

---

*per la politica*  
**Idee**



---

*Rassegna mensile dei periodici di cultura politica*

LUGLIO 2013



CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO STAMPA

Testata	Titolo	Pag.
<b>ATTUALITÀ POLITICA</b>		
AREL Colimberti Marianonietta	<i>Int. a Letta Enrico: "OGGI È ALLA PROVA LA GENERAZIONE NATA DOPO GLI ANNI SESSANTA"</i>	1
AREL Colimberti Marianonietta	<i>Int. a Parisi Arturo: "IL TEMPO È PASSATO E IL PAESE È CRESCIUTO. MA I PARTITI NON SE NE SONO ACCORTI"</i>	4
AREL Mosca Alessia	<i>CONCILIAZIONE, ESISTE ANCHE IL "PIANO C"</i>	9
RDP Balistreri Antonio Giuseppe	<i>IL FENOMENO BEPPE GRILLO TRA RAZIONALITÀ TECNICA E RAPPRESENTAZIONE MITICA</i>	14
AREA Rampelli Fabio	<i>UN'ALTRA ITALIA È POSSIBILE</i>	17
AREA Polito Antonio	<i>DOPO BERLUSCONI: IL FUTURO DEL CENTRODESTRA</i>	18
MICROMEGA D'arcais Paolo Flores/Landini Maurizio	<i>IL FUTURO DELL'ALTRAPOLITICA</i>	19
CARAVELLA Bondi Sandro	<i>CHI COMANDA IN ITALIA</i>	48
AREA Navarra Simone J.	<i>TORTORA: INGIUSTIZIA DI STATO</i>	50
<b>RIFORME ISTITUZIONALI</b>		
MONDOPERAIO Violante Luciano	<i>L'IMPORTANZA DELL'ARBITRO</i>	52
AREL Bassu Carla	<i>IMPERATIVO 2013: METTERE ORDINE NEL DISORDINE COSTITUZIONALE</i>	55
IL REGNO Ceccanti Stefano	<i>LA FORMA DI GOVERNO</i>	62
MONDOPERAIO Pasquino Gianfranco	<i>ELOGIO DELL'IMITAZIONE</i>	67
MONDOPERAIO Lippolis Vincenzo	<i>IL RUOLO DEL GOVERNO</i>	71
MONDOPERAIO Cheli Enzo	<i>SCORCIATOIE CHE NON SERVONO</i>	74
MONDOPERAIO Marconi Pio	<i>LE ANOMALIE ITALIANE</i>	78
ALTERNATIVE PER IL SOCIALISMO Bertinotti Fausto	<i>IL REVISIONISMO COSTITUZIONALE E LA RIVINCITA DELLE ÉLITES</i>	84
ALTERNATIVE PER IL SOCIALISMO Azzariti Gaetano	<i>IL PRESIDENZIALISMO E I VALORI DELLA DEMOCRAZIA ITALIANA</i>	95
ALTERNATIVE PER IL SOCIALISMO Dogliani Mario/Pallante Francesco	<i>SULL'ATTUALE FORMA DEL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE ( E SUI PRESUPPOSTI DELLA SOPRAVVIVENZA DEL REGIME PARLAMENTARE)</i>	100
RDP Guzzetta Giovanni	<i>UN PRESIDENTE AL LIMITE. REGIME PARLAMENTARE E PRESIDENZIALIZZAZIONE DEL CAPO DELLO STATO</i>	112
RDP Ventura Sofia	<i>UN PRESIDENTE ELETTO DAL POPOLO PER CAMBIARE I PARTITI E RIFORMARE IL SISTEMA POLITICO</i>	116
<b>PARLAMENTO E ISTITUZIONI</b>		
I QUADERNI DELLA COMMISSIONE Alesse Roberto	<i>EDITORIALE</i>	119
I QUADERNI DELLA COMMISSIONE Andreutto Dario	<i>FOCUS SULL'ATTIVITÀ PARLAMENTARE</i>	121
<b>IL WEB, LA SICUREZZA E LA PRIVACY</b>		
FORMICHE Minniti Marco	<i>COME SI DIFENDE LA DEMOCRAZIA</i>	123
FORMICHE Rigoni Andrea	<i>SICUREZZA, INDIETRO NON SI TORNA</i>	125
FORMICHE Sabella Giuseppe	<i>Int. a Norquist Grover: MENO TASSE, PIÙ PRIVACY</i>	127
VITA E PENSIERO Colombo Fausto	<i>LA DEMOCRAZIA IN RETE, FRA POLITICA E MILLENARISMO</i>	129

Testata	Titolo	Pag.
<b>ECONOMIA E AMBIENTE</b>		
AREL Treu Tiziano	<i>SINDACATI E ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI: TENUTA ORGANIZZATIVA E PERDITA DI RUOLO</i>	136
I QUADERNI DELLA COMMISSIONE Romano Paolo	<i>Int. a Angeletti Luigi: "LA CRESCITA? PARTIAMO DAI TAGLI ALLA POLITICA E DALLA RIDUZIONE DELLE TASSE SU LAVORO E PENSIONI"</i>	157
I QUADERNI DELLA COMMISSIONE Romano Paolo	<i>Int. a Martone Michel: È STATO UN ONORE SERVIRE IL MIO PAESE MA ADESSO TORNO A INSEGNARE</i>	160
AREL Madia Marianna	<i>GENERATION JOBLESS, UN DRAMMA NON SOLTANTO ITALIANO</i>	163
CARAVELLA Abrignani Ignazio	<i>TURISMO, RISORSA STRATEGICA</i>	167
FORMICHE Atelli Massimiliano	<i>UN RIFORMA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE</i>	170
FORMICHE Realacci Ermete	<i>UNA CURA CONTRO LA SINDROME NIMBY</i>	172
FORMICHE Giorgianni Francesco/Samoggia Zerbetto Michele	<i>PERCHÉ UNA LEGGE, DA SOLA, NON BASTA</i>	174
FORMICHE Clini Corrado	<i>GMG E AMBIENTE, IL BINOMIO DI RIO</i>	176

Numero chiuso il 30 luglio 2013

## «OGGI È ALLA PROVA LA GENERAZIONE NATA DOPO GLI ANNI SESSANTA»

Intervista con Enrico Letta  
di Mariantonietta Colimberti

*Il governo Monti ha agito in condizioni di emergenza e ha fatto sì che la superassimo. Senza quell'azione – durissima ma purtroppo necessaria – l'Italia non sarebbe fuori dalla procedura per deficit eccessivo dell'Unione europea.*

*Forse l'incarico per il quale mi sono sentito personalmente meno pronto è stato quello di ministro dell'Industria. Ricordo con particolare riconoscenza e nostalgia Fabio Gobbo, allora a capo della mia segreteria tecnica.*

**Viste le circostanze, mi sembra inevitabile aprire questa intervista con un riferimento personale. Quando abbiamo messo in cantiere il numero sul caos eri il direttore di questa rivista. Avresti mai immaginato che qualche mese dopo avresti rilasciato questa intervista da Palazzo Chigi?**

Certamente no. Il risultato elettorale, l'incertezza della fase immediatamente successiva, la difficoltà di trovare una soluzione sostenibile in tempi rapidi: nulla lasciava presagire in quei giorni un esito di questo genere. Del resto, come ho più volte ribadito, ho creduto e mi sono impegnato fino in fondo per un governo diverso. Un esecutivo di centrosinistra guidato da Pierluigi Bersani. Ciò non toglie, naturalmente, che io viva oggi questa esperienza con una grandissima determinazione a fare bene. È un onore servire il proprio paese. Ed è un onore di cui avverto tutta la responsabilità, a maggior ragione in una stagione così drammatica, di disagio e fatica, per l'Italia e per gli italiani.

**È il caos che ti ha portato qui?**

È la nomina del capo dello Stato che mi ha portato qui, che mi ha portato a proporgli una squadra di governo alla quale il Parlamento, condividendone il programma, ha accordato la fiducia. È la Costituzione che ha guidato il percorso, sia pure in una situazione eccezionale e molto diversa da quella per la quale, come dicevo, mi ero battuto in campagna elettorale. Questo per sottolineare come, in un frangente politico particolarmente complicato, non sono comunque stati il caos e il disordine a determinare gli sviluppi. Pur di fronte a un risultato elettorale complesso, a un quadro parlamentare incerto anche perché frutto di leggi elettorali diverse per due Camere che hanno invece le stesse funzioni, l'impianto costituzionale ha tenuto. Il che non vuol dire che non vada migliorato, anzi. Per questo abbiamo subito avviato un percorso di riforme istituzionali alla cui riuscita in tempi certi ho espressamente legato la sorte di questa esperienza di governo.

**Il caos attuale della politica italiana è colpa solo della legge elettorale?**

Il Porcellum è un *monstrum* che non garantisce né rappresentanza, né governabilità. Una vergogna, peraltro a rischio di incostituzionalità, che va superata al più presto. Mi sono impegnato a farlo dinanzi al Parlamento. Ciò detto, non dobbiamo

cercare scorciatoie e cadere nell'errore di considerare la legge elettorale la causa unica di tutti i mali della politica italiana. È un abito – informe, slabbrato, da sostituire – su un corpo che, però, anch'esso sempre di più svela la propria inadeguatezza e pesantezza rispetto alle trasformazioni della società italiana e, dunque, anche dell'elettorato. Penso all'insostenibilità del bicameralismo paritario, penso al numero eccessivo di parlamentari, penso alle ingessature della nostra democrazia decidente. Riassumendo: il caos è ingenerato anzitutto da un sistema non all'altezza delle sfide con le quali un paese come l'Italia deve oggi misurarsi. Tanto più dopo vent'anni di bipolarismo muscolare e inconcludente che ha inibito ogni serio tentativo di riforma.

**Il governo tecnico di Monti è arrivato per evitare che l'Italia cadesse nel baratro. Col senno di poi e prescindendo da eventuali ambizioni personali, peraltro in quel momento non collegabili a quegli eventi, non pensi che sarebbe stato meglio andare al voto?**

No, resto convinto dell'opportunità di quella scelta. E resto convinto che il paese fosse effettivamente a un centimetro, a un millimetro, dal baratro. Non enfatizzerò mai abbastanza la convulsione di quei giorni, lo *spread* alle stelle, l'attacco speculativo sui mercati. Il governo Monti ha agito in condizioni di emergenza e ha fatto sì che la superassimo, l'emergenza. Senza quell'azione – durissima ma purtroppo necessaria, date le condizioni – oggi, ad esempio, l'Italia non sarebbe fuori dalla procedura per deficit eccessivo dell'Unione europea.

**C'è più caos nella politica italiana o nel Pd? E quale ti appare più risolvibile?**

Quello del Pd è un progetto straordinario, unico, che in questi anni però ha vissuto troppi *stop and go*: giorni esaltanti sporcati da delusioni amare, docce fredde solo parzialmente ricompensate da formidabili occasioni di partecipazione e democrazia. Certamente, quanto avvenuto per l'elezione del Presidente della Repubblica, lo scorso

aprile, costituisce a mio parere un punto di non ritorno. Si sono messe a repentaglio le nostre stesse ragioni fondative, si è contaminato un momento solenne come la scelta della prima carica dello Stato con piccole contese interne o calcoli personalistici. Confido che l'esperienza serva a tutti come monito. Così come confido che la partita congressuale alle porte si riveli aperta, franca, costruttiva. Il Partito Democratico – per la sua stessa fisionomia di grande e plurale forza riformista – può e deve essere un elemento di stabilità della politica italiana, non un catalizzatore del caos e della frammentazione.

**Nelle situazioni di caos bisogna mettere ordine, ma dopo il caos di solito l'ordine non è mai quello di prima. Il momento politico-istituzionale attuale può essere foriero di qualcosa di nuovo?**

Sì, se per "qualcosa di nuovo" s'intende un approccio diverso, meno bellicoso, al confronto tra parti. Questo governo riunisce esponenti di formazioni che negli scorsi anni si sono fronteggiate aspramente, senza produrre nel complesso un gran bello spettacolo. Colpa dei nostri limiti, ma anche delle regole del gioco e del contesto nel quale si è svolto il confronto: un impianto costituzionale architettonicamente splendido, ma da ammodernare, un po' come certi nostri stadi. C'è bisogno di rizollare un terreno di gioco appesantito da troppe battaglie e di regole che favoriscano la fluidità del confronto e la certezza del risultato.

**Se il governo dura e la maggioranza Pd-Pdl si consolida, escludi che possa esserci un rimescolamento (e dunque una ridefinizione) nei partiti?**

Ho detto e ripetuto molte volte che il mio è un governo d'eccezione. Perché eccezionale era la paralisi nella quale era precipitato il sistema istituzionale e politico con l'impasse del voto per il capo dello Stato. Una paralisi dalla quale ci ha sollevato, da ultimo, solo l'intervento del presidente Napolitano. Ciò che auspico – conclusa l'esperienza di questo governo – è che la democrazia italiana possa ritornare a un sistema dell'alternanza normale, di stampo europeo, lasciandosi però alle spalle le incrostazioni di una conflittualità permanente che ha bloccato il paese e nei fatti condizionato la qualità del confronto, la capacità amministrativa, il raccordo tra politica e pubblica opinione.

**Parliamo degli obiettivi del tuo governo: quali sono quelli prioritari? Dal giorno del discorso programmatico a oggi è cambiato qualcosa? Ti sembrano più vicini o più lontani?**

È trascorso troppo poco tempo per ritrarre

eventualmente gli obiettivi. Non posso dunque che confermarli, forte anche del percorso fatto in queste settimane. Alla lotta alla disoccupazione giovanile – la nostra prima priorità – stiamo dedicando ogni sforzo, ogni colloquio, ogni incontro con i leader europei. Mi pare che la direzione sia tracciata, sia a livello nazionale sia in sede europea e internazionale.

**Sia nelle tue iniziative politiche precedenti all'incarico di governo sia da presidente del consiglio hai molto insistito sul ricambio generazionale. È un facile slogan o ritieni che i giovani in quanto tali siano portatori di contenuti positivi per migliorare la nostra società? E se sì, quali?**

Penso da sempre che i giovani siano portatori di enzimi positivi. Lo so: se ne discute ormai da anni, con accenti e stili diversi, ma sempre in funzione di un rinnovamento complessivo della classe dirigente di questo paese. Ora, almeno nella politica, un primo rinnovamento c'è stato. Una generazione – quella nata dopo gli anni Sessanta – è alla prova. Sono orgoglioso che il mio governo sia espressione di questo ricambio, ma sono altrettanto consapevole che il rinnovamento non può essere letto solo sotto la lente anagrafica. L'enzima è tale se accelera la modernizzazione dell'Italia, oltreché se incoraggia un cambiamento di approccio, anche culturale, ai processi economici e sociali. L'enzima è tale se immette ossigeno nel sistema. In caso contrario, il ricambio è solo *maquillage*.

**Quale mancato obiettivo considereresti il fallimento più grande?**

Non dare risposte concrete, tangibili, alla vergogna della disoccupazione dei giovani in Italia. Milioni di aspettative infrante: una generazione intera lasciata sulla graticola di un cambiamento perennemente annunciato, mai arrivato. Mi sono scusato, a nome della politica, per questa dissipazione di energie, competenze, speranze. Credo fermamente che non possiamo più permetterci di fallire. C'è in gioco il futuro del paese.

**Ti ha gettato nel caos – nel senso del panico che coglie quando arriva un evento inaspettato sia pure positivo – il diventare ministro la prima volta, quando dopo appena un anno sei stato nominato all'Industria o il 24 aprile di quest'anno (anzi il 23 sera, se è vero quanto racconta qualche collega ben informato)?**

Tre sensazioni effettivamente molto diverse tra loro. Alle Politiche comunitarie, insieme alla sorpresa, c'era senza dubbio molto entusiasmo, anche perché si trattava di una materia che avvertivo di poter maneggiare con cognizione di causa. Forse l'incarico per il quale mi sono sentito personalmente meno

pronto è stato, invece, quello di ministro dell'Industria. Ma ricordo con particolare riconoscenza, e nostalgia, il supporto costante e prezioso del professor Fabio Gobbo, allora a capo della mia segreteria tecnica. Quanto a Palazzo Chigi, certo di grande ausilio per me si sta rivelando l'esperienza da sottosegretario alla Presidenza del Consiglio fatta dal 2006 al 2008 al fianco di Romano Prodi.

### **C'è caos anche in Europa?**

C'è crisi in Europa. E la crisi reca con sé caos, disillusione, rabbia. Soprattutto, in questi anni ha ingenerato una profonda e radicata disaffezione nei confronti delle istituzioni comunitarie. È questo il pericolo che mi preoccupa maggiormente: l'erosione della fiducia nei confronti del progetto dell'integrazione. Si tratta di una tendenza che abbiamo il dovere categorico di provare a invertire. Ribadendo, in tutte le occasioni e in tutte le sedi, che senza Europa l'Italia non ha futuro. Così come non hanno futuro gli altri paesi europei, anche quelli che meglio sembrano aver risposto alla crisi.

### **Se avessi una bacchetta magica e potessi risolvere un solo grande problema dell'umanità e uno del nostro paese cosa faresti?**

Gli Stati Uniti d'Europa. Subito. E sarebbe la risposta più ambiziosa sia a un grande problema dell'umanità sia a un grande problema dell'Italia. Il punto è che la bacchetta magica, sfortunatamente, non ce l'ha nessuno. E un obiettivo così alto – certamente l'unica nobile idealità appannaggio delle nostre generazioni dopo la fine rovinosa delle ideologie – va perseguito passo dopo passo, con molta costanza e altrettanta perseveranza.

## «IL TEMPO È PASSATO E IL PAESE È CRESCIUTO. MA I PARTITI NON SE NE SONO ACCORTI»

Intervista con Arturo Parisi  
di Mariantonietta Colimberti

*Come nel campo della demografia un giorno ci volteremo indietro e d'improvviso ci scopriremo definitivamente invecchiati oltre ogni misura.*

*È evidente come le primarie vadano affermandosi, assieme alla elezione diretta dei sindaci, come l'istituto che più di tutti ha contribuito a rinnovare la nostra democrazia.*

*Mai come ora si è dato che in tanti ogni giorno leggessero, scrivessero e discutessero della cosa pubblica, come capita oggi sulla rete e dintorni.*

*Non so se gli attuali capipartito siano della casa degli antichi partiti gli eredi o soltanto gli ultimi inquilini, se siano affettivamente legati al lascito dei padri o solo interessati a lucrare gli affitti.*

*Credo che dovremmo essere grati a Grillo, perché con la sua provocazione ha portato alla superficie una vitalità troppo a lungo repressa dentro il guscio della vecchia rappresentanza.*

### **Partiamo dal caos, analizzando soprattutto il caos politico, la frammentazione, il "chi rappresenta chi".**

A stare alle parole dovremmo dire che all'inizio sta il *khaos* e avremmo detto molto, se non addirittura tutto. Sta all'inizio di ogni ordine come rottura dell'ordine precedente. Sta all'inizio e alla fine come domanda di un nuovo inizio. Pur senza chiedere alle parole più di quel che esse possono dare, se la parola è per noi il primo modello della realtà che evoca, il concetto che la governa, che la descrive e nel contempo la prescrive, conviene per un momento tornare ad essa.

Disordine ha infatti oggi per noi solo una connotazione negativa. Rivisitato all'inseguimento del suo significato primo di fessura e fenditura *khaos* può invece mostrare una connotazione positiva. Se fessura infatti può significare voragine, un abisso che minaccioso ci chiama e ci insidia, fessura può essere anche spazio che si apre alla nostra ricerca. Non una assenza e una fine, ma innanzitutto una presenza e un inizio. Non una disgrazia ma una opportunità. Dipende da dove guardiamo a questa fessura. La fenditura che dall'esterno può apparire come frammentazione e distruzione di una forma ordinata, appare dall'interno a chi di quell'ordine si sente ed è prigioniero come una fessura che apre un varco alla liberazione.

Passando alla politica e alla crisi attuale, è su questo crinale che va a mio parere indagata la relazione tra rappresentanza e rappresentato. È infatti indiscutibile che la frammentazione della rappresentanza è da più di un trentennio la spia e l'indice più visibile della trasformazione e della crisi del nostro sistema. Nonostante gli indicatori empirici siano a questo proposito come sempre arbitrari e perciò discutibili, mi sembra infatti difficile negare la tendenza, almeno sul piano dell'offerta politica, alla moltiplicazione delle proposte politiche come esito della frammentazione delle proposte preesistenti.

È, questo, un processo da tempo inarrestato anche se non automaticamente un processo lineare. Se la moltiplicazione delle proposte di rappresentanza non si traduce in una equivalente frammentazione della rappresentanza questo è infatti dovuto agli effetti

che la normativa elettorale produce sia sulla capacità della proposta di rappresentanza nel raggiungere i rappresentati, sia nella capacità della loro risposta di intercettare la proposta.

Nonostante la normativa diretta a contrastare la moltiplicazione delle proposte e la traduzione delle risposte in rappresentanza istituzionale, la frammentazione resta il dato che meglio descrive lo stato presente del nostro panorama politico. E tuttavia, per quanto si cerchi di incanalare la domanda frammentata e di articolare l'offerta in modo da facilitare l'incontro tra di esse, la sfasatura tra la rappresentanza e il rappresentato resta rilevante. Una quota crescente di cittadini finisce infatti per fuoriuscire dai canali della rappresentanza, non trovando nelle proposte di rappresentanza una offerta capace di motivare la propria risposta e giustificare la propria partecipazione.

Per far riferimento all'esempio più recente valga per tutti la scheda sottoposta ai cittadini al primo turno delle ultime elezioni al Comune di Roma, a cominciare dalla sua stessa lunghezza: 1 metro e 20 centimetri. Una misura mai raggiunta in passato. E tuttavia una misura necessaria a dar conto delle proposte di rappresentanza scese in campo: 19 candidati sindaco (residui dai 22 che si erano offerti in prima istanza), 40 liste (delle 62 che si erano presentate al primo vaglio), quasi 1800 candidati (nonostante il migliaio perso per strada) per i 48 posti di consiglieri capitolini. E nonostante un numero così ampio di proposte solo il 51% degli elettori che riconosce tra esse una propria. E solo l'11% è tra gli elettori l'aggregato più numeroso di quelli che hanno condiviso la stessa scelta partitica, in questo caso quella per il Pd, che tra i frammenti è di certo il più grande.

### **È più la società italiana ad essere nel caos o la politica?**

Tutte e due. Il disordine, la destrutturazione dell'ordine esistente, quello che abbiamo convenuto di chiamare *khaos*, lo stesso che prima misuravamo a partire dalla frammentazione, va infatti sviluppandosi su ambedue i versanti: quello della proposta e quello della risposta, quello della domanda e quello dell'offerta, quello che proviene dalla rappresentanza

politica e quello che viene dai rappresentati. Ma si sviluppa sui due versanti con modalità, tempi e intensità diverse. È a causa di questa sfasatura che il magma che proviene dalla società e fuoriesce dalle fenditure che si vanno aprendo nel vecchio guscio della rappresentanza tradizionale non si incontra con le proposte di rappresentanza che vengono dalla cosiddetta "politica". E questo capita nonostante la frammentazione della "politica" non sia minore di quella della società.

È per questo, mi si consenta l'immagine, che, il magma sociale dilaga fuori dal sistema della rappresentanza e non raggiunge quindi le istituzioni. Un dilagare che si esprime innanzitutto nella crescita costante delle astensioni che continua inarrestata ormai da decenni. È così accaduto che l'Italia che in passato occupava tra i paesi democratici le prime posizioni nella graduatoria della partecipazione ha ormai raggiunto e superato i livelli di paesi come gli Stati Uniti che un tempo denunciavamo a noi inferiori solo grazie alla nostra ignoranza. Chi ha studiato il comportamento elettorale sa infatti da sempre quanto diverso sia il costo del votare nei due paesi, favorito oltre ogni misura in Italia e scoraggiato negli Usa, e quanto fuorvianti siano perciò i confronti al riguardo. È tuttavia, come è durato il mito della nostra Costituzione come "la più bella del mondo", così troppo a lungo la favola della superiorità democratica italiana ha resistito nel tempo certo, come dicevo, per ignoranza ma soprattutto per l'interesse a indicare l'esperienza nord-americana come a noi inferiore e contrastare allo stesso tempo l'appel di quell'ordinamento politico ed elettorale imputandolo come causa di quella inferiorità. Il risultato di questa lunga ignoranza ha così coperto questo dissanguamento crescente e ininterrotto della nostra democrazia. Ad ogni elezione l'attenzione al fenomeno dura per poche ore della mattina del lunedì fino a quando nel pomeriggio i dati dell'affluenza sono messi a tacere da quelli sul dato partitico.

A cinque punti alla volta, con balzi un tempo considerati ognuno in sé straordinario, stiamo smarrendo di vista l'enorme perdita che si è accumulata nel tempo allontanandoci dalle vette del mitico passato. Come nel campo della demografia rischiamo così che un giorno ci volteremo indietro e d'improvviso ci scopriremo definitivamente invecchiati oltre ogni misura.

**Da che cosa dipende la sfasatura, il disallineamento tra il disordine, diciamo pure il *khaos*, che è cresciuto nella proposta politica e in quello cresciuto della risposta della società?**

Dal fatto che la politica e l'infrastruttura dei partiti, con le strutture ad essa coordinate come i sindacati, continuano ad essere segnate dalle fratture del Novecento, quelle descritte magistralmente una volta per tutte dal politologo norvegese Stein Rokkan, a cominciare dalla frattura di classe e da quella

religiosa. Mentre lo stesso non è capitato nella società, dove le fratture tra le vecchie appartenenze, pur non del tutto svanite, hanno perso la salienza che avevano in passato scomponendosi e ridefinendosi col mutare della struttura di classe e delle credenze religiose. A causa di fattori interni che vanno disarticolando le strutture partitiche e ridefinendo i legami con le organizzazioni ad esse un tempo collaterali, il ceto politico cerca di intercettare i cambiamenti della società ma ci riesce sempre meno. Questo è in gran parte a causa della separatezza e della autoreferenzialità prodotta e consentita dai privilegi e dal potere assicurato a chi è insediato nel sistema istituzionale preesistente.

L'incapacità nell'assolvere alla funzione di rappresentanza priva così di giustificazione e legittimazione il ceto politico e rende quindi sempre più insopportabile il costo della intermediazione partitica. Da qui l'avviarsi di un giro vizioso che vede la "politica" prima contestata per il suo potere di troppo superiore a quello ritenuto legittimo, e per recuperare la legittimità perduta costretta poi a riconoscere questa delegittimazione e a cederne ogni volta una parte. Il fatto che questi riconoscimenti e questi cedimenti siano nelle parole di troppo superiori che nelle azioni, alimenta tuttavia la contestazione che voleva placare. Soprattutto in un contesto come quello della crisi economica attuale, che accentua ulteriormente il costo relativo della intermediazione politica. Minacciata dai latrati dei cani che non riconoscono l'antico padrone, la classe politica allunga prima il passo, e poi terrorizzata comincia a correre, con il rischio di eccitare quelli che voleva placare e finire azzannata se non proprio sbranata.

### **Le primarie non creano caos ulteriore?**

Certamente. Sia sul fronte della proposta che su quello della risposta. Ma come potrebbe essere altrimenti? Ecco un esempio puntuale di quanto andavamo dicendo. A causa della contestazione della legittimità ad esercitare il tradizionale potere di cooptazione dei titolari alle cariche pubbliche, l'oligarchia politica ha nelle forme subito l'introduzione di questo istituto riconoscendo a parole in esso la capacità di colmare il gap di legittimazione che si era prodotto. Nei fatti ha invece fin dall'inizio cercato di piegarlo all'interesse a conservare nelle sue mani il massimo del potere di cooptazione preesistente, riducendo le primarie a un voto confermativo di decisioni già adottate e contemporaneamente ad una occasione di celebrazione della forza del partito e di propaganda di partito.

Dei modi e degli strumenti di questa manipolazione mi limito a citare i titoli. Innanzitutto, le ripetute discussioni sul se, sul modo e sul quando delle primarie, su chi abbia titolo a votare e chi a candidarsi. Le polemiche, poi, sulle procedure che riguardano le cariche pubbliche e quelle per le cariche di partito. Infine, lo svolgimento dei processi reali di selezione dei candidati, e tra essi di quello predestinato

alla vittoria.

Il risultato è comunque che in ognuno di questi passaggi è più facilmente riconoscibile il *khaos* e il disordine che il loro contrario. All'interno della classe politica che ha fatto finora delle primarie una occasione privilegiata delle contese

interne. Tra i cittadini che dopo aver riconosciuto per un giorno questo strumento come una espansione della democrazia, si ritraggono poi delusi nella protesta e nella astensione di fronte al tradimento del loro voto. E tuttavia dentro questo *khaos*, attraverso queste fessure, queste fenditure vediamo uscire il magma della vita che da fuori appare solo come distruzione, ed è invece da dentro una liberazione.

È infatti evidente come le primarie vadano affermandosi, assieme alla elezione diretta dei sindaci, come l'istituto che più di tutti ha contribuito a rinnovare la nostra democrazia. Questo è avvenuto in particolare proprio nelle elezioni locali dove appunto primarie ed elezione diretta si sono chiamate e rafforzate l'un l'altra. Muovendo dal gennaio 2005, quando con la scelta di Vendola a candidato del centrosinistra in Puglia fu anticipata l'applicazione della normativa pensata per le prime primarie strappate ai capipartito per dare alla candidatura di Romano Prodi una legittimazione fondata su un voto popolare, il processo di istituzionalizzazione del nuovo istituto non si è mai interrotto.

Certo, fino a quando le primarie non si saranno stabilmente affermate al livello centrale e diffuse in tutti i contesti, e fino a quando non si saranno estese dal centrosinistra anche al centrodestra, il processo non potrà dirsi concluso. E inevitabilmente la lotta e la resistenza al riguardo continueranno ad aggiungere *khaos* al *khaos*, ma un *khaos*, ripeto, creativo, che annuncia in modo sempre più evidente un *nomos* nuovo.

**Da Ruffilli, "cittadino arbitro" ai "portavoce" di Cinquestelle, che modello di democrazia sta venendo avanti?**

Una democrazia fondata sulla illusione che i cittadini, che ogni cittadino, sia in condizione di esercitare la sua sovranità. Certo, una illusione e una utopia, ma una illusione e una utopia senza le quali la democrazia sarebbe un nome vano.

Non una democrazia diretta dei cittadini, come sostiene chi corre troppo con la fantasia o troppo facilmente precipita nel terrore, ma una democrazia nella quale lo spazio per l'espansione della democrazia come delega ai partiti, cioè a dire, alla oligarchia dei capipartito, sia non dico ridotto ma almeno contenuto. Una democrazia dove l'art. 49 della Costituzione sia letto per quello che dice alla lettera.

Che "i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Non come se nella Costituzione ci fosse scritto che "la democrazia coincide con l'insieme dei partiti" e il cittadino può solo scegliere a quale tra essi delegare l'esercizio della sua sovranità. Una democrazia nella quale, esattamente come nella lettera dell'art.49 della Costituzione, il soggetto sia il cittadino e il partito uno strumento in più a sua disposizione, e non invece una democrazia nella quale il soggetto sia il partito, punto di partenza e di arrivo di ogni processo politico.

**Se il modello che ha in mente, quel modello della "Repubblica dei cittadini" che spesso cita nelle sue interviste, è quindi in qualche modo opposto a quella "Repubblica dei partiti" descritto da Pietro Scoppola, come risponde a quanti obiettano che se i partiti sono in crisi neppure i cittadini godono di buona salute?**

Rispondo che le apparenze sono dalla loro parte. Certo chi guarda alla piazza urlante dei giorni della elezione del Presidente della Repubblica, o chi sulla rete legge ogni giorno farneticazioni di 140 caratteri, non ha difficoltà a trovare argomenti.

Ma questa è a mio parere solo la superficie. Chi guarda con occhio limpido e più a fondo non può non riconoscere un paese cresciuto che chiede di essere riconosciuto. Mai come ora si è dato che in tanti ogni giorno leggessero, scrivessero e discutessero della cosa pubblica, come capita oggi sulla rete e dintorni. È un processo, questo, che affonda le sue antiche radici innanzitutto nell'associazionismo politico e trova certo il suo principale terreno di coltura nei partiti dell'Ottocento.

Sarebbe una grave perdita se proprio chi in questo esito dovrebbe più di ogni altro riconoscersi lo sentisse nemico. Ad esso hanno dato un contributo decisivo la scolarizzazione di massa e la libertà di opinione e l'espansione dei nuovi media che l'hanno resa concreta, tutte conquiste dei movimenti democratici dall'inizio pensate e dall'inizio cercate per far crescere la democrazia. All'origine della nuova stagione non è quindi il fallimento degli strumenti antichi, ma il compimento della loro missione.

Non so se gli attuali capipartito siano della casa degli antichi partiti gli eredi o soltanto gli ultimi inquilini, se siano affettivamente legati al lascito dei padri o solo interessati a lucrarne gli affitti. Quello che so è che i figli, naturali e adottivi o semplicemente affiliati, prima o poi lasciano le case dei padri, e quel tempo di norma coincide con la maturità e l'autonomia.

Quel tempo è arrivato, anzi, è passato. È passato da tempo. Ma i partiti sembra che non se ne siano accorti, e non se ne sono accorti perché i capipartito hanno interesse a che questo fatto sia ignorato, affinché possa sopravvivere ad esso il più a lungo possibile, intestata ad un potere sempre meno giustificato, una tutela e una rappresentanza legale

ormai priva dei suoi presupposti.

A questo proposito credo che dovremmo essere grati a Grillo, perché con la sua provocazione ha portato d'improvviso alla superficie una vitalità troppo a lungo ignorata e repressa dentro il guscio della vecchia rappresentanza, liberandola attraverso le fenditure che nel tempo su quel guscio si erano aperte e moltiplicate.

Quel 25,5% è per me un'assenza che si fa d'improvviso presenza, come un pulcino che esce d'improvviso da un uovo, annunciato dallo sgretolarsi del guscio, dal moltiplicarsi appunto delle fessure nel tempo.

È a questo che pensavo quando, all'inizio di questa conversazione, abbiamo evocato il *khaos*. All'inizio sta il *khaos*, abbiamo detto. All'inizio stanno appunto una serie di screpolature che si fanno fessure e fenditure. Poi, d'improvviso in mezzo ai calcinacci, tra rumori e umori, ecco di nuovo la vita, ecco una nuova vita, che tra le fenditure si libera e ci interpella.

È per questo che, per quanto possa apparire paradossale, dobbiamo essere grati a Grillo che con la sua provocazione ha dato la parola a quelle che sarebbero e potrebbero tornare

ad essere voci di nuovo ammutolite e confuse nel silenzio della astensione, e tuttavia dobbiamo allo stesso tempo difenderci e direi difendere lo stesso Grillo dalla sua scompostezza. Guai se a causa delle parolacce che insozzano le sue piume noi

riuscissimo ad ignorare la novità della nuova vita e l'origine della sua vitalità. Dietro quello che vorrebbe essere già riconosciuto come un movimento con una sua compiuta soggettività e che è ancora invece descrivibile oggettivamente solo come un fenomeno, sta infatti una domanda anche se non ancora una proposta. Una domanda forte che attraversa il paese e attende da decenni ancora una risposta. Una domanda che interpella tutti e tra tutti il Pd che, sulla scia dell'Ulivo, è sceso in campo con l'ambizione, una ambizione finora delusa, di essere quel partito nuovo capace di rappresentare e raccogliere la nuova domanda.

È la domanda posta per la prima volta dalla generazione del "baby boom" alla fine degli anni Sessanta attraverso quella che fu definita da Ronald Inglehart la "rivoluzione silenziosa". Una domanda ispirata a quei valori che abbiamo definito "post-materialistici" e innanzitutto a quelli della libertà e della partecipazione. Una domanda democratica e antiautoritaria che, rappresentata negli anni Settanta da elites e gruppi minoritari, anche in forme eversive, è diventata poi nella generazione successiva sentimento e orientamento di massa.

Questi sentimenti e questi orientamenti si sono per decenni diffusi e radicati attraverso la crescita di quella che possiamo definire una mera competenza passiva: la capacità di capire e interiorizzare

conoscenze e atteggiamenti politici all'interno dell'individuo e della sua interazione con circuiti limitati e privati

informali. La rete ha fatto fare d'improvviso un balzo a questo processo, sviluppando a livello di massa tra milioni di persone e in particolare nella nuova generazione quella che potremmo chiamare una competenza attiva. Milioni di persone che per decenni si erano limitate a seguire le vicende pubbliche dal proprio privato o abituate a partecipare a riunioni politiche sempre più rare ascoltando in silenzio gli interventi dei pochi considerati fino ad allora accreditati hanno improvvisamente preso la parola e attorno alla parola e al pensiero oggettivo per la prima volta nella scrittura si sono improvvisamente incontrati. Incontrati come si incontrano e si parlano i viaggiatori in un paese straniero, scoprendosi vicini e amici mentre nella terra d'origine erano lontani se non addirittura nemici.

Potremmo dire che quella rivoluzione che negli anni Settanta fu per la maggior parte dei padri silenziosa, prende dopo trent'anni la parola sulla bocca dei figli.

Dopo aver subito, dopo aver-ci subito per decenni, in silenzio nelle aule scolastiche, in silenzio nelle assemblee, e in silenzio nelle sezioni di partito, dopo essersi limitati a commentare con i familiari in cucina i nostri *talk show* televisivi, dopo aver subito

giornalisti e politici, intellettuali e professori, accreditati dai loro studi classici o dalla carriera di partito, ora, grazie alla rete, milioni di cittadini, e soprattutto di cittadine, che magari hanno fatto solo studi tecnici e professionali, e che non hanno mai prima parlato

in una riunione politica, hanno scoperto di poter prendere la parola. Hanno scoperto di poterla prendere e riuscire a tenerla proprio grazie agli strumenti che tutti assieme abbiamo conquistato: alla deprecata scuola di massa, all'associazionismo, e ai mass media. E la parola hanno preso, senza chiedere permesso.

Una parola che spesso, ora per i contenuti ora per le forme, non possiamo fare nostra, ma con la quale dobbiamo comunque fare i conti. Sarebbe un peccato se le parolacce insistenti e le scelte mancate di Grillo che l'hanno prima mobilitata e poi respinta, coprissero ancora una volta il suo suono ai nostri orecchi ritornati sordi e la spingessero di nuovo ai margini della *polis*, ogni volta costretta tra una minacciosa astensione e l'esplosione della protesta.

**Minestrone alfabetico**

1992	Lega Nord	MSI		DC		PCI			
1994					PPI		PDS	PRC	
1996		AN	FI	CCD		PPI			
2001					CDU	DL	DS	PRC	
2006		CdL				Ulivo		PDCI	
2008		PdL		UDC		PD		PRC	
2012		Pdl	FLI			API	PD	SEL	
2013			Scelta civica				PD		FDS

*(Tabella a cura di Filippo Andreatta)*

# CONCILIAZIONE, ESISTE ANCHE IL “PIANO C”

di Alessia Mosca

“Piano C” è un caso emblematico e un esempio concreto di come talvolta le risposte a esigenze complesse si possano trovare in modo semplice, a patto che si individuino con chiarezza i punti deboli dei problemi. In questo caso, il problema di come trovare una soluzione alla scarsa presenza delle donne nel mercato del lavoro, intervenendo sull’anello di debolezza principale: quello della maternità.

La maternità viene percepita come il momento per eccellenza di “caos” della vita lavorativa di una donna, specie nel nostro paese: da quel momento in poi nulla è più uguale a prima e se si riesce a mantenere un posto di lavoro, la vita diventa un equilibrio costante, quasi esclusivamente in carico alle donne stesse o nel migliore dei casi della famiglia.

Resta vero, infatti, che a fronte di una bassa presenza nel mercato del lavoro della popolazione femminile spalmata su tutto l’arco della vita (ad aprile 2013 il tasso di occupazione delle donne tra i 15 e i 64 anni era del 46,5%) si riscontra un allargamento della forbice proprio in corrispondenza della decisione di avere dei figli. Nello specifico, secondo un’elaborazione dei dati Istat 2012 compiuta dal centro studi Red Sintesi, se già nella fase più “produttiva” dal punto di vista lavorativo (25-54 anni) il tasso di occupazione femminile è inferiore a quello maschile di 23 punti percentuali (52% a fronte dell’82%), quando arrivano i bambini l’occupazione femminile scende al 56%, mentre quella maschile addirittura aumenta all’88%.

Le analisi sulle ragioni di questo persistente e apparentemente ineliminabile divario si sono moltiplicate e approfondite in questi ultimi anni, combinando elementi culturali, economici, sociali e di organizzazione del lavoro. Tuttavia, non sono state avanzate ricette veramente efficaci e al tempo stesso realizzabili pur in momenti di difficoltà di bilanci pubblici.

Per tentare una strada alternativa, una sorta di terza via, vorrei partire proprio da una esperienza concreta, che ha nel nome stesso questa terzietà di approccio: Piano C, in superamento e sintesi dei piani A e B.

Ma andiamo con ordine: Piano C è uno spazio milanese di *co-working* abbinato *co-babysitting*, unico per ora, ma facilmente replicabile in altri luoghi della città e in altre città. Non si tratta solamente di un modello che si sta diffondendo in tante città italiane di lavoro condiviso, ossia la pura messa a disposizione di spazi attrezzati per esercitare la propria professione senza avere spese di ufficio autonomo. Si tratta in questo caso proprio di un tentativo di applicare una nuova filosofia al lavoro, specie delle donne ma in generale di genitori che vogliono trovare un nuovo equilibrio tra vita professionale e familiare.

Non, quindi, una netta separazione inconciliabile tra un piano A, quello della carriera a tutte le condizioni, o del piano B, di dedizione totale alle incombenze familiari qualsiasi esse siano a partire dall’essere mamme e papà. Un piano C che valorizzi e rafforzi mutuamente le due componenti della vita.

Piano C è dunque una filosofia, una cultura aziendale nuova e non solo una esperienza di *co-working*.

Una cultura aziendale che si può riassumere nella messa in pratica di una potenzialità ancora per nulla percepita come tale dalla maggior parte degli ambienti di lavoro: ossia che la famiglia non è una distrazione dal lavoro, che le donne quando hanno figli non sono un costo per l'azienda. Al contrario, esiste una correlazione positiva tra crescita delle *performance* e delle capacità organizzative e di *leadership* e la nascita dei figli.

Questo assunto è riconosciuto come tale per gli uomini: gli studi dicono infatti che le possibilità di carriera degli uomini con una famiglia stabile e con figli aumentano, mentre le donne con figli hanno un rallentamento nella propria crescita.

Il discrimine nasce quindi dalla tradizionale separazione di carichi familiari che non è una questione di natura, né ormai solo più di cultura: lo stereotipo viene rafforzato dalle modalità organizzative spesso fortemente penalizzanti per le mamme lavoratrici e purtroppo non modernizzatosi anche in relazione alle nuove esigenze della nostra economia.

Le potenzialità di lavoratori e lavoratrici che crescono dal punto di vista umano, che sviluppano qualità nuove grazie all'esperienza della genitorialità, a partire da una nuova capacità organizzativa, sono un valore immenso anche per le aziende le quali si ritrovano lavoratori con nuove competenze senza aver dovuto fornire loro corsi e formazione. Un grande valore per le aziende, dunque, a patto però che da un lato questa potenzialità venga colta e che di conseguenza ci siano le condizioni perché si crei un buon equilibrio tra lavoro e famiglia.

Le poche aziende che hanno compreso questa potenzialità e hanno modificato la propria struttura stanno avendo risultati eccellenti in termini di produttività, riduzione dei costi di gestione del personale, riduzione delle assenze. Non solo il caso di scuola Luxottica, sempre citato come all'avanguardia del welfare moderno, ma anche altre realtà come Mellin (forse per il tipo di prodotto), Tetrapak, Nestlé, il gruppo farmaceutico Bracco, alcune banche tra cui Unicredit, Banca Intesa e Bnl. I servizi offerti sono molteplici: asili nido aziendali ma anche sostegno per l'istruzione scolastica dei figli, assistenza domiciliare per chi ha a casa anziani non autosufficienti, fino alla spesa e alla lavanderia online. Non si tratta di sola

attenzione disinteressata nei confronti dei propri dipendenti, come dimostra una recente ricerca realizzata da McKinsey insieme a ValoreD. Un'azienda che offre ai propri dipendenti un sistema di welfare efficace ha un guadagno netto di 300 euro ogni 150 euro spesi, perché un ambiente lavorativo più

funzionale e d'aiuto al lavoratore aumenta sensibilmente la produttività.

Gli stessi periodi di congedo per maternità, visti come il momento di maggiore difficoltà per l'organizzazione aziendale, nelle situazioni in cui l'approccio è quello di valorizzare questo momento della vita lavorativa, vengono gestiti con massima efficienza e volontariamente dalle lavoratrici, limitati ai 5 mesi obbligatori perché il rientro in azienda non viene vissuto in modo traumatico, ma accompagnato da condizioni che lo rendono del tutto naturale e agevole.

Passare dal comprendere quanto importante anche per le aziende sia valorizzare la vita familiare al

***Le possibilità di carriera degli uomini con una famiglia stabile e con figli aumentano, mentre le donne con figli hanno un rallentamento nella propria crescita.***

metterlo in pratica in realtà non è oneroso come si pensa: si traduce spesso solo nel cambiare alcune modalità organizzative, per fare in modo che non vengano mortificate l'una o l'altra delle dimensioni della vita. Tuttavia, la comprensione del valore passa attraverso la pratica, ma non si mette in pratica se non se ne comprende il valore. Ed è per questo che è utile fare delle esperienze esistenti modelli da replicare, che è essenziale indurre ad apportare delle innovazioni attraverso incentivi, facilitazioni economiche e semplificazioni normative.

Ecco, dunque, una possibile configurazione di un nuovo tipo di welfare, che, con sforzo minimo da parte delle imprese e un contributo ausiliario da parte delle istituzioni, può rappresentare il passaggio dal caos individuale e familiare all'organizzazione aziendale e collettiva.

Qui di seguito si fornisce una breve analisi di alcuni esempi concreti di *policies* già adottate in alcune parti d'Italia o all'estero, che agiscono esclusivamente sull'organizzazione del lavoro, migliorandola. Come si potrà rilevare, la varietà di soluzioni possono essere realizzate a diversi livelli: dalle aziende, dalle parti sociali impegnate nella contrattazione collettiva, dalle istituzioni locali e nazionali. Questi modelli di successo sono spesso attuati per volontà della singola azienda o su iniziativa di un gruppo di persone unitesi con lo scopo di fornire un servizio fino a quel momento inesistente ai cittadini e alle cittadine (è questo il caso di Piano C). L'analisi di queste esperienze è utile anche in una prospettiva di creazione di modelli positivi che, individuando e mettendo a sistema le idee rivelatesi efficaci e funzionali, superino la frammentarietà delle iniziative nate finora, estendendosi all'intero territorio nazionale.

*Piano C è una filosofia, una cultura aziendale: la famiglia non è una distrazione dal lavoro, le donne quando hanno figli non sono un costo per l'azienda.*

**Telelavoro:** partiamo dalla tematica che più di ogni altra potrebbe necessitare di revisione e riorganizzazione normativa nazionale oltre che di possibili incentivi economici, che aiutino un cambiamento a livello di cultura e mentalità diffusa. Il contratto di telelavoro nel settore privato è regolato dall'accordo interconfederale del 9 giugno 2004, che a sua volta recepisce l'accordo quadro europeo sul telelavoro del 16 luglio 2002. Si tratta di una normativa molto generale che delega, in realtà, la contrattazione collettiva per la formulazione di dettaglio. Questa modalità presenterebbe vantaggi sostanziali sia per il lavoratore sia per il datore di lavoro: da una parte l'abbattimento dei costi (economici ma non solo) di trasporto e l'aumento di flessibilità nell'organizzazione del lavoro (entrambi un aiuto sostanziale a una più semplice conciliazione con i lavori di cura familiari), dall'altra un risparmio sui costi connessi alla gestione di una sede di lavoro. Questo strumento, però, dovrebbe essere interpretato e utilizzato in una prospettiva moderna che eviti le possibili conseguenze negative, come l'isolamento del lavoratore e la penalizzazione sul piano dell'avanzamento di carriera. Rischi facilmente eliminabili con un'alternanza tra telelavoro e lavoro in sede o con modalità di lavoro innovative come il *co-working*.

**Co-working-co-baby:** letteralmente "lavorare insieme", il *co-working* nella sua versione basilare è una condivisione di uno spazio di lavoro-ufficio tra persone (solitamente *freelance* e liberi professionisti) che non ne hanno uno proprio. In realtà, può essere molto di più: un luogo di confronto, in cui possono nascere sinergie professionali e stimoli creativi per la

propria attività, ma anche un servizio più completo che preveda modalità di assistenza per la gestione dei bambini o per l'aiuto in tutta una serie di servizi per la famiglia. Le istituzioni più vicine al cittadino potrebbero compartecipare all'incremento e allo sviluppo di questo tipo di servizio, ad esempio mettendo a disposizione spazi pubblici inutilizzati. Da parte loro le aziende potrebbero, invece, pensare a forme di convenzione con queste strutture, per gestire al meglio i periodi di congedo parentale dei propri dipendenti con accordi specifici.

**Flessibilità e programmazione degli orari:** si tratta di un tema afferente più alla contrattazione collettiva e alla contrattazione aziendale, da cui però non è possibile prescindere, dato l'impatto significativo che comporta sulla qualità complessiva del lavoro. Flessibilità significa anche l'introduzione di codici comportamentali rispettosi della vita privata e familiare dei dipendenti e delle dipendenti, per i quali, ad esempio, le riunioni non possono essere convocate in orari che non siano *family friendly*, e stabilendo dall'inizio, ove possibile, ora di inizio ma anche di fine della riunione stessa. Un caso "di scuola" in questo senso è SC Johnson, dove il principio guida è il raggiungimento dell'obiettivo e non il quantitativo di ore trascorso in ufficio. Un metodo che fa leva sulla responsabilità individuale e dà la possibilità a entrambi i genitori di essere efficienti a lavoro e presenti nella gestione della famiglia.

**Valorizzazione del periodo di maternità:** in altri paesi europei esistono una serie di programmi, anche standardizzati, per fare in modo che non ci sia

*Un'azienda che offre ai propri dipendenti un sistema di welfare efficace ha un guadagno netto di 300 euro ogni 150 euro spesi.*

un totale *black out* per i mesi di maternità e si incentivi una forma di coinvolgimento e informazione di quanto accade dentro l'azienda. La Gran Bretagna prevede nella propria normativa concernente il periodo di maternità

obbligatoria la possibilità di usufruire di dieci giorni di "Kit Days" (*Keeping-in-touch days*), sui quali vi deve essere l'accordo sia del datore di lavoro sia del lavoratore. Questi giorni sono appositamente pensati per permettere alla mamma di non perdere il contatto con l'azienda e per agevolare il suo rientro a lavoro. In Italia ci sono alcune aziende che hanno adottato strumenti simili ma la questione perlopiù è lasciata alla flessibilità del rapporto personale tra lavoratore e datore di lavoro. Una previsione normativa nazionale sarebbe, anche qui, utile per uniformare realtà al momento molto diverse, offrendo a tutte le donne che lo desiderino tale possibilità. Una maggiore flessibilità riguardo il periodo di maternità obbligatoria comporterebbe, ovviamente, anche un maggiore controllo, per evitare che di questo strumento venga fatto un uso sbagliato da parte dell'azienda.

Quelli appena elencati sono solo alcuni dei casi concretamente realizzati che è possibile prendere come spunto per immaginare forme di compartecipazione tra pubblico e privato nell'ideazione e nel sostegno di nuove tipologie di welfare, in cui le aziende abbiano un ruolo strategico centrale, migliorando la qualità della vita dei propri dipendenti e aumentando, al contempo, la propria produttività. Si tratta di modifiche a livello organizzativo che, per la maggior parte, comportano costi limitati e che in alcuni casi potrebbero essere implementate a costo zero, a fronte di benefici

significativi per entrambe le parti e, in generale, di una rivoluzione positiva nel nostro modo di concepire la vita professionale e l'esperienza della genitorialità come alternative e non complementari.

### Conclusioni

Dopo aver analizzato alcune delle forme più efficaci di flessibilità, le considerazioni principali che si possono fare sono due. In primo luogo, il caos che molte donne sperimentano ogni giorno nel tentativo di bilanciare in maniera efficiente la propria professione con la cura della famiglia può essere superato attraverso l'implementazione di una serie di nuovi servizi. Una "novità", però, da intendere in senso ampio: non solo l'ideazione di nuove opportunità, ma anche e soprattutto l'adozione di una nuova mentalità e cultura del lavoro. In primo luogo, con un investimento più significativo sulla partnership tra pubblico e privato: in un momento di vincoli di bilancio stringenti, come quello in cui ci troviamo, non si può pensare di penalizzare il welfare ma si deve cercare di immaginare modalità e soluzioni alternative, che prevedano un consistente investimento da parte delle aziende, da agevolare magari attraverso un sistema di incentivi e disincentivi fiscali. Il secondo cambiamento, invece, deve avvenire a livello culturale, nella modalità di concepire e valutare il lavoro: per obiettivi e non in base alle ore trascorse in ufficio. In molte professioni si potrebbe usufruire di una grande flessibilità che spesso non è concessa perché il datore di lavoro preferisce "controllare" da vicino i propri dipendenti piuttosto che preoccuparsi semplicemente di ottenere *output* positivi realizzati in tempo utile. Un cambiamento in questo senso comporta, da parte del datore di lavoro, maggiore focalizzazione sulla produttività più che sulla

presenza fisica e, da parte del lavoratore, ovviamente il senso di responsabilità per portare a termine con successo i propri compiti, potendocisi dedicare negli orari che gli sono più congeniali.

La seconda considerazione riguarda la concezione della genitorialità. L'adozione di questi strumenti di flessibilità, come il telelavoro e il *co-working*, può essere un'occasione importante per cominciare il passaggio dal parlare di "maternità" a parlare di "genitorialità". Queste e altre possibilità date dal cosiddetto "secondo welfare" dovrebbero essere indirizzate in modo indistinto a uomini e donne, che potrebbero, in questo modo, riuscire a essere entrambi presenti durante la crescita dei loro figli senza, al contempo, dover rinunciare a fare del proprio meglio nei rispettivi lavori. Ecco che, dunque, un'organizzazione migliore e più moderna, al passo coi tempi, frutto di un impegno di aziende, istituzioni pubbliche e lavoratori, potrebbe trasformare l'attuale caos della vita di molte donne in un'opportunità per cambiare e rendere più equa l'intera nostra società.

### Note

<sup>1</sup> <<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/05/29/madri-lavoratrici-anche-la-fornero-ha-fallito-occupazione.html>>.

<sup>2</sup> <<http://www.linkiesta.it/sites/default/files/uploads/2/tetra-pak.pdf>>.

<sup>3</sup> <[http://static.valored.it/\\_storage/documents/ricerche/Sintesi\\_ricerca\\_McKinsey\\_Il\\_welfare\\_sussidiario.pdf](http://static.valored.it/_storage/documents/ricerche/Sintesi_ricerca_McKinsey_Il_welfare_sussidiario.pdf)>.

<sup>4</sup> <<http://job24.ilsole24ore.com/news/Articoli/2013/02/Johnsons-apre-4022013.php?uuiid=b2b40b66-6c95-11e2-a465-b4b265f64efd&DocRulesView=Libero>>.

<sup>5</sup> <<http://www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/technical-guidance/ni17a-a-guide-to-maternity/statutory-maternity-pay-smp/working-in-your-maternity-pay/>>.

## Il fenomeno Beppe Grillo tra razionalità tecnica e rappresentazione mitica

di Antonio Giuseppe Balistreri

*“Noi abbiamo l'arma della comicità  
che è straordinaria”  
(p. 188).*

«Sfortunato quel popolo che ha bisogno di comici», verrebbe voglia di dire, parafrasando Brecht. È da comico infatti (vale a dire con un certo particolare tipo di comunicazione e di retorica) che Beppe Grillo si è imposto sulla scena politica. Sul palco, dove galvanizza le folle, Grillo continua a fare affidamento sul suo talento di comico, mentre ben poco gli sarebbe giovato il talento di idraulico se fosse stato un idraulico invece che un comico. La difesa di Casaleggio pertanto non coglie nel segno (di Grillo, ha detto Casaleggio, «si parla ricordando che è un comico [...] Avesse finora fatto l'idraulico direbbero che è un ex idraulico?», p. 178).

Il M5S è il prodotto di due competenze o capacità: quella di mobilitare la piazza, del contatto diretto con la folla, e quella dell'utilizzo delle capacità di comunicazione e di mobilitazione che oggi offre la rete. Abbiamo il vecchio mezzo di arringare la folla, di saper parlare alla piazza, del contatto fisico ed emozionale, da un lato, e dall'altro il mezzo nuovo, più immateriale possibile, quello della rete, usato dai singoli, ma con effetti aggregativi, dove viene a formarsi una specie di piazza elettronica con le sue modalità d'uso e specificità. Le due piazze sono andate all'unisono, e questo è stato forse l'elemento fondamentale del successo di Grillo.

Si incontrano dunque due forme di comunicazione: l'una, quella di Grillo, basata sul rapporto demiurgico,

demagogico, carismatico, con la folla e l'altra, quella di Casaleggio, basata sul protagonismo nella rete di un popolo a cui sembra di potersi esprimere, di dire la sua, che esce fuori dunque dal rapporto passivo che ha intrattenuto con i mezzi di comunicazione fin qui in uso. La rete è diventata *ipso facto* una esperienza politica, il modello non solo della nuova comunicazione politica, ma della stessa democrazia politica. Garante e promotore della democrazia non è più il sistema politico, ma la rete, la democrazia si è spostata dalla politica alla rete e la rete se ne è fatta custode. In questo modo, proprio l'esaltazione della rete è il presupposto della crisi di legittimità del sistema politico. Nel momento in cui un sistema politico non è in grado di attuare le potenzialità democratiche di cui è portatrice la rete, esso diventa democraticamente inadeguato, antiquato. Assistiamo dunque alla crisi dei sistemi politici democratici a causa del nuovo modello di democrazia, «molto più avanzato», che la rete propone. La democrazia si ridefinisce a partire dal-

le nuove esperienze di partecipazione offerte dalla rete. Il modello della rete, di per sé, è vero, nato da esigenze non politiche, non può non diventare la forma stessa con cui la democrazia (e dunque la politica) deve funzionare. Questo, mi sembra, è ciò che ha inteso Casaleggio, la sua idea motrice. La rete, il riferimento alla rete e la vita nella rete, diventa perciò la critica permanente e di fatto del sistema politico democratico, laddove questo non sia ancora in grado di proporre lo stesso modello di partecipazione di cui la rete è capace. Parafrasando Marx, anche nel nostro caso si potrebbe dire che si è messo all'opera un contrasto tra forze di produzione e rapporti sociali, laddove cioè un salto nel modello tecnologico ha reso obsolete le forme di vita sociale e politica fin qui dominanti. La rete esautorata il modello di democrazia proprio dei vecchi regimi politici. Si capisce dunque che Casaleggio non si limita a fare un uso politico della rete, ma vede già la rete come un fatto politico, di per sé in grado di scardinare il vecchio sistema basato sulla distinzione tra comunicazione politica e comunicazione non politica. La democrazia non costituisce più la regola esclusiva della vita politica, ma diventa innanzitutto una prassi sociale – una trasformazione, questa, dovuta alla rete, perché la rete non sarebbe altro che la prassi sociale stessa della democrazia. Dalla democrazia rappresentativa si passa così alla democrazia comunicativa, in cui cioè il fatto stesso di comunicare in rete ci istituisce come soggetti politici. La rete supera il modello classico di democrazia, basato sulle elezioni periodiche tenute ad una certa distanza di tempo. La democrazia diventa invece un *plebiscito di tutti i giorni*, se così mi posso esprimere, in quanto grazie alla rete possiamo andare a votare quando lo vogliamo. Dal segreto dell'urna (ognuno sta solo nella cabina elettorale, e poi è subito sera) si passa alla pubblicità del blog, dove invece il sole non tramonta mai.

La realtà della rete consiste dunque nella denuncia pratica, di fatto, di una politica non in grado di essere all'altezza delle nuove forme tecniche di comunicazione, e perciò queste le si rivoltano contro. La politica, almeno per come finora l'abbiamo conosciuta, ma con riferimento particolare a quella italiana, è divenuta obsoleta, e cioè non all'altezza delle potenzialità che oggi le nuove forme informatiche di comunicazione consentono. Essere in rete, agire ed interagire in rete, mobilitare idee e persone con questo nuovo mezzo di comunicazione planetaria, essere non più solo destinatari, ma produttori di messaggi, tutto questo non è qualcosa che non interessa la politica, che la politica può lasciare fuori di sé, ma le impone invece di riformularsi proprio in vista di tale nuova struttura della comunicazione e dell'interazione sociale comunicativa. Per anni Habermas ha cercato di ridisegnare la nuova frontiera della democrazia politica ancorandola all'idea di agire comunicativo, ecco che adesso un nuovo agire comunicativo si impone, ma non per salvare la vecchia democrazia politica, per rilegittimarla, bensì per affossarla, relegandola nelle for-

mazioni storiche antidiluviane.

Tuttavia, non dobbiamo nemmeno tralasciare l'importanza che ha avuto la vecchia forma di comunicazione, rispolverata da Grillo e da lui solo messa in campo. Nessun personaggio politico oggi è in grado di mobilitare le masse nella vecchia maniera, come sa fare Beppe Grillo. Nessuno sa parlare alle folle, più al loro cuore che al loro cervello, come sa fare lui (è noto che Berlusconi sa parlare solo alla pancia degli italiani). Da questo punto di vista Grillo è un vero fenomeno. Le sue qualità come leader popolare (come demagogo) sono indubitabili. Egli ha la capacità di galvanizzare il suo popolo. Grazie alle sue doti istrioniche, è in grado di entrare in sintonia con il suo pubblico, di immedesimarsi con esso. Egli sa quali corde toccare per mettere all'unisono la folla, per plasmarla, darle unità, sommuoverla come un sol uomo. È la stessa arte che, come racconta, Dario Fo, vige anche nello spettacolo. «Io salgo sul palcoscenico e Beppe fa come me, è una dote che non so come abbiamo acquisito e scambiato e attraverso chi siamo arrivati ad avere. Non lo so, non lo riuscirò mai a capire. Io salgo sul palco, sento il pubblico come essere unico [...] piano piano devo riuscire ad uniformarli tutti, devo cercare di prenderli e fare in modo che respirino insieme e che addirittura, si accordino sul ritmo che gli do. Loro hanno una chiave, un andamento, e io devo tirarli a me in modo da farli respirare con me» (p. 76).

La piazza in cui si esibisce Beppe Grillo segna la comunione tra l'oratore e la folla. La cosa fondamentale qui sono i contenuti emozionali che passano, e il carattere di fusione tra tutti i partecipanti che questo tipo di comunicazione comporta. Nei suoi comizi non c'è l'interazione, come nella rete, ma c'è molto di più: c'è la compresenza, c'è la confusione di tutti i partecipanti, l'identificazione con il leader, la *unio mystica* di tutti i partecipanti al rito collettivo che si celebra nella piazza.

Qui però c'è anche una convergenza con la logica di Casaleggio: in entrambi i casi, sia nella apparente vetero-comunicazione di Grillo sia nella neo-comunicazione di Casaleggio si tratta di forme di comunicazione diretta, cosa che invece manca alla comunicazione (per definizione mediata) dei vecchi mass media. Dunque entrambi aggirano e non si servono della comunicazione che corrisponde all'era classica dei mass media. Grillo ritorna all'antico, e cioè al comizio in piazza su un palco (o meglio, al discorso della montagna proprio di tutti i profeti), e Casaleggio salta al futuro, cioè alla piena aderenza tra politica e comunicazione, alla interazione universale di tutti con tutti: entrambe dunque sono forme di comunicazione dirette, in cui cioè il processo di comunicazione si svolge con la compresenza reale o virtuale dei partecipanti.

Grillo parla alle folle e non pronuncia semplicemente un discorso, ma attua una performance. Mette in esaltazione il suo pubblico, lo trascina, lo rende protagonista. Qui c'è quella partecipazione emotiva intensa che manca alle altre manifestazioni di partito, a cui si va come ai riti e alle cerimonie

già scontate. In Grillo abbiamo invece il movimento *in statu nascenti*, dove la folla si sente partecipe di un progetto che essa, ed ognuno dei partecipanti, è chiamata ad attuare. I singoli trascendono se stessi, si sentono presi dal compito collettivo che loro si impone e sono orgogliosi di poter dare il loro contributo, di sacrificarsi per l'impresa comune. Finalmente si ha la sensazione di agire per qualcosa di più grande. Laddove la rete resta tuttavia, per quanto diretta possa essere, sempre un mezzo freddo, solo il comizio del demiurgo riscalda, esalta gli animi. Si ha l'impressione di partecipare ad un evento epocale, di assistere e di essere protagonisti di un grande cambiamento. Ed è questo che Grillo ripete sempre nei comizi: vale a dire il suo martellante *incipit vita nova*. Si sa quanto forte sia, nei momenti di profonda crisi sociale, il bisogno di un profeta. Tutto dipenderà dal sapere se si tratta di un profeta armato o di un profeta disarmato.

Grillo dunque non compie semplici comizi, ma delle grandi cerimonie collettive, in cui la folla è parte integrante del rito spettacolare, in cui alla fin fine la folla, grazie al demiurgo, inscena se stessa. È questo autoinscenamento a segnare tutta la differenza con gli altri partiti. Come inscena le masse, così Grillo (uomo di teatro) inscena anche se stesso. Ed ecco che le elezioni in Sicilia vengono preparate dal suo sbarco a nuoto, gesto di grande valore simbolico (dei tanti sbarchi subiti dalla Sicilia, nessuno è avvenuto a nuoto) e che riporta la sfera simbolica al centro dell'agire politico. Giungere a nuoto in Sicilia è stato un gesto di sfida nei confronti di chi si gode le mollezze del potere e di rispetto nei confronti dei siciliani (che hanno accolto il naufrago non come un nuovo intruso, ma come un gradito ospite da colmare di doni elettorali). L'essere passato indenne tra Scilla e Cariddi ha dato a Grillo una sorta di alone di invincibilità e lo ha reso in qualche modo temibile. Insomma, don Mariano, il famoso personaggio di Sciascia, avrebbe riconosciuto che Grillo non è un quaquaraquà e certamente per arrivare in terra di mafia è meglio non essere tali.

Con Grillo allora abbiamo assistito al ritorno della sfera simbolica in politica e questo è stato certamente uno dei motivi del suo successo. Ma la sfera simbolica parla all'irrazionale e così troviamo una singolare commistione di razionalità tecnica e di rappresentazione mitica.

Molti dei cosiddetti obiettivi del M5S non sono altro che miti e non formano altro che il sistema mitologico messo in movimento da Grillo. Prendiamo quello che è forse il mito più caratterizzante dei 5Stelle, vale a dire quello della democrazia diretta, di cui la rete si farebbe oggi mallevadrice.

L'anelito di Grillo, certamente in buona fede, è quello che la politica, di cui i cittadini sono stati defraudati, possa ritornare di nuovo nelle loro mani. Bisogna riprendersi la politica, perché la politica siamo noi e non abbiamo bisogno di una casta di rappresentanti, ma di persone facilmente ricambiabili, e dunque ben lontani dalla irremovibilità attua-

le, che vanno, votano, approvano, promulgano, amministrano e poi tornano a casa, sostituiti da una nuova batteria di eletti. È una sorta di sistema a rotazione delle cariche pubbliche che ricorda la piccola democrazia ateniese, dove ogni cittadino poteva avere ruoli politici. Per Casaleggio la rete può avere oggi la stessa funzione che aveva l'agorà nell'antica Grecia. Con la rete avremmo quella democrazia diretta ed universale che abbiamo sempre agognato, ma che per le eccessive dimensioni degli Stati nazionali non abbiamo mai potuto realizzare.

Tuttavia, anche a prendere per buone le virtù miracolose della rete, le cose non sono così semplici. La democrazia rappresentativa non è solo un fatto tecnico, un modo cioè per aggirare l'impossibilità di riunire tutto il popolo-nazione in una sola assemblea e qui farlo deliberare. L'idea di rappresentanza non si impose come una specie di surrogato della irrealizzabile democrazia diretta. La rappresentanza si fece strada proprio perché si concepì il popolo come una entità non-politica che affidava la politica a dei suoi rappresentanti. Nell'antica Grecia si praticava la democrazia diretta, non perché si poteva riunire l'intero popolo dei cittadini nella grande piazza dell'agorà, ma perché si trattava di un popolo politico: i cittadini greci erano una entità politica, non c'era ancora la scissione tra *citoyen* e *bourgeois*. Noi invece siamo tutti sostanzialmente impolitici e demandiamo ad una classe di politici di rappresentarci, cioè di dare una rappresentazione di noi come popolo unito. Da questo punto di vista il politico non è meno essenziale del giudice o del poliziotto. Solo con la rappresentanza il popolo assume configurazione politica. La stessa unità del popolo di uno Stato vive solo nella rappresentazione attuata dal ceto politico in veste istituzionale. Il rappresentante rappresenta la nazione, ma questo non vuol dire che la nazione sia precedente alla rappresentazione come qualcosa di reale. Qui invece il reale procede dall'ideale: la nazione è reale solo in quanto acquista visibilità nell'ideale, vale a dire che la nazione esiste come volontà e rappresentazione. Senza rappresentanza perciò niente popolo politico.

Nella «realtà», e al di fuori della rappresentanza, esiste la moltitudine dispersa che voce non ha, ovvero abbiamo le vedute parziali, gli interessi in lotta, gli egoismi di parte, i contrasti territoriali, la ricerca del proprio benessere individuale. Voler dare politicità a questo popolo al di fuori della rappresentanza significa defraudarlo di quella che è la sua essenza più pura, e sostanzialmente consegnarlo nelle mani delle dittature. Tutti i tentativi di fare del popolo in quanto tale, e cioè nella sua realtà empirica, un soggetto politico diretto non hanno portato ad altro che all'affermazione di un despota. Dove tutti sembrano decidere in realtà si seguono le decisioni di uno solo, perché alla legge ferrea della rappresentanza non si sfugge. E i rappresentanti o si eleggono (e allora avremo la democrazia) o si impongono da se stessi (ed allora avremo l'autocrazia). Dove non ci sono leader (e quello dei 5S vuole essere un movimento «senza leader, che associa intelligenze senza riferirsi ad un capo supremo», p. 11) trovano spazio i capi indiscussi.

[Tutte le citazioni sono tratte da D. Fo-G. Casaleggio-B. Grillo, *Il grillo canta sempre al tramonto. Dialogo sull'Italia e il Movimento 5 Stelle*, Chiare Lettere, Milano, 2013].

## UN'ALTRA ITALIA È POSSIBILE

di Fabio Rampelli

# A

Abulia, delusione, è quanto esprimono le persone di questo tempo, schifano quel che vedono, si rifugiano a casa e scansano l'ultima speranza riposta in Beppe Grillo. E' il minimo che possa capitare a chi ha per le mani un quarto di elettori e non sa cosa farne, si sarebbe risentito perfino un brahmino, figurarsi un italiano medio imbestialito con il Palazzo... Decidono di restare a casa a fare zapping e se proprio si deve calcare la strada, meglio la pizza o un gelato artigianale. Passando davanti al seggio elettorale ci scappa pure un gestaccio...

Disincanto, rassegnazione sono sentimenti ricorrenti di fronte al lavoro perso, alla condizione di esodato creata da Monti e non ancora rimediata, alla laurea riposta negli scaffali, al minore potere d'acquisto dello stipendio che fa odiare quelli del cambio lira-euro, ai figli che non avranno una pensione, ai colloqui sostenuti per un lavoro precari. Si resta a casa a decine di milioni anche per questo.

Chi è che sbaglia? Me lo sono domandato quando ho cercato nel cassetto il certificato elettorale, sapevo che il mio voto non sarebbe bastato a fare un'altra l'Italia e ho capito quella tentazione sottile di ribellarsi in modo nichilista. Il gorgo del nulla travestito da rivoluzione. Poi l'ho afferrato e ho fatto il mio ingresso alla scuola Armando Diaz, ho impugnato la matita come fosse una clava e ho percorso la scheda.

Fatto sta che, a questo giro di boa, il Pd è cresciuto, il PdL è crollato e ha perso male Roma, il M5S è franato, La Lega e La Destra pure, il terzo Polo non c'è, Fratelli d'Italia moltiplica i consensi. Nulla sarà più come prima dopo questa primavera: la sinistra non può rimandare il suo svecchiamento, il centro deve rinunciare al presunto neutralismo e prendere parte, di qua o di là, la Lega deve far impugnare ad Alberto da Giussano la spada del federalismo patriottico e lasciare quella secessionista, indisponente e sputtata, se non vuole morire. La destra italiana deve rinunciare all'eremo e alla retorica comiziale e mettersi a disposizione dell'Italia, trasformando i valori in soluzioni efficaci come pretendono i cittadini; a nessuno frega nulla del ritorno ad An e della chiamata di colonnelli, combattenti e reduci in salsa nostalgica. O si imbocca la porta del futuro o si muore democristiani, come probabilmente accadrà al PdL quando e se riuscirà a emanciparsi da 're Silvio'. Lì fa tutto lui, non serve un'organizzazione, bastano un manipolo di cortigiani. Per allontanare lo spettro della 'successione' il cavaliere tiene alta la soglia del conflitto e tutti lì a brandire le armi, senza pensare. La vittima del momento è Enrico Letta, il Monti dei poveri. Sel lasciamola stare, i comunisti resteranno così anche quando gli uomini saranno verdi e con le branchie, crescerà o diminuirà a seconda dello stato di salute del Pd, praticamente degli endofagi di razza.

E i nodi veri del belpaese possono restare sullo sfondo? No, non possono. Il sistema del credi-

to va riformato, le banche d'affari devono essere separate dalle commerciali, le imprese devono ritrovare i partner abituali per la crescita, gli speculatori finanziari devono giocare allo scoperto e non possono utilizzare i risparmi delle famiglie. La Banca d'Italia deve essere pubblica e la truffa ordita dai banchieri per eludere la legge approvata nel 2005 deve essere stroncata. Lo stato deve porre un limite al prelievo fiscale, deve sapere di non poter spendere più di ciò che umanamente si può chiedere al cittadino in tasse, per questione economica, ma anche per principio. L'evasione si stronca con lo 'scaricatutto', per chi vuole davvero combatterla, scontrini e ricevute a gogò da detrarre dalla dichiarazione dei redditi. La produzione riparte se si detassano le assunzioni, ma l'Europa deve punire la Cina che sfrutta dissidenti e detenuti nei campi di lavoro forzato pagandoli 'zero' e così India e Brasile per il lavoro minorile che stronca la concorrenza delle aziende occidentali. Stop delocalizzazioni in Albania e Serbia, diminuzione subito del costo del lavoro. E poi la cultura, giacimento inesauribile, su cui pesano i postulati ideologici e le interdizioni di taluni soprintendenti. Cultura come motore di economia con due precetti semplici: utilizzare TUTTO ciò che abbiamo con regole ferree ma senza divieti, per averne cura e promuoverlo, tutto il patrimonio resti di proprietà pubblica ma venga concesso in gestione onerosa ai privati. E molto altro ancora.

Sì. Un'altra Italia è possibile, vale ancora la pena di battersi per costruirla.

