



Chiamati a una comune visione sul futuro del Paese

di Luciano Violante

Professore ordinario di Istituzioni di diritto e procedura penale, Università di Camerino

È un luogo comune ricorrente che delle riforme si parli senza costrutto da circa trent'anni. Il dato temporale è indiscutibile, visto che la prima commissione per le riforme, presieduta da Aldo Bozzi, iniziò i suoi lavori nel 1983.

È meno vero che questo tempo sia trascorso inutilmente. Dagli anni Ottanta a oggi è stato riscritto l'intero Titolo V, relativo al rapporto tra Stato e Regioni, e sono state approvate altre ventidue riforme, alcune importanti: dall'abolizione dell'immunità parlamentare (1993) alla forma di governo delle Regioni (1999); dalla istituzione del semestre bianco (1991), per evitare che il Presidente della Repubblica possa sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato, alle nuove procedure di bilancio (2012); dal giusto processo (1999) alla garanzia delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici (2003); dal voto degli italiani all'estero (2000) alla sottoposizione dei ministri e del Presidente del Consiglio alla giurisdizione ordinaria (1989).

Tutti questi interventi hanno avuto come comune denominatore la "manutenzione" della Costituzione nel solco dei suoi principi fondamentali. Anche la riforma del Titolo V, apparentemente la più lontana dal quadro costituzionale originario, non ha cambiato radicalmente la forma dello Stato da centralizzata a federale, ma ha optato, come riconosce la maggior parte degli studiosi, per una forma "regionale" dello Stato che alcune sentenze della Corte Costituzionale si sono curate di indebolire a vantaggio di un neocentralismo razionalizzato.

L'idea del tempo trascorso inutilmente non è tuttavia priva di fondamento. Il vuoto di innovazione che caratterizza i nostri anni ha generato una tensione quasi spasmodica verso qualsiasi novità, a prescindere dal contenuto e dagli effetti. Si manifesta, inoltre, una fiducia esagerata nella funzione delle regole per ricostruire un nuovo ordine nella società, che invece dipende, prima che dalle regole, dai comportamenti di ciascuno di noi. Una terza componente, presente soprattutto nel centrodestra, non si riconosce, anche per ragioni ideologiche, nella Costituzione del 1948 e nei suoi principi e soprattutto non riconosce alla Costituzione quel carattere di legge fondamentale che è proprio a tutte le Costituzioni, costituiva del senso stesso della democrazia. Secondo questo orientamento si tratterebbe di una legge come le altre, che si può fare e disfare secondo le convenienze del momento. A questo pensiero si contrappongono energicamente coloro, presenti soprattutto nel centrosinistra, che conferiscono alla Costituzione un carattere sacrale e che, per la totale, ideologica sfiducia nei confronti dell'avversario, combattono qualsiasi intervento che vada oltre il maquillage.

Rispondere con intelligenza e tempestività

La questione costituzionale non si risolve con una guerra tra opposte ideologie e quella idea del tempo trascorso inutilmente rischia di delegittimare in modo definitivo tutti e tutto. Rispetto al passato si manifestano oggi mutamenti sociali di fondo cui il progetto politico deve rispondere con intelligenza e con tempestività. Il principale tra questi mutamenti è l'emergere di una "società dei cittadini", che chiede un proprio

protagonismo politico attraverso la contestazione dei partiti politici e la proposizione di forme di democrazia diretta. Il successo nel febbraio scorso del M5S e la grande astensione dal voto nelle elezioni amministrative di primavera hanno manifestato, da una parte, la speranza di un modo nuovo di fare politica e, dall'altra, la delusione verso chi aveva ottenuto un successo poi non investito nel governo del Paese. Resta comunque il fatto che la disillusione è grande e la domanda di democrazia diretta è altrettanto vasta.

Un tentativo di rispondere a questa domanda viene dalla riproposizione della tesi dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica. All'inizio, nella ipotesi presidenzialista proposta da Bettino Craxi negli anni Ottanta e poi sostenuta da Silvio Berlusconi nel decennio successivo, c'era la necessità di rendere il sistema politico più capace di decidere. Nella versione berlusconiana si affaccia inoltre la torsione verso forme di relazione diretta tra "popolo" e "capo". Oggi l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, secondo i suoi sostenitori, avrebbe acquisito una ulteriore motivazione: il Paese ha bisogno di una risposta che appaia in se stessa fortemente innovativa e che risponda alla domanda di partecipazione; chi è vero amico del popolo gli fa eleggere il Presidente della Repubblica. Questa argomentazione viene paradossalmente da quella stessa parte politica che nel 2006 ha tolto ai cittadini il diritto di eleggere direttamente 945 responsabili politici (tanti sono oggi i parlamentari) e ora vuol concedere loro il potere di sceglierne uno solo. Ma anche in questo caso il paradosso squarcia un velo. Il velo è quello dell'uso politico della Costituzione. Lo fece il centrosinistra quando nel 2001 si acconciò ad alcune stranezze nella attribuzione di poteri alle Regioni nell'intento di recuperare un rapporto con la Lega. Lo fece il centrodestra nella legislatura successiva quando riformò due terzi della Costituzione, senza proporre il presidenzialismo, al fine di rinsaldare il rapporto tra i diversi partiti della maggioranza del tempo (Forza Italia guadagnò i superpoteri del Presidente del Consiglio; Alleanza Nazionale il primato dell'interesse nazionale; la Lega il federalismo). Ne venne fuori un pasticcio bocciato dai cittadini nel referendum del 2006.

