politica post-fascista.

Per questo, la constatazione della genetica debolezza del nostro Stato deve intendersi come un punto di partenza e non di arrivo dell’analisi. Ciò che il nostro Rapporto si è proposto di fare, dunque, è provare a spiegare le peculiarità e i diversi aspetti in cui si riflette la scarsa capacità di comando all’alba del terzo millennio. Tutto ciò anche al fine di rispondere a quesiti cruciali. Nonostante la debolezza del comando, infatti, l’Italia è riuscita non solo ad andare avanti ma ad affermarsi persino tra le grandi economie europee; ciò è avvenuto grazie ai numerosi punti di forza che le hanno consentito di rialzarsi sempre dalle situazioni di difficoltà dimostrando una straordinaria vitalità e notevoli risorse su cui fare perno. Oggi è però indispensabile porsi le seguenti domande: nella attuale fase storica, questa dinamica può ancora attivarsi? I punti di forza del

modello italiano così come si sono storicamente sedimentati persistono o stanno venendo meno? Ci sono criticità che rischiano di compromettere, con il loro potenziale distruttivo, l'edificio faticosamente costruito? In caso affermativo, quali sono tali criticità?

Quel che si rivela è innanzitutto un progressivo deficit di fiducia nella società che, affermatosi già a partire dal secolo scorso, sta oggi raggiungendo livelli allarmanti. Rispetto alla questione del comando impossibile, si tratta di una perdita secca: uno Stato che non riesce ad essere forte può infatti compensare questo suo deficit solo attraverso una straordinaria fiducia sociale. Questa dinamica nell'Italia del secondo dopoguerra si è prodotta in modo spontaneo e disordinato, ma si è prodotta. Oggi appare invece bloccata e, per di più, vecchi problemi accantonati grazie a un eccezionale vitalismo sociale, venuto meno questo, si vanno rivelando oggi in tutta la loro perniciosità.

Per comprendere i rischi di questa dinamica, si pensi alla sorte della famiglia: quella che Giovanni Paolo II, con felice intuizione, definì "eccezione italiana". Con tale espressione egli individua nel nostro Paese la peculiare vitalità di questa istituzione naturale che altrove in Europa, per effetto di un malinteso secolarismo, si è smarrita. Questo discorso non ha una valenza esclusivamente valoriale o religiosa. Le implicazioni economiche legate allo sviluppo del nostro capitalismo, in un periodo di crisi, hanno trovato una conferma "difensiva" nello straordinario ruolo che la famiglia ha svolto nell'attutire il conflitto intergenerazionale che minaccia oggi giorno la società. Essa, infatti, a tutti gli effetti ha svolto in Italia una funzione di ammortizzatore sociale e redistribuzione reddituale tra vecchi e giovani, grazie alla quale il nostro Paese ha retto l'onda d'urto di una crisi che sta portando le ultime generazioni a scontare gli errori delle precedenti, rappresentati da un debito pubblico di incredibili proporzioni. La famiglia, però, anziché essere valorizzata dal contesto normativo e dalle norme fiscali, è sotto attacco. Al punto che l'eccezionalità rischia di mutare verso e divenire negativa, rappresentata dalla scarsa attenzione, da noi, verso una delle istituzioni fondanti della nostra società. Ciò proprio in un momento nel quale invece altri Paesi, assai più secolari, si pongono laicamente il problema della sua tutela per il ruolo indiscutibile che l'istituzione familiare potrà svolgere di fronte ai problemi di coesione sociale del Terzo millennio, determinati dal combinato disposto tra calo demografico, allungamento della vita, emersione di malattie croniche e necessità di standard di cura e assistenza che il welfare tradizionale non potrà neppure lontanamente assicurare.

Se dal vitalismo delle istituzioni naturali si passa a esaminare il ruolo che l'ordito delle istituzioni formali può esercitare per stimolare e aiutare il ruolo del sociale, la diagnosi non migliora affatto. Gli ordinamenti del nostro Paese, a partire dalla Carta fondamentale,

non hanno infatti previsto quella sussidiarietà orizzontale che avrebbe consentito di compensare il deficit di comando da parte dello Stato. Al contrario, si è a lungo affidato al centralismo il compito di riparare agli squilibri territoriali. Oltretutto, se fino all'avvento delle Regioni la sussidiarietà verticale poteva dirsi abbastanza ordinata e ripartita tra i diversi livelli di governo in maniera tutto sommato decifrabile, si è poi affermato un progressivo passaggio al "policentrismo anarchico" che ha trovato nella Riforma del Titolo V del 2001 il suo trionfo. La Riforma, infatti, non solo non ha reso più efficiente la macchina statale ma, operando una ripartizione per materie anziché per funzioni e prevedendo l'ampia "zona grigia" delle cosiddette materie concorrenti, ha finito con l'alimentare i contenziosi tra i diversi livelli di governo, senza prevedere peraltro luoghi di compensazione tra Stato e Regioni. La Corte costituzionale, con la sua funzione di supplenza, ha solo in parte rimediato alla mancanza di efficienza di governo e di amministrazione. E, nel frattempo, si è scavato un *cleavage* sempre più profondo tra centro e periferia che è alla base di numerose incomprensioni e costanti malfunzionamenti.