# DOPO BERLUSCONI

## IL FUTURO DEL CENTRODESTRA

di *Antonio Polito*

Il risultato delle amministrative e le sentenze giudiziarie che hanno riguardato Berlusconi hanno fatto svanire l'effetto allucinogeno che le politiche avevano prodotto sul centrodestra: in molti hanno pensato che l'apparente pareggio di Berlusconi alle elezioni di febbraio potesse essere considerato come un segnale di persistente saldezza della sua leadership. Un "segno" che evitasse al centrodestra di affrontare il problema di darsi una cultura e una linea politica necessarie per poter sopravvivere, politicamente parlando, al suo fondatore. Invece si trattava di una illusione, perché, se è vero che Berlusconi ha avuto più voti di quanti erano previsti per il Pdl prima che decidesse di ricandidarsi, è innegabile che il centrodestra nel suo complesso abbia perso 6 milioni e mezzo di voti: una "realtà" che avrebbe dovuto aprire, e ancora più adesso dopo la scossa giudiziaria, una seria discussione sul che fare.

Innanzitutto il Pdl ha bisogno di un gruppo dirigente riconosciuto e non costantemente delegittimato dal suo fondatore: negli anni il partito di Berlusconi ha prodotto molte novità in termini di quadri dirigenti, molti protagonisti e giovani di valore, ma la loro crescita è stata sempre condizionata al favore altalenante del Capo e alla gelosia dei parigrado. Invece va costruita una gerarchia espressa più democraticamente possibile attraverso i congressi e ha bisogno della durata necessaria per affermarsi e diventare autorevole.

In secondo luogo deve decidere che cosa fare dopo la rottura dell'alleanza nordista: il forte disfacimento elettorale della Lega apre infatti un grande problema di alleanze politiche e sociali. Sarebbe auspicabile che il Pdl decidesse di trasformarsi in una forza completamente nazionale e patriottica chiudendo la porta con decisione a ogni ipotesi di divisione tra nord e sud, compresi "spacchettamenti" soft come nel caso della "macro-regione" proposta da Maroni.

In terzo luogo deve chiarire la sua collocazione in Europa: alle prossime elezioni europee i partiti

indicheranno un candidato alla guida della commissione, si tratta del primo tentativo, anche se parziale, di costruire un'arena pubblica democratica trans-nazionale. Con chi starà il Pdl? La sua collocazione nel Partito popolare europeo deve essere ribadita e riaffermata oltre ogni ragionevole dubbio chiudendo la fase propagandistica elettorale della contestazione all'euro e alle basi stesse dell'Unione europea.

In quarto luogo il Pdl, o come si chiamerà in futuro, deve re-inventare il partito che unifica la nazione dal punto di vista sociale: al suo apparire sulla scena politica Berlusconi ha avuto il merito di attirare un forte consenso popolare intorno a parole d'ordine e a politiche liberali, è questo che gli ha consentito il miracolo di un "miliardario che piace alla povera gente", nella fase finale della sua vicenda di governo ha invece consentito che si affermasse un'idea elitista e da jet set del suo entourage. Per intenderci: un partito in stile Billionnaire, appena tollerabile negli anni di vacche grasse, sarebbe insopportabile oggi per un popolo stanco di feste e cene, seppure eleganti. Oggi è chiamato a interpretare una politica sociale capace di indicare le alternative in termini fiscali per la riduzione della spesa pubblica e delle tasse. Da questo punto di vista il centrodestra italiano è più credibile del centrosinistra, ma deve garantire un'iniziativa coerente alla sua vocazione.

Per quanto possa risultare difficile crederlo e persino immaginarlo, un grande partito popolare di centrodestra può esistere in Italia anche dopo e senza Berlusconi, anzi, il rischio più grave che corre la democrazia dell'alternanza consiste proprio nell'eventualità che l'uscita di scena del fondatore, di chi ha dato finalmente alla destra italiana una chance di governo del paese, faccia ripiombare la vicenda politica nazionale in quel trasformismo che ne ha sempre caratterizzato la storia, uccidendo il bipolarismo e restaurando un regime nel quale non sono gli elettori a decidere di volta in volta chi governa. Già oggi la crisi del berlusconismo ci ha messo in que-

ste condizioni: dal dicembre 2010 i governi non sono più corrispondenti all'espressione della volontà elettorale.

È vitale che dopo Berlusconi ci sia un centrodestra. Certo, oggi il Capo può essere tentato di rispondere alla possibile uscita di scena di nuovo ricorrendo a una soluzione carismatica e plebiscitaria, che nel caso specifico potrebbe diventare persino dinastica, nella logica del berlusconismo la successione di Marina a Silvio ha la sua plausibilità, ma si tratterebbe della trasformazione esplicita e definitiva di un partito politico europeo in un movimento peronista di stampo americano e perpetuerebbe quel conflitto di interessi tra le attività economiche della famiglia e quelle politiche del partito che ha perseguitato la leadership del Cavaliere per tutto il ventennio.

Naturalmente il modo in cui avverrà l'epilogo non è indifferente, io penso che il sistema democratico, l'opinione pubblica e persino i poteri istituzionali dovrebbero avere a cuore la necessità di evitare l'ennesimo piazzale Loreto. Non è possibile che ogni epoca politica in Italia debba concludersi con l'eliminazione fisica o virtuale dei protagonisti: niente di buono ne deriva. La seconda Repubblica è nata con il marchio dell'eliminazione per via giudiziaria dei maggiori e storici partiti italiani ma il risultato è stato il berlusconismo, non una rigenerazione del sistema. Sarebbe altrettanto pericoloso pensare di fondare la terza repubblica sul rogo virtuale del protagonista della seconda, immaginando un finale di un film alla Caimano che radicalizzerebbe almeno per un'altra generazione quel clima di odio e di guerra civile strisciante che è stata la dannazione dell'Italia negli ultimi venti anni. D'altra parte un finale traumatico della vita politica di Berlusconi indebolirebbe nel Pdl proprio quei settori e quelle personalità che più possono rappresentare un futuro di stampo nazionale ed europeo per il centrodestra italiano.

*Testo raccolto da Gloria Sabatini*

# IL FUTURO DELL'ALTRAPOLITICA

*Alle elezioni politiche dello scorso febbraio una netta maggioranza degli italiani ha espresso un voto contro Berlusconi e per il 'cambiamento'. Ma questa delega è stata completamente tradita dalle forze presenti in parlamento. L'esplosione dell'astensionismo alle ultime comunali è una conseguenza diretta di una delusione e di uno scontento sempre più diffusi, ai quali nemmeno il Movimento 5 Stelle sembra più capace di dare voce. Com'è possibile uscire dalla palude? Di fronte all'attuale crisi della rappresentanza, potrebbe risultare utile una forza organizzata della 'società civile'?*

**PAOLO FLORES D'ARCAIS**

**MAURIZIO LANDINI / MARCO REVELLI**

**STEFANO RODOTÀ / GUSTAVO ZAGREBELSKY**

**Paolo Flores d'Arcais:** Le dimensioni elettorali del fenomeno *Altrapolitica* (che l'establishment chiama sprezzantemente «antipolitica» per esorcizzarlo) sono impressionanti: una parte cospicua degli astenuti (astenuti consapevoli o «attivi») più un terzo di quanti si sono recati a votare alle politiche. Il «partito» dell'Altrapolitica gode dunque ormai di un consenso elettorale potenziale enorme, e soprattutto crescente. Se poi ci limitiamo ai cittadini che vogliono un radicale «fuori Berlusconi» dalla vita politica, si tratta di una maggioranza schiacciante (perfino «schiacciantissima», dipende da come si misurano le astensioni). Eppure nei sondaggi, e se si votasse con il «Porcellum», Berlusconi vincerebbe le elezioni, e avrebbe dunque in parlamento il peso che ha oggi il Pd. L'Altrapolitica non riesce infatti a diventare una «forza politica», resta frammentata e divisa in una molteplicità di auto-referenzialità. Eppure nella galassia dell'Antipolitica il paradosso della situazione e l'urgenza del risolverla non vengono percepiti come una responsabilità prioritaria.

**Maurizio Landini:** Alle ultime elezioni nazionali, per la prima volta, si è registrato un sostanziale spostamento di voti: il Pdl complessivamente ha perso quasi 9 milioni di consensi ed è calato anche il centro-sinistra. In particolare il Pd, che rispetto al 2008 ha ottenuto 4 milioni di voti in meno. Sono cresciuti l'astensionismo – alle politiche si è attestato intorno al 30 per cento – e il Movimento 5 Stelle, il voto per il quale si era caratterizzato come segnale contro il sistema dei partiti.

Più in generale, il non voto, il voto a Grillo o a liste poi non rappresentate in parlamento – ma anche, in parte, il sostegno al centro-sinistra – sono, in forme diverse, gesti che invocano discontinuità. Chiedono un cambiamento radicale delle politiche di questo paese.

Allo stesso tempo emerge una crisi delle forme tradizionali della rappresentanza politica. Si è palesata in maniera evidente la distanza tra le istituzioni e le persone. Dobbiamo quindi riflettere sul come si recupera la partecipazione alla vita politica e si riformano i luoghi decisionali.

**Marco Revelli:** Fanno tutti finta di niente, come se fosse tutto normale (o quasi). Ma tra febbraio e maggio abbiamo assistito a una vera e propria mutazione della nostra topografia politica. È diventata visibile alle urne quell'onda lunga di una trasformazione strutturale che risale quantomeno al 2011 e a quella bizzarra crisi di sistema che diede vita al governo dei tecnici. Già nel 2008 Walter Veltroni, dal podio del Lingotto di Torino, e Silvio Berlusconi, dal predellino della sua auto, avevano annunciato una nuova architettura del nostro sistema politico strutturata intorno a un'ipotesi bipolare, maggioritaria, egemonica, capace di occupare l'intero spazio politico e di assorbire i «cespugli» nelle rispettive aree. Questa era stata la partita alle elezioni del 2008 vinte poi – come sappiamo – dal Cavaliere. Un esecutivo, il suo, naufragato miseramente dopo aver portato il paese sull'orlo del fallimento alla fine del 2011. Lo scenario emerso dal voto di febbraio evidenzia sempre uno schema bipolare ma ben diverso da quello ipotizzato da Veltroni e Berlusconi: una bipolarità con da una parte i partiti, i due principali, in qualche misura associati in un comune destino o comunque in un'immagine sempre più indistinta, e dall'altra l'esercito degli astenuti e il Movimento 5 Stelle. Ovvero un elettorato che ha espresso in modo differenziato – ma altrettanto perentorio – il proprio desiderio di discontinuità e di estraneità a quel modello politico.

Abbiamo assistito a un esodo biblico di voti: una quindicina di milioni di elettori hanno cambiato casa e 2,5 milioni si sono aggiunti al grande numero di astenuti diventati oltre 13 milioni e mezzo. Altri 8,5 hanno palesato il loro disgusto verso le forze politiche tradizionali votando il M5S.

I due partiti maggiori hanno perso, congiuntamente, una decina di milioni di elettori rispetto al 2008: 6,5 il Pdl e 3,5 il Pd, rimasto orfano del 30 per cento del proprio elettorato. Insieme hanno raggiunto complessivamente 16 milioni di voti, all'incirca un terzo del corpo elettorale. Sono una minoranza nel paese, maggioranza solo in una rappresentanza parlamentare distorta, in buona misura, dalla legge elettorale. Quindi ha perfettamente ragione Flores d'Arcais quando parla di una parte maggioritaria del corpo elettorale che non si riconosce nelle tradizionali forze politiche italiane e nel governo Letta. Il

fenomeno, tra l'altro, si è ripetuto alle elezioni amministrative, in particolare a Roma – il caso più significativo – dove l'onda anomala dello tsunami non si è arrestata: lo stesso Pd rispetto a febbraio ha perso, in soli due mesi, un altro 30 per cento di voti romani. Il Pdl, invece, è riuscito nell'impresa di dimezzarsi. In Italia rimane un gigantesco bacino liquido di elettorato in attesa di rappresentanza e – nodo centrale – i non votanti di queste tornate non sono assimilabili alla fisiologica dimensione dell'astensionismo: non sono elettori passivi apaticamente ai margini del sistema politico bensì persone che coscientemente hanno ritirato la loro delega ai partiti, per cui avevano votato magari per anni. Sono astenuti consapevoli. Comunicano un messaggio di distanza e una perentoria domanda di cambiamento che non è stata ascoltata.

**Stefano Rodotà:** Come prima cosa abbiamo bisogno di analizzare in maniera più accurata questo risultato perché evidentemente si sono sommate diverse spinte che hanno determinato l'astensione massiccia; che tra l'altro viene confermata dai risultati delle elezioni amministrative. Personalmente, da tempo ho cercato di adoperare più che la *parola* «antipolitica», la *categoria* «altrapolitica», per cercare di uscire dal modello di pensiero difensivista dei partiti tradizionali, i quali hanno etichettato come «antipolitica» tutto ciò che non rientrava nei loro schemi.

In questo senso, l'«altrapolitica» è una presenza reale e concreta che abbiamo conosciuto negli anni passati, con le manifestazioni del 2010 e 2011, col voto alle amministrative del 2011, con il referendum sull'acqua. L'«altrapolitica» non è stata sospesa o astratta, ha prodotto una serie di importanti risultati politici; questo fornisce in qualche modo anche un elemento per valutare sia la situazione attuale sia le prospettive. Detto questo, è altrettanto vero che nella composizione di questo mondo che ha rifiutato la politica «ufficiale», vi sono elementi diversi: perché c'è certamente l'«altra politica», ma così pure il rifiuto della politica e l'«antipolitica». Quando si vuole partire dal dato quantitativo, che è di per sé impressionante, debbono tuttavia essere fatte delle distinzioni sulla qualità di questo rifiuto. Perché l'astensione e il voto a Grillo sono cose molto diverse tra loro, e sono, almeno in questo momento, difficili da sommare. Le due opzioni di scelta vanno analizzate singolarmente. Un po' come fa Ilvo Diamanti nel suo ultimo libro, è da svariato tempo che insisto su un dato: le nostre società si sono andate trasformando in società di minoranza all'interno delle quali la ricomposizione è difficile. Quindi il problema che si pone è quali siano gli elementi unificanti.

Nella situazione attuale, al di là di Grillo, il ricorso al populismo può diventare molto forte. Penso per esempio a quello che potrebbe accadere nelle elezioni europee del 2014, quando l'appello al voto per ra-

gioni di raccolta di consenso sarà indubbiamente molto forte e si tenterà in molti casi di capitalizzare il disagio antieuropeista che c'è in Italia come in altri paesi; e questo può determinare una spinta, appunto, di tipo populista, dalla quale sarà difficile uscire. In ragione di ciò l'analisi deve prendere in considerazione il rapporto fra la politica italiana e la politica europea, non solo per la parte che conosciamo, quella che ci ha accompagnato in questi ultimi anni, ma anche per la prospettiva.

**Gustavo Zagrebelsky:** Non c'è bisogno di essere sondaggisti per percepire il distacco tra cittadini e mondo politico, e ora, purtroppo, tra i cittadini e le istituzioni. Non c'è bisogno di chissà quale inchiesta giornalistica per rendersi conto di un disincanto talmente diffuso che si è ormai trasformato in disprezzo generalizzato. Tutto ciò pone problemi per la tenuta della democrazia.

Ecco perché la prima urgenza, il primo obiettivo che deve porsi chi ha a cuore le sorti del nostro paese, è ristabilire i contatti, i collegamenti: la politica deve ritornare a essere vista come il luogo della speranza, nel quale valga la pena investire energie e passione nell'interesse della collettività. Altrimenti, prevarranno interessi particolari e quelli dei più forti schiaccieranno quelli dei più deboli.

Da questo punto di vista, mi pare che le distinzioni tradizionali – destra e sinistra, per esempio – siano recessive. Non perché siano superate, come dice la destra. Ma perché c'è un'urgenza che viene prima: quella, per così dire, di «ricostruire il campo»: si tratta in un certo senso di una questione «prepolitica». A questo scopo, occorre politica, e qui riemergono le distinzioni politiche – destra e sinistra, per l'appunto. Ma ciò che importa è che la gestione di queste divisioni sia finalizzata a un fine ricostitutivo della politica e delle sue istituzioni democratiche. Mi auguro d'essere riuscito a esprimermi con chiarezza.

La sconfitta del berlusconismo (Berlusconi è solo una parte della questione) fa parte pienamente di questo «programma minimo» prepolitico, funzionale al ristabilimento delle regole del gioco. Un gioco depurato dal conflitto d'interessi, dalla commistione tra pubblico e privato, dalla trama delle connivenze, dalla smisurata prepotenza del danaro e da tutti quegli altri fenomeni patologici della democrazia che ormai ben conosciamo e che, purtroppo, hanno investito vaste aree del potere politico, burocratico, economico e finanziario.

**Flores d'Arcais:** Il fenomeno viene stigmatizzato come Antipolitica da un arco composito che vede ormai in santa alleanza di establishment uno spettro di posizioni un tempo conflittuali (in apparenza, evidentemente): da Berlusconi al Pd, con Napolitano quale presidente monarca e Scalfari sommo sacerdote ideologo. In effetti, questa presunta Antipolitica (che costituisce invece la richiesta di Altrapolitica) è un magma composito di indignazione, rifiuto, speranza, di una rabbia sa-

crostanta che può prendere direzioni diverse a seconda di cosa «passa il convento», cioè della «offerta politica». Grillo ha certamente ragione quando sostiene di aver fin qui evitato «Alba dorata».

Questo magma, tuttavia, non è affatto il qualunquismo di un tempo, anche se in assenza di adeguate proposte politiche potrebbe virare in quel senso. I sentimenti dominanti di questo magma sono infatti sempre più esasperati e disperati, ma ancora intessuti in maggioranza di aspirazione alla realizzazione della Costituzione e dei suoi valori fondanti di «giustizia e libertà», al rifiuto radicale della Casta come concentrato di privilegi e di separatezza dalla vita reale, alla richiesta di lavoro, efficienza, legalità, trasparenza, variamente ma sempre intrecciate. Torniamo dunque sempre al punto cruciale della responsabilità di una «offerta politica» all'altezza di questi valori.

**Landini:** Etichettare tutto ciò come Antipolitica è profondamente sbagliato. È un modo per non comprendere quel che sta succedendo nel paese. Esiste una domanda di partecipazione e di cambiamento, ma nello stesso momento siamo in presenza di una grandissima frantumazione sociale che porta a una sfiducia sempre maggiore nei confronti delle istituzioni. Da qui nascono gli alti tassi di astensionismo. Persino il Movimento 5 Stelle, un fenomeno «nuovo» rispetto ai partiti, non riesce più a intercettare i delusi, come si è visto alle recenti elezioni amministrative (nelle quali ha perso tantissimi voti).

Dunque: il numero dei non votanti è in continuo aumento e lambisce la maggioranza assoluta. Bisogna porsi il problema sul piano politico. Ma io, da sindacalista, me lo pongo anche sul piano sociale, vista la profonda crisi che ci ha investito e che non riesce a trovare interpreti a livello istituzionale.

La distanza tra le persone e le forze politiche deriva dall'incapacità dei vari partiti ed organizzazioni di dare risposte ai problemi reali del paese. I dati sono sconcertanti: siamo in presenza di un peggioramento drastico delle condizioni di lavoro cui si accompagnano l'incremento della precarietà, della povertà, delle diseguaglianze. A tutto ciò non corrisponde, sul versante della proposta politica, alcun progetto in grado di aggredire questi temi.

Non si può buttare tutto nel grande calderone dell'Antipolitica. Tanto più in un momento in cui si sente con estrema urgenza il bisogno di costruire un «pensiero alternativo» ai modelli di vita, di produzione e di consumo dominanti.

Negli ultimi decenni ha prevalso un pensiero unico che ha fatto del mercato un idolo indiscutibile e che ha teorizzato la massima flessibilità e libertà d'azione dell'impresa e della finanza. Un modello perdente che è servito solo a destrutturare il mondo del lavoro. Bisogna ripartire dalle persone, dal lavoro e da come si possono affermare i diritti e la dignità della gente.

**Revelli:** Devo confessare che il termine Antipolitica mi dà un grande fastidio, è utilizzato di norma da quella cosiddetta politica tradizionale che ha prodotto buona parte dei guasti a cui assistiamo per legittimare se stessa. Come se i reprobri fossero gli altri e loro i virtuosi.

Le reazioni, sia il voto al Movimento 5 Stelle che l'astensione consapevole, hanno un sostanziale connotato politico: rappresentano una forma, una domanda e una critica esplicita a un sistema e più sono stigmatizzate ed esorcizzate più si rischia di radicalizzarle in un'infinità di direzioni di cui non è ancora definito attualmente il connotato. Sono terrorizzato dall'attuale liquefazione dell'elettorato che si sposta da un bacino all'altro con enorme rapidità. Alle politiche Grillo ne ha intercettata una parte e – con tutte le critiche che gli si possono rivolgere per il suo linguaggio e la sua aggressività – ha l'indubbio merito di aver mantenuto dentro i confini della democrazia una fetta consistente di questa massa liquida. Credo che abbia ragione quando dice di averci salvato dalla nascita in Italia di qualche formazione di estrema destra, simil Alba dorata, o di chi potrebbe quotare alla propria borsa i peggiori sentimenti di rancore, risentimento, frustrazione, senso di fallimento sociale che abbondano nella pancia di questo paese. Non sono tra quelli che brindano se il M5S alle amministrative perde consensi. Non vorrei che finissimo per rimpiangere la demagogia di Grillo per l'improvviso svilupparsi – è il mio terrore – di un nuovo capopopolo di stampo weimariano, feroce e veramente pericoloso.

**Rodotà:** Sono d'accordo in parte, perché un tipo di difesa intransigente della Costituzione non sempre trova larghe sponde. Per esempio Beppe Grillo, più che i deputati del Movimento 5 Stelle, sul punto Costituzione (libertà del parlamentare, divieto del vincolo di mandato eccetera) ha una posizione che tocca profondamente aspetti del sistema costituzionale. Allora, di nuovo, di fronte a questo mondo così variegato, occorre avere la capacità di distinguere. Una capacità stavolta orientata verso l'identificazione di quelli che sono i punti di frattura. A volte la richiesta di cambiare è finalizzata al tenere sotto controllo i «propri» parlamentari. Questo si intreccia con la crisi della rappresentanza e con la decisione della maggioranza di aprire la fase di riforme costituzionali. I possibili effetti si rassomigliano: l'accentramento, l'autoritarismo, la diminuzione sostanziale del sistema dei controlli reciproci.

Può andar bene denunciare la Casta che vive lontana dalla vita reale e richiedere più lavoro ed efficienza; però sul presidenzialismo – che mette in gioco la stessa democrazia rappresentativa – vi sono troppi atteggiamenti ambigui. L'eventuale modifica della seconda parte della Costituzione rischia di mettere in discussione anche principi e diritti della prima parte. Scegliere una linea netta sul punto del riferimento alla Costituzione implica l'indicazione poi del modello a cui si vuole fare riferimento. Proprio perché la modifica di alcuni punti

della Costituzione trova d'accordo Berlusconi e una parte del Pd. Contemporaneamente e per fortuna è aumentata nell'ultima fase una presenza, un'attenzione di opinione pubblica proprio intorno alla Costituzione; ciò non è un fatto minoritario, bensì differenzia l'opinione pubblica da quelli che sono gli elementi strettamente legati alle politiche di partito – le quali a loro volta non sono separate dall'opinione pubblica. Riassumendo: non vorrei dare per scontato che coloro i quali si sono astenuti o hanno votato M5S siano poi unificati sul punto della difesa della Costituzione.

**Zagrebel'sky:** Non c'è dubbio che il Movimento 5 Stelle finora abbia canalizzato un diffuso malcontento, fatto, insieme, di rassegnazione e rabbia: due condizioni che possono passare facilmente dall'una all'altra. Ed è vero che la rabbia avrebbe potuto prendere direzioni pericolose, come si vede in diverse situazioni diverse da quella italiana odierna. C'è da chiedersi se l'Italia non sia un paese definitivamente rassegnato, cioè se sia in grado di far seguire al momento della disillusione e della protesta anche quello della proposta, dell'elaborazione d'idee e di progetti concreti, su cui costruire alternative politiche. Siamo capaci di energie politiche positive, reattive al disagio oppure siamo un paese destinato per indole a subire e, al massimo, a cercare di sopravvivere arrangiandoci, ciascuno per conto proprio o, chissà, mettendoci nelle mani di qualcuno nell'illusione che sia lui a occuparsi di noi, per noi? Questa è la domanda e, al tempo stesso, la sfida. Paolo Flores sostiene che esistono possibilità d'aggregazione intorno a parole d'ordine come «Giustizia e libertà», nelle quali molti italiani, se non la maggioranza, potrebbero ritrovarsi. Ma non si può pensare di innescare una mobilitazione del genere senza fare riferimento alle condizioni reali di vita delle persone. Alla dimensione materiale del disagio che è così pervasivamente diffuso occorre corrispondere con iniziative politiche.

Da costituzionalista, sono pienamente consapevole che la Costituzione è una cosa «fredda» – un tempo la si sarebbe detta una sovrastruttura giuridica – se non la si riesce a calare nella vita delle persone e nei loro problemi esistenziali. Costituzione e vita delle persone: questo potrebbe essere un inizio di programma politico e, al tempo stesso, il terreno per un'opera di difesa democratica, cioè partecipata, della Costituzione stessa.

Ecco perché non possiamo limitarci all'indignazione, alla denuncia delle manomissioni alle quali la nostra Carta fondamentale viene sottoposta, ma dobbiamo fare un passo oltre. Parlare di problemi reali, concreti, tangibili, quali il lavoro, la diseguaglianza, la giustizia sociale, la difesa dei beni collettivi, la scuola: insomma, l'insieme delle prospettive di civiltà che la Costituzione ci indica. E naturalmente metterli in connessione con la grande questione che Paolo ha indicato con il nome di «casta», ma che io preferisco evocare parlando di potere delle

«oligarchie», ovvero di un sistema chiuso su se stesso, autoreferenziale, che ha come prima – e unica – preoccupazione quella di difendersi e autoriprodursi, non certo di promuovere «giustizia e libertà»...

**Flores d'Arcais:** Chi può rappresentare questi elettori e questi sentimenti? Non più la sinistra ufficiale. Non il Pd, infatti, che potendo scegliere Rodotà in alleanza col M5S (poi si sarebbe visto se facevano sul serio anche per il governo) ha preferito l'intesa con Berlusconi, dunque Napolitano presidente e conseguente governo Letta (che poi è un governo Berlusconi-Napolitano, se vogliamo chiamare le cose con il loro nome). Per Pd si intende ovviamente non i suoi elettori, e spesso (ma sempre meno spesso) nemmeno tutti i suoi militanti, ma certamente l'intera nomenclatura, quelle decine ma più probabilmente centinaia di migliaia di persone che vivono *di* politica.

Non Sel, malgrado le posizioni diverse rispetto al Pd, per le troppe ambiguità (Taranto, don Verzé, le frequentazioni di Bertinotti, da anni ormai mero personaggio del «Cafonal» di Dagospia eccetera) e per il carattere di «ceto» con cui anche la sua nomenclatura viene assimilata (quasi sempre non a torto) alla Casta.

Non i vari partitini residui o reinventati, da Rifondazione a Rivoluzione civile, che non vengono neppure più presi in considerazione dagli elettori o costituiscono fenomeni ormai autoreferenziali.

Ma neppure il M5S, o almeno, sempre meno, per la sua struttura verticistica al limite del padronale, per il carattere ondivago delle prese di posizione di Grillo, per l'inadeguatezza di una parte consistente degli eletti (conseguenza di un sistema assurdo di selezione dei candidati), per gli atteggiamenti autoreferenziali, per l'ossessione di una ortodossia che spinge a richieste di «fedeltà» degne del Pci o del «perinde ac cadaver» di gesuitica memoria.

**Landini:** In questa fase ognuno, all'interno del soggetto in cui è impegnato, deve svolgere la propria parte e contribuire ad aprire una discussione. I partiti svolgeranno i loro congressi, ma tutte le organizzazioni sono chiamate a uno sforzo di analisi per capire come uscire dalla profonda crisi politica e sociale nella quale siamo immersi.

L'obiettivo deve essere quello di mettere in piedi un progetto che sia in grado di «ricostruire» il fronte del lavoro e riequilibrare le crescenti disequaglianze che caratterizzano la nostra società.

Penso a luoghi ed iniziative che permettano alle persone di poter partecipare e decidere. Non si possono però stabilire forme e modi di questo processo a tavolino e dall'alto.

Questo sarebbe proprio il modello sperimentato negli anni passati e che si è rivelato fallimentare, quando si è tentato di mettere insieme tutti nel nome dell'antiberlusconismo o si sono costruite sommarie di partitini o cartelli elettorali senza futuro. Adesso siamo in presenza di esperienze – sia nell'ambito sociale che nel mondo

del volontariato – che offrono un terreno di unificazione sul quale lavorare. In questa fase, prima di scegliere strategie a tavolino, si deve assumere il rispetto della Costituzione come orizzonte strategico dentro al quale costruire un'azione sociale e politica. I principi e i valori che la nostra Carta esplicita sono spesso «non applicati». E la politica non si batte per cercare di applicarli: sembra che la sua unica preoccupazione sia quella di modificare e manomettere il nostro Patto fondamentale.

Dovremmo impegnarci per mettere in connessione tra loro le varie vertenze esistenti. Un processo di incontro tra chi anima i territori e i luoghi di lavoro, un campo comune che unisca chi lotta per difendere il proprio posto di lavoro con chi si batte per la scuola pubblica o per il reddito o per un nuovo piano ambientale. Mettere in relazione persone e movimenti, costruire nessi evitando alchimie politiciste: ecco di cosa abbiamo bisogno. E sarebbe sbagliato escludere qualcuno. È necessario il coinvolgimento di tutti a partire dai soggetti che in un qualche modo sono già organizzati.

**Revelli:** Qualche settimana fa l'ho scritto in un articolo pubblicato sul *Manifesto* intitolato «Lontano da Bisanzio». In questa massa liquida di elettorato delusa dai partiti tradizionali si annida un diffusissimo disagio nei confronti anche del centro-sinistra. Sia di quello che fu bersaniano che, peggio, di quello confluito nelle larghe intese. Il Pd «socialdemocratico» è stato travolto dall'azione congiunta dell'elettorato dal basso e, ahimè, del presidente della Repubblica dall'alto; il Pd del premier Letta, alle amministrative, ha continuato a perdere voti e a non intercettare nuovi elettori, non approfittando del calo del M5S. L'analisi dei flussi ci dice che una frazione irrisoria dell'elettorato 5 Stelle è ritornata nelle case d'origine, il grosso ha reagito alla delusione astenendosi (laicamente, con una scelta consapevole e conseguente). Siamo a una svolta epocale: sono convinto che la crisi della sinistra storica sia irreversibile (nonostante le vittorie di Pirro delle comunali, dove ha vinto chi ha perso di meno, non chi ha guadagnato di più). Anche quella parte consistente di elettorato che, in perfetta buona fede, aveva votato Bersani per sconfiggere Berlusconi e aveva ritenuto il «voto utile» quello alla forza più grande che continuava a definirsi di sinistra per fare argine alla destra, adesso ha enormi ragioni per sentirsi tradita (e infatti a Roma al primo turno delle amministrative il Pd ha ottenuto un altro 30 per cento in meno di voti rispetto alla politiche di due mesi prima quando aveva già perso circa 200 mila voti rispetto al 2008...).

La scelta sciagurata del Pd di non sostenere la candidatura Rodotà, che avrebbe potuto costituire il segno della svolta e di un'inversione di tendenza, e di abdicare alle prerogative del parlamento ricorrendo ancora una volta alla figura del capo dello Stato – riconoscendo l'esistenza di un oggettivo stato d'eccezione e inaugurando una sor-

ta di presidenzialismo di fatto – segna un punto di non ritorno. E visto che ne parliamo, mi sembra un pessimo segno il fatto che Giorgio Napolitano, con un atto del tutto irrituale e sopra le righe, abbia, tra i primi suoi atti da nuovo capo dello Stato, convocato al Quirinale il presidente del Consiglio e tre ministri per definire la *road map* del governo dimenticandosi che costituzionalmente non sono sue prerogative. E così si può dire per il discorso del 2 giugno e il suo proclama sui partiti, che mi è parso terribilmente fuori luogo: non perché quei partiti non lo meritino, ma perché il Colle deve essere il custode della Costituzione, non il controllore dei partiti, per sciagurati che questi siano.

L'attuale fase di crisi della nostra democrazia e di scricchiolio delle istituzioni impone un'iniziativa forte. Chi può parlare a questa massa di elettori delusi dal sistema? Nessuno che abbia una vocazione minoritaria, diciamolo sinceramente. È indispensabile avere una sufficiente credibilità di proposta potenzialmente maggioritaria, capace di aggregare persone credibili, riconosciute e riconoscibili, e di superare l'infinita frammentazione delle tante esperienze con un progetto che sia unificante e che metta insieme i denominatori comuni di un'area molto vasta su posizioni di democrazia radicale, di contropinta all'evoluzione oligarchica della nostra Repubblica.

Nel sistema politico ufficiale purtroppo qualcuno pare compiacersi per la bassa partecipazione o per l'alto livello di astensione configurando una democrazia a bassa intensità nella quale una metà del corpo elettorale è escluso. Una marginalizzazione degli scontenti, degli indignati, di quelli di difficile governo per organizzare una democrazia dei contenti, di coloro che non sentono la crisi, che vivono di politica o all'ombra della politica (gli appartenenti ai «giri» di cui parla spesso Zagrebelsky) e che continuano a riconoscersi nelle forze moderate, dando così attuazione a una sorta di vocazione oligarchica già da tempo riconoscibile in sospensione nel nostro establishment: la Casta non contenta di essersi scelta i rappresentanti con il Porcellum sembra ora voler selezionare anche i rappresentati.

**Rodotà:** Tenendo d'occhio i tentativi di differenziarsi da quella che è stata la politica ufficiale degli anni passati, risulta evidente il fallimento totale della linea incarnata dai vecchi partiti o spezzoni della sinistra. C'è stato il fallimento del 2008 della Sinistra arcobaleno; poi quello di Rivoluzione civile pochi mesi fa. Quel tipo di posizionamento, quell'atteggiamento chiuso, non funziona. Aggiungo che questi mondi si sono caratterizzati per una forte dose di autoreferenzialità. Penso ad Antonio Ingroia, ad esempio, che sostanzialmente si intestò la lista e fu una cosa imbarazzante se raffrontata alle polemiche contro le personalizzazioni della politica degli anni passati. La questione oggi è proprio di cultura politica, che va rifondata in toto. È un passaggio che non può essere saltato.

In questi anni c'è stata una vasta e intensa attività di riflessione che ha messo all'opera moltissime realtà. A volte però, come successo per Rivoluzione civile, erano residuati di vecchie sconfitte, cosa che l'opinione pubblica ha percepito benissimo. Il punto allora è guardare al problema del vuoto di rappresentanza. Il vuoto di rappresentanza viene fuori anche dall'assenza di una cultura politica adeguata, ed è ciò che è avvenuto.

**Zagrebelsky:** Domandandosi chi può dare rappresentanza e risposte politiche ai tanti elettori delusi e desiderosi di cambiamento, Paolo ha fatto un lungo elenco di negazioni: non questi, non quelli, non quegli altri ancora. Ma se si procede in questo modo, non resta più nessuno. Forse il problema è, invece, quello di riuscire a mobilitare le tante forze che finora non si è riusciti a smuovere, insieme alle tante altre realtà che sono già in campo, sulla base di un programma di rinnovamento comune. «Comune» dovrebbe voler dire, secondo me: capace di formare aggregazione e riguardante la comunità o collettività nazionale, quasi un rinnovato patto in cui si ridiscutano le posizioni, in nome della solidarietà. Per fare questo si dovrebbe cominciare superando le diffidenze reciproche, le rivendicazioni di primogenitura, le tentazioni a voler mettere il proprio cappello sulle iniziative. Se prevale uno spirito di concorrenza su quello di cooperazione, non credo che potrà nascere nulla di positivo e di costruttivo.

**Flores d'Arcais:** La risposta alle esigenze dell'Altrapolitica non può venire dai soli movimenti o dalle sole lotte. I movimenti e le lotte per loro natura non possono dar vita a «rappresentanza», nell'accezione politico-parlamentare del termine. Le elezioni costituiscono un momento specifico, i protagonisti dei due ambiti (lotte ed elezioni) nascono e «riescono» secondo dinamiche e logiche diverse, anche quando i contenuti programmatici siano gli stessi. Ad esempio: nella «lista Ingroia» erano rappresentate moltissime lotte, il movimento di Grillo rifiuta di partecipare in quanto tale a iniziative animate da altri, ma elettoralmente è arrivato a oltre il 25 per cento mentre la «lista Ingroia» è stato un fallimento.

Perciò: o nascerà una nuova forza di impegno civile/elettorale, a geometria variabile (poi si preciserà), oppure rimarremo con un vuoto permanente di rappresentanza per i milioni e milioni di cittadini oggi pronti a riconoscersi nei valori di «giustizia e libertà». E che se non troveranno una lista capace di rappresentarli, in parte voterebbero Pd e Sel «faute de mieux» (ma le persone disposte a «turarsi il naso» sembrano in decrescita), in parte M5S ma sempre meno convinti (e sempre in minor numero, malgrado la propaganda continua che fanno loro il malgoverno e le larghe intese), soprattutto si rifugerebbero in misura crescente nell'astensione, ma potrebbero virare a destra se nascesse un punto di riferimento ribellistico, come oggi in Francia la Primavera sanfedista (ipotesi che troppo irresponsabilmente non pren-

diamo in considerazione, quasi che ne sia vaccinata proprio l'Italia, che ha inventato il fascismo).

Far nascere questa forza civile/elettorale «giustizia e libertà» è perciò sempre più urgente, addirittura improcrastinabile. Ma si continuano a trovare infinite «buone ragioni» per aspettare non si sa quale «deus ex machina».

**Landini:** Rivoluzione civile è stata, a mio avviso, una semplice sommativa di forze politiche che si sono riunite per le elezioni: la lista Ingroia non rappresentava i movimenti. L'unica esperienza, per la verità, che nel voto di febbraio ha tentato di assemblare pezzi eterogenei tra loro – come dimostrano diversi studi – e di intraprendere la diffusa voglia di partecipazione è stato il M5S, recepito dalle persone come il soggetto che poteva in un qualche modo rispondere alla crescente domanda di cambiamento. Quindi, per rispondere all'intervento di Flores, non credo che lo strumento di cui abbiamo bisogno sia già disponibile. Ma insisto: in una fase del genere è urgente la costruzione di un progetto che parta dai contenuti e che offra un terreno di iniziative comuni per mettere insieme soggetti apparentemente differenti.

Siamo di fronte alla necessità di una riconversione ecologica del nostro modello produttivo, una riconversione che rimetta al centro il tema dei beni comuni.

Occorre dunque innescare un processo di cambiamento che, dal basso, costruisca sinergie fra università, istituzioni, forze sociali e singole personalità attive su specifiche tematiche.

Infine, dobbiamo cercare di capire come con questi elevati tassi di disoccupazione e precarietà si possano contrastare i licenziamenti: qui è a rischio la stessa sopravvivenza delle persone! Senza un intervento immediato rischiamo una guerra tra poveri. La soluzione non è quindi nella nascita di un nuovo soggetto politico. Inoltre penso che dovremmo evitare l'eccessiva personalizzazione dei processi politici. Berlusconi ha fatto da apripista su questo terreno. Il nodo non è trovare l'uomo della Provvidenza, ma mettere in piedi meccanismi reali di partecipazione.

**Revelli:** Sono sostanzialmente d'accordo con l'analisi di Flores d'Arcais. Tra i tanti aspetti arrivati a fine corsa, in questa svolta, c'è l'idea di dare rappresentanza ai movimenti. Un tema – inaugurato nel Sessantotto col primo movimento contestatore del monopolio del discorso politico dei partiti di sinistra tradizionali – su cui le sinistre radicali dell'ultimo secolo si sono «arrovellate» inutilmente. In questo lasso di tempo abbiamo assistito a decine di esperienze che hanno fallito, come se i movimenti (della pace, altermondialista, per i beni comuni eccetera) avessero bisogno di «salire in politica» attraverso l'ascensore di un soggetto che ne realizzasse «la sintesi». Chiunque abbia provato questa strada è crollato, per ultima la lista

Rivoluzione civile di Antonio Ingroia, messa in piedi per la verità in modo molto malaccorto.

Credo che la verità stia nel fatto che i movimenti, tardonovecenteschi e postnovecenteschi – successivi al grande movimento operaio che invece aveva definito il paradigma della rappresentanza politica – non hanno bisogno di essere rappresentati né di qualcuno che dia loro voce perché si autorappresentano benissimo da sé e trasformano le loro realtà con gli strumenti che possiedono: si muovono a livello e dentro la composizione sociale, la stessa da cui i partiti si sono ritirati, non casualmente.

Il nodo è quindi costruire una classe politica in grado di ascoltare i movimenti ed eventualmente mettere in atto, a livello delle istituzioni, i provvedimenti che li tutelino e che impediscano decisioni prese in alto capaci di minacciarne l'esistenza o le ragioni: in una parola che apra e tuteli spazi di democrazia. Una nuova classe politica che sappia davvero svolgere il ruolo della mediazione istituzionale, senza coinvolgerli necessariamente in un impegno diretto in se stessa.

**Rodotà:** In questo momento c'è il problema di come si lavora – e non dico a tavolino per produrre manifesti e documenti, opera sacrosanta e necessaria – per mettere insieme dati di realtà, molti dei quali diversi da quelli che si sono appalesati nell'ultimo periodo intorno a questo progetto di cultura politica. Non voglio dire che sia necessario una sorta di «censimento» di coloro i quali in Italia sentono fortemente il bisogno di questa cultura, ma uso l'espressione ormai abusata di «rete» perché è quella che ci parla della necessità di connessione tra questi soggetti, di vedere quali sono le forme di lavoro che possono essere fatte mettendo in comune anche posizioni e modalità di elaborazione diverse; che però vanno nella direzione della costruzione – appunto – di una cultura politica, che non è quella che abbiamo dietro le spalle.

La questione principale da mettere a fuoco è il problema della rappresentanza, che non è soltanto «qual è il soggetto politico che mi rappresenta?», ma quali sono le modalità attraverso le quali oggi posso essere rappresentato. Ed è un punto chiave perché il rifiuto delle procedure tradizionali di rappresentanza è un aspetto molto difficile e molto delicato da prendere in considerazione: quali sono le forme di integrazione tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipata? Questo è il grande tema. Nel momento in cui si lavora alla costruzione – adesso uso anche questa espressione – di una soggettività politica diversa dalle altre, si deve andare certamente sui contenuti, ma si deve andare anche sulle modalità. Considerando il fatto che la rete non è l'unico luogo dove si forma e si crea l'opinione pubblica e si ha la rappresentanza, e non è neanche lo strumento di mobilitazione perché nella campagna elettorale delle elezioni politiche –

adesso trascuro la parte delle elezioni amministrative che richiederebbe un discorso diverso – che cosa ha fatto Grillo? Dalla rete è passato alle piazze: lo Tsunami Tour è stato semplicemente l'occupazione delle piazze. Creando un effetto politicamente interessante: mentre la televisione tradizionale le aveva svuotate, perché è sul piccolo schermo che si svolgeva e si continua a svolgere in parte ancora consistente la vicenda politica, la rete ha riempito le piazze. Questo è avvenuto, e poi il moltiplicatore è stato la televisione perché Grillo è stato presente più di tutti gli altri sulle televisioni nella campagna elettorale riuscendo a creare eventi: la nuotata nello Stretto di Messina e via dicendo.

Se saltiamo il punto della rappresentanza entriamo in un'area a grande rischio. Dobbiamo piuttosto renderci conto che o il sistema della rappresentanza parlamentare si apre all'integrazione con queste altre forze, oppure il pericolo è la contrapposizione tra due sistemi di legittimazione. Obama fece un capolavoro alle sue prime elezioni quando unificò la sfera pubblica della politica tradizionale con la politica nuova che si stava separando, la politica dei blog dalla politica con i mezzi tradizionali. E oggi dobbiamo fare in Italia lo stesso tipo di operazione sapendo che questi canali di comunicazione aperti tra istituzione e società non indeboliscono la democrazia rappresentativa, ma le danno una nuova opportunità.

Faccio un solo esempio: oggi è possibile, senza riforme della Costituzione, senza neppure leggi ordinarie, ma con una semplice modifica dei regolamenti delle Camere, introdurre una nuova disciplina dell'iniziativa legislativa popolare; prevedendo che le Camere debbano non approvare le proposte di iniziativa popolare, ma debbano esaminare e votare, anche respingendole, le proposte che vengono dai cittadini, perché in questo modo c'è già un fatto di costruzione dell'agenda politica che non è più sequestrata da qualcuno – ad esempio il governo, come in questa fase – ma è piuttosto allargata a una vasta platea.

**Zagrebel'sky:** Se scendiamo nel dettaglio di una riflessione legata al momento elettorale, distinguerei due scenari.

Il primo rimanda all'ipotesi che si torni a votare nelle condizioni attuali, cioè con un sistema elettorale a base proporzionale. Il secondo – del tutto diverso – deve fare invece i conti con la possibilità che vada in porto la riforma del sistema politico alla quale si sta applicando la maggioranza delle «larghe intese». Mi riferisco, naturalmente, all'ipotesi che ci si possa trovare, tra non molto, a dover eleggere direttamente il presidente della Repubblica, nell'ambito di un sistema di tipo presidenziale (semi- o non semi-).

Nel primo caso, la prospettiva di un nuovo soggetto politico, di un nuovo partito o partitino o come lo si voglia chiamare, mi appare vel-

leitaria. Non mi sembra che ce ne siano le condizioni: gli ostacoli contro i quali si scontrerebbe la nuova «entità» sarebbero troppo grossi (dalla presenta di realtà più radicate e meglio organizzate alla mancanza di attenzione e copertura da parte dei grandi media).

Diverso sarebbe il discorso se andassimo a votare con un sistema completamente nuovo. In quel caso si farebbe concreta la possibilità di aggregare un fronte ampio – in grado di mettere insieme forze già esistenti e soggetti completamente nuovi – intorno all'obiettivo comune della contrapposizione al centro-destra.

Con l'attuale legge elettorale è troppo basso l'incentivo a unirsi per «fare massa»: ognuno è tentato di coltivare il proprio bacino di consensi in modo autonomo ed indipendente. Il nostro sistema, in fondo, è di tipo proporzionale (pur con un premio di maggioranza considerevole che cambia la qualità della rappresentanza). È evidente che dentro questa logica è difficile che forze diverse fra loro possano mettere da parte le diffidenze reciproche nel nome di un progetto comune.

Il quadro sarebbe completamente ribaltato se fossimo costretti a scegliere fra un «di qua» e un «di là». In quel caso sì che avremmo un sommovimento in grado di «terremotare» l'intero panorama politico e forze politiche nuove, che non hanno trovato finora il modo di esprimersi nelle istituzioni, potrebbero non solo emergere, ma giocare anche un parte importante.

**Flores d'Arcais:** Vorrei sintetizzare quale dovrebbe essere a mio parere il carattere irrinunciabile di questo «soggetto» politico nuovo e improcrastinabile. Dovrebbe in primo luogo impedire che la partecipazione alla vita politica possa diventare un mestiere/carriera, uno strumento di promozione economica. Fare politica, quando si è eletti nelle istituzioni, deve restare un servizio di cittadinanza. Perciò si è rappresentanti per un mandato (in alcune circostanze anche meno, secondo la vecchia esperienza di rotazione dei radicali). Vanno dunque esclusi dalle candidature coloro che nel passato ventennio hanno già avuto cariche rappresentative o esecutive, ad ogni livello. Sono i benvenuti, sia chiaro, anzi ponti d'oro, ma come militanti di base, senza più ambizioni rappresentative.

Se l'elettore non ha la certezza che fare politica (in suo nome!) non avrà nulla a che fare con un privatistico «fare carriera» da parte del suo rappresentante, la credibilità di questo nuovo «soggetto» e dei suoi candidati resterà nulla presso i cittadini, troppe volte illusi e beffati.

Questa caratteristica costituisce la forza vera del M5S, che persiste malgrado gli infiniti e ormai ciclopici altri difetti. Su questo punto non si deve perciò essere da meno, neppure un poco. Evitando invece i vizi del M5S in fatto di candidature, casualità della selezione, mancanza di contatti personali (il web non può sostituire assemblee e di-

scussioni «de visu») eccetera. E della pulsione alla servitù volontaria, che spinge a perseguire (non solo con le espulsioni, ma con le contumelie sui blog e altro *stalking*) chi osa criticare il Capo.

**Landini:** La democrazia è il vero terreno di rinnovamento e pone delle sfide inedite tanto al sindacato, quanto al mondo dell'impresa, come anche ai tradizionali meccanismi della rappresentanza politica. Mi riferisco, per quanto concerne quest'ultimo punto, alle esigenze di maggiore trasparenza nel rapporto fra eletto ed elettori: un tema ormai non più procrastinabile.

Non so se il M5S sia in tal senso un modello. La rete è senz'altro un elemento fondamentale per costruire nuovi nessi ed elaborare nuovi linguaggi, ma non è in grado di sostituire le relazioni umane reali e le altre forme di coinvolgimento diretto delle persone.

I processi democratici devono essere il pilastro per qualsiasi progetto di cambiamento in questa fase. Un progetto che inoltre non può prescindere dalla centralità del lavoro.

**Revelli:** Bisogna instaurare le regole di minima moralità che la politica deve recuperare. Occorre ridare centralità al problema dei mandati, alla responsabilità e alla correttezza dei comportamenti e del rapporto col denaro. Quest'ultimo è un nodo fondamentale. L'eccesso di denaro affluito alla politica non è solo responsabile del solco creatosi tra rappresentati e rappresentanti, ma è – come il doping per il ciclismo – elemento tossico di per sé. È la ragione del carattere oligopolistico degli attuali partiti, che sopravvivono grazie al privilegio del flusso di ricchezza che li alimenta, attraverso il quale acquistano fedeltà e immagine che altrimenti avrebbero perso.

Non credo si risolva la questione abolendo il finanziamento pubblico, ma fissando un tetto massimo ai costi della politica. Sia che il denaro arrivi attraverso il canale privato (in questo caso limitato a contributi di piccolo taglio, «small» come si dice negli Stati Uniti) o attraverso quello pubblico, ogni partito non dovrebbe poter superare una certa soglia – bassa – oltre la quale la politica rovina se stessa. E dovrebbe essere obbligato a rendicontare le proprie spese fino all'ultimo centesimo.

**Rodotà:** La politica non deve essere un mestiere o una carriera. Ma in questi anni si è verificata una tendenza criticabile: e cioè chiunque abbia fatto parte di quella che ormai sbrigativamente viene considerata la «casta» veniva marchiato a vita. Questo modello di pensiero va assolutamente sconfitto ed eliminato perché nell'ultimo periodo, l'ho visto con i miei occhi, moltissime persone rifiutano di impegnarsi in politica – usiamo questa vecchia espressione – perché temono il giudizio altrui una volta rientrati alla vita «normale».

Un conto è la riflessione sui limiti da porre all'uso della politica come carriera personale; un altro è finire per demonizzare – come sta avven-

nendo – chiunque voglia impegnarsi. Io continuo a ripeterlo: la politica è un mestiere difficile che si impara col tempo. Il problema semmai sono le modalità di accesso e di permanenza nella politica. La rotazione dei radicali l'ho vista all'opera, non funzionava ed era un modo in realtà che consentiva ai pochi, ai pochissimi o all'uno che impersonava il partito di impedire che si costituisse invece una capacità politica autonoma di elaborazione.

Occorre quindi il massimo di riflessione sulla questione. Personalmente apprezzo moltissimo il lavoro che hanno cominciato a fare i parlamentari dei 5 Stelle, ma continuo a ritenere che quello non possa essere il modello generale.

**Zagrebel'sky:** Su questo punto confesso di essere meno «puritano» del nostro amico Paolo. A mio parere regole così rigide – come quelle sui limiti tassativi al numero dei mandati – sono sempre il segno di una debolezza. Sono una sorta di dichiarazione d'impotenza. È come se si ammettesse: in presenza di norme più elastiche non riusciremo mai a gestire questo partito e le candidature di questo partito facendo prevalere il buon senso, il merito, la trasparenza, l'onestà. Come se si ammettesse che, senza una coercizione esterna, un vincolo giuridico, inevitabilmente gli arrivisti e i profittatori prevarrebbero.

Io invece ho fiducia che si possa dare vita a un percorso virtuoso nella selezione della classe dirigente pur in un contesto di regolamenti ragionevolmente elastici. D'altra parte – mi chiedo – perché privarci di persone che hanno dimostrato capacità e valore solo perché una regola matematica ha sancito la loro improvvisa «scadenza»? Se nelle fila di questo partito ideale avessimo uomini di Stato, come ce ne sono stati in passato, davvero sarebbe una buona idea mandarli via a scadenza fissa? Io credo di no. La questione è selezionare uomini (e donne) di Stato.

Naturalmente nella «democrazia del futuro» devono essere introdotte e rese efficienti, oltre alle sanzioni giudiziarie, tutte le possibili forme di controllo e di partecipazione degli elettori che possano sanzionare il demerito dei loro elettori. Ci sarebbe, qui, materia di studio.

Il fenomeno del nepotismo, delle clientele, delle correnti tenute insieme non da affinità ideali ma da vincoli di protezione e fedeltà personale, è indubbiamente una grande questione che mina alle fondamenta la moralità del nostro sistema politico. Non vale consolerci dicendo che è così non solo da noi: nelle proporzioni che noi conosciamo lo ritroviamo solo nei regimi corrotti delle oligarchie. Ma attenzione: ci faremmo delle illusioni se pensassimo che il morbo è confinato dentro le mura dei palazzi della politica. Pochi giorni fa mi è capitato di leggere il risultato d'un sondaggio d'opinione che mi ha fatto impressione. La domanda era questa: come si ottiene in Italia un posto di lavoro? Le persone che siedono intorno a questo tavolo probabilmente risponderebbero tutte, pensando a un paese ideale, facendo ri-

ferimento al titolo di studio, alla competenza, alla passione, alla dedizione, all'impegno. Bene. Il 75 per cento degli intervistati ha risposto: «tramite raccomandazione». Ecco: questa è la dimostrazione più chiara possibile di come il dominio delle oligarchie – così ben percepito dalle persone comuni – sia una patologia corruttrice che attraversa la nostra società nel suo complesso.

La raccomandazione è l'emblema di un sistema che si fonda sulla disparità di posizione sociale e sull'asimmetria di potere e le consolida e rafforza: chi è in difficoltà si rivolge al potente che gli concede la sua protezione; ma in cambio, naturalmente, chiede fedeltà. È un sistema che provoca un enorme inquinamento della vita pubblica perché prima o poi lambisce anche chi non ne fa parte. Quando una persona onesta si impegna al massimo per conquistare con le proprie forze un obiettivo, ma vede che davanti a lui passano i raccomandati, i protetti, i *clientes*, diventa quasi normale che le buone motivazioni vengano meno e prevalgano la disillusione e il cinismo.

La crisi economica e sociale non fa che esacerbare tali dinamiche: più il disagio dilaga, più la disperazione aumenta, più cresce la tentazione di rivolgersi a qualche «santo protettore», come unica speranza di salvezza. E in certe regioni questo protettore, oltretutto, è spesso la criminalità organizzata.

**Flores d'Arcais:** Come può nascere questo nuovo «soggetto»? Inevitabilmente dall'alto. A partire da personalità e/o organizzazioni che hanno accumulato un patrimonio di credibilità per le lotte passate, ma anche grazie a un elemento di *caso* assolutamente imprevedibile, e da cogliere immediatamente perché fragile e aleatorio (un autentico *kairòs* o attimo fuggente). Oggi, per esemplificare, due sono le personalità che possono fare da catalizzatori affinché cristallizzino le forze potenziali di questo nuovo «soggetto», Maurizio Landini e Stefano Rodotà. Domani potrebbero essere altri, in un recentissimo ieri, sempre per esemplificare, lo è stato Ingroia, che ha però dissipato il suo *kairòs* per troppa fretta e per l'alleanza con i partitini residui.

Il catalizzatore può essere anche collettivo, cioè un insieme di personalità rappresentative che insieme facciano massa critica, ma che vi debba essere *una* leadership riconosciuta senza riserve anche da queste personalità è oggi categorico, sia per evitare una conflittualità interna permanente (tanto più incombente quando promotori e militanti sono dotati di spirito critico e sono l'opposto degli *yes-men*), sia perché il riconoscimento presso l'elettorato di una forza politica oggi non funziona se è disgiunto totalmente da *una* leadership.

Poiché questo è il punto cruciale, sono necessarie alcune precisazioni.

Essere promotori di questo nuovo «soggetto» non implica necessariamente essere candidati alle elezioni. Ad esempio se incompatibile con una carica sindacale a cui sarebbe sbagliato rinunciare. O anche per

motivi personali (e del resto Grillo e Casaleggio hanno promosso liste elettorali senza candidarsi).

Il carattere «a geometria variabile» del nuovo «soggetto» significa infatti che può dar luogo a forme associative anche diverse: nell'indire un referendum allargare il comitato promotore a seconda delle circostanze e dei temi anche a personalità «lontane» (sull'eutanasia e il matrimonio omosessuale si sentono approvazioni perfino tra i parlamentari Pdl!), analogamente nel raccogliere firme per un progetto di legge di iniziativa popolare. La partecipazione elettorale è solo una delle forme geometriche che il «soggetto» assume o cui dà vita.

Essere invece *promotori* implica un nucleo di omogeneità programmatica e di giudizi sulle altre forze politiche anche per quanto riguarda il momento elettorale, che non è l'unico, talvolta può non essere il prioritario, talaltra essere perfino «saltato», ma resta in via di principio irrinunciabile.

**Landini:** Faccio il sindacalista e ho intenzione di continuare a farlo. Credo che ognuno possa dare un maggiore contributo attivandosi nel proprio campo in maniera autonoma ed indipendente, rendendo espliciti i propri obiettivi e ponendo il problema di costruire una rappresentanza politica del lavoro, che oggi non c'è. Per il resto, ribadisco che cercare i leader e costruire un processo «dall'alto» non è la strada auspicabile per la costruzione di un nuovo soggetto: le priorità sono i contenuti, i progetti, i programmi e le forme con cui le persone possono partecipare. I «frontman», tra l'altro, non si costruiscono a tavolino, perché nascono dentro le dinamiche reali di conflitto o di cambiamento.

Il punto, se mai, è di esserci: essere presenti nelle contraddizioni che si generano all'interno della società per sviluppare un'iniziativa che sappia parlare ai milioni di giovani precari senza futuro. È soprattutto alle giovani generazioni che dobbiamo guardare per sapergli offrire un canale di partecipazione e uno strumento di possibile miglioramento della loro condizione.

**Revelli:** Il nostro problema è «in alto» perché in basso esiste già un pullulare enorme di realtà, iniziative, associazioni, organizzazioni e reti. Una fibrillazione e un reticolo davvero ampio. Quel che manca è la capacità di questo tessuto di rappresentarsi in una proposta credibile fatta anche di facce, persone, nomi, testimoni con la loro storia: di darsi quella comune «grammatica dell'indignazione» di cui parla Salvatore Settis, e che attualmente gli manca. Il nostro compito è impegnarci in un progetto simile; si avverte l'urgenza di costruire una proposta alternativa capace di dare ospitalità all'enorme numero di esodati della politica, di persone che ci hanno creduto e che oggi non sanno più che fare, dire e in che direzione muoversi. Una responsabilità che va assunta e indubbiamente chi ha più credibilità ha anche più responsabilità. Per la forma credo che oggi sia necessaria un'enorme fantasia

organizzativa e politica: non si tratta di costruire un ennesimo partito di sinistra ma di offrire le possibili linee di sviluppo di una soggettività organizzata e di una capacità di aggregazione anche trasversale che si ponga il problema di una rappresentanza all'altezza delle sfide e dell'attuale crisi attraverso uno sforzo di articolazione nel quale sia ben visibile la continuità di un nucleo credibile di persone e associazioni. Una proposta, insomma, che porti il segno di quel radicalismo democratico che in altri punti bassi della nostra vicenda nazionale ci ha permesso di risalire, mettendo in campo, in forme ogni volta diverse, una coalizione di donne e di uomini capaci di agire insieme in condizioni d'eccezione, disposti a rompere con imbarazzi e timidezze, a mettersi in gioco (e a metterci la faccia).

**Rodotà:** Personalmente mi tiro fuori, ma mi spiego meglio. Parlavo poco fa del caso di Rivoluzione civile e di Antonio Ingròia. In parte questa cosa mi mette pure in imbarazzo, visto che a volte si opera per forzature. Si identificano troppo le persone, quando magari dietro c'è tutto un lavoro di relazioni, di intrecci, di intelligenze comuni e condivise. Capisco pure come nel mio caso ci sia stato un investimento simbolico di una certa opinione pubblica, questo va certamente tenuto presente. Ma è essenziale ripartire nella fondazione di quella cultura politica di cui prima, da una molteplicità di soggetti e da una molteplicità di strumenti. Nella domanda si ricorda la necessità di sviluppare forme associative diverse, indire un referendum, raccogliere firme, si ricorda la partecipazione elettorale, nelle forme geometriche che il soggetto assuma a sé o a cui dà vita. Ammesso che si riesca ad arrivare alla formazione di un soggetto omogeneo e che sarebbe comunque diverso dai partiti così come li abbiamo conosciuti nelle loro diverse incarnazioni, tutto questo richiede proprio quel lavoro di elaborazione culturale. L'omogeneità programmatica di giudizio è un risultato, non è un elemento che si può dare per scontato; quando insisto sul termine «assunzione di cultura politica» immagino un lavoro comune per creare le condizioni per raggiungere quel risultato.

**Zagrebel'sky:** Per affrontare questo discorso io credo sia necessario rispondere a un paio di domande preliminari: la forza, il raggruppamento di cui stiamo parlando può nascere e svilupparsi come se fosse nel vuoto? Oppure deve tenere conto che lo spazio politico oggi è già occupato da altri soggetti? Paolo, nel suo intervento, sembra che ne voglia prescindere. Dice: esiste una massa di cittadini che oggi è politicamente irrilevante, perché non va più a votare. Inoltre esiste un numero grande che vota, ma lo fa con sempre maggiore fastidio, talora con disgusto, nella consapevolezza che il rapporto di rappresentanza si è disseccato. Esiste dunque – sempre seguendo il ragionamento di Paolo – un bacino potenzialmente molto vasto e, aggiungo io, costituito da persone preziose per la democrazia, dal quale il

nuovo «soggetto politico» (orribile e abusata espressione) potrebbe attingere «buoni» e numerosi voti.

Io non la vedo allo stesso modo. È vero che l'insoddisfazione verso l'attuale offerta politica è estremamente diffusa, ma non possiamo fare finta che le forze tradizionali – come il Pd, Sel, e ormai possiamo includere pure il Movimento 5 Stelle – non esistano. Non si può ricominciare ogni volta da zero. Se mai la sfida è di riattivare quei cittadini che si sono chiamati fuori, che si sono autoesclusi, al fine di costruire un progetto comune per il cambiamento, sfidando e incalzando tutti, non per escludere, ma per includere in un'iniziativa a largo raggio.

Davvero vogliamo dare ormai per perso un partito come il Pd? E lo stesso Pd lo vogliamo considerare come un unico monolite o vogliamo fare distinzioni fra settori che possono essere coinvolti e ambienti ormai irrimediabilmente estranei ai principi e ai valori che ci stanno a cuore? E ancora: il Pd è destinato a rimanere un unico partito oppure finirà per scindersi? E quale possibilità di rinnovamento può venire dalla contestazione generazionale interna?

La questione della leadership, poi, non può essere trattata in modo indipendente da una riflessione più generale sul quadro, il contesto, la mappa delle forze in campo. La politica ha bisogno di leadership. E un leader, in questo caso, deve essere un punto di riferimento: una persona che con la sua stessa figura, la sua storia personale, sappia incarnare l'orizzonte ideale dentro il quale vogliamo muoverci. Ma, questa figura deve essere capace di unire, di tenere insieme percorsi diversi, di organizzare una vasta articolazione di forze e soggetti.

Ritengo sbagliato vagheggiare la nascita di un soggetto politico che sia alternativo a tutto, nemico di tutti allo stesso modo. Guarderei molto più favorevolmente a un catalizzatore di energie disperse, a un «aggregatore» desideroso di gettare ponti più che di scavare fossati.

Non si costruisce nulla di duraturo solo sul disgusto, sulla ripulsa della «vecchia politica».

**Flores d'Arcais:** Resto convinto che quello del programma è l'aspetto dove più facile è trovarsi in larghissimo accordo. Penso che in una prima approssimazione si possa lavorare a partire dal «manifesto dei vecchi democratici» (il lettore lo trova su *MicroMega* n. 8/2012 e sul sito [www.micromega.net](http://www.micromega.net)), che certamente andrà riscritto, in alcune parti sintetizzato, in altre ampliato, ma rende perfettamente l'idea di cosa possa voler dire un programma «giustizia e libertà». Essendo uno degli autori non mi ci dilungo e lascio a voi le obiezioni.

**Landini:** Il primo punto programmatico deve essere la messa in discussione dei vincoli europei. In Europa dobbiamo avviare una battaglia politica precisa: senza una ripresa degli investimenti, pubblici e privati, rischiamo di andare incontro a una vera e propria rottura del-

la coesione sociale. È necessario modificare ed allentare quei vincoli che hanno imposto misure di austerità oltremodo dannose. Mi riferisco in primo luogo al pareggio di bilancio in Costituzione, al *fiscal compact*, al patto di stabilità interno imposto ai nostri comuni e al taglio drastico delle risorse pubbliche destinate all'istruzione, all'innovazione e alla ricerca.

Il secondo punto di questo ideale programma dovrebbe rimandare a un maggiore intervento pubblico nell'economia per rilanciare una vera politica industriale. Il nostro paese non ha un piano sulla mobilità, sulle energie rinnovabili, sulla banda larga, sui trasporti nazionali. Vi sembra possibile?

Inoltre, credo che in una fase di crisi acuta come questa oltre a porci l'obiettivo di difendere il lavoro «esistente» dovremmo darci da fare per vedere come è possibile redistribuirlo: penso ad esempio a dispositivi come la riduzione degli orari o all'uso dei contratti di solidarietà.

Per quanto riguarda la redistribuzione della ricchezza è necessario elaborare un piano complessivo che tenga insieme lotta all'evasione fiscale, tassazione delle rendite finanziarie e dei grandi patrimoni e sgravi fiscali sul lavoro.

Infine, è il momento di rilanciare la formazione anche attraverso un sistema «universale» di tutele, in particolare attraverso l'istituzione in Italia di un reddito di cittadinanza che non sia alternativo alla cassa integrazione (la quale, anzi, dovrebbe essere estesa a tutti i lavoratori).

Tutti questi punti, in ultima analisi, si possono riassumere nella necessità di rilanciare i valori contenuti nella nostra Costituzione: il diritto al lavoro, alla salute, alla conoscenza. Senza trascurare il fatto che il principio della responsabilità sociale dell'impresa deve tornare ad avere un significato preciso: il caso dell'Ilva dovrebbe averci insegnato qualcosa.

Il nostro sistema industriale rischia di saltare per aria. Nel settore auto vediamo che molti investimenti della Fiat sono diretti fuori dall'Italia, mentre qui si chiudono fabbriche e stabilimenti. Lo stesso discorso si potrebbe fare per buona parte del settore degli elettrodomestici. Ecco perché in una fase del genere le priorità sono di tipo economico e sociale. Ma l'emergenza non si può affrontare senza un disegno ambizioso di riunificazione del mondo del lavoro, di ricostruzione delle sue tutele e di redistribuzione della ricchezza sociale.

**Revelli:** Un terreno prioritario che costituisce sicuramente un denominatore comune alto è la Costituzione: questa aggregazione, che deve essere ampia, non può non assumere una difesa intransigente del nucleo normativo della nostra Carta. Naturalmente si può intraprendere una discussione sul bicameralismo, sul numero dei parlamentari, su alcuni aspetti di organizzazione delle nostre istituzioni, ma i fondamenti della nostra Costituzione – che riguardano anche il parlamenta-

rismo, la collegialità degli organi ai quali si riconosce la sovranità – sono pilastri centrali. Dovremmo richiedere che anziché essere cambiata venga attuata: esistono una infinità di campi a cominciare da beni comuni, patrimonio artistico del nostro paesaggio, funzione sociale della proprietà eccetera, sui quali è indispensabile lavorare perché vengano effettivamente attuati. Tornando al programma del nuovo soggetto... Oltre al rispetto della Carta, dovremmo batterci per nuovi spazi di democrazia e forme di partecipazione.

**Rodotà:** Se dovessi indicare una modalità organizzativa vecchia, perché poi non ne vedo altre, certamente utilizzerei la rete ma non solo. Il web per le fasi deliberative può provocare ancora delle distorsioni molto forti: per la fase di discussione occorre un uso intelligente di tutti gli strumenti disponibili, compresi quelli classici. La rete, certo, ma anche un convegno di una rivista tipo *MicroMega*; non sottovaluterei assolutamente questo tipo di appuntamenti e relazioni solo perché adesso c'è la rete. Lo scopo è integrare il tutto e realizzare quel «censimento», quell'insieme di istituzione di rapporti tra le diverse realtà che sono all'opera, per favorire diverse modalità d'azione: un referendum, una legge di iniziativa popolare, ma poi soprattutto anche la messa a punto di piattaforme civiche, piattaforme digitali civiche che consentano di stabilire procedure di partecipazione – ma vedrei anche tutto questo lavoro strettamente legato ai contenuti. Ci sono punti di vista che si sono in qualche modo consolidati, tipo il manifesto dei vecchi democratici, e poi da qui partire per fare un lavoro complessivo.

**Zagrebel'sky:** Un programma di Giustizia e libertà non può che essere fondato su due pilastri: diritti civili e diritti politici legati al diritto al lavoro.

Il diritto al lavoro i nostri costituenti l'hanno concepito non solo come diritto alla sopravvivenza materiale. Ma anche come fondamento delle condizioni di libertà e dignità che consentono ai cittadini di essere politicamente e socialmente attivi. Aggiungo anche che non è più possibile parlare di lavoro senza aggettivi. Ad esempio nelle ultime settimane abbiamo assistito a un appassionato dibattito sulla necessità di introdurre incentivi fiscali per le imprese che assumono.

Bene. Ma, che assumono per produrre cosa? E quali sono i lavori per cui assumono? Qual è la vocazione economica del nostro paese? E quali sono le condizioni e i diritti del lavoro? Il lavoro può essere liberatorio o disumanizzante. I nostri governanti ne sanno qualcosa: non solo della precarietà, ma anche dello sfruttamento, dei ricatti, delle umiliazioni sui posti di lavoro?

È chiaro che nell'immediato dobbiamo difendere quello che c'è. Ma dovremmo dotarci di una visione di più lungo termine e interrogarci su quale debba essere la nostra prospettiva, quello che si chiama «modello di sviluppo» che, alla fine, è un modello di vita sociale. L'indu-

strialismo che prospettiva ha ancora per un paese come il nostro? Ci si riempie la bocca di ritorno all'agricoltura, di qualità della vita, di arte e turismo. Ma se ne parla seriamente?

C'è poi il grande tema delle diseguaglianze. Non basta denunciare il problema. Non è sufficiente dire di voler lottare contro le diseguaglianze e le ingiustizie. Occorre fare un passo in più. È necessario chiarire che oggi alcuni devono essere disposti a rinunciare a un po' dei loro privilegi, anche se legittimamente acquisiti – lo sottolineo: anche se *legittimamente* acquisiti – in nome della tenuta della società nel suo complesso. È passato il tempo in cui si poteva sostenere che lo sviluppo avrebbe trascinato in alto anche chi stava in basso. Oggi, c'è un problema eminente, che nessuno dei grandi partiti vuole neppure affrontare: come distribuire secondo giustizia i pesi economici e sociali di un'economia in fase di contrazione.

**Flores d'Arcais:** Sulla base di quanto ho sostenuto nei miei interventi precedenti, la domanda che mi sembra cruciale resta: è possibile individuare le persone, e la leadership, per lanciare questo «soggetto», e dar vita a mille club, con adesioni individuali, collettive (di club e associazioni già esistenti), sul territorio e sul web? Per capirsi, e non per replicarle, visto che le situazioni sono assai diverse – di mezzo c'è il famigerato ventennio del berlusconismo e dell'inciucio, e relative trasformazioni antropologiche del paese – possiamo ricordare alcune esperienze di un recente passato: «Società civile» a Milano, la «sinistra dei club» quando si trattò di fondare il partito post-Pci, i club nati spontaneamente organizzando la manifestazione di piazza San Giovanni a Roma nel 2002 coi girotondi (cui non si volle dare seguito, mi cospargo il capo di cenere per la mia quota di responsabilità).

Oggi, lo ripeto, le potenzialità sono enormemente più grandi, in un trend ventennale costante di crescita. Manca solo (e non si tratta di «un prospero», naturalmente) la volontà politica di personalità e organizzazioni che insieme facciano «massa critica» per non condannare al minoritarismo l'impresa. Che contributo possiamo dare perché tale «massa critica» si formi?

**Landini:** Occorre rimettere le persone in condizione di partecipare e decidere. Allo stesso tempo bisogna farsi carico dei diritti costituzionali negati, ad esempio nei luoghi di lavoro. Abbiamo bisogno di una legge sulla rappresentanza. Non è ammissibile che nei luoghi di lavoro, pubblici e privati, non sia garantita la democrazia. Non è accettabile che chi lavora non abbia la possibilità di scegliere il proprio sindacato, di votare i propri contratti e di discutere della mansione che svolge. Gli attuali modelli gestionali dell'impresa sono autoritari. Sono figli di una cultura non fondata sulla partecipazione e sulla pari dignità delle persone, ma si sono anche rivelati fallimentari dal punto di vista economico.

Non è possibile alcuna efficace riforma della politica se non si interviene anche nel mondo del lavoro per un nuovo progetto di partecipazione. Sono due elementi dello stesso processo che devono andare di pari passo: le forme tradizionali della rappresentanza politica e sociale oggi sono in crisi e c'è bisogno di cambiarle attraverso la partecipazione delle persone.

**Revelli:** In basso – come detto precedentemente – abbiamo un'enorme rete sociale. Penso ancora alle parole di Salvatore Settis quando parla delle trentamila associazioni che si impegnano nei territori per la difesa del patrimonio culturale, artistico, territoriale. Oppure alle mobilitazioni per la difesa dei beni comuni o alle organizzazioni come Libertà e giustizia, o ai movimenti come «Se non ora quando» o a realtà come Alba – alla quale partecipo – che ha come progetto quello di contribuire alla nascita di una nuova soggettività politica. E queste strutture si possono moltiplicare: abbiamo grandi potenzialità. Ci sono anche pezzi di organizzazioni tradizionali: rifletto su cosa hanno rappresentato per un periodo le Fabbriche di Nichi (Vendola) prima che venissero risucchiate in alto dagli accordi di vertice, o all'infinità di persone, di gruppi che hanno continuato a impegnarsi nel Pd e che sono oggi disorientati e spaesati. Se però ognuno di noi prosegue, diligentemente, il proprio impegno civile, ma lo prosegue in forma separata – se cioè Libertà e giustizia continua a fare Libertà e giustizia, e *MicroMega* a fare una rivista, e se Emergency fa Emergency, Libera l'antimafia, se la Fiom fa la Fiom e Alba fa Alba, senza trovare le forme e i modi per costruire una massa critica visibile e credibile – temo che non riusciremo ad essere all'altezza delle sfide del nostro tempo.