La società dei cittadini deve certamente avere più spazio; ma è illusorio pensare che questo spazio possa essere coperto con la concessione di un nuovo diritto elettorale. Il varco tra società e politica si è aperto non perché i cittadini non eleggono il Presidente della Repubblica, ma perché da anni la politica non dà ai cittadini le risposte che essi si attendono. Ed è per questo che la politica è vista da milioni di italiani come pura rendita. Tu politico, dice il cittadino, non hai alcun rapporto con me che non ti eleggo, prendi uno stipendio annuo di circa 60.000 euro netti e non mi dai i servizi che ti chiedo; perciò ti considero puro e semplice titolare di una rendita parassitaria. A questo punto il tema è come rispondere ai bisogni, attraverso nuove politiche e nuove forme di partecipazione diretta dei cittadini, e non attraverso una scorciatoia quale si rivelerebbe ora l'elezione diretta del Capo dello Stato. Lo stesso strabismo ha viziato e vizia la polemica sui cosiddetti costi della politica. Parlamento *in primis* e poi altre grandi istituzioni hanno tagliato e di molto le retribuzioni e hanno cancellato i privilegi. Ma adesso devono rispondere alla domanda di serenità civile e di stabilità politica. Il problema che pongono i cittadini è questo e si risolve con scelte strategiche, non con autoflagellazioni né con astuzie.

Il presidenzialismo, come negli USA, e il semipresidenzialismo, come in Francia, sono certamente soluzioni democratiche e vanno discussi senza pregiudizi. Gli argomenti contrari non sono ideologici, né dettati da bigottismo costituzionale. Innanzitutto il passaggio dal parlamentarismo al presidenzialismo o al semipresidenzialismo richiederebbe la riscrittura di tutta la seconda parte della Costituzione e l'approvazione di circa 15 leggi di sostegno, dalla disciplina della RAI all'uso dei mezzi di comunicazione in campagna elettorale, dal conflitto di interessi al finanziamento delle campagne elettorali, dai requisiti per l'elettorato passivo al sistema elettorale. Probabilmente non esistono le condizioni politiche per un programma così impegnativo.

Questa opzione appare inadatta al nostro Paese anche per alcune ragioni di merito. I sistemi a elezione diretta del Presidente della Repubblica non hanno un arbitro legittimato a risolvere i conflitti tra le parti politiche perché quel presidente è egli stesso una parte del conflitto politico e non può perciò rivestire i panni dell'arbitro. Conseguentemente i sistemi presidenziali sono rigidi e quindi inclini a spezzarsi o a richiedere estenuanti mediazioni per uscire dalle difficoltà, come dimostrano i problemi attuali di Obama e di Hollande. In quei sistemi, inoltre, può accadere che uno dei rami del parlamento abbia una maggioranza diversa da quella che ha espresso il presidente. Accade ora negli Stati Uniti con la Camera dei rappresentanti a maggioranza repubblicana ed è accaduto più di una volta in Francia. Il rischio di conflitti paralizzanti è molto alto.

Peraltro il nostro parlamentarismo non è il migliore dei mondi possibili. Va rafforzato il Governo in Parlamento e nel Governo va rafforzata la figura del Presidente del Consiglio, conferendogli, ad esempio, a determinate condizioni, il potere di chiedere e di ottenere lo scioglimento della Camera (l'unico ramo del Parlamento legittimato a dargli e togliergli la fiducia). Potrebbe essere opportuno inoltre ampliare considerevolmente la base elettorale del Presidente della Repubblica e stabilire che se, dopo la terza votazione, nessun candidato è eletto, si possa passare al ballottaggio tra i primi due.

La domanda di partecipazione diretta può trovare adeguata risposta in una diversa disciplina dei referendum e delle proposte di iniziativa popolare, nel coinvolgimento diretto dei cittadini nelle grandi scelte infrastrutturali che graverebbero sul loro territorio, come avviene in Francia attraverso il *débat publique*, e attraverso altre analoghe misure.