Ciò ha fatto sì che si creassero, allo stesso tempo, le premesse tanto per una crisi del regionalismo quanto per una crisi del centralismo statale come impronta originaria della Nazione. Come se non bastasse, un contributo in questo senso è arrivato anche dalla progressiva cessione di sovranità operata verso l'Europa a cui non è corrisposto né un riordino di competenze sul fronte interno né tantomeno un maggiore peso del Paese sul fronte esterno. La sovranità in Italia è così da una parte evaporata verso l'alto mentre, dall'altra, si è complicata sempre di più verso il basso.

All'interno di questo contesto, si è ancor più accentuata la crisi di quelle cinghie di trasmissione che nel secolo scorso, in modo distorto e discutibile, avevano comunque garantito una connessione tra società e istituzioni ufficiali. La crisi dei partiti si è infatti acuita: nel momento in cui sembravano più potenti essi in realtà si trovavano già nel pieno della decadenza: allargando lo spazio della loro gestione si sono rivelati incapaci di controllarlo, finendo con l'essere colonizzati da interessi settoriali. Questa dinamica, sempre più chiara, sembra però che stia producendo quello che si potrebbe definire il "paradosso del comando": l'illusione di poter intervenire dall'alto per ovviare attraverso un neo-centralismo al "comando impossibile", ignorando invece il ruolo dei corpi intermedi e sottovalutando gli strumenti di "comando possibile".

A noi pare, invece, che il problema centrale, in una realtà come la nostra, sia innanzi tutto quello di ricostituire il tessuto associativo e organizzativo, preservandone gli spazi e le funzioni che storicamente hanno consentito all'Italia di crescere nonostante le debolezze ataviche fin qui richiamate.

Come intervenire, dunque, per assicurare ciò e invertire la pericolosa tendenza in atto? Le soluzioni individuate sotto vari profili all'interno di questo Rapporto sembrano mettere in crisi la tradizionale giustapposizione tra Stato e società. In altri termini: la perdita di vitalità sociale descritta; il complicarsi degli spazi istituzionali; l'estenuarsi di quelle "istituzioni di fatto" (partiti politici) che avevano comunque garantito un contatto delle espressioni sociali con lo Stato, non rendono più praticabili quelle dinamiche "miracolistiche" (che miracolistiche in realtà non erano) grazie alle quali il Paese tante volte ce l'ha fatta. Oggi, a differenza di ieri, meno Stato non significa più vitalismo sociale. Anzi, affinché tale vitalismo torni a sprigionarsi, sembra indispensabile che vi sia non più Stato ma uno Stato migliore: punti di riferimento certi sui quali quei bastioni di resistenza sociale non travolti da una crisi che ormai dura più di una guerra mondiale novecentesca possano contare per rilanciare un'azione positiva e una dinamica di crescita.

Risulta innanzitutto evidente, addirittura scontata, la necessità di portare a termine una volta per tutte la riforma delle istituzioni centrali di cui da almeno trent'anni si discute senza essere ancora riusciti a raggiungere risultati concreti. Il grado di resistenza conservatrice è emblematicamente attestato dalla circostanza per la quale i Presidenti della Repubblica che si sono avvicendati negli ultimi decenni hanno tutti, in più occasioni e a diverso titolo, sottolineato questa assoluta priorità, accomunati per questo dal fatto di essere tacciati da più fronti di "interventismo" o, addirittura, di violazione della Costituzione. Eppure, non vi è chi a parole non concordi sull'urgenza di misure in grado di riformare lo Stato, di renderlo più efficiente attraverso una radicale opera di modernizzazione delle sue strutture e dei suoi ingranaggi. Ciò su cui si diverge, semmai, è il merito – talvolta anche il metodo – con cui portare a termine le riforme. Questo Rapporto, attraverso un'analisi approfondita sviluppata su più fronti – da quello storico-istituzionale a quello economico, politico e sociale – cerca di tracciare da parte sua una strategia complessiva d'intervento rispettosa della nostra identità.

In questo senso, emerge la assoluta priorità di operare un sostanziale riassetto dei diversi livelli di governo in grado di riordinare la sussidiarietà verticale, creando così lo spazio per una sussidiarietà orizzontale che possa riabilitare il ruolo e la funzione dei corpi intermedi. Nel sistema di "policentrismo anarchico" attualmente vigente mancano gli spazi vitali affinché un protagonismo sociale possa affermarsi: se non vi sono regole certe; se non si comprende dove si ferma lo Stato; se non si chiarisce il ruolo sussidiario che l'amministrazione può svolgere e come lo possa svolgere, è assai difficile che il vitalismo sociale possa tornare a dare i suoi frutti.