**Rodotà:** Ma queste potenzialità ci sono. Le ho viste all'opera recentemente quando, per iniziativa di Libertà e giustizia, e con l'adesione di più di un centinaio di associazioni, il 2 giugno scorso a Bologna c'è stata una partecipazione forte e diffusa. Gente che era in piazza non solo felice di essere lì ma che si chiedeva «qual è il seguito?». Questo è un tema che noi dobbiamo tenere presente. Adesso, indipendentemente da quello che sarà poi l'esito finale, e cioè quale sarà un movimento e se ci sarà, questo non lo so, non mi sento di ipotecare in maniera un po' frettolosa l'avvenire; c'è un dato di realtà rappresentato dal fatto che persone attive, associazioni e non solo singoli, richiedono ed esigono la continuità di un lavoro comune. Un lavoro comune che non si traduce nell'avere sempre posizioni uguali su tutto; ma almeno nel senso, e non è poco, di sapere che si fanno delle cose insieme: far circolare le cose, i documenti e le iniziative e su questa base mettere progressivamente a punto sia legami di tipo – adesso uso un'espressione che forse può essere eccessiva o sbagliata – organizzativo e sia dal punto di vista dei contenuti

che via via rafforzano questo tipo di azione comune. Questo mi sembra oggi il punto importante. Torno alla formula che ho ripetuto tante volte, il tema è quello della cultura politica perché se sono avvenute tutte le cose di cui noi parliamo – compresa l'inadeguatezza di tutta quella serie di soggetti ben elencati da Paolo Flores d'Arcais – è perché non c'è stata una cultura politica adeguata.

A suo modo una «cultura politica adeguata» è stata il berlusconismo, che è riuscito a creare un blocco che ancora oggi dopo vent'anni regge. Il quale però ha perduto 6,3 milioni di voti. Quello che è avvenuto nelle elezioni amministrative – anche se sono tra quelli che sottolinea sempre la differenza tra elezioni locali ed elezioni nazionali – è decisamente importante e quindi penso che il punto della cultura politica sia più che mai stringente. Un soggetto politico senza un retroterra adeguato è perdente in partenza.

**Zagrebelky:** È vero che negli ultimi anni il nostro paese è stato attraversato da fenomeni importanti di mobilitazione civile. Ma, il più delle volte si è trattato di esperienze che si sono esaurite in poco tempo. Gli stessi referendum sull'acqua e sul nucleare, che hanno fatto registrare una grande partecipazione, non hanno «depositato», per ora, nulla di duraturo.

Il compito è dunque quello di stabilizzare queste ondate di partecipazione e attivismo civico e convogliarle dentro un progetto solido che vada oltre le singole vertenze. Non si tratta di inventare nulla di nuovo, perché in un passato anche molto recente ci siamo già riusciti. Penso alla cosiddetta «primavera dei sindaci» che ha fatto emergere personalità nuove, capaci di mobilitare energie precedentemente ai margini della partecipazione politica. È un fatto nuovo e incontrovertibile, con il quale il conservatorismo delle burocrazie di partito ha dovuto fare i conti. Si tratta di proseguire, non per distruggere, ma per rinnovare.

È ovvio che la scintilla deve partire dal basso, dai cittadini. Su questo concordo pienamente con Paolo: le burocrazie sono per natura tendenti all'immobilità.

Oggi non possiamo pensare di lavorare nel vuoto. Dobbiamo prendere atto che sono tanti i gruppi, le associazioni, i comitati, i soggetti che si danno da fare con obiettivi spesso sovrapponibili. Dobbiamo riuscire a far sì che si mettano insieme, si coordinino, creino sinergie: che, innanzitutto, si riconoscano e si facciano vedere e sentire insieme.

*(a cura di Emilio Carnevali, Matteo Pucciarelli e Giacomo Russo Spina)*

**PER RILANCIARE IL DIBATTITO  
E SOPRATTUTTO L'AZIONE****PAOLO FLORES D'ARCAIS**

Dunque. Sembra proprio che dovremo aspettare una futura e imprevedibile congiunzione astrale, per dare vita a un nuovo «soggetto» (il nome suona male, ha ragione Gustavo, ma se non è «partito», non è «movimento», non è semplicemente «lista elettorale», per capirsi è opportuno sacrificare l'eleganza del lessico). Le risposte di Landini, Rodotà e Zagrebelsky mi sembrano di chiaro rifiuto della mia proposta. E tuttavia l'accordo sull'analisi della situazione è molto ampio. Da cosa nasce la radicale divergenza nelle conseguenze che se ne traggono?

Prescindo, ovviamente, dagli aspetti personali. Stefano ad esempio scrive: «Personalmente mi tiro fuori», ed è un sacrosanto diritto non sentirselo di fare il leader quando una serie di contingenze indicano temporaneamente una persona. Maurizio vuole fare solo il sindacalista, scelta altrettanto sacrosanta (ma ci tornerò, perché la mia proposta non è incompatibile).

I dissensi non mi sembra riguardino in nessun modo i programmi, tutti sovrapponibili, con semplici accentuazioni di un tema rispetto all'altro. Da questo punto di vista trovo conferma che i «mondi» politici, di lotte, di opinione, di movimenti, in qualche modo rappresentati dai partecipanti alla tavola rotonda, non avrebbero nessuna difficoltà a formulare in comune un programma di governo anche dettagliato, che articoli i valori di «giustizia e libertà» e pratichi la *realizzazione* della Costituzione (con la quale non si vuole indicare in ogni singolo articolo un tabù, sia chiaro: ad esempio, credo che perfino nella prima parte ci sia un articolo in contraddizione con «giustizia e libertà», l'articolo 7). Del resto *MicroMega* ha realizzato negli ultimi dieci anni ben due corposi numeri monografici con minuziosi programmi di governo.

In sostanza, il dissenso analitico è uno solo: detto senza infingimenti, se Pd e Sel siano, e in che misura, «recuperabili». Io penso che la risposta sia un definitivo «no» per quanto riguarda queste due istituzioni/partiti, e un ovvio «sì» per quanto riguarda la maggioranza, anche larga o addirittura larghissima, dei loro elettori. Per quanto riguarda dirigenti e quadri, sono convinto che quanto vi è di recuperabile potrà sottrarsi all'inarrestabile deriva dorotea solo se nel frattempo si sarà costituito un polo di attrazione alternativo.

Provo a spiegarmi meglio. Il mio «lungo elenco di negazioni», che Gustavo mi rimprovera, nasce da quello che Stefano definisce «l'evidente fallimento totale della linea incarnata dai vecchi partiti o spezzoni della sinistra». Ma il Pd può invertire la «linea»? In autunno terrà il suo congresso. La partita si gioca tra Renzi e un candidato scelto da Bersa-

ni e Epifani (forse Epifani stesso). Padella o brace, insomma. Barca è già fuori gioco, del resto per partecipare davvero bisogna sapersi contrapporre, quando necessario, e invece, malgrado le sue idee, i suoi riferimenti culturali, i suoi valori (il suo essere di sinistra, insomma), siano lontanissimi dal doroteismo pop-televisivo di Renzi e dal triste conservatorismo d'apparato di Bersani e Epifani, Barca non li ha mai attaccati. Preferisce le «distinzioni», con le quali oggi non si entra nemmeno in partita.

Il Pd, perciò, non cambierà linea. Eventualmente, semmai, nel senso opposto a quello auspicato dai suoi elettori e da tutti noi. «Se il Pd cambiasse linea...» è ormai un'ipotesi del terzo tipo. E se sarà Renzi il suo prossimo segretario, l'emorragia a sinistra assumerà la forma dell'esodo. Potenzialmente, però. In mancanza di un «soggetto» alternativo credibile, si accrescerà solo a dismisura il numero dei rassegnati e degli astensionisti.

Ma è ipotizzabile una scissione, mi si potrebbe obiettare. Ipotizziamola pure. Potrebbe mai un partito «laburista» raccolto intorno ai Fassina, Orfini e altri «giovani turchi» avere un qualsivoglia charme presso una percentuale di elettori che si discosti dai prefissi telefonici? Mentre l'elettorato «orfano» cui bisogna offrire un approdo si calcola a milioni. Tra le politiche del 2008 e quelle del 2013 il Pdl ha perso 6 milioni e mezzo di voti, tre e mezzo il Pd, 2 e mezzo i nuovi astenuti (e non erano pochi neppure prima). L'emorragia continua, e ad essa si aggiunge ora quella del declino di Grillo. Anche vi fosse una scissione, anche qualora i Civati e i Fassina, e financo i Bersani, formassero con Vendola una «nuova sinistra», il loro appeal congiunto resterebbe, presso *questi* milioni di elettori, pressoché insignificante.

Anzi (e peggio): se c'è qualcuno in grado di intercettare quote di elettori anche ragguardevoli, è la nuova destra della parlantina sbrillucicante di Renzi.

I miei «troppi no» nascono da queste considerazioni di stretto realismo politico. E quanto al rifiuto troppo radicale e «puritano» di qualsiasi professionismo politico, sono convinto che in futuro si potrà trovare l'equilibrio tra la politica come bricolage civico e circoscritte eccezioni (i «regolamenti ragionevolmente elastici» di cui parla Gustavo). Oggi però quelle eccezioni diventerebbero rapidamente la norma e trifolerebbero sul nascere ogni rinnovamento. E soprattutto non sarebbero capiti da un elettorato che a milioni ha visto in questi anni troppe volte tradite le speranze, ed è quindi colmo di diffidenza, e vuole certezza di anticorpi contro le nuove oligarchie (che si ostina a definire Casta).

Insomma, proprio se vogliamo rivolgerci a tutti (i potenziali elettori) non possiamo rivolgerci a tutti (partiti, spezzoni di partiti, singoli dirigenti politici). La prima cosa *oggi* esclude la seconda, e viceversa.

Resto perciò dell'idea che le condizioni «oggettive», come si usava dire un tempo, per il nuovo «soggetto» ci siano tutte, e non si scontrerebbero affatto, come paventa Gustavo, con «la presenza di realtà più radicate e meglio organizzate» o con «la mancanza di attenzione e copertura da parte dei grandi media». La prima, infatti, non ha impedito al Pd di perdere i consensi a milioni e con progressione geometrica, la seconda è costretta anche se *oborto collo* a fare i conti con realtà emergenti (lo ha fatto con Grillo). Continuo a pensare che l'unica ma *dirimente* «assenza» sia la condizione *soggettiva*, la mancanza della volontà delle forze esistenti (movimenti, associazioni, personalità) di unirsi in una «massa critica» sufficiente. Questa tavola rotonda ne è la riprova.

Coerentemente, bisognerà però attrezzarsi a fronteggiare le prossime scadenze (elezioni europee e forse politiche) tra meno di un anno, sapendo che avremo da scegliere (noi, ma soprattutto oltre dieci/quindici milioni di elettori) se farci rappresentare dal Pd, da Vendola o da Grillo, perché altro *non datur*. Mi sembra una prospettiva tragica. Speriamo solo che un demagogo di destra non arrivi nel frattempo a renderla ancora più tragica.

È possibile, almeno, che contribuiamo a *dare forma* alla necessità che anche Stefano, Gustavo e Maurizio rilevano, di «stabilizzare queste ondate di partecipazione e attivismo civico e convogliarle dentro un progetto solido che vada oltre le singole vertenze»? Possiamo lanciare insieme e subito una *forma* (inevitabilmente «organizzata»), per «riuscire a far sì che (i gruppi, le associazioni, i comitati, i soggetti che si danno da fare con obiettivi spesso sovrapponibili) si mettano insieme, si coordinino, creino sinergie: che, innanzitutto, si riconoscano e si facciano vedere e sentire insieme»? Oggi non è così. Oggi c'è addirittura gelosia. I tentativi di *MicroMega* di realizzare iniziative comuni con altre sigle e altre realtà (da Libertà e giustizia al Teatro Valle occupato e a tante altre) non hanno mai trovato accoglienza. Possiamo almeno impegnarci a essere, noi cinque che qui discutiamo (e altri che di comune accordo cercheremo di coinvolgere), promotori di una «entità» (più neutro di così non trovo altro termine) che consenta scambi, sinergie, azioni comuni, coordinamento, e insomma almeno un momento visibile, riconoscibile e riconosciuto, per catalizzare anziché disperdere, quei «mondi» di cittadini, spesso sovrapponibili, che leggono *Repubblica* e il *Fatto Quotidiano* e credono che Berlusconi sia *regime* e vogliono porvi fine sia con la legge (ineleggibilità) che con il voto? Solo questo, se di più non si può, ma *oggi*, non un domani che nella vita delle sinistre italiane significa sempre le calende greche?

# Chi comanda in Italia

di Sandro Bondi\*

**N**on si può fare a meno di leggere e compulsare l'ultimo libro di Giulio Sapelli («Chi comanda in Italia», editore Guerrini e Associati) per capire le ragioni fondamentali della crisi economica in cui ci troviamo.

Il livello della riflessione di Sapelli è quello al quale sarebbe necessario si innalzasse il confronto politico, che invece giace nei bassifondi di polemiche banali quanto astiose.

**La riflessione dell'autore ruota attorno alla crisi economica che stringe in una morsa drammatica la nostra economia e, di contro, l'impotenza della politica – chi comanda? - ad affrontarla con mezzi appropriati e una visione adeguata dello sviluppo futuro.** Sulla base di una riflessione sul ruolo della Germania in Europa, contenuta nel suo libro precedente, «L'inverno di Monti», Giulio Sapelli giunge alla conclusione che il disegno antitedesco di unificare l'Europa non con la politica, ma con la finanza e la moneta unica, è approdato ad una nuova vittoria della Germania.

**Una vittoria della potenza economica della Germania unificata che avviene senza la volontà di affermare una leadership politica e una prospettiva strategica, al di là dell'imposizione di una linea finanziaria alimentata dalla paura dell'inflazione e dalla convinzione assoluta nel rigore dei conti pubblici come condizione dello sviluppo.** Questa potenza senza leadership della Germania sta conducendo alla più grave recessione che si ricordi dopo quella del 1929, con il rischio del fallimento della moneta unica e della disgregazione dell'unità politica dell'Europa fin qui realizzata.

**Crisi economica e crisi politica possono portare a nuove tragedie nella storia dell'Europa, in forme non necessariamente simili a quelle che abbiamo già conosciuto.** La crisi economica nasce ha origine da un totalitarismo liberistico, che ha posto al centro dell'organizzazione sociale il denaro e la finanza anziché il lavoro. La sinistra non è esente da questo peccato capitale, anzi è la sinistra stessa, secondo Sapelli, ad essere stata l'alfiere della finanziarizzazione della globalizzazione, del liberismo dispiegato, che ha portato il mondo sull'orlo della catastrofe economica.

**Sul piano politico la crisi si manifesta in seguito ad un processo di disgregazione oligarchica che in Italia è stato accelerato in seguito alla decapitazione del sistema dei partiti e alla trasformazione da ordine in potere della magistratura.** Il tutto aggravato dalla sparizione, dopo il venir meno di quella emersa dalla Resistenza, di una classe dirigente con il senso di una missione da compiere nell'interesse della Nazione e del futuro dell'Italia. La risposta a questa crisi – questa la conclusione finale del libro di Sapelli - può venire solo da un patto dei produttori, da un nuovo patto per la crescita economica al fine di ricostruire un sistema di potere stabile nell'Italia europea e globalizzata.

**Ai miei occhi il governo Letta può offrire un'occasione preziosa e unica per lavorare insieme a questo traguardo. Ma saranno coscienti le forze politiche di questi problemi e dello sforzo di chiarificazione culturale prima ancora che politico indispensabile per portare a compimento un progetto così importante e vitale?**

Quello di cui sono convinto è che pochi aiuti potremo trarre dal mondo della cultura, tronfia di ideologia e di sentimenti faziosi. Anche dai cosiddetti professori non possiamo più illuderci di ricavare gli strumenti più idonei per uscire dalla crisi, se pensiamo alla prova offerta dal governo dei tecnici e dallo stesso Monti. Non è un caso allora che il Presidente Silvio Berlusconi abbia parlato dell'apporto necessario degli imprenditori, l'unico architrave e l'unico motore ancora acceso di una società che per il resto langue nel chiacchiericcio e nell'inconcludenza.

*\* senatore e coordinatore nazionale del Pdl*

*(Tratto da [www.ragionpolitica.it](http://www.ragionpolitica.it))*

# T O R T O R A

## INGIUSTIZIA DI STATO

di *Simone J. Navarra*

Il 17 giugno del 2013 l'Italia si sarebbe dovuta fermare e rendere omaggio. Così tutti, grandi e piccoli, si avrebbero potuto passarsi una mano sul cuore, cercando una risposta e dando un senso rispetto a quel che la democrazia significa, in tutte le sue forme. In Parlamento, quel giorno, avremmo dovuto esserci mille e più interventi.

Il governo sarebbe stato chiamato a dire la sua annunciando in modo chiaro che mai più ci sarà un caso simile. Ma tutto questo non è avvenuto. Ci avremmo scommesso. E l'anniversario orribile dell'arresto di Enzo Tortora è passato come gli altri che hanno segnato la storia e la cronaca del nostro Stivale in età contemporanea.

La vicenda umana e personale di uno dei più grandi uomini di spettacolo che ha avuto l'Italia e che venne travolto dalle manette e da accuse infamanti di camorra e traffico di droga, resteranno al massimo un passaggio per addetti ai lavori o il

***C'è bisogno del mostro, di quello che catalizza l'attenzione, per poter vendere, proporre il sistema sicuro, un tanto a rate***

motivo di un'ulteriore contrapposizione tra chi vuole cambiare l'universo giustizia e chi lo protegge da riforme troppo favorevoli a Silvio Berlusconi.

Il leader del Pdl, da parte sua, evocando quella storia terribile e paragonandola alla sua, ai molti processi in quel di Milano, ha attualizzato una questione che è

tutto meno che risolta. Ma questo non avvicina rispetto a quanto accaduto. Perché non bastano il film con Michele Placido o la fiction interpretata da Ricky Tognazzi per spiegare che quella roba lì è tanto orrenda non solo perché c'è stata ma anche perché si può ripetere e anzi si ripete.

B a s t a scorrere le condanne che ogni anno la corte di Strasburgo commina alla nostra giustizia per capirlo. Basta guardare alcuni siti internet o l'archivio delle agenzie di stampa. E allora sarebbe stato opportuno che lunedì 17 giugno ci si fosse fermati un po', senza parlare della partita in Confederation Cup della Nazionale di calcio o di qualche inciampo del gruppo parlamentare del gruppo M5S alla Camera, al Senato.

Ormai siamo gonfi di programmi televisivi che parlano solo di cronaca giudiziaria, di indagini e investigatori. Ci sono riviste specializzate che plaudono a questo o quell'arresto, sbertucciando a volte le sentenze. Perché il gioco deve essere tutto d'anticipo e mai di riflessione.

L'analisi più semplice è che c'è bisogno del mostro, di quello che catalizza l'attenzione, per poter vendere, proporre il sistema sicuro casomai un tanto a rate. Il 17 settembre 1985 Tortora venne condannato a dieci anni di reclusione. Sulla base di quelle dichiarazioni assurde, mendaci, folli, che facevano e fanno da corollario a questa storia.

Oggi se qualcuno, casomai uno showman di successo, prendesse una pena simile in primo grado quante volte verrebbe distrutto più e più volte rispetto a quanto non capitò allora? L'innocente mandato al massacro non è una cosa finita nel secolo scorso. Gli esempi non possiamo farli qui per il rispetto

immenso che bisogna prestare alla persona perbene che era Tortora. Eppure nessuno ha pagato per gli errori commessi. La sentenza d'appello e quella di Cassazione che fecero a pezzi tutte le ipotesi ed i sospetti avrebbero dovuto fermare almeno le carriere degli inquirenti coinvolti. Invece non è successo niente. Nel paese di Gattopardo poteva essere diversamente?

I carabinieri, tanto per dirne una, hanno continuato a lavorare tranquilli nella caserma di via In Selci, a Roma, dove Tortora venne fatto uscire con le manette ai polsi, una volta che erano arrivate telecamere e paparazzi. Una nazione civile che avesse preso coscienza dell'errore avrebbe cambiato tutto, rivoltato il mondo e le vite capaci in modo cosciente di tanta cattiveria, se non malvagità. Il fatto che ancora oggi su internet, sui maggiori motori di ricerca, ci sia la voce - assolutamente falsa - "tortora colpevole" è il segno che ogni verità si porta dietro la dice-ria. E bisognerebbe scandire l'elenco di tutti quelli che vennero assolti nel processo Tortora o quelli come Franco Califano che ne uscirono a pezzi, senza nemmeno la spiegazione di un perché.

Non basta la confessione tardiva, malferma, di uno che fu alla base del carcere per Tortora, come tal Gianni Melluso, per far capire l'enormità di quanto patito. Dell'enorme montagna che si trovarono a fronteggiare i familiari prima e i pochi amici rimasti al loro fianco. È bello, quasi educativo, allora leggere alcuni articoli di Enzo Biagi per provare a comprendere. Erano gli anni di Don Raffaele Cutolo e della Nuova Camorra Organizzata, della criminalità che si dava un peso da guerriglia, da governo in esilio. Sempre vendendo morte in bustina o ammazzando

alla vecchia maniera, sia chiaro per chi non sapesse. Ma era anche il tempo della giustizia che stava uscendo dal terrorismo che aveva portato l'attacco al cuore dello Stato e che forse non aveva nemmeno provato a fronteggiare le diverse mafie che si sono incistate in questo Paese.

---

***Una nazione civile che  
avesse preso coscienza  
dell'errore avrebbe  
cambiato tutto***

---

Il metodo dei pentiti, preso a prestito dalla battaglia contro i capi delle cellule Br o Nar, aveva controindicazioni chiare, che erano state già avvertite da signori giudici come Giovanni Falcone, ma quando arrivò il nome di Tortora all'orecchio dei magistrati cedettero tutti i freni, le resistenze della logica. Se c'era il nome grosso significava che reggeva tutto il resto. I sette mesi di detenzione in carcere e poi gli arresti domiciliari per Tortora sono un ricordo scritto nel sangue. Solo il meritorio ed encomiabile impegno dei Radicali riuscì a far crescere il caso. L'elezione al Parlamento Europeo nel giugno 1984 e la consegna per tornare in carcere nel dicembre dello stesso anno sono ricordi e pagine in bianco e nero di un'Italia che nella maggioranza continuava a non capire. La fine dell'incubo arrivò con la sentenza del settembre 1986, in Appello. L'anno dopo la Suprema Corte di Cassazione chiarì che era tutto sbagliato quanto subito da Tortora. Ma il 18 maggio 1988, Enzo Tortora è morto per un cancro ai polmoni.

Pochissimi o quasi nessuno ha pagato per le schifezze attribuite a Tortora. Resta un aforisma nel web: «Ci sono solo battaglie giuste da combattere. E può darsi che i compagni di strada con cui le combatti oggi ti deludano domani (o ti abbiano già deluso ieri!). Ma quelle battaglie vanno combattute, perché questo è il criterio». Non tutti gli assolti sono innocenti e non tutti gli innocenti vengono assolti. Ripartire da quel 17 giugno forse però sarebbe valso a capire, o almeno a cercare di farlo.

# L'importanza dell'arbitro

>>>> Luciano Violante

Volevo rispondere anzitutto all'obiezione che ha fatto Ceccanti sulla questione della flessibilità o meno dei sistemi parlamentari. Ceccanti ha criticato una delle ragioni per le quali, nel gruppo di lavoro istituito dal Presidente della Repubblica, si era optato per il sistema parlamentare sostenendo che il sistema presidenziale è troppo rigido e quello parlamentare è più elastico. A cosa si faceva riferimento? Al fatto che i sistemi parlamentari hanno un arbitro e i sistemi presidenziali no, in quanto il Presidente della Repubblica è una parte dello scontro politico: ed avere un soggetto che è fuori dello scontro quotidiano e nei casi di crisi riesce ad intervenire ci sembrava una cosa più adatta alla vicenda italiana.

Le tensioni della quotidianità politica  
si scaricano nel punto in cui è più  
necessario un consenso vasto

Di qui viene un giudizio sulla crisi che abbiamo avuto. Quello che è accaduto - crisi del governo, difficoltà di costituire un governo, e il governo come si è costituito - cosa dimostra? Le virtù del parlamentarismo o i suoi limiti? Secondo alcuni, ragionevolmente, dimostra la crisi del sistema parlamentare, che rischia di portare di fatto ad un meccanismo di tipo semipresidenziale; secondo altri, invece, dimostra le virtù del parlamentarismo: perché in una situazione certamente di grande difficoltà un arbitro, che era fuori dello scontro, ha guidato un processo che non sappiamo quanto durerà, ma che certamente ha rappresentato l'uscita da un'impasse difficilmente componibile. Sulle altre questioni di cui si è parlato credo che innanzitutto, come è emerso in particolare dall'intervento di Pasquino, un sistema è frutto di una serie di scelte, non di una sola scelta. Senza dimenticare che la crisi che abbiamo non è determinata da una crisi del sistema, ma da una crisi dei partiti: guai se scarichiamo sulle regole quello che invece è un fattore di crisi di carattere politico. Io sono tendenzialmente favorevole ad un sistema parlamentare razionalizzato, ma non mi scandalizzerei se si andasse ad un sistema presidenziale o semipresidenziale: con tutto quello che questo comporta, però. Perché quello che porterebbe con sé la scelta semipresidenziale non

## GOD SAVE TH'ALEMA

20 OTTOBRE 2012 2 COMMENTS ALESSANDRO SILVESTRI



sono solo modifiche alla Costituzione: sarebbero necessarie una legge sul conflitto di interessi seria, una legge sul finanziamento delle campagne elettorali seria, una legge su come si selezionano le candidature per la Presidenza della Repubblica. E' un complesso di interventi, di carattere costituzionale e di carattere ordinario, che va messo in campo. Quindi la scelta semipresidenziale non consiste soltanto nell'elezione diretta del Presidente della Repubblica; consiste in un cambiamento complessivo, in un intervento che riguarda tanto il sistema costituzionale, quanto il sistema ordinario, quanto, probabilmente, tutta un'altra serie di altri fattori successivi.

Mentre, se parliamo del sistema parlamentare, certamente è necessaria una serie di interventi per razionalizzarlo: soprattutto in ordine al ruolo del Presidente del Consiglio. La riflessione in materia è quella che manca di più, oggi, nel nostro sistema. Stiamo assistendo – lo diceva Elia in una riflessione fatta, se non ricordo male, alla Corte Costituzionale – ad una presidenzializzazione dei sistemi politici, ma per una ragione abbastanza semplice: perché ormai, in un contesto di interrelazioni o di interdipendenze internazionali, è il Presidente del Consiglio, il Capo dell'esecutivo, quello che rappresenta, quello che fa le scelte, quello che importa le scelte degli organismi sovranazionali ed esporta le scelte fatte dal singolo paese. C'è una formidabile concentrazione sulla figura del Presidente del Consiglio. Ed è chiaro che questo Presidente del Consiglio deve avere tempi certi e procedure certe per sapere che cosa deve dire e che cosa può fare.

Il secondo dato è la struttura della Presidenza del Consiglio. Ora corrisponde al vecchio Presidente del Consiglio, quello che faceva il vigile, che distribuiva il traffico tra i vari partiti che facevano parte del governo. L'attuale Presidente del Consiglio è un altro soggetto, è completamente diverso, è cambiata la natura del Capo dell'esecutivo. E questo cambio di natura deve comportare scelte assolutamente conseguenti: la Presidenza del Consiglio non può essere un contenitore della famiglia, della droga, e poi non so di che altro, mentre la Ragioneria generale dello Stato sta al Ministero dell'Economia. Le riflessioni che stiamo facendo, dovrebbero comportare anche una discussione degli strumenti strategici, perché tutto ciò che è trasversale e strategico deve stare alla Presidenza del Consiglio. Per dire, una banalità: l'Agenda digitale - sembra una sciocchezza, ma guardate che è uno strumento fondamentale per la riforma della Pubblica Amministrazione e del sistema di funzionamento della macchina pubblica - non può stare alle dipendenze di un Ministero, perché altrimenti gli altri dodici sentono quella roba non come uno strumento che riguarda la macchina del governo, ma una cosa che riguarda, nella specie, il Ministero della Funzione Pubblica. Con la conseguenza che abbiamo più o meno una decina di sistemi informatici per Ministero che non comunicano tra loro.

Mi soffermo su queste particolarità un po' banali, perché giustamente ci confrontiamo sulle grandi questioni, però dobbiamo anche riflettere su come poi le macchine funzionano e camminano. Allora: tanto se parliamo di semipresidenzialismo

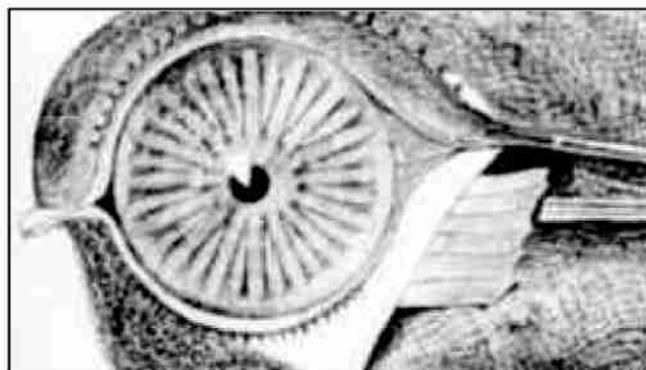
quanto se parliamo di parlamentarismo, la questione Presidenza del Consiglio è un tema ineludibile, in quanto con la macchina attuale sfido tanto il Presidente "presidenziale" quanto l'altro a funzionare. Ricordo che Schroeder aveva costituito un sistema di governo per cui c'era lui, e poi c'era il Ministro per l'Attuazione del Programma, che era un Ministro vero, non un soprammobile: era il numero 2 del governo. Ed ha fatto bene a farlo, perché è chiaro che le funzioni sono abbastanza connesse tra di loro: se il Presidente del Consiglio svolge quella grande funzione strategica cui abbiamo accennato prima, anche a livello internazionale, ci vuole qualcuno che stia 18 ore al giorno lì, e, in qualche modo guidi la politica quotidiana.

Dico questo non per evadere dalle questioni che avete posto, ma per segnalare come vanno affrontati insieme più piani di riflessione: anche i piani apparentemente secondari, che però sono quelli che poi fanno funzionare il sistema. Ho l'impressione che se avessimo avuto un Regolamento parlamentare un po' più funzionale, una Presidenza del Consiglio organizzata in un certo modo, e partiti politici più in grado di mantenere la loro funzione, forse questo discorso non sarebbe necessario farlo, tutto sommato. E' che abbiamo una serie di aporie, qua e là, che poi ci portano a questo tipo di riflessioni.

Sarebbe utile che riflessioni di questo genere anzitutto non si perdano, e poi che si moltiplichino. E quindi l'auspicio che faccio è che si guardino insieme tutti i fattori che riguardano la governabilità e la competitività del paese: non solo i rami alti, ma i rami intermedi e quelli bassi; e poi che queste iniziative si moltiplichino anche a livello periferico, dove ci sono tante intelligenze che possono essere attivate e mobilitate intorno a questi temi. Anche perché poi, se si riuscisse a fare una riforma di questo genere, qualunque sia il processo e qualunque sia la maggioranza, indubbiamente si dovrà arrivare ad un referendum finale.

Ultimo punto sul quale intendo soffermarmi è quello della cosiddetta "Convenzione". Anni fa, con Giuliano Amato, avevo messo a punto un'idea di questo genere a partire da una questione: perché le riforme significative non si sono fatte? Primo, perché spostano potere, e quindi ci sono una serie di resistenze. Ma a parte questo, c'è un dato di fondo: che, ad un certo punto, le tensioni della quotidianità politica si scaricano nel punto in cui è più necessario un consenso vasto. E quindi, siccome le tensioni sono quelle che sono, e siccome noi non abbiamo ben costruito una distinzione tra la quotidianità politica e l'interesse generale (o le questioni strategiche), sta di fatto che le tensioni politiche quotidiane, poi, si scaricano, e si sono scaricate puntualmente, in quel punto.

E allora l'idea era di assegnare a soggetti esterni al Parlamento il



compito di redigere un testo che poi sarebbe andato al Parlamento, sia pure con un meccanismo redigente: nel senso che il Parlamento approva o disapprova, ma non produce emendamenti (può però approvare ordini del giorno preventivi per chiedere alla Commissione di correggere il testo su qualche punto). Questo tema è stato posto anche da Letta nel discorso programmatico sul quale ha avuto la fiducia, ma è stato accantonato nel momento in cui l'On. Berlusconi ha dichiarato che lui era il migliore di tutti per presiedere questo organismo.

Adesso c'è un'altra ipotesi, che è quella per la quale il governo incarichi un gruppo di lavoro di propria fiducia di redigere un testo che verrà presentato alle Camere: questa è una libertà del governo, fa parte delle possibilità che comunque qualsiasi esecutivo ha. Il problema vero sono i passaggi successivi: perché, se non capisco male, l'idea sarebbe di far lavorare insieme le Commissioni di Camera e Senato, cosa che sarebbe prodromica ad un voto del Parlamento in seduta comune (altrimenti non si spiega perché devono lavorare insieme le Commissioni). Evidentemente questo ha un impatto sul procedimento di revisione costituzionale.

Questo è un tema abbastanza interessante. Mi pare che lo dicesse prima Pinelli: è difficile che il Senato, separato dalla Camera, possa decidere un proprio cambiamento di natura che riguarda anche un altro aspetto, il destino di coloro che fanno attualmente parte del Senato. Il problema non riguarda solo il Senato, perché anche la Camera cambia natura, se si va ad una riduzione del numero dei parlamentari. Ho l'impressione che il Parlamento in seduta comune possa davvero aiutare a risolvere alcuni di questi problemi, che vanno affrontati in un contesto unitario, non in un contesto separato tra i due rami.

Comunque, credo che sia necessario che questo tipo di riflessione continui, e, finché sarà possibile, accompagni le idee sulla riforma costituzionale: perché abbiamo bisogno di uscire dalla secche delle contrapposizioni puramente astratte e che non guardano, poi, alla funzionalità del sistema.

# IMPERATIVO 2013: METTERE ORDINE NEL DISORDINE COSTITUZIONALE

di Carla Bassu

Agli occhi dell'osservatore costituzionale, il panorama dell'Italia repubblicana si caratterizza per una fluidità interpretativa del testo del 1948 il cui rigore sintetico ha lasciato spazio all'affermazione di convenzioni e prassi costituzionali che nel tempo si sono consolidate, colmando di risposte pragmatiche molti vuoti formali. Nel nostro paese, le pagine della storia istituzionale sono piene di situazioni eccezionali, crisi extraparlamentari, governi tecnici, del presidente, invernali e balneari che talora hanno impedito di distinguere con chiarezza le nozioni di ordinarietà e straordinarietà, conferendo al percorso politico-costituzionale un carattere frammentario e singhiozzante.

Le elezioni politiche che si sono chiuse lo scorso 25 febbraio hanno aperto uno scenario per certi versi simile a quello caratterizzante gli anni della cosiddetta «prima Repubblica», con la necessità di formulare accordi e coalizioni post-elettorali per definire gli equilibri di governo. Allo stesso tempo, si sono verificate situazioni inedite e per riuscire a superare uno stato di impasse insostenibile in un momento di grave crisi economica come quello che viviamo sono state operate scelte sorprendenti, che non sempre hanno dato i risultati sperati.

Il primo problema che si manifesta all'indomani del voto di febbraio è la mancata determinazione di una solida maggioranza in Senato, cui si contrappone la maggioranza garantita alla Camera da un sistema elettorale trasversalmente definito come irrazionale e votato all'ingovernabilità, che pure ha attraversato l'*iter*

*legis* e ha superato il vaglio parlamentare per entrare in vigore. Una legge elettorale – quella vigente – caotica nella sua intricata articolazione di premi di maggioranza e soglie di sbarramento, che pare quasi per ispirazione voler ostacolare la formazione di maggioranze coese nelle due Camere del Parlamento. Una norma, eloquentemente nota con la denominazione di “Porcellum” (generosamente attribuita dallo stesso fautore della normativa) – frutto di una complessa operazione di ingegneria costituzionale, che la lettura formale avvalorata dall'attuazione pratica mostra indirizzata a finalità diverse rispetto alla promozione della governabilità del sistema<sup>1</sup>.

L'attuale legge elettorale è la scintilla che genera il caos istituzionale che lascia l'Italia con il fiato sospeso fino alla travagliatissima nomina – avvenuta ben due mesi dopo le elezioni – del nuovo governo, frutto di delicati accordi e fondato su sensibili equilibri diplomatici più che su una reale visione politica condivisa. Un governo che trova la sua strada giorno per giorno, reagendo ad attacchi esterni e interni che minano la già fragile stabilità del sodalizio di compromesso raggiunto allo scopo di dare al paese la guida indispensabile per traghettare il sistema oltre la crisi.

1. Nel seguire il (faticoso) iter di formazione del sessantaduesimo governo italiano si è sorpresi da continui *deja vu*. Già visto è infatti il via vai istituzionale di fronte al presidente della Repubblica per consultazioni dall'esito incerto; già viste le

contrattazioni sulla distribuzione delle cariche con il bilanciamento del peso elettorale e ben noti anche i *do ut des* e le dinamiche di spartizione del potere emerse a partire dall'assegnazione del pre-incarico a Pier Luigi Bersani, capo del partito che (come affermato dallo stesso leader) non ha vinto ma è arrivato primo alle elezioni, fino alla nomina del Governo Letta, da subito osteggiato dai nemici delle larghe intese.

Il laborioso processo delle consultazioni disorienta gli elettori oramai avvezzi alle fugaci visite di cortesia al capo dello Stato che precedevano la nomina dei governi nel periodo bipolare (1994-2008) quando – sostenuta dal sistema prevalentemente maggioritario, sull'esempio dei modelli di democrazia immediata – maturò la

convenzione di affidare al leader della coalizione vincente il ruolo di presidente del Consiglio<sup>2</sup>.

Adirittura, nel 2008, Silvio Berlusconi, in deroga a una prassi consolidata, sciolse immediatamente la riserva con cui solitamente si accetta l'incarico e consegnò seduta stante al presidente Napolitano la lista dei ministri che avrebbero composto il governo. Questo perché la maggioranza di cui godeva nelle due Camere in seguito alle elezioni, tenute con il sistema elettorale attuale, consentiva di avere la certezza del sostegno parlamentare. Il solo precedente analogo nella storia repubblicana risale al 1953, quando il democristiano Giuseppe Pella accettò l'incarico conferitogli da Luigi Einaudi senza riserva, ma per ragioni opposte rispetto a quelle addotte da Berlusconi. Fu infatti l'impasse istituzionale causata dalla mancata assegnazione del premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale dell'epoca (eloquentemente nota come "legge-truffa") che spinse

il capo dello Stato a nominare un governo di transizione, chiamato ad adempiere l'ordinaria amministrazione.

Gli accordi post-elettorali, i governi di coalizione, la spartizione delle cariche, il consociativismo opportunistico sono tutti fattori che, dopo aver caratterizzato i primi quarant'anni del sistema politico repubblicano, sono stati la causa del suo crollo<sup>3</sup>. Eppure oggi ritornano in auge prepotentemente, nel momento in cui il presidente del Consiglio pre-incaricato Bersani è stato costretto a uno stitilicidio di trattative per cercare di ottenere il consenso necessario a ottenere una fiducia che sarebbe stata – in ogni caso – subordinata al rispetto di

condizioni precise. Un sostegno di scopo (o di convenienza, se si preferisce) che prescindeva dalla condivisione di un indirizzo politico e mal si conciliava con la tendenza al rafforzamento degli esecutivi proclamata da più parti. Un sostegno che, comunque, infine, non è stato ottenuto.

Ma questa è solo una delle contraddizioni del sistema che sorprendentemente ricorrono nel tempo, come storia che si ripete.

2. Fallito il tentativo operato dal presidente pre-incaricato Bersani di trovare una maggioranza in Senato capace e pronta ad appoggiare il governo, il presidente Napolitano ha operato una scelta irrituale e inaspettata, che ha anche suscitato alcune perplessità tra i tecnici del diritto costituzionale, accendendo il dibattito pubblico. La nomina dei dieci "saggi" è intervenuta come un elemento di totale innovazione nell'iter di individuazione dei componenti di un

***Nel 2008 Silvio Berlusconi, in deroga a una prassi consolidata, sciolse immediatamente la riserva con cui solitamente si accetta l'incarico e consegnò seduta stante al presidente la lista dei ministri che avrebbero composto il governo.***

nuovo esecutivo, pur collocandosi nell'ampio alveo di opportunità concesse al capo dello Stato nella indicazione della compagine di governo, in quanto non espressamente vietate dalla Costituzione<sup>4</sup>.

In questa straordinaria fase istituzionale emerge dunque con forza la peculiarità del ruolo che la nostra Costituzione disegna per il presidente della Repubblica, una figura delineata dal testo del 1948 solo nei tratti più essenziali<sup>5</sup>. Proprio l'elasticità dei contorni del capo dello Stato ha dato il "la" a interpretazioni colorite e dichiarazioni confuse rispetto a una presunta accezione presidenziale assunta da Giorgio Napolitano nella gestione del momento post-elettorale<sup>6</sup>. In realtà il presidente, di fronte alla mancata determinazione di una maggioranza parlamentare sufficiente a legittimare un governo attraverso la fiducia, altro non ha fatto se non estendere la fisarmonica dei suoi poteri, ricorrendo a strategie ritenute utili al fine di superare l'impasse.

Tuttavia non si può trascurare il dato che l'attuale configurazione del ruolo presidenziale nella nostra forma di governo parlamentare si presta a interpretazioni non lineari. Basti pensare al caso in cui Napolitano non fosse stato rieletto per il secondo mandato (anche questo fatto inedito nella storia repubblicana). Il nuovo presidente avrebbe dovuto – tra i primissimi atti una volta entrato in carica – nominare il nuovo governo con la conseguenza (forse inevitabile) di far irrompere nel meccanismo di selezione le dinamiche politiche e le strategie di opportunità di parte che avrebbero senz'altro influenzato la scelta finale. Questo – in un certo qual modo – sarebbe andato contro il disegno costituzionale che vorrebbe il presidente della Repubblica svincolato da legami politici immediati con l'organo che lo elegge. La durata in carica così lunga (sette anni) è proprio finalizzata allo scopo di slegare il capo dello Stato dalle esigenze degli organi

politici, visto che in nessun caso un presidente potrebbe essere rieletto dalle medesime assemblee parlamentari e da delegati degli stessi consigli regionali. In questo caso un presidente neoeletto si sarebbe trovato a dover formare un governo e avrebbe dovuto farlo (in teoria) senza tener conto di quali forze politiche avevano favorito la sua elezione e quali l'avevano invece contrastata.

La Costituzione parla chiaro rispetto alla terzietà e al ruolo di garanzia del presidente della Repubblica che, pure, non impediscono un'interpretazione che rende il capo dello Stato protagonista della scena politica. Si pensi – tra i tanti esempi possibili – all'intervento operato dallo stesso Napolitano, il quale non firmò il decreto del governo Berlusconi che imponeva il ripristino dell'alimentazione forzata per Eluana Englaro<sup>7</sup>.

Inoltre, sarà tutta da valutare l'influenza nel metodo di elezione del presidente della indicazione popolare attuata dal Movimento 5 Stelle attraverso le consultazioni cosiddette «quirinarie». Si tratta di una evidente anomalia nelle dinamiche di una forma parlamentare e potrebbe comportare conseguenze rispetto a un capo dello Stato in qualche modo non eletto ma legittimato direttamente dal popolo, in un'ottica simile a quella del premierato britannico. L'impatto da considerare è anche quello relativo al regime di responsabilità del presidente che nel nostro sistema è irresponsabile politicamente mentre la legittimazione diretta comporterebbe una qualche forma di responsabilità.

3. Ebbene, come si evince dalla ripetitività quasi ossessiva della frase precedente, «responsabilità» è la parola più invocata e abusata nelle convulse settimane successive alle ultime elezioni politiche. In questo periodo si è più volte pensato di aver toccato il fondo della crisi istituzionale, salvo poi ricredersi di

fronte a un'altra caduta verso un nuovo traguardo dell'inaffidabilità della politica.

Il paese è stato teatro di esplorazioni di abissi insondabili, un formidabile laboratorio costituzionale che tanto ha dato e darà da lavorare a politologi, sociologi e costituzionalisti, impegnati a collocare le novità nello spazio di una forma di governo costretta nell'etichetta del parlamentarismo, ma plasmata da circostanze eccezionali e scelte irrituali.

Nel parlamentarismo all'italiana, anche il ruolo del presidente della Repubblica cambia un po' forma a seconda del momento storico e della scena politica in cui agisce. Di fronte ad assetti partitici solidi, espressione di maggioranze decidenti, si limita ad osservare l'operato degli organi titolari dei poteri legislativo ed esecutivo, vigilando a che lavorino nel rispetto della Costituzione. Altro è invece il ruolo assunto di fronte a leadership incapaci di superare l'impasse e dettare un indirizzo politico supportato dalla maggioranza delle forze parlamentari, come accaduto – ahimé irrimediabilmente – dopo le votazioni dello scorso febbraio.

Ed ecco che il presidente interviene come supplente di fronte alla confusione e all'estrema debolezza della classe politica.

Egli ha adottato formule inedite, "invenzioni" da qualcuno aspramente criticate (come le già citate commissioni dei saggi) eppure conformi al nostro modello costituzionale, che vede lo stantuffo dei poteri presidenziali espandersi davanti alla impossibilità (o alla inadeguatezza) delle forze politiche a timonare il paese via dalla deriva dell'ingovernabilità.

Giorgio Napolitano – in qualità di capo dello Stato politicamente irresponsabile ai

sensi dell'art. 90 della Costituzione – non si è sottratto ai suoi oneri e ha fino in fondo fatto appello al senso di responsabilità di chi tuttavia non è stato capace di portare a buon fine il mandato ricevuto attraverso il voto degli elettori.

Nel momento in cui si scrive, sono da alcune settimane al lavoro gli esperti chiamati dal governo a sostenere e supportare tecnicamente la Commissione bicamerale che dovrà occuparsi – in tempi ragionevolmente brevi (il presidente del Consiglio ha parlato di diciotto mesi) – delle riforme istituzionali giudicate indispensabili e improcrastinabili per il paese. La revisione della forma di governo è al top dell'agenda dei lavori e le proposte sul tavolo seguono prevalentemente due filoni. Da una parte c'è chi guarda ai modelli di ispirazione presidenziale e, in particolare, al sistema della V Repubblica francese in cui convivono elementi delle forme parlamentare e presidenziale<sup>8</sup>; d'altro lato c'è chi vorrebbe conservare l'impianto costituzionale, "limitandosi" a intervenire per rafforzare la figura del capo dell'esecutivo, su ispirazione del premierato britannico<sup>9</sup> o del cancellierato tedesco<sup>10</sup>. Queste ipotesi non suonano nuove? Nessuno stupore, da anni in Italia si parla di riforme istituzionali e i parametri di riferimento sono irrimediabilmente gli stessi: Francia, Regno Unito, Germania.

Nell'annoso dibattito sulla modifica delle regole che disciplinano i rapporti tra le istituzioni nazionali si

è sempre guardato all'estero per trarre spunti utili da realtà efficienti, trascurando però di contemplare un elemento fondamentale al buon esito applicativo di una norma. Il disegno formale del sistema di governo è profondamente influenzato dal sistema politico e dalla cultura istituzionale del

***La Costituzione parla chiaro rispetto alla terzietà e al ruolo di garanzia del presidente della Repubblica che, pure, non impediscono un'interpretazione che rende il capo dello Stato protagonista della scena politica.***

popolo cui si applica, dunque è impossibile pretendere che il modello tedesco – che funziona perfettamente nella stabile Germania – espliciti gli stessi effetti nella più mutevole realtà italiana. Stesso discorso può essere fatto per gli altri modelli considerati, che non costituiscono un format trasferibile senza conseguenze, perché plasmati negli anni, grazie alla prassi, in modo da adattarsi alle caratteristiche e alle esigenze peculiari dei diversi ordinamenti.

In Italia da anni si discute di una «presidenzializzazione strisciante» della forma di governo<sup>11</sup> che peraltro risponde a una più ampia tendenza riscontrabile in ambito internazionale<sup>12</sup> e che, pur non essendo recepita da regole scritte, risulta una realtà dimostrata da dati concreti. Il fatto che, fino ad ora, le formazioni che si sono avvicinate al governo non siano riuscite a concretizzare il dibattito e a portare a compimento il processo volto a dare riscontro formale a orientamenti effettivamente riscontrabili non è un dato positivo.

Ciò che non si dovrebbe dimenticare è che esiste uno strumento per richiamare le forze politiche a mettere ordine nel caos istituzionale che troppo a lungo ha caratterizzato il nostro sistema. L'arma per punire chi – nel corso degli anni e negli ultimi mesi – si è dimostrato inaffidabile e incosciente c'è ed è in mano alla cittadinanza: è la sanzione politica che si veicola attraverso il suffragio.

Oggi, come nel 1992, il cambiamento irrompe sotto forma di protesta e ribellione, esplose e produce disorientamento aspirando a scompaginare le carte dello *status quo* politico-istituzionale. L'exasperazione

***Il capo dello Stato ha adottato formule inedite, eppure conformi al nostro modello costituzionale, che vede lo stantuffo dei poteri presidenziali espandersi davanti alla inadeguatezza delle forze politiche a timonare il paese via dalla deriva dell'ingovernabilità.***

alimenta un movimento efficace nella fase distruttiva di un sistema inefficiente, che ora è però chiamato alla prova della *pars construens* e si deve cimentare con gli strumenti della democrazia, dimostrando di saper mettere ordine nel caos.

Ma il cambiamento reale si misura nel tempo. Ora pare che la bomba 5 Stelle sia esplosa mettendo a soqquadro

irreversibilmente l'assetto tradizionale, ma anche dopo Tangentopoli si pensò che multipartitismo e partitocrazia fossero stati definitivamente spazzati via, mentre è evidente che rivivono sotto nomi e forme diverse. E comunque i risultati delle recenti elezioni amministrative possono già forse dirci qualcosa sulla volatilità dei mutamenti.

Pur nell'instabilità e nella confusione costituzionale che ha caratterizzato ampie fasi della nostra storia repubblicana, agli italiani è sempre stato garantito il sacrosanto diritto di esprimersi attraverso elezioni democratiche. I cittadini possono punire chi ha tradito la loro fiducia esercitando la sovranità in modo consapevole e responsabile. Per farlo c'è però bisogno di impegnare la memoria e non cedere al sentimento di esasperazione che può portare a risultati controproducenti.

In Italia le fasi costituzionali sono come la moda, ritornano in cicli: forse il bipolarismo è stata solo una parentesi come il minimal anni Novanta e il governo di coalizione è destinato a sparire come l'ultimo trend di stagione, ma l'Italia ha bisogno urgente di trovare una formula di governo che al pari di un abito di sartoria si adatti perfettamente alla figura del paese e, trahettandoci fuori dalla crisi, metta pace tra la piazza e il palazzo.

Il voto di protesta è un voto sterile, la democrazia rappresentativa è un sistema (l'unico garantista ed efficace in un ordinamento complesso) fondato sull'affidamento e la responsabilità, che richiede un monitoraggio attento e costante, sul lungo periodo.

Nelle democrazie mature la resa dei conti arriva sempre nel segreto dell'urna e può essere implacabile.

### Note

<sup>1</sup> v. P.L. Petrillo, *Legge elettorale e parlamento in Italia: tra contraddizioni e ipotesi di riforma*, in G.C. De Marin, Z. Wirkowski, P. Gambale (a cura di), *Atti del primo convegno italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Cedam, Padova 2008; M.S. Piretti, *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*, il Mulino, Bologna 2010; E. Giannelli, *Porcellum: 2008-10*, «Corriere della Sera», Milano 2011-2012; C. Bassu, *Commento alla legge che apporta «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»*, in *Guida al Diritto*, «Il Sole 24 ore», n. 4, 8 aprile 2006, pp. 116-121.

<sup>2</sup> v. M. Ainis, *Romanzo nazionale*, Dalai editore, Milano 2013.

<sup>3</sup> v. E. Cheli, *Nata per unire: la Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna 2012.

<sup>4</sup> Sulla configurazione istituzionale del gruppo di esperti sulle riforme istituzionali nominato dal presidente Napolitano e sull'esito del loro lavoro si v. L. Cuocolo, *Scacco di Napolitano: con i saggi verso il governissimo?*, in «Il Ricostituente», 30 marzo 2013, in <www.ilricostituente.it>; G. de Vergottini, *Una breve riflessione sulla relazione del gruppo sulle riforme istituzionali*, in <www.forumcostituzionale.it>, 12 aprile 2013; S. Ceccanti, *Gli otto punti critici della relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 31 marzo 2013 dal presidente della Repubblica*, in <www.forumcostituzionale.it>, 17 aprile 2013; I. Nicotra, *La relazione dei saggi per l'avvio di 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.forumcostituzionale.it>, 18 aprile 2013.

<sup>5</sup> v. E. Bettinelli, *Il ruolo di garanzia effettiva del presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia)*, Seminario 2010, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Giappichelli, Torino 2012; A. Baldassarre, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. Baldassarre, G. Scaccia, *Il presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Aracne, Roma 2011, pp. 19-50.

<sup>6</sup> Sulla figura del presidente Napolitano nelle diverse fasi del suo settennato si v., V. Lippolis, *La Repubblica del Presidente: il settennato di Giorgio Napolitano*, il Mulino, Bologna 2013; C. Fusaro, *La formazione del governo Monti e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. Bosco, D. Mdonnell (a cura di), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 83-100; F. Giuffrè, I. Nicotra, *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, Giappichelli, Torino 2012; T. Zevi, *Il discorso di Giorgio*, Donzelli, Roma 2013.

<sup>7</sup> Si ricorda che il presidente Napolitano, nel febbraio 2009, indirizzò una lettera all'allora presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, in cui si giudicava inappropriato lo strumento del decreto legge in una materia tanto delicata e legata alla sensibilità individuale, e si rilevava la mancanza dei requisiti di necessità e di urgenza di cui all'art. 76 Cost. e il contrasto con gli articoli 3, 13 e 32 Cost., ricordando peraltro in proposito i precedenti dei presidenti Pertini, Cossiga e Scalfaro, v. M. Giannini, *La scelta sofferta di Napolitano*, in «la Repubblica», 7 febbraio 2009; sui profili costituzionali relativi al «caso Englaro» si v. N. Viceconte, *La sospensione delle terapie salvavita: rifiuto delle cure o eutanasia? Riflessioni su autodeterminazione e diritto alla vita nella giurisprudenza delle corti italiane*, in «Rivista telematica giuridica dell'Associazione dei Costituzionalisti», n. 1, 2011.

<sup>8</sup> La forma di governo semipresidenziale della V Repubblica francese prevede un presidente eletto direttamente – su impronta presidenziale – cui si affianca un governo legittimato dalla maggioranza parlamentare e dunque legato all'assemblea legislativa dal rapporto di fiducia, come accade nei sistemi parlamentari. Il potere esecutivo è dunque compartito tra presidente e capo del governo e nel caso in cui le due figure appartengano a diverse fazioni politiche (come accaduto nel 1986 e 1993 sotto la presidenza Mitterrand e nel 1997 durante la presidenza Chirac) si verifica uno stato di «coabitazione» forzata

che può complicare la gestione delle funzioni attribuite; sul semipresidenzialismo si v. A. Canepa, *Il sistema semipresidenziale: aspetti teorici e diritto positivo*, Giappichelli, Torino 2000; sulla forma di governo francese si v. M.C. Ponthoreau, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2007, pp. 77-96; G. Pasquino, *Parlamenti democratici*, il Mulino, Bologna 2009; Y. Meni, *Governare la Francia: come funziona il semipresidenzialismo?*, in Associazione per le ricerche e studi nelle assemblee elettive, *Governare le democrazie: esecutivi, leader e sfide*, Jovene, Napoli 2011, pp. 237-242; sulla possibilità di importare in Italia il sistema di governo francese si v. tra tutti G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*, il Mulino, Bologna 2004.

<sup>9</sup> Sulle forma di governo britannica e sui possibili profili di importabilità nel nostro sistema si v. T.E. Frosini (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino 2004.

<sup>10</sup> Sulla forma di governo tedesca si v. J. Luther, *La democrazia del cancellierato come "sublimazione" del presidenzialismo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino, *op. cit.*, pp. 59-76; A. Barbera, *Il cancellierato come metafora*, in L. Ornaghi, *La nuova età delle costituzioni: da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 233-245; in particolare, alcuni profili di criticità sono evidenziati da A. Barbera, *Le ambiguità del cancellierato e le doppiezze del doppio turno*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, Seminario 1999, «Quaderno» n. 10, Giappichelli, Torino 2010.

<sup>11</sup> v. T.E. Frosini, C. Bassu, P.L. Petrillo (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma 2009.

<sup>12</sup> v. A. Di Giovine, A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2007.

ITALIA-DIBATTITO

Riforme istituzionali

## La forma di governo

La scelta semi-presidenziale  
senza alternative praticabili: come e perché

**N**ell'esilio americano, durante la pesante parentesi di Vichy, il filosofo personalista Jacques Maritain, così come altri antifascisti, ripensa alle debolezze delle forme parlamentari continentali pre-belliche che avevano favorito l'ascesa dei fascismi e formula una serie di osservazioni per gli assetti della ricostruzione.

**1. Ripartire dal Maritain del 1943 sulle debolezze delle democrazie pre-belliche e sulle terapie.** In primo luogo evitare grazie al collegio uninominale la frammentazione delle assemblee elettive a causa del «cavallo di Troia della rappresentanza proporzionale», dato che il suffragio universale «non ha lo scopo di rappresentare semplicemente opinioni e volontà atomistiche, ma di dar forma ed espressione (...) alle correnti comuni d'opinione e di volontà. La linea politica di una democrazia dev'essere francamente e decisamente determinata dalla maggioranza, mentre i partiti che compongono la minoranza svolgeranno il ruolo, fondamentale anch'esso, di elemento critico. (...) Così la maggioranza e la minoranza esprimono la volontà del popolo in due modi opposti, ma complementari e egualmente reali». Sono riflessioni identiche a quelle con cui Sturzo, durante l'esilio americano, capovolge le sue posizioni del 1919.

In secondo luogo, con l'espansione dei compiti dello stato, nonostante le impostazioni tradizionali nelle forze popolari sorte prima nella società, poi giunte alla rappresentanza e per un

certo tempo escluse dal governo ormai «sarebbe confondere gli ordini considerare l'«esecutivo» come un semplice organo di esecuzione degli atti di governo decisi dal legislativo. (...) È l'esecutivo che governa in ultima istanza». Un esecutivo posto tra un presidente della Repubblica eletto direttamente che lo nomina e un Parlamento che lo controlla senza però che la sua forza nel controllarlo sia identificata con la «possibilità di rovesciare il governo», come accadeva invece nella Terza repubblica dove vi era il collegio uninominale maggioritario ma non anche l'elezione diretta del presidente, e come accadeva a Weimar dove, a rovescio, l'elezione diretta poggiava invece sulla proporzionale.

«Si avrebbe così – conclude Maritain – un certo adattamento del regime presidenziale in vigore negli Stati Uniti», ovvero il sistema che da Duverger in poi chiamiamo semi-presidenziale e che la Francia ha introdotto pienamente nel 1962, ha radicato definitivamente nel 1981 (con l'alternanza presidenziale e parlamentare verso sinistra) e ha perfezionato nel 2000 (mandato ridotto a cinque anni e calendario con precedenza delle presidenziali sulle legislative per escludere la coabitazione e per assicurare il «fatto maggioritario» trainato dall'elezione presidenziale) e nel 2008 (costituzionalizzazione dello Statuto dell'opposizione rinviato nel dettaglio ai regolamenti parlamentari e tetto ai mandati presidenziali).

**2. Ricomporre le due verità parziali dei filoni riformisti italiani: sistemi**

**elettorali selettivi e forme di governo rinnovate si tengono tra di loro.** Le grandi democrazie, come aveva ben colto Maritain, non possono strutturalmente adempiere ai loro compiti, e in particolare rispondere alle crisi, dentro assetti parlamentari scarsamente razionalizzati e tendenti all'assemblearismo. In altra sede mi sono soffermato sulle ragioni politiche, dovute al quadro internazionale, che in sede di Assemblea costituente fecero aggio su quelle tecniche, ben supportate tra l'altro, anche rispetto all'elezione popolare diretta del presidente, da Calamandrei e Tosato, giungendo all'elusione dell'ordine del giorno Perassi che optava per la forma parlamentare a patto di escluderne le degenerazioni assembleari. Forma parlamentare che allora era vista imperniata sul rapporto fiduciario senza che l'introduzione eventuale dell'elezione diretta portasse fuori dalla categoria.

Del resto tutt'oggi anche larga parte della dottrina francese parla per il proprio paese di forma parlamentare a correttivo presidenziale, a captazione presidenziale. Comunque la si voglia risolvere metodologicamente sul piano delle categorie e delle definizioni<sup>5</sup> resta il fatto che la centralità del rapporto fiduciario e di chi abbia la maggioranza in Parlamento impedisce di parlare di queste forme di governo come di esperienze radicalmente diverse e discontinue. L'inserimento di un presidente eletto direttamente può anche essere visto come una delle forme di razionalizzazione del parlamentarismo, ovvero un modo di ritornare al dualismo originario della forma parlamentare (in cui il governo di-

pendeva dal re e dalla maggioranza parlamentare) facendo poggiare entrambi i pilastri sul suffragio universale.<sup>6</sup>

Man mano che le distanze ideologiche della guerra fredda si riducevano sul piano interno, le componenti riformiste presenti nelle principali forze politiche della prima fase della Repubblica, resesi conto delle difficoltà a perseguire un riformismo coerente in un quadro segnato dall'assemblearismo e dai poteri di veto, hanno sostenuto due verità parziali, anche sulla base delle rispettive esigenze di parte. Per un verso il Partito socialista (PSI), anche traendo esempio dalla vittoria mitterrandiana, ha avuto il merito di togliere il tabù sull'elezione diretta del presidente (che avrebbe facilitato il riequilibrio a sinistra portando con tutta probabilità a un candidato comune socialista), mentre la sinistra democristiana e il Partito comunista (PCI) ebbero quello, dopo lo scontro del 1953 sulla cosiddetta «legge truffa», di mettere in discussione la proporzionale pura per riproporre un nesso più stringente tra consenso, potere e responsabilità. Il PSI difendeva invece la proporzionale per usare spregiudicatamente il potere di coalizione e questo, con l'accumulazione di un potere locale sproporzionato, si rivelò alla lunga una sua debolezza decisiva.

La sinistra della Democrazia cristiana (DC) e il PCI non volevano invece porsi il problema della legittimazione diretta a livello nazionale delle cariche monarchiche perché la DC come modello di partito si era stabilizzata intorno a un equilibrio oligarchico di capi corrente equidistanti e il PCI sapeva che avrebbe dovuto cedere la *leadership* ad altri. Non a caso nessuno di quei partiti riuscì a reggere senza traumi alla transizione.

In realtà, come visto poi nel 1993 per i comuni e le province e nel doppio passaggio 1995 e 1999 per le regioni, si trattava di due verità parziali e complementari: elezione diretta del vertice dell'esecutivo e sistema elettorale selettivo si integrano a vicenda, realizzano le promesse di una democrazia governante solo quando si integrano. E ciò anche e soprattutto quando, come nel periodo recente, il sistema dei partiti subisce forti spinte alla frammentazione e alla disgregazione che possono così trovare forti barriere istituzionali a bloccarne gli effetti negativi. Tale è appunto la situa-

zione oggi in tutti i livelli sub-nazionali, dove l'insieme delle regole consente di designare un chiaro vincitore normalmente in grado di governare per l'intera legislatura, mentre ciò non accade sul piano nazionale.

Lo aveva invece capito, sulla base dell'esperienza francese, dove aveva votato «sì» al referendum del 1962 sull'elezione diretta, Jacques Delors, che l'1 maggio 1996, qualche giorno dopo la vittoria dell'Ulivo alle politiche, aveva invitato su *Repubblica* il centrosinistra a varare una riforma semipresidenziale, giacché non si trattava solo di andare al governo in un quadro immutato, ma di intervenire sulla Costituzione «superando l'impotenza dello stato e l'instabilità del governo», considerato che (e qui, come vediamo, anche Delors non intende la forma semi-presidenziale come una tipologia separata) «anche in una democrazia parlamentare è necessario» legittimare direttamente «qualcuno che incarna la nazione e lo stato e che si sforzi di far rispettare le regole del gioco e l'integrità del paese», tanto più di fronte alla simultanea necessità di «rafforzare ulteriormente i poteri delle regioni, in conformità a delle reali aspirazioni, soprattutto al Nord, e alla necessità oggettiva di responsabilizzare le autorità locali».<sup>7</sup>

Chiediamoci a questo punto della transizione italiana cosa accadrebbe se la forma di governo nazionale restasse identica con governi deboli di fronte a comuni e regioni i cui vertici sono stati rafforzati dall'elezione diretta e i cui poteri amministrativi e legislativi sono stati poi significativamente incrementati in coerenza con quella scelta. I rischi di dissoluzione dell'unità sarebbero tutt'altro che teorici. I pericoli della conservazione istituzionale sono ben più elevati di quelli dell'innovazione.

**3. L'alternativa ormai inesistente: perché i tre criteri dei saggi a favore della soluzione parlamentare rinnovata non sono risolutivi.** Nel noto rapporto dei cosiddetti saggi in materia istituzionale non si difende lo *status quo*, ma, dopo aver presentato anche l'alternativa semi-presidenziale, si opta per una razionalizzazione più *soft* della forma parlamentare sulla base di tre criteri.

Quello che a prima vista appare più fondato è il riferimento all'armonia

col complessivo disegno costituzionale. Indubbiamente in chiave statica l'introduzione dell'elezione diretta di un presidente con poteri significativi incidenti sul governo comporta una modificazione più forte del testo sia in termini quantitativi sia qualitativi. In termini dinamici questo non è però un criterio risolutivo giacché occorrerebbe dimostrare che l'alternativa più *soft* è in grado di ottenere risultati effettivamente efficaci.

Qualè però il punto? Da circa vent'anni quella strada è stata perseguita sul piano dell'innovazione della legislazione elettorale. È vero che tale innovazione è stata incoerente, incentivando al contempo bipolarizzazione e frammentazione, e anche regressiva (basti pensare al passaggio tra la legge Mattarella e quella Calderoli). Tuttavia, al netto di tali contraddizioni, tranne un breve momento nel 2008, per scelte politiche che andavano controcorrente rispetto agli incentivi elettorali, il sistema non è sembrato in grado, anche ove fosse stato meglio sollecitato, di configurarsi come una base idonea al funzionamento di una forma di governo parlamentare efficiente.

Quest'ultima richiede una strutturazione se non bipartita almeno bipolare, con coalizioni coese intorno a un partito guida di ciascuna di esse, in cui la *leadership* interna di partito ed esterna di governo sia unificata e indiscussa e il numero dei componenti della coalizione sia limitato. In assenza di questi requisiti di base le classiche norme costituzionali di razionalizzazione (investitura parlamentare del solo *premier*, attribuzione con alcune condizioni al medesimo del potere di scioglimento come deterrente contro le crisi, varie forme di regolamentazioni di fiducia e sfiducia) possono ben poco, si rivelano delle sovrastrutture poco incidenti.

Non a caso nel testo della IV Repubblica francese del 1946 e della Legge fondamentale di Bonn del 1949 erano sostanzialmente analoghe e, poggiando su due diversi sistemi di partito, hanno prodotto esiti divergenti. Nessun dubbio che le condizioni italiane appaiano più simili a quelle francesi che non a quelle tedesche. Come ha scritto puntualmente Pietro Scoppola, la Germania federale nasce come bipolare perché il comunismo è un altro stato, il relativo partito può essere messo fuori legge in-

sieme a quello nazista sulla base dell'art. 21 della Costituzione, Adenauer somma da subito la *leadership* di partito con quella di governo e rifiuta dall'inizio la grande coalizione col Partito socialdemocratico tedesco (SPD) per «abituare il popolo tedesco all'idea che il partito più forte doveva assumere la guida del paese lasciando all'altro grande partito il compito di un'opposizione responsabile e compatibile con l'interesse di tutto lo stato (e)...avrebbe avuto la prospettiva di conquistare il potere in occasione di una consultazione popolare. Questa è la democrazia parlamentare». <sup>8</sup> Insomma le modifiche sarebbero minori ma scarsamente efficaci, non risolutive.

Il secondo criterio che fonda l'opzione preferenziale degli esperti è quello della flessibilità, che sarebbe maggiore disponendo della risorsa di un capo dello stato *super partes* a legittimazione indiretta in grado di intervenire nelle situazioni di crisi. Perché privarsene? Un criterio usato però con qualche contraddizione interna, giacché le soluzioni individuate dai medesimi saggi in termini di razionalizzazione ridurrebbero i poteri del capo dello stato a favore del Parlamento (sulla nomina del presidente del Consiglio) e aggiungerebbero prerogative di quest'ultimo rispetto al capo dello stato (sulla proposta di scioglimento); e usato anche con qualche omissione giacché le regole attuali non impedirebbero a una maggioranza coesa di eleggere un suo presidente.

Tuttavia il punto chiave non sono né le contraddizioni interne né l'omissione, è invece la lettura obiettiva dell'evoluzione della forma di governo. Gli articoli relativi al presidente della Repubblica sono stati costruiti sull'ipotesi che la fisarmonica dei poteri presidenziali si possa flessibilmente aprire nelle situazioni di crisi, non in permanenza. Solo così si possono interpretare, secondo uno schema di imparzialità, la scelta di nominare ex art. 92 alla guida del governo l'esponente A in luogo dell'esponente B quando più soluzioni siano astrattamente possibili per ottenere la fiducia ex art. 94, nonché la scelta della data delle elezioni ex art. 88 nel periodo X anziché in quello Y, ritenendo un'esperienza di governo conclusa e sperimentando prima in alternativa allo scioglimento non la formazione di una maggioranza qualsiasi ma con alcuni vincoli, come il

consenso della parte maggioritaria della coalizione uscente (non riuscito a Scalfaro col governo Dini e invece riuscito a Napolitano col governo Monti).

Se la fisarmonica è stabilmente aperta, persino contro la volontà soggettiva del presidente in carica, come accaduto con Scalfaro e Napolitano, nessuna mistica dell'imparzialità potrà celare il fatto che si sarà di fronte a scelte politiche opinabili difficilmente conciliabili a regime con l'elezione indiretta. Al punto che il medesimo presidente Napolitano, costretto ad accettare la rielezione in un contesto di ingorgo istituzionale in cui la scelta dell'uno o dell'altro candidato al Colle diventava quasi impossibile per le sue connessioni quasi immediate con la formazione del governo successivo, ha dovuto evocare, andando un po' al di là della logica della responsabilità diffusa, un appello al paese ipotizzando possibili dimissioni nel caso in cui le forze politiche che lo avevano sollecitato non fossero poi state conseguenti nel formare sollecitamente un governo. Difficile francamente rubricare questi passaggi sotto la voce flessibilità anziché sotto la voce patologia, sia pure una patologia governata, specie se accanto all'immagine della fisarmonica poniamo l'altra usata insieme di solito, quella del motore di avviamento.

In realtà la macchina delle istituzioni viene ormai avviata stabilmente e mantenuta in funzione dallo *starter* e non più dal motore normale. La nomina piena ex art. 92 col governo Letta si è manifestata a inizio della Legislatura per la prima volta dal 1994 e non solo durante il suo svolgimento, quando entrava in crisi il governo derivante dal voto degli elettori. La sentenza della Corte 1/2013, sia pure in un *obiter dictum*, ha intanto dato un autorevole *imprimatur* allo slittamento in corso nella dottrina del potere di scioglimento da duumvirale a sostanzialmente presidenziale.

Come se non bastasse, in relazione alle crisi internazionali, nonostante le indicazioni della Commissione Paladini istituita dopo la crisi di Sigonella avessero cercato di rimarcare la centralità del *continuum* governo-parlamento negli indirizzi relativi all'impiego delle Forze armate senza un protagonismo autonomo del presidente, sia il legame stringente di tali scelte coi vincoli posti dall'art. 11 di cui il presidente è garante,

sia l'eterogeneità delle coalizioni, hanno portato a un'indubbia centralità del presidente della Repubblica nelle ultime due più gravi crisi internazionali, con la scelta del non intervento in Iraq e quella opposta in Libia. <sup>9</sup>

Se nomina del governo, scioglimento, decisione finale sulle crisi internazionali sono stabilmente nelle mani di un organo costituzionale che era chiamato a far questo di riserva, non in prima istanza, e in vista di un ritorno a un funzionamento fisiologico che non ha luogo, non siamo di fronte a flessibilità, ma a stabile dissociazione tra poteri e legittimità, che chiede di essere ricomposta.

Quest'ultimo passaggio si presta a una connessione stringente con l'ultimo criterio adottato, quello del contrasto alla personalizzazione della politica. In realtà gli aspetti degenerativi di questo fenomeno complesso, ambiguo e per molti versi irreversibile con la caduta delle appartenenze tradizionali, si sono già manifestati ampiamente nell'attuale sistema. Fu uno degli aspetti più affrontati in un celebre dibattito del primo giugno 1961 presso il settimanale *L'Express* tra il politico François Mitterrand e lo studioso Maurice Duverger, ovvero tra due personalità rilevanti della sinistra non comunista, rispettivamente di matrice laico-repubblicana e cattolica.

La premessa comune è che ci si trovava in una fase di transizione. L'emergenza algerina, che aveva provvisoriamente imposto la governabilità intorno a un'interpretazione presidenzialista della Costituzione, stava finendo e a stabilizzare la situazione non bastavano né la riforma elettorale del 1958 che aveva reintrodotta il collegio uninominale maggioritario a doppio turno, né il testo costituzionale dello stesso anno, suscettibile di più letture. Mitterrand, come i nostri saggi ma con un di più di innovazione sullo schema parlamentare, sosteneva che sarebbe bastato un automatismo secco tra sfiducia al primo ministro e scioglimento (una sfiducia distruttiva), mentre Duverger propendeva per stabilizzare l'interpretazione presidenziale poggiandola sull'elezione diretta.

Opposta la lettura su personalizzazione e partiti. Per Duverger i fenomeni antipolitici, ultimo il *poujadismo* nel 1956, erano figli di un «popolo frustrato» a cui si era negata per la frammentazione del sistema una «personalizzazio-

ne normale», impedendo la scelta in alternativa tra le personalità più popolari, come Mendès France a sinistra e Pinay a destra, scartati dalla guida del governo appena diventati troppo popolari nel paese.<sup>10</sup> Contrariamente ai timori di Mitterrand, per Duverger «una delle prime conseguenze» del completamento del sistema con l'elezione diretta «sarebbe (stata) di rivalutare i partiti. Per poter affrontare uno scrutinio nazionale, infatti, bisogna avere dietro di sé un'enorme organizzazione a scala nazionale, cioè un partito. Si assisterebbe quindi alla sparizione dei piccoli partiti e a un rafforzamento delle grandi formazioni, che dovrebbero disciplinarsi e dotarsi di un capo», l'elezione diretta «forzerebbe i partiti a pensarsi in un quadro disciplinato e nazionale».<sup>11</sup>

Mitterrand imparò benissimo la lezione del grande esperto di partiti politici e riuscì a usare il ruolo di candidato unico della sinistra alle prime elezioni dirette del 1965 come trampolino di lancio per costruire il nuovo Partito socialista nel 1971 aggregando alla decotta Sezione francese dell'Internazionale operaia (SFIO) i vari gruppi della sinistra laica e cattolica, costruendo grazie al vincolo dell'elezione diretta quel partito a vocazione maggioritaria che la sinistra non comunista non aveva mai avuto.

In astratto una soluzione parlamentare alternativa si potrebbe anche immaginare, certo molto più forte di quella immaginata dai saggi, trasponendo la forma di governo utilizzata per i comuni con l'elezione diretta del presidente del Consiglio, il sistema «*simul stabunt simul cadent*» tra Camera politica e presidente e l'assegnazione del premio di maggioranza dopo un'eventuale turno di ballottaggio nazionale.

Tuttavia esso, modificando radicalmente l'entrata in funzione del governo e lo scioglimento, non porrebbe minori problemi di riscrittura complessiva rispetto alla soluzione semi-presidenziale, in particolare rispetto alla figura del capo dello stato, fatalmente compressa, e non consentirebbe facilmente una competizione in collegi uninominali, la migliore per avvicinare eletti ed elettori senza cadere nel sistema delle preferenze che non è utilizzato nelle grandi democrazie per non distruggere la coesione interna ai partiti. Una soluzione di quel tipo, neo-parlamentare in senso

forte, ha infatti bisogno della certezza della maggioranza, assicurabile solo col premio. Viceversa la soluzione semi-presidenziale consente di utilizzare i collegi su cui peserebbe l'effetto di trascinamento della preventiva elezione presidenziale.

**4. Quale semi-presidenzialismo? Quello francese dopo il 2000 e il 2008: un Presidente governante con limiti e contropoteri, senza cumulare funzioni di garanzia.** Il diavolo come sempre si annida nei dettagli. Quando nel 1997-1998 si discusse di semi-presidenzialismo alla Commissione bicamerale presieduta da D'Alema il quadro era oggettivamente complicato dalla lunga coabitazione quinquennale dovuta all'errore di Chirac, il quale, eletto nel 1995 con un mandato settennale e avendo ereditato un'Assemblea in cui il centro-destra era già maggioranza, non la sciolse nella luna di miele della sua elezione presidenziale, come sempre avevano fatto i suoi predecessori, ma solo nel 1997.

Anche per questo prevalsero in Bicamerale impostazioni di tipo strabico tendenti a ridurre i poteri del presidente italiano rispetto alla Costituzione attuale pur nel momento in cui se ne prevedeva la maggiore legittimazione diretta. Un rischio di tipo sostanzialmente trasformistico che era stato individuato anzitempo, al congresso della Federazione universitaria cattolica italiana (FUCI) del 1996, da Maurice Duverger, che lo aveva criticato sotto due profili.

Il primo per l'errata lettura costituzionale dei semi-presidenzialismi cosiddetti deboli, come quello austriaco e portoghese, presentati in alternativa al francese, come soluzioni più equilibrate. In realtà il carattere debole di quei semi-presidenzialismi non attiene affatto al testo costituzionale, che prevede per il presidente poteri addirittura superiori a quello francese, non solo lo scioglimento discrezionale e il potere di nomina del primo ministro, ma anche un potere esplicito di revoca che in Francia si afferma invece solo di fatto. In quei Paesi l'elezione diretta è stata inserita quando i leader di partito si erano già abituati a candidarsi per il Parlamento, non per la Presidenza, e la forma di governo si è comunque stabilizzata su maggioranze coese. Da noi invece il ricorso al semi-

presidenzialismo si motiva proprio per risolvere i problemi aperti della forma di governo.

In secondo luogo Duverger criticava la conseguenze devastanti di questa errata lettura (che ignorava peraltro come comparabili siano anzitutto i paesi con medesima dimensione di scala) fondata sul «prodotto del genio italiano, il quale tende a scartare le soluzioni serie per rincorrere le idee brillanti», ovvero «la proposta secondo cui bisognerebbe eleggere un presidente senza poteri. Se l'eletto dal popolo è scelto senza un legame con un programma e dei chiari poteri di cui è responsabile, si crea un sistema perfetto per eleggere dei demagoghi che giocheranno il gioco di moltiplicare le promesse elettorali delle quali non saranno obbligati a presentare il conto. Siamo seri: è esattamente il genere di soluzioni che possono creare delle dittature opponendo un demagogo a un Parlamento impotente».<sup>12</sup>

La stessa analisi fu fatta *ex post*, dopo la caduta della Bicamerale, rispetto al quadro confuso dei poteri presidenziali, da Philippe Lauvaux, che segnalò un ruolo più accentuato solo in materia di politica internazionale e di difesa, ma più ristretto su nomina e scioglimento del testo vigente. Lauvaux rimarcava che, pur essendo la situazione complicata in quel momento in Francia «per la nuova prova della coabitazione lunga», non sarebbe stato allora sensato aggiungere in Italia «un'elezione in più che costituirebbe un fattore di complicazione conferendo una legittimazione particolare a un presidente che, paradosso supplementare, vedrebbe il suo ruolo di garanzia e di equilibrio sminuito in rapporto a quello che detiene (...) il capo dello stato eletto dal Parlamento», un'incoerenza che servì in Aula il 27 maggio 1998 come «motivo al leader di Forza Italia, Silvio Berlusconi, per provocare la rottura di un consenso che era sempre stato solo apparente».<sup>13</sup>

Il punto di riferimento quindi, sia per l'identica dimensione di scala dei due paesi sia per i problemi analoghi relativi al sistema dei partiti (e non solo tra Quarta Repubblica e Italia di oggi, basta vedere come Hollande, al primo turno delle presidenziali, con poco meno del 30% prenda tanto quanto la coalizione di centrosinistra prima arrivata in Italia) non è una generica categoria di

semi-presidenzialismo, ma, come sottolineato da Lauvaux, il concreto modello francese, comprese le correzioni inserite dopo il 2000. Altrimenti tanto varrebbe restare dentro le riforme minimali alla forma parlamentare.

Da dove vengono queste ultime correzioni e perché ci sono utili? Nel 1962, quando gli intellettuali della sinistra non comunista decisero di votare «sì» al referendum sull'elezione diretta, segnalano tuttavia una serie di incongruenze nel modello che avrebbero dovuto essere riviste. In particolare la scelta di un presidente chiaramente governante avrebbe dovuto comportare la riduzione del mandato a cinque anni, la medesima della Camera, nonché il tetto ai mandati.<sup>14</sup> La riduzione del mandato, come effetto indiretto, avrebbe comportato anche una limitazione del numero di giudici costituzionali nominati dal singolo presidente e quindi una minore incidenza su quella funzione di garanzia.

Queste sono state alcune delle principali revisioni del testo introdotte dal 2000. In quella data si optò infatti per il quinquennato e si stabilì un ordine delle elezioni per cui le presidenziali debbano precedere di poche settimane le legislative, in modo da avere costantemente le parlamentari in luna di miele presidenziale ed escludendo con tutta probabilità il fenomeno della coabitazione, come del resto dimostrato dalle tre esperienze

successive del 2002, del 2007 e del 2012. Anche il ricorso allo scioglimento anticipato è stato così del tutto sdrammatizzato rispetto allo sfalsamento precedente dei mandati, quando il presidente neoeletto per sette anni era portato a sciogliere un Parlamento in vita da soli due anni. Ora è una possibile risorsa solo nei casi limite di morte o dimissioni del presidente, per riallineare le scadenze.

De Gaulle non sarebbe stato d'accordo giacché per lui il quinquennato avrebbe portato a ridimensionare il potere di scioglimento, ma ciò era legato all'ambiguità della sua teoria sul presidente *rassembleur* più che capo della maggioranza, che in realtà finiva per cumulare poteri dell'una e dell'altra figura, squilibrando troppo il sistema.

Da sottolineare anche le ulteriori e coerenti novità introdotte nel 2008, già accennate all'inizio, nella logica di un presidente governante che non cumula anche funzioni di garanzia e che trova di fronte a sé dei chiari contropoteri: il tetto ai due mandati consecutivi, la costituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare con un rinvio per il dettaglio ai regolamenti parlamentari, la perdita del potere di garanzia della presidenza del Consiglio superiore della magistratura a favore del primo presidente della Cassazione.

Si tratta delle norme che, con qualche lieve differenza ulteriormente garantista (mandato a 4 anni e non rieleg-

gibilità assoluta dopo due mandati), nonché con l'introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità su istanza delle minoranze parlamentari tipico della Francia dal 1974 e col rinvio ad una legge di puntuale regolamentazione della campagna elettorale per garantire un'effettiva *par condicio* tra i candidati, si ritrovano nel disegno di legge di iniziativa popolare del movimento «Scegliamoci la Repubblica» che, pertanto, senza dogmatizzare nulla, rappresenta comunque il principale punto di riferimento obiettivo per la «traduzione» aggiornata ed equilibrata in italiano del modello francese nell'oggi.<sup>15</sup>

Infine una postilla: nel fronte di chi è contrario alla soluzione semi-presidenziale ogni tanto qualcuno cerca di estrarre fuori lo spettro del piano di rinascita democratica di Licio Gelli e della P2. Per questa ragione merita di rifarsi al testo originario di quel piano, la cui lettura, fermo restando che lì le proposte di riforma sono in realtà sovrastrutturali rispetto al tentativo di controllo dei partiti, ci rivela che in realtà non si parla mai né di semi-presidenzialismo né di maggioritario, ma di forma parlamentare e sistema elettorale secondo il modello tedesco.<sup>16</sup>

Una ragione in più per discutere laicamente, senza evocare spettri che non si aggirano per l'Italia.

Stefano Ceccanti\*

\* Questo articolo rappresenta la rielaborazione, a cura dell'autore, della relazione che il prof. Stefano Ceccanti ha tenuto il 21.5.2013 al forum «Innovazione e riforme del sistema politico istituzionale» organizzato a Roma dalla rivista *Mondoperaio*. È presente anche nel sito web [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>1</sup> J. MARITAIN, «Potere legislativo e potere esecutivo», in *Per una politica più umana*, Morcelliana, Brescia 1968, 61. Il testo originale francese risale al 1943.

<sup>2</sup> *Ivi*, 56s.

<sup>3</sup> *Ivi*, 60.

<sup>4</sup> S. CECCANTI, «I cambiamenti costituzionali. Italia», pubblicato nell'aprile 2013 sul sito web [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>5</sup> Affronto la questione organicamente in S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semiprotette da eccezione a regola*, Giappichelli, Torino 2004, 88ss.

<sup>6</sup> Cf. P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, Puf, Paris 2002, che parla di «dualismo rinnovato» (13). In realtà dopo le riforme del 2000 e del 2008, avendo configurato un *continuum* di legislatura tra presidente, governo e maggioranza parlamentare, l'evoluzione si può leggere anche in chiave monista; cf. S. CECCANTI, M. RUBECHI, «Un assestamento (ancor più marcatamente) mo-

nista della forma di governo francese: lo Statuto dell'Opposizione», in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Giappichelli, Torino 2009.

<sup>7</sup> J. DELORS, «Ora vi serve un presidente», in *La Repubblica* 1.5.1996.

<sup>8</sup> P. SCOPPOLA, «De Gasperi fra passato e presente», in FONDAZIONE TRENTINA ALCIDE DE GASPERI - ISTITUTO STURZO (a cura di), *Lezioni degasperiane 2004-2009*, Trento 2009, 21.

<sup>9</sup> Sull'Iraq e più in generale sulle diverse impostazioni nell'incrocio tra rapporto con gli USA e con l'Europa tra il presidente della Repubblica Ciampi e il presidente del Consiglio Berlusconi cf. U. GENTILONI SILVERI, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, Laterza, Bari 2013, specie 193s. Sulla Libia, situazione in cui Berlusconi era riluttante di fronte alla contrarietà della Lega, cf. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna 2013, 133s.

<sup>10</sup> M. DUVERGER, F. MITTERRAND, «Faut-il un Président aux français?», ripubblicato in AA. VV., *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Puf, Paris 1987, 173.

<sup>11</sup> *Ivi*, 170-176. Il tema dell'elezione diretta

e delle primarie per la *leadership* come tonico per i partiti europei in chiave anti-oligarchica e di promozione della disciplina di voto in Parlamento è stato recentemente rivisitato e aggiornato da S. FABBRI, *Addomesticare il principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Padova 2011, 109s. Sulla preferibilità della soluzione semi-presidenziale quando il sistema dei partiti di partenza sia strutturalmente debole cf. A. BARBERA, «Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del capo dello stato?», in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali* 33(2013) 2.

<sup>12</sup> M. DUVERGER, «Le nuove frontiere della democrazia», in *Rassegna parlamentare* 38(1996) 2, 284s.

<sup>13</sup> LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, 58s.

<sup>14</sup> Cf. L. SFEZ, «Les idées constitutionnelles des socialistes français», in J. GIQUET, L. SFEZ (a cura di), *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Puf, Paris 1965, 208.

<sup>15</sup> Il testo è pubblicato sul sito web [www.scegliamocilarepubblica.it](http://www.scegliamocilarepubblica.it).

<sup>16</sup> Il testo si può consultare sul sito web [www.accadeinitalia.it](http://www.accadeinitalia.it), consultando la sezione «Notizie» in data 2.3.2010.

## LE IDEE DEI NAUFRAGHI

30 MARZO 2013 0 COMMENT TOMMASO GAZZOLO



## Elogio dell'imitazione

>>>> Gianfranco Pasquino

Prima di sottolineare i punti centrali comincerei col proporvi due tipi di "distacchi". Il primo è il distacco dall'attualità: cioè, bisogna mantenersi un po' distanti dagli eventi, perché - a parte che l'attualità è spesso molto mutevole - operare sull'attualità significa, ovviamente, operare su qualcosa che poi è destinato a cambiare, e che quindi non dà una soluzione complessiva ai problemi che stiamo affrontando: in particolare a quello che Ceccanti ha appena toccato, ma solo marginalmente, della legge elettorale. Il secondo elemento rispetto al quale bisogna tenere il distacco sono le proposte politiche contingenti: per esempio, quest'idea se la legge elettorale viene prima oppure dopo secondo me è un'idea contingente; e so anche che nel contingente c'è un'altra cosa ancora più contingente, cioè che una certa legge elettorale non bisogna farla perché favorirebbe un gruppo attualmente forte, che forse non dovrebbe essere favorito. L'opportunismo del giorno per giorno. Ecco perché propongo anzitutto il distacco.

Il secondo argomento sul quale voglio intervenire è una proposta, che però credo sfugga alla maggior parte di coloro che discutono, in maniera assolutamente provinciale, di questi argomenti. Dobbiamo guardare alle forme di governo che funzionano e ai paesi che hanno forme di governo funzionanti. A più di trent'anni da quando Craxi evocò la Grande Riforma, con la G e la R maiuscole (senza peraltro mai materializzarla), dobbiamo riconoscere che non siamo stati finora capaci di innovare. Dunque, se non abbiamo capacità di innovazione costituzionale, sarebbe opportuno che

guardassimo alle forme di governo che funzionano in Europa occidentale. E quindi bisogna dimenticare immediatamente anche quell'interessantissimo dibattito che era venuto fuori sulla legge elettorale australiana, con Ichino che ci era montato sopra da neofita e qualche commentatore del *Corriere della Sera* che aveva ulteriormente e inutilmente elaborato: dibattito molto divertente ma poco istruttivo, poiché l'Australia è l'Australia e noi non c'entriamo un bel niente. Possiamo, dunque, guardare all'Europa? E allora, qui, sostanzialmente, ci sono due modelli che funzionano. Funzionano e sono imitabili, perché – qui Ceccanti un minimo di critica se la merita proprio – è inutile e sbagliato cercare di mettere insieme pezzi con modelli diversi, lo spagnolo con il tedesco. Non va bene. C'è un modello tedesco, a quello si guarda; c'è un modello francese, a quello si guarda. Secondo me, poi, non c'è proprio un modello spagnolo. Se Ceccanti fa fuori la Repubblica Ceca e la Slovacchia dai regimi semipresidenziali, deve però ricordare che ci sono altri modelli semipresidenziali in Europa: la Polonia sicuramente lo è; la Romania sicuramente lo è; l'Ucraina lo sarebbe se non fosse che fa dei pasticci clamorosi con la legge elettorale (e poi, naturalmente, anche con molte altre cose). Sappiamo anche che il Portogallo è sicuramente semipresidenziale.

Torniamo però alle forme di governo attualmente esistenti e guardiamo a quelle che funzionano meglio. E allora dico subito che non possiamo guardare all'Inghilterra mai, perché lì c'è un elemento che non potremmo avere mai che si chiama monarchia, e che è “una regola del gioco” costituzionale importantissima. Possiamo ammirare l'Inghilterra. Non potremo imitarla. Poi qualcuno potrà anche dirmi (i radicali me lo dicono un giorno sì, quello dopo anche) che c'è un sistema elettorale che andrebbe benissimo. Io non sono convinto che il sistema maggioritario, uninominale a turno unico vada benissimo: però di questo, eventualmente, si potrebbe discutere. Propongo di no, perché sono convinto che le leggi elettorali hanno un collegamento molto stretto con le forme di governo. Tuttavia, penso che bisogna sfuggire al dibattito bizantino “prima riformiamo la legge elettorale, e poi riformiamo la forma di governo” e/o viceversa, perché penso che bisogna fare le due cose insieme: quindi non prima la forma di governo e poi la legge elettorale, come mi pare dica il centro-destra; neppure prima “mettiamo in sicurezza la legge elettorale”, come sostiene il Partito democratico. No: legge elettorale e forma di governo vanno insieme, di pari passo. E' al tempo stesso una questione tecnica, facilmente risolvibile, e una questione di alta politica, da discutere in maniera trasparente. La situazione mi pare semplice. I dettagli seguiranno (farò come

De Gaulle): cioè bisogna stabilire se siamo convinti che possiamo funzionare in maniera molto più che decente come la Germania oppure se preferiamo la Francia. Già nel 1995, con Stefano Ceccanti e Oreste Massari, pubblicammo un prezioso libretto sui semipresidenzialismi, al plurale (Mulino editore, ancora disponibile), guardando alla Francia, ma, ovviamente, cercando di vedere come, in qualche modo, quel modello di governo potesse adattarsi all'Italia. Continuo ad essere fondamentalmente semipresidenzialista francese: e però avrei già una differenza d'opinione con una recente riforma francese che non ho affatto gradito. Poiché sostengo che bisogna guardare al grande quadro, alla *big picture* e non ai dettagli di cui si compiacciono i giuristi, specifico che, secondo me il Presidente francese, nella impostazione di De Gaulle, che continuo a ritenere migliore, deve durare di più del Parlamento, perché rappresenta qualcosa di più di un Parlamento, e dovrebbe essere meno esposto alle temperie dei vari fenomeni politici, dei vari avvenimenti politici. Pertanto, mandato settennale.

I costituenti imitarono la Costituzione  
della quarta Repubblica francese,  
certamente non la Costituzione  
più bella del mondo

Non ho dubbi nel sostenere il semipresidenzialismo di tipo francese. Quasi di conseguenza logica, sono sicuro che il semipresidenzialismo francese ha funzionato ottimamente per più di cinquant'anni anche grazie allo specifico sistema elettorale che è stato adottato e gradualmente perfezionato. Il sistema elettorale francese a doppio turno, in collegi uninominali con clausola di sbarramento per l'accesso al secondo turno, è il più adatto a quel modello di governo. Abbiamo visto, e lo considero un segno positivo, che il semipresidenzialismo si è diffuso in Europa. Dove però vi hanno attaccato una legge proporzionale senza clausole ne è conseguito un disastro, come in Polonia (anzi, una successione di disastri, di volta in volta grandi e piccoli). Anche il Portogallo ha qualche problemino. Peraltro devo dire che, tutto sommato, il Portogallo funziona abbastanza bene, tenendo conto delle sfide che deve affrontare: ma la legge elettorale proporzionale mal si accompagna al regime semi presidenziale, così come lo intendo. Non sono però disposto - come pure fanno dei miei amici con i quali ho una lunga consuetudine di pensiero, ed anche di discussione - a dire che la Germania non va bene perché ha una

## PD: UN CONGRESSO DI CAMBIAMENTO

28 APRILE 2013 1 COMMENT [VALENTINO LARCINESE](#)



legge elettorale proporzionale. Ma stiamo scherzando? Quella è, probabilmente, la migliore legge elettorale proporzionale in assoluto, per tutte le sue componenti, e non solo per la clausola del 5 per cento per l'accesso al Parlamento, ma anche per il fatto che l'elettore ha un doppio voto, e che quindi può scegliersi il candidato in un collegio uninominale, e scegliersi la lista di partito nella seconda parte della scheda. Stessa scheda, vi ricordo: anche questo non è un particolare marginale, perché se le schede sono due, c'è un effetto che consente all'elettore di differenziare molto. Io credo che non bisogna consentirgli di differenziare molto, ma se lo vuole fare lo può comunque fare, e se i partiti sono in grado di dare istruzioni di farlo, l'elettore tedesco segue spesso, in maniera comunque convincente, e oserei dire molto efficace, le indicazioni dei partiti.

E quindi, la Germania va bene. Però, attenzione, la Germania ha una forma di governo che contempla anche il voto di sfiducia costruttivo. Quella non è un'appendice marginale, è la seconda (la prima essendo il tipo di legge elettorale proporzionale) grande innovazione dei costituenti tedeschi, sotto pressioni potenti di alcuni studiosi americani, ma soprattutto dei loro esuli negli Stati Uniti. E quindi chi vuole il sistema tedesco, deve volere un sistema elettorale proporzionale di quel genere lì, e non un sistema tipo quello proporzionale che abbiamo avuto fino al 1992, che invece era molto squilibrato. Deve volere il voto di sfiducia costruttivo. Aggiungo, anche perché non intervengo su quello che diceva Pinelli, che se vogliamo veramente rappresentare le Regioni dobbiamo costruire una sorta di *Bundesrat*. Purtroppo temo, però, che le nostre 20 Regioni siano oramai non-rappresentabili. Alcune sono sostanzialmente già fallite, quindi dovrebbero essere accorpate, ricostruite: altro che federalismo.

Se mi si chiede perché preferisco la Francia, aggiungo una considerazione troppo scarsamente elaborata da Ceccanti, ma che mi pare davvero decisiva. L'ho già detto e scritto. Sento che sto per vincere, e allora insisto. La Francia della quarta Repubblica aveva un sistema politico complessivo (sistema partitico incluso) e una Costituzione che erano la cosa più

simile alla Repubblica italiana del 1948. Quando i costituenti, alla fine, dovettero decidere che cosa fare con la forma di governo in Italia, è la forma di governo francese della quarta Repubblica che imitano, perché tutte le altre erano inimitabili: non la Gran Bretagna, la Germania non l'aveva neanche ancora, della Svezia sapevamo pochissimo, negli altri paesi europei non c'era una forma di governo di tipo parlamentare repubblicano e democratico, e dunque, non rimaneva che la Francia. E infatti i costituenti imitarono la Costituzione della quarta Repubblica francese, certamente non la Costituzione più bella del mondo. Sarà il caso che tutti se lo ricordino.

Vogliamo sfidare il centro-destra,  
andando a vedere il bluff  
dell'elezione popolare diretta  
del Presidente della Repubblica?

Dopo di che la Francia crolla nel 1958, e qui possiamo anche discutere perché. Ma il fatto evidente è che in seguito all'introduzione del semipresidenzialismo, la Francia diventa molto più moderna, molto più efficace, molto più governante. Ancora oggi l'Italia continua a essere il paese comunque più simile alla Francia. E quindi, probabilmente, la nostra incessante transizione potrebbe concludersi in maniera positiva e dinamica con il semipresidenzialismo alla francese. Non trinceriamoci dietro l'esigenza di toccare molti articoli della Costituzione vigente. L'operazione è fattibile, con tutti i saggi giuristi che circolano, agguerritissimi.

Aggiungo qualcosa di costruttivamente critico. Ceccanti ha una grande capacità di movimento, ed anche una grande capacità di scrittura. Lo ricordo anche come un critico abbastanza severo dell'operato di Scalfaro. Se adesso lo ha in qualche modo riabilitato, sono contento: però, intendiamoci, i tre Presidenti della transizione (li chiamerò così) sono stati costretti

ad operare come Presidenti semipresidenziali. Lo stesso Napolitano non se lo vuole sentire dire, ma lui è il classico caso di Presidente semipresidenziale. Vogliamo non semplicemente prendere atto dei cambiamenti "materiali", e dunque andare in quella direzione, ma piuttosto prendere atto che il semipresidenzialismo funziona con quella legge elettorale? E vogliamo sfidare il centro-destra, andando a vedere il bluff dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica? Lo scambio virtuoso è: "Vi diamo quell'elezione popolare diretta del Presidente, ma in cambio vogliamo il sistema elettorale a doppio turno, di tipo francese". E andiamo a vedere il bluff, perché bisogna che poi lo diciamo agli elettori perché siamo andati in una direzione che troppo a lungo la sinistra ha demonizzato più per paura delle persone che per meditazione su meccanismi e strutture. Il semipresidenzialismo alla francese mi pare la direzione più fruttuosa, oggi e domani.

Solo una piccolissima chiosa conclusiva. Le riforme devono essere fatte in maniera assolutamente trasparente, e quindi quanti più gadgets gli si mettono intorno tanto più diventa difficile spiegarlo agli elettori: e naturalmente noi vogliamo avere degli elettori informati, che sappiano che cosa gli stiamo offrendo. Io credo che questo sia lo scambio virtuoso, e credo che però bisogna avere una posizione sulla quale si rimane: se lo scambio è virtuoso, e lo è, perché produce un sistema che è in grado di funzionare nel futuro, non lo si deve abbandonare per ragioni contingenti. Qualcuno già dice, sbagliando, che non si può più fare un doppio turno di tipo francese perché i grillini sono molto forti e diventerebbero arbitri del secondo turno. Ma io i grillini li voglio sfidare proprio su quel terreno. Voglio sfidare anche i loro elettori. Come ho detto, e sento dire, nei collegi uninominali i politici debbono metterci la faccia (e magari è anche il caso che ci mettano un'abitazione, che ci mettano un minimo di circolazione sul territorio). Ma attenzione: nei collegi uninominali ci mettono la faccia anche gli elettori. Se vi siete scelta una candidata che viene dalla Sicilia e con la vostra Regione non c'entra niente, è un affare vostro. Se avete eletto un candidato che è corrotto, ma lo sapevate prima, è un affare vostro. Se il vostro prescelto è qualcuno che ritiene un merito non sapere nulla di politica e di Parlamento, è affare vostro. votandolo ci avete messo la faccia e l'avete persa. Il collegio uninominale è potentissimo perché ci mettono la faccia i candidati, ma ci mettono la faccia anche gli elettori. E la volta dopo bisogna andarglielo a dire: "Guardate che avete messo la faccia su un candidato tremendo"; e basterà che un certo numero di voi cambino voto e avranno una faccia più convincente, un candidato migliore.

*Il procedimento legislativo*

## Il ruolo del governo

>>>> **Vincenzo Lippolis**

**P**rima di entrare nel tema della relazione che mi è stata assegnata, mi permetto di toccare rapidissimamente il tema che è stato oggetto anche dell'intervento di Violante ora, e prima della relazione di Ceccanti: la questione del semipresidenzialismo e del parlamentarismo razionalizzato. Nel corso di questi anni ho sempre manifestato una certa tendenza a recepire le indicazioni del sistema tedesco. E' noto che coloro che negli anni passati erano per il cosiddetto modello Westminster, e quindi volevano iniettare nel nostro sistema maggiori elementi di maggioritario e parlavano di premierato, oggi hanno abbandonato completamente questa prospettiva e si sono schierati per la prospettiva del semipresidenzialismo: cioè sempre su prospettive di cambiamenti più profondi del nostro sistema politico istituzionale, rispetto ad un cambiamento verso il sistema del cancellierato.

Un punto mi preme sottolineare: il collegamento tra l'esperienza della presidenza Napolitano (e anche delle due presidenze precedenti) rispetto al modello semipresidenziale. Sono d'accordo con Ceccanti quando dice che nello schema del nostro regime parlamentare la fisarmonica del Presidente non può essere sempre estesa. Cioè non possiamo vivere continuamente in una situazione in cui l'intervento presidenziale si fa sentire pesantemente sull'ordinario fluire dei rapporti politici. Lo ho scritto anche nel libro che la esperienza di Napolitano pone un problema di verticalizzazione del potere, e quindi il fatto che c'è un equilibrio instabile che va in qualche maniera risolto. Però bisogna guardarsi da un'idea che sarebbe molto sbagliata: che in realtà la scelta semi presidenziale è la traduzione, in termini di nuove istituzioni, della esperienza della presidenza Napolitano. Quando Pasquino dice che Napolitano ha agito come un Presidente francese, nello schema semipresidenziale, io mi permetto di non essere d'accordo: perché Napolitano ha agito sempre come mediatore, è stato al di sopra delle parti, mentre il Presidente Francese è il leader di uno schieramento politico, è la sua punta di diamante. Sono due cose profondamente diverse. Che dall'esperienza di questi anni si possa ipotizzare il passaggio al semipresidenzialismo non mi trova pregiudizialmente contrario (con tutte le cautele che diceva Vio-

lante, e con tutti gli accorgimenti da lui sottolineati): però non si può confondere questa esperienza degli ultimi anni con il semipresidenzialismo. Non è stato un semipresidenzialismo di fatto.

Detto questo, passo al tema specifico del procedimento legislativo. Una precisazione preliminare: mentre chi si occupa di forma di Stato e forma di governo è più libero nel costruirsi dei propri sistemi (come chi gioca con il Lego può costruire liberamente le proprie casette e le proprie città, perché non ha vincoli), chi si occupa di procedimento legislativo questo non lo può fare, perché il procedimento legislativo è una variabile dipendente dalla forma di Stato e della forma di governo. Parlavo prima di semipresidenzialismo: non si può pensare di costruire il semipresidenzialismo senza costruire un governo forte all'interno delle procedure legislative, come ha dimostrato la Costituzione francese del 1958 con le prerogative che assegna al governo. E se la seconda Camera è rappresentativa degli enti territoriali, ne discenderanno altre conseguenze: il Senato federale, nella mitologia leghista.

Così, le caratteristiche del procedimento legislativo dipendono dalla scelta di che tipo di bicameralismo. Sarà opportuno chiarire alcuni aspetti preliminari: il bicameralismo paritario, insieme al regime parlamentare, crea stallo di governo. Questo lo insegnavano, già dai primi anni '60, un famoso costituzionalista inglese, Wheare, che diceva che combinare questi due elementi era solo andarsi a cercare dei guai. Un altro studioso americano, Ackerman, ha chiarito come il regime parlamentare possa funzionare solo con il sistema di "una Camera e mezza": cioè con una seconda Camera che abbia dei poteri ridotti rispetto alla prima. Il punto non riguarda solo il rapporto di fiducia, ma anche i poteri legislativi della seconda Camera. Questi elementi bisogna averli ben chiari, se si vuole superare l'attuale situazione, che ci vede unici al mondo: neanche più in compagnia della Romania, che aveva un bicameralismo paritario, ma che lo ha modificato in parte nel 2003.

Perché bisogna riformare il procedimento legislativo? Una riforma del procedimento legislativo si impone perché vi è una situazione schizofrenica: per le lentezze del bicameralismo perfetto, e per l'assenza di procedure che assicurino la certezza della data di approvazione delle leggi, il sistema parlamentare italiano viene visto come lento e a bassa decisionalità. Il governo è trascurato sia nella disciplina costituzionale che nella disciplina dei regolamenti parlamentari, e non ha alcun modo di padroneggiare la procedura legislativa. Da qui il suo ricorso ai decreti legge, ai maxi emendamenti, alla fiducia sui maxi emendamenti e sui decreti legge. Un

elemento che annichilisce qualsiasi dibattito parlamentare e annulla la linearità e la chiarezza della discussione all'interno dei procedimenti legislativi. Questa è la nostra situazione: procedure che trascurano il governo, il governo che si riappropria in via di fatto di poteri, attraverso la combinazione di vari elementi di prassi, e diventa prepotente con il Parlamento, tanto da annichilire completamente la procedura legislativa parlamentare.

I due obiettivi sono: ridare al governo una certezza dei tempi della decisione parlamentare per attuare il suo programma, e ridare chiarezza al dibattito parlamentare

Questi sono vizi che risalgono ad anni addietro, perché il problema dell'abuso della decretazione d'urgenza risale agli anni '70, il problema di creare delle corsie preferenziali per il governo risale all'82, il problema dei maxi emendamenti risale agli anni '80: non sono stati inventati nella seconda Repubblica, né dai governi Berlusconi, né dai governi Prodi, ma sono stati inventati già dai governi della prima Repubblica nel corso degli anni '80. Allora si tratta di affrontare questi problemi che hanno radici antiche. I due obiettivi sono: ridare al governo una certezza dei tempi della decisione parlamentare per attuare il suo programma, e ridare chiarezza al dibattito parlamentare. Chiarezza che oggi non esiste, appunto, per la pratica degli maxiemendamenti, che vengono approvati a volte senza neanche conoscerne il contenuto, o quando il contenuto è conosciuto solo da pochi intimi.

I punti d'attacco possono essere sia la normativa costituzionale, sia – come ha detto prima Violante – i Regolamenti parlamentari. E qui vorrei ribadire un'opinione che ho già espresso da tempo: che i Regolamenti parlamentari, rispetto a questi problemi che ho enunciato, possono fare molto, anche se restassero identiche le attuali norme costituzionali in materia di procedimento legislativo. Questa idea ha fatto fatica ad affermarsi perché chi proponeva interventi radicali in materia di Regolamenti parlamentari veniva accusato di voler modificare la forma di governo in frode alla Costituzione: senza toccare la Costituzione, modificare la forma di governo. Però in questo momento sembra che il discorso di un incisivo intervento tramite

i Regolamenti parlamentari si stia facendo strada, tant'è che è stato ripreso anche nella relazione del gruppo nominato dal Presidente Napolitano. I punti essenziali di questo intervento sono: la definizione di una procedura d'urgenza particolare più incisiva di quella attuale (che è praticamente inesistente), per cui disegni di legge prioritari abbiano garantita l'approvazione entro termini predefiniti; la possibilità per il governo di chiedere il voto sul testo dei vari articoli del progetto di legge senza far votare tutti gli emendamenti; infine, per poter eliminare il flagello dei maxi emendamenti, stabilire che i disegni di legge, gli articoli e gli emendamenti (anche se questo, per la verità, è già stabilito dalla Costituzione) che sono eterogenei sono dichiarati o irricevibili, oppure la parte di eterogeneità viene stralciata.

Vi sono alcuni punti problematici: se la procedura d'urgenza dei disegni di legge prioritari debba valere solo per il governo, o possa anche essere richiesta dai gruppi che siano rappresentativi di una quota consistente dell'Assemblea (come ad esempio è previsto in una proposta di riforma del Regolamento del Senato di Zanda e della Finocchiaro); se il termine deve essere predefinito normativamente (ad esempio sul modello della conversione dei decreti legge, 30 giorni in un'Assemblea, 30 giorni in un'altra), oppure se affidare al Presidente dell'Assemblea la possibilità di graduare i limiti quantitativi del ricorso a questa procedura (che, chiaramente, all'interno di un calendario mensile, non può espandersi all'infinito); e poi, soprattutto, il problema dell'organo decidente della procedura. E' sufficiente la richiesta del governo? La decidono i capigruppo? Con quale quorum? L'Assemblea? Il Presidente dell'Assemblea?

A mio avviso, la soluzione più lineare, e più rispondente all'attuale articolo 72 della Costituzione – se si modifica quello, è come il Lego, si può costruire tutto quello che si vuole – è probabilmente la decisione d'Assemblea: è la soluzione più piana, perché l'art. 72 della Costituzione ci dice che il Regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge, dei quali è dichiarata l'urgenza, ovviamente dall'Assemblea. D'altra parte così ci si riporta ad una decisione della maggioranza che sostiene il governo. Io sono contrario a caricare il Presidente dell'Assemblea, come è avvenuto dagli anni '90, di decisioni che hanno una forte valenza politica, come quella che è prevista dal regolamento della Camera per la definizione del calendario. Tutto questo meccanismo dovrebbe portare a ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza. Sui maxiemendamenti ho già detto che sarebbero, implicitamente, vietati attraverso il divieto di emendamenti eterogenei.

Mi avvio rapidamente alla conclusione. Se si arrivasse ad un bicameralismo differenziato, il procedimento legislativo dovrebbe

essere alleggerito scegliendo una delle Camere che deve avere la prevalenza: cioè, se c'è una seconda Camera rappresentativa delle Regioni, è necessario stabilire che, tranne un numero ristretto (secondo me ristrettissimo) di materie che toccano gli interessi regionali, il procedimento legislativo, alla fine, trova il suo capolinea nella Camera eletta dalla sovranità popolare. Il Senato deve avere solo un potere di richiamo e di proposta, lasciando alla Camera dei deputati la parola finale.

Voglio richiamare l'attenzione su un punto, che a me pare delicato, e sul quale non ho sentito nessuno intervenire. Tra le materie che vengono indicate come di competenza congiunta delle due Camere vi è, corvivamente, quella delle leggi costituzionali. Questo è un punto delicato in cui la decisione sulla forma di Stato e il procedimento legislativo si legano: perché, secondo me, la nascita di un eventuale Stato federale non risiede nel trasferimento di una competenza in più o in meno alle Regioni, ma risiede nella partecipazione delle Regioni (o degli Stati membri di una Federazione) al procedimento di revisione della Costituzione. Così è negli Stati Uniti, attraverso l'approvazione degli emendamenti alla Costituzione nei singoli Stati; così è in Germania, attraverso l'approvazione delle leggi costituzionali, a maggioranza dei due terzi, da parte anche del Bundesrat, che è espressione dei governi dei Länder.

Per cui ho l'impressione che nell'elenco delle materie che si ipotizzano di competenza paritaria tra Camera e Senato con troppa leggerezza si inseriscono le leggi costituzionali. Io farei molta attenzione: dipende molto da come è composta questa seconda camera, perché se è composta da membri di espressione di Consigli regionali si corre il rischio di mettere lo sviluppo costituzionale del paese in mano ad un'Assemblea che può soggiacere a pulsioni "corporative". Io fra l'altro non riesco a capire come un istituto che ha dato così cattiva prova di sé, come l'istituto regionale, continui, invece, ad essere vezzeggiato e si continui a pensare di valorizzarlo ulteriormente. Questo è un punto che ritengo che meriti un approfondimento, perché dare ad un'Assemblea che sia espressione delle Regioni la possibilità di bloccare le leggi di revisione costituzionale è il vero passaggio ad uno Stato di tipo federale.

*Le procedure di revisione*

## Scorciatoie che non servono

>>>> Enzo Cheli

Nell'arco della nostra esperienza repubblicana la Costituzione del 1948 ha subito trentacinque interventi di modifica, attuati sia con leggi costituzionali che con leggi di revisione costituzionale. Il numero di queste varianti non è esiguo se si confronta la situazione della Costituzione italiana con quella della Costituzione americana, che in quasi 230 anni di storia ha avuto soltanto ventisette modifiche, di cui solo nove riferite al testo originale.

Il primo punto da considerare è che queste nostre trentacinque modifiche sono state tutte attuate ricorrendo alla procedura ordinaria di revisione prevista dall'art. 138 della Costituzione, dove si stabilisce un procedimento "aggravato" rispetto alla legislazione ordinaria, con una doppia votazione a distanza non minore di tre mesi, e nell'ipotesi in cui nella seconda votazione non si raggiunta in ciascuna Camera la maggioranza dei due terzi dei componenti la possibilità di un referendum confermativo a richiesta di un quinto dei membri di una Camera o di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali.

Le riforme costituzionali introdotte in questi 63 anni di vita repubblicana sono state in taluni casi semplici interventi di manutenzione o di ampliamento del tessuto costituzionale (si pensi, ad esempio, all'approvazione dello Statuto del Friuli Venezia Giulia), ma nella massima parte sono stati interventi caratterizzati da una notevole rilevanza sostanziale: si pensi, in particolare, agli interventi di riforma relativi alla disciplina dei reati ministeriali (del 1989); alla concessione dell'amnistia (del 1992); al giusto processo (del 1999); alle pari opportunità (del 2003); all'abolizione della pena di morte anche per i reati militari (del 2006); fino ad arrivare all'ultima riforma dello scorso anno che ha toccato profondamente la struttura dell'art. 81 introducendo il principio del pareggio di bilancio.

In tutta questa vicenda delle riforme costituzionali c'è stato un solo caso di "riforma organica" della Costituzione andato in porto, che è quello della riforma varata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha investito l'intero impianto del Titolo V della seconda parte della Costituzione al fine di orientare il nostro Stato regionale in direzione di un modello

federale o para-federale. Non sono invece giunti a conclusione altri quattro tentativi di "grande riforma" diretti ad incidere sia sulla forma di Stato che sulla forma di Governo: quelli attuati attraverso le tre Commissioni Bicamerali attivate nel 1985 (con la presidenza Bozzi), nel 1993 (con la presidenza De Mita) e nel 1997 (con la presidenza D'Alema); così come non è giunto a conclusione l'ultimo progetto di "grande riforma" approvato dalle Camere con la procedura dell'art. 138 nel novembre del 2005, ma che non ha poi superato la prova referendaria del giugno del 2006.

Quest'ultimo tentativo di riforma, come sappiamo, veniva a incidere su ben 52 articoli della seconda parte della Costituzione, puntando a trasformare profondamente sia i caratteri della forma di Stato in senso federale sia i caratteri della forma di governo attraverso un modello del tutto inedito di premierato. Il referendum che portò a bocciare questa riforma faceva emergere la contrarietà di un largo strato del corpo elettorale ad una modifica radicale della Costituzione approvata dalla sola maggioranza, per il sospetto di un suo utilizzo per obiettivi di politica contingente non imposti da ragioni profonde di natura strutturale.

Nessuna delle riforme tentate  
attraverso procedure  
speciali è riuscita  
a giungere al traguardo

Siamo quindi in presenza di un'esperienza molto ricca e varia, che può offrirci alcune coordinate per valutare questo tema dei problemi connessi al processo di revisione costituzionale nell'ambito del nostro sistema. Una prima coordinata è proprio quella che attiene ai dati di fatto che abbiamo ricordato: dati che mostrano come tutte le riforme costituzionali sinora realizzate abbiano utilizzato, indipendentemente dai loro contenuti, la procedura dell'art. 138, mentre nessuna delle riforme tentate attraverso procedure speciali è riuscita a giungere al traguardo. Alla luce di questa esperienza storica dovremmo quindi essere indotti da un lato a non sottovalutare la praticabilità della procedura ordinaria segnata dall'art. 138, dall'altro a utilizzare eventuali procedure speciali in deroga alla procedura ordinaria con le cautele che gli insuccessi del passato impongono. L'obiezione che normalmente si fa alla procedura dell'art. 138 attiene alla sua lunghezza, che si ritiene non adatta a particolari situazioni di emergenza come quella che stiamo attraversando. Questa obiezione è solo in parte vera, perché bi-

## IL PIZZINO

00 OTTOBRE 2012

1 COMMENT

LUIGI LOURATA



sogna anche considerare che ove sussista un forte accordo tra le forze politiche la procedura dell'art. 138 può svolgersi in termini veramente contenuti: l'ultima riforma relativa all'art. 81, nonostante la sua rilevanza, si è conclusa nell'arco di sei mesi e mezzo, dal settembre 2011 all'aprile del 2012. Si tratta quindi di valutare le singole situazioni. E questo induce a ritenere che possano presentarsi situazioni particolari in grado di giustificare procedure speciali tali da favorire sia una maggiore rapidità imposta da esigenze urgenti, sia un più agevole accordo tra le forze politiche. Procedure speciali che per avere successo dovrebbero in ogni caso calibrare molto bene gli obiettivi che si propongono di raggiungere con il contesto politico e parlamentare in cui vengono a operare, dal momento che l'insuccesso dei precedenti che abbiamo ricordato sembra essere derivato proprio dalla sottovalutazione di questo rapporto.

Una seconda coordinata che scaturisce dall'esperienza del passato attiene al quadro normativo previsto per la revisione costituzionale. Se questo quadro non impedisce, come si diceva, la possibilità di ricorrere, in presenza di situazioni particolari, a procedure in deroga alla procedura ordinaria, impone d'altro canto che nell'utilizzo di tali procedure si ottemperi al rispetto di alcune condizioni.

La prima condizione attiene alla natura del processo di revisione costituzionale, che non è, in senso tecnico, un processo costituente. Mentre il processo costituente non incontra limiti né formali né sostanziali, perché scaturisce dal superamento di un ordinamento preesistente determinato da un evento eccezionale (una rivoluzione, un colpo di Stato,

una guerra), il processo di revisione è un procedimento "costituito" che si muove dentro i binari di un ordinamento in vigore. Il procedimento di revisione costituzionale incontra quindi nel diritto costituito una serie di limiti sia di natura formale che sostanziale.

La Corte Costituzionale, con il pieno sostegno della dottrina, ha da tempo individuato tre ordini di limiti alla revisione costituzionale. Il primo è quello che stabilisce la stessa Costituzione nell'art. 139, dove si sottrae espressamente alla revisione la "forma repubblicana". Il secondo è che la revisione costituzionale non può intaccare quei diritti che la Costituzione, nella sua prima parte, qualifica come "inviolabili". Il terzo è che la revisione non può investire i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale, cioè quei principi che la Corte in una sua storica sentenza (la n. 1146 del 1988) ha riferito "all'essenza dei valori supremi su cui si fonda la Costituzione italiana".

Nessuno di questi tre limiti impedisce, peraltro, che si possa riformare lo stesso procedimento di revisione tracciato dall'art. 138: ma sempre a condizione che gli stessi limiti – e, in particolare, i limiti relativi ai "principi supremi" – vengano rispettati. E questo induce sicuramente a escludere dai percorsi legittimamente praticabili alcune ipotesi: come ad esempio quella che dovesse condurre alla eliminazione della "rigidità" del testo costituzionale attraverso un allineamento procedurale della legge di revisione costituzionale alla legge ordinaria; ovvero quella che tendesse ad annullare (o a limitare fortemente) nel processo di revisione la presenza del Parlamento o del corpo elettorale quali soggetti necessari ai fini della revisione in quanto titolari

di quella sovranità popolare su cui la Costituzione della Repubblica, ai sensi del suo primo articolo, si fonda.

Come affrontare oggi il tema della riforma del procedimento di revisione costituzionale alla luce di questo quadro? Subito dopo le elezioni di febbraio è riemersa in sede politica la prospettiva di una riforma costituzionale riferita sia alla forma di Stato che alla forma di governo, e collegata strettamente alla modifica della legislazione elettorale, prospettiva da realizzare attraverso una procedura nuova, con la presenza di un organo ad hoc qualificato come Convenzione. L'ipotesi è stata ripresa e precisata nella relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali insediato alla fine dello scorso marzo dal Presidente della Repubblica, dove si propone di affidare la messa a punto della riforma ad "una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari". Tale Commissione, nella visione degli esperti, avrebbe dovuto ricevere la propria investitura attraverso due mozioni parlamentari (così come era accaduto nel 1985 con la Commissione Bozzi), per ottenere poi una legittimazione piena attraverso l'approvazione di una legge costituzionale di modifica dell'art. 138. La Commissione avrebbe dovuto redigere, in dialogo con le Commissioni affari costituzionali delle due Camere, un testo che le Camere avrebbero poi dovuto votare articolo per articolo senza emendamenti, ma solo con la possibilità di adottare ordini del giorno vincolanti per la Commissione.

Non appare contestabile l'utilità  
(e la legittimità) che per la prima  
messa a punto di un piano  
di riforme si possa ricorrere al lavoro  
di una Commissione di esperti  
dotata di funzioni consultive

Questa ipotesi procedurale – sostanzialmente ispirata all'esperienza della riforma della Costituzione francese del 2009 predisposta da una Commissione tecnico-politica (il c.d. Comitato Balladour) – è stata ripresa nelle dichiarazioni programmatiche del presidente Letta all'atto dell'insediamento del suo governo, ma subito dopo è stata abbandonata per essere sostituita con un'altra proposta orientata ad affidare la fase preparatoria del processo riformatore ad un organo bicamerale costituito pariteticamente da alcuni componenti delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere.

Per il momento mancano dettagli maggiori, ma le indiscrezioni

che corrono in ordine alle intenzioni del governo lasciano pensare che si stia mettendo a punto una procedura articolata nei seguenti passaggi: a) istituzione da parte del ministro per le Riforme istituzionali di una Commissione di esperti rappresentativa dei diversi orientamenti presenti tra le forze politiche sul tema della riforma costituzionale; b) redazione da parte di questa Commissione di una serie di progetti di legge, differenziati per oggetti, da presentare al governo entro un termine breve; c) presentazione dei progetti da parte del governo alle Commissioni affari costituzionali operanti in seduta congiunta (come organo bicamerale) e in funzione referente; d) approvazione dei testi con procedura ordinaria e in doppia lettura da parte dell'Assemblea di ciascuna Camera; e) ricorso necessario ad un referendum consultivo come fase conclusiva del procedimento indipendentemente dalle maggioranze ragunte nella seconda votazione.

Pur nella indeterminatezza di alcuni dettagli questa procedura offre sin d'ora lo spunto per alcune osservazioni. In primo luogo, pur non conoscendo le vere ragioni che hanno condotto ad abbandonare il progetto iniziale dell'istituzione di una Commissione redigente a composizione mista (secondo un modello qualificabile come una "Convenzione"), non si può non concordare senza riserve con il suo abbandono. L'affidamento di un potere redigente ad un organo composto da parlamentari ed esperti non poteva infatti non suscitare serie perplessità con riferimento al rispetto di quel "principio supremo" del nostro ordinamento costituzionale che affida al Parlamento, in quanto rappresentante diretto della sovranità popolare, il ruolo centrale nel processo di revisione costituzionale.

In secondo luogo, il percorso che si intende avviare sembra voler concentrare il potere di iniziativa della riforma nelle mani del governo. Questa ipotesi, ancorché contestabile in linea di principio, può risultare giustificata quando ricorrano condizioni particolari (come quelle in atto) che dovrebbero necessariamente impegnare il governo, per la composizione della sua maggioranza, nella ricerca di soluzioni ampiamente condivise e in grado di scongiurare l'impiego della revisione costituzionale come strumento di parte orientato a realizzare obiettivi contingenti. Ma anche in presenza di tali condizioni particolari resta pur sempre la possibilità (e l'opportunità) che il primo avvio del procedimento venga segnato da un atto di indirizzo delle Camere (mozione o risoluzione) nei confronti del governo.

In terzo luogo non appare contestabile l'utilità (e la legittimità) che per la prima messa a punto di un piano di riforme (articolabile anche attraverso proposte alternative) si possa ricorrere al lavoro di una Commissione di esperti dotata di funzioni

consultive. La scelta, nuova per l'esperienza italiana, si può giustificare ove si rifletta sul fatto che alcuni degli insuccessi registrati in passato sembrano aver tratto la loro origine proprio dalla forte carenza tecnica di progetti elaborati da riformatori improvvisati.

In quarto luogo l'organo cui si intende affidare il primo esame dei progetti attraverso cui la riforma si verrà ad articolare si presenta come una Commissione bicamerale composta da membri della Commissione affari costituzionali delle due Camere. Su questo piano nulla di sostanzialmente nuovo si constata rispetto allo strumento che in passato venne utilizzato sia dalla legge costituzionale n. 1 del 1993 (istitutiva della Commissione bicamerale De Mita-Iotti) che dalla legge costituzionale n. 1 del 1997 (istitutiva della Commissione bicamerale D'Alema).

Detto questo, restano peraltro da chiarire alcuni passaggi essenziali non ancora determinati. Quale rapporto si verrà a instaurare tra i tre momenti fondamentali del procedimento, rappresentati dai progetti iniziali del governo, dalle determinazioni della Commissione bicamerale e dall'approvazione finale da parte delle due Assemblee? In che misura ciascuno di questi soggetti dispone di un potere di proposta e di uno *ius variandi*? La Commissione di esperti esaurisce le sue funzioni consultive con la presentazione delle sue proposte al governo o è destinata ad affiancare lo svolgimento dell'intero processo nelle sue diverse fasi? Ed entro quali termini e con quali maggioranze l'approvazione dei testi da parte delle Camere (o eventualmente da parte del Parlamento in seduta comune) dovrà avvenire in prima e in seconda lettura? E infine, come inserire nella procedura il passaggio finale rappresentato dal referendum confermativo, che a nostro avviso, per il rilievo degli interessi in gioco, non dovrebbe essere eventuale (come nella procedura dell'art. 138), ma necessario?

Sono tutte domande che comportano risposte ben meditate per il loro intreccio con le strutture portanti della nostra democrazia: risposte che devono graduare e bilanciare le ragioni della storia che stanno alla base di ogni esperienza costituzionale con le domande di cambiamento che oggi emergono con particolare forza dal tessuto sociale<sup>1</sup>.

---

1 Successivamente alla data del Convegno di *Mondoperaio* del 21 maggio 2013 in cui questa relazione è stata presentata, alcuni dei problemi enunciati nel testo hanno trovato risposta nel disegno di legge costituzionale adottato dal Governo il 5 giugno 2013 in tema di "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale" (A.S. 813). In proposito, c'è solo da rilevare che le soluzioni indicate in questo disegno di legge coincidono in buona parte con le osservazioni qui formulate.

*Gli istituti di garanzia*

## Le anomalie italiane

>>>> **Pio Marconi**

In Italia, ma anche in altri grandi paesi sviluppati dell'Occidente il progressivo spazio assunto dall'interpretazione giudiziaria nella formazione delle norme, fenomeno sviluppatosi in parallelo con l'espansione dell'intervento pubblico nell'economia, ha suscitato l'attenzione e le reazioni di una cultura politica legata a modelli tradizionali di divisione dei poteri. In molti paesi si fa ormai ricorso in modo corrente alla categoria della "democrazia giudiziaria": una forma di democrazia "corretta" dalle decisioni di soggetti dotati di funzioni pubbliche attribuite (salvo in alcuni casi e in alcuni paesi) con procedure che escludono l'apporto della volontà popolare. Secondo una tradizione abbastanza radicata la vera democrazia, tuttavia, è e *deve essere* senza aggettivi. Ogni predicato (si pensi all'etichetta "popolare" prediletta per foschi decenni da regimi dell'Est) rappresenta infatti una limitazione della pienezza della sovranità popolare.

L'intervento del potere giudiziario  
nella distribuzione  
delle risorse ha suscitato  
forti reazioni sociali

La diffusione progressiva di una formazione giurisprudenziale delle norme, l'espansione del ruolo del giudice nella definizione della portata delle leggi e nella determinazione di alcune misure di politica sociale, l'attribuzione sempre più frequente al giudiziario della definizione di quelli che Bobbio chiamava i diritti di terza generazione (successivi a quelli di tipo individualistico e poi a quelli sociali), per decenni hanno inciso soprattutto su un aspetto della vita collettiva e dell'organizzazione sociale: quello della distribuzione delle risorse. Al giudice sono stati conferiti ruoli sempre più ampi nella attribuzione di risorse (non solo monetarie) a gruppi sociali in conflitto. In Italia, dopo l'abolizione del sistema corporativo (dotato di forti aspetti coercitivi), la coesione sociale e l'equilibrio tra le classi è stato garantito da alcune norme (tra queste lo Statuto del 1970) e da un'intensissima attività giurisprudenziale. Principi fondamentali per le relazioni industriali hanno avuto una definizione nella aule di giustizia assai prima di ricevere una

disciplina di tipo legislativo (si pensi al salario minimo o alla questione dell'efficacia dei contratti collettivi di lavoro). Una espansione della giurisprudenza nella definizione di forme di redistribuzione si è avuta soprattutto a partire dalla fine degli anni sessanta con l'affermarsi anche di dottrine relative ad un possibile uso alternativo del diritto.

L'intervento del potere giudiziario nella distribuzione delle risorse ha suscitato forti reazioni sociali. Negli anni settanta oggetto della polemica era la giurisprudenza creativa in materia di rapporto di lavoro. Settori della cultura giuridica più vicini al padronato o all'economia di mercato lamentavano una giurisprudenza squilibrata a favore del lavoro dipendente. Oggi a volte si assiste al fenomeno opposto. Le doglianze partono da settori del lavoro dipendente, portati per tradizione alla soluzione giudiziaria della vertenza collettiva. Una giurisprudenza creativa in materia di redistribuzione delle risorse tra gruppi sociali in alcuni contesti ha reso più complesso l'esercizio dell'attività di impresa. Per altri versi la definizione giurisprudenziale di un universo di diritti del lavoro più largo di quello ricavabile dalla interpretazione *storica* della norma (la lettura degli atti parlamentari, la ricostruzione della volontà del legislatore, la valorizzazione delle intenzioni dell'autorità proponente) ha favorito una inaspettata dinamicità sociale. Sulla spinta della innovazione normativa e della moltiplicazione dei vincoli (definiti spesso dalle organizzazioni del padronato come "lacci e laccioli"), in alcuni settori merceologici l'impresa ha subito una rapida modernizzazione. I vincoli non hanno provocato crisi ma l'affermazione di nuovi modelli organizzativi: il decentramento, l'organizzazione a rete. La spinta per una nuova struttura del lavoro e dell'organizzazione ha favorito l'affermarsi delle economie della conoscenza che considerano come precondizione la duttilità dei modelli di gestione. In alcuni settori della produzione non si è assistito ad una delocalizzazione massiccia proprio perché la produzione si è organizzata su modelli flessibili che hanno cercato nel possibile di minimizzare oneri esterni.

Nella società della globalizzazione, nel mondo delle reti, nella galassia Internet descritta da Castells, in presenza di forme nuove di produzione della ricchezza (l'economia della conoscenza), nel passaggio da un'economia industriale ad un modello postindustriale (la produzione immateriale descritta da André Gorz), si assiste ad una radicale modificazione di alcune categorie del diritto. Il secolo breve era stato caratterizzato da una crescita del diritto pubblico rispetto a quello privato. Oggi si assiste alla formazione di una pluralità di regole e di una pluralità di ordinamenti che traggono la propria legittimazione da una quantità inaspettata di fonti: la legge, la "disciplina" disposta da organizzazioni internazionali, l'accordo

sovranazionale, la giurisprudenza nazionale, la giurisprudenza di corti internazionali, i diritti nazionali, la giurisprudenza arbitrale, le dottrine e le prassi di centri professionali specializzati.

Il diritto moderno è il risultato  
di un complesso di sistemi che non  
può più essere catalogato secondo  
le categorie tradizionali del diritto  
privato e di quello pubblico

Uno studioso "difficile" come Niklas Luhmann (la conoscenza del quale in Italia è stata favorita dalle ricerche di Alberto Febbrajo, di Raffaele De Giorgi, di Luigi Pannarale, di Danilo Zolo, di Luisa Avitabile) continua a suscitare attenzione negli ambienti politici e sociali più diversi (dalla *Trilateral* all'Autonomia operaia, dalle maggiori multinazionali ai settori più accesi del radicalismo no global) proprio perché è stato tra i primi a cercare di dare una definizione e una descrizione della complessità giuridica (l'intreccio e la sovrapposizione di sistemi, la pluralità di fonti) tipica della maturità della società industriale. Il diritto moderno è il risultato di un complesso di sistemi che non può più essere catalogato secondo le categorie tradizionali del diritto privato e di quello pubblico, del diritto statale o di quello internazionale, del diritto legale o spontaneo/consuetudinario. La complessità giuridica moderna si configura come coesistenza di sistemi disomogenei alimentati da una pluralità di fonti: norme statali, regole comunitarie, accordi internazionali, trattati, consuetudini, sentenze, lodi arbitrali, dottrine giuridiche. Nella società postindustriale e nella globalizzazione il nuovo pluralismo giuridico non provoca effetti solo sui diritti dei cittadini<sup>1</sup> e sulla distribuzione delle risorse, ma soprattutto sulla formazione di esse. L'interpretazione della regola giuridica non

<sup>1</sup> Nel recente congresso di Magistratura democratica Luigi Ferrajoli ha sentito il dovere di proporre *nove massime* di deontologia. Cito di seguito la sesta, relativa ai rapporti tra giudice e parti: "La sesta regola deontologica è il rispetto per le parti in causa, incluso l'imputato, chiunque esso sia, soggetto debole o forte, incluso il mafioso o il terrorista o il politico corrotto. Il diritto penale nel suo modello garantista equivale alla legge del più debole. E non dimentichiamo che se nel momento del reato il soggetto debole è la parte offesa, nel momento del processo il soggetto debole è sempre l'imputato e i suoi diritti e le sue garanzie sono altrettanti leggi del più debole. Questa regola del rispetto delle parti in causa e in particolare dell'imputato, è un corollario del principio di uguaglianza, dato che equivale al postulato della 'pari dignità sociale' di tutte le persone, inclusi quindi i rei, enunciato dalla nostra Costituzione" (L. FERRAJOLI, *Nove massime di deontologia giudiziaria*, XIX congresso di Magistratura Democratica, Roma gennaio febbraio 2013; ora anche in [www.mondoperaio.net](http://www.mondoperaio.net)).

si limita a definire quali gruppi di soggetti trarranno benefici da una particolare definizione delle regole del gioco. L'opera di interpretazione, nella globalizzazione, incide sempre più di frequente non sulla distribuzione ma sulla produzione delle ricchezze. Nella competizione internazionale la variabile della certezza delle regole assume un valore sempre maggiore. Ciò è testimoniato in modo efficace dallo sforzo compiuto da alcuni paesi emergenti per dotarsi di un sistema affidabile per quanto riguarda il giudizio di ultima istanza delle controversie. Gli effetti di una scelta legalista nella amministrazione della giustizia dei paesi emergenti si possono rilevare osservando (nelle corti supreme della Cina popolare) l'emersione di orientamenti favorevoli alla tutela del marchio internazionale, o rilevando il richiamo al principio di stretta legalità fatto dalla corte suprema brasiliana (in polemica con l'autorità politica) nella definizione del caso Battisti.

La corte suprema dell'India si è viceversa mossa in controtendenza limitando gli effetti del brevetto farmaceutico in alcuni campi. Ma la recente pronuncia che ha suscitato le reazioni delle multinazionali del comparto riguardava una zona di confine nella quale le regole della produzione industriale e del brevetto devono essere mitigate da principi universali relativi alla tutela della vita e all'uguaglianza di opportunità per la persona umana. Per alcuni versi i paesi sviluppati dell'Occidente sembrano trascinati a volte in un vortice di incertezza giuridica (si pensi alla numerose decisioni giudiziarie, di tipo cautelare ma anche penale, che condizionano oggi in Italia le produzioni del settore siderurgico, o ai conflitti in materia di politica industriale tra esecutivo e giudiziario), mentre nei paesi emergenti si difendono i principi illuministici della certezza del diritto e del primato del legislatore nella definizione della norma. La complessità giudica moderna sta impoverendo la sovranità nazionale e in alcuni casi la partecipazione popolare alla decisione pubblica. Il fenomeno della complessificazione giuridica non va quindi abbandonato a se stesso ma attentamente controllato. Si tratta di impedire che la pluralità delle fonti del diritto si traduca in un puro e semplice vantaggio per un gruppo ristretto di interessi forti, producendo il massacro dei diritti individuali e marginalizzando la decisione democratica dal basso negli Stati nazionali.

Il dibattito sulla trasformazione (o sull'involuzione) giudiziaria della democrazia è intenso in numerosi paesi dell'Occidente democratico. In Italia da circa un trentennio fa ormai parte del conflitto politico tra opposti schieramenti. Spesso al centro della discussione vengono collocati gli aspetti comunicativi del problema: il ruolo dell'iniziativa giudiziaria nella legittimazione politica, gli effetti della diffusione di notizie, la tutela

## NOSTRA MAXIMA CULPA

20 MARZO 2013

0 COMMENT



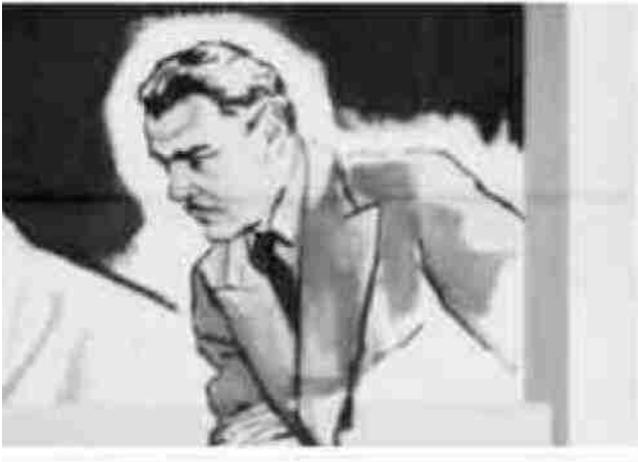
della privacy, gli spazi e i limiti della libertà di manifestazione del pensiero, il ruolo dei media e dei nuovi media nella determinazione dell'agenda politica. Circoscrivere i possibili rimedi alla comunicazione non è utile né opportuno. Le scienze sociali insegnano che la comunicazione può essere una pericolosa arma offensiva, ma che può costruire anche un'impenetrabile corazza difensiva. In alcuni casi i rimedi disegnati (ad es. la responsabilità civile per colpa grave dell'operatore) sono dotati di forte impatto emotivo, ma si sono dimostrati come sostanzialmente inefficaci nella correzione di patologie e nell'accrescimento della qualità della giurisprudenza.

### La prima anomalia è costituita dall'organizzazione per correnti della magistratura

Nell'ultimo ventennio una delle analisi più significative sulle potenzialità e sui problemi della giustizia in Italia è stata svolta da Augusto Barbera in un saggio dedicato al contributo venuto da Calamandrei alla definizione del ruolo della magistratura nella Repubblica<sup>2</sup>. Barbera vede il sistema italiano

2 A. BARBERA, *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti* Relazione al Convegno "Piero Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico", Aula Magna dell'Università di Firenze, 18 febbraio 2006. Ora in *Forum di Quaderni costituzionali* 2006.

FRANCO D'ALFONSO



della giustizia fondato su cinque pilastri: "Rispetto al panorama del costituzionalismo europeo alcuni (i primi tre) li definisco 'felici anomalie', che vanno decisamente salvaguardate, altri due sono invece - a mio avviso - anomalie da superare altrettanto decisamente". Le tre felici anomalie segnalate da Barbera sono: il "raccordo diretto fra la magistratura, come potere diffuso, e la Corte costituzionale"; "un Consiglio superiore della Magistratura, che non ha eguali in altri paesi (e che anzi è il punto di riferimento per altri ordinamenti interessati a rinnovarsi)"; "l'indipendenza, interna ed esterna, del pubblico ministero e l'obbligatorietà dell'azione penale, che di quella indipendenza è insieme presupposto ed effetto". Altri due pilastri dell'ordinamento giudiziario, però, "non hanno alcun aggancio costituzionale, ma sono il frutto della storia di questi anni, della prassi e della legislazione ordinaria, e [...] rappresentano, a differenza delle prime, non anomalie positive ma anomalie decisamente negative".

La prima anomalia è costituita dall'organizzazione per correnti della magistratura. Le correnti scrive Barbera, "vengono definite espressione di 'pluralismo culturale', richiamando un assai nobile fenomeno, che ha rappresentato, in un momento difficile per la democrazia italiana, una grande ricchezza. Pensiamo agli anni 60, alla nascita di Magistratura democratica, alle battaglie per l'attuazione della Costituzione, alla vivace dialettica fra (così allora si chiamavano) 'magistrature inferiori' e 'magistrature superiori', alla stessa esperienza dei 'pretori

d'assalto', che hanno portato a un profondo rinnovamento del diritto italiano". Il fervore innovativo prima descritto, prosegue Barbera, ha subito una parabola discendente e gravi degenerazioni: "Questo pluralismo ha perso le motivazioni iniziali e si è progressivamente trasformato in pernicioso correntocrazia. E' un tema che induce a riflettere, in quanto la lottizzazione degli incarichi direttivi fra correnti non giova né al prestigio della magistratura né, comportando accordi anche con i rappresentanti nel Csm espressi dai gruppi parlamentari, alla sua stessa indipendenza".

La seconda anomalia negativa è rappresentata da forme di progressione in carriera che cancellano il merito: "Il secondo pilastro non previsto dalla Costituzione è la *carriera per 'anzianità senza demerito'*, la progressione in carriera senza effettive verifiche di produttività e professionalità. Poco dice al riguardo il testo costituzionale che rifiutò la divisione per 'gradi' e si limita ad affermare che 'i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni' (art. 107, 3 comma). Da questa importante disposizione, che Calamandrei volle per escludere forme di organizzazione gerarchica, e forse la stessa possibilità di una carriera di tipo tradizionale, non può trarsi l'appiattimento delle professionalità essendo anzi previste tra i compiti del Csm 'le promozioni' dei magistrati (art. 105)".

### Occorre affidare la valutazione tecnica della promozione a commissioni dotate di effettiva indipendenza

L'allarme per la correntocrazia è presente, anche se non diffusissimo, nei settori della magistratura più attenti al tema della preservazione dei connotati democratici dell'ordinamento e a quello della valutazione del merito nell'esercizio dell'attività giudiziaria. Va segnalato l'importante convegno *I magistrati e le correnti*, svolto nel 2007, gli atti del quale sono stati pubblicati nel 2008 con prefazione di Giuliano Vassalli. In esso un gruppo di magistrati formati nell'esperienza di Magistratura democratica e del Movimento per la giustizia analizzano, in base ad esperienze vissute, i rischi che derivano dalla mancanza di indipendenza interna: cioè dalle pressioni che subculture organizzative e di gruppo possono esercitare sulla giurisprudenza. Nel convegno veniva lamentato che ad alcuni uffici della Cassazione (quelli della Procura generale) negli ultimi anni erano stati destinati in percentuali preoccupanti

## MARTA GRANDE, DIETRO UN BEL FACCINO, NIENTE

28 FEBBRAIO 2013 4 COMMENTS [CARLO CORRER](#)



(sino al 33%) a “membri uscenti” del Consiglio superiore della magistratura<sup>3</sup>.

La politicizzazione della magistratura, la struttura del Csm, il ruolo delle correnti, la politica delle promozioni, l'assenza di una valutazione obiettiva di merito, indeboliscono oggi non solo l'immagine di indipendenza della magistratura ma anche il ruolo e le funzioni delle giurisdizioni superiori. Non si tratta solo di una questione che riguarda la distribuzione dei poteri, ma di un problema di credibilità non solo interna ma anche e soprattutto internazionale. Non vanno dimenticate alcune sentenze di corti internazionali che richiamano l'Italia ad una più attenta amministrazione della giustizia: quella della Corte europea di giustizia relativa alla responsabilità civile; e quella della Corte dell'Aia in materia di tutela dei diritti sovrani (l'esproprio di proprietà della Repubblica federale tedesca). Né va dimenticato che per rivendicare alcune immunità (diplomatiche e/o relative al ruolo delle forze armate all'estero) occorre che anche l'ordinamento nazionale si mostri in modo incondizionato e senza eccezioni rispettoso delle prerogative riconosciute dagli accordi internazionali.

I rimedi per patologie che riducono la credibilità della giustizia e danneggiano la competitività del sistema devono innanzi tutto correggere le anomalie negative segnalate da Augusto

Barbera. Innanzitutto la questione della carriera, della selezione meritocratica, della valorizzazione delle eccellenze scientifiche, culturali, professionali. La Costituzione, all'articolo 105, prevede già le “promozioni” dei magistrati, e suggerisce quindi forme di organizzazione capaci di tutelare il merito e la crescita professionale (non la semplice anzianità di servizio). Non va dimenticato poi che l'articolo 106 della Costituzione detta dei principi meritocratici che devono essere considerati fondamentali per l'ordinamento. L'articolo prima citato dispone che su designazione del Csm possano essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione professori ordinari di università ed avvocati, ma solo ed esclusivamente “per meriti insigni”. Per valorizzare in modo adeguato la qualità professionale occorre scindere il momento della promozione da quello del conferimento degli uffici. Soprattutto occorre affidare la valutazione tecnica della promozione a commissioni dotate di effettiva indipendenza: esterne al circuito della politica giudiziaria e dell'associazionismo corporativo, e composte da tecnici del diritto e sicuramente non da magistrati impegnati nel dibattito correntizio o nel gioco della correntocrazia.

In Italia con molto ritardo si è giunti a ripensare il sistema degli illeciti disciplinari dei magistrati. Per decenni tutto il sistema disciplinare era stato caratterizzato dall'incertezza. Le norme si limitavano a prevedere la censura della lesione del prestigio della magistratura. Il sistema aveva una chiara caratteristica autoritaria e fascista. Il bene giuridico tutelato era il prestigio

<sup>3</sup> *I magistrati e le correnti*, a cura di A. BEVERE, prefazione e postfazione di G. Vassalli e T. Padovani, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, p. 68.

della corporazione, e non l'interesse dell'individuo o del gruppo sociale che in ipotesi avrebbe potuto essere danneggiato, ferito, discriminato dall'attività del giudice o dell'accusatore. Solo nel 2005 e poi nel 2006 si è giunti ad una definizione che pretendeva di essere completa del problema della responsabilità disciplinare. Ma il sistema disegnato dalla nuove norme è insoddisfacente. Assolutamente marginale nelle nuove disposizioni è la tutela dell'interesse del cittadino ingiustamente ferito dal magistrato. Tra gli illeciti sono previsti "i comportamenti *abitualmente* o gravemente scorretti nei confronti delle parti, dei loro difensori, dei testimoni o di chiunque abbia rapporti con il magistrato nell'ambito dell'ufficio giudiziario, ovvero nei confronti di altri magistrati o di collaboratori": oltraggiare il testimone con espressioni razzistiche può costituire illecito solo se si manifesta come "comportamento abituale"!

Quando si tratta di conferire incarichi relativi alla selezione degli accessi nelle comunità di specialisti il sistema più trasparente è rappresentato da un mix di sistema elettivo e di sorteggio

Il sistema disciplinare va ripensato, rinunciando a collegare le ipotesi di illecito con la difesa del *prestigio* della magistratura, un tema di sapore autoritario e statalistico. L'illecito deve potersi configurare quando il magistrato nell'esercizio delle proprie funzioni offende principi democratici fondamentali e lede i diritti riconosciuti al cittadino dalla carta costituzionale. La disciplina dell'illecito disciplinare deve perdere connotati di tipo autoritario per trasformarsi in fondamentale strumento di tutela dei diritti del cittadino e del giusto processo. La minaccia di sanzione disciplinare deve rendere efficaci il principio di eguaglianza (che non prevede nessuna forma di immunità per gli appartenenti agli apparati pubblici), i diritti della difesa ed i principi del giusto processo.

La Corte costituzionale ha corretto, con una sentenza del 2002, alcune patologie del processo disciplinare a carico dei magistrati definendo incostituzionale il sistema sino ad allora seguito. Prima di quella sentenza in caso di annullamento delle decisioni della sezione disciplinare la nuova pronuncia era affidata al collegio che aveva deciso la sentenza censurata dalla Cassazione a sezioni unite: in barba non solo al principio di imparzialità ma alla più elementare

logica giuridica. Resta tuttavia aperto il problema della composizione della Sezione disciplinare del Csm. Non garantisce un giusto processo una sezione disciplinare i componenti della quale siano designati dal plenum del Csm, da un organo cioè al quale si accede sulla base di una selezione dotata di incancellabili connotazioni politiche. L'imparzialità e la terzietà del giudice richiesti dall'articolo 111 della Costituzione impongono un nuovo sistema. Luciano Violante ha proposto il ricorso ad una autonoma corte di giustizia disciplinare i componenti della quale non partecipino all'attività amministrativa del Csm. Il collegio disciplinare sarebbe così immunizzato dal dibattito politico che si sviluppa in seno al Csm e da possibili condizionamenti.

Un aspetto interessante della riforma presentata in materia di giustizia dal ministro Alfano nel 2011 è rappresentato dalla previsione di un nuovo sistema elettorale per il Csm. Il progetto ipotizza di tornare alla proposta Calamandrei e di affidare al Parlamento il compito di nominare la metà dei componenti del Consiglio. In aggiunta viene previsto un nuovo sistema per l'elezione dei membri togati. La lista dei candidati dovrebbe essere formata non in base alla decisione di correnti o gruppi politici, ma mediante sorteggio. Il corpo dei magistrati sarebbe chiamato a votare scegliendo in un elenco di magistrati estratti a sorte. Il meccanismo proposto non è bizzarro. Richiama vecchi principi di democrazia repubblicana. E riporta alla garanzia proprie di tutte le comunità selezionate in base alla qualificazione professionale e alla competenza. Quando si tratta di conferire incarichi relativi alla selezione degli accessi nelle comunità di specialisti (si pensi alla formazione delle commissioni per i concorsi universitari) il sistema più trasparente è rappresentato da un mix di sistema elettivo e di sorteggio.

Il principio del sorteggio è stato considerato fondamentale dal legislatore italiano proprio in materia di indagini su illeciti attribuibili ad altissime autorità. Nel disciplinare, con la legge costituzionale del 16 gennaio 1989 n.1, i procedimenti per i reati commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni, il Parlamento aveva previsto la formazione di uno speciale collegio inquirente (il così detto "tribunale dei ministri") composto da tre membri effettivi e tre supplenti scelti *per sorteggio* tra i magistrati in servizio nel distretto competente per territorio. Se si vuole la politicità della scelta la strada maestra è quella della elezione affidata ad un collegio ideologizzato, ma se si cerca (come si deve cercare) l'imparzialità il criterio migliore è sicuramente quello del sorteggio o del mix sorteggio-elezione che inibisce la formazione di organi decisionali condizionato o addomesticati.

FAUSTO BERTINOTTI

## IL REVISIONISMO COSTITUZIONALE E LA RIVINCITA DELLE ÉLITES

Étienne Balibar e Sandro Mezzadra hanno dato vita, su *OpenDemocracy*<sup>1</sup>, all'apertura di un dialogo sull'Europa (sulla attuale tragedia che vive la sua democrazia e su chi e come ne può riaprire la questione) che potrebbe costituire il canovaccio di una discussione capace di ricostruire il senso, il senso oggi del tutto smarrito, dell'essere di sinistra in questa parte del mondo. La relazione che in quel dibattito viene ricercata tra "insurrezione" e un nuovo processo costituente può ben essere la linea guida di questa ricerca allargata che cerca, proprio mentre si sviluppa, i soggetti che ne saranno i protagonisti. Per parte nostra, piccolissima parte, proveremo fin da questo numero a sintonizzarci su questa lunghezza d'onda, favoriti dal lavoro fin qui fatto di analisi critica della costruzione del recinto in Europa (formazione di un governo oligarchico per un modello sociale regressivo) e sulle forze che si potrebbero proporre di romperlo (l'aria della rivolta). Il tema non è, del resto, per niente estraneo al pensiero politico classico. Era stato proprio Niccolò Machiavelli a individuare nel "tumulto" la fonte e la scaturigine delle energie necessarie per la costruzione del nuovo regime quando quello precedente fosse entrato in una crisi irrecuperabile. Anzi, come scrive Gabriele Pedullà in *Machiavelli in tumulto*: «Si potrebbe dire infatti che nell'ottica dei *Discorsi* la presunta malattia (il tumulto) fa parte della vita normale del corpo. Anzi: a dirla tutta, non si tratta nemmeno di una patologia, ma di uno dei tanti stati diversi (buoni o cattivi a seconda delle condizioni presenti in quel momento) che quel corpo può assumere». Si tratta di una manifestazione dunque dell'"ambizione" del popolo, in questo caso, secondo l'autore dei *Discorsi*, si tratta di una lotta con la quale il popolo si libera del proprio astio verso i grandi, verso gli ottimati, e in tal modo supera i contrasti, si potrebbe dire oggi diviene la manifestazione tipica del conflitto, quando questo prende il connotato del basso contro l'alto. Tra il capitalismo finanziario globale e la democrazia si è venuta a determinare una incompatibilità di fondo e, negli attuali rapporti sociali e di forza, la democrazia è stata ridotta a variabile dipendente finché, esausta e svuotata di ogni carattere progressivo, è stata, nell'ultimo quarto di secolo, per salti e rotture, convogliata in un ordinamento neo-autoritario, quello che altri già hanno definito post-democratico.

<sup>1</sup> I testi integrali sono pubblicati nella sezione *Documenti* di questo numero della rivista.

In esso la rivincita delle *élites* sui popoli presidia il rovesciamento del conflitto sociale e, con esso, la costruzione di un nuovo ordine economico puramente concorrenziale, presidiato a sua volta dall'unione monetaria. Fin dall'ormai lontano reaganismo, la produzione di una cultura politica e di una cultura di massa hanno accompagnato, come la colonna sonora in un film, i processi materiali di ristrutturazione capitalistica, configurando una sorta di rivoluzione passiva (categoria da usare con circospezione, sapendo bene quanto andrebbe maggiormente scandagliata di fronte alle caratteristiche inedite dei processi a cui viene ora riferita). È lo stesso Balibar a fornirci un buon punto di partenza per il lavoro politico di cui vogliamo in questo numero della rivista indicare la drammatica urgenza e la possibilità, pure se difficilissima, al fine di poter contrastare l'esito socialmente regressivo e istituzionalmente neo-autoritario della lunghissima crisi che stiamo vivendo, meglio sarebbe dire, subendo.

Ha scritto Étienne Balibar: «La deriva dell'Europa verso un'unione monetaria al servizio di un ordine economico puramente concorrenziale ha scatenato al proprio interno la guerra di tutti contro tutti, dove i più forti schiacciano i più deboli, prima di ritrovarsi esposti allo choc di una globalizzazione di cui saranno solo le pedine. (...) Motivo in più per porre *da subito* il problema di una *rifondazione* dell'Unione, in vista della costruzione di un'altra Europa. Questa (...) può nascere solo "dal basso" o da uno sviluppo senza ostacoli delle iniziative cittadine, che si estendono dal dibattito alla protesta e anche all'indignazione suscitata dagli effetti della crisi. (...) Probabilmente sarebbe anche necessario che nascesse una *leadership* storica, una *proposta politica* udibile da tutti e da ciascuno nella propria lingua. Qualcuno ha evocato un *New Deal* europeo».

#### **Il governo delle larghe intese come esito "naturale"**

Da noi questa urgenza ha anche un lato generato dalla specificità dell'attuale fase politica. Il governo delle larghe intese, sia nell'essere finalmente stato costituito, che nel suo essere sempre traballante, è stato l'esito "naturale", e facilmente prevedibile, delle precedenti politiche-non politiche sia del centro-sinistra che del centro-destra. Annunciato e preparato dal costituente governo Monti e dall'oligarchia che l'ha generato, il governo delle larghe intese ha messo tra parentesi, come cosa politicamente ininfluyente, la campagna elettorale e ha fronteggiato l'insorgenza dei 5 Stelle. «Ben scavato, vecchia talpa» verrebbe da dire alla costituzione materiale che infetta il Paese e che si accinge a tentare un ulteriore salto di qualità con la messa all'ordine del giorno del tema delle riforme istituzionali.

Il tema è tutt'altro che innocente, come sappiamo, ma, nella rivoluzione passiva, esso può apparire come tale, come cioè una necessaria operazione

per dare al governo del Paese la funzionalità perduta. L'azione di disvelamento del suo carattere invece intimamente funzionale a un'unione monetaria europea, a sua volta, al servizio di un modello economico-sociale fondato sul ricostruito dominio del mercato e dell'impresa, è perciò assolutamente necessaria. Si deve saper far breccia nel senso comune, oggi, per far vivere nel modo di pensare di massa la connessione tra le forme di governo e la democrazia e tra queste e la qualità della vita delle persone e della comunità. Era questa l'ispirazione della Costituzione repubblicana, adesso ormai massacrata dall'avanzare della costituzione materiale neoliberista e decisionista.

Quell'ispirazione della Costituzione è stata offuscata però anche sul versante opposto, in quelle visioni angelicate della Carta che, per sostenerne il valore, ne hanno esaltato i contenuti etici e il fascino dei suoi principi, ma a scapito della messa in rilievo del suo carattere intimamente conflittuale, "sovversivo" rispetto all'ordine esistente. Al contrario, proprio questo nucleo duro della nostra Costituzione è ciò che torna al centro della contesa e a cui potrebbe liberamente connettersi un processo costituente dal basso, per l'affermazione di una nuova cittadinanza universale in Europa. Il manifestarsi del carattere dinamico e progressivo della Costituzione e, al contrario, la sua demolizione si rivelano appieno, entrambe, nel loro rapporto forte e drammatico con la storia sociale del Paese.

Nei "trenta anni gloriosi" l'allargamento della democrazia, pur con i contraccolpi violenti che sappiamo, si è prodotta sul conflitto e sull'entrata nella scena di nuovi protagonisti sociali e di nuove istituzioni, i partiti di massa e i sindacati. Gli anni Settanta, con l'insorgere di altri protagonisti, sociali e istituzionali, quasi paradossalmente sono sembrati parlare della maturità massima della Costituzione "sovversiva". Il nesso non potrebbe essere più evidente: il revisionismo costituzionale in Italia nasce, infatti, dalla sconfitta di quell'ascesa, di quell'avvicinarsi a un possibile punto di rottura, quello del cambiamento, della trasformazione della società italiana, dalla sconfitta del "caso italiano".

I prodromi di una rivoluzione capitalista, accanto alla sconfitta del movimento operaio nel mondo, hanno suggerito, a quel punto, il cambio della stessa legittimazione delle decisioni pubbliche. Il decisionismo ha soppiantato la partecipazione. Ancora, va sottolineato il rapporto stretto tra il "come", il "cosa" e il "per chi" nel formarsi delle decisioni pubbliche. I vincitori lo colgono sempre. La gigantesca ristrutturazione capitalista che abbiamo chiamato globalizzazione, non avrebbe macinato consenso e passività senza una mutazione culturale (il reaganismo, l'individualismo mercantile, l'affermazione del primato del consumo sul lavoro) e senza l'approdo stabile dei governi dell'occidente alle politiche neoliberiste o social-liberali.

**La "governamentalità" come l'alfa e l'omega della politica**

Da noi, in Italia, il decisionismo ha guadagnato spazi sia nella sfera delle culture politiche che nelle pratiche istituzionali. Non casualmente esso fa la prima prova nell'attacco a quella consistente conquista operaia, sia sul terreno concreto che su quello simbolico, che è stata la scala mobile dei salari. Più governo e meno Parlamento; più governabilità e meno partecipazione (meno popolo); più centralizzazione e meno autonomia dei corpi sociali e intermedi. Le forze politiche, a partire dal centro-sinistra, subiscono la propria mutazione culturale acquisendo la "governamentalità". L'alfa e l'omega della loro politica diventa così la conquista o, almeno, l'accesso al governo.

A una lettura critica dei modelli di comportamento così subentrati e delle loro espressioni politiche potrebbe sembrare incredibile che la "governamentalità" si affermi nelle forze maggioritarie della sinistra proprio quando i governi nazionali deperiscono, sovrachiati, come sono, da potenti processi sovranazionali. La globalizzazione capitalistica cambia le relazioni internazionali, i rapporti tra gli Stati e tra gli Stati e le nuove forme di governo dell'economia internazionale. Il Fmi, la Banca Mondiale, l'Organizzazione mondiale del Commercio prendono capacità di grande influenza, mentre il diritto commerciale sovrasta quello internazionale e il concerto di pochi governi (i vari G5, G8, ecc.) prende il sopravvento sulle Nazioni Unite, menomate pesantemente dal protagonismo della Nato.

L'Europa istituzionale, che viene costruendosi in questa cornice, è quella intergovernamentale che sceglie, coerentemente, la via dei trattati contro quella della Costituzione e che, quando adotta la nuova pietra fondativa, la moneta unica, l'Euro, fa derivare da essa l'annuncio della sua natura economico-sociale e istituzionale fondata sulla concorrenza delle merci. Alla prima ci pensa il trattato di Maastricht (la centralità del debito invece che del lavoro); alla seconda, provvedono la centralità e la sovranità della Bce (al posto del Parlamento eletto dai popoli). Quando poi i popoli, come nel caso del referendum francese, votano contro questa costruzione a-democratica, il governo reale semplicemente ne cancella la volontà, cancella il volere del popolo.

Ma l'indebolimento del governo nazionale avviene non solo verso l'alto, ma anche verso il basso e persino lateralmente. In basso c'è il trasferimento di poteri e di risorse alle regioni; a lato c'è l'istituzione di molte autorità indipendenti, senza parlare delle privatizzazioni, che privano il governo di ogni autonoma capacità di intervenire nell'assetto della produzione e dei servizi. Non resta, per continuare a non vedere e a restare abbagliati dal mito della governabilità, che gonfiare la rana governo per vedere se diventa, infine, una mucca.

Via, allora, ai decreti legge e ai voti di fiducia, per mettere in mora il Parlamento; via, allora, al passaggio del vertice del governo da presidente del consiglio a capo del governo; via, allora, all'allargamento del campo de governo

coinvolgendovi le parti sociali, con la concertazione. Ma questo incerto passaggio da rana a mucca viene investito, a partire dal 2007, dal ciclone di una crisi economica e sociale, estesa, profonda, dura e lunga; una crisi strutturale nel capitalismo che ne cambia alcuni dei connotati fondamentali e altri ne enfatizza in maniera esplosiva, tanto esplosiva da devastare la coesione sociale e togliere ogni limitazione all'affermarsi delle diseguaglianze.

Tutto ciò manda in frantumi in Europa, e in particolare nell'Europa del debito pubblico, la governabilità ordinaria. Prende corpo in essa di fronte a ciò, per reazione interna, una spinta potente per risolvere la crisi politico-istituzionale in un nuovo assetto autoritario questa volta fondato sulla proclamazione dello "stato di eccezione". Le politiche di austerità, generate dalla riuscita operazione di nascondere una crisi strutturale e di sistema dietro la questione del debito pubblico, hanno lavorato a farsi veicolo di una duplice, combinata manovra: da un lato, la costituzione di un assetto istituzionale oligarchico e, dall'altro, la formazione di un modello economico-sociale in cui viene assolutizzata la competitività delle merci in esso prodotte. La seconda dovrebbe farsi levatrice di una cultura passiva di massa, quella dell'ineluttabilità delle grandi scelte politiche, economiche e sociali e della oggettivizzazione delle condizioni sociali quand'anche massacranti. La prima dovrebbe impermeabilizzare i luoghi delle decisioni pubbliche, i processi decisionali, rispetto al conflitto sociale e, più generalmente, ai conflitti.

#### **La crisi devastante della politica e l'eutanasia della sinistra**

La governabilità ordinaria, scossa dall'urto della crisi e dalla sfiducia popolare nella politica, viene risospinta al centro della scena politico-istituzionale dalla mancanza di un'alternativa di società, mentre, contemporaneamente, essa divora i suoi sostenitori, cioè tutte le forze politiche attratte dalla sua orbita. È la crisi devastante della politica che è sotto i nostri occhi e l'eutanasia della sinistra ormai consumata.

Questo perverso rapporto tra crisi della governabilità ordinaria e l'uscita da essa, lungo una sua estremizzazione, in assenza di alternative di società, ha, in Italia, più di un precedente, pur se non con l'organicità che assume nella fase attuale. Nel 2006 una legge di revisione costituzionale d'ispirazione decisionista e presidenzialista (la risposta allora proposta dal centro-destra come soluzione del problema e tradotta in legge dello Stato) viene bocciata da un referendum popolare. A prima vista sembra poter essere la conclusione del ciclo del revisionismo costituzionale. Lo è, ma solo per quel breve periodo anche secondo le principali forze politiche del Paese.

Ma ben presto ciò che è stato cacciato dalla porta rientra dalla finestra, attraverso il processo che dà corpo e sviluppo alla una costituzione materiale revisionistica, e il tema della governabilità torna così a plasmare l'intero sistema

politico-istituzionale. L'avvento della crisi economica, la sovranità attribuita al debito pubblico e il peso dell'Europa tecnocratica nella accresciuta desertificazione degli anticorpi democratici realizzata dalla politica nel Paese, consentono quel salto di qualità atteso dalle classi dirigenti mediante la proclamazione dello stato di eccezione e la formazione del governo da quest'ultimo plasmato. Accade in Italia. Eppure proprio qui la teoria della governabilità aveva subito una clamorosa falsificazione. La legislatura era nata su una vittoria elettorale di un'alleanza di governo, il centro-destra, che aveva dato luogo a una maggioranza schiacciante in entrambi i lati del Parlamento. Il governo che su di essa poggiava ha goduto, a sua volta, di un rapporto dominante con le assemblee elettive, reso forte dal ricorso reiterato ai decreti legge e ai voti di fiducia. Il governo, infine, era guidato da un *leader* potente e, in partenza, considerato capo assoluto della coalizione e del governo. La costituzione materiale governativista sembrava aver vinto laddove prima il referendum l'aveva sconfitta.

Invece, prima, le divisioni politiche emerse nel corso dell'esperienza di governo ne hanno minato la forza e, infine, l'urto della crisi ha abbattuto l'intero edificio. La teoria della governabilità è stata messa sotto scacco per l'emergere di una sua contraddizione interna insanabile. Ma a mostrare quanto essa sia funzionale a questo modello di società e a questo assetto economico-sociale, a quel punto, essa è salvata da un intervento esterno alla rappresentanza politica e imposto dall'alto. Proclamato lo stato di eccezione (invocando, per farlo, la natura della crisi), viene impedito il ricorso alle elezioni e, in una sostanziale sospensione della democrazia, viene formato un governo non sull'iniziativa del Parlamento né dai partiti, bensì su quella congiunta della Bce e del presidente della Repubblica, autorità che prendono il posto sia degli elettori che degli eletti. Questi, come l'intendenza, non possono che seguire.

Anche in questo caso l'ideologia della governabilità, sconfitta nella prassi, riemerge scalando un altro gradino neoautoritario: è il governo Monti e l'affermazione della sua vocazione costituente dell'ordine oligarchico. Ma, si dirà, continuano pure a esistere le elezioni e con esse la parola, prima o poi, tornerà al popolo e, con la parola, la possibilità di decidere (pur nell'ambito della democrazia rappresentativa).

#### **L'esperienza Monti rivela la sua natura costituente**

In realtà, le elezioni del 24 e 25 febbraio, e la nascita della legislatura a cui hanno dato vita, hanno invece dimostrato quanto le elezioni stesse siano state ridotte, dal regime in formazione, all'inefficacia e quanto la governabilità, per sopravvivere a se stessa, debba entrare a far parte di un assetto organicamente post-democratico, nella sostanza oligarchico. Si vota con un sistema maggioritario, con un sistema elettorale che dà tutto il potere di proposta, e della scelta degli eletti, alle coalizioni; con un premio alla maggioranza così greve da

essere considerato incostituzionale dalla giurisdizione medesima; con l'affermazione di un senso comune secondo il quale è decisivo sapere direttamente dal risultato elettorale chi governa: un orribile sistema giustificabile solo con il raggiungimento della governabilità ad ogni costo.

Ma il risultato elettorale ne fa strame: l'alternanza (il regime politico considerato più propizio alla governabilità) viene colpito al cuore, persino nella sua formula più malata, quella concentrata sul berlusconismo e il suo anti; si afferma un terzo polo di peso pari a quello dei primi due; il Movimento 5 Stelle, il vincitore sostanziale delle elezioni, si afferma misconoscendo del tutto proprio il tema della governabilità. Si dovrebbe quindi determinare il cambio di registro, dalla governabilità alla nuova centralità del rapporto tra la rappresentanza e il popolo, rapporto così drammaticamente messo in discussione da una devastante crisi di fiducia del popolo verso la politica e le istituzioni. Niente di tutto questo avviene. È morto il re (la governabilità), viva il re. La costituzione materiale afferma tutta la sua forza anche contro l'evidenza del voto. L'Europa reale esercita la sua pervasiva forza di persuasione. L'esperienza del governo Monti, ormai sepolta, rivela ancora la sua natura costituente. La rassicurazione ai mercati sull'esistenza di un pilota automatico nel cuore di ogni governo esistente o in formazione in Europa non è millantato credito. Se le forze politiche e il Parlamento non sanno formare il governo, il pilota automatico ne è la calamita. Lo "stato di eccezione" diventa la regola. La figura del presidente della Repubblica, unico presidio rimasto di un ordinamento così scosso, a tutela del primato di quella governabilità rifiutata dagli elettori, viene chiamato a realizzarla comunque d'autorità. La riconferma di Giorgio Napolitano da parte di un Parlamento che riconosce di non sapere altrimenti assolvere il suo compito è il suggello, anche simbolico, della resa della politica e della democrazia all'ineluttabilità nelle scelte pubbliche, cioè è il riconoscimento della loro impotenza.

Si va dall'ineluttabilità delle scelte economiche, all'ineluttabilità della nomina del governo esistente, all'ineluttabilità, persino, della scelta del nuovo presidente della Repubblica. Affinché da lì riparta il ciclo neo-autoritario: con la formazione dell'unico "governo possibile" (perciò quello delle larghe intese), affinché si realizzi l'unica politica possibile, quella generata dal processo di costituzione dell'Europa reale, quella della parità di bilancio, del *fiscal compact* e delle sole variazioni con essa compatibili anche di fronte a quella recessione drammatica che invece pretenderebbe il rovesciamento del paradigma dell'austerità. L'assetto politico-istituzionale, così, si autonomizza radicalmente dalla società civile e dal voto medesimo.

Anche le recenti elezioni amministrative lo confermano. L'astensione di massa dal voto parla dell'esodo popolare dalla democrazia rappresentativa così com'è ora, ma la politica reagisce concentrandosi su quel che le resta e che

basta a tenere in vita le istituzioni e i governi, anche senza consenso popolare. Al centro, negli assetti istituzionali nazionali, la lezione da trarre non è quella della ricerca sulla crisi della democrazia, ma diventa, per le classi dirigenti, quella di definire un nuovo sistema politico-istituzionale che assolutizzi il tema della governabilità, separandolo da quello del consenso, e, in un certo senso, isolandolo da quest'ultimo che, bisognerebbe ricordare, è invece l'essenza stessa della questione democratica.

#### **Trasportare la costituzione formale nella Carta fondamentale**

Messe tra parentesi le elezioni (e con esse le contestazioni di massa, attraverso il non-voto e il voto a Grillo, del governo e la denuncia del sistema politico per la sua scarsa democraticità e per l'eccesso di delega ai ceti politici) il sistema politico-istituzionale riprende, come se niente fosse accaduto, il corso del revisionismo costituzionale e, anzi, si prepara a un affondo. Diversamente dai suoi sostenitori e apologeti, almeno i critici dovrebbero sottrarsi alla trappola di separare il metodo dai contenuti, di separare l'assetto istituzionale (il sistema politico-istituzionale) dall'organizzazione economico-sociale che contemporaneamente prende corpo (il sistema economico e il modello sociale).

Il variegato campo della riforma costituzionale, dietro la retorica e il mimetismo di chi sostiene che si tratterebbe di cambiare "soltanto" la forma di governo (la II parte della Costituzione) lasciandone inalterata la parte valoriale e programmatica (la I parte) si propone, in realtà, di trasportare la costituzione materiale nella Carta fondamentale. Cioè di rovesciarne il senso. Ma proprio quella, la costituzione materiale, è ciò che ne ha realizzato lo svuotamento e il rovesciamento di senso, è proprio lei quella che ha dato vita alla grande controriforma che ha fatto il suo cammino in tutti questi anni e che ora si appresta, infine, a farsi costituzione formale, cioè a codificarsi.

Qui sta il punto di forza del campo del revisionismo costituzionale, tanto più forte quanto nascosto. Chi vi si oppone dovrebbe intenderlo bene. Non puoi accettare, o non contrastare, rinunciando a una lotta politica impegnativa, la modifica costituzionale dell'articolo 81, con l'introduzione in esso della parità di bilancio, e poi pensare di pesare sulla determinazione delle forme da dare alla democrazia rappresentativa. Tanto più quando essa, come ora, prende la forma e la sostanza di una riforma costituzionale. Quel che va rifiutato è quindi il terreno stesso di questa discussione.

La temperie culturale, il clima politico, uno dei più bassi della storia del Paese, non consente un dibattito di natura costituzionale. Non che non ce ne sarebbero le ragioni (tutt'affatto diverse però da quelle ora in campo), basti pensare alle questioni ambientali, o ai nuovi diritti di cittadinanza, o ai temi della democrazia diretta e partecipata, ma non ci sono, né punto né poco, le condizioni politico-soggettive per affrontarle in quel contesto. Quale per-

sonale politico oggi esistente dovrebbe riscrivere la Costituzione? Via, non scherziamo. Un'assemblea costituente è fuori dalla portata del nostro tempo e della sua rappresentanza politica. Sembrano avvedersene persino i promotori dell'iniziativa, che sono poi le forze del governo delle larghe intese, i quali lavorano, per la riforma della Costituzione, su un'accoppiata costituita dal governo e da una convenzione di esperti o di parlamentari. Dovrebbero essere questi, allora, i nuovi soggetti costituenti? Peggio mi sento, verrebbe da dire, sia per la forma che per la sostanza.

Dalla centralità del Parlamento, ereditata dalla Costituzione e proclamata in tutto il dopoguerra, si è giunti alla sua mortificante irrilevanza. Neppure l'articolo 138 della Costituzione salva più la sua prerogativa, neppure in materia di Costituzione. Al suo posto, a conferma del presente e a prefigurare il futuro, ci sono il governo, gli esperti, la grande coalizione. Si va formando il nuovo sovrano, di cui può cambiare solo il mix e che preclude ogni accesso alla sovranità popolare. Un sostanziale presidenzialismo governativo al vertice di una piramide con una base sempre più traballante, a cui sottrarre in ogni caso ogni influenza sulle pratiche di governo, è ciò che si prepara a passarci il convento in cui sono riunite le principali forze politiche del Paese.

Del resto, bisogna sapere che, se si resta nel campo della governabilità, non c'è salvezza. Sento dire: «Meglio eleggere il presidente della Repubblica che vivere in un presidenzialismo senza voto popolare» e ancora: «Meglio il "doppio turno" nel voto per la scelta dell'eletto che quello imposto dalle gerarchie della coalizione». È il modello francese. Ma non è esso stesso, proprio in Francia, sottoposto a una duplice forte critica sia da chi gli rimprovera di non saper più rappresentare in Parlamento la realtà della Francia, sia da chi gli rimprovera di non essere sufficientemente capace di decidere?

#### **La crisi della democrazia rappresentativa**

Forse anche in Francia, come in Italia, dovrebbe essere indagato ciò che resta fuori da questa democrazia rappresentativa ammalata di decisionismo e di sfiducia popolare. Sta consumandosi in Europa la crisi della democrazia rappresentativa, da un lato, sequestrata da una governabilità che la soffoca, e in cui si afferma la rivincita delle *élites* e, dall'altro, demolita da una forma di capitalismo, quello finanziario globale, incompatibile con essa. È questa realtà, quella che scava un fossato incolmabile tra il popolo e le *élites*, che genera un conflitto aspro e inconciliabile tra il basso e l'alto della società, nelle mille forme che vanno dall'astensionismo di massa della "*defiance*", fino alla rivolta della collera e della rabbia nelle periferie d'Europa. Solo in questo panorama sociale scosso, passando per i luoghi del suo disagio e delle resistenze alla destrutturazione del lavoro, del resto, può rinascere quella democrazia ormai cacciata dalle istituzioni che l'avrebbero dovuta accudire.

Solo in questi territori possono prendere forma politica i protagonisti della nuova contesa europea e costruire le loro inedite istituzioni. La connessione vincente del capitale tra modello sociale e assetto istituzionale (tra società dell'assolutizzazione della competitività e assetto oligarchico del suo governo), questa connessione, invece, dimenticata e abbandonata dalla politica esausta e perdente, può essere, in quei luoghi e da quei soggetti, reinventata, in opposizione a quella oggi vincente, come connessione tra le conquiste della democrazia e la conquista di una società europea altra da quella esistente.

Il tema della democrazia va collocato, in questa prospettiva, al posto del tema del governo per rovesciare la piramide. Sarebbe una guida anche per la più modesta questione della legge elettorale in Italia che dovrebbe perciò rispondere alla domanda su come si rappresenta al meglio, in Parlamento, l'articolazione complessa della società e delle sue soggettività (al contrario del presidenzialismo, il sistema proporzionale si raccomanderebbe in questo caso come scelta obbligata) anche per moltiplicare le cerniere, i ponti tra la società civile e le assemblee rappresentative. Ma, soprattutto, una scelta siffatta è l'unica che propone, a tutto campo e senza privilegi o esclusioni ereditate, un lavoro politico orizzontale per realizzare processi di partecipazione critica, esperienze di autogestione, istituzioni di conflitto, contropoteri di società, percorsi di accesso a nuovi diritti di cittadinanza, quali quelli ai beni comuni, rappresentanze dirette di istanze di movimento, forme permanenti di democrazia sociale, a partire da quelle dei lavori e dell'abitare. La rottura con la grande controriforma non solo può nascere solo dal basso, non solo può alimentarsi con la contestazione dell'esclusione e della negazione di qualunque diritto all'esercizio democratico, ma richiede l'assunzione comune, da parte di chi, collettivo o singolo che sia, voglia rimettersi in cammino, dell'opzione teorica e pratica di una democrazia radicale, irriducibile ed esigente. C'è in Italia un campo di forze diversamente interessato, ma davvero interessato, a questa prospettiva.

È un campo però attraversato da mille contrasti, segnato da mille storie di sconfitte e di occasioni mancate di cui ci/si rimpalla reciprocamente le responsabilità, un campo sofferente e dispersivo. La scelta del terreno di impegno è decisivo al fine di poterle superare, in un agire collettivo rispettoso di ogni autonomia, in un processo nel quale la devoluzione di ogni spazio di potere, piccolo o piccolissimo che sia, si propone solo nei confronti di ciò che da tutte e da tutti è accettabile, cioè la costruzione di una coalizione sociale democratica e di alternativa di società. È in essa che possono affermarsi i nuovi protagonisti e una nuova generazione di protagonisti. Questa è la rete di cui ogni esperienza di movimento, comprese le più consistenti, come si è visto anche, nella pur forte manifestazione nazionale Fiom, sente oggi la mancanza. Questo è dunque il terreno dell'impegno.

**La necessità di una nuova forza della sinistra europea**

E la sinistra? Quella ufficiale è morta, da ultimo a causa della sua organica collocazione nella grande controriforma. Può essere che come l'araba fenice possa rinascere dalle sue ceneri. Ma per farlo si dovrà almeno prendere atto definitivamente della sua morte per come l'abbiamo conosciuta fin qui e per come è confluita nell'attuale centro-sinistra europeo. Una soggettività critica, una nuova forza della sinistra europea è una acuta, persino drammatica, necessità storica, per ogni realtà di oppressione e di alienazione e per il futuro dell'Europa, una necessità sottolineata dalla percezione ormai di massa della sua assenza. Ma essa non nascerà da una fondazione volontaristica dall'alto, come nel grande e terribile Novecento. Nascerà, se e quando nascerà, non verticalmente, ma orizzontalmente, nel tumulto e nel conflitto che caratterizzano il nostro tempo tormentato.

In essa bisognerebbe non far mancare, fin d'ora, gli stimoli della ricerca teorica, delle analisi critiche, dell'elaborazione e della socializzazione delle esperienze vissute, della messa in comune dei sentimenti, emozioni e passioni della liberazione e della disponibilità all'ascolto di tutte le diversità. È richiesto il massimo di apertura, anche perché non c'è nessuno che si possa permettere una qualche presunzione. È richiesta l'accettazione del primato del conflitto, dei movimenti, di quell'aria di rivolta che non è finita anche quando, com'è ora, fatica a spirare o non spira affatto, concretamente. Per rimettersi a studiare conflitti e rivolte, per capirne il senso più generale anche quando scoppino lontane da te, come ora fin su nella Svezia dell'ordine socialdemocratico, o con motivazioni assai complesse, come nella Turchia di Erdogan.

Ma è richiesto anche l'uso del rasoio della critica e del rigore. Questo processo, faticoso, incerto nell'esito, lungo e difficile, può avviarsi e crescere solo fuori dal campo del centro-sinistra. Questa considerazione non è il dettato di una qualche costruzione ideologica, né l'affermazione di logiche di schieramento, che sarebbero orribili, solo è la constatazione della contraddizione che non lo consente. Il centro-sinistra europeo è parte rilevante della costruzione storica di quest'Europa reale che è proprio il centro della contesa. Soltanto nella costruzione di un'alternativa ad essa (un'alternativa sia di modello sociale che di assetto istituzionale) può rinascere la nuova sinistra europea. La critica della cultura politica e del modo concreto di essere del centro-sinistra europeo costituisce semplicemente uno dei ferri del mestiere per la costruzione di una soggettività critica nei confronti del capitalismo finanziario globale in Europa. Nella costruzione di democrazia nella società, in un processo che si può chiamare costituente perché vuole far incontrare il conflitto con la creazione di democrazia e di nuove istituzioni partecipate, c'è il suo fondamento, l'unico oggi possibile. ■

GAETANO AZZARITI \*

## IL PRESIDENZIALISMO E I VALORI DELLA DEMOCRAZIA ITALIANA

**P**rima delle elezioni la coalizione di centro-sinistra non è stata capace di elaborare una coerente ipotesi di riforma istituzionale condivisa da tutto lo schieramento. In particolare, in tema di forma di governo le incertezze e le differenziazioni sono diventate sempre più esplicite, rendendo oltremodo confusi i principi cui si ispirava lo schieramento che si è unitariamente presentato di fronte agli elettori, per poi dividersi a seguito dell'incerto risultato conseguito. Da un lato, infatti, esponenti politici di primo piano del Partito democratico hanno partecipato da protagonisti al dibattito sul semi-presidenzialismo, pronti ad abbandonare la nostra forma di governo parlamentare a favore di una di stampo presidenziale; dall'altro, diversi esponenti dello stesso schieramento si sono opposti, proponendo, in controtendenza, di razionalizzare il nostro parlamentarismo.

C'è da chiedersi perché così nette divaricazioni. L'impressione è che sui temi delle necessarie riforme istituzionali (e dunque non solo per le specifiche riforme costituzionali) da tempo il dibattito politico risulta essere dominato da una sostanziale incapacità di prospettare soluzioni strategicamente convincenti. Tutte le forze politiche sembrano completamente assoggettate alla presunta convenienza del brevissimo periodo, dominate dalle pulsioni umorali del momento, condizionate oltremisura dai sondaggi e da un'opinione pubblica che non si è più in grado di orientare, ma si è solo propensi ad "accondiscendere". È così finito per prevalere un esasperato tatticismo. Un atteggiamento politico e culturale che non paga e che ha avuto un costo anche in termini di perdita di consenso popolare, come dimostra l'insuccesso elettorale – rispetto alle aspettative – per il più ondivago tra i vari competitori: la coalizione di centro-sinistra più "disunita" che mai sul fronte delle politiche istituzionali.

È giunto il tempo, io credo, di tornare a riflettere con rigore sulle diverse ipotesi di riforme istituzionali (e in quest'ambito, di presidenzialismo), lasciando – almeno per un attimo – sullo sfondo le convenienze dell'immediato e cercando di individuare anzitutto qual è la reale portata delle trasformazioni in atto. È giunto il tempo di riprendere in mano il filo della matassa.

### **Trasformazione e valori di fondo di una cultura di un popolo**

Il primo errore compiuto dalle forze politiche – quelle di sinistra in particolare – è stato di presentare le modifiche al sistema istituzionale e costituzionale come opera di semplice ingegneria o di generico buon governo; non invece – com'è – come ipotesi di trasformazione dei valori di fondo di una cultura di un popolo, delle sue conquiste e dei suoi limiti. Ciò ha impedito di vedere la questione essenziale, che è quella della scelta delle forme che deve assumere la nostra democrazia.

Fare credere, invece, che le riforme di carattere costituzionale siano solo un problema di tecnica paraistituzionale per migliorare il rendimento dei soggetti e degli organi costituzionali ha aperto la via all'assoluta irrilevanza dei distinti: così, se la valutazione è da porsi esclusivamente in termini di "efficienza" di governo, il sistema parlamentare vale in termini di principio quanto quello presidenziale, passare da uno all'altro diventa certo meno "drammatico", ma in tal modo si occulta la sostanza della scelta che riguarda le forme che si vuole vengano assunte dai sistemi democratici.

È così che può anche apparire interscambiabile, sul piano dei valori, ogni forma di governo: cancellierato, elezione diretta del premier, indicazione di questi sulla scheda elettorale, elezione diretta del presidente della Repubblica, presidente garante eletto dall'organo della rappresentanza popolare a maggioranza qualificata. Una volta svuotate dal proprio reale contenuto di valore, tutte le ipotesi immaginabili sono sostanzialmente e politicamente accettabili, indifferenti l'una all'altra. L'unica preoccupazione diventa quella di dare risposte a problemi tecnici e le tecniche, si sa, non pretendono razionalità o considerazioni sul piano dei valori e degli scopi. Né tantomeno hanno a che

fare con lo Stato e le forme delle nostre democrazie.

Se, a differenza di quello che appare essere il metodo dominante ora delineato, si volesse affrontare con maggiore concretezza, e porre finalmente con i piedi per terra, il tema delle necessarie riforme costituzionali e, più in generale, istituzionali in Italia si dovrebbe far ruotare l'intera riflessione attorno a quella che è la reale posta in gioco: la questione delle forme che deve assumere la nostra democrazia. Solo in questo contesto possono valutarsi nel merito, con consapevolezza critica, le diverse ipotesi di modifiche istituzionali e costituzionali. Limitandomi qui ad alcuni accenni, che scontano una buona dose di semplificazione, per una riflessione che invece certo pretende un elevato grado di approfondimento, oggi in Italia possono scorgersi all'orizzonte due diversi scenari o modelli di democrazia futura. Due ipotesi che si contendono il campo e che tendono a sostituire o a riformare il sistema di democrazia rappresentativa "classica", fondato sulla centralità delle istanze rappresentative e basato sul ruolo dei partiti politici. Sistema che ha retto il patto sociale stipulato nel '47 e che ha caratterizzato il sistema italiano fino a ieri.

Da un lato, s'intravede la prospettiva di un superamento all'indietro dei sistemi fondati sulla rappresentanza politica. Un'ipotesi, cioè, che tende alla sostituzione della democrazia rappresentativa con un modello semplificato e diretto di democrazia che si affida alla personalizzazione della politica, al *leaderismo*, alla localizzazione e frammentazione delle rappresentanze e degli interessi, all'esaltazione del particolare e dell'individuale, all'emancipazione della legittimazione a governare dai contenuti e dai programmi, alla scelta dei governanti in base ai caratteri personali e di garanzia individuale che essi esprimono, all'esaltazione della neutralità delle scelte e delle procedure politicamente rilevanti, alla delega sulle questioni relative alla *res publica* ai governanti collegati ai governati - più che in forza del rapporto di rappresentanza - sulla base di un principio di identità. Insomma un modello di democrazia da tempo studiato e che è stato variamente definito - pur con prospettive diverse e non immediatamente sovrapponibili - come democrazia plebiscitaria, elitaria, d'investitura, d'immagine, ovvero immediata.

D'altro lato vi è un'ipotesi di superamento conservativo delle conquiste storiche irrinunciabili. In questo caso la crisi delle democrazie rappresentative pone il problema di salvaguardare il valore di alcuni caratteri tradizionalmente propri del sistema rappresentativo. È proprio di questa ipotesi tentare di preservare le conquiste storiche, ritenute irrinunciabili, dell'organizzazione pluralistica della società, del principio dell'aggregazione politica collettiva dei gruppi sociali e degli individui al fine di una effettiva compartecipazione di tutti alla politica nazionale e attorno a progetti generali. Per tale prospettiva rinunciare alle garanzie del pluralismo politico vorrebbe dire compromettere i principi di eguaglianza, di giustizia sociale e redistributiva, di tutela delle minoranze, il carattere indisponibile dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo; si paventa, in questa prospettiva, il rischio di indebolire il sistema di garanzie e controlli, tutte conquiste queste che si intende sviluppare e tentare di realizzare non invece rinnegare.

Perciò la questione della complessità del sistema politico e democratico non è vista come un impaccio, bensì come un problema, non da semplificare, ma da risolvere, sulla base, da un lato, dell'elaborazione di indirizzi politici generali, dall'altro, dell'individuazione delle istituzioni del pluralismo idonee a sviluppare nuovi canali della rappresentanza e insieme ad essi affermare il pieno sviluppo della persona. In questa prospettiva diventano centrali le questioni dei valori, dei progetti e dei principi sulla cui base si vuole ricostruire l'unità dei soggetti del pluralismo. Anche questo modello di democrazia è da tempo studiato ed è stato definito - anche in questo caso con logiche diverse e non immediatamente sovrapponibili - come pluralista, di massa, solidarista, strutturata, ovvero mediata.

Si intende le due prospettive così nettamente distinte in via di principio sono, in tempi confusi come i nostri, spesso tra loro non facilmente separabili, nondimeno appaiono orizzonti di senso e di valore tra loro alternativi.

**Favorire una prospettiva democratica a scapito di un'altra**

Entro questi scenari vanno dunque collocate le ipotesi di riforma istituzionale e costituzionale di volta in volta proposta. In quest'ambito va valutata l'ipotesi di trasformazione della nostra forma di governo in senso presidenzialista. Non intendo con ciò sostenere che la scelta della forma di governo sia in sé e per sé (astrattamente considerata) sufficiente a determinare la forma della democrazia, ritengo però che questa scelta sia in grado di favorire in modo decisivo una prospettiva democratica a scapito di un'altra.

Così, l'opzione presidenzialista non è in grado di determinare di per sé sola la forma della democrazia perché – e in quanto – è parte di un sistema unitario di valori, istituzioni, culture, contesti etici e politici, presupposti storici e sociali propri dell'esperienza di ciascun Paese. Proprio ciò però rende assai più complesso di quanto non sia solitamente e disinvoltamente proposto l'argomento comparatistico. Non può essere sufficiente il richiamo a modelli stranieri "di successo", almeno se esso non viene affiancato da considerazioni ulteriori.

Pertanto, che il presidenzialismo statunitense sia l'espressione di una certa forma di democrazia nessuno può dubitare, ma non si deve neppure dimenticare che di questa democrazia fanno integralmente parte anche altri caratteri quali il calvinismo e l'etica protestante, il senso civico, la diffusione dei poteri e l'orgoglio dei contropoteri, la cultura del controllo diffuso (tramite una stampa tanto libera e pluralista quanto agguerrita contro i potenti) e quella del controllo istituzionale (non solo dei giudici, ma soprattutto del più penetrante organo rappresentativo del mondo: il Congresso), e si potrebbe proseguire.

Tutto ciò rende il presidenzialismo statunitense certamente democratico, ma anche unico. Pensare a un travaso in Italia o altrove del modello presidenziale senza quel contesto a me pare superficiale. E l'esperienza sudamericana dovrebbe indicare che oltre ad essere poco sensato è anche estremamente pericoloso. Né diversamente può ragionarsi a proposito del semipresidenzialismo alla francese. Anzi, in questo caso alcune osservazioni fanno ritenere l'ipotesi di trasferimento di quel modello nel contesto italiano la più sconsigliata. Infatti, la forma di governo definita dalla V Repubblica francese, non solo appare distante e temibile per la nostra tradizione costituzionale, ma anche eccezionale in quello stesso contesto culturale. Eccezionale in un doppio significato.

Anzitutto in considerazione del fatto che l'opzione semipresidenzialista è rimasta quasi isolata, non trovando molti imitatori nei Paesi europei che dopo il 1958 hanno approvato nuove Costituzioni o revisionato la loro forma di governo, che si sono invece tutte ispirate al modello italiano di parlamentarismo: così la Grecia nel 1975 e poi con la riforma del 1986; la Spagna nel 1978; il Portogallo che pure nel 1976 si era ispirato a una anomala forma di governo semipresidenziale se ne è poi, nel 1982, allontanato; il Belgio con la revisione del 1993, che conferma razionalizzandolo il regime parlamentare già disciplinato nel 1831. Oggi, oltre alla Francia, lo Stato che ha adottato una forma semipresidenziale "forte" è la Russia: un modello poco richiamato nella nostra pubblicistica filo presidenzialistica, eppure assai significativo della torsione autoritaria che l'adozione di questa forma di governo può produrre.

Inoltre, il modello francese è eccezionale anche per la Francia: un modello costruito espressamente ed esplicitamente per l'eroe della resistenza antifascista, il generale De Gaulle, e al fine di superare la profonda crisi scoppiata con la rivolta di Algeri. Ora troppo facile sarebbe ricordare che l'Italia non ha né (per nostra fortuna) l'Algeria, né (anche in questo caso per fortuna, giacché la democrazia non ha bisogno di eroi) il generale De Gaulle. Ma ancor più significativo appare ricordare che anche in Francia si riconosce oramai che quella Costituzione, superata la situazione storica contingente che l'aveva determinata, è ormai diventata temibile per le sorti della democrazia francese, rischiando di comprimere eccessivamente il pluralismo politico, la forza e il ruolo del Parlamento, esaltando oltre il dovuto la centralità del presidente. E, queste critiche non sono venute da minoranze sconfitte o antipresidenzialisti arcigni, bensì sono state riconosciute fondate e fatte proprie dal socialista François Mitterand al termine della sua lunga esperienza presidenziale. Se allora si vuole veramente "andare in Europa", appare un po' provinciale fermarsi appena oltre confine e scopiazzare malamente un ormai vecchio modello rifiutato dal resto d'Europa e su cui si sta interrogando, preoccupata per l'elevato tasso di autoritarismo, la stessa nazione francese.

### **Il modello francese è avulso dalla nostra storia**

Sconsiderata poi l'ipotesi di trasferimento del modello francese nel contesto italiano perché temibile per la nostra storia sociale e politica e avulsa dalla nostra tradizione culturale e costituzionale. Non possono, infatti, non considerarsi i rischi cui si andrebbe incontro nell'introdurre nel nostro Paese un modello caratterizzato dall'investitura popolare del capo dello Stato, titolare di poteri di governo e promotore dell'indirizzo politico e delle scelte di politica nazionale. Si determinerebbe una concentrazione di potere nelle mani di un uomo solo senza potere contare, al contempo, nel bilanciamento prodotto dalla reattività sociale e istituzionale. L'Italia non ha la storia rivoluzionaria francese e l'insofferenza libertaria della società d'oltralpe. L'Italia, diversamente dalla Francia, non ha subito in forza di un'invasione militare la tirannia, ma l'ha prodotta, inventando il fascismo. L'Italia, come la Francia, ha un organo parlamentare debole, ma in più è la terra del trasformismo politico.

L'affermazione - autorevolmente e da più parti sostenuta - secondo cui possono stemperarsi i caratteri autoritari del sistema francese esaltando o aumentando i poteri del Parlamento italiano, non tiene conto delle logiche di funzionamento delle forme di governo, oltretutto, ancora una volta, della nostra specifica tradizione sociale. Pensare, infatti, di dare maggiore forza ai Parlamenti al fine di controbilanciare e sottoporre a controllo il potere presidenziale, dopo avere reso autonoma la legittimazione a governare del presidente appare quantomeno ardito. Una volta liberato dal necessario rapporto fiduciario con il Parlamento il presidente governante riterrà, con buone ragioni politiche sostanziali (l'investitura ricevuta direttamente dal popolo sovrano) di potere decidere senza limitazioni politico-parlamentari. Tra le due diverse e distinte legittimazioni popolari è facile prevedere che quella attribuita a un organo monocratico, dal potere anche simbolicamente accentrato, finisca per prevalere sull'espressione mediata e diversificata dalla divisione pluralistica della rappresentanza dell'organo parlamentare. Togliere al Parlamento l'esclusività della rappresentanza e della legittimazione democratica, per attribuirne una sua parte a un altro soggetto, non sembra un buon modo per rafforzare il nostro già debole organo legislativo.

Tanto più se si considera che la forza dei Parlamenti non si inventa e l'ipotesi di rafforzare il Parlamento al fine di controbilanciare e sottoporre a controllo il potere presidenziale, non può non trovare un ostacolo nella particolare storia (oltretutto nell'attuale definizione costituzionale) del nostro Parlamento, il quale non si è mai proposto come controparte del potere di governo. Il legame fiduciario, infatti, assicura una continuità tra (maggioranza dell') organo legislativo ed esecutivo. Nella nostra tradizione, poi, la separazione dei poteri è sempre stata intesa come distinzione di funzioni, non invece in chiave di contrapposizione tra poteri. Semmai, il Parlamento italiano ha sempre aspirato a conquistare la centralità del sistema politico e democratico. Una centralità del Parlamento affermato, sul piano della forma di governo, dalla Costituzione repubblicana, ma che non si è mai realizzata, e anzi oggi è visibilmente in crisi. Molte e complesse sono le cause della progressiva perdita di ruolo e di peso del Parlamento italiano, ma è certo che per chi si sente parte della più avanzata e sensibile tradizione culturale e costituzionale italiana ed europea la crisi dei parlamenti non può essere risolta abbandonando i principi della democrazia parlamentare.

È, infatti, della tradizione democratica europea la convinzione che il pluralismo politico e sociale non può trovare manifestazione nel principio d'identità del popolo con un capo, ma può solo essere rappresentato in un luogo (i Parlamenti) ove trovano legittima espressione i conflitti. Questi troveranno successivamente la loro composizione attraverso l'applicazione del principio di maggioranza, che solo può assicurare, non la finzione di una inesistente unità di tutto il popolo in un capo, ma il compromesso necessario. Un compromesso idoneo tanto a esprimere un'unitaria volontà collettiva quanto ad assicurare le garanzie e la tutela delle forze, dei soggetti e degli interessi risultati in minoranza.

La democrazia parlamentare trova le sue origini in queste esigenze. Contro quest'idea di democrazia si è sempre, costantemente e coerentemente espres-

so chi di questa tradizione non si è sentito parte. Contro la democrazia parlamentare in nome di un'altra idea di democrazia, più semplificata, dotata di significati prevalentemente simbolici ed escludenti, certamente insofferente alle logiche discorsive e argomentative che sono alla base della cultura dell'illuminismo e della modernità contemporanea. Ma qui, tra l'una e l'altra idea di democrazia, c'è, e non deve essere nascosta, una cesura profonda, qui passa lo spartiacque che separa due diverse visioni del mondo.

Non può non scegliersi tra democrazia dell'identità e democrazia pluralista, nel '47 l'Italia scelse la seconda, se oggi si vuole cambiare strada quantomeno appare utile esserne consapevoli, che sia un progresso permettete di dubitarne. ■

*\* costituzionalista,  
Università di Roma "La Sapienza"*

MARIO DOGLIANI \* E FRANCESCO PALLANTE \*\*

## SULL'ATTUALE FORMA DEL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE (E SUI PRESUPPOSTI DELLA SOPRAVVIVENZA DEL REGIME PARLAMENTARE)

**L** In queste note ci occuperemo del processo di revisione costituzionale avviato in apertura della XVII Legislatura, soffermandoci in particolare sui profili procedurali dello stesso<sup>1</sup>. Come punto di partenza assumeremo la Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, nominato dal presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 (nel pieno della fase *post* elettorale e in vista dell'elezione – poi risoltasi in una rielezione – del presidente della Repubblica); come punto di arrivo prenderemo a riferimento il disegno di legge costituzionale presentato dal governo, su indirizzo del Parlamento (che si è esplicitato nel voto di fiducia all'esecutivo Letta e nell'approvazione di apposite mozioni), per introdurre una procedura di revisione in deroga a quanto stabilito dall'art. 138 Cost. In conclusione avvanzeremo alcune considerazioni sul merito giuridico e politico del processo in atto.

<sup>1</sup> Sulla materia trattata nel presente articolo si possono leggere – salvo omissioni – i seguenti contributi: G. Azzariti, *Una convenzione per la democrazia*, in *il manifesto*, 10 maggio 2013; Comitati Dossetti per la Costituzione, *La legge grimaldello contro la Costituzione grave errore del governo e dei partiti*, 10 giugno 2013; M. Dogliani, *Il pericolo presidenzialista*, in *l'Unità*, 2 giugno 2013; A. Giorgis, *Il costituzionalismo e le riforme*, in *tamtam democratico*, maggio 2013 (<http://www.tamtamdemocratico.it/doc/253951/il-costituzionalismo-e-le-riforme.htm>); A. Lombardi, *Intervista a Stefano Rodotà*, in *la Repubblica*, 16 maggio 2013; C. Lopapa, *Intervista a Gustavo Zagrebelsky*, in *la Repubblica*, 18 maggio 2013; M. Luciani, *No al modello francese*, in *l'Unità*, 31 maggio 2013; L. Milella, *Intervista a Valerio Onida*, in *la Repubblica*, 20 maggio 2013; M. Olivetti, *Cosa può fare e non fare la Convenzione per le riforme*, in *Europa*, 4 maggio 2013; A. Pace, *Il fantasma della Convenzione*, in *la Repubblica*, 16 maggio 2013; A. Pace, *Rispettare l'art. 138*, in *la Repubblica*, 8 giugno 2013; W. Tocci, *Dubbi sulla revisione costituzionale*, consultabile all'indirizzo internet <http://waltertocci.blogspot.it/2013/05/dubbi-sulla-revisione-costituzionale.html>; M. Villone, *Si fa male a dire saggi, il manifesto*, 15 maggio 2013; M. Villone, *Cinque domande su saggi e riforme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013 (<http://www.constituzionalismo.it/articoli/442/>); G. Zagrebelsky, *Non è cosa vostra*, documento consultabile sul sito internet di Libertà e giustizia, all'indirizzo <http://www.libertaegiustizia.it/2013/06/03/non-e-cosa-vostra-2/>, 2 giugno 2013.

**2.** La Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante), data 12 aprile 2013, si occupa del merito e del metodo della riforma costituzionale<sup>2</sup>. Iniziando dal merito, cinque sono le aree di intervento prioritarie individuate: a) i diritti dei cittadini e la partecipazione democratica (sono suggeriti interventi in merito a: statuti dei partiti politici, *referendum* costituzionale, *referendum* abrogativo, leggi di iniziativa popolare, dibattito pubblico sulle grandi opere)<sup>3</sup>; b) la forma di governo (sono suggeriti interventi in merito a: razionalizzazione della forma di governo parlamentare<sup>4</sup>, legge elettorale, superamento del bicameralismo perfetto, numero dei parlamentari, regolamenti parlamentari, controllo giurisdizionale dei titoli di ammissione dei parlamentari)<sup>5</sup>; c) il rapporto Stato-regioni (sono suggeriti interventi in merito a: Senato delle regioni, poteri e funzioni delle regioni, federalismo fiscale)<sup>6</sup>; d) l'amministrazione della giustizia (sono suggeriti interventi in merito a: numero e durata dei processi, giustizia penale, sovraffollamento carcerario, giustizia civile, ordinamento delle magistrature)<sup>7</sup>; e) le regole per l'attività politica e il suo finanziamento (sono suggeriti interventi in merito a: finanziamento dei partiti, controllo dei costi della politica, conflitto di interessi, *lobbies*, deontologia parlamentare)<sup>8</sup>. Sul piano delle fonti del diritto da utilizzare per realizzare tali modifiche, il Gruppo di lavoro propone strumenti di intervento differenziati: legge costituzionale, modifica dei regolamenti parlamentari, legge ordinaria. Limitandoci al primo strumento, vengono avanzate dieci proposte<sup>9</sup>: 1) *referendum* confermativo per tutte le leggi di revisione costituzionale, indipendentemente dalla maggioranza con cui vengono approvate; 2) aumento del numero delle firme e riduzione del *quorum* dei partecipanti per il *referendum* abrogativo; 3) aumento del numero delle firme per le iniziative popolari (da sottoporre a specifico obbligo di delibe-

<sup>2</sup> Il documento è consultabile sul sito internet del Quirinale all'indirizzo: [http://www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/consultazioni/c\\_20mar2013/dossier\\_gruppi.aspx](http://www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/dossier_gruppi.aspx).

<sup>3</sup> Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, pp. 6-8.

<sup>4</sup> È interessante notare che il mantenimento (sia pure razionalizzato) dell'opzione parlamentare ha incontrato l'opposizione di un solo componente il Gruppo di lavoro, favorevole alla trasformazione della forma di governo in senso semipresidenzialista. Curiosamente, però, al contrario degli altri casi in cui il Gruppo di lavoro non è riuscito a decidere all'unanimità (cfr. note 9 e 10), in questa circostanza non viene esplicitato il nome del membro dissenziente (*ibidem*, p. 11).

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 11-16.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 19-23.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 24-26.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 27.

razione delle Camere); 4) commissione redigente per la riforma di alcuni aspetti della Seconda Parte della Costituzione; 5) revisione dell'art. 66 Cost. per attribuire a un giudice indipendente e imparziale il giudizio sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità; 6) trasformazione del Senato in Camera delle Regioni; voto di fiducia solo alla Camera; poteri del presidente del Consiglio; procedimento legislativo; 7) riduzione del numero dei parlamentari; 8) revisione dell'art. 117 Cost. per superare le confusioni derivanti dalla enumerazione delle competenze e dalla mancanza di una clausola di prevalenza della legislazione statale per la salvaguardia di "interessi nazionali"; 9) ricorso individuale alla Corte costituzionale per violazione dei diritti fondamentali; 10) istituzione di una Corte disciplinare unica per le magistrature ordinaria, amministrativa e contabile.

Quanto al metodo (cui si riferisce la quarta delle leggi costituzionali suggerite), il Gruppo di lavoro - con l'eccezione di Valerio Onida<sup>10</sup> - propone di discostarsi sensibilmente dal procedimento previsto dall'art. 138 Cost. Cuore della proposta è l'istituzione di una Commissione redigente mista costituita da parlamentari e non parlamentari, da istituirsi immediatamente tramite atti di indirizzo parlamentare, che indichino le parti della Costituzione da revisionare, e da formalizzarsi successivamente tramite una legge costituzionale. Compito della Commissione mista è, operando in dialogo con le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, quello di redigere il testo della riforma da presentare al Parlamento (eventualmente con la possibilità di limitarsi, riguardo a profili particolarmente significativi, a individuare opzioni alternative da demandare alla scelta degli elettori tramite un *referendum* di indirizzo)<sup>11</sup>. Al Parlamento spetta la decisione finale, da esprimersi tramite votazione articolo per articolo, ma senza facoltà di apportare emendamenti al

<sup>10</sup> Valerio Onida è l'unico componente il Gruppo di lavoro che ha manifestato riserve in merito all'idea di revisionare la Costituzione derogando alla procedura prevista dall'art. 138 Cost. In particolare, Onida prende le distanze: 1) dalla proposta di attribuire poteri redigenti alla Commissione mista; 2) dalla proposta di accogliere nella composizione di tale Commissione anche non parlamentari; 3) dal rischio che il procedimento di revisione si trasformi, in realtà, in un «processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione»; 4) dal rischio che vengano posti in essere «progetti di revisione "totale" da votare "in blocco"». A fronte di tali perplessità, il suggerimento di Onida è di «approvare con il procedimento di cui all'art. 138 distinte leggi costituzionali per ognuno degli argomenti affrontati, in modo da consentire che su ciascuna di esse si esprimano prima le Camere e poi gli elettori con il *referendum*». Più in generale, il Presidente emerito della Corte costituzionale propone di modificare lo stesso art. 138 Cost. «per stabilire che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali debbano essere approvate sempre a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione delle Camere, e che possa in ogni caso chiedersi il *referendum* confermativo».

<sup>11</sup> Su questo specifico profilo della procedura proposta ha espresso la propria contrarietà Luciano Violante.

testo predisposto dalla Commissione mista (è prevista solo la possibilità che il Parlamento, prima di votare, approvi ordini del giorno vincolanti per ottenere dalla Commissione la modifica del testo). Conclude tutto il procedimento un *referendum* confermativo obbligatorio distinto per singole parti omogenee<sup>12</sup>.

**3.** Il tema delle riforme costituzionali è stato ripreso, in due occasioni, dal nuovo presidente del Consiglio Enrico Letta: anzitutto nei discorsi pronunciati durante il dibattito parlamentare sul voto di fiducia (29 e 30 aprile 2013); successivamente in occasione del dibattito sulle riforme, poi sfociato nelle mozioni di Camera e Senato che hanno dato avvio al procedimento di revisione in atto (29 maggio 2013)<sup>13</sup>. Gli interventi del presidente del Consiglio sulla fiducia hanno un contenuto ampiamente ispirato alla Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali. Sul piano del metodo<sup>14</sup>, Letta suggerisce che il coinvolgimento parlamentare sia preceduto dall'elaborazione di una proposta di riforma da parte di una Convenzione a composizione mista (parlamentari e non parlamentari), che possa avviare al più presto i propri lavori sulla base di appositi atti di indirizzo approvati dalle Camere («in attesa che le procedure per un provvedimento Costituzionale possano compiersi»). Il presidente del Consiglio non si pronuncia sull'apposizione di eventuali vincoli ai lavori parlamentari (come previsto dal Gruppo di lavoro nominato dal presidente della Repubblica), ma individua un termine finale di 18 mesi entro il quale i lavori dovranno essersi ragionevolmente avviati alla conclusione, a pena delle dimissioni del governo<sup>15</sup>.

Diverso il contenuto degli interventi del presidente del Consiglio nel succes-

<sup>12</sup> Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, pp. 9-10.

<sup>13</sup> I testi dei due discorsi pronunciati alla Camera possono essere letti sul sito internet del governo, rispettivamente agli indirizzi: <http://www.governo.it/Presidente/Interventi/dettaglio.asp?d=70916> e <http://www.governo.it/Presidente/Interventi/dettaglio.asp?d=71319>.

<sup>14</sup> Quanto al merito, Letta individua come obiettivi da raggiungere il riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni, il rafforzamento dell'investitura popolare dell'esecutivo, la realizzazione di una «democrazia governante», il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del processo legislativo. Gli strumenti attraverso cui raggiungere tali obiettivi ricalcano, anch'essi, le proposte della Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, cui si aggiunge il rilancio del federalismo fiscale.

<sup>15</sup> Analogo avvertimento era contenuto nel discorso pronunciato innanzi al Parlamento dal presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il giorno del giuramento, laddove, a proposito della necessità di procedere alle riforme costituzionali, il neo-eletto presidente ammoniva: «Se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al Paese» (il discorso è consultabile sul sito internet del Quirinale all'indirizzo: <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>).

sivo dibattito sulle riforme. In questa occasione Letta si sofferma solo di sfuggita sui profili più strettamente procedurali<sup>16</sup> (anticipando il contenuto delle mozioni parlamentari), eccezion fatta per due profili: il limite temporale, la cui durata viene confermata in 18 mesi, ma il cui rispetto richiede ora il completamento del processo di revisione (e non più la ragionevole certezza del suo buon esito); e l'annuncio della imminente nomina di una Commissione governativa di esperti, chiamata a portare il contributo della «scienza giuridica» al processo di revisione costituzionale.

Tra le due occasioni di intervento del presidente del Consiglio, merita di essere ricordata l'audizione del ministro per le Riforme costituzionali, Gaetano Quagliariello (già componente del Gruppo di lavoro nominato dal presidente della Repubblica), di fronte alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato (seduta congiunta del 22 maggio 2013)<sup>17</sup>. Sul piano procedurale, il ministro prende in parte le distanze dalla Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, di cui vengono messi in particolare rilievo tre profili<sup>18</sup>: a) l'idea di coinvolgere nell'elaborazione del progetto di riforma soggetti esterni al Parlamento, legati al mondo accademico e alla società civile; b) la proposta di individuare un *iter* procedurale che consenta di iniziare nel più breve tempo possibile i lavori; c) l'esigenza di rendere comunque possibile il ricorso al *referendum* costituzionale, «con quesiti distinti per materie omogenee», anche qualora la legge (o le leggi) di revisione costituzionale dovessero risultare approvate con la maggioranza dei due terzi.

Delle diverse prese di posizione sopra richiamate, quella del ministro Quagliariello si segnala per aver preso atto delle critiche avanzate da più parti, *in primis* alla composizione mista della Commissione e al suo carattere redigente (si limita infatti a suggerire al Parlamento una qualche forma di coinvolgimento della cultura giuridica).

**4.** A segnare formalmente l'avvio del processo di revisione sono le mozioni parlamentari approvate nelle sedute di Camera e Senato del 29 maggio 2013. Si tratta, in entrambi i rami del Parlamento, di tre mozioni, presentate, rispettiva-

<sup>16</sup> Rapida anche la panoramica delle proposte di merito: riduzione del numero dei parlamentari; fine del bicameralismo paritario; rapporto di fiducia limitato alla Camera; Senato delle autonomie e delle regioni.

<sup>17</sup> Il ministero per le Riforme costituzionali non ha un proprio sito internet. Il testo della relazione del ministro può essere letto sul sito internet della fondazione Magna Carta (presieduta dallo stesso ministro), all'indirizzo: <http://www.magna-carta.it/files/allegati/2013/maggio/audizione%20linee%20programmatiche%20ministro%20quagliariello.pdf>.

<sup>18</sup> Linee programmatiche per le riforme presentate dal ministro Gaetano Quagliariello, p. 10.

mente, dai capigruppo di maggioranza (Pd, Pdl, Scelta civica), dalla Lega Nord e dalle minoranze linguistiche<sup>19</sup>. Il contenuto – sia di merito, sia di metodo – delle mozioni presentate dai diversi gruppi nelle due Camere è sostanzialmente identico. Limitandoci sempre al metodo, e iniziando dalle mozioni della maggioranza, il Parlamento impegna il governo a presentare un ddl costituzionale in cui si preveda che la revisione segua un procedimento «straordinario» rispetto a quello sancito dall'art. 138 Cost. In particolare, il ddl deve tendere «ad agevolare il processo di riforma» prevedendo: 1) l'istituzione di un Comitato bicamerale, composto da 20 deputati e 20 senatori membri delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere e presieduto congiuntamente dai Presidenti delle due Commissioni; 2) l'attribuzione al Comitato bicamerale del potere di operare in sede referente «per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato [formula da intendersi come riferita ai rapporti tra centro ed enti territoriali, *nda*], alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali»; 3) l'esame, da parte delle assemblee di Camera e Senato, dei progetti di legge approvati dal Comitato bicamerale, con facoltà per ogni deputato e senatore di presentare emendamenti; 4) la conclusione dei lavori parlamentari (nel rispetto dei *quorum* deliberativi sanciti dall'art. 138 Cost.) entro 18 mesi dall'avvio del procedimento; 5) la facoltà di richiedere in ogni caso il *referendum* costituzionale sulla legge o le leggi di revisione approvate dal Parlamento. Meno interessanti, ai fini qui perseguiti, risultano le mozioni della Lega Nord e delle minoranze linguistiche, dal momento che si limitano: le prime a riportare alcuni passi delle dichiarazioni programmatiche pronunciate dal presidente del Consiglio in occasione del dibattito sulla fiducia (necessità di una procedura speciale con tempi certi, superamento del bicameralismo perfetto, Senato delle autonomie, revisione del Titolo V, federalismo fiscale); le seconde a chiedere la presenza, nel Comitato bicamerale dei 40, di almeno un deputato e un senatore eletti in una lista rappresentativa di minoranze linguistiche.

<sup>19</sup> Alla Camera: mozione n. 1-00055 (Lega Nord), mozione n. 1-00056 (maggioranza), risoluzione n. 6-00011 (autonomie). Al Senato: mozione n. 1-00031 (Lega Nord), mozione n. 1-00044 (autonomie), mozione n. 1-00047 (maggioranza). Nelle medesime sedute, in entrambe le Camere sono state respinte le mozioni presentate dai gruppi del M5S (alla Camera: mozione n. 1-00057; al Senato: mozione n. 1-00046) e di Sel (alla Camera: mozione n. 1-00054; al Senato: mozione n. 1-00048). La Camera ha altresì respinto la mozione "trasversale" che, su iniziativa del deputato del Pd Giachetti, mirava ad anteporre il tema della riforma della legge elettorale rispetto a quello della revisione costituzionale (mozione n. 1-00053). I testi di tutti gli atti citati sono ricercabili sulla pagina della banca dati del sindacato ispettivo di Camera e Senato, ospitata sul sito internet della Camera dei Deputati all'indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/170>.

Sulla base di tali mozioni, il 5 giugno 2013 il Consiglio dei ministri ha provveduto ad approvare un ddl costituzionale, intitolato "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale"<sup>20</sup>.

L'art. 1, co. 1 e 2, istituisce il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali composto da 20 senatori e 20 deputati, nominati dai presidenti delle Camere (su designazione dei Gruppi parlamentari, in base alla consistenza numerica dei Gruppi e al numero dei voti conseguiti dalle liste a essi riconducibili [evidente sintomo della persistenza della logica proporzionalistica che inevitabilmente incombe sulla natura stessa della revisione costituzionale, *nda*], assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e di un rappresentante delle minoranze linguistiche) tra i membri delle Commissioni permanenti per gli Affari Costituzionali del Senato e della Camera; il Comitato è presieduto congiuntamente dai presidenti delle Commissioni. Ai sensi dell'art. 2, co. 1, il Comitato bicamerale avrà il compito di esaminare, in sede referente: a) i progetti di legge costituzionale di revisione dei Titoli I, II, III e V della Parte Seconda della Costituzione (che lo stesso ddl individua come «afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di governo e del bicameralismo»); b) i progetti di legge ordinaria di riforma del sistema elettorale. I progetti in questione sono quelli già presentati nel corso della XVII legislatura e quelli che verranno presentati prima della fine dei lavori del Comitato (art. 2, co. 2).

L'art. 2, co. 4-6, prevede che i lavori del Comitato si svolgano in due fasi: una prima fase di esame preliminare, cui fa seguito la trasmissione alle Camere dei testi dei progetti di legge ricevuti, o dei testi unificati dal Comitato stesso, al fine di raccogliere gli emendamenti presentabili da ciascun senatore e deputato e dal governo (ma, ai sensi del co. 3, non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli); una seconda fase di discussione e deliberazione. Dal combinato disposto degli artt. 2 e 4, co. 2, si ricava che il Comitato bicamerale deve concludere i propri lavori entro 4 mesi dalla sua prima riunione (che, a sua volta, ai sensi dell'art. 1, deve avvenire entro 30 gg. dall'entrata in vigore della legge costituzionale di deroga all'art. 138 Cost.), se non inviando alle Camere uno o più progetti di legge compiuti, quantomeno trasmettendo uno tra i progetti assegnatigli, con gli eventuali emendamenti sino a quel momento apportati. L'esigenza di rispettare il breve termine stabilito per la conclusione dei lavori spiega, inoltre, la previsione relativa al contingentamento dei tempi per i relatori, la discussione e la votazione finale (art. 2, co. 4 e 7).

L'art. 3 disciplina la fase della discussione in assemblea, che (ai sensi dell'art.

<sup>20</sup> Il testo del ddl costituzionale può essere consultato sul sito internet del governo, all'indirizzo: <http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/dettaglio.asp?d=71499>.

4, co. 1) deve concludersi entro 18 mesi dalla prima seduta del Comitato bicamerale. Come si legge nella relazione che accompagna il ddl governativo, «la più significativa novità [art. 3, co. 3] concerne il regime per la presentazione di emendamenti e subemendamenti da parte del Comitato e dei parlamentari [...]. Si prevede, infatti, che fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possano ripresentare solo gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente, ovvero presentare gli emendamenti al testo del Comitato, ma solo se gli stessi siano direttamente correlati con le parti modificate».

Lo scopo dichiarato dal governo è quello di «concentrare in via prevalente la facoltà di presentazione degli emendamenti da parte di tutti i senatori e deputati nell'ambito della sede referente». Il Comitato e il governo possono, a loro volta, presentare emendamenti o subemendamenti fino a 48 ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono (e agli emendamenti del Comitato e del governo possono essere presentati subemendamenti solo da parte di un presidente di Gruppo o di almeno 20 deputati o 10 senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti). La prima lettura presso l'Assemblea che per prima prende in esame il progetto o i progetti di revisione trasmessi dal Comitato referente (progetti che, come stabilisce l'art. 4, co. 2, devono essere «omogene[i] e autonom[i] dal punto di vista del contenuto e coerent[i] dal punto di vista sistematico») deve concludersi entro 3 mesi dalla trasmissione; la seconda Assemblea ha, a sua volta, 3 mesi per concludere anch'essa la prima lettura (art. 4, co. 3). La seconda lettura potrà quindi avvenire «a intervallo non minore di un mese»; per l'approvazione è richiesta la maggioranza assoluta (art. 4, co. 4). L'esame parlamentare degli eventuali progetti di legge ordinaria trasmessi dal Comitato dovrà, a sua volta, concludersi nei termini che il ddl prevede per l'esame dei progetti di revisione costituzionale (art. 4, co. 5).

L'art. 5 dispone, infine, che il *referendum* costituzionale possa essere richiesto, secondo le modalità ordinariamente disciplinate dall'art. 138 Cost., anche qualora in seconda deliberazione ciascuna Camera abbia approvato la legge o le leggi costituzionali con la maggioranza dei 2/3 dei componenti.

Parallelamente all'approvazione del ddl ora rapidamente esaminato, lo stesso 5 giugno 2013 il presidente del Consiglio dei ministri ha provveduto, con proprio decreto, a nominare una Commissione per le Riforme costituzionali e un Comitato per la redazione del rapporto finale, incaricati di affiancare il governo con ruolo consultivo nella fase antecedente l'avvio del procedimento speciale di revisione e nel corso dello stesso<sup>21</sup>. Secondo quanto dichiarato dal

<sup>21</sup> Il comunicato sul punto del governo può essere letto sul sito internet del governo, all'indirizzo: <http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/dettaglio.asp?d=71438>.

ministro per le Riforme costituzionali, incaricato dal presidente del Consiglio di presiedere i lavori della Commissione, la stessa ha il compito di concludere i propri lavori, con un rapporto finale che dovrà essere trasmesso dal governo al Parlamento entro il mese di ottobre.

**5.** Com'è agevole notare, notevoli ripensamenti sono intervenuti tra la Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (i c.d. saggi nominati dal presidente della Repubblica durante la crisi di governo) del 12 aprile 2013 e il ddl costituzionale approvato dall'esecutivo il 5 giugno 2013.

Volendo ricapitolare le differenze più significative tra i due documenti, occorre soffermarsi sulle seguenti: a) il coinvolgimento di esperti esterni al Parlamento, inizialmente previsto come interno al procedimento di revisione e con funzione redigente, si è trasformato in un contributo consultivo esterno rivolto non già direttamente al Parlamento, bensì al governo; b) il coinvolgimento delle aule parlamentari non avviene più soltanto nella fase di approvazione finale del provvedimento di revisione (eventualità che, attribuendo poteri redigenti alla Commissione mista, avrebbe comportato non solo la deroga dell'art. 138 Cost., ma anche della riserva di assemblea di cui all'art. 72, co. 4, Cost.), ma - sia pure con una limitazione circa il potere di emendamento riposto in capo ai singoli parlamentari - è rimessa a Camera e Senato altresì la fase relativa alla discussione sul testo (o sui testi) in generale e sulle singole disposizioni; c) è stata esplicitata l'esigenza che i progetti di revisione trasmessi dal Comitato referente alle assemblee debbano essere omogenei e autonomi per materia trattata, così da poter dar luogo a *referendum* differenziati.

In definitiva, si può dire che il percorso, dapprima indicato dalla mozione di maggioranza e poi messo in atto dal ddl governativo, contiene uno scostamento dalla procedura di cui all'art. 138 Cost. molto minore rispetto alle ipotesi inizialmente formulate (e che, peraltro, in alcuni casi erano persino più estreme di quanto contenuto nel documento dei "saggi presidenziali": per esempio, a proposito dell'idea di prevedere il coinvolgimento parlamentare solo attraverso un voto finale a Camere riunite).

Ciò, peraltro, non significa che lo scostamento sia del tutto indifferente, dal momento che riguarda almeno tre profili quali: 1) la circostanza che l'esame in sede referente delle leggi di revisione avverrà non separatamente, per opera delle Commissioni di ciascuna Camera, ma per opera di un Comitato bicamerale; 2) la rigida scansione dei tempi (c.d. crono-programma) che informa tutto il procedimento, fase per fase (18 mesi complessivi, di cui: 4 mesi per il Comitato bicamerale; 3 mesi per la prima lettura in una Camera e 3 mesi per la prima lettura nell'altra; minimo 1 mese di pausa di riflessione prima della seconda lettura); 3) la riduttiva regolazione del potere di emendamento riconosciuto nelle fasi d'aula ai parlamentari.

D'altro canto, si deve riconoscere che alcuni profili di garanzia, trascurati in occasione dei tentativi di revisione passati, sono stati in questa occasione valorizzati: in primo luogo la possibilità di produrre più leggi di revisione e il dovere che ognuna abbia un oggetto omogeneo, in modo da consentire *referendum* distinti che non mettano il corpo elettorale di fronte all'*aut-aut*, prendere tutto o lasciare; in secondo luogo la possibilità di indire *referendum* anche per le leggi approvate a maggioranza superiore ai 2/3 (il che, però, non deve surrogare, in un'ottica plebiscitaria, la ricerca di alleanze il più ampie possibili).

**6.** In conclusione, sul piano dei giudizi giuridici, si può ritenere che: a) sicuramente sono fondate le critiche al discostamento dall'art. 138 Cost. per il noto problema, che qui non è il caso di riprendere, della stessa ammissibilità di revisioni delle regole sulla rigidità costituzionale (si deve notare, a questo proposito, che le mozioni parlamentari di maggioranza dichiarano lo scopo di ridurre la rigidità); b) occorre però accertare se le deroghe all'art. 138 Cost. sono nel solco dell'art. 138 medesimo oppure sono avversative della sua *ratio*. Si tratta ovviamente di un giudizio non "puro", intriso di elementi anche politici, che può rilevare ai fini della valutazione della gravità della deroga e, in ultima istanza, della sua illegittimità; c) occorre riconoscere che il discostamento dall'art. 138 Cost. è dovuto essenzialmente all'ipotizzata riforma del bicameralismo, riforma che deve fare i conti col dilemma di fronte al quale le forze politiche si sono trovate. Da un lato, si è ritenuto che lo "spirito del tempo" richiedesse una drastica riduzione del numero dei parlamentari e un superamento del bicameralismo perfetto (caso peraltro rarissimo a livello comparato) perché le recenti elezioni hanno dimostrato che la diversità di legge elettorale induce delle differenze che il sistema dei partiti non è più in grado di assorbire e coordinare com'era nel passato; contemporaneamente, dall'altro lato, si è diffusa nella cultura giuridica e politica di ogni orientamento (vedi il recente documento dei Comitati Dossetti) l'idea della trasformazione del Senato in una Camera delle regioni molto simile al Bundesrat tedesco (i senatori - in numero bassissimo: circa un centinaio - sono delegati delle giunte regionali). Questa prospettiva comporta una cancellazione del Senato come Camera elettiva e quindi molto difficilmente avrebbe trovato il sostegno del Senato stesso, che è contitolare del potere di revisione. Di qui il suggerimento di far approvare la revisione costituzionale dal Parlamento in seduta comune, perché in tal modo la volontà dei deputati, anche egoistica, per difendere la loro consistenza numerica, avrebbe potuto approvare una tale revisione. Essendo caduta la prospettiva del voto a Camere riunite (e già questo è un sintomo della forza che ha la resistenza del Senato) il discostamento dall'art. 138 Cost., relativo al Comitato referente, appare molto poco utile, riducendosi a condizionare il voto finale del

Senato a una proposta che viene elaborata non autonomamente dal Senato medesimo; d) fatte salve le riserve di principio sulla derogabilità dell'art. 138 Cost., si deve comunque ribadire che il bicameralismo è materia disponibile per le revisioni costituzionali.

Molto più complesso è il problema del mutamento della forma di governo. Senza dilungarci sulle connessioni tra forma di governo e forma di Stato (da intendersi come insieme dei principi fondamentali che reggono l'intero sistema costituzionale: diritti di libertà...) occorre rilevare come sia in corso una lotta tra due concezioni radicalmente diverse della democrazia.

Da un lato, chi sostiene che l'indirizzo politico (la "politica nazionale") debba essere il punto finale di una mediazione degli interessi (e delle passioni...) realizzata da soggetti collettivi permanenti, portatori di una visione generale del mondo (realizzando così una doppia rappresentanza: dal basso degli interessi, passioni...; dall'alto di modelli ideali che vengono resi presenti come praticamente perseguibili attraverso la lotta politica). Dall'altro lato – contro questa concezione classica della democrazia e della rappresentanza – si sta sempre più rafforzando la posizione di chi ritiene che l'indirizzo politico non possa essere che l'espressione di un soggetto "investito" occasionalmente e puntualmente (nelle scadenze elettorali) di un consenso diffuso che prescinde in larga misura dall'elaborazione stabile e duratura delle visioni del mondo e delle linee politiche di cui si è prima detto, e che è fondato piuttosto sulle capacità comunicative del soggetto medesimo. È indubbio che molti dei sostenitori di una revisione costituzionale nel senso del presidenzialismo sono portatori di quest'ultima concezione della democrazia.

Sulla base di questa divaricazione tra due modelli di democrazia e di rappresentanza si deve ritenere che, essendo fondata la vigente Costituzione su un'idea di democrazia rappresentativa, una revisione mirante a eliminare la mediazione dei partiti e dei soggetti collettivi comporterebbe una trasformazione della stessa forma di Stato (nel senso forte del termine) e dunque opererebbe in senso costituente; il che è giuridicamente inammissibile stante la natura costituita del potere di revisione.

**7.** Sul piano dei giudizi politici va evidenziato come in favore del presidenzialismo – al di là delle considerazioni contingenti sulla convenienza di questo modello rispetto alle capacità comunicative e affabulatorie di alcuni *leader* politici di entrambi gli schieramenti – militi un argomento di fondo (che potrebbe essere superato solo da un impegnativissimo sforzo dei – o almeno di alcuni – partiti politici): la asserita "causa persa" dei partiti stessi, la "campagna" sulla irrecuperabilità della loro funzione rappresentativa. È questa irrecuperabilità – da dimostrare sul futuro come vera o come non vera, ma di cui la storia recente ha fornito non pochi sintomi

– che sostiene la domanda del presidenzialismo come blindatura della vita istituzionale al fine di sottrarla alle incertezze, all'incapacità di produrre continuità e ordine da parte dei partiti (e di neutralizzare la domanda politica proveniente "dal basso").

Se è giusto definire la lunghissima discussione sulle riforme istituzionali che si è svolta negli anni passati come la ricerca di un capro espiatorio da parte di forze politiche che si sottraevano a un esame di loro stesse, occorre contemporaneamente rilevare che l'insuccesso del discorso sulle "grandi riforme" è anche – in buona misura – stato determinato dalla credibilità e dall'efficacia politico-storica del contrario discorso fondato sulla insostituibilità dei partiti, che non potevano dunque essere considerati "sterco del demonio" da eliminare. Non è possibile sottrarci alla domanda se oggi non ci sia qualcosa di più. Sicuramente le vicende dell'ultimo governo Berlusconi, del governo Monti, del tentativo di formare il governo Bersani, della mancata elezione di un nuovo presidente della Repubblica, della successiva rielezione di Napolitano dimostrano due cose: 1) l'aggravamento del degrado delle forze politiche che dovrebbero far vivere il parlamentarismo; 2) l'obiettivo espansione dei poteri del presidente della Repubblica.

La prospettiva di passare al presidenzialismo per sanzionare di diritto l'espansione dei poteri presidenziali avvenuta di fatto è priva di pregio giuridico, perché l'espansione di tali poteri va intesa, alla luce della Costituzione vigente, in funzione di provvisoria garanzia per il ripristino della normalità costituzionale. Può valere solo, tale ampliamento di fatto, come sintomo di un fenomeno che si vuole qualificare come irreversibile: e cioè l'irrimediabile declino dei partiti e della possibile rappresentanza di diversi orientamenti di politica nazionale; e come tale costituisce un argomento che si aggiunge a quello precedentemente esposto. Da quanto sopra detto risulta chiaro che l'opzione in favore del parlamentarismo non può esaurirsi nell'espressione di una individuale preferenza "intellettuale", ma richiede la straordinaria responsabilità di operare per una rigenerazione dei partiti politici in modo tale che essi possano produrre o una mediazione saggia tra una pluralità di opzioni o una evoluzione spontanea verso un bipolarismo – o un multipartitismo temperato – com'è accaduto nei sistemi maggioritari di derivazione parlamentare. Questo è dunque il nodo politico. Non c'è solo un problema di preferibilità teorica: la effettività (la *chance* di effettività) dei presupposti della democrazia rappresentativa (ed "emancipante") va dimostrata nei fatti. ■

*\* costituzionalista, Università di Torino*

*\*\* ricercatore, Università di Torino*

*(I paragrafi 1-5 sono stati scritti da Francesco Pallante;  
i paragrafi 6-7 da Mario Dogliani)*

## Un Presidente al limite. Regime parlamentare e presidenzializzazione del Capo dello Stato

di Giovanni Guzzetta

Niente più della rielezione di Giorgio Napolitano avrebbe potuto suggellare, simbolicamente e istituzionalmente, la parabola subita dal ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano di questi primi (quasi) settant'anni.

Eppure quello che può essere definito un vero è proprio shock per le abitudini e le tradizioni della politica italiana, richiede di essere collocato in una linea evolutiva, la cui interpretazione è tutt'altro che chiara e condivisa.

Ci sono, infatti, due costanti nella storia della Presidenza della Repubblica. La prima, ben documentata, ad esempio, fino alla presidenza Pertini, dal volume di Baldassarre e Mezzanotte, *Tutti gli uomini del Quirinale* (1985), è data dalla imprevedibilità che di volta in volta ha caratterizzato il processo elettorale di designazione del Presidente. La seconda è la difficoltà di registrare una significativa condivisione dottrinale, a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, sulla effettiva natura e posizione nell'ordinamento di tale figura. Che entrambe tali costanti siano denotate in termini di incertezza rende all'apparenza estremamente difficile ogni bilancio che volesse tirare le fila dall'andamento storico passato ed ancor più tentare qualche pronostico sulla futura possibile evoluzione. Sembra quasi che ci si debba arrendere ad una congenita imprevedibilità del ruolo del Capo dello Stato e predisporre pertanto all'ennesimo settennato pieno di sorprese e di soluzioni inattese.

I motivi di tale incertezza sono tanti, effettivamente. Un procedimento di elezione che avviene senza candidature ufficiali e dunque senza alcuna indicazione programmatica preventiva da parte dei possibili candidati; un meccanismo di voto di secondo grado che vuole essere allo stesso tempo un po' spolitizzato (maggioranze qualificate) ma adottato dall'organo più (legittimamente) politicizzato del sistema (il Parlamento, integrato con ulteriori rappresentanti politici delle Regioni); l'assenza di qualsiasi requisito di tipo tecnico per l'elettorato passivo (circostanza tipica delle designazioni «politiche» – a differenza ad esempio dell'elezione dei giudici costituzionali o dei membri del Csm); la previsione di poteri del Presidente della Repubblica, ognuno dei quali formalmente identico quanto a condizioni di esercizio (dice l'art. 89 della Costituzione che «tutti» gli atti del Presidente della Repubblica non sono validi se non sono controfirmati dal ministro proponente che se ne assume la responsabilità), ma su ciascuno dei quali da sempre ci si chiede quale in sostanza debba essere l'apporto del Presidente e quale quello del Governo (con una

serie di classificazioni e distinzioni, continuamente ridiscusse per ogni atto, tra quelli sostanzialmente presidenziali, quelli sostanzialmente governativi e quelli sostanzialmente condivisi); un sistema di responsabilità presidenziale che oscilla tra quella giuridica, limitata a situazioni abnormi (alto tradimento e attentato alla Costituzione), e quella «politica» ancor più tenue (consistente cioè solo nella eventuale critica «diffusa» ai suoi comportamenti e nella possibilità di rifiutarne la rielezione, considerata però sino ad oggi una eventualità remota, senza che qualcuno abbia mai sostenuto che il mancato rinnovo potesse interpretarsi come una censura politica dell'operato presidenziale); infine l'inesistenza di parametri certi quanto al merito delle scelte (il presidente non è certo un giudice privo di discrezionalità), con la conseguenza che finora i conflitti giuridici che hanno riguardato la Presidenza della Repubblica si sono limitati al dissenso sulla legittimità dell'esercizio di un certo potere (la grazia) o alla tutela della posizione speciale del Capo dello Stato (di fronte, ad esempio, alle intercettazioni), ma non hanno mai riguardato il merito della sua discrezionalità (come invece avviene abitualmente nel controllo sugli atti amministrativi, ad esempio).

Insomma il Presidente della Repubblica resta un organo largamente sfuggente alle categorie interpretative consuete applicate a chi legifera, a chi amministra e a chi giudica. Esso spicca per la sua «eccentricità» di collocazione. Eccentricità accentuata dalla circostanza di essere l'unico organo costituzionale monocratico, in cui massima è l'identificazione tra la persona fisica e la carica.

A tutto ciò si aggiunga la costatazione per la quale, intorno alle decisioni del Presidente esiste una convenzione, solo raramente violata da questa o quella forza politica o da questo o quel leader, consistente nell'esclusione di qualsiasi contestazione diretta del suo operato ed anzi in un corale concorso (squarciato, come detto, solo da isolate manifestazioni critiche, in genere oggetto di altrettanto corale riprovazione) nell'esprimere apprezzamento e sostegno agli atti e alle azioni poste in essere dal Capo dello Stato.

Anche quest'ultimo elemento, che certo concorre a rafforzare la legittimazione dell'organo e probabilmente risponde a una insopprimibile necessità simbolica di identificazione unitaria dell'opinione pubblica (secondo l'intuizione bagehottiana che riconosceva alla figura della Regina d'Inghilterra una funzione *dignifying*, nobilitante, dell'intero sistema politico-costituzionale), sembra concorrere a col-

locare il Presidente della Repubblica in una posizione sfuggente, inclassificabile, oscillante, misterica, esaltata dalle liturgie, ormai forse le uniche rimaste, degli *arcana imperii* il cui primo palcoscenico è l'austero palazzo del Quirinale.

Questa legittimazione simbolica, pur fondamentale per l'efficacia dell'azione dell'organo, non può però giustificare l'adesione ad una ricostruzione «mistica» della figura del Capo dello Stato, contro cui si scagliava lo studioso che più di tutti ha colto l'essenza della figura del Presidente, Carlo Esposito, il quale a tale ricostruzione, volta ad accreditare la tesi della condizione *naturaliter* imparziale o *super partes* del Presidente della Repubblica, ne contrapponeva una realistica, partendo dal presupposto che, per quanto la sua posizione possa apparire sfuggente, è indubbio che ad esso siano attribuiti poteri concreti ed effettivi, idonei ad incidere profondamente nella vita dello Stato. Poteri cui si aggiunge quella particolare facoltà, che gli viene ormai pacificamente riconosciuta (ma non è stato sempre così) consistente nella legittimazione ad «esternare» liberamente su pressoché ogni argomento di rilevanza politico-istituzionale. Solo chi abbia una visione ottusa e formalistica delle istituzioni, può negare, infatti, che la parola pronunciata da chi è al vertice dello Stato – tanto più in una società in cui gli universi identitari e simbolici, le motivazioni e le emozioni si formano soprattutto nella comunicazione pubblica – rappresenti una straordinaria forma di potere, che produce orientamento sociale e politico, forma opinione e intercetta consenso. A fronte di un concentrato così rilevante di poteri «reali», ivi compreso, appunto, quello di esternazione, l'esigenza di abbandonare ricostruzioni mistiche in favore di una più «realistica», quale quella propugnata da Esposito, appare fondamentale proprio nella logica dello Stato costituzionale. Quella visione, cioè, secondo la quale «quando si attribuiscono poteri al Capo dello Stato (e in particolare quando si attribuiscono poteri sottratti alla prevalente volontà ministeriale) questi non sono dati alla 'Dea Ragione', ma ad un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che [...] nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre» (*Il Capo dello Stato parlamentare* [1960] ora in *Scritti giuridici scelti*, Milano, Giuffrè, 1999, III, p. 267).

Se non si parte da queste premesse, dunque, il rischio è quello di una resa di fronte all'esigenza di interpretare la posizione del Capo dello Stato. L'apparente incertezza dei dati oggettivi (descritta all'inizio) e l'abbandono ad una ricostruzione mistica, rischia cioè di destituire di senso qualsiasi analisi della storia della presidenza e, ciò che è addirittura peggio, giustificare un atteggiamento fondamentalmente acritico, rinunciatario, meramen-

te apologetico, privandoci dell'opportunità, invece, di riconoscere come l'esame delle vicende relative alla presidenza della Repubblica sia un punto di osservazione preziosissimo, non solo su questa figura, ma soprattutto sull'intero sistema costituzionale, sulle sue debolezze e sulle sue criticità.

Infatti, proprio un approccio realistico consente di cogliere la vera caratteristica dell'ufficio del Capo dello Stato nel sistema parlamentare. Una caratteristica non solo italiana, ma comune agli ordinamenti che lo adottano.

Come ricorda ad esempio uno studioso tedesco (D. Schefold) a proposito del Capo dello Stato della Repubblica federale, «è necessario rendersi conto che l'istituzione Presidenza della Repubblica federale si giustifica, oltre che per il ruolo normale descritto, anche come una funzione di autorità di riserva che può, in situazioni estreme, diventare decisiva». È in questa virtualità multipla che va ed è stato da alcuni riconosciuto il *proprium* del Presidente di una Repubblica parlamentare. Nella circostanza cioè che esso rappresenti l'organo atto a funzionare secondo un doppio regime: un regime ordinario, allorché il sistema politico-istituzionale sia in grado di assicurare *performances* di funzionamento fisiologiche e regolari, ed un regime che si potrebbe dire di supplenza attiva, allorché si manifestano stati di crisi del sistema, secondo vari possibili gradi di gravità. A questo proposito in dottrina sono state utilizzate le più varie immagini per descrivere tale assetto: motore di riserva, leone dormiente, soggetto titolare di poteri a «fisarmonica», idonei ad espandersi o restringersi a seconda della circostanza in cui si trova il sistema istituzionale.

Il peso dell'iniziativa presidenziale, in questa che appare la ricostruzione più convincente, è destinato dunque, per la sua intrinseca natura, a modificarsi a seconda delle circostanze, che attengono sia ad elementi oggettivi (classicamente, ad esempio, l'impossibilità di formare un governo che conduca alle elezioni anticipate) sia ad elementi soggettivi (la personalità del presidente e quella dei suoi interlocutori istituzionali, a loro volta condizionati dalla maggiore o minore forza politica di cui godono nel contesto del sistema politico più o meno frammentato).

Questo spiega in modo meno disarmante il perché la percezione della figura del Capo dello Stato possa apparire sfuggente ad una rigida classificazione. Non si tratta cioè di una incertezza ricostruttiva o di una errata definizione normativa delle attribuzioni, ma di una intrinseca ambivalenza, connaturata al ruolo e alla funzione in relazione allo stato complessivo del sistema costituzionale.

La ricostruzione storico-istituzionale così come la proiezione prospettica verso i possibili futuri sviluppi della Presidenza della Repubblica acquisisce, alla luce di tali premesse, una chiave di lettura che dà un senso costituzionale alla percezione di incertezza. Un'incertezza, come ho detto, non casuale e imperscrutabile, ma connaturata alla funzione. In

particolare costringe ad esaminare il ruolo e la funzione del Capo dello Stato non in termini assoluti e segmentati, come di una posizione a sé stante, ma necessariamente relazionali e complementari rispetto all'andamento del sistema politico *at large*. Da questo punto di vista, allora, ciò che spicca, non è tanto la presenza di una virtualità di *performances* del Capo dello Stato italiano, circostanza comune anche agli altri ordinamenti, ma le peculiarissime modalità in cui quella virtualità si è espressa. Detto altrimenti, e con una lapidaria semplificazione, sembra di poter dire che, mentre altrove la storia della presidenza della Repubblica è stata contrassegnata dal prevalere delle prestazioni, per dir così, «ordinarie», tendenzialmente e prevalentemente formali, nel caso italiano si è assistiti ad un progressivo rovesciamento. Il Capo dello Stato cioè si è trovato a dover svolgere un ruolo via via più attivo e sostanziale di propulsione, di risoluzione delle crisi, di soggetto attivo nell'assicurare il buon funzionamento del sistema istituzionale. In una battuta, il problema italiano è che ciò che altrove è sempre stata l'eccezione, da noi è progressivamente diventata la regola. Non è possibile in questa sede ripercorrere dettagliatamente i vari passaggi che hanno caratterizzato questa «escalation» dell'iniziativa presidenziale. Limitandomi a qualche accenno indicherei tre fasi a criticità crescente dall'inizio della Repubblica.

La prima coincide con la fine dell'esperienza degasperiana e con l'avvio del lungo periodo, che si potrebbe definire, in termini morotei, di «compimento della democrazia» fino all'avvento della cosiddetta alternanza. Questa fase è caratterizzata dal ruolo del Capo dello Stato essenzialmente legato alla risoluzione delle crisi di governo connesse ai vari passaggi politici ed alle vicende interne alla maggioranza, così come circoscritta dalla *conventio ad excludendum* (preparazione del centro-sinistra, centro sinistra organico, progressivo coinvolgimento del Pci nell'area di governo, stagione craxiana e del pentapartito).

La seconda fase è quella della crisi della c.d. Prima Repubblica, segnata peraltro anche dall'emergenza economica dei primi anni '90. In questa fase assistiamo ad una accentuazione del protagonismo presidenziale che trova soprattutto nell'innovazione dei governi tecnici (quando non addirittura «del Presidente») la sua manifestazione più evidente. La terza fase, di cui misuriamo oggi il drammatico esaurimento, è quella della Seconda Repubblica. Al di là dei singoli episodi di innovazione della prassi presidenziale, mi pare che in termini sintetici si possa dire che la principale questione sulla quale si è dovuto misurare il Capo dello Stato ha riguardato la necessità di gestire la tensione tra la mole di convenzioni, consuetudini e prassi maturate nel primo cinquantennio repubblicano con l'emergere di una spinta all'innovazione derivante dal mutamento avvenuto nel sistema politico e dal nuovo scenario di accesa competizione bipolare.

In questo contesto, i vari presidenti della Repubblica si sono trovati continuamente di fronte all'alternativa tra l'ossequio alla certezza dell'antico e l'urgenza di registrare, a costituzione invariata, il prepotente cambiamento avvenuto. In particolare la difficoltà è consistita nel fatto che, a differenza della Prima Repubblica, il sistema politico si è trovato a fare i conti non solo con le forze politiche (peraltro profondamente mutate e indebolite), ma anche con gli effetti del *fait majoritaire*. L'irruzione della democrazia maggioritaria ha infatti imposto al sistema istituzionale e al Presidente della Repubblica, in particolare, di assumere una interlocuzione diretta con gli orientamenti popolari in termini immediati e spesso contrastanti con l'interlocutore tradizionale, il sistema dei partiti, refrattario a piegarsi interamente, per i residui di vecchie abitudini, alle esigenze imposte dalla nuova centralità del momento elettorale.

Il ruolo di arbitraggio è divenuto così sempre più complesso, così come complessa è divenuta la situazione di stallo dovuta essenzialmente all'incapacità di uscire da una transizione che, come esito finale, ha prodotto impotenza decisionale e spappolamento del sistema dei partiti.

Siamo giunti così ad una vera e propria crisi di sistema, tanto che guardando alle settimane di paralisi che sono seguite alle elezioni del febbraio 2013, sembrano quasi letteralmente avverarsi le condizioni, pronosticate in dottrina, per l'esercizio più estremizzato della propensione interventista del Capo dello Stato parlamentare.

Coerentemente con le premesse ricordate, il gioco di vasi comunicanti tra Presidente e sistema politico-istituzionale ha fatto sì che all'aggravarsi della crisi del secondo si è osmoticamente ingigantito il ruolo del primo.

Il fatto è che la cronicizzazione ormai evidente dell'eccezione, rispetto alla regola degli altri sistemi parlamentari, ci pone di fronte a un bivio ormai ineludibile.

Come ricordava infatti Esposito, a conclusione del saggio citato, «se in via stabile, abituale, il Capo dello Stato abbia veste di reggitore o di guida della comunità statale sarebbe cessato o non sarebbe immesso nel reggimento dello Stato un regime parlamentare ma un regime diverso. Così, per esempio un regime presidenziale [...] oppure un regime dittatoriale oppure un regime assolutistico».

E poiché, alla luce di questi venti anni, si deve riconoscere che il sistema politico non è stato capace di autoriformarsi nei propri connotati parlamentaristici, e sembrano sinceramente falliti tutti i tentativi di rivitalizzarlo attraverso la leva della sola riforma dei partiti o dei sistemi elettorali, forse bisognerebbe riprendere in considerazione - onde evitare derive peggiori - quanto il Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, diceva in Assemblea costituente nella seduta del 12 marzo 1947: «l'onorevole Saragat, con molta lucidità, sente il bisogno che, in un mondo così plura-

listico per i partiti, dove non vi è una maggioranza solida e piena, ma un disordinato fluire, ed un eterno contrasto, esista qualcosa di solido e di fermo su cui condurre una politica durevole; ed a tal fine richiede l'elezione popolare del Capo dello Stato. L'onorevole Orlando aderisce, e così altri eminenti, ma pochi, uomini politici, ad una proposta che ha intenti tutt'altro che totalitari» (ma che anzi, aggiungerei, forse di possibili intenti totalitari costituisce ormai l'unico possibile antidoto).

## Un Presidente eletto dal popolo per cambiare i partiti e riformare il sistema politico

di Sofia Ventura

L'inizio dell'avventura berlusconiana nella politica italiana, nel 1993-94, ebbe il merito di introdurre un «principio d'ordine» in un sistema dei partiti sull'orlo del collasso per i noti motivi che non è qui necessario richiamare. Alla fine del '93, dopo i risultati delle elezioni amministrative, si prefigurava un sistema «zoppo»: una sinistra «rimasta in piedi» e che aveva come principale rappresentante il Pds, erede del poco prima archiviato (se non altro nel nome) Pci, che si trovava di fronte il confuso vuoto dell'amplicissima area moderata, priva di rappresentanza dopo il crollo dell'ultimo baluardo della Prima Repubblica, ovvero il Pentapartito. In quel momento non solo la vittoria della sinistra era data per scontata, ma era vista come una vittoria «a tavolino», per mancanza dell'avversario.

Cosa sarebbe accaduto se le cose fossero davvero andate in quel modo non lo sappiamo. Forse, dopo la vittoria della sinistra, a destra le forze si sarebbero riorganizzate per una futura alternativa (non bisogna dimenticare che l'introduzione del Mattarellum nel '94 rappresentava un incentivo per la bipolarizzazione del sistema), o forse alcune forze si sarebbero acconciate per scendere a patti con i nuovi vincitori, lasciandone altre ai margini, nella ricostituzione di un nuovo «arco costituzionale».

Ma non sappiamo come sarebbe andata, sappiamo come andò. E sappiamo che con il sostegno della nuova legge elettorale, la coalizione a geometria variabile (con al centro la neonata Forza Italia) inventata da Berlusconi non solo rovesciò le previsioni e portò la sinistra alla sconfitta – ma per il nostro ragionamento ciò è meno rilevante –, ma impiantò *ex novo* nell'Italia per cinquant'anni multipolare e consensuale il bipolarismo.

In realtà furono necessarie due elezioni, quella del '94 e quella del '96, per consolidare questo nuovo assetto, che non è mutato – nella sua configurazione generale – sino alle elezioni del febbraio 2013.

Di questo bipolarismo tanto si è detto e tanto ci si è lamentati. La figura eccentrica di Berlusconi (e in questa espressione intendiamo riassumere tutta la complessità del personaggio e della sua azione) come leader di una delle due forze in gioco e il rifiuto quasi antropologico della sinistra nei suoi confronti, ma anche nei confronti della sua classe dirigente e del suo elettorato, hanno mantenuto alta la polarizzazione del sistema, ovvero costantemente surriscaldato il clima della competizione politica, tanto che negli ultimi anni, nella fase de-

clinante di questa storia ventennale, l'espressione «bipolarismo muscolare» è entrata molto in voga, utilizzata principalmente non tanto da quanti erano preoccupati dalla durezza dello scontro, bensì da quanti non avevano mai perduto la speranza di tornare alla placida inconcludenza (e perciò, di fatto, rovinosa per il Paese) di un sistema poggiante sul centro.

Su un piano meno valutativo, altre sono le osservazioni che si possono fare sulla forma che ha assunto il nostro sistema partitico in questi venti anni. Con l'eccezione della penultima tornata elettorale, quella del 2008, il nostro bipolarismo è sempre stato molto frammentato e questo si è riflesso negativamente sulla solidità delle coalizioni elettorali e quindi di governo. A questo esito hanno concorso sia i difetti del Mattarellum, sia quelli del Porcellum, che ha sostituito il primo alla fine del 2005. Questi difetti, che hanno consentito di mantenere un certo grado di «proporzionalità» nel sistema, si sono poi uniti, in un circolo vizioso, alla tendenza a costruire/mantenere piccoli e medi contenitori come effetto di una degenerata personalizzazione della politica, che più propriamente potrebbe essere definita politica «proprietaria». Le elezioni del 2008 furono di particolare interesse poiché mostrarono come specifiche strategie dei leader potessero contenere, almeno provvisoriamente, gli effetti di frammentazione del sistema elettorale. Il sistema partitico che uscì da quelle elezioni, infatti, apparve altamente semplificato rispetto a quello precedente, scaturito dalle consultazioni del 2006, e questo per la volontà di Silvio Berlusconi e Walter Veltroni di attribuire alle neonate formazioni delle quali erano alla guida, Popolo della Libertà e Partito Democratico, una vocazione maggioritaria, riducendo al minimo la misura delle coalizioni in competizione.

Il bipolarismo italiano, con tutti i suoi limiti, ha comunque regalato al Paese la possibilità, presente nelle altre grandi democrazie occidentali, di attribuire agli elettori la scelta della compagine di governo, sottraendo alle segreterie dei partiti – com'era nella Prima Repubblica – il potere di fare e disfare governi, tenendo conto dei risultati elettorali solo nella misura in cui questi sancivano di volta in volta il peso relativo delle forze in campo e dunque il loro potere di coalizione.

Purtroppo, però, l'eterogeneità delle coalizioni ha in più occasioni bloccato l'ingranaggio del bipolarismo e, in particolare, il legame diretto tra governo e scelta degli elettori. Fu così quando alla fine

del '94 il «ribaltone» pose fine alla prima, breve, esperienza del governo Berlusconi, aprendo la strada al governo Dini. In quel caso il problema sorse dalle tensioni tra Lega e Forza Italia e fu aggravato dal permanere di un'interpretazione del funzionamento del sistema ancora legata ad una logica consensuale, che portò l'allora Presidente Scalfaro a non concedere al Presidente del Consiglio lo scioglimento delle camere e dunque alla formazione di un esecutivo totalmente slegato dal voto popolare. Ma fu così anche durante la legislatura 1996-2001, che vide l'avvicinarsi di ben tre Presidenti del Consiglio alla guida dei governi di centrosinistra a seguito delle tensioni interne alla coalizione e con successivi aggiustamenti della maggioranza. Anche la semplificazione del bipolarismo realizzatasi nel 2008, con coalizioni formate da un partito maggiore e uno o due partner minori, non ha però condotto ad un consolidamento del sistema partitico e del sistema di governo. A questo proposito due sono le osservazioni principali da fare. La prima è che i mutamenti del nostro sistema di governo hanno poggiato quasi essenzialmente sulla trasformazione del sistema partitico. In altri termini, non sono stati puntellati da riforme istituzionali attinenti la forma di governo. Riforme istituzionali che se attuate, e attuate in una certa direzione, avrebbero potuto fornire ulteriori incentivi a quel rafforzamento dell'esecutivo realizzatosi solo in parte e in modo confuso come conseguenza del mutamento della competizione e quindi di una maggiore legittimazione della figura del Presidente del Consiglio in quanto leader della coalizione vincente (quando ciò è accaduto). Ma, come già osservato, anche le regole elettorali hanno rappresentato un puntello insufficiente, o per meglio dire sufficiente – sino alle elezioni di febbraio 2013 – per garantire la competizione a due, ma non per semplificare il sistema dei partiti, rimasto ampiamente frammentato e fluido.

La seconda osservazione concerne, invece, i partiti e in particolare le due forze maggiori, il Popolo della Libertà e il Partito Democratico. Sorti entrambi dalla fusione di partiti precedenti, rispettivamente tra il 2008 e il 2009 e nel 2007, dopo le elezioni del 2008 si pensò che avrebbero potuto assumere il ruolo di protagonisti di un rinnovato sistema bipolare. Entrambi, però, hanno conosciuto una forte crisi. Nel caso del Pdl, questa crisi è figlia del declino del carisma e del consenso di Silvio Berlusconi (che pure rimane un abile «animale» da campagna elettorale, come hanno dimostrato le elezioni politiche del febbraio 2013) e, al tempo stesso dell'irrisolta questione della forma partito. Partito leggero, partito liquido, il Pdl, come Forza Italia, ha cercato di innovare sul piano della forma, senza però mai riuscire a consolidarsi non essendo mai stato capace di emanciparsi dal suo leader carismatico, che proprio con il suo «capriccio» ha costituito una

fonte costante d'instabilità. Il risultato è stato una frammentazione tra bande di un partito con una classe dirigente mediocre e con scarsa credibilità nel paese, la cui sopravvivenza al leader è oggi fortemente improbabile. Eppure rimane un partito che «occupa» buona parte del centrodestra. Le formazioni centriste, prima Udc e Fli, poi Scelta civica di Monti, sono state incapaci di conquistare una parte significativa del suo elettorato, prigioniere – come buona parte della sinistra – di un modo elitario e diffidente verso il «popolo» di fare politica e difficilmente sarà da loro che potrà emergere una nuova offerta per l'ampio elettorato di centrodestra.

Il Partito Democratico, a sua volta, è rimasto prigioniero dell'assetto correntizio e oligarchico con il quale ha inizialmente preso forma e le dimissioni di Walter Veltroni, nel 2009, così come la successiva elezione alla segreteria di Pierluigi Bersani, hanno sancito questa sua natura. Una natura che l'ha privato di quell'apertura verso la società e quella capacità di interpretarla e guidarla che sono tipiche dei partiti strutturati, ma al tempo stesso guidati da forti leadership, autonome e libere di costruire un fruttuoso ed efficace rapporto con l'opinione pubblica.

Prigionieri dei loro gravi difetti, irrigiditi dalle lotte intestine e dall'assenza, al loro interno, di veri centri di elaborazione politica e d'idee, Pdl e Pd sono rimasti sordi alle richieste di una società in grave sofferenza, lasciando così aperta la porta al successo di un movimento antisistema come il M5S di Beppe Grillo.

Il sistema multipolare, con tre poli principali e un quarto di più modesta grandezza, uscito dalle elezioni di febbraio, è il frutto soprattutto del fallimento dei due maggiori partiti rispetto all'obiettivo di farsi seria proposta di governo e raccogliere, l'uno e l'altro, un consenso maggioritario nel Paese.

Appeso a un leader che si avvicina agli ottant'anni l'uno, privo di una reale guida e in mezzo al guado per quanto concerne il proprio futuro organizzativo, l'altro, i due partiti in «fallimento» tengono in ostaggio il nostro sistema politico.

È lecito attendersi cambiamenti importanti e in positivo da queste due formazioni? È possibile pensare che se l'esperienza del governo Letta darà qualche frutto positivo entrambi potranno riprendersi e rendersi davvero utili al paese?

*Rebus sic stantibus*, la risposta, a nostro parere, è negativa. Entrambi hanno mostrato, e tuttora mostrano, nonostante il precipitare degli eventi, una formidabile e impressionante resistenza al cambiamento. Nemmeno la grave crisi economica, le tensioni sociali, i segnali provenienti dall'opinione pubblica (e dagli elettori), sembrano essere stati in grado di far emergere al loro interno una nuova, radicale, consapevolezza e se il contesto delle regole del gioco non muterà è lecito pensare che il loro futuro percorso sarà solo un percorso, più o meno ac-

celerato, verso il declino. E il Paese li seguirà.

Le regole del gioco, la legge elettorale e il disegno istituzionale, non condizionano solo le dinamiche della competizione e la formazione e l'operatività dei governi. Esse forgiarono anche la natura degli attori. In Francia il passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica, da un modello parlamentare basato sull'assemblea e dominato dai partiti, a un modello semipresidenziale, ebbe effetti cruciali sui partiti e la loro organizzazione. Il movimento gollista fu il promotore del nuovo sistema, ma fu al tempo stesso grazie ad esso che poté prendere forma e consolidarsi. La galassia centrista trovò unità ed efficacia grazie ai condizionamenti del sistema elettorale e all'iniziativa di un Presidente (Giscard d'Estaing) che portò a compimento la sua unità per garantirsi un solido sostegno partitico. Mitterrand fu posto nelle condizioni di costruire il partito socialista, a partire da una vasta e divisa nebulosa, e trasformarlo in uno dei pilastri della nuova repubblica (emarginando progressivamente i comunisti), grazie al sistema elettorale maggioritario a doppio turno e all'incentivo della sfida per la presidenza della Repubblica.

Oggi in Italia l'ipotesi di una riforma elettorale e costituzionale sul modello francese è tornata al centro dell'agenda politica, anche se rimangono forti le ostilità, specie all'interno di una sinistra arcaica e provinciale che ancora confonde istituzioni forti e leadership con assenza di democrazia. La centralità che ha assunto nel nostro sistema di governo, per il vuoto prodotto dai partiti e dalle altre isti-

tuzioni, la Presidenza della Repubblica e il vasto interesse che l'opinione pubblica ha mostrato per l'elezione del Presidente nell'aprile 2013, insieme alle confuse pretese che la voce del «popolo», in particolare quello espresso dal web (in realtà non facilmente misurabile), dovesse avere un peso in quell'elezione, mostrano che esiste una domanda diffusa da parte dei cittadini di «contare» nella scelta di chi ha un ruolo di guida nel Paese e paradossalmente quel ruolo è stato di fatto attribuito ad una figura che costituzionalmente non lo possiede. Per uscire da questa confusione, per offrire a quell'esigenza diffusa uno sbocco istituzionale, per ridare forza effettiva alle nostre traballanti istituzioni, il modello francese agli occhi di molti appare oggi come la via più idonea.

Ma come si diceva, sarebbe la via più idonea, anzi l'unica nello stato in cui ci troviamo, anche per costringere partiti tanto rigidi quanto in via di decomposizione a ripensarsi radicalmente. L'elezione diretta di un Presidente della Repubblica che sia anche guida del governo (naturalmente con un sistema di elezione a doppio turno con ballottaggio) costringe i partiti a organizzarsi attorno all'obiettivo della conquista della carica più importante dello Stato. Il che significa trasformarsi in partiti a vocazione maggioritaria, capaci di raccogliere il consenso del 50% più uno degli elettori e a rinunciare a mezze vie di mediocre sopravvivenza alleandosi oggi con l'uno, domani con l'altro. Pena la marginalità. Una rivoluzione radicale per i nostri mediocri partiti organizzati in bande. Ma l'unica che può dare loro un senso.

## Editoriale

di Roberto Alesse

*Presidente dell'Autorità di garanzia per gli scioperi*

**S**ono passati sei mesi dalla pubblicazione del primo numero della Rivista "I Quaderni della Commissione". Mesi difficili per il Paese, segnati dalla ricerca di un assetto politico-istituzionale stabile e capace di coagulare tutte le energie migliori nella lotta contro la crisi economica, i cui effetti drammatici non accennano ancora a diminuire.

In particolare, stiamo attraversando una fase della vita nazionale in cui gli andamenti ciclici si sovrappongono a gravi debolezze strutturali, con il rischio di ripercussioni sul piano della coesione sociale.

Sul versante delle competenze dell'Autorità di garanzia, si deve constatare che la recrudescenza del conflitto collettivo di lavoro è dovuta soprattutto agli effetti delle restrizioni imposte dal sistema di finanza pubblica, che stanno fortemente limitando la possibilità di "tenuta" e di crescita dell'occupazione anche nel settore dei servizi.

Al riguardo, impressiona il fatto che, nell'ultimo anno, sia esploso il fenomeno degli scioperi improvvisi, effettuati al di fuori delle regole stabilite dalla legge 146 del 1990.

L'Autorità, specie nei settori altamente sensibili per gli interessi del Paese (trasporti e raccolta rifiuti), si è trovata spesso a giudicare, a posteriori, in merito ad astensioni selvagge dal lavoro, che hanno colpito duramente i diritti dei cittadini utenti. Di fronte, tuttavia, a casi di mancato pagamento degli stipendi, per diversi mesi di seguito, da parte delle aziende erogatrici di servizi pubblici essenziali, sostanzialmente prossime al fallimento, si interviene applicando, in favore dei lavoratori, il principio civilistico dell'eccezione di inadempimento contrattuale.

Tale fenomeno, sempre più diffuso, obbliga ad individuare nuove soluzioni, affinché l'esercizio del diritto di sciopero possa più efficacemente contemperarsi con i diritti dei cittadini ad usufruire dei servizi pubblici. Forse, è arrivato il tempo di accertare, in modo ancora più severo e puntuale, la responsabilità di tutte le amministrazioni (comprese quelle appaltanti) e le imprese che erogano i servizi, nel caso in cui queste pongano in essere comportamenti illegittimi che, di fatto, determinano o aggravano i conflitti in corso.

Si tratta di un sentiero, per certi versi nuovo, il cui fondamento giuridico risiede nell'articolo 13, lettera h), della legge 146, che rappresenta un grande strumento di intervento, non solo in chiave sanzionatoria.

Ciò detto, sarebbe, però, sbagliato limitarsi a dipingere, unicamente a tinte fosche, il sistema Paese. Molti sono i fatti recenti che occorre salutare con favore. Penso, in primo luogo, all'Accordo raggiunto, lo scorso 31 maggio, tra i tre maggiori Sindacati italiani e la Confindustria in tema di rappresentanza e rappresentatività sindacale; penso anche all'impegno del Governo finalizzato ad ottenere una discussione, in ambito europeo, sulle misure da adottare per fronteggiare l'angosciante questione della disoccupazione, in particolare di quella giovanile, che ha superato i livelli di guardia e che, inevitabilmente, non può che condurre

ad un inasprimento della tensione sociale.

Si tratta di segnali oggettivamente positivi, che devono essere colti e valorizzati tanto dalle Istituzioni quanto dalle parti sociali.

Noi faremo la nostra parte, vigilando affinché il conflitto nel settore dei servizi pubblici sia sempre più rispettoso dei diritti degli utenti e cercheremo di stimolare, come la legge ci impone di fare, il dialogo tra le parti, ogni volta che sarà possibile individuare dei margini sufficienti per la ripresa delle trattative.

Sono convinto, poi, che il rafforzamento del sistema delle relazioni industriali passi anche attraverso la libera e propositiva circolazione delle idee da promuovere con iniziative, come quella della nostra Rivista, aperta ai contributi dei protagonisti del mondo del lavoro.

Ed è per questo che sono lieto di ospitare, in questo numero, l'intervista al Segretario Generale della Uil, Luigi Angeletti, che ha accolto volentieri il nostro invito ad esprimere il suo punto di vista.

Così come spero che i lettori possano trovare interessante la lunga intervista al Professor Michel Martone, già Viceministro al Lavoro, che ha tracciato un bilancio della sua esperienza di Governo, individuando possibili ricette economiche, per agevolare l'uscita dalla crisi.

La Professoressa Iolanda Piccinini, componente dell'Autorità e Direttore scientifico dei Quaderni, spiegherà in dettaglio, nella sua introduzione, il senso e i contenuti di questo secondo numero.

A voi tutti, dunque, non rimane che augurare buona lettura! ■

## ROBERTO ALESSE

**È** nato a Roma il 4 novembre 1964. Si è laureato in Giurisprudenza e Scienze Politiche con il massimo dei voti. Già funzionario amministrativo e dirigente della pubblica amministrazione è, attualmente, Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Autore di numerose pubblicazioni scientifiche in materia di diritto costituzionale, ha insegnato presso varie Università.

Nel corso della XIV legislatura, ha ricoperto gli incarichi istituzionali di Consigliere giuridico del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro degli Affari Esteri.

Nel corso della XVI legislatura, è stato Consigliere per le questioni politico-istituzionali del Presidente della Camera dei deputati. Ha presieduto collegi arbitrali in materia di appalti di opere pubbliche ed è stato docente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale.

È Grande Ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

**N**ello scorso numero della rivista, avevamo indicato alcune proposte, allora ancora all'esame del Parlamento, che assumevano un particolare rilievo per l'attività della Commissione di garanzia scioperi, delle quali è oggi possibile riferire l'esito.

L'articolo 1, comma 522, lettere a) e b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), riduce a 2.500 euro gli importi minimi delle sanzioni previste dall'articolo 4, commi 2, 4 e 4-bis, e dall'articolo 9, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146. Il successivo comma 523 conferma, anche per gli anni 2013, 2014 e 2015, il fondo perequativo attraverso cui, mediante gli importi versati dalle altre Autorità indipendenti, sono, in parte, finanziate le spese di funzionamento della Commissione di garanzia scioperi.

Invece, non è stato approvato, nonostante il parere favorevole espresso dal Governo anche sotto il profilo di invarianza della spesa, l'emendamento al disegno di legge di conversione del decreto legge "Crescita 2.0", con il quale si prevedeva l'istituzione presso la Commissione di un Registro degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, aggiornato in tempo reale, e consultabile dagli utenti direttamente sul web. In particolare, ha pesato il parere negativo espresso dalla Commissione Bilancio del Senato che, in sessione notturna e pressata dalla necessità di "chiudere" la discussione prima delle preannunciate dimissioni del Governo Monti, non ha, evidentemente, avuto modo di valutare in maniera adeguata proprio gli aspetti finanziari della proposta.

Le dimissioni del Governo Monti ed il conseguente atto di scioglimento anticipato delle Camere, adottato dal Presidente della Repubblica il 22 dicembre 2012, ha segnato la fine anticipata della XVI° Legislatura e l'inizio di una fase molto critica per la politica e le Istituzioni rappresentative. La XVII° Legislatura ha avuto inizio venerdì 15 marzo 2013, contestualmente alla riunione della prima seduta della Camera

## Focus sull'attività parlamentare

di Dario Andreutto

dei deputati e del Senato della Repubblica, con la composizione determinata dai risultati delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013, all'esito delle quali, nessuna delle forze politiche in competizione è riuscita ad ottenere la maggioranza nei due rami del Parlamento. Il difficile contesto politico che si è determinato, è stato ulteriormente complicato dalla scadenza del mandato presidenziale di Giorgio Napolitano, rieleto, infine, Presidente della Repubblica il 22 aprile 2013, a seguito di una intensa trattativa tra gli schieramenti politici. Solamente il 28 aprile 2013, con il giuramento di fronte al Capo dello Stato, il 62° governo della Repubblica, presieduto da Enrico Letta, si è insediato ed ha iniziato la propria attività, sostenuto da un "grande coalizione" composta dal Partito Democratico, Il Popolo della Libertà, Scelta Civica e Unione di Centro.

Il primo atto adottato dal nuovo Governo, è stato il decreto legge 21 maggio 2013, n. 54, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 21 maggio 2013, n. 117 recante, oltre alla ben nota sospensione dell'IMU sulla prima casa, il rifinanziamento della cassa integrazione in deroga e l'adozione di misure che riguardano i precari della pubblica amministrazione. In merito al rifinanziamento della CIG, per far fronte all'emergenza occupazionale, il Governo ha stanziato un miliardo di euro: 250 milioni arriveranno dai fondi per la decontribuzione dei contratti di produttività seppure, come garantisce il Ministro del Lavoro, Enrico Giovannini, quale mera «copertura di cassa temporanea che non ha nessun effetto sul numero di accordi, per fortuna crescente, che si stanno firmando in questo in questo periodo», 246 milioni arriveranno dalla formazione,

come previsto dalla legge di stabilità, 288 milioni dalle risorse per il piano di azione e coesione, riprogrammando i fondi strutturali europei 2007-2013, 100 dal fondo sviluppo e coesione, 100 milioni inutilizzati dall'accordo Italia-Libia, 19 dalle sanzioni dell'Antitrust. La cassa integrazione in deroga per il 2013 è già finanziata con 990 milioni dalla legge di stabilità, pertanto, la nuova misura adottata dal Governo, sostanzialmente, ne raddoppia la consistenza. Il decreto prevede, altresì, l'avvio di un monitoraggio volto ad assicurare un uso ottimale delle risorse disponibili e finalizzato alla revisione strumentale del sistema degli ammortizzatori sociali da realizzare attraverso il dialogo con le parti sociali e con le autonomie.

Il decreto legge, come sopra accennato, prevede anche il rifinanziamento, con 57,6 milioni di euro, dei contratti di solidarietà per il 2013, con lo scopo di redistribuire il carico che viene dalla riduzione del livello dell'attività produttiva, tenendo i lavoratori, in ogni caso, attivi.

Infine, è stata prevista la proroga al 31 dicembre 2013 degli strumenti giuridici per consentire alle Pubbliche amministrazioni, nell'ambito della legislazione vigente, di avvalersi di lavoratori a tempo determinato per garantire servizi essenziali, peraltro nel limite delle risorse già disponibili nei bilanci delle singole amministrazioni.

In conclusione, appare opportuno soffermarsi brevemente sulla dichiarazione programmatica resa al Parlamento dal Presidente del Consiglio Enrico Letta. Tra le priorità dell'azione di governo, ancora una volta, è stato indicato il lavoro. Oltre al rifinanziamento della CIG in deroga ed all'avvio di un processo di stabilizzazione del precaria-

to nelle pubbliche amministrazioni, il Presidente del Consiglio ha annunciato l'intenzione di adottare misure per semplificare e rafforzare l'apprendistato, apportando alcune modifiche alla legge n. 92/2012, suggerite dalla Commissione dei saggi istituita dal Presidente della Repubblica, per ridurre le restrizioni al contratto a termine, introdotte dalla riforma Fornero, finché perdura l'emergenza economica. Sono stati annunciati, inoltre, incentivi per le imprese che assumono giovani a tempo indeterminato, attraverso defiscalizzazioni o prevedendo l'erogazione di sostegni economici da parte dello Stato per i lavoratori con bassi salari, purché ne sia garantita l'occupazione. Queste misure dovrebbero essere inserite in una politica generale volta alla riduzione del costo del lavoro e del peso fiscale per le imprese. Il Presidente del Consiglio ha poi rivolto un appello alle parti sociali, lavoratori, imprese e sindacati, per approfondire le proposte che saranno presentate dal Governo e che sono funzionali alla creazione di nuovi posti di lavoro, quali l'ampliamento degli incentivi fiscali a chi investe in innovazione, il sostegno per l'aggregazione e l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese, ad esempio offrendo più credito per garantire la solvibilità delle imprese operose, semplificando e rimuovendo gli ostacoli di carattere burocratico che frenano lo spirito d'intrapresa. Parallelamente, l'azione di governo si propone di migliorare gli ammortizzatori sociali, estendendoli a chi oggi ne è privo, a partire dai precari, e si studieranno forme di reddito minimo sociale, soprattutto per le famiglie bisognose con figli a carico; sono, altresì, allo studio proposte su incentivi al pensionamento graduale con *part-time* misto a pensione, per evitare il formarsi di bacini estesi di lavoratori anziani di difficile ricollocazione e con lo scopo di favorire la parallela assunzione di giovani, la cosiddetta «staffetta generazionale». Restiamo in attesa degli sviluppi futuri. ■

STORIA DI COPERTINA

# Come si difende la democrazia

di Marco Minniti

Sottosegretario di Stato, autorità delegata per la Sicurezza della Repubblica

**Viviamo in una società sempre più complessa e veloce. E per questo sempre più fragile. Compito dell'intelligence è cercare di proteggere la "velocità" e l'"apertura di campo" che il web consente senza intaccare i principi delle libertà individuali. Senza scambi tra libertà e sicurezza, che sono due facce della stessa medaglia: non c'è vera sicurezza se non si rispettano i diritti di libertà; non c'è vera libertà se non si garantisce la sicurezza individuale e collettiva. Una democrazia moderna funziona così**

Il quadro delle minacce alla sicurezza nazionale è progressivamente cambiato negli anni, evolvendosi di pari passo con i mutamenti economici, politici e tecnologici che hanno investito il mondo contemporaneo. In questo contesto, le minacce "tradizionali", quali il terrorismo e la criminalità organizzata, hanno assunto nuove caratteristiche, dettate ad esempio dalla dimensione transnazionale, e nuove minacce si sono affacciate sulla scena mondiale. Le più insidiose sono sicuramente quelle che interessano il mondo economico-finanziario e la minaccia cibernetica.

La tecnologia e il mondo digitale caratterizzano ormai profondamente la nostra vita quotidiana in ogni aspetto, da quelli più banali fino ad arrivare ai sistemi complessi, reti ed infrastrutture Ict che forniscono beni e servizi essenziali, ovvero costituiscono piattaforme su cui si basano altre infrastrutture critiche. Le ampie e diversificate opportunità di crescita correlate all'irrinunciabile evoluzione tecnologica nascondono però elevate vulnerabilità, di sovente trascurate per la mancanza di una piena consapevolezza da parte degli interessati, che devono essere af-

frontate con strumenti adeguati in una prospettiva di sicurezza nazionale e protezione del sistema-Paese. I numeri che emergono da recenti rapporti di società specializzate nella sicurezza informatica, rendono evidente quanto sia ampia la dimensione del fenomeno: a livello mondiale, gli attacchi cibernetici registrati nel 2012 sono aumentati del 42%, con 556 milioni di vittime di reati cibernetici e un correlato impatto economico di 110 miliardi di dollari; a livello nazionale, le intrusioni informatiche in danno delle imprese italiane sono aumentate nel primo semestre 2013 del 57,2% (16.456 intrusioni rispetto alle 7.032 nell'analogo periodo del 2012) con un danno complessivo stimabile in circa 200 milioni di euro. Estremamente poliedrica è, poi, la gamma degli attori portatori della minaccia: da entità statali a sodalizi terroristici e criminali, fino ad arrivare a gruppi e individui mossi dalle più diversificate finalità (ad esempio, qualche anno fa, in Olanda un ragazzo, utilizzando un *laptop* con *software* specifico, è riuscito per puro divertimento a modificare le indicazioni dei cartelli stradali elettronici – cambiando anche i limiti di velocità – con le evidenti conseguenze sulla sicurezza del traffico automobilistico). Una minaccia così diffusa e insidiosa per la sicurezza del sistema-Paese richiede una risposta integrata e omogenea di tutte le componenti pubbliche competenti, in stretta sinergia con il mondo privato. Le imprese devono accrescere il loro grado di consapevolezza dei rischi, superando, ad esempio, la diffidenza a segnalare attacchi informatici subiti per paura di eventuali danni di immagine; ciò in un'ottica di sicurezza condivisa. La strada in tal senso è stata avviata alcuni anni fa su impulso parlamentare – ricordo un importante approfondimento del Copasir

**CYBER\_ LA MINACCIA ALLE IMPRESE ITALIANE**

Secondo la multinazionale MagJan, sono raddoppiati in Italia gli attacchi informatici alle imprese, con un rischio di perdite pari a 200 milioni di euro. Quasi il doppio rispetto al 2012. Nel primo semestre del 2013 le intrusioni su sistemi Internet si attestano a +57,2% rispetto allo stesso periodo del 2012. Si stima che a fine anno arriveranno a circa 35mila le azioni offensive, che hanno come origine soprattutto Balcani ed Europa dell'est

– e ha trovato riscontro normativo nell'approvazione della legge n. 133/2012 e nel Dpcm del 24 gennaio 2013, Direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale.

La legge n. 133, in particolare, ha rafforzato il ruolo che gli organismi informativi devono svolgere per contrastare tale minaccia con attività mirate di analisi e ricerca informativa. Il Dpcm, invece, dà vita alla prima architettura di sicurezza cibernetica nazionale e di protezione delle infrastrutture critiche. Ritengo importante sottolineare come la riforma dell'*intelligence*, con gli ultimi aggiustamenti portati proprio dalla legge n. 133/2012, ha dotato gli organismi di informazione di efficaci strumenti operativi, bilanciati da un controllo parlamentare ampio e incisivo che si pone quale fondamentale elemento di garanzia per la libertà dei cittadini. Ciò in ossequio alle caratteristiche del nostro ordinamento giuridico, fortemente

focalizzato sulle garanzie individuali, a differenza di altri ordinamenti, come quello americano, maggiormente spostati verso le esigenze di sicurezza nazionale.

In questo senso, la cornice ordinamentale in cui si muove la nostra *intelligence* per la tutela degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia – anche in

ambito cibernetico – è oggi di piena legittimità e rispetto dei principi costituzionali secondo un'architettura che vede coinvolti, in primo luogo, il presidente del Consiglio dei ministri e l'Autorità delegata, in termini di responsabilità politica, ed il Parlamento nell'esercizio della funzione di controllo attraverso il Copasir (i cui poteri sono stati incrementati dalla legge n. 133/2012). Tali Organi hanno peraltro anche un importante ruolo di controllo, rispettivamente preventivo e successivo, nel caso di ricorso da parte dei servizi di informazione alle intercettazioni preventive e all'acquisizione dei tabulati, la cui autorizzazione passa ovviamente al vaglio dell'Autorità giudiziaria. Una legislazione di garanzia, dunque, che ha come riferimento imprescindibile l'art. 15 della Costituzione. Viviamo in una società sempre più complessa e veloce. E appunto per questo sempre più fragile.

Compito dell'*intelligence*, in una grande democrazia, è cercare di proteggere la "velocità" e l'"apertura di campo" che il web consente senza intaccare i principi delle libertà individuali. Non ho mai creduto alla possibilità di uno scambio tra libertà e sicurezza. Anzi, se ci riflettiamo bene sono due facce della stessa medaglia: non c'è vera sicurezza se non si rispettano i diritti di libertà; non c'è vera libertà se non si garantisce la sicurezza individuale e collettiva.

Una democrazia moderna funziona così.

# Sicurezza, indietro non si torna

di **Andrea Rigoni**

Direttore generale della Fondazione Global cyber security center

**Se da una parte stiamo assistendo a polemiche feroci sull'uso di strumenti di analisi in violazione dei diritti fondamentali della *privacy*, ci sono anche numerosi sostenitori di questi programmi, i quali sono favorevoli a consentire che un governo possa accedere a dati personali, purché vengano rispettate alcune condizioni minime: che il governo tuteli e protegga le informazioni raccolte e che le informazioni relative a un soggetto vengano utilizzate esclusivamente per le attività di indagine**

È ormai credenza diffusa che sicurezza e *privacy* siano collocate su due piatti di una bilancia, per cui vi è un'equazione che fa corrispondere meno *privacy* a più sicurezza e viceversa. Questo disequilibrio è accentuato dall'uso sempre più diffuso di moderne tecnologie, che da una parte consentono un monitoraggio sempre più accurato e preciso, dall'altro rischiano di violare il diritto alla *privacy* dei cittadini.

Il caso di Prism ha infuocato questo dibattito, che rischia di abbattersi come uno *tsunami* su tutti i programmi di *cybersecurity* avviati dalla maggior parte dei governi di tutto il mondo. Il caso Prism ha portato alla luce in pochi giorni altri programmi analoghi, come ad esempio le attività condotte dal Gchq britannico durante il Summit del G20 tenutosi nel 2009 in Inghilterra.

Se da una parte vi è una folta schiera di critici dell'approccio adottato dagli Stati Uniti, vi è anche un'altrettanto folta schiera di sostenitori che ritiene di non temere questo tipo di "sorveglianza" non avendo nulla da nascondere. In particolare, sono proprio le nuove generazioni, abituate a condividere anche i più insignificanti dettagli della loro

vita sui social network, a sostenere che la *privacy* sia morta e che sia arrivato il momento di ragionare in modo diverso.

Negli ultimi anni ci siamo abituati a vedere crescere notevolmente il numero di telecamere presenti in luoghi pubblici e privati: la reazione che provocano nel cittadino è di maggiore senso di sicurezza e di poche preoccupazioni per la nostra libertà. Questa posizione credo sia dettata principalmente dal fatto che in questi anni si è fatto un uso corretto delle riprese di videosorveglianza, utilizzandole per fini di indagine a seguito di rapine, aggressioni, tumulti, violenze negli stadi, ecc. La situazione diventa più complessa quando l'uso della videosorveglianza non è più reattivo, ovvero per investigare su un fatto accaduto, ma proattivo, ovvero per prevenire fatti che potrebbero accadere. È questo il caso dei sistemi di analisi delle immagini e dei suoni, in grado di rilevare comportamenti anomali o violazioni come furti di automobili, ecc. L'estremo lo si raggiunge con i sistemi di analisi biometrica, dove è possibile rintracciare in pochi secondi un individuo all'interno di strutture come aeroporti o centri commerciali. Anche in questi casi, l'opinione pubblica è ormai favorevole all'uso di queste tecnologie, poiché abbiamo imparato con l'esperienza che il costo di essere video-ripresi è nettamente inferiore al beneficio. Nel cyberspazio, la discussione è assai più complessa. A differenza delle immagini, le informazioni raccolte nel cyberspazio sono più facili e meno costose da analizzare. Qualsiasi operatore tiene traccia dell'attività dei propri clienti e utenti sia per fini di sicurezza, sia per poter erogare il proprio servizio. Nei social network sono proprio le informazioni personali che permettono di creare servizi avanzati amati

«Raccogliere informazioni personali permette ai grandi gruppi internazionali dell'e-commerce di fare soldi a palate. Questa variegata mole di dati fa gola ai governi per poter supportare le loro attività di sicurezza»

dagli utenti e dalle aziende che intendono promuovere i propri prodotti e servizi. Non sono solo i social network a raccogliere queste informazioni preziose: ogni fornitore di servizio *on line* raccoglie informazioni personali. Si tratta del vero "oro dell'era digitale", quello che permette ai grandi gruppi internazionali dell'e-commerce, dell'*on line advertising*, dei social network di fare soldi a palate. È normale che questa enorme e variegata mole di dati faccia gola ai governi per poter supportare le loro attività di sicurezza. La vera questione non è tanto sulla raccolta dei dati da parte di governi, ma l'uso che ne viene fatto. È un dato di fatto incontestabile che quotidianamente venga registrata una mole di dati enorme relativa ai nostri comportamenti: posizioni geografiche derivate dai nostri cellulari, comunicazioni, *e-mail*, ricerche su Internet. Questi dati sono registrati e destinati a essere conservati a lungo. E non c'è *data protection* che ci salvi: quasi sempre sono gli utenti ad autorizzare la raccolta e il trattamento di queste informazioni. Questi dati sono ovviamente accessibili da un governo nel caso in cui ci siano gli estremi per una attività di investigazione. Ed è questo aspetto su cui è incentrato lo scandalo di Prism. A onor del vero, sul caso Prism c'è anche un altro aspetto oggetto di forti polemiche: un governo che spia solamente cittadini stranieri (come sostenuto inizialmente dagli Stati Uniti) attraverso una stretta collaborazione con un altro governo potrebbe spiare i pro-

pri cittadini, nel pieno rispetto della legge e della Costituzione.

Se da una parte stiamo assistendo a polemiche feroci sull'uso di questi strumenti di analisi in violazione dei diritti fondamentali della *privacy*, ci sono anche numerosi sostenitori di questi programmi, i quali sono favorevoli a consentire che un governo possa accedere a dati personali, purché vengano rispettate alcune condizioni minime: a) che il governo si impegni a tutelare e proteggere le informazioni raccolte, anche attraverso limitazioni imposte agli operatori che le raccolgono; b) che le informazioni relative a un soggetto vengano utilizzate esclusivamente per le attività di indagine. Il rischio è che si passi da un eccesso all'altro, innescando una battaglia a qualsiasi forma di raccolta e analisi di dati per la tutela della sicurezza dei cittadini. La raccolta e l'analisi delle informazioni sono attività importanti nella tutela dei diritti fondamentali e sino a oggi hanno permesso a governi e società private di contrastare i crescenti fenomeni di crimine informatico, di pedopornografia e di reati tradizionali perpetrati attraverso Internet. La raccolta e l'analisi dei dati permette a una banca di identificare una frode e di tutelare il cliente, avvisandolo e impedendo transazioni non autorizzate; permette alle forze dell'ordine di identificare e arrestare i pedofili e di limitare al minimo la diffusione di materiale pedopornografico; consente di porre limiti all'esponenziale crescita delle minacce informatiche. Impedire tali attività sarebbe un errore grave, poiché il danno supererebbe di gran lunga il beneficio. È invece opportuno definire nuove norme e sviluppare strumenti sempre più sofisticati che consentano di offrire più sicurezza senza per questo violare la *privacy* dei cittadini.

## L'INTERVISTA

Il *Datagate* giunge come un fulmine a ciel sereno per i molti sostenitori interni e gli ancor più numerosi ammiratori internazionali della presidenza Obama. Il rapporto tra prerogative del potere centrale e diritti dei privati cittadini ritorna al centro del discorso politico americano. E vi rientrano temi e questioni legati alla politica fiscale, che sembravano relegati a una fase politica ormai superata

## Meno tasse, più privacy

conversazione con Grover Norquist di Giuseppe Sabella\*

Fino a qualche settimana fa, Barak Obama era riuscito – in quasi cinque anni – a tenersi fuori dai grandi scandali che, prima o poi, coinvolgono ogni presidente. Ma dal 6 giugno la sua Amministrazione e gli Stati Uniti d'America sono alle prese con quello che forse è il più grande scandalo politico e mediatico della loro storia: si tratta del *Datagate*, che sta sconvolgendo la vita pubblica e privata degli americani sia per le sue dimensioni, sia perché coinvolge le più grandi società informatiche al mondo (Microsoft, Google, Facebook e Apple).

Sono stati il *Guardian* e il *Washington Post* a pubblicare i primi documenti che dimostrano che la Nsa (l'Agenzia per la sicurezza nazionale statunitense), tramite un programma che si chiama appunto Prism, ha accesso alle comunicazioni *on line* di cittadini non statunitensi all'estero e, in alcuni casi, di cittadini statunitensi che comunicano con persone che si trovano all'estero. Microsoft, Google, Facebook e Apple negano di sapere cosa sia Prism. Obama si difende dicendo che i programmi di sorveglianza "aiutano ad affrontare i pericoli reali e mantengono le persone al sicuro", aggiungendo che "i governi esistono per servire il potere degli individui e non il contrario". Ma, di fatto, il caso è scoppiato e il presidente Obama è in visibile difficoltà. Per Grover Norquist, presidente dell'*Americans for tax reform* (Atr), non è una sorpresa: l'attitudine a superare i confini della sfera

privata dei cittadini da parte dell'amministrazione Usa era già evidente nella gestione dell'*Internal revenue service* (Irs), l'Agenzia delle entrate americana rea di aver messo sotto stretta osservazione gruppi politici conservatori legati al *Tea party*.

### Presidente Norquist, qual è la Sua opinione sul caso Prism?

La forte reazione negativa alla divulgazione del monitoraggio della Nsa è stata amplificata dal recente scandalo *Internal revenue service*. È difficile per Obama rassicurare gli americani che il suo governo non abusa del suo potere, quando sappiamo bene cosa ha fatto con l'Irs. "Fidatevi di noi" è sempre stata la forte propaganda del governo. "Fidatevi di noi", dopo una tale e così pubblica violazione della fiducia, è ora una "non partenza".

### Qual è il confine tra sicurezza e privacy e cosa nel caso Prism non è stato rispettato?

Gli americani possono tollerare qualche perdita in termini di *privacy* se capiscono che il governo non sfrutta a suo favore tale violazione... ora sappiamo che questo governo ha abusato di questa fiducia. Ecco perché questo è un problema enorme per Obama e il suo governo, molto più di quanto sarebbe stato se la rivelazione fosse avvenuta l'anno scorso (prima del caso Irs, ndr).

**Grover Glenn Norquist** classe 1956 è considerato dal *Wall Street Journal* uno dei 50 uomini più influenti di Washington. Per diverso tempo i titoli sul Partito repubblicano "ostaggio" della sua formidabile retorica anti-tasse sono stati il mantra dei media americani. In effetti il suo *Americans for tax reform* è legato al *Grand old party* fin dal 1985, quando venne promosso da Ronald Reagan. Ma nei confronti dei repubblicani rappresenta più che una componente organica, l'anima spesso scomoda e ribellista del libertarismo individualista

### **Qual è ora la via d'uscita?**

L'amministrazione Obama cercherà aggressivamente di convincere gli americani che i benefici della sorveglianza della Nsa sono così importanti da giustificare il costo in termini di *privacy* perduta. Sarebbe utile se l'amministrazione Obama mostrasse irritazione al comportamento scorretto dell'Irs e chiedesse a tutti gli agenti Irs di collaborare con le commissioni del Congresso che stanno studiando questo scandalo. Non è di aiuto che l'amministrazione appaia a sostegno dell'ostruzionismo da parte dei designati politici che sono stati coinvolti nello scandalo di corruzione da parte dell'Irs, della divisione corporation no-profit della stessa Irs.

### **In Italia si sta tentando di attuare una forte politica contro l'evasione fiscale anche attraverso una nuova modalità di incrociare dati fino a poco tempo fa protetti. Qual è, in generale, il modo giusto per controllare l'evasione fiscale rispettando la *privacy* dei cittadini?**

Se il governo è costretto a fare nuove leggi e regolamenti per spremere più soldi ai suoi cittadini, potrebbe fermarsi a considerare che la pressione fiscale è troppo alta. Maggiore è il tasso di imposta, maggiore è l'incentivo ad evadere le tasse. Aliquote fiscali più basse riducono gli incentivi ad evadere la tassazione. I governi con una bassa tassazione che spendono saggiamente i soldi dei loro cittadini, raramente si trovano ad abusare della *privacy* dei propri cittadini per raccogliere le tasse.

\* Direttore esecutivo di Think-in

POLEMICHE CULTURALI

# La democrazia in rete, fra politica e millenarismo

■ Fausto Colombo

Il web 2.0 è onnipervasivo e anche i partiti si adeguano. Ma leadership carismatiche ed élite pseudolegittimate online nascondono un'utopia pre-moderna: si nega il valore della razionalità argomentativa in nome dell'adesione a un gruppo e ai dogmi del capo.

Gli eventi politici recenti, dalla campagna elettorale 2012/2013 alla complessa e controversa situazione post-elettorale, hanno posto con nuova urgenza alcuni interrogativi relativi all'efficacia e alla legittimità del web 2.0 come strumento democratico. Ci si è chiesti, per esempio, quanto abbia contribuito la rete al successo del Movimento 5 Stelle; se l'utilizzo di certe risorse come la diretta streaming sia positivo o negativo nei negoziati fra i partiti per la formazione di un governo; in che misura la pressione esercitata da follower su Twitter, o da semplici "utenti attivi" nei dibattiti online o su Facebook sia in grado di condizionare gli eletti e le loro scelte; infine quale sia il rapporto fra le deliberazioni dirette via web (per scegliere rappresentanti, nominare candidati alla Presidenza della Repubblica, o espellere da un partito chi ha trasgredito le norme interne) e le forme più tradizionali di partecipazione democratica. Tutte le questioni appena ricordate, che sono state oggetto di dibattiti anche molto accesi sui media e nei discorsi sociali seguiti alle elezioni, hanno finito per ravvivare il dibattito sul ruolo del web nelle democrazie mature: dibattito, si badi, che è alimentato nel mondo intero da fenomeni di diversa natura e dimensione, dal successo dei Piraten in Germania alla particolare sperimentazione democratica dei Movimenti Occupy, passando per le forme di protesta organizzata degli Indignados e le rivolte arabe.

Vorrei provare qui a fornire alcune categorie per orientarsi in questo complesso dibattito, esponendo prima le ragioni che portano a individuare nel web una risorsa democratica, poi i motivi che sembrano indurre a prudenza e attenzione, infine un tentativo di interpretazione su alcune evidenze empiriche e casi concreti relativi alla situazione italiana.

■ Le reti come risorse democratiche

Le speranze di un contributo della rete alla vita e al buon funziona-

**Fausto Colombo** è professore ordinario di Teoria e tecniche dei media presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. È coordinatore della sezione Processi e istituzioni culturali dell'Associazione italiana di sociologia (Ais) e membro dell'Executive Board di Ecrea (European Communication Research and Education Association). Di recente ha pubblicato *Il paese leggero. Gli italiani e i media fra contestazione e riflusso. 1967-1994* (2012) e *Il potere socievole. Storia e critica dei social media* (2013). Per l'editrice Vita e Pensiero ha curato, fra l'altro, *A Trivial Country. Essays on Media and Politics in Italy* (2010).

mento della democrazia e delle sue istituzioni cominciano con le Bbs (Bulletin Boarding Systems) degli anni Settanta (in Italia a partire dagli anni Ottanta). Gli utenti, collegati via modem alla rete telefonica, potevano pubblicare annunci propri e leggere quelli altrui. Gli entusiasmi per questa comunicazione orizzontale, in cui ogni ricevente era un possibile emittente, sottolineavano la sua radicale differenza rispetto ad altri tipi di comunicazione mediata, dai giornali alla televisione, dove il muro fra chi parlava e chi ascoltava era quasi invalicabile. Da un certo punto di vista si può dire che le Bbs realizzavano – con un po' di ritardo – le utopie di uguaglianza nella comunicazione e nella società che avevano caratterizzato i movimenti giovanili e la contestazione. Quando nacquero le prime reti integrate (come Fidonet), le Bbs vi si trasferirono, per poi abbracciare, a metà degli anni Novanta, la rete delle reti per eccellenza, cioè il web, nato dall'intuizione e dalla fatica di Tim Berners Lee. A quel punto le microreti divennero superflue, e si sciolsero, per così dire, nella grande ragnatela mondiale dell'informazione.

La nascita di internet permise anche alle istituzioni e alle amministrazioni di percepire le potenzialità delle nuove infrastrutture digitali. Nacquero così le reti civiche, ossia servizi forniti da Stati, regioni, province, comuni (ma anche ospedali e altre strutture pubbliche) per agevolare il rapporto delle istituzioni con i cittadini, e dei cittadini fra loro. Si intuì allora che il web avrebbe potuto semplificare le procedure, rendere le pratiche più snelle e trasparenti, ridurre insomma il gap fra utenti e amministratori, fino ad arrivare al cosiddetto e-government, ossia al passaggio sulla rete di una serie di attività necessarie all'erogazione di servizi per la cittadinanza.

Come si vede, descrivendo questa prima fase, si ha l'impressione di due spinte che tendono a incontrarsi: cittadini sempre più attivi, presenti e capaci di cercare e scambiarsi informazioni, da un lato; poteri pubblici desiderosi di fornire a questi cittadini (e possibilmente alla cittadinanza in generale) un livello di servizi più elevato e friendly, dall'altro. In ambedue i casi l'obiettivo è armonizzare la società e far crescere l'efficienza attraverso la consapevolezza dei cittadini.

La svolta del millennio ha coinciso con una fase nuova. In primo luogo, la rete si è potenziata: lo sviluppo della banda larga ha permesso la trasmissione contemporanea (sia verso l'utente sia da parte dell'utente) di quantità di informazioni prima impensabili, consentendo la circolazione via web di foto, musica, video e ogni altro tipo di testo multimediale; nuove piattaforme permettono all'utente di produrre e far circolare in rete contenuti, come nel caso dei blog tradizionali, del microblogging di Twitter, di crowdsource come Wikipedia, o – per certi versi – lo stesso Youtube. Si sono poi sviluppati i social network, da MySpace a Facebook, che tengono in relazione milioni di persone permettendo loro di scambiarsi opinioni e informazioni. Infine, la crescente facilità d'uso e portabilità delle apparecchiature (computer leggerissimi, smartphone, tablet) ha reso possibile agli individui una forma di connessione perpetua.

L'evoluzione tecnologica appena descritta (il "web 2.0", secondo la fortunata definizione di Tim O'Reilly) si è sposata con un nuovo clima politico, presente in molte democrazie avanzate. Questo clima,

accentuato dalla drammatica crisi economica, è caratterizzato da una crescente diffidenza di larghe fasce di cittadinanza nei confronti della capacità della politica tradizionale di formulare risposte alle nuove esigenze della società; e finisce in qualche caso per mettere in dubbio l'efficacia in sé delle istituzioni democratiche.

In questa nuova fase la proposta di un rapporto fra web e politica ha cambiato forma: ciò che si propone – da parte dei movimenti che più guardano alla rete, fino a considerarla parte del proprio Dna ideologico – è questa volta una sorta di contrapposizione della democrazia del web a quella delle istituzioni e della politica attuale. La prima, infatti, abiliterebbe i cittadini ad agire efficacemente contro gli abusi e le storture della classe politica tradizionale, offrendo direttamente soluzioni, governando indirettamente (eleggendo i propri rappresentanti e restando in contatto continuo con essi) o direttamente (formulando proposte di legislazione) e in generale esercitando un controllo continuo e fattivo che consentirebbe di rifondare i sistemi democratici su base nuova. I sostenitori di questa posizione portano come esempi delle potenzialità della politica via rete alcune lotte rivoluzionarie (come la “Primavera araba”) in cui web e social media hanno dato contributi importanti; la comprovata efficacia degli stessi social media in alcune campagne politiche (in Italia, per esempio, nel caso delle elezioni amministrative e dei referendum 2011); il contributo di alcune risorse online (le piattaforme deliberative come Liquid Feedback, i meet-up, le petizioni di Change.org) all'auto-organizzazione di movimenti di protesta e alla controinformazione, come nel caso dei movimenti Occupy e di Wikileaks.

### ■ I limiti del web 2.0 come risorsa democratica

Sull'altro fronte, quello della critica al web 2.0 come risorsa democratica, si possono ravvisare diverse posizioni logicamente distinte, anche se spesso sovrapposte in pratica.

La rete, sostengono alcuni, presenta oggi alcuni limiti strutturali, particolarmente evidenti in molti dei suoi contesti comunicativi: in primo luogo essa non è affatto diffusa in modo omogeneo, ma anzi la possibilità di accedervi dipende da alcuni classici fattori di disuguaglianza, come il capitale economico, sociale e culturale. Inoltre le risorse attive sulla rete hanno alcuni lati oscuri: i blog, per esempio, pur essendo una straordinaria risorsa di informazione e discussione, sconfinano spesso nella presunzione e nel narcisismo. La ricerca di notorietà e di visibilità sociale sul web induce ad assumere posizioni estreme, a essere indulgenti verso tesi provocatorie, insomma a mettere al centro della propria comunicazione la ricerca di successo e di gratificazione. Nella brevità degli interventi del microblogging si nasconde la ricerca della frase a effetto, della battuta fine a se stessa, assai poco utile a presentare argomentazioni e profondità di pensiero. I dibattiti online sfociano assai spesso in poco edificanti esempi di flaming, ossia di conflitto verbale, con attacchi personali coperti dal sostanziale anonimato. Ancora, il diritto di

parola e di espressione non corrisponde sempre alla responsabilità con cui dovrebbe essere esercitato, come sarebbe dimostrato dalla presenza e dalla diffusione di tesi anche aberranti, non motivate, frutto di ignoranza o addirittura malafede. Infine, la tanto evocata trasparenza della rete, ossia la possibilità che essa offre di controllare, verificare e ricordare, si trasforma frequentemente nel suo lato oscuro, ossia un voyeurismo pericoloso, alimentato di malsana curiosità nei confronti delle vite private di altri cittadini e di celebrità dello spettacolo o, appunto, politiche. Tutti questi aspetti, pur non essendo né unici né prevalenti, si mescolano con il buono che la rete pure presenta, rendendo indistinguibile il vero dal falso, il ragionevole dall'assurdo, e producendo quindi solo entropia discorsiva, cioè una grande confusione.

Un secondo ordine di critiche riguarda invece la presunta "libertà" del web come spazio democratico. Secondo alcuni, il web 2.0 sarebbe profondamente commercializzato. A dispetto del sogno di Berners Lee e dei grandi hacker degli anni Novanta, che avevano elaborato una filosofia del software libero, della circolazione senza limiti e infinitamente migliorabile delle informazioni e degli strumenti di elaborazione, ciò che stiamo osservando è una progressiva chiusura proprietaria delle applicazioni; una sempre maggiore concentrazione nelle mani di pochi soggetti (Amazon, Google, Facebook e Apple, pochi altri) degli introiti che la rete produce; infine uno sfruttamento sempre più radicale sia dei lavoratori delle imprese di comunicazione (sempre più precari e obbligati a gavette lunghissime e incerte) sia degli stessi utenti, che di fatto producono utile per le grandi major grazie al loro lavoro volontario e hobbistico (per esempio, chi posta un video su Youtube solo in pochissimi casi ha un guadagno economico, mentre contribuisce all'utile che la piattaforma produce grazie al "traffico" sulla rete e alla pubblicità venduta). Una posizione del genere ricorderebbe, per esempio, che il blog che costituisce la spina dorsale comunicativa del MoVimento 5 Stelle, il blog di Beppe Grillo, è a tutti gli effetti un blog proprietario, che vende pubblicità, e che – pur essendo aperto ai commenti dei membri del MoVimento e dei semplici cittadini – ha una struttura poco dialogica, e anzi presenta spesso alcune delle caratteristiche appena evocate sopra (flaming, aggressività, scarsa argomentazione).

Un terzo tipo di critica si concentra sull'implicita filosofia politica sottesa all'utilizzo del web per la discussione, la propaganda o anche la deliberazione politica. Il sogno di ricostruire attraverso la rete la sfera pubblica (secondo la definizione di Habermas) – osservano questi critici – si basa su alcune premesse utopistiche, fra cui la superiorità della democrazia diretta e continua su quella rappresentativa. Viene qui enfatizzata una caratteristica effettivamente centrale della rete: la disintermediazione, ossia l'accesso diretto dell'utente alla conoscenza, all'espressione e alla decisione. Una democrazia diretta e continua sembra applicare alla sfera politica la cancellazione delle mediazioni, eliminando la distinzione fra rappresentati e rappresentanti (questi ultimi resi inutili dalle nuove forme possibili di deliberazione) e rendendo possibile al cittadino deliberare in ogni momento, incidendo su qualunque scelta collettiva. Secondo i critici, una

democrazia di questo tipo (peraltro mai sperimentata su larga scala nella storia dell'umanità) presenta molteplici rischi, perché il cittadino qualunque non è né "naturalmente" migliore dei propri rappresentanti, né "necessariamente" competente su tutte le questioni su cui occorre operare delle scelte politiche. È discutibile, per esempio, che la sfera delle relazioni internazionali, quella dell'organizzazione del welfare, lo stesso governo dell'economia siano gestibili con il semplice buon senso, o anche con competenze professionali di tutto rispetto, ma che mai si siano trovate a contatto con la dimensione propria del governo. Insomma, ciò che è in discussione nel sogno della democrazia diretta e continua è che l'abolizione della mediazione e della professionalità specifica della politica sia possibile in società complesse come le nostre.

### ■ Le forme della politica sul web

Le posizioni ottimistiche e quelle critiche si oppongono in modo piuttosto plastico. Tuttavia, al di là delle differenze di contenuto, esse appaiono alquanto simili nella contrapposizione fra web e politica, come sfere che si possono incontrare o anche contaminare, rimanendo però distinte. La mia proposta per comprendere meglio le svolte attuali è di abbandonare la normatività di queste posizioni, per guardare in modo più aperto e descrittivo i fenomeni concreti di politica online, provando a coglierne gli elementi salienti.

Mi pare per esempio che, guardando a un fenomeno come il MoVimento 5 Stelle, alla sua affermazione e alle indubbe novità che esso introduce nel sistema politico italiano, sia possibile individuare alcuni nodi problematici che potrebbero essere estesi ad altre esperienze anche fuori dai confini nazionali.

Il primo nodo è la questione della leadership. I movimenti che utilizzano il web ne enfatizzano il ruolo di democrazia orizzontale, in cui "uno vale uno". La filosofia di alcuni di essi, come i Piraten o Occupy, richiama per certi versi l'utopia della Comune parigina, e si applica in una rotazione degli incarichi di coordinamento. Il MoVimento 5 Stelle appare più complesso, perché combina la rotazione nel ruolo di portavoce fra gli eletti in Parlamento con la presenza di un leader carismatico come Beppe Grillo (che tra l'altro è in qualche modo "proprietario", attraverso lo Statuto, del MoVimento e condivide alcuni aspetti della leadership con Gianroberto Casaleggio). La convivenza fra democrazia orizzontale e presenza di un leader forte sono tipici del nuovo movimentismo, e vi è chi teorizza questo assetto come indispensabile per il rinnovo della politica. Due filosofi come Žižek e Badiou, per esempio, teorizzano che i nuovi movimenti, costituiti da organizzazioni informali, esito di sentimenti di insoddisfazione e di rabbia specifici, non hanno in sé la possibilità di durare. I cittadini coinvolti, infatti, hanno altre occupazioni, verso le quali saranno prima o poi trascinati di nuovo. Ecco allora che solo i leader rendono possibile il mantenimento delle strategie dei movimenti, convogliando e sedimentando le istanze di cambiamento. La particolare contraddittorietà del MoVimento 5 Stelle quanto alla leadership potrebbe essere una spia di un processo più ampio, che nel nostro Paese sintetizza le

forme di leadership della Seconda Repubblica: quella espressa attraverso le primarie dal Partito Democratico, e la forma carismatica dei partiti berlusconiani.

Il secondo nodo riguarda la costituzione delle élite. A dispetto delle dichiarazioni pubbliche, il MoVimento 5 Stelle ha certo alcuni tratti elitari. In primo luogo gli elettori dei rappresentanti in lista, che hanno votato nelle Parlamentarie e poi nelle Quirinarie, sono poche decine di migliaia di “militanti”. La loro selezione dipende dall’uso della rete come strumento di aggregazione e confronto, dalla partecipazione con commenti al blog o ai meet-up, e non da altre particolari appartenenze di classe, ceto, gender e così via. Ma pur sempre di élite si tratta. D’altronde i rappresentanti eletti del MoVimento sono una “élite al quadrato”, perché scelti da un’élite più vasta. Gli uni e gli altri si descrivono come contrapposti e diversi rispetto al resto della classe politica, e la diversità è marcata in ogni modo, anche in Parlamento, con gesti e discorsi piuttosto drastici e talvolta altezzosi (rifiuti di stringere la mano, sarcasmi, snobismo), che presuppongono una superiorità morale pregressa, una “alterità” da preservare e difendere. Da qui codici di comportamento interni molto rigidi, che consentono l’espulsione di chi non vi si attiene, con un meccanismo che potremmo definire di ostracismo elitario.

La terza (e ultima) questione riguarda il discorso politico del MoVimento e del suo leader carismatico. Questo discorso è spesso accusato di essere un’espressione di anti-politica, ma vorrei sostenere qui che esso è in primo luogo contro-politico: mi pare una definizione utile per comprendere una forma di espressione che attinge al carnevalesco e allo scatologico, irridendo il discorso praticato dalla “casta” e dai media tradizionali. La tradizione della satira, da quella politicamente acuta a quella più corriva, viene riutilizzata da Beppe Grillo nei suoi discorsi e nel suo blog in nome di una nuova politica. La distanza abissale che questo contro-discorso crea rispetto al linguaggio politico tradizionale è un eccellente strumento di consenso, perché è facile e liberatorio (carnevalesco, appunto, nel senso bachtiniano del termine) ridere degli avversari, dei poteri, delle istituzioni, e assaporare così la propria rivincita. Nel video del sindaco di Parma Pizzarotti, irridente nei confronti dell’opposizione che gli rimprovera la messa in funzione dell’inceneritore contro cui si era basata la sua campagna elettorale, si osserva insieme la potenza (retorica) e l’impotenza (istituzionale) di questo tipo di contro-discorso, così pertinente con le difficoltà reali della crisi che stiamo attraversando, e della frustrazione che trova sfogo più facile nella risata che nell’invenzione di soluzioni di lungo periodo e realmente positive.

Leadership orizzontale/carismatica, élite autolegittimate, contro-discorso carnevalesco: alla luce di questi tre aspetti potremmo forse scorgere la natura utopistica, direi quasi eretica di movimenti come il 5 Stelle. Si tratta di eresia rispetto ai paradigmi della politica moderna, un’eresia fatta di verità dogmatiche da opporre ad altre verità consolidate, di presunta superiorità morale sulle bassezze altrui, di discorsi che solo gli illuminati sono tenuti a comprendere, la cui purezza non deve essere contaminata dal compromesso o dalla mediazione. La dimensione eretica svela una matrice quasi religiosa, in fondo pre-

moderna, che nega il valore della razionalità argomentativa in nome dell'adesione al gruppo, della fiducia nel leader e della visione di una salvezza raggiungibile per via dogmatica.

Se mai vi fossero dubbi sulle istanze di uscita dalla modernità nei nostri tempi di crisi, fenomeni come questi li cancellano, lasciando spazio a qualche inquietudine in più.

*C'è caos in Italia*

## SINDACATI E ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI: TENUTA ORGANIZZATIVA E PERDITA DI RUOLO

di Tiziano Treu

### UN DIBATTITO DISEGUALE

Il dibattito sul ruolo delle associazioni e degli enti intermedi nella società, da tempo coltivato in sordina fra gli esperti, si è acceso negli ultimi anni: sotto i colpi della crisi, ma in realtà per motivi precedenti e strutturali.

Le analisi recenti sono alquanto condizionate dall'emergenza; e dedicano attenzione diseguale ai vari aspetti del problema, che coinvolge gli assetti fondamentali della società, l'organizzazione, la sua configurazione pluralistica e il peso degli interessi economici e sociali, il loro rapporto con la qualità della democrazia e con le politiche pubbliche.

L'orientamento prevalente del dibattito è segnato da diffuse preoccupazioni sul futuro dei gruppi sociali organizzati<sup>1</sup>. Non manca chi ne prevede, o ne auspica, la crisi irreversibile. Ma anche chi rifugge da simili profezie è lungi dall'esprimere la stessa fiducia nel ruolo dei gruppi intermedi che era prevalente nelle epoche del pluralismo in ascesa.

Le letture preoccupate o critiche riguardano tutte le principali organizzazioni sociali; ma non risparmiano, anzi investono direttamente, i sindacati dei lavoratori e le associazioni imprenditoriali: due grandi organizzazioni che nel secolo scorso hanno avuto un peso centrale non solo nella rappresentanza degli interessi di classe, o di parte, ma nella configurazione del compromesso sociale che ha caratterizzato le democrazie pluralistiche dei maggiori paesi occidentali. Nonostante la loro rilevanza e

consistenza storica entrambe risentono dei fattori di criticità che investono altre organizzazioni collettive di interesse e che minacciano la stabilità degli assetti sociali ricevuti dal secolo scorso, a cominciare dalla diversificazione o dalla vera e propria "frammentazione" delle strutture economico produttive – imprese e lavoro – e delle condizioni sociali dei soggetti coinvolti che ha sostituito il monolitico sistema fordista.

Tale diversificazione è esaltata da fenomeni quali la globalizzazione e le nuove tecnologie, che allargano le possibilità di innovazione economico-sociale, ma che nel contempo moltiplicano i motivi di concorrenza e di contrapposizione fra diversi modelli di organizzazione produttivi e sociali. Queste alterazioni strutturali aprono la strada al diversificarsi delle traiettorie personali e sociali e si accompagnano con radicali modifiche nelle identità, nelle aspettative, nel vissuto delle persone, all'insegna di accentuate aspirazioni individualistiche. Molte analisi hanno messo in luce come si tratti di un cambiamento epocale che incide profondamente sul tessuto sociale, mettendo in discussione i tradizionali "collanti" del vivere comune, con una deriva verso quella che è stata variamente definita come la società molecolare o liquida.

Queste trasformazioni generali hanno incidenza diversa sulle varie organizzazioni sociali, in corrispondenza delle loro caratteristiche specifiche e della collocazione nei sistemi sociali e politici cui sono storicamente legate, ancora fortemente segnate dalle peculiarità nazionali nonostante la globalizzazione.

Per venire al nostro tema, le vicende dei due principali protagonisti del mondo sociale organizzato, sindacati e organizzazioni imprenditoriali, pur partecipando delle medesime sfide generali appena accennate, presentano aspetti e andamenti diversi. A dire il vero le stesse indagini su queste due organizzazioni sono state storicamente separate e di dimensione diseguale, più approfondite, anzi largamente inflazionate, quelle sul sindacato, meno complete e ancora poco frequentate quelle sulle associazioni degli imprenditori<sup>2</sup>. Talché i pochi studiosi dediti alle analisi di queste associazioni lamentano la insufficienza delle ricerche empiriche di largo respiro e la scarsa conoscenza anche di dati fondamentali relativi all'associazionismo imprenditoriale (numero delle associazioni, tassi di adesione, strutture e funzioni, bilanci e servizi), conoscenze che sono viceversa più diffuse, anche se non tutte sicure, per quanto riguarda i sindacati.

Queste diversità di analisi non dipendono solo dalla responsabilità degli studiosi, spesso interessati più alle rappresentanze dei lavoratori che a quelle delle imprese, ma dalla difficoltà di cogliere le complessità di queste ultime e le connotazioni, spesso localistiche e/o settoriali, tipiche dei sistemi a legame debole (S. Zan, 2011, p. 49).

In realtà una differenza strutturale da sempre sottolineata fra i due tipi di organizzazione consiste nel fatto che per gli imprenditori, in quanto possessori di capitale, l'associazione e l'azione collettiva non sono una scelta necessaria, ma una seconda scelta adottata quando non possono perseguire i propri interessi individualmente con la forza di mercato, sia che si tratti di coordinare gli interessi delle singole aziende per evitare una concorrenza lesiva degli interessi economici comuni al settore, sia che occorra agire in modo collettivo per rispondere alle pressioni dei sindacati dei lavoratori, ovvero per ottenere benefici da

parte dello Stato. Queste diverse esigenze si riflettono su una duplicità di funzioni, quella di rappresentanza di interessi economici e quella di natura sindacale, che è tipica dell'associazionismo imprenditoriale e che incide sia sulle strutture e modelli organizzativi sia sugli orientamenti complessivi delle associazioni. Talché la partecipazione delle imprese all'organizzazione comune può limitarsi a una sola delle due aree funzionali, o per scelta originaria ovvero a seguito di eventi successivi anche traumatici. Esempi del genere si sono moltiplicati negli ultimi anni non solo in Italia, con la presa di distanza di singole grandi imprese dalle associazioni di riferimento, soprattutto industriali, per divergenze sulla conduzione dei rapporti sindacali e della contrattazione collettiva. Queste divergenze talora hanno portato a una rottura del legame associativo, come per la Fiat dalla Confindustria italiana, altre volte hanno provocato un ridimensionamento del vincolo associativo, in particolare confermando la persistenza di tale vincolo per la rappresentanza degli interessi economici, ma lasciando libere le aziende di perseguire l'attività sindacale anche al di fuori della disciplina e delle strategie associative. Questa seconda è una soluzione largamente adottata e riconosciuta dallo Statuto della Confederazione degli industriali tedeschi, con la cd. Ohne Tarifbindung Status (OT), che ha trovato riscontro anche in alcune nostre organizzazioni imprenditoriali.

La peculiare base strutturale delle associazioni imprenditoriali, che raccoglie imprese e non persone, comporta che tali organizzazioni sono chiamate a rappresentare un'estrema eterogeneità di entità produttive e quindi di interessi. Tale eterogeneità si riflette su una complessità e molteplicità delle strutture organizzative, senza riscontro nelle organizzazioni sindacali che si sono costituite in rappresentanze di interessi dei lavoratori subordinati in quanto classe

rimasti largamente omogenei anche a fronte del differenziarsi delle condizioni di lavoro e delle identità professionali.

Queste specificità della base rappresentata vanno tenute presenti nel valutare gli adattamenti delle associazioni imprenditoriali alle variazioni di contesto. Anche modifiche strutturali simili a quelle attuate nel sindacato, quali aggregazioni e decentramenti organizzativi, risultano più agevoli e incidono in misura meno traumatica sugli obiettivi e sul vissuto del mondo associativo imprenditoriale di quanto non avvenga per le associazioni sindacali (v. oltre).

La eterogeneità interna all'associazionismo imprenditoriale è particolarmente accentuata nel nostro paese a causa sia della presenza di un vasto tessuto di piccole imprese, nei vari settori industriali e terziari, sia di imprese a configurazione particolare come quelle artigiane e cooperative; non a caso queste hanno espresso forme specifiche di rappresentanza distinte dalle due maggiori confederazioni, Confindustria e Confcommercio. L'articolazione del sistema rappresentativo legato alla frammentazione strutturale del nostro sistema produttivo è ulteriormente accentuata perché si accompagna con le divisioni di natura partitico-ideologica che hanno penetrato non solo il sindacato, ma per lungo tempo anche il mondo imprenditoriale, e che solo di recente sono in via di superamento, a seguito dell'indebolirsi del collateralismo fra organizzazioni sociali e partiti proprio del nostro sistema.

### 1. Una stagnazione associativa

Al di là di queste specificità delle rappresentanze delle imprese – che qui non si possono approfondire – le analisi recenti segnalano modifiche associative e reazioni alle sfide delle trasformazioni sociali ed

economiche in atto, che sono in parte diversificate e in parte comuni a quelle dei sindacati. Una prima tendenza comune è che la pressione e le difficoltà del contesto hanno inciso su entrambe queste organizzazioni, ma non sembrano confermare la diagnosi di una loro possibile crisi verticale. A conferma viene addotto soprattutto il fatto che l'indicatore più rilevante di consistenza associativa, cioè il tasso di adesione sia ai sindacati sia alle associazioni imprenditoriali, ha rivelato una buona capacità di tenuta, in Italia per certi versi maggiore che in altri paesi.

Gli iscritti ai sindacati italiani segnalano anzi qualche aumento del numero assoluto non solo fra i pensionati, ma anche fra i lavoratori attivi. Questa tendenza non ha peraltro frenato la diminuzione del tasso di sindacalizzazione e nasconde forti squilibri, fra settori protetti della concorrenza e tradizionali, dove la tenuta è maggiore, e settori esposti, nonché fra lavoratori maturi e giovani. Questi dati rilevano la capacità del sindacato di difendere le posizioni occupate in passato, e gran parte dei diritti acquisiti, ma la difficoltà di incidere nei settori e nei lavori in crescita.

Il tasso di *membership* delle associazioni imprenditoriali è di apprezzamento particolarmente complesso, perché dipende dalla corretta determinazione dell'universo di riferimento e dell'unità di misura (P. Feltrin, 2011, p. 67), che presenta oltretutto differenze significative a seconda che si consideri la Confindustria o le altre maggiori organizzazioni: commercio e artigianato. Le valutazioni più attendibili segnalano comunque un tasso di rappresentatività elevato per tutti i settori del mondo datoriale e una sua sostanziale tenuta; una parziale eccezione è il forte calo di iscrizioni alla Confcommercio, spiegabile in larga parte per il passaggio di molte aziende commerciali verso altre

organizzazioni, fra cui la Confindustria (P. Feltrin, 2011, p. 385 e P. Feltrin-A. Mamprin, 2013, p. 367 ss.). In realtà si tratta anche qui di “stagnazione” organizzativa, senza l’entrata di nuovi iscritti e con qualche significativo arretramento, in particolare per l’area confindustriale.

La densità associativa è alquanto diversa anche qui a seconda dei settori e delle aree territoriali; per le organizzazioni dell’artigianato è particolarmente alta, quasi doppia che per quelle del commercio. Tale stabilità complessiva inoltre copre trasformazioni rilevanti nelle dimensioni relative delle varie organizzazioni, con la crescita in particolare delle associazioni territoriali, da sempre tradizionalmente prevalenti sulle strutture verticali e che si sono via via ampliate, specie nella Confindustria, assumendo carattere di associazioni di rappresentanza “di massa” in corrispondenza con l’espandersi delle loro funzioni in direzione dell’ampliamento dei servizi (L. Bellardi, 2013, p. 255 ss.).

## **2. Debolezze della contrattazione nazionale e riflessi nelle organizzazioni**

Indicazioni simili si traggono dalla diffusione e dai contenuti della contrattazione collettiva, che è la espressione principale delle attività rappresentative delle associazioni sindacali e datoriali.

Il tasso di copertura dei nostri contratti collettivi nazionali è rimasto alto. Tale ampiezza della copertura si spiega in larga parte per il sostegno pubblico, sia pur indiretto, realizzato soprattutto dalla giurisprudenza consolidata che ha individuato nei minimi contrattuali nazionali il salario garantito dall’art. 36 Cost., applicabile quindi a tutti i lavoratori e a tutte le imprese anche non associate. Queste misure di estensione degli effetti dei contratti non solo

rafforzano la capacità di tutela contrattuale dei sindacati, ma incrementano le loro risorse finanziarie, in quanto ai lavoratori coperti dalla contrattazione è di norma richiesto un contributo ai sindacati stipulanti variamente denominato (quota di servizio e simili), motivato con la protezione offerta anche ai lavoratori non iscritti.

Questi riferimenti alla contrattazione collettiva nazionale confermano come ad essa sia tuttora riconosciuto il valore di legge generale della categoria, e ne avvalorano la tenuta come baricentro del sistema, nonostante l’avverso contesto economico e i contrasti circa la sua persistente utilità.

Ma anche qui i dati quantitativi nascondono debolezze del sistema di rappresentanza. La funzione storica del contratto di categoria, segnalata fin dai primi teorici del sindacalismo, di togliere le condizioni di lavoro dalla concorrenza fra le imprese (nazionali), si è indebolita nella misura in cui i mercati dei prodotti si sono integrati a livello sovranazionale e si è ridotto l’interesse delle imprese, specie quelle più esposte alla pressione competitiva, a seguire regole comuni.

Inoltre i fattori strutturali sopra ricordati, indebolendo il potere dei sindacati, hanno ridotto anche l’influenza e la capacità innovativa dei contratti, a cominciare da quelli nazionali, che negli ultimi anni hanno presentato più operazioni di razionalizzazione difensiva, di aggiustamento dei salari e di contenimento delle spinte deregolative, che risposte alle nuove sfide per le imprese e per il lavoro. La spinta innovativa è provenuta in passato dalla contrattazione decentrata, specie aziendale. Ma la crisi scoppiata nel 2008 ha proposto anche il tema del decentramento in termini nuovi, ponendo in primo piano la negoziazione difensiva dell’esistente, cioè degli accordi di concessioni e delle clausole di deroga. Il contratto di categoria è rimasto centrale, ma con un ruolo diverso, quello di controllo delle deroghe a livello decentrato e

di limitazione dei danni della negoziazione di concessione.

L'indebolimento dei sindacati, la riduzione della conflittualità e il decentramento della contrattazione collettiva hanno contribuito a ridurre le funzioni di Relazioni Industriali che erano tradizionalmente centrali nelle associazioni imprenditoriali, con la conseguenza, fra l'altro, di una riallocazione delle risorse interne dai compiti sindacali a quelli di assistenza, di servizio e di lobby economica.

Nonostante ciò – ma anche per queste modifiche del sistema contrattuale – il futuro della contrattazione collettiva rimane un punto critico non solo per il sindacato ma per le stesse organizzazioni padronali.

Le criticità manifestatesi nello svolgimento delle funzioni negoziali hanno alterato gli equilibri interni e la capacità rappresentativa di entrambe le organizzazioni. È significativo che la rottura più eclatante si sia consumata nell'ambito delle associazioni imprenditoriali, a cominciare dalla Confindustria, a seguito dello "strappo" operato dalla Fiat con la decisione di abbandonare lo schema tradizionale della contrattazione nazionale, procedendo a una trattativa separata al livello aziendale, proclamato come esclusivo secondo un modello estraneo alla nostra tradizione e tipico dei sistemi anglosassoni (T. Treu, 2010, p. 267 ss.; G.P. Cella, 2011, p. 103 ss.; L. Bellardi, 2013, p. 260 ss.; numeri monografici di GDLRI 2011, n. 1 e 2; e LD, 2011, 2).

Che la rottura sia venuta su questo versante piuttosto che su quello sindacale non è sorprendente,

***La eterogeneità interna all'associazionismo imprenditoriale è particolarmente accentuata nel nostro paese a causa sia della presenza di un vasto tessuto di piccole imprese, nei vari settori industriali e terziari, sia di imprese a configurazione particolare come quelle artigiane e cooperative.***

come potrebbe apparire. Non solo conferma la persistente, anche se ridotta, importanza della funzione negoziale per le associazioni datoriali, ma riflette la diversa radice che in esse assume il legame associativo, cioè il carattere più "strumentale" di quello che lega il mondo del lavoro. Non a caso nel sindacato il decentramento contrattuale e la stessa diversificazione categoriale hanno sempre avuto, ora più

che mai, implicazioni strategiche e identitarie diverse, meno facilmente risolvibili con aggiustamenti organizzativi.

L'iniziativa di rottura della Fiat può avere conseguenze imprevedibili per le Relazioni Industriali italiane; ma certo è segnale di un indebolimento dell'autorità rappresentativa della Confindustria. Tanto più che la reazione di questa organizzazione è a dir poco incerta, e segnala anche per questo aspetto le difficoltà di mediare fra i diversi interessi dei suoi associati.

La parte tradizionalmente prevalente degli imprenditori, specie quelli piccoli, sembra privilegiare ancora il contratto nazionale per la sua funzione pacificatrice e di stabilizzazione dei costi a un livello medio basso, che corrisponde alle convenienze di tutti, anche se per motivi diversi. Ma i dati disponibili, invero non completi<sup>3</sup>, segnalano una crescente insoddisfazione delle imprese più grandi per l'attuale sistema, soprattutto per le regole del contratto nazionale in materia di orario di lavoro, turni e organizzazione del lavoro: quelle al centro della contesa Fiat risalgono al contratto dei metalmeccanici del 1971. È tale insofferenza che ha indotto la Fiat a

premere per il superamento del contratto nazionale, anche se per ora senza uscire del tutto dal sistema contrattuale.

Gli esiti di queste tensioni interne alla Confindustria sono difficili da prevedere, anche perché riflettono incertezze strategiche più ampie del mondo imprenditoriale, relative alle scelte economiche e ai rapporti con il potere pubblico, che sono divenuti incerti nel lungo periodo del centrodestra e non si sono ristabilizzati con il governo tecnico.

### **3. Rete Imprese Italia e la sfida alla Confindustria**

Gli elementi di criticità segnalati nelle rappresentanze delle maggiori forze sociali, al di là di una certa macrostabilità, sono da tempo oggetto di riflessione anche autocritica da parte di tutte le organizzazioni. L'ipotesi di riforma si sono susseguite negli ultimi anni sia all'interno del movimento sindacale, sia fra le associazioni imprenditoriali. Anzi, come si diceva, alcuni segnali di discontinuità specie organizzativa sembrano particolarmente evidenti proprio all'interno delle rappresentanze degli imprenditori (L. Lanzalaco, 2006, p. 23 ss.; R. Carisano, P. Garonna, 2006, p. 57 ss.; S. Zan, 2011, 47 ss. e 185 ss.).

In realtà, per apprezzare il significato di queste trasformazioni rispetto al ruolo complessivo svolto nella società dalle maggiori organizzazioni rappresentative occorre considerare l'impatto che i fattori di contesto hanno avuto su vari aspetti rilevanti del fenomeno associativo: sulle strutture delle associazioni, sulle funzioni svolte e sulla loro distribuzione, sui rapporti delle stesse associazioni, sia con le altre rappresentanze sociali e politiche sia con i poteri pubblici.

Anche qui le tendenze, pur con radici comuni, sono solo in parte omogenee. Sul versante degli imprenditori, la discontinuità maggiore, potenzialmente di portata storica, è il radicale cambiamento di scenario nella rappresentanza delle piccole imprese, soprattutto del commercio e dell'artigianato, conseguente alla costituzione del nuovo soggetto Rete Imprese Italia. Questa iniziativa di macro aggregazione è diretta a correggere una debolezza storica del mondo delle piccole imprese, consistente non solo nella fragilità di ognuna di queste, ma nella frammentazione del loro sistema di rappresentanza in un gran numero di associativi, esse stesse per lo più fragili e divise sul piano organizzativo e politico (L. Mattina, 2011, p. 108 s.; L. Bellardi, 2013, p. 243 ss.). Ipotesi di riaggregazione si stanno coltivando anche nel mondo cooperativo, fra le maggiori centrali.

La tradizionale frammentazione, oltre al collateralismo partitico, ha finora indebolito l'efficacia dell'azione contrattuale come di quella politica di queste rappresentanze, disperdendone iniziative e risorse, in "micro-politiche distributive a forte connotazione corporativa" (R. Carisano, P. Garonna, 2006, p. 63 ss.). Tale impostazione è sempre meno "redditizia" via via che sono andate diminuendo le risorse statali e locali disponibili per sostenere le politiche corporative e d'altra parte si è ridotta la volontà o la capacità dei soggetti politici di riferimento di continuare nelle pratiche di collateralismo.

L'importanza del nuovo soggetto Rete Imprese Italia trascende il mero aspetto dimensionale e organizzativo ed è in grado di rimettere in discussione, oltre che i rapporti con il sindacato, gli equilibri rappresentativi e politici dell'intero mondo imprenditoriale. Il contraccolpo più immediato si prospetta nei riguardi della Confindustria, con cui tale

soggetto si mette in comperizione, anzitutto sul piano rappresentativo, rivolgendosi direttamente a una larga base sociale comune, quella appunto delle piccole imprese.

Per la Confindustria tale sfida si somma a quella proveniente dalle aziende più grandi e globalizzate, che spingono per maggiore autonomia e decentramento contrattuale; mentre le aziende minori, come si diceva, possono essere ancora interessate all'ombrello protettivo del contratto nazionale.

Questa situazione, unita alle difficoltà segnalate del contratto collettivo nazionale, tende a indebolire le ragioni del primato rappresentativo della Confindustria, che rischia di essere sempre più condizionata, come si sta già verificando, dal peso crescente di aziende in gran parte ex pubbliche che producono servizi alla persona. L'affermarsi di una simile tendenza ne altererebbe la identità originaria e la capacità rappresentativa del mondo industriale che vive la realtà del mercato. All'interno stesso della Confindustria si moltiplicano voci critiche che denunciano come essa sia «oggi un miscuglio tale che per rappresentare tutti non rappresenta più niente» (A. Riello, 17 aprile 2013; M. Castro, 12 aprile 2013).

Le sfide e i problemi di identità non mancano neppure per la neonata organizzazione Rete Imprese Italia. Finora essa non ha dato prove univoche della sua capacità di rappresentanza; anzitutto sul piano organizzativo perché l'iniziativa della "rete" si è per ora realizzata solo a livello centrale, senza integrare la frammentata realtà del sistema associativo a livello locale (L. Mattina, 2011, p. 110). Estendere a questo livello l'integrazione fra le varie entità associative ivi radicate non risponde solo a esigenze di rafforzamento organizzativo, ma permetterebbe di rispondere a una possibile contraddizione o restrizione negli obiettivi strategici dell'iniziativa. Limitarsi a rappresentare gli interessi dei piccoli imprenditori sul piano del

contratto nazionale, di un istituto, come si è visto, ancora utile, ma di minore impatto innovativo, indebolirebbe la capacità di rappresentare la varietà degli interessi della *membership* espressi nelle diverse aree del paese e di dar voce alle identità che si sono venute formando, dopo la fine del collateralismo, non più su base ideologica, ma in vista di obiettivi comuni da perseguire sia verso i decisori pubblici sia sul mercato locale e globale.

"Discendere" sul territorio richiede un ripensamento delle strutture, che superi la tradizionale organizzazione degli interessi in categorie separate, e degli obiettivi, che superi logiche semplicemente corporative. Si è rilevato che solo affrontando questo difficile percorso di decentramento e di confronto con le realtà locali Rete Imprese Italia può sfruttare a pieno il suo potenziale associativo e accrescere su basi nuove la propria capacità di influenza, in passato delegata ai partiti. Altrimenti, come si è detto efficacemente, rischierebbe di ridursi a una "Confindustria in sedicesimo" (D. Di Vico, 2013).

La riconfigurazione degli ambiti rappresentativi, se ha la sua manifestazione più eclatante nel caso delle Pmi, risponde peraltro a una tendenza più diffusa, che riflette in larga misura le trasformazioni delle strutture produttive dell'economia.

#### 4. Aggregazioni e scomposizioni

Il fenomeno riaggregativo è presente anche fra le organizzazioni sindacali specie di categorie limitrofe, ma in misura più contenuta, ed è sospinto da esigenze di rafforzamento più organizzativo che strategico. In realtà la tendenza procede in modo diseguale a seconda delle condizioni di contesto e degli obiettivi perseguiti dai vari tipi di associazioni. Si può rilevare che se la spinta al rafforzamento organizzativo è

relativamente diffusa, non altrettanto si verifica nelle tendenze all'accorpamento delle attività contrattuali che coinvolge più a fondo i rapporti di rappresentanza e gli obiettivi strategici delle organizzazioni.

È significativo che neppure le esigenze di consolidamento organizzativo e di rafforzamento politico che hanno portato alla configurazione di Rete Imprese Italia non si sono ancora espresse in un avvicinamento delle attività di rappresentanza contrattuale.

Anzi, nella contrattazione collettiva nazionale le tendenze all'accorpamento procedono alquanto lentamente e con non poche resistenze in senso contrario. Il caso più noto è quello della Fiat, ove l'azienda ha concordato un contratto proprio, ancorché definito di primo livello, dato il carattere della Fiat di azienda di settore (T. Treu, 2010, p. 267 ss.; G.P. Cella, 2011, p. 103 ss.). Ma una tendenza alla differenziazione contrattuale si riscontra anche in altri settori, attivata da aziende singole o associate in forme nuove, che si stanno staccando dal contratto collettivo nazionale di appartenenza, ritenuto non più rispondente alle proprie specificità. Così, ad esempio, nella categoria degli elettrici un gruppo di grandi aziende ha stipulato un accordo distinto dal contratto storico e analogamente è successo ad opera di aziende della grande distribuzione in polemica con il tradizionale contratto del commercio. Da notare che queste modifiche dell'assetto contrattuale sono tutte prese ad iniziativa delle aziende per lo più di grandi dimensioni, e in sostanza "subite" dai sindacati di categoria.

È un rovesciamento di ruoli che riflette il peso delle trasformazioni produttive e del mix settoriale che impatta direttamente sulle imprese di questi settori a cui il sindacato è chiamato a rispondere. Nei casi sopra citati l'iniziativa non arriva alla rottura della contrattazione nazionale come nel caso Fiat, ma

comunque ne segna un evidente indebolimento ad opera, anche qui, di aziende che premono per una maggiore rispondenza ai loro interessi. Queste sono ancora compatibili con lo schema nazionale, ma in realtà prevedono crescenti deleghe al secondo livello.

In ogni caso tali orientamenti verso una logica di settore confermano la presenza nel sistema di rappresentanze datoriali di spinte a nuove differenziazioni o frammentazioni. Queste sono in contrasto con l'obiettivo verso una semplificazione dell'attuale assetto della contrattazione nazionale (460 contratti secondo le stime), da tempo indicato da entrambe le parti, ma sostenuto soprattutto dalle confederazioni sindacali, evidentemente con poca efficacia. Il che conferma l'instabilità dell'attuale assetto contrattuale, al di là del ruolo baricentrico del sistema che gli viene formalmente riconosciuto. Più in generale segnala l'indebolimento di quella che è stata la funzione storica del contratto nazionale come strumento non solo di regolazione economica e normativa dei rapporti di lavoro, ma anche di coesione e di pacificazione sociale per aree (una volta) omogenee del sistema: una funzione attribuita tipicamente ai grandi corpi intermedi.

## 5. Le criticità del decentramento

La mutazione del sistema associativo e di rappresentanza contrattuale espressa dalle tendenze agli accorpamenti e alla ridefinizione degli ambiti contrattuali è ulteriormente sollecitata da una tendenza diversa, ma concomitante e solo apparentemente distonica, quella verso il decentramento. Si tratta di una tendenza che attraversa gran parte delle attività economiche e che si riflette su tutti gli attori coinvolti, non solo le organizzazioni rappresentative ma le stesse imprese.

La grandezza e l'impatto del fenomeno sono variamente apprezzabili nei diversi contesti nazionali, nel caso nostro a seconda dell'impianto storico delle relazioni industriali. Sono tanto più significativi nel sistema italiano e in quelli dei paesi europei continentali caratterizzati da forte centralizzazione.

Come si è visto le opportunità del decentramento organizzativo trovano un terreno propizio, ancorché non ancora tutto esplorato, nel mondo delle Pmi. Ma le iniziative del nuovo soggetto non potranno non coinvolgere la stessa Confindustria, spingendo ad aggiustamenti organizzativi e funzionali che ora sono appena in nuce (A. Pepe, 2011, p. 117; L. Bellardi, 2013, p. 264 ss.). Il processo di decentramento, se appare inevitabile, presenta aspetti critici in tutte le organizzazioni, sia per gli equilibri interni sia per le attività esterne. A proposito di Rete Imprese Italia già si è ricordato la potenziale contrattazione fra le opportunità che può presentare una maggiore aderenza ai bisogni delle loro diverse articolazioni territoriali e la richiesta degli associati di mantenere la difesa comune del contratto nazionale di categoria.

Questa contraddizione è irrisolta, sia all'interno della nuova organizzazione, dove le due istanze convivono, per ora sottorraccia, sia all'interno della Confindustria, dove hanno provocato tensioni difficilmente composte nella gestione della contrattazione sulle clausole di deroga.

Il decentramento contrattuale ha sempre presentato forti criticità particolarmente per il sindacato, anche se per motivi diversi e con esiti alterni a seconda dei periodi. Nelle fasi alte del ciclo

economico e pluralistico è stato sfruttato dalle stesse confederazioni per utilizzare la spinta rivendicativa della base al fine di ottenere risultati più "avanzati" nella contrattazione nazionale.

Ma al di là di queste variazioni, la primazia del contratto nazionale è tradizionalmente affermata anche dai sindacati più produttivisti come la Cisl, non solo come strumento per il raggiungimento di condizioni comuni di lavoro, ma per il suo valore di rappresentanza unificante degli interessi dei lavoratori. Per questo tutte le confederazioni, non solo la Cgil, hanno sempre richiesto di controllare dal centro, non solo le modalità del decentramento.

I fattori che stanno indebolendo la funzione del contratto nazionale come strumento di controllo della concorrenza, e quindi la sua utilità per il mondo delle imprese, segnano il punto di rottura più significativo degli equilibri del sistema di rappresentanza e delle relazioni industriali, come lo conosciamo in Italia. Tali fattori incidono direttamente sul sindacato, mettendo in crisi uno dei suoi caratteri funzionali e identitari; ma di riflesso riducono i motivi di compattezza e di rappresentatività anche del mondo delle imprese e quindi il peso delle loro associazioni rispetto al contesto sociale.

Questo elemento di rottura della coesione

associativa non opera solo nelle attività negoziali, perché i fattori storici che hanno ancorato al centro del sistema le organizzazioni delle due parti sociali si sono indeboliti anche nei rapporti con la politica e con le istituzioni. Sono emblematiche al riguardo le vicende della concertazione. I governi, non solo quello italiano, hanno mostrato di

***Gli iscritti ai sindacati italiani segnalano anzi qualche aumento del numero assoluto non solo fra i pensionati, ma anche fra i lavoratori attivi. Questa tendenza non ha peraltro frenato la diminuzione del tasso di sindacalizzazione.***

poter fare a meno del consenso delle parti sociali e del sindacato in specie, senza particolare danno. Anche chi ritiene che gli accordi di concertazione restino una opzione valida nei rapporti fra società e politica ritengono necessaria una profonda rimodulazione nei loro contenuti, non più concentrati sulla distribuzione delle risorse sempre più scarse e invece orientati a obiettivi di promozione dello sviluppo la cui attuazione resta affidata a dinamiche negoziali via via più decentrate a seconda dei contenuti (M. Carrieri, T. Treu, 2013, p. 49 ss.). Tali autori propongono inoltre l'adozione di strumenti di democrazia partecipativa in grado di aumentare il coinvolgimento dei lavoratori interessati, attenuando i rischi di centralizzazione decisionale che stanno appesantendo le grandi organizzazioni sindacali e alimentando reazioni di disaffezione dei lavoratori e dei cittadini non meno gravi di quelle che colpiscono i partiti e la politica.

È altrettanto significativo che le riflessioni autocritiche diffuse nelle associazioni sindacali, anche in quelle tradizionalmente più centraliste e inclini a contare sull'appoggio istituzionale all'attività del sindacato, sottolineino la necessità non solo di un riorientamento delle politiche ma di prestare maggiore attenzione alle istanze territoriali e aziendali, e agli strumenti partecipativi necessari per "parlare con la base" (P. Pirani, 2013, A. Genovesi, 2013; G. Roma, 2013). L'autocritica è alimentata dal fatto che tale base manifesta la disaffezione al sindacato non solo con la fuga dall'organizzazione ma votando partiti lontani da quelli storici della classe operaia.

D'altra parte tali indicazioni critiche sono tuttora aperte, non solo per le diverse posizioni delle varie confederazioni, ma perché i processi di decentramento organizzativo e negoziale, se risolvono alcuni problemi nei confronti della base, ne aprono altri, mettendo in discussione le risorse provenienti dai rapporti con le istituzioni e con i poteri pubblici, da

sempre particolarmente significativi per le nostre confederazioni, dedite alla rappresentanza generale e politica e non solo localistica corporativa dei lavoratori.

Questa tensione è presente anche nel mondo imprenditoriale italiano nella misura in cui esso ha sempre partecipato, a differenza di quello di altri paesi, di ambizioni "generaliste" e delle risorse istituzionali ad esso correlate. Tanto è vero che le associazioni imprenditoriali hanno sempre condiviso con il sindacato una diffusa presenza nelle istituzioni bilaterali competenti in aree importanti delle politiche pubbliche (dalla formazione, alla previdenza) e hanno partecipato, sia pure con posizioni differenziate, alle vicende concertative con i vari governi. Ma per i motivi strutturali già ricordati il mondo imprenditoriale, soprattutto nel caso delle grandi imprese, può far valere questi rapporti istituzionali con strumenti ulteriori rispetto all'azione organizzativa centralizzata. E in ogni caso ha meno bisogno di poggiare questi rapporti sulla base di solidarietà ideali, potendo mantenerli, come ha fatto spesso, su basi "utilitaristiche" o comunque contingenti.

## 6. La spinta verso i servizi

Le trasformazioni in atto nelle organizzazioni delle parti sociali non sono solo limitate agli accorpamenti e al decentramento, ma hanno profonde manifestazioni sul piano degli obiettivi e delle funzioni svolte.

La tendenza più rilevante consegue al già segnalato indebolirsi delle attività di contrattazione nazionale e di concertazione, cioè degli assi portanti del sistema di relazioni industriali, su cui si sono appoggiate principalmente le nostre strutture rappresentative storiche (S. Leonardi, 2011, p. 125 ss.).

Senonché le manifestazioni e le conseguenze di questa tendenza comune sono diverse per le rappresentanze delle imprese e del mondo del lavoro, perché, come si è visto, le prime, a differenza del sindacato, si sono sviluppate su una duplice linea di funzioni: quelle afferenti alla contrattazione e quelle variamente dirette alla assistenza tecnica, commerciale e amministrativa degli associati; cosicché la perdita di peso della funzione negoziale ha trovato aperta la strada a un possibile sviluppo e spostamento di risorse sulla seconda linea funzionale.

Una parziale ricollocazione di funzioni dalla attività contrattuale verso l'offerta di servizi ai lavoratori associati è da tempo in atto, anche all'interno del sindacato, non solo italiano. Questo orientamento è da sempre presente nelle organizzazioni sindacali dei pensionati, dove la funzione di servizio è diventata preponderante rispetto a quella negoziale. Questa ultima si è concentrata nella pressione verso il potere pubblico per ottenere benefici nelle materie del welfare, ove peraltro le possibilità di successo si sono progressivamente ridotte.

La modifica di funzioni nelle direzioni indicate è vissuta in modo diverso per le due contrapposte organizzazioni. Dall'interno del sindacato il crescente orientamento ad attività di servizi viene presentato e criticato come una vera e propria mutazione genetica, utile a garantire le risorse alla organizzazione, ma esposta al rischio di tradire la vocazione storica del sindacato di promuovere le condizioni di vita e di lavoro nei confronti delle controparti datoriali e del potere politico. La tendenza è da tempo denunciata non solo in Italia dagli osservatori più critici, ma vicini al sindacato, che rilevano amaramente come «da

organizzazioni la cui attività principale è di vendere servizi non si può pretendere che forniscano una visione del mondo» (W. Streeck, 1983, p. 97).

Nonostante queste differenze, lo spostamento del baricentro dell'attività verso i servizi ha profonde implicazioni nella connotazione e nel funzionamento complessivo anche delle rappresentanze imprenditoriali, in quanto anche esse, a differenza di associazioni di altri paesi, si sono sempre presentate come organizzazioni di rappresentanza sociale e non solo tecnica; e da questo carattere hanno tratto una fonte di legittimazione e di autorevolezza verso la pubblica opinione e verso gli stessi associati, come provano le ripetute prese di posizione in campo

politico fino al *Manifesto per l'Italia* (L. Mattina, 2011, p. 97 ss.; S. Zan, 2011, p. 55 ss.; L. Bellardi, 2013, p. 248 ss.; R. Carisano, P. Garonna, 2006, p. 61 ss.).

La rilevanza di questa trasformazione è sottolineata

dalle analisi recenti che segnalano il mutamento qualitativo del fatto che la offerta di servizi da incentivo selettivo all'adesione si sta trasformando in obiettivo fondante delle organizzazioni datoriali (L. Mattina, 2011, p. 112, ss.).

Al riguardo, queste organizzazioni possono contare su risorse rilevanti ancora più dei sindacati, per la capacità di fornire una gamma di servizi e di competenze sempre più importanti per la vita delle imprese in un mondo altamente concorrenziale, e perché possono far leva su un serbatoio di conoscenze accumulate negli anni relativo non solo ad aspetti economici e tecnici ma anche al complesso normativo in continua evoluzione, che condiziona tutti i rapporti produttivi e civili (S. Zan, 2011, p. 58 ss.).

***Il futuro della contrattazione collettiva rimane un punto critico non solo per il sindacato ma per le stesse organizzazioni padronali.***

Per altro verso anche per le organizzazioni padronali tale spostamento di funzioni, accelerato dalla fine del collateralismo politico, cambia la natura del rapporto con le aziende aderenti per le quali l'impegno maggiore o esclusivo è divenuto il pagamento della quota associativa, con richieste sempre meno significative di partecipare attivamente alle iniziative dell'organizzazione.

Un simile rapporto, via via più secolarizzato e svincolato da implicazioni normative, ne ha altre non prive di aspetti problematici. Per un verso impegna le organizzazioni a diversificare l'offerta di servizi, che diventa un essenziale fattore di competizione per le imprese, e a ricercare soluzioni organizzative per abbattere i costi e migliorare i servizi. D'altra parte indebolisce gli incentivi alla partecipazione e i legami identitari che costituiscono un punto di forza anche per le associazioni imprenditoriali e per la loro immagine nel paese. Non a caso la disaffezione diffusa nei confronti delle istituzioni rappresentative si è estesa da quelle pubbliche a quelle private e non sta risparmiando neppure le imprese. La capacità di aggregazione identitaria e di sostegno alla partecipazione sociale è un obiettivo sempre presente nella storia italiana di queste organizzazioni, non solo dei sindacati, ma anche delle associazioni imprenditoriali. Tale rischio è segnalato da molti (L. Mattina, 2011, p. 106 ss.; S. Leonardi, 2011, p.127 ss.).

Anche queste associazioni, come si diceva, hanno sempre evitato di svolgere un ruolo solo tecnico o di mero *think tank* lobbistico, aspirando a operare per la rappresentanza di interessi generali e ad agire sul piano delle riforme, con una influenza esterna o anche con presenze dirette di loro rappresentanti in politica.

Il collateralismo con la politica e con i partiti è stata una costante nelle vicende dell'associazionismo datoriale e sindacale, come e forse più che per altre

rappresentanze sociali, nonostante i tentativi di acquisire margini di autonomia (S. Zan, 2011, p. 220 ss.; L. Mattina, 2010, cap. V; R. Lizzi, 2011, p. 179 ss.).

## 7. Un quadro contraddittorio

Il quadro attuale presenta tratti contraddittori. Da una parte si segnalano momenti di protagonismo e di proposta politica da parte del mondo datoriale, come emblemizzato dal *Manifesto delle imprese*, inviato al governo a fine settembre 2011 dalle cinque principali associazioni di rappresentanza. Tale iniziativa, spinta dall'urgenza della crisi, è inedita per la sua compattezza, per la ampiezza delle proposte nonché per i contenuti di critica rispetto all'operato del governo, che contrasta con prassi storiche di posizioni accomodanti o di favore esplicito per gli esecutivi in carica.

Peraltro non è chiaro se e quanto questa iniziativa avrà prospettive di consolidamento temporale durante e oltre la crisi. Questa novità deve valutarsi nel contesto delle evoluzioni recenti delle stesse rappresentanze, che sono largamente comuni al movimento sindacale: perdita di rilievo delle attività negoziali nazionali, decentramento contrattuale e organizzativo, frammentazione delle strutture e ripiegamento sui servizi.

Sono tutte tendenze che non favoriscono la compattezza e l'autorevolezza politica delle associazioni, di quelle imprenditoriali, come e forse più ancora che del sindacato.

È noto d'altra parte che le vicende delle confederazioni sindacali degli ultimi anni hanno registrato più momenti di rottura che di unità e che queste difficoltà unitarie sono state non poco influenzate dagli assetti del quadro politico, pure

fortemente conflittuale, che ha messo a dura prova la fragile autonomia sindacale, se non fatto riemergere tentazioni ed episodi di collateralismo. Le recenti prove di unità su temi interni, come le regole della rappresentanza, e generali come le proposte di "patto sociale" per la competitività e la crescita sono un segnale positivo in controtendenza (F. Liso, in Carrieri-Treu, 2013, p. 293 ss.). Anche qui peraltro occorrerà verificare se la crisi in corso rafforzerà questi tentativi o se invece le scelte del governo necessarie a superarla apriranno vecchi e nuovi contrasti fra confederazioni. I momenti di crisi e di convergenza politica in nome dell'unità nazionale hanno propiziato in passato soluzioni unitarie di grande responsabilità sociale, dal 1977 al 1993, per segnare due momenti topici. La crisi attuale non è meno grave, di quelle anzi è la più lunga e acuta della storia d'Italia. Il quadro politico è diverso da quello di allora; non presenta segni univoci di stabilità e di convergenza. Il governo tecnico di Monti ha rappresentato solo una tregua temporanea fra gli opposti schieramenti; e quello attuale presieduto da Letta è più un esperimento di coabitazione necessitata che di vera unità nazionale.

L'emergenza economico-sociale e la precarietà del governo rappresentano condizioni normalmente ritenute propizie per il formarsi di intese fra le parti sui temi di comune interesse, sia pure diverse e meno ambiziose dei grandi patti sociali del passato. E si intravedono segnali in tale direzione. Ma le condizioni complessive delle rappresentanze degli interessi, di entrambe le parti, sia pur per motivi diversi, non sono favorevoli a sostenere il difficile percorso di simili intese, perché segnalano una debolezza proprio nella capacità di interlocuzione pubblica.

Resta da vedere se questa debolezza potrà trovare sostegno o compensazione in una iniziativa di governo.

Non sarebbe la prima volta. Anzi, le espressioni più efficaci dell'azione rappresentativa dei corpi intermedi sul piano generale si sono verificate con la partecipazione attiva dell'esecutivo, all'insegna di un'integrazione reciproca.

La riflessione qui condotta sul ruolo rappresentativo e politico delle maggiori organizzazioni delle parti sociali forniscono indicazioni incerte, e non solo per i limiti di questa breve analisi. La sostanziale tenuta associativa e organizzativa di queste organizzazioni rappresenta un elemento di forza e di stabilità, tanto più significativo, e in parte sorprendente, nell'attuale contesto di crisi economica e sociale. Meno certi sono altri elementi del sistema associativo: non è sicuro se e quanto questo possa resistere agli elementi che stanno erodendo le basi su cui si è costituita l'autorevolezza di tali organizzazioni che poggia sulla loro capacità di rappresentanza delle Relazioni Industriali e nelle politiche del lavoro: non solo per i sindacati ma anche per le associazioni imprenditoriali.

Il fatto che le risorse associative e istituzionali si siano differenziate per entrambe le parti sociali può far ritenere che la salute degli attori collettivi sia in certa misura meno precaria di quella delle Relazioni Industriali (G.P. Cella, 2012, p. 30 ss.). Ma non può nascondere che esista una indipendenza strutturale fra il sistema delle relazioni e gli attori che ne sono parte. Le risorse istituzionali, che alimentano l'influenza dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali, sono in buona misura dipendenti dalla loro capacità di mobilitazione e di azione sul piano delle relazioni collettive (M. Carrieri, T. Treu, 2013, p. 103 ss.).

D'altra parte le analisi comparate confermano che anche i sindacati ben protetti dalle istituzioni sono al sicuro dalla talpa dell'erosione.

La tendenza delle istituzioni e dei governi a delegare parte di funzioni normative alla regolazione

dei gruppi si è consolidata, ed è destinata a persistere in quanto le loro rappresentanze di vertice garantiscono la efficacia delle regole concordate.

Le analisi più attente sulle dinamiche di queste organizzazioni ritengono sempre meno fondata la contrapposizione fra le due logiche: quella del sostegno istituzionale e quella della rivitalizzazione associativa. Riflessioni simili sono più frequenti in relazione ai sindacati, ma sono riferibili in larga misura anche al mondo imprenditoriale.

Le organizzazioni che rappresentano di meno sono destinate a contare di meno sia nella regolazione collettiva, sia nei rapporti con i poteri pubblici. D'altra parte il potenziamento delle funzioni di servizio, se può essere utile come incentivo selettivo all'adesione di singoli, non garantisce di per sé efficacia e compattezza nel conseguimento degli obiettivi comuni. Può anzi indebolire gli incentivi alla partecipazione non solo per i lavoratori – specie quelli di nuova generazione – ma all'interno stesso del mondo imprenditoriale.

#### **8. La ricerca di nuovi ambiti per il sindacato**

Per questo chi si interroga con preoccupazione sul futuro delle rappresentanze sociali sottolinea come essa dipenda dalle loro capacità di reazione sull'intero spettro delle sfide poste dalle trasformazioni in atto. Anzitutto dalla disponibilità a innovazioni organizzative e funzionali più radicali di quelle avviate finora. Ma anche da un riposizionamento strategico riguardante gli obiettivi prioritari da perseguire, e ancora più a fondo dalla ricerca di nuove identità e di

*Nessuno dei recinti tradizionali è più autosufficiente né sicuro; come si vede nella fragilità delle rappresentanze politiche all'interno stesso dei propri recinti storici, ad esempio l'Emilia per i partiti di sinistra.*

nuove alleanze. La questione è vitale per il sindacato, per il quale la differenziazione del lavoro ha cambiato progressivamente la base storica di aggregazione e di identità, cioè l'operaio dell'industria, e sta erodendo lo stesso bacino tradizionale dei dipendenti pubblici o parapubblici.

Sulle scelte possibili esistono più ipotesi che indicazioni sperimentate. Le possibilità di sostituire o allargare questa base di aggregazione appaiono tutte difficilmente praticabili. Non a caso sono finora quasi solo esplorate in sede teorica. È incerta la prospettiva di far leva sui nuovi soggetti, cioè sui lavoratori altamente professionalizzati a crescente autonomia della società terziaria, fino ai *knowledge workers* (M. Regini, 2012, p. 35 ss.), anche ricorrendo a modelli di azione più vicini a quelli dei sindacati professionali e di mestiere propri delle origini che alle campagne di massa del sindacalismo industriale (G.P. Cella, 2007). Non è sicuro quale sia la dinamica della diffusione e quindi il peso quantitativo di questi lavoratori, specie nel contesto italiano, ove le professionalità medio-alte stentano a svilupparsi, come avviene in altri paesi, a conferma di una debolezza strutturale della nostra economia.

Per altro verso, i caratteri di questi lavoratori li rendono scarsamente interessati agli interventi di regolazione del sindacato e a proposte che appaiono loro sempre più anacronistiche (P. Sestito, 2012, p. 98).

D'altra parte, anche le pratiche d'azione e di organizzazione che intendono far leva sulla identità professionale dei nuovi lavoratori, se possono essere appropriate per gruppi fortemente consapevoli di tale identità e che, per la loro educazione e posizione professionale, possono esercitare forme significative di

controllo sul mercato del lavoro o su segmenti di questo (come facevano le *craft unions* delle origini), difficilmente sono applicabili con successo a quei lavoratori precari e parasubordinati provvisti di qualificazione incerta e di ancora più debole autonomia contrattuale sul mercato.

Il controllo di gruppo sull'offerta del proprio lavoro e sulle condizioni di contratto, tipico del sindacalismo professionale, richiede un alto grado di coesione e di capacità di azione collettiva, che sono precisamente gli elementi messi in discussione dall'indebolirsi dei legami di solidarietà e dall'allentarsi del tessuto sociale indotti dalla cosiddetta modernità.

Non a caso i tentativi delle maggiori confederazioni di allargare il loro ambito associativo ai vari tipi di lavoratori non standard, anche con organizzazioni "specializzate", hanno prodotto finora risultati deludenti, perché hanno incontrato forti ostacoli strutturali, a cominciare dalla precarietà dei rapporti di questi lavoratori con il mondo del lavoro, che spesso si accompagna con un vissuto personale lontano da quello delle generazioni che hanno fatto il sindacato e che ancora sono prevalenti negli organismi e nella vita associativa. Le distanze tra vecchi e nuovi soggetti attivi nella società contemporanea sono tali, secondo alcuni autori, che renderebbero sempre più remota la possibilità di aggregarli sulla base di comuni interessi economici e occupazionali. Per tale motivo l'attenzione del sindacato dovrebbe andare oltre gli ambiti frequentati nel Novecento e rivolgersi a organizzazioni rappresentative di interessi diversi da quelli economici lavoristici, originati dal di fuori dei luoghi di lavoro e radicati in identità personali e sociali di razza, sesso, etnia, disabilità, orientamento sessuale, e lontane da quelle su cui hanno fatto leva i sindacati del Novecento (M. Piore-S. Safford, 2006).

Ma simili suggestioni teoriche, provenienti da oltreoceano, prospettano una perdita di senso del

lavoro nella nostra società, che non trova riscontro (almeno) nel contesto europeo. Anzi, una recente indagine, nel confermare la pluralità delle motivazioni dei lavoratori, sottolinea come queste si basino ancora prevalentemente sulla esperienza delle condizioni di lavoro e per altro verso sulla capacità del sindacato di tutelare tali condizioni (M. Carrieri, 2011, cap. V).

Del resto, uno spostamento di asse così radicale non è ritenuto praticabile in questi termini neppure dai sostenitori dell'*Union Renewal* (T. Treu, 2011, p. 158 ss.). D'altra parte le possibilità che il sindacato consolidi alleanze con le nuove formazioni sociali e identitarie sopra ricordate si presenta problematica, perché i criteri informativi di queste sono eterogenei rispetto a quelli propri dell'azione sindacale e per la distanza dei tradizionali orientamenti sindacali rispetto alle istanze espresse da questi nuovi gruppi.

### **9. Un riposizionamento delle associazioni imprenditoriali?**

Le trasformazioni delle strutture economiche propongono anche al mondo imprenditoriale un riesame delle proprie capacità rappresentative, in termini non meno critici che per il sindacato. Le criticità più evidenti riguardano il rapporto del tradizionale fulcro organizzativo industriale che gli imprenditori condividono col sindacato, con il mondo variegato delle piccole e piccolissime imprese, del lavoro autonomo e professionale, quest'ultimo via via più contiguo con quello del lavoro subordinato o economicamente dipendente.

I legami rappresentativi deboli, che sono stati finora sufficienti a tenere insieme queste realtà nel contesto di economie nazionali stabili, appaiono sempre più inadeguati a sostenerle nell'incerta economia globale. Né è sufficiente puntare su forme di

specializzazione e aggregazione organizzative, quale è Rete Imprese Italia, che incontrano tuttora le resistenze individualistiche dei soggetti interessati. Le innovazioni di cui si è dato conto si possono sostenere solo se poggiano sulla capacità di rappresentare senza mediazioni di altre organizzazioni e delle lobby politiche gli interessi dei piccoli imprenditori, non solo in campi tradizionali, ma verso interlocutori nuovi come il sistema creditizio e finanziario e su dimensioni sovranazionali ampie e a forte intensità competitiva.

Un test inedito di rappresentanza si presenta anche nei confronti delle istituzioni locali. Non si tratta solo di intensificare le interlocuzioni con queste per sostenere le tendenze verso il decentramento, ma di andare oltre le forme tradizionali di intermediazione, di lobby episodica o di "patronage" per singole iniziative (L. Mattina, 2011, p. 111).

La direzione da perseguire appena esplorata è di incidere più direttamente e stabilmente sulla vasta gamma delle politiche locali, orientandole rispetto agli interessi dei propri associati e agli interessi delle varie comunità territoriali.

Le implicazioni più ampie di simile ridefinizione degli obiettivi del mondo imprenditoriale intercettano il tema della responsabilità sociale dell'impresa: quella esercitata verso il complesso degli *stakeholders*, nella varietà dei loro interessi e dei "rischi" cui sono esposti. Il tema è affrontato finora prevalentemente dalle singole imprese, per lo più medio-grandi, con soluzioni varie, non prive di ambivalenze. Un impegno delle associazioni su tale versante, che per ora non si intravede, potrebbe avere una portata innovativa rilevante nelle aree critiche della rappresentanza datoriale: aumentando le possibilità di avvicinare le loro attività alle istanze dei territori e delle comunità locali e di contrastare le spinte alla corporativizzazione degli interessi e alla

disaffezione associativa, e in generale rafforzando l'immagine e la legittimizzazione sociale delle imprese, in Italia più che altrove, minacciata da critiche non tutte infondate o ideologiche.

Un riposizionamento strategico altrettanto urgente sarebbe richiesto alle rappresentanze degli imprenditori nei confronti del mondo delle professioni, anch'esso sempre più diversificato e socialmente rilevante.

Lo sviluppo delle professioni, che hanno occupato aree crescenti dell'economia terziarizzata, spesso a ridosso delle imprese e comunque cruciali per la loro attività e per il successo di queste, richiede rapporti più intensi e più diretti di quelli tradizionalmente mantenuti nei confronti delle professioni liberali storiche, che erano di mero scambio di consulenze e di servizio. Ma anche qui, come avviene per il sindacato nei confronti dei nuovi lavori, la interlocuzione delle imprese con il mondo delle professioni postula un cambiamento di obiettivi, di offerta rappresentativa, e persino di linguaggio. È un terreno non ancora esplorato, perché segnato da esigenze nuove, di cui sono poco consapevoli gli stessi interessati. Ma appare ricco di opportunità, se prima di ricercare interessi convergenti si affrontano senza preclusioni i motivi di possibile diffidenza reciproca e di competizione. L'esperienza e la solidità delle associazioni imprenditoriali possono essere utili non solo nel sostenere le istanze delle nuove professioni nei confronti degli interlocutori politici e degli altri gruppi sociali consolidati, ma anche nel configurare occasioni di collaborazione su singole *issues* di comune interesse. Queste occasioni potrebbero porre le basi per alleanze più consistenti, che rafforzerebbero con nuovi stimoli la vita associativa, l'autorevolezza delle organizzazioni imprenditoriali e, per altro verso, sosterrrebbero le diverse aree professionali nella ricerca appena avviata di qualche forma di rappresentanza comune.

La ricerca di nuove identità e di nuove forme rappresentative qui ipotizzata si deve condurre, come si diceva, in terreni inesplorati. Ma la bussola e le spinte per tale ricerca non possono che venire dall'interno stesso dei gruppi e dei soggetti che li compongono. Vanno accompagnate dalla disponibilità degli stessi soggetti ad andare al di là dei confini tradizionali della loro rappresentanza. Perché nessuno dei recinti tradizionali è più autosufficiente né sicuro; come si vede nella fragilità delle rappresentanze politiche all'interno stesso dei propri recinti storici, ad esempio l'Emilia per i partiti di sinistra (A. Polito, 2013, p. 10). Il sostegno e le indicazioni provenienti dalle istituzioni possono essere ancora importanti. Ma non è detto che possano avere lo stesso peso esercitato nel secolo scorso, perché anche le istituzioni nazionali e la politica che le regge sono indebolite dalle medesime trasformazioni che pervadono la società e le sue espressioni organizzate.

### 10. Un debole europeismo

La crisi della politica presenta gravità diverse nei vari paesi in dipendenza della loro storia e delle loro reazioni alle sfide comuni: inutile ricordare la drammaticità della situazione italiana.

Ma la debolezza delle istituzioni nazionali ha le radici strutturali nel procedere della globalizzazione che ha allargato il campo di gioco economico e sociale oltre i confini delle politiche e delle istituzioni dello Stato-nazione. Questo processo, che è irreversibile, fa venir meno quella che è stata in Europa una "stampella" dello sviluppo delle rappresentanze delle parti sociali. Se questo è vero le rappresentanze sociali per continuare a giocare devono misurarsi sempre più su dimensioni sovranazionali (L. Lanzalaco, 2006, p. 27), nel caso nostro anzitutto sul terreno europeo.

Le difficoltà che stanno rallentando il processo di costruzione comunitaria sono particolarmente gravi proprio nelle materie economiche e sociali, dove operano i gruppi intermedi e in particolare le rappresentanze del lavoro e delle imprese. Cioè è ancora incerto se e quanto le istituzioni comunitarie possono offrire un sostegno all'attività di questi gruppi. Le varie manifestazioni della cd. Europa sociale, compresa da ultimo la sanzione dei diritti sociali fondamentali nella Carta dei diritti, sono più significative nel confermare uno dei principi storici su cui si sono costruite le democrazie sociali del Novecento, che nel darvi seguito in politiche comuni. Lo conferma la sostanziale assenza di interventi comunitari di sostegno alle relazioni industriali, che sono ancora il centro delle attività di rappresentanza di sindacati e associazioni imprenditoriali (T. Treu, 2013).

D'altra parte anche l'europeismo di queste organizzazioni è più proclamato che perseguito; prova ne sia la riluttanza delle organizzazioni nazionali di entrambe le parti a delegare poteri ai loro organismi rappresentativi comunitari, sia nelle materie di oggetto di negoziazione bilaterale, sia nel rapporto con le istituzioni europee. Se questo si può spiegare per le associazioni imprenditoriali, da sempre contrarie a qualsiasi rafforzamento degli interventi europei di sostegno alle relazioni industriali, lo è meno per i sindacati dei lavoratori. Le resistenze ad allargare le competenze dell'Unione in questa materia riflettono l'impostazione autonomistica di molti sindacati nazionali, originata nel tempo del sindacalismo in ascesa, ma sempre più irrealistica nel contesto attuale.

### 11. Nodi non risolti

Le riflessioni fin qui svolte offrono segnali non rassicuranti sullo stato di salute delle organizzazioni

delle parti sociali. Non si prospettano rischi di crollo verticale, sia perché entrambe le parti stanno cercando di reagire o di adattarsi alle sfide di un contesto sfavorevole, sia perché nelle società di capitalismo democratico, in particolare europeo, non si sono verificati finora attacchi diretti all'esistenza di queste organizzazioni; neppure al sindacato dei lavoratori che pure è visto da alcune forze politiche, non solo di liberismo estremo, come un ostacolo per lo sviluppo dell'economia. Sono viceversa presenti fattori non contingenti che stanno erodendo le basi sociali e politico-culturali che hanno sostenuto le varie forme di enti intermedi istituite nel XX secolo, e in particolare le grandi organizzazioni delle parti sociali.

Si è visto come questi fattori abbiano avuto manifestazioni diverse nel caso dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali. Qui vorrei sottolineare alcune implicazioni comuni per il destino di entrambe le organizzazioni e per il loro ruolo nella società. Queste organizzazioni vivono da qualche tempo, anche prima della attuale crisi, in una situazione di equilibrio instabile e di incertezza sistemica: da una parte per la precarietà dei loro rapporti con una base a rischio di disaffezione e per altro verso per il venir meno dei sostegni provenienti da un contesto politico-istituzionale indifferente se non ostile, anche se paradossalmente sempre rilevante. La crisi mondiale degli ultimi anni ha solo aggravato gli elementi di precarietà e di discontinuità col passato.

Per altro verso, questi fattori di incertezza sono acuiti dalla crisi, per certi aspetti parallela, che ha investito i partiti politici, l'altra grande organizzazione di rappresentanza con cui le organizzazioni sociali italiane hanno sempre avuto rapporti stretti, ancorché di segno diverso fra loro. Incertezza e "solitudine" mi sembrano caratteri comuni alla vita attuale delle grandi organizzazioni sociali e civili. Non mi

sembrano invece apprezzabili allo stato né fattori che indichino un loro rinascimento, vagheggiato soprattutto dai più fiduciosi sostenitori del sindacato, né tanto meno la possibilità che le rappresentanze sociali ritrovino una spinta tale da poter tornare a svolgere un ruolo aggregante generale in supplenza della politica (P. Feltrin, 2011, p. 73).

È invece possibile che la situazione di incertezza sia destinata a protrarsi nel tempo. I tentativi di reazione messi in atto dall'interno delle varie organizzazioni sono stati utili a permettere un loro "galleggiamento", ma non garantiscono neppure l'arresto del declino. Anche perché hanno lasciato aperte opzioni di fondo riguardanti il loro futuro, a cominciare dalla scelta relativa agli obiettivi e alle funzioni su cui concentrare le risorse organizzative e strategiche delle organizzazioni. Tali opzioni sono variamente indicate, ma riguardano in sostanza l'alternativa fra due orientamenti: l'accentuazione delle funzioni di rappresentanza degli associati nelle relazioni di mercato, attraverso l'azione contrattuale e di Relazioni Industriali nonché con l'offerta di servizi; e d'altra parte l'enfasi sui rapporti con le istituzioni pubbliche e sulle azioni di rappresentanza generale; ovvero l'equilibrio fra le due logiche organizzative, quella dell'influenza e quella della *membership*. (S. Zan, 2011, p. 185 ss.; P. Feltrin, 2011, p. 227 ss.).

Come si è visto, l'indebolirsi del sistema di contrattazione nazionale è un elemento che può indurre soprattutto associazioni imprenditoriali a disinvestire nelle funzioni sindacali, privilegiando quelle di servizio. Ma neppure qui si tratta di scelte univoche; e per altro verso l'azione nei confronti delle istituzioni, guidata dalla logica dell'influenza, continua ad essere presente anche al di là dei variabili rapporti con i governi centrali, soprattutto al livello territoriale che ha particolare importanza operativa (P. Feltrin, 2011, p. 72).

Nel sindacato il bilanciamento fra queste diverse aree di azione è sempre stato difficile, anche per le diverse inclinazioni delle maggiori confederazioni, in particolare fra Cisl e Uil, tradizionalmente orientate a privilegiare l'attività contrattuale e ora di servizio e la Cgil, più attratta se non dall'azione politica tradizionale, dal modello cd. della *social coalition* (T. Treu, 2010, 168). In realtà il sindacato italiano non sembra interessato a scegliere, o non è in grado di farlo, e tende a combinare le diverse direzioni di iniziativa. Forse la complessità delle sollecitazioni provenienti dagli associati e delle istituzioni rende inevitabile o persino necessaria una tale combinazione. Ma non basta giustapporre diverse attività svolte nei modi tradizionali, perché ognuna di queste – tutela contrattuale dagli associati, offerta di servizi, rappresentanza politica – risponde a logiche diverse, tutte influenzate e rese problematiche dal nuovo contesto. Una buona miscela garantisce il successo delle associazioni ed effetti positivi nel contesto sociale; un cattivo minestrone di ingredienti male assortiti rischia di trascinare l'associazione nella stagnazione corporativa e la società nel declino e nella sfiducia collettiva (P. Feltrin, 2011, p. 75). Un'ulteriore opzione strategica di grande importanza che si presenta a entrambe le organizzazioni riguarda la proiezione sovranazionale delle loro attività sia contrattuali sia di rappresentanza politica ed economica. La importanza di questo problema per sindacati e imprese è evidente per la tendenza ormai dominante della dimensione europea in tutte le scelte economiche e sociali del nostro paese. La sua criticità consiste nel fatto che i sindacati e le associazioni imprenditoriali non solo non hanno elaborato al riguardo scelte definite, ma non le hanno neppure messe al centro della loro agenda organizzativa e politica, come meriterebbero.

Le opzioni relative a questi orientamenti strategici delle associazioni richiamano e influenzano

scelte più specifiche, ma non meno rilevanti, di cui abbiamo accennato: anzitutto quelle relative all'ambito degli interessi e soggetti da aggregare, più o meno ampi, e delle alleanze; poi le opzioni riguardanti la struttura organizzativa delle varie entità, l'equilibrio fra centralizzazione e decentramento, le forme della democrazia e della partecipazione interna; ma anche le forme e i costi delle varie strutture e della dirigenza. Il tema dei costi e della burocrazia interna delle organizzazioni è stato a lungo trascurato, e anzi spesso nascosto all'attenzione esterna, ma è ora portato alla luce da una pressione dell'opinione pubblica, che investe anzitutto le strutture politiche ma non risparmia quelle associative.

Il tema della partecipazione è da sempre presente nel dibattito sindacale, anche se spesso più declamato che praticato, e sta riacquistando anche esso una nuova urgenza sotto la spinta delle pressioni esterne e della concorrenza di altri gruppi e formazioni spontanee.

## 12. Perdita di capacità innovativa

Su questi aspetti le organizzazioni di rappresentanza di entrambe le parti hanno posto in essere iniziative di riforma di varia portata, come emerge dalle analisi specifiche in argomento. Ma resta il dubbio se queste modifiche non siano troppo lente, e solo adattive, a fronte della radicalità del cambiamento del contesto e delle discontinuità rilevate nella stessa vita interna delle associazioni, tanto più che le decisioni assunte non riescono a sciogliere i dilemmi strategici di maggior peso sopra indicati<sup>4</sup>.

Le questioni qui presentate confermano come le associazioni di rappresentanza siano di fronte a scelte decisive per il loro ruolo e per la società in cui operano.

Anche le valutazioni più ottimistiche sulla capacità di tenuta di tali organizzazioni che

sottolineano come il mantenimento della loro rappresentatività (almeno dei nuclei centrali) abbia contribuito a frenare le spinte centrifughe alla frammentazione (S. Zan, 2011, p. 58; P. Feltrin, 2011, p.76) presenti nelle nostre società non possono nascondere l'inquietudine per il loro futuro e per la loro sopravvivenza, nonché per la capacità di assumere funzioni nuove che giustifichino la loro esistenza nel contesto presente così diverso da quello in cui sono nate. In passato entrambe queste organizzazioni, in modo diverso sindacato e mondo imprenditoriale, hanno avuto un ruolo decisivo non solo nella difesa degli interessi dei rappresentati, ma nell'innovazione economica e sociale, contribuendo per questa via alla coesione del paese. Aggiustamenti organizzativi al margine, se possono sostenere una certa capacità di tenuta e ritardare il declino, non basterebbero a garantire un simile ruolo di innovazione (P. Feltrin, 2011, p. 76).

In un contesto economico-sociale ad alta innovazione seguire una linea di semplice adattamento contribuirebbe ad avallare l'immagine diffusa nell'opinione pubblica, e talora dilatata ad arte dai movimenti populistici, che queste organizzazioni sono divenute fattori di conservazione di un sistema inefficiente e ingiusto. O comunque indicherebbe che stanno cambiando natura: il sindacato chiuso nella tutela di gruppi sempre più ristretti di insider e le associazioni imprenditoriali trasformate in "comitati" di affari.

Nelle condizioni di incertezza in cui operano tutte le organizzazioni possono essere praticabili solo risposte provvisorie, da verificare in itinere, ma non rinunciando ad affrontare le questioni cruciali e dimostrando nei fatti la volontà di risolverle.

La posta in gioco è di grande rilevanza, almeno per chi ritiene che la vitalità e la qualità delle democrazie contemporanee possano ancora giovare di

organizzazioni rappresentative delle istanze sociali e civili nei confronti dei governi, capaci di allargare le opportunità dei cittadini e dei lavoratori e di contribuire apertamente ma responsabilmente alle scelte di interesse generale.

### **Riferimenti bibliografici**

M. Carrieri-T. Treu (a cura), 2013, *Verso nuove relazioni industriali*, il Mulino, Astrid, Bologna, 2013.

T. Treu, *Il sindacato nel mondo che cambia: dalla forza del secolo scorso alle criticità odierne*, Rivista «Arel», 1/2011, p. 153 ss.

L. Bellardi, *Il sistema di rappresentanza e la struttura della contrattazione collettiva*, in Carrieri-Treu, 2013, p. 241 ss.

W. Streeck, *Between pluralism and corporatism, German Business Associations and the State*, «Journal of Public Policy», 1983, pp. 265-284.

L. Mattina, *I gruppi di interesse*, 2010, Bologna, il Mulino.

L. Mattina, *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia*, in «Quaderni rassegna sindacale», n. 4, 2011, p. 91 ss.

P. Feltrin, *Interessi in gioco, organizzazione, rappresentanza, pressione: tre volti della politica degli interessi*, «Quaderni rassegna sindacale», 2011, p. 227 ss.

P. Feltrin, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in «Quaderni rassegna sindacale», n. 4, 2011, p. 67.

P. Feltrin-A. Mamprin, *La misurazione della rappresentatività delle associazioni imprenditoriali: problemi e metodi*, in Carrieri-Treu, 2003, p. 367 ss.

S. Zan, *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali in Italia*, in Quaderni rassegna sindacale, 2011, p. 47ss.

S. Zan, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, in «Quaderni rassegna sindacale», 2011, p. 185 ss.

P. Feltrin, S. Zan, *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in Quaderni rassegna sindacale, 2011, p. 147 ss.

M. Carrieri, *La regolazione del lavoro*, Ediesse, Roma, 2011, cap. V.

S. Leonardi, *Fusioni organizzative e associazionismo datoriale. quali riflessi sul sistema contrattuale*, in «Quaderni rassegna sindacale», 2011, p. 125 ss.

A. Pepe, *Le traiettorie storiche della Confindustria e i nuovi dilemmi*, in «Quaderni rassegna sindacale», 2011, p. 117 ss.

L. Lanzalaco, *Le associazioni imprenditoriali fra eredità storica e sfide del futuro*, in «Diritto delle Relazioni Industriali» (DRI), 2006, p. 23 ss.

R. Carisano, P. Garonna, *La transizione del sistema della rappresentanza imprenditoriale. declino o rinascita del "modello italiano"?*, in «Diritto delle Relazioni Industriali» (DRI), 2006, p. 57 ss.

D. Di Vico, *Oggi assemblea di Rete Imprese Italia: un piccolo bilancio dei primi tre anni*, «Corriere della Sera», 9 maggio 2013, p. 40.

F. Liso, *L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla contrattazione collettiva di prossimità*, in Carrieri-Treu, 2013, p. 293 ss.

M. Castro, *La rappresentanza non è agonizzante ma va ripensata*, <www.ildiariodellavoro.it>, 29.4.2013.

A. Riello, *Paghiamo tutti lo scollamento tra il palazzo e la gente*, <www.ildiariodellavoro.it>, 29.4.2013.

P. Pirani, *Torniamo alle origini*, <www.ildiariodellavoro.it>, 29.4.2013

A. Genovesi, *Il sindacato è ancora credibile, ma occorrono unità e innovazione*, <www.ildiariodellavoro.it>, 29.4.2013.

G. Roma, *Servirebbero nuovi valori, ma il processo è sclerotico*, <www.ildiariodellavoro.it>, 29.4.2013.

T. Treu, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, di prossima pubblicazione su «Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali» (GDLRI), 2013.

M. Piore, S. Safford, *Changing regimes of workplace governance. Shifting axes of social mobilization and the challenge to Industrial Relations*, in «Ind. Rel.», 2006, n. 3.

A. Polito, *Il PD non sa cosa è successo nelle urne elettorali*, «Corriere della Sera», 7 maggio 2013, p. 10.

Numeri monografici sulla "vicenda Fiat" di LD, 2011, n. 2; GDLRI, 2011, n. 1 e n. 2.

### Note

<sup>1</sup> Uso questo termine in senso lato: i termini usati per individuare i vari gruppi sono diversi, cfr. in generale L. Mattina, *I gruppi di interesse*, il Mulino, 2010, cap. 1.

<sup>2</sup> Cfr. per una significativa eccezione gli scritti raccolti nel n. 4 di «Quaderni rassegna sindacale», 2011, p. 43 ss., di P. Feltrin, S. Zan, L. Mattina, A. Pepe, S. Leonardi e L. Bellardi, 2013, p. 241 ss.

<sup>3</sup> Vedi il sondaggio della Banca d'Italia riportato da P. Sestito, 2012, pag. 95.

<sup>4</sup> L. Lanzalaco, *Le associazioni imprenditoriali*, cit., p. 31 ss. che ritiene inadeguati i processi di microadattamento organizzativo a smentire le prognosi infauste sulle sorti delle associazioni, per cui invece sono necessarie innovazioni radicali nelle forme di reclutamento e di leadership, ma ritiene anche che i nuovi scenari prospettino un aumento del fabbisogno di azione collettiva degli imprenditori all'interno di assetti associativi ancora stabili e la cui stabilità è ancora una risorsa per il sistema.

di Paolo Romano

## “La crescita? Partiamo dai tagli alla politica e dalla riduzione delle tasse su lavoro e pensioni”

INTERVISTA A LUIGI ANGELETTI,  
SEGRETARIO GENERALE DELLA UIL

**D**ifficile sbrogliare la storia della UIL da quella di Luigi Angeletti. Sarà conseguenza del fatto che il Segretario è nato appena dieci mesi prima del suo Sindacato o che da 40 anni ne è dirigente (su 63 dalla sua fondazione). Certo è che tredici anni appena compiuti alla guida indiscussa - e condivisa - dell'Unione Italiana del Lavoro lo portano ad ammettere di fare fatica a vedersi altrove.

Oggi, negli anni più turbolenti della crisi economica e sociale che ha investito l'Italia e l'Europa, Angeletti è la voce critica e dialogante dei lavoratori, non risparmiando analisi taglienti sui numeri del disagio. Una bonomia caratteriale, la sua, che sarebbe però un errore confondere con una qualunque forma di accondiscendenza: ha chiesto tagli ai costi della politica (a partire dall'abolizione delle Province) e di abbattere le tasse su lavoro e pensioni per rilanciare l'economia, perché la mancata crescita è, soprattutto, colpa di politiche fiscali di lungo periodo sbagliate.

**Segretario, partiamo dal fatto che mentre la politica litiga e si divide, il Sindacato ritrova un linguaggio comune**

La politica in questo periodo, è ripiegata su sé stessa nel difficile tentativo di riformarsi...

**Qualche idea sulle cause?**

Il crollo delle ideologie, che hanno retto per decenni il sistema politico, ha generato un vuoto colmato solo dalla lotta fondata su personalismi. Su queste basi è arduo costruire un nuovo

modello di rappresentanza politica che possa avere lungo respiro e, soprattutto, che sia in grado di tenere conto delle aspettative concrete dei cittadini.

**Intanto i Sindacati, con l'accordo del 31 maggio sulla rappresentatività e, prima, l'intesa sulla detassazione del lavoro, sembrano offrire tutt'altro modello e metodo**

Il Sindacato che, per natura e funzione, deve confrontarsi quotidianamente con i lavoratori, ha preso atto della necessità di individuare risposte vere alla crisi economica che attanaglia, in particolare, il nostro Paese. Dopo molti anni di differenziazioni all'interno del fronte sindacale, si è approdati a posizioni analoghe, in particolare rispetto ai temi delle politiche fiscali. Ora, tutt'e tre le grandi Confederazioni ritengono che per frenare l'emorragia occupazionale e per provare a rilanciare il Paese sia necessario ridurre le tasse sul lavoro e - aggiungo - anche i costi della politica. L'unità d'azione è tornata così, naturalmente, in auge. Il recente accordo sulla rappresentanza è l'ennesima testimonianza della volontà di ricostruire percorsi unitari.

**E pensare che qualcuno, di recente, ha chiesto l'abolizione dei sindacati, dopo quella dei partiti**

Rispondo con una battuta: trasferiamo la proprietà dalle imprese ai lavoratori e il sindacato diventerà inutile, noi non opporremo resistenza. Ma la verità è che fino a quando esisteranno gli imprenditori che, legittima-

mente, vorranno e dovranno perseguire i loro interessi, ci sarà bisogno di un Sindacato che tuteli gli interessi della controparte più debole del rapporto di lavoro. Poi, si può discutere del modello che si ritiene più efficace al raggiungimento dell'obiettivo, ma questo è un altro ragionamento.

**Vi siete presi anche della “casta”**

Io credo che il Sindacato non possa essere considerato una casta perché non è un “potere” bensì un “contropotere”. Il Sindacato propone, sollecita e denuncia ed è un'autorità contrattuale e salariale che esercita questa funzione di natura costituzionale in relazione alle proprie controparti. Per l'insieme di queste ragioni, forse, siamo d'inciampo per le vere caste del nostro Paese e questo ci riserva qualche nemico e molti detrattori.

**Restando in tema, lei ha sostenuto che una più incisiva riduzione dei costi della politica avrebbe non solo un effetto “mediatico”, ma farebbe rientrare 10 miliardi nelle casse dello Stato. Quali tagli andrebbero fatti?**

La Uil ha fatto uno studio analitico e dettagliato sui tagli ai costi della politica. Sono molti i capitoli di spesa che possono essere ridimensionati. Ad esempio, si possono ridurre i livelli decisionali - a partire da quello delle Province - che sono troppi e che rappresentano, di per sé, un costo per le lungaggini burocratiche che si generano e per un attivismo utile solo a giustificare l'esistenza di quelle Istituzioni.

Un altro esempio? L'accorpamento dei piccoli comuni e delle troppe società di servizi che operano sui terri-

tori. Le risorse così risparmiate andrebbero indirizzate verso la riduzione delle tasse sul lavoro.

**Se ne occuperà il Parlamento; intanto, però, l'impressione è quella di un Paese bloccato: tre milioni di disoccupati. Per il 2013 l'Istat prevede un ulteriore aumento del tasso dell'11,9%. La disoccupazione giovanile quasi al 40%. Cosa frena la crescita?**

Il crollo della domanda interna è una delle principali cause della disoccupazione. I lavoratori dipendenti e i pensionati hanno redditi quasi dimezzati da una pressione fiscale tra le più elevate al mondo. Non hanno, dunque, risorse per i consumi; la produzione di beni e servizi destinati al mercato interno crolla; le imprese chiudono; la disoccupazione aumenta. Questo circolo vizioso va spezzato cominciando ad agire proprio sulla riduzione delle tasse su lavoro e pensioni: così possiamo allentare questo freno a mano che blocca ogni speranza di crescita.

**Quanto possono aiutare, a Suo giudizio, buone politiche economiche e fiscali nazionali per acquistare forza e credibilità in Europa?**

Le buone politiche economiche e fiscali sono l'unico strumento a nostra disposizione per rilanciare il Paese e, conseguentemente, per recuperare forza e credibilità a livello europeo. La politica nazionale deve decidere di fare questo passo: ho appena detto come.

**Quindi lei non crede all'esistenza di un direttorio tedesco, che impone le scelte di politica economica?**

La Germania è un Paese forte e il suo peso sulla politica europea è decisamente rilevante, ma non attribuirei a un fantomatico direttorio tedesco la responsabilità della nostra decrescita.

Peraltro, negli ultimi mesi, la Bce ha ben operato per aumentare la liquidità anche se non ai livelli necessari. In realtà, la mancata crescita è imputabile, per buona parte, a ragioni interne ad alcune delle quali abbiamo accennato. Se poi si considera che il livello di competitività del nostro Paese è davvero basso e che il tasso di produttività è fermo da oltre un decennio, si capisce che l'attuazione di quelle buone politiche economiche e fiscali, di cui dicevo prima, diventa assolutamente necessaria se vogliamo sperare nella ripresa del Paese.

**Si parla abbastanza poco dei lavoratori addetti ai servizi pubblici, che vivono una stagione di grande sofferenza. Dal trasporto pubblico locale, alla sanità, all'igiene ambientale assistiamo a forme anomale e spesso "selvagge" di protesta. Mancano le risorse e gli stipendi non vengono pagati. Come valuta questo fenomeno?**

È vero. In molti settori del pubblico impiego e dei servizi pubblici assistiamo al blocco del rinnovo dei contratti oppure al mancato o ritardato pagamento degli stipendi. I lavoratori vivono condizioni di forte disagio con naturali conseguenze anche sulla qualità della loro prestazione lavorativa. È inevitabile che cresca e si diffonda uno stato d'animo di insofferenza. E così, anche se le proteste restano nell'alveo di manifestazioni civili e responsabili, le astensioni dal lavoro assumono forme più incisive che si ripercuotono sulla collettività. Certo, la frammentazione della rappresentanza sindacale, soprattutto nei servizi locali, rende più difficile la gestione della protesta.

Probabilmente, una più adeguata regolamentazione delle norme sulla rappresentatività consentirebbe di ridimensionare questo problema.

Resta il fatto che la tutela dei lavoratori e dei loro diritti contrattuali richiede, in alcune circostanze, il sostegno di forme di mobilitazione alle quali, al momento, non esiste alternativa.

**I mancati pagamenti dipendono anche dalle responsabilità delle aziende pubbliche, circa settemila, che lavorano a prezzi spesso fuori mercato. La municipalizzazione dei servizi non sembra aver portato ai risultati sperati. Crede che si possa pensare a liberalizzare questi servizi, senza danneggiare i lavoratori?**

È sicuramente necessario e utile un processo di liberalizzazione - e penso, ad esempio, ai vantaggi che ne sarebbero scaturiti nel settore della distribuzione dell'acqua - ma è anche una questione di maggiore efficienza del servizio pubblico. Ribadisco quanto già detto: le società di servizio pubblico locale sono troppe, con troppi consigli di amministrazione e troppe improduttive spese di funzionamento. È su questi aspetti che bisogna intervenire realizzando ridimensionamenti e accorpamenti. Le conseguenze per il personale sarebbero relative e comunque gestibili. E, in ogni caso, da una maggiore efficienza del sistema potrebbero trarre vantaggio anche gli stessi lavoratori.

**Qualche tempo fa, Dario Di Vico sul Corriere della Sera ha affermato che lo sciopero è uno strumento vecchio. Un'idea ottocentesca da superare. Lei ha spesso promosso l'idea dello sciopero virtuale, come formula alternativa di protesta. Lo sostiene anche oggi?**

Lo sciopero virtuale ha rappresentato una felice intuizione della UIL che, peraltro, lo ha anche attuato, in forma dimostrativa, nel trasporto aereo. Tuttavia, per essere efficace, deve essere regolamentato.

Bisogna stabilire cioè che, nel caso di proclamazione dello sciopero virtuale, gli addetti del settore continuino a lavorare pur non percependo il salario della giornata, ma il datore di lavoro

deve versare il corrispettivo di più giornate lavorative. Il tutto potrebbe essere destinato ad un fondo riservato a progetti di beneficenza o di assistenza. In tal caso, la protesta non perderebbe la sua natura originaria né la sua efficacia, poiché costituirebbe un costo vero per il “padrone”, senza però ripercuotersi sulla collettività. Sta di fatto che, al di là di generici apprezzamenti sulla proposta, dalle imprese del settore non sono giunti segnali di concreta accettazione.

**C'è un dato della sua biografia che oggi suona quasi “incredibile”: nel 1994 lei riuscì a far rinnovare il contratto ai metalmeccanici senza un'ora di sciopero. Oggi sarebbe possibile raggiungere lo stesso risultato?**

Quello storico rinnovo contrattuale fu firmato un anno dopo il varo del Protocollo del luglio 1993. Era stato definito, da poco, quindi, il nuovo modello contrattuale, concordato da tutte le parti sociali insieme al Governo, in funzione del controllo della dinamica inflattiva e del risanamento della finanza pubblica. Inoltre, quella era una fase in cui l'economia e, in particolare, l'industria metalmeccanica mostrava segni di ripresa. Fu un caso isolato.

**L'intesa sulla rappresentatività del 31 maggio scorso, però, fa ben sperare, magari per tentare di rifare oggi qualcosa di simile?**

Con la Cgil, la Cisl e Confindustria abbiamo sottoscritto un importante accordo sulla misurazione della rappresentanza che stabilisce le regole per l'efficacia e l'esigibilità degli accordi in merito ai rinnovi contrattuali. Quest'intesa regolerà le relazioni industriali in modo ancor più trasparente e dovrebbe favorire un clima più disteso nei rapporti tra le parti.

E per rispondere alla domanda, cer-

to, alla luce di questa novità, potrebbe darsi che quella favorevole condizione, generatasi circa 20 anni fa, si riproponga in un prossimo futuro.

**Insomma, Segretario, i dati sono tutt'altro che incoraggianti. Che consigli darebbe a un giovane oggi per trovare un lavoro?**

Studiare, imparare le lingue, acquisire esperienza con qualche stage o qualche master, magari anche all'estero:

sono queste le uniche carte di credito utili per trovare un lavoro. Perché, alla fine, il merito paga sempre.

**Tredici anni come leader della Uil possono essere la premessa di un impegno politico in futuro?**

Guardi, la mia vita è stata ed è il sindacato: faccio fatica a “vedermi” altrove. Il futuro, poi, è solo “in mente Dei”. È meglio concentrarsi sul presente: di lavoro da fare ne abbiamo davvero tanto. ■

### LUIGI ANGELETTI (fonte [www.uil.it](http://www.uil.it))

**L**uigi Angeletti, dal 13 giugno 2000 Segretario Generale della Uil Nazionale, è nato a Greccio (Rieti) il 20 maggio del 1949. Ha lavorato per lungo tempo presso la O.M.I. (Ottica Meccanica Italiana) un'azienda metalmeccanica di Roma, della quale era delegato. Inizia così la militanza sindacale dell'attuale leader della Uil.

Dal 1975 al 1980 ricopre la carica di Segretario Provinciale della UILM e della FLM di Roma. Nel 1980 viene eletto Segretario Nazionale della UILM, di cui diverrà Segretario Generale nel febbraio del 1992. In questo ruolo, nel luglio 1994, realizza il primo rinnovo del contratto dei metalmeccanici senza una sola ora di sciopero. Sempre in qualità di Segretario Generale della UILM è protagonista della nascita del fondo di previdenza complementare CO.ME.TA (1997).

Da sempre impegnato sui temi dello sviluppo industriale, è tra i più attivi sostenitori della nascita del moderno stabilimento europeo dell'auto (FIAT MELFI).

Nel 1998 viene eletto Segretario Confederale UIL. Per la Confederazione si occupa di politiche contrattuali e politiche industriali per tutti i settori dell'industria e dell'artigianato.

Il 13 giugno del 2000 viene eletto Segretario Generale della UIL, tuttora in carica.

Luigi Angeletti è anche membro dell'Esecutivo della CES (Confederazione Europea dei Sindacati) e Consigliere del CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro).

Ha scritto numerosi saggi ed articoli sui principali quotidiani italiani.

## E stato un onore servire il mio Paese ma adesso torno a insegnare

NELL'INTERVISTA, MICHEL MARTONE RACCONTA IL SUO ANNO NEL GOVERNO DEI TECNICI (LEVANDOSI QUALCHE SASSOLINO DALLE SCARPE) E NON HA DUBBI: LETTA CE LA FARÀ, ANCHE GRAZIE AL LAVORO LASCIATO IN EREDITÀ DA MONTI

di Paolo Romano

**A**neanche 40 anni Michel Martone vanta un curriculum da ottuagenario. Professore universitario, avvocato, autore di decine di pubblicazioni accademiche e Vice Ministro del lavoro nel Governo dei tecnici, le sue idee di giuslavorista vengono seguite e apprezzate tanto in Italia quanto all'Estero.

Sbaglierebbe, però, chi ne desumesse il profilo di un "giovane vecchio": lontanissimo dalla riedizione leopardiana del "tronco che sente e pena", Martone conserva una prospettiva scapigliata che lo porta a mescolare la passione per il footing con quella del foro, la smania per lo studio con quella per Jimi Hendrix. Di quest'ultimo, in effetti, conserva la libertà espressiva, quella anomala predisposizione naturale alla rottura con la fissità degli schemi. Un battitore libero che più d'una volta, nell'ultimo anno, s'è trovato al centro di polemiche e polveroni mediatici. D'altronde, se il prerequisito di ogni professore universitario deve essere un intelletto libero, quasi spregiudicato, lui l'ha esercitato con rigore, finendo più di una volta per sbattere anche contro i mugugni del suo Ministro, Elsa Fornero. Una antipatia (reciproca), la loro, a stento dissimulata, probabilmente proveniente proprio dalle visioni diverse, quando non opposte, sulla traduzione dei principi manualistici in atti legislativi.

Anche di questo ha parlato nel corso di una lunga chiacchierata a tutto tondo per i Quaderni della Commissione. Forse tra le ultime in italiano, visto che, rifiutate le recenti offerte di sedere in Parlamento, se ne vorrebbe andare

ad insegnare per un po' all'estero. Che sia un lasso sabbatico prima del gran ritorno dalle parti di Palazzo Chigi non ci sarebbe da escluderlo.

### Professore, partiamo da un bilancio complessivo della sua esperienza di Governo

In primo luogo, considero un grande onore ed un grande privilegio aver potuto servire il mio Paese. A livello personale, si è trattato di una straordinaria esperienza di vita, che mi ha consentito un confronto reale e quotidiano con i problemi delle persone. Da questo punto di vista è stata molto dura perché i problemi sono molto duri.

### In particolare?

Penso alle difficilissime e drammatiche trattative dell'Alcoa, dell'Ilva e della Bridgestone. Ci siamo trovati di fronte ad imprese che hanno fortemente delocalizzato la produzione, con il rischio concreto di una ingente perdita di posti di lavoro e la corrispondente necessità di trovare risorse per gli ammortizzatori. Sono problemi che le persone vivono sulla pelle loro e delle loro famiglie.

### Il lavoro, insieme al risanamento dei conti, è stato al centro dell'agenda Monti. Ha qualche rammarico per non aver potuto fare di più al Ministero?

Avrei voluto che il Ministro Fornero prestasse maggior attenzione ad alcu-

ni dei miei consigli espressi a più riprese. Penso in particolare ai temi fondamentali della flessibilità in entrata e del processo.

### Quali erano le sue idee su questo?

Sulla flessibilità avrei voluto un apparato meno burocratico e, soprattutto, meno sospettoso nei confronti degli imprenditori. Credo che la Fornero, in un momento in cui la disoccupazione era in aumento ha voluto combattere la precarietà, rendendo più complesse le assunzioni, sia in termini di contratti a termine sia in termini di apprendistato. E lo stesso discorso riguarda lo spinoso tema delle partite iva. Quanto al processo, credo che la riforma non abbia fatto altro che introdurre un'ulteriore fase di giudizio, un "quarto grado", per così dire, che ha solo appesantito l'esistente.

### E il Ministro Fornero?

Gliene ho parlato, ovviamente, tante volte. Ma a lei spettava il potere di indirizzo politico e non ha ritenuto di doverlo condividere con me. È molto semplice.

### C'è un provvedimento del Governo Monti che le sta particolarmente a cuore?

Il secondo decreto sviluppo, laddove prevede le agevolazioni per la costituzione delle start-up. Si tratta di una grande innovazione anche sotto il pro-

filo giuslavoristico, in particolare per una norma che a me piace molto: quella del contratto a termine. Così si sono semplificate le assunzioni fatte dalle imprese, introducendo un quadro giuridico di riferimento, e soprattutto si è dato risalto ad un movimento, che si sta sempre più radicando nella società italiana: quello dei giovani che si danno da fare per diventare imprenditori. Questa è la ricetta, se l'Italia vuole uscire dalla crisi bisogna semplificare la vita ai giovani ed aiutarli a fare impresa.

### **Come è stato il rapporto con i Sindacati? Lei crede al metodo della concertazione?**

Con i Sindacati ho avuto un rapporto positivo e proficuo anche se, in alcuni momenti, molto duro. Ma devo dire che prevale la sensazione generale di un confronto utile. Detto questo, la concertazione è sempre un mezzo, non un fine e poi dipende dai vari problemi che si vanno ad affrontare. Ho scritto molto su questo tema. Credo che essa sia indispensabile in quelle materie dove il ruolo principale è affidato dall'ordinamento all'autonomia regolativa delle parti sociali, penso alla modifica degli effetti contrattuali oppure alla rappresentatività.

### **Già, la rappresentanza e la rappresentatività sindacale ...**

Lo dico come Professore. Si tratta di una materia di assoluta centralità, verso la quale è importante che le parti sociali si muovano per prime e decidano tra di loro le regole del gioco. L'intervento del legislatore deve seguire, non può precedere, perché una definizione per legge deve rafforzare il sindacato confederale e in questo momento noi abbiamo bisogno di sindacati forti, non certo dell'attuale frammentazione di sigle.

### **Sul pubblico impiego è avvenuto qualcosa di molto importante e gli ultimi segnali parlano di una nuova condivisione dei temi della democrazia sindacale tra i tre principali sindacati**

Il modello del pubblico impiego è sicuramente un modello utile cui guardare, ma è importante - ribadisco - che l'intervento del legislatore sia di sostegno a quello che viene scelto dalle parti sociali, proprio perché, in questo caso, stiamo parlando delle regole del gioco e le regole, per essere efficaci, devono essere condivise.

### **Che giudizio si è fatto del governo Letta? Crede che potrà affrontare in modo adeguato i problemi dell'Italia, nonostante il sentiero "stretto" lungo il quale si deve muovere?**

Letta ce la può fare, per le capacità del Presidente del Consiglio e per la sua notoria attitudine europea, ma anche e soprattutto grazie al duro lavoro che è stato fatto dal nostro Governo. Siamo riusciti a rimettere i conti in ordine, a dimezzare gli spread, a porre un argine alla speculazione finanziaria. Soprattutto, siamo riusciti a far cambiare la considerazione dell'Italia in ambito comunitario, al punto che oggi, grazie al lavoro fatto, Letta può battere i pugni sul tavolo in Europa. E poi, mi sembra di poter dire che la tempesta finanziaria si sia allontanata, anzi già si sta parlando di allentare i vincoli di bilancio e di poter investire addirittura 12 miliardi di euro sulla disoccupazione giovanile.

### **Lei come le destinerebbe queste risorse?**

Non ho dubbi. Personalmente tutti sulla riduzione del cuneo fiscale, bisogna ridurre subito il costo del lavoro, perché in questo momento è importante che il nostro Paese aiuti chi vive del proprio lavoro, non chi vive di rendita.

I lavoratori hanno sopportato gran parte del peso del risanamento e quindi è giusto che tutte le risorse liberate tornino al mondo del lavoro, magari per incentivare l'inserimento dei giovani e la produttività.

### **C'è una vertenza che, come Com-**

**missione di garanzia sugli scioperi, abbiamo seguito molto da vicino ed è quella del trasporto pubblico locale. Il contratto non rinnovato dal 2007, la conflittualità nel settore altissima. Lei si è preso carico di questa "patata bollente" e alla fine qualcosa è successo ...**

Su questo, ho raccolto l'invito pressante che era stato manifestato dalla Commissione di garanzia di convocare le parti sociali e cercare di scongiurare una serie di scioperi generali (a novembre e dicembre 2012 e poi a febbraio 2013). Grazie alla stretta collaborazione con il Viceministro ai Trasporti Mario Ciaccia, abbiamo affrontato una trattativa difficilissima, che riguarda 116 mila lavoratori in attesa da cinque anni di un rinnovo contrattuale. Ci si aspettava che lo Stato intervenisse per dare ulteriori risorse per poter finanziare il CCNL e a noi è toccato dire che queste risorse non c'erano, ma c'era la ferma e chiara intenzione di affrontare in modo serio i problemi strutturali del settore.

### **Vi siete incontrati molte volte negli ultimi mesi?**

Una trentina di riunioni. Incontri complessi perché dovevano partecipare i Ministeri del lavoro, dei trasporti e dell'economia; i rappresentanti delle Regioni e quelli degli enti locali, anche perché la materia ricade nel Titolo V della Costituzione. Tenuto pure conto del fatto che gli enti locali, molto spesso, in questo settore sono regolatori, ma anche proprietari delle aziende.

Alla fine, abbiamo assicurato, attraverso la creazione di un fondo ad hoc, la certezza delle risorse, come dire che non ci sono soldi in più ma la garanzia di quelli che ci sono già. Non è poco.

### **Da dove verranno le risorse?**

Siamo riusciti a sottoscrivere un accordo che ha una parte importante di

lotta all'evasione tariffaria, per far sì che i lavoratori che vengono destinati al recupero, vengano premiati in base al maggior numero di evasori individuati. Inoltre, si è pattuita la corresponsione di una somma *una tantum* di 700 euro a lavoratore. Sia chiaro, non è il rinnovo del contratto, ma è una importante boccata d'ossigeno per gli addetti.

### **Si è letto di una trattativa portata avanti fino agli ultimi giorni del suo lavoro al Governo**

Di più. Il mio ultimo atto nell'ultimo giorno al Ministero. Abbiamo fatto una riunione di quasi dieci ore prima di trovare la quadra, quando ho scritto il verbale, nel mio ufficio, c'erano i sindacalisti seduti sugli scatoloni che avevo già preparato. Poi ho spento la luce e me ne sono andato.

### **Ce la farà il nuovo Governo ad arrivare al rinnovo del contratto del Tpl?**

*(ci pensa un po', alla ricerca del garbo necessario)* Gli auguro buona fortuna

**Consultando il suo sito, si trovano immediatamente i costi da lei sostenuti come Vice Ministro. Sono sorprendentemente al ribasso: 175 euro di spese telefoniche, 4.700 euro di spese di viaggio, 29 mila euro lordi per un consulente. Decisamente controcorrente, dov'è il trucco?**

Facile, sono stato agevolato dal fatto di essere un tecnico e quindi di aver potuto fare gran parte del lavoro tecnico da solo.

### **Anche gli altri erano tecnici, però ...**

*(ride)* su questo non voglio entrare, per carità. Io posso dire di esser stato aiutato dalla mia professione. Ho seguito, per esempio, personalmente la riforma del mercato del lavoro e delle pensioni, parliamo di 1800 emendamenti al Senato e 1500 alla Camera. E quindi, è

bastato lavorare giorno e notte.

Un discorso diverso è quello della pubblicazione delle spese. Su questo, credo alla trasparenza e quindi la applico, a maggior ragione perché stavamo chiedendo dei grandi sacrifici agli italiani. Ho ritenuto che anche noi dovessimo risparmiare al massimo e render conto fino anche alle spese telefoniche e di viaggio.

Aggiungo, senza provocazione, che sarebbe importante che tutti gli altri politici facessero la stessa cosa.

### **Parla come un "grillino" ante litteram**

Macché, anzi spero che i grillini facciano la stessa cosa.

### **Loro dicono di farla**

Vediamo. Se si va sul mio sito [www.michelmartone.it](http://www.michelmartone.it) ti saltano subito fuori le spese, sui loro?

### **Le manca la politica?**

In tutta franchezza, è stato un grande onore per me aver potuto fare quello che ho fatto, ma sono felice di esser tornato all'università. Fuori dai denti, "ho dato", anche perché, ripetuto, mi sono spesso trovato nella paradossale e sgradevole situazione di aver detto e ridetto le cose senza essere ascoltato.

### **Quindi non esclude il ritorno**

Mai dire mai, ma per ora ho ritenuto di non candidarmi. Però un desiderio ce l'ho: vorrei andare ad insegnare all'estero, spero quanto prima. ■

# GENERATION JOBLESS, UN DRAMMA NON SOLTANTO ITALIANO

di Marianna Madia

## Un fenomeno mondiale

È oramai chiamata *Generation jobless* e la sua vita è un gran caos. I giovani senza lavoro sono un fenomeno globale, non soltanto europeo né italiano. Ciò che segna però le dinamiche del nostro continente è la crescita del fenomeno in un'area nella quale era stato marginale fino al 2007 nonché la sua persistenza lungo questi anni di crisi. In Italia, inoltre, appaiono completamente spuntati gli strumenti per contenere e invertire l'esplosione del non lavoro tra i giovani. Se non ci fosse quella gigantesca rete di mini-Inps (le definì così l'ex ministro Tremonti) costituita dalle famiglie italiane che sostengono economicamente i giovani disoccupati avremmo un serio problema di massa di indigenza. Con tutte le devastanti conseguenze sociali e politiche che è facile immaginare.

Basti pensare che il Movimento 5 Stelle, la forza anti-sistema che si è presentata alle elezioni politiche di febbraio 2013, trae quasi la metà dei suoi voti dagli elettori tra i 18 e i 24 anni. E l'ha fatto, oltre che per le noti posizioni anti-sistema (dalla polemica contro l'euro alla democrazia dei partiti), anche perché ha lanciato una proposta chiara e comprensibile (condivisibile/realizzabile o meno) da chiunque, come il reddito di cittadinanza a 1000 euro. Certamente i giovani hanno una maggiore disposizione a preferire forze politiche di contenuto radicale ma quanto successo in Italia non può essere disgiunto dalla crisi. Due fenomeni, quello della disoccupazione giovanile e

quello delle preferenze politiche degli under-25, che dovrebbero far riflettere il decisore politico sulla contiguità tra disagio sociale e crescita dei populismi e delle forze anti-sistema, non solo in Italia. Alla periferia di Marsiglia, ad esempio, racconta l'«Internazionale», la scelta per i ragazzi è *les barbus ou les voyous*: stare con gli integralisti islamici o con i criminali. Due scelte disperate che sono conseguenza della mancanza di opportunità. Fenomeno mondiale, dunque, al punto che l'«Economist» – una testata sempre attenta alla realtà economica e d'impresa internazionale – ha proprio dedicato alla *generation jobless* la sua storia di copertina a inizio del maggio 2013. Secondo i dati diffusi dal settimanale britannico, elaborati da statistiche della Banca mondiale, Oecd e Ilo, la somma di inattivi e disoccupati è di circa 300 milioni. Un quarto dei giovani del pianeta. Sono, rispetto al totale della popolazione giovanile, oltre il 30% in Asia meridionale, il 20% nell'area del Pacifico, il 40% in Africa, quasi il 25% in Europa.

L'altra faccia della disoccupazione giovanile è la cattiva qualità dell'occupazione dei giovani. Una cattiva qualità data da impieghi temporanei o informali. Sono circa un terzo nei paesi ricchi i giovani lavoratori con contratti temporanei che consentono loro poche possibilità di crescita professionale; nei paesi poveri, invece, un quinto dei giovani lavora senza ricevere alcuna retribuzione, all'interno di attività familiari o nell'economia informale. I costi di un tale gigantesco squilibrio sono enormi.

È stato calcolato, ad esempio dall'«Economist», che il *disengagement* dei giovani in Europa (che a sua volta conta oltre 5 milioni di cosiddetti Neet cioè i giovani che non studiano e non lavorano) costa ai paesi Ue circa 100 miliardi di euro, equivalenti all'1% del Pil degli Stati membri.

La disoccupazione giovanile sembra affliggere paesi con contesti economici molto diversi: sia economie avanzate che sono in una fase di stagnazione come Italia, Grecia e Spagna che nazioni con forti squilibri e persistenti arretratezze come il Nord Africa e il Medio Oriente. Indubbiamente la bassa crescita, l'eccessiva rigidità del mercato del lavoro, la cattiva regolazione e l'assenza di mercati liberalizzati, l'alto costo del lavoro sono elementi che contribuiscono ad aumentare i tassi di disoccupazione giovanile. Eppure il centro del problema, secondo gli studi in materia e la maggior parte degli analisti, rimane la formazione e il *mismatch* tra questa e i reali bisogni del mercato del lavoro.

I paesi con il tasso più basso di giovani disoccupati hanno un rapporto virtuoso e più efficace tra formazione e mercato del lavoro. La Germania ha una lunga tradizione di formazione calibrata sulle esigenze del mercato del lavoro e forti politiche per l'apprendistato che le consentono, nonostante anch'essa soffra un problema di crescita seppur più contenuto dell'Europa meridionale, di mantenere un tasso di disoccupazione giovanile estremamente basso (3,9%). Una disoccupazione giovanile contenuta non solo rispetto a Italia, Grecia e Spagna ma anche a mercati del lavoro flessibili e dinamici, come quello britannico. La Gran Bretagna, da sola, soffre di un milione di Neet (1/5

***La disoccupazione giovanile sembra affliggere paesi con contesti economici molto diversi: sia economie avanzate in fase di stagnazione come Italia, Grecia e Spagna, che nazioni con squilibri e arretratezze come il Nord Africa e il Medio Oriente.***

di quelli Ue) e molti osservatori correlano questo dato alla debolezza del sistema formativo inglese dove non esiste un'educazione professionalizzante o un apprendistato degno di tal nome. Molti paesi stanno riformando i propri sistemi di formazione/lavoro. La Corea del Sud, ad esempio, sta implementando un sistema completamente basato su quello tedesco.

### **Una misura europea**

Cosa succede nel nostro continente e in un'Unione sempre più in crisi e apparentemente lontana dai cittadini? L'iniziativa dello *Youth Guarantee*, già presente nei Paesi nordici, segna da quest'anno un modello di carattere europeo, da diffondere anche in altri paesi. E in un quadro europeo rinnovato può rappresentare l'inizio di quella politica sociale e per la crescita che è mancata in questi anni nell'Unione. Per la prima volta la Ue ha cambiato priorità e ha deciso di combattere quella che, nelle parole del presidente Barroso, è «la inaccettabile realtà della disoccupazione giovanile di massa». Da questo punto di vista appare particolarmente condivisibile – e ci auguriamo incisiva – la linea del governo italiano per il prossimo Consiglio europeo (che si svolgerà quando questo numero sarà in stampa, ndr) di proporre un'accelerazione di un piano europeo per il lavoro delle giovani generazioni, magari ottenendo la *golden rule* per gli incentivi alle assunzioni di ragazzi e ragazze. Le misure da adottare, come ha più volte sottolineato il presidente del Consiglio Letta, devono

essere il frutto di una concertazione tra il livello Ue e quello nazionale.

Quali sono gli obiettivi per uscire dal caos? Oltre a creare lavoro, cioè a favorire la crescita, la costruzione dell'Europa sociale passa attraverso l'europeizzazione dei diritti di chi lavora. Le norme europee riconoscono che tutti i tipi di contratti dovrebbero garantire ai lavoratori un insieme di diritti di base, dall'accesso al mercato all'apprendimento, alla protezione sociale, alla protezione economica in caso di perdita del lavoro, di qualsiasi lavoro. Da questo punto di vista lo *Youth Guarantee* può essere il primo tassello del mosaico europeo di lotta alla disoccupazione giovanile. Lo *Youth Guarantee* mette a disposizione dei paesi Ue 6 miliardi di euro per le regioni europee che hanno un tasso di disoccupazione giovanile molto alto (oltre il 30%), mediante servizi destinati ai Neet, disoccupati sotto i 25 e laureati sotto i 30 anni, al fine di reinserirli in un percorso di studio, oppure per agevolare la loro entrata nel mercato del lavoro attraverso corsi di formazione, apprendistati o internship. Il tutto in tempi decisamente brevi (entro quattro mesi dalla fine del percorso di studio). Dove funziona da anni, e bene, lo *Youth Guarantee* consegna risultati eccellenti. Non solo nei Paesi scandinavi ma anche in una realtà più vicina a noi come l'Austria, dove il tasso di disoccupazione giovanile si attesta all'8% rispetto al 24% della media europea. A Vienna ogni anno dodicimila giovani, grazie alle risorse pubbliche, ricevono un'offerta di assunzione, apprendistato o formazione entro tre mesi dalla richiesta. Secondo i gestori dello *Youth Guarantee* austriaco il successo della misura dipende da diversi fattori: l'efficacia dei centri per l'impiego, l'ampiezza delle risorse coinvolte (130 milioni di euro l'anno per un paese di 8

milioni di abitanti) e il sistema duale di alternanza tra istruzione tradizionale e pratica in azienda.

In Italia lo *Youth Guarantee* non è ancora arrivato a fare ordine nel caos della condizione giovanile che, come si è detto, è parzialmente (e temporaneamente) temprata dalla solidarietà familiare. Se le risorse dovessero davvero giungere nel nostro paese si scontrerebbero con la difficoltà – maggiori rispetto ad altre realtà – nel promuovere politiche efficaci per i giovani. Perché lo *Youth Guarantee* può essere un'offerta di lavoro, un apprendistato o un tirocinio, ma chi deve farsi tramite tra le aziende e i giovani in cerca di lavoro/formazione sono i centri per l'impiego. Il punto critico è la difficile condizione dei centri dell'impiego. Debolezza strutturale del nostro sistema che riguarda anche le regioni. Il ministro del Lavoro Giovannini ha usato, nella sua prima audizione in Commissione Lavoro alla Camera dei deputati, parole molto franche sui Cpi definendoli senza remore «una palla al piede» per le politiche per il lavoro. Il professor Tiziano Treu ha recentemente ricordato in un suo studio come il nostro paese abbia, in Europa, una delle peggiori qualità di servizi al lavoro.

#### Uscire dal caos

La dimensione europea dei senza lavoro è tutt'altro che lineare. I dati sono molto pesanti ma vanno letti in una prospettiva articolata. Nel marzo 2013 ben 5,7 milioni di giovani, di cui 3,6 milioni nell'area euro, erano privi di lavoro. Il tasso di disoccupazione giovanile ha superato il 23,5 per cento nell'Europa a 27 e il 24 per cento nell'Area euro, in aumento di 1,5 punti percentuali su base annua.

*Lo Youth Guarantee può essere il primo tassello del mosaico europeo di lotta alla disoccupazione giovanile.*

Questo quarto di giovani disoccupati appartiene sia a paesi che possiedono un tasso quasi "virtuoso" o fisiologico, come l'Austria e la Germania (pari al 7,9%), sia a territori con un tasso catastrofico, da vero e proprio allarme sociale, come la Grecia, che vede disoccupato quasi il 60% di ragazzi e ragazze.

L'Italia purtroppo, con il suo 40%, è più vicina alla Grecia che a quei paesi, proprio come le nazioni di lingua tedesca e i nordici, che da tempo hanno reso operativi i piani di *Youth Guarantee*, divenuti oramai un modello da esportare in tutta Europa. Esiste dunque, all'interno di un fenomeno che coinvolge tutta la costruzione europea, una strada che conduce al dramma sociale e una che, al contrario, permette di affrontare il problema con risultati che si avvicinano alla condizione pre-crisi. Il prezzo dell'inazione, come notato nel memo della Commissione europea *EU measures to tackle youth unemployment* del 28 maggio 2013, è maggiore del costo delle misure e causa, rischi di «esclusione, povertà e salute» per la popolazione europea; a cui va aggiunto il progressivo erodersi della fiducia delle giovani generazioni nell'edificio comunitario e nei valori che esso rappresenta, con il conseguente crescere dei radicalismi di ogni colore e tendenza.

La strada tracciata e gli obiettivi ai quali giungere sono stati delineati con chiarezza dall'Europa. Gli obiettivi previsti dalla Strategia Europa 2020 prevedono un tasso di occupazione europea del 75 per cento; il 40 per cento di laureati nella fascia tra 30 e 34 anni; un tasso di dispersione scolastica al di sotto del 10 per cento e la sottrazione alla povertà e all'esclusione sociale di 20 milioni di persone

all'interno dell'Unione europea. Il vertice europeo del 27 e 28 giugno dovrà necessariamente prendere decisioni concrete sull'utilizzo dei fondi dello *Youth Guarantee* e sugli obiettivi della Strategia 2020.

Dal punto di vista italiano i ritardi e i problemi legati a decenni di sottovalutazione della questione giovanile sono particolarmente dirompenti. Eppure la politica, dopo anni di indifferenza nei confronti del problema, sembra risvegliarsi sia nell'azione del governo Letta, che ha subito posto con forza la priorità della disoccupazione giovanile, sia nell'azione del Parlamento, che vede una presenza di giovani deputati ineguagliata nelle precedenti legislature.

Una mozione *bipartisan*, con l'adesione di molti deputati under 35, vuole impegnare il governo ad azioni concrete sul terreno della disoccupazione giovanile in accordo a quanto stabilito a livello europeo. I giovani parlamentari hanno impegnato il governo sulla necessità di concentrare le risorse per lo *Youth Guarantee* in massima parte nel 2014 (per evitarne una distribuzione troppo frastagliata negli anni e quindi inefficace), nonché di promuovere un programma di apprendistato a livello europeo, sostenendo in sede europea l'adozione di meccanismi sanzionatori o premianti per quegli Stati virtuosi nel varare politiche per il lavoro ai giovani, per giungere infine alla defiscalizzazione totale per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle imprese.

Si tratta naturalmente di provvedimenti complessi e difficili da attuare, ma che non possono essere più disattesi. Il caos giovani può solo generare altro caos.

# Turismo, risorsa strategica

di Ignazio Abrignani\*

**L'**Osservatorio parlamentare per il turismo, organismo costituito, su base volontaria, con la partecipazione di parlamentari di tutti i gruppi politici, ha da tempo avanzato una condivisa proposta di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, in particolare dell'articolo 117, per attribuire anche allo Stato alcune competenze generali nel settore turistico.

Nell'economia nazionale il turismo costituisce non solo un comparto di prima grandezza, per volume finanziario e occupazionale, ma anche quello a più elevato potenziale strutturale di crescita. È prevedibile, infatti, che nei prossimi decenni il turismo divenga stabilmente il primo comparto produttivo del Paese.

Il comparto del turismo concorre oggi al prodotto interno lordo (PIL) con apporto valutabile in oltre il 10 per cento, una percentuale che sale ulteriormente valutando l'economia dell'indotto. Esso coinvolge circa 270,000 imprese (oltre 400.000, includendo l'indotto), dando lavoro – in forma diretta e indiretta – ad oltre 2,3 milioni di persone (il 10 per cento circa dell'occupazione totale).

A fronte di tale rilevanza dimensionale e strategica per l'economia nazionale, l'industria italiana del turismo si è trovata negli ultimi anni esposta a fattori di crisi, interni ed esterni, che ne hanno evidenziato la perdita di competitività sui mercati globali.

Dal primo posto occupato nel 1970 nella classifica internazionale delle mete preferite su scala mondiale, l'Italia è arretrata fino al quinto posto. Allo stesso modo, il saldo della bilancia turistica ha continuato a registrare successive flessioni e i primi dati relativi alla stagione estiva 2008 confermano purtroppo le preoccupazioni.

Allo stesso modo, il saldo della bilancia turistica ha continuato a registrare successive flessioni e i primi dati relativi alla stagione estiva 2008 confermano purtroppo le preoccupazioni.

Le stime dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) confermano che l'Italia è ancora la quarta destinazione mondiale per spesa complessiva in dollari, dopo Stati Uniti, Spagna e Francia. Tuttavia, la quota di mercato della Cina, in rapida crescita dall'inizio degli anni novanta, è ormai solo di poco inferiore a quella italiana. Tra il 2000 e il 2006 la quota dell'Italia si è ridotta dal 5,8 al 5,1 per cento, mentre quella della Spagna, il principale concorrente dell'Italia per localizzazione e tipologia di offerta turistica, è aumentata dal 6,2 al 6,8 per cento.

Anche secondo la relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio 2008 «nel 2007 la quota di mercato degli introiti da viaggi internazionali dell'Italia, valutata a prezzi e cambi correnti, si è ridotta di 0,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente, portandosi al 5,0 per cento» (La bilancia dei pagamenti e posizione netta sull'estero – Relazione annuale 2007, pagina 135). Le cause di questo progressivo arretramento dell'Italia sui mercati europei e internazionali sono molteplici e solo in parte riconducibili alla crisi economica congiunturale.

Tra le cause sistemiche più generali, vi è la minore capacità competitiva del prodotto tradizionale e un rapporto qualità-prezzi di tutto il network dell'offerta turistica italiana decisamente al di sotto dei nostri competitor.

Le strategie di riposizionamento adottate dai Paesi europei ed extraeuropei divenuti nostri concorrenti, molto più aggressive delle nostre nella valorizzazione dell'offerta turistica interna, hanno contribuito ad un allargamento del mercato, andando incontro ad una tendenza che – secondo le previsioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) – prevede un raddoppio del numero globale dei turisti tra il 2009 e il 2020, soprattutto grazie all'enorme incremento del mercato asiatico.

Per altro verso, la qualità della stessa domanda di prodotto turistico si è profondamente modificata: la ricerca di nuove forme e di nuovi modelli di specializzazione della fruizione turistica hanno indotto un'evoluzione dei comportamenti rispetto ai quali il sistema turistico italiano non si è dimostrato adeguatamente reattivo.

Mentre la dimensione degli operatori internazionali so-

vrasta ormai largamente quella nazionale (alberghi, catene, tour operator, agenzie), noi stentiamo anche a cogliere le esigenze di destagionalizzazione.

L'Italia ha pagato e paga certamente i ritardi nell'ammmodernamento delle infrastrutture e dei trasporti, soprattutto nel Mezzogiorno, la perdurante crisi di Alitalia, il ritardo nella realizzazione di infrastrutture congressuali.

Ma ad incidere negativamente sulle prospettive di crescita e di espansione dell'economia del turismo in Italia è stata anche la carenza, nel nostro ordinamento, di efficaci strumenti di coordinamento delle politiche di settore tra i vari livelli istituzionali titolari della loro adozione.

In particolare, con l'abrogazione – per via referendaria – del Ministero del turismo e con la successiva riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la titolarità delle politiche in materia di promozione e di sostegno del turismo si è frammentata tra le regioni, lasciando allo Stato solo margini limitati e residuali di intervento, continuamente esposti al contenzioso costituzionale.

Infatti, secondo quanto ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale, la materia del turismo, in quanto non espressamente ricompresa tra quelle di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente regionale, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, deve ritenersi attratta alla competenza esclusiva delle regioni (sentenze n. 90 del 10 marzo 2006 e n. 197 del 5 giugno 2003).

Ad ordinamento costituzionale vigente, i margini di intervento della legge statale sono dunque limitati alla «chiamata in sussidiarietà» di alcune funzioni in ambiti di normale competenza delle regioni, peraltro nel rispetto di determinate condizioni (sentenza n. 242 del 24 giugno 2005).

In particolare, secondo le indicazioni della Corte costituzionale, è oggi ammissibile una deroga al normale riparto di competenze «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e se, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative, essa rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenza n. 303 del 10 ottobre 2003).

Con specifico riferimento al turismo, la sussistenza di un

Tervento statale è stata esplicitamente ammessa dalla stessa Corte in relazione alle esigenze unitarie di sostegno sostegno a un compatto economico sui mercati interni ed esteri. Secondo la Consulta infatti: «deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato, come nel caso di specie, alla promozione del "made in Italy" a livello nazionale e internazionale» (sentenze n. 88 del 16 marzo 2007, n. 339 del 12 ottobre 2007 e n. 214 del 10 giugno 2006).

Sebbene la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia dunque riconosciuto significativi margini di legittimità all'intervento legislativo statale (sia pure nei limiti suddetti e previa acquisizione di intese con le regioni), l'attuale configurazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni si è dimostrata negli anni incompatibile con l'esigenza di assicurare un coordinamento e un indirizzo strategico unitari alle politiche nazionali per il turismo.

Un'esigenza che deve ritenersi ormai imprescindibile per un settore di rilevanza strategica per l'intera economia nazionale, esposto ad una competizione nella quale i maggiori concorrenti danno prova di una capacità di coordinamento assai più efficace, anche nei casi – si veda l'esempio spagnolo – di ordinamenti interni dagli spiccati caratteri di autonomismo regionale e locale.

Una modifica del riparto costituzionale di competenze è quindi indispensabile per superare l'attuale impasse istituzionale, che vede la promozione turistica dell'Italia affidata alla sommatoria, alla sovrapposizione o alla concorrenza delle iniziative adottate da ciascun territorio, senza alcun efficace coordinamento nazionale e con evidente dispersione di energie e di risorse pubbliche.

Peraltro, solo riportando in capo allo Stato le funzioni di indirizzo strategico in materia di turismo e lasciando alle regioni l'implementazione e la gestione delle politiche di sostegno dell'industria e dei servizi turistici, si possono far funzionare efficacemente gli organi amministrativi e gli strumenti già oggi esistenti, a partire dalla riformata «Agenzia nazionale per il turismo» e dal « marchio Italia» per la promozione unitaria del prodotto turistico italiano sui mercati internazionali.

Tuttavia, ad imporre una ricomposizione a livello statale delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle politiche nazionali del turismo è soprattutto l'esigenza di concentrare l'impegno nazionale più che sulla competizione

dal lato della domanda – visto che il richiamo internazionale dell'Italia resta molto alto – sul miglioramento dell'offerta. La stessa trasversalità della materia, che vede coinvolti profili normativi già oggi attribuiti tanto alla competenza statale esclusiva (tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, normativa dei visti e così via), quanto a quella regionale concorrente (rapporti internazionali delle regioni, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, governo del territorio, realizzazione di infrastrutture quali porti, aeroporti e grandi reti di trasporto e navigazione) impone tale ricomposizione.

Attraverso l'inclusione della materia del turismo tra quelle di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni, il presente progetto di legge punta quindi a rilanciare la centralità e unitarietà delle politiche nazionali del turismo e a creare le condizioni per un rinnovato patto fra lo Stato, le regioni, l'associazionismo e le imprese.

Il rilancio dell'economia nazionale del turismo è una questione che investe congiuntamente il sistema produttivo e finanziario e le istituzioni territoriali e nazionali, anche attraverso il recupero di una proficua interazione tra pubblico e privato.

In definitiva, lungi dal voler restaurare modelli obsoleti e velleitari di interventismo statale, il presente progetto di legge è orientato a valorizzare i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà sanciti dalla Costituzione e, in tal senso, a liberare e concentrare su nuovi obiettivi strategici le energie – oggi insostenibilmente disperse e frammentate – di tutti gli attori sociali, politici ed economici che a diverso titolo possono e devono concorrere al rilancio di una grande politica nazionale del turismo, finalmente all'altezza delle sfide e corrispondente alle qualità e capacità del nostro Paese.

Un'efficace governante del turismo necessita che tutti gli attori pubblici, compreso lo Stato, siano in campo. L'ampia condivisione della presente proposta di legge, che supera i confini della maggioranza e dell'opposizione, conforta nell'auspicio di un suo sollecito e positivo esame.

*\* vice presidente commissione Attività produttive  
Camera dei Deputati*

# Una riforma per lo sviluppo sostenibile

di Massimiliano Atelli

Capo segreteria tecnica del ministro dell'Ambiente

**Senza autorevolezza è difficile riscuotere fiducia dagli amministrati, e senza fiducia non vi sarà accettazione diffusa della decisione. È soprattutto per questo che hanno fatto naufragio, fra i flutti delle contestazioni a posteriori di cittadini organizzati in soggetti esponenziali portatori di interessi diffusi, diversi utili progetti di sviluppo del Paese, approvati sì da eletti e funzionari, ma ai quali le comunità locali non intendono più conferire una delega in bianco a decidere su grandi opere e interventi comunque di impatto non marginale sul territorio**

La crisi del modello di società occidentale che ci stiamo lasciando alle spalle è, in molta parte, la crisi della democrazia rappresentativa, almeno come l'abbiamo conosciuta e applicata sino ad oggi. Essa infatti tende a considerare l'"eletto" come filtro ideale dell'insieme di spinte e istanze valoriali che si agitano in un corpo elettorale sempre più frammentato, deluso, critico e insofferente, anche perché bombardato a getto continuo da informazioni non scevre di accenti suggestionanti. In ciascun "eletto", così inteso, l'idea tradizionale di democrazia rappresentativa è altresì incline a presumere la capacità di fare sintesi fra quelle spinte e quelle istanze, orientando in senso conseguente l'azione degli uffici amministrativi sottordinati nella cornice delle regole di settore.

Questo modello è in crisi perché in crisi è entrata l'idea stessa al quale esso evidentemente si ispira, e cioè che sia sufficiente attribuire il potere di prendere decisioni ad istituzioni democraticamente elette per rendere quelle decisioni automaticamente accettate da coloro su cui sono destinate a produrre effetti. Le cose non stanno più così. E da

tempo. Le ragioni sono molte, e differenti, ma qui sarà sufficiente notare, come osservato da Andrea Orlando nel suo intervento su *Il Sole24Ore* del 9 giugno scorso, che oggi non basta esser stati regolarmente eletti, ma occorre anche essere provvisti di un'autorevolezza che la nostra classe dirigente fatica a trovare (sovente, al di là dei singoli demeriti personali) nelle tante occasioni – che mettono in gioco la competitività del Paese, fatta essenzialmente di infrastrutture e impiantistica – in cui sarebbe necessaria. Il punto è cruciale: senza autorevolezza è difficile riscuotere fiducia dagli amministrati, e senza fiducia non vi sarà accettazione diffusa della decisione. È soprattutto per questo che hanno fatto naufragio, fra i flutti delle contestazioni a posteriori di cittadini organizzati in soggetti esponenziali portatori di interessi diffusi, diversi utili progetti di sviluppo del Paese, approvati sì da eletti e funzionari, ma ai quali le comunità locali non intendono più conferire una delega in bianco a decidere su grandi opere e interventi comunque di impatto non marginale sul territorio. Di qui, un correre ai ripari della politica (locale e no) – sempre a posteriori – con un proliferare di *referendum* consultivi che spesso non fanno altro, proprio perché svolti a decisioni già prese, che esasperare situazioni giunte già oltre il punto di irreversibile ingovernabilità, schiacciate come sono fra l'irritazione crescente di imprese messe davanti alla certezza di dover riprogettare sensibilmente l'intervento (accollandosi i costi già anticipati e riscrivendo daccapo i piani economico-finanziari) e la debolezza di istituzioni rappresentative troppo di frequente disposte a piegarsi alla logica del consenso facile incassabile subito. Stando così le cose, dovrebbe essere ormai evidente che l'interrogativo

«L'atto politico non è di regola sindacabile davanti a un giudice, perché per sua natura libero nel fine, la conclusione tende ad essere obbligata: meglio, molto meglio, "parlarne prima"»

sull'utilità di una maggiore partecipazione e di un maggior coinvolgimento degli amministratori nelle decisioni degli amministratori ha perso completamente di attualità. Il punto oggi è un altro, e cioè, dando per acquisita la risposta affermativa all'interrogativo, quando e come assicurare quel risultato.

In Francia hanno come noto cercato, e ritengo trovato, una risposta nel particolare congegno del *Débat public*, che si svolge al principio (anziché a posteriori), sotto la conduzione di un arbitro pubblico imparziale, tenuto ad assicurare le condizioni ideali per il confronto pieno e dialettico fra i diversi punti di vista, e, una volta concluso, crea un sistema di ragionevoli aspettative su cui ciascuno – e per prima l'iniziativa economica privata, di fatto destinata ad assumere spazi crescenti nel nostro tempo, che è quello del partenariato, piuttosto che dell'opera pubblica in senso tradizionale – può misurare le proprie decisioni e le proprie azioni: in una parola, le proprie convenienze nel senso più alto e migliore dell'espressione.

Credo si tratti di un modello al quale anche l'Italia possa guardare con interesse, naturalmente con gli eventuali adattamenti utili ad inserirlo con maggior naturalezza in un contesto ordinamentale come il nostro, in alcuni punti differente da quello francese. E per la verità l'attenzione al *Débat public* non è negli ultimi anni mancata, da parte della classe politica italiana, anzi (e si tratta di un dato promettente) ad essere precisi in un'ampia

parte dell'arco costituzionale, coincidente in sostanza con la maggioranza che sostiene l'odierno esecutivo.

Quanto ai grandi *player* dell'economia reale, essi pure mostrano ormai di aver compreso le opportunità di questo particolare congegno, in linea con lo spirito del nostro tempo, che non soltanto tende a creare diffuse forme di legittimazione a interloquire, al di fuori del circuito istituzionale, ma evolve sempre più (come certificato ad esempio dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 81/2013) verso un modello nel quale le decisioni che investono beni a fruizione collettiva (l'ambiente) si spogliano della dimensione esclusivamente tecnica, per acquisire una connotazione più marcatamente politica: è il caso della Via, dove «a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico». E poiché l'atto politico non è di regola sindacabile davanti a un giudice, perché per sua natura libero nel fine, la conclusione tende ad essere obbligata: meglio, molto meglio, "parlarne prima".

# Una cura contro la sindrome Nimby

di **Ermete Realacci**

Presidente commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati

**Lo strumento del *Débat public*, da anni utilizzato con successo in Francia, è stato proposto anche in Italia già nella scorsa legislatura. Attraverso procedure di consultazione delle popolazioni locali e dei portatori di interessi diffusi, vigilate da un soggetto pubblico indipendente e da svolgersi in tempi certi, il Dibattito pubblico porta a soluzioni condivise nel processo decisionale per la realizzazione delle grandi opere con rilevante impatto ambientale, sociale o economico**

Archiviato finalmente il faraonico e pressoché inutile progetto del Ponte sullo stretto di Messina, bisogna rivedere anche il metodo proposto dalla Legge obiettivo per le grandi opere. Basta con le grandi infrastrutture calate dall'alto e con la scarsa trasparenza nelle procedure decisionali. Negli anni trascorsi, infatti, è sembrato che il modo più semplice di procedere alla realizzazione delle opere pubbliche fosse quello di ridurre il livello di trasparenza delle procedure decisionali finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche. Tale logica si è rilevata però fallimentare poiché incapace di perseguire gli obiettivi di partenza consistenti appunto nella realizzazione di opere pubbliche. Serve una condivisione con le comunità e i territori interessati, sia per evitare che nell'orientare le scelte della politica prevalgano interessi corporativi e parziali e si smarrisca la difesa del bene comune, sia per disinnescare eventuali sindromi Nimby attraverso la composizione tra interesse locale e interesse generale. Per questo ho depositato una proposta di legge, già presentata nella scorsa legislatura dal senatore Roberto Della Seta, per introdurre nel nostro Paese lo strumento del *Débat public*, da anni utilizzato con successo in Francia.

Uno strumento che attraverso procedure di consultazione delle popolazioni locali e dei portatori di interessi diffusi, vigilate da un soggetto pubblico indipendente e da svolgersi in tempi certi, porta a soluzioni condivise nel processo decisionale per la realizzazione delle grandi opere con rilevante impatto ambientale, sociale o economico soggette a Via o degli impianti soggetti ad Aia. Uno strumento la cui istituzione è considerata prioritaria anche dal ministro dell'Ambiente Orlando, che in più occasioni ha manifestato l'intenzione di portare il Dibattito pubblico sul tavolo del Consiglio dei ministri.

Il meccanismo immaginato è una versione semplificata del *Débat public* francese. Il punto qualificante della proposta da me presentata (A.C. 916) è nel carattere indipendente e "terzo" dei componenti l'Osservatorio rispetto agli interessi privati coinvolti.

La proposta si compone di sei articoli, il primo definisce le finalità del disegno di legge,

«Il testo proposto stabilisce che il fondo per la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del provvedimento sia alimentato di anno in anno dai soggetti realizzatori degli interventi sottoposti a Dibattito pubblico»

che è volto a individuare le soluzioni ottimali per la pianificazione di grandi opere pubbliche di interesse dello Stato, delle Regioni o degli enti locali che hanno forte rilevanza socio-economica, o che hanno un rilevante impatto ambientale, attraverso un sistema di consultazione pubblica. L'articolo 2 individua nel sistema di consultazione pubblica – articolato negli strumenti dell'informazione, della consultazione, della concertazione e del Dibattito pubblico – un meccanismo finalizzato a conseguire l'accettazione sociale delle scelte pubbliche aventi impatto sull'ambiente e sull'assetto del territorio. Prerequisito perché ciò avvenga, però, è che l'informazione risponda ai requisiti di completezza, trasparenza, chiarezza e comprensibilità e che la consultazione venga intesa come strumento grazie al quale i soggetti decisori possano venire a conoscenza dei bisogni delle comunità interessate e delle migliori modalità per soddisfarli. Il Dibattito pubblico rappresenta, infatti, una modalità di definizione condivisa delle scelte pubbliche, una concertazione con i cittadini e le realtà sociali ed economiche del territorio interessato dall'opera in cantiere. Con l'articolo 3 si istituisce e disciplina l'Osservatorio nazionale per il Dibattito pubblico, che ha il compito di verificare l'effettiva partecipazione e la corretta informazione delle collettività locali durante la realizzazione dei progetti. Come anticipato, proprio la composizione dell'Osservatorio rappresenta uno dei punti più qualificanti di questa proposta di legge. Anziché portatori di interessi privati, fanno parte dell'Osservatorio soggetti indipendenti e terzi. Fatto che garantisce che il *Débat public* sia uno strumento di vera partecipazione, anziché un paravento per decisioni solo apparentemente partecipate ma in realtà già

definite. Secondo l'A.C. 916 l'Osservatorio è infatti composto da un presidente nominato dal ministro dell'Ambiente, da due rappresentanti nominati dai presidenti di Camera e Senato, da un rappresentante designato dal presidente della Conferenza unificata, da un rappresentante delle associazioni ambientaliste più rilevanti a livello nazionale, da un rappresentante delle associazioni di consumatori e utenti più importanti a livello nazionale.

L'articolo 4 traccia le linee-guida per il funzionamento della procedura di Dibattito pubblico prevedendo sia il caso di avvio d'ufficio della procedura, che il caso di avvio su richiesta del soggetto responsabile dell'intervento, di un consiglio regionale o di un numero di consigli comunali o provinciali rappresentativi di almeno 150mila abitanti. L'avvio d'ufficio è previsto prima della progettazione definitiva delle seguenti opere: autostrade, superstrade, strade a due corsie per senso di marcia, ovvero per l'allargamento di esse, ferrovie, vie di navigazione e adeguamento di canali esistenti, aeroporti, porti, linee elettriche, gasdotti, oleodotti, depositi per scorie nucleari, dighe, trasferimento di acqua da bacino fluviale, impianti culturali, sportivi, scientifici e turistici, impianti industriali. Il testo proposto disciplina e fissa i termini per l'adempimento del Dibattito pubblico, infine, stabilisce che il fondo per la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del provvedimento sia alimentato di anno in anno dai soggetti realizzatori degli interventi sottoposti a Dibattito pubblico.

AMBIENTE

# Perché una legge, da sola, non basta

di **Francesco Giorgianni**  
Head of Public affairs di Enel

e  
**Michele Samoggia Zerbetto**  
Associate Public affairs di Enel

**Introdotta in Francia da oltre un decennio, il Dibattito pubblico rappresenta un tentativo di dare una risposta non populistica alla crisi della democrazia rappresentativa. Per costruire anche in Italia una cultura della partecipazione occorre formare delle professionalità nella Pubblica amministrazione ed è necessario rivedere la possibilità di ricorrere contro le scelte amministrative, immaginando che il Dibattito pubblico costituisca un metodo per agevolare la risoluzione dei conflitti**

L'Italia è malata! Tranquilli, non ci stiamo riferendo né a virus influenzali dovuti al brutto tempo fuori stagione né ai nuovi casi di Sars recentemente scoperti. L'Italia è afflitta da una patologia più profonda, radicata nel tessuto sociale, nota come la sindrome di Nimby (*Not in my backyard*).

A testimoniarlo ci sono i numeri riportati nell'VIII rapporto del Nimby Forum che ci raccontano di un Paese dove i casi di opposizione a opere e infrastrutture sono cresciuti in dieci anni da 194 a 382.

Le contestazioni riguardano le grandi come le piccole opere e si concentrano in particolare contro le opere del comparto elettrico, dei rifiuti e delle infrastrutture stradali e ferroviarie.

Oggi, grazie soprattutto al web e alla diffusione dei social network, i movimenti di protesta superano la dimensione locale, per acquisirne una nazionale che ne accresce il potere di interdizione. Ne consegue un allungamento dei tempi per la realizzazione delle opere che si dilata all'infinito, per via anche di una burocrazia ridondante e di un sistema di giustizia amministrativa poco efficiente. Eppure, come ci ricorda un bel libro di Fran-

cesco Pinto, *La Strada dritta*, l'Italia fu il Paese che, tra il 1956 e il 1964, riuscì a costruire, in anticipo rispetto ai tempi previsti, l'autostrada più lunga d'Europa: l'autostrada del Sole. Un'opera osteggiata da tanti, dall'opposizione politica che non ne condivideva l'impostazione "borghese" basata sul trasporto privato, agli enti pubblici che si opposero al progetto perché l'autostrada non prevedeva i marciapiedi, ma che aiutò ad unire l'Italia e a favorirne il *boom* economico.

Alla luce di queste differenze, viene da chiedersi cosa sia successo in Italia. Sicuramente è cresciuta la sensibilità ambientale, l'attenzione alla difesa della salute collettiva e la consapevolezza dei rischi derivanti dall'inquinamento.

Ma questo non basta a giustificare il fortissimo aumento dei casi di opposizione alla realizzazione di opere pubbliche che contribuisce ad accrescere il *gap* infrastrutturale dell'Italia nei confronti dei Paesi concorrenti. È chiaro che la carenza di dotazioni infrastrutturali del nostro Paese non può essere attribuita solo ai movimenti di protesta, ma anche alla carenza di risorse finanziarie, all'inadeguatezza dei meccanismi di finanziamento e alla complessità delle procedure autorizzative.

Qualche soluzione, tuttavia, potrebbe essere trovata per evitare l'allungamento dei tempi di realizzazione delle opere determinato dai movimenti di opposizione.

Su tale tema negli ultimi anni in Italia si è assistito