Chiudere la fase della costruzione del nemico

Per cambiare così a fondo occorre uno spirito adatto. Le grandi scelte strategiche, che costruiscono le premesse per il futuro, non può farle un Paese che è alla continua caccia del nemico. Craxi, Berlusconi, i "comunisti", i "tecnici", i "politici", l'Europa, le Regioni, la Magistratura, Grillo, l'Euro: il catalogo dei nemici negli ultimi trent'anni è infinito. Ogni volta si è dato in pasto all'opinione pubblica non una soluzione, ma un responsabile; in infiniti talk show ci si è accapigliati non sulle soluzioni ai problemi, ma sulle responsabilità per i danni. Lo strano Governo che ci ritroviamo, un'alleanza tra "nemici", può aprire la fase della ricerca della soluzione e chiudere quella della costruzione del nemico. La condizione è che si dica la verità.

La verità in Europa consiste nella fuga della sovranità finanziaria dagli Stati nazionali verso l'Unione Europea. L'istituzione del cosiddetto semestre europeo ha messo le politiche di bilancio dei singoli Stati, specie quelli più indebitati e con minore reputazione, nelle mani delle autorità europee sia nella fase preventiva, di impostazione, che in quella successiva, di controllo. I cittadini e molti commentatori non colgono le conseguenze pratiche di questa perdita di sovranità e continuano a chiedere al governo centrale quello che il governo centrale non ha più. Gli anni Ottanta, della finanza giocosa, sono finiti da un pezzo, ma le nostalgie sono dure a morire. Le risorse oggi disponibili servono per galleggiare; per solcare le onde serve altro. Se il problema principale è avere più risorse, per questo obiettivo dobbiamo vincere la sfida della competitività attrattiva: essere competitivi per attrarre investimenti, risorse finanziarie, intelligenze, coraggio. La globalizzazione finanziaria ha reso volatili i capitali finanziari (c'è una enorme liquidità nel mondo) che si collocano dove ci sono maggiori condizioni di redditività e di sicurezza complessiva e fuoriescono dai Paesi dove queste condizioni mancano o sono messe in discussione. Anche un bambino capirebbe che dobbiamo liberarci dai nostri fantasmi: la caccia al nemico di turno, il tiro sul governo in nome della instabilità permanente, la promessa di soluzioni più dannose del male che vorrebbero riparare (penso, ad esempio, all'abolizione dell'ICI che ha privato i Comuni della possibilità di rispondere ai bisogni dei cittadini meno abbienti).

Rendere attrattivo il nostro Paese per le intelligenze e per gli investimenti deve costituire uno dei principali obiettivi delle riforme costituzionali. La fuga degli investimenti dal nostro Paese e il calo del PIL sono in buona misura dovuti al malessere di interi settori della economia produttiva, stressati dalla sovrapposizione di discipline statali, regionali, locali, europee, soprattutto in materie essenziali come l'energia, l'urbanistica, l'edilizia, l'infrastrutturazione del territorio, la disciplina delle attività agricole. Non può attrarre investimenti un Paese che impiega due mesi per fare un governo perché ha una legge elettorale bislacca; ha due Camere elette con sistemi diversi che devono dare entrambe la fiducia; ha un procedimento legislativo senza qualità, lungo, farraginoso e complesso; è riuscito ad approvare leggi di bilancio fatte di un articolo con più di 600 commi; fa pagare alle imprese costi amministrativi per 70 mld di euro; per l'incertezza del diritto, conferisce un potere spropositato alle magistrature e rende imprevedibili le conseguenze giuridiche dei comportamenti dei privati e delle imprese. Il nodo da sciogliere non è quindi un'astratta competizione tra presidenzialismo e parlamentarismo o tra dissacratori e bigotti della Costituzione.

Le grandi forze sono chiamate tutte a una comune visione sul futuro del Paese: in Europa, con l'euro, con un rapporto tra potere pubblico e cittadini fondato reciprocamente sul principio della fiducia e della responsabilità che sostituisca il principio vigente della sfiducia e della irresponsabilità. Il pubblico consuma risorse che non produce e ha il dovere di darsi regole e obiettivi che rendano l'essere pubblico non una rendita ma

un servizio. Le grandi forze non sono solo i partiti, che, pur malmessi, costituiscono tuttora l'ossatura delle istituzioni politiche; sono anche i sindacati, le forze della cultura, le forze della produzione. Quali di questi soggetti aspirano concretamente a proporsi come forze direttrici sul piano politico e della distribuzione del potere sfuggendo a un antagonismo fine a se stesso? E come si raccordano i poteri forniti di legittimazione democratica a quelli privi di questa legittimazione: i mercati, le tecnocrazie, le magistrature, la BCE e la Commissione Europea? Le riforme devono disegnare il campo, ma sono poi le forze materiali che su quel campo devono collocarsi e interagire, capaci di comprendere che essere classi dirigenti non è un privilegio, ma una responsabilità.

Responsabilità è la parola chiave in questa fase politica: vuol dire ricostruire legami civili nella società e riformare in Parlamento la Costituzione, avendo a mente il benessere di chi verrà dopo di noi.