Allo stesso modo, emerge la necessità altrettanto stringente di riformare il

meccanismo di sussidiarietà non soltanto verso il basso ma anche verso l'alto. Il futuro dell'Italia è nell'Europa, ma bisogna fare in modo che la sovranità ceduta in nome di una comune spinta all'unione economica e politica del Continente si traduca in un effettivo beneficio per i popoli e in una maggiore capacità di esercitare un peso nel contesto internazionale. Oggi ci troviamo in un'epoca di ridefinizione degli assetti globali, all'interno della quale alle antiche problematiche si sommano nuove sfide e nuovi attori che emergono rapidamente nello scenario mondiale. Per affrontare tutto questo l'Italia non può pensare di presentarsi da sola. Deve piuttosto, insieme alle altre potenze del Continente, rafforzare l'Unione affinché ai tavoli europei possano prendersi le più importanti decisioni politiche ed economiche da cui dipendono i destini delle Nazioni. Perché ciò avvenga, non si può più rimandare la discussione sulla riforma dei meccanismi decisionali che regolano l'Unione Europea, sul ruolo delle burocrazie di Bruxelles, sulla legittimazione delle istituzioni europee e sulla loro capacità di rappresentare e interpretare la volontà popolare. Di fronte alla marea montante dei populismi, questa è l'unica risposta che può fare da argine, evitando che la demagogia e l'irresponsabilità di una parte delle classi dirigenti comprometta la tenuta stessa del progetto europeo.

Fin qui i problemi di riordino complessivo degli assetti politico-istituzionali. Il rapporto però si sofferma anche sulle problematiche particolari di settori strategici dello Stato, iniziando dalla Giustizia. La certezza del diritto, la reale indipendenza e imparzialità del sistema giudiziario, la rapidità con cui si arriva al giudizio, sono tutti elementi da cui dipendono il grado di civiltà e di affidabilità di un Paese. In primis, verso i suoi cittadini e, in secondo luogo, verso quanti da fuori vorrebbero investire da noi. Oggi uno dei fattori principali di limitazione degli investimenti esteri verso l'Italia è proprio l'incapacità del nostro sistema giudiziario di garantire l'effettivo rispetto dei principi sopra richiamati. D'altra parte, oltre a questi anche altri problemi come quello del sovraffollamento delle carceri, di un utilizzo delle misure cautelari che ha configurato di fatto la nuova inquietante fattispecie della carcerazione preventiva, del mancato rispetto di alcuni diritti fondamentali della persona, costituiscono un'emergenza allarmante che deve essere affrontata con forza e risolutezza.

La necessità di nuove garanzie e di ripristinare un quadro di certezze chiama in causa ugualmente il sistema dell'informazione. Anche in questo settore, infatti, appare necessario agire per ristabilire un sistema di rispetto delle regole e di contrappesi a tutela dei cittadini, degli operatori economici e, ovviamente, del consumatore. I problemi che interessano il nostro sistema dell'informazione sono, d'altra parte, numerosi e trasversali:

dalla tutela del diritto d'autore alla tutela del diritto alla privacy, passando per la garanzia della veridicità della notizia. Su tutti questi fronti, bisogna intervenire attraverso una profonda opera di revisione e aggiornamento della normativa italiana del settore che tenga conto delle nuove tecnologie e delle opportunità – ma anche delle sfide – che esse pongono.

Abbiamo fin qui avanzato solo alcuni esempi di come un “miglior Stato” possa stimolare una “migliore società”. Di fronte ai rischi della disgregazione, dobbiamo opporre una battaglia laica per la tenuta delle principali istituzioni sociali quali la famiglia, la scuola, l'associazionismo. Queste hanno oggi bisogno di strumenti di incentivo e di tutela, anche fiscale, che sappiano preservare l'“eccezione italiana” e salvaguardare il patrimonio di relazioni e solidarietà che costituisce da sempre un *asset* per il nostro Paese. Il valore di queste relazioni – non solo sociale ma anche economico – deve essere posto al centro delle decisioni politiche e ispirarne la produzione. Affinché venga preservato, però, oggi vi è anche bisogno di offrire a quanti animano tali relazioni, sospinti assai spesso esclusivamente dalla voglia di intraprendere e da un positivo vitalismo, punti di riferimento certi all'interno dello Stato, dei quali fidarsi e ai quali affidarsi nella durezza di una crisi che non molla.

fondazione **fMC** MAGNA CARTA

2014 Fondazione Magna Carta
Via Simeto, 64 • 00198 Roma
Tel.06-4880102 • Fax. 06-48907202
segreteria@magna-carta.it • www.magna-carta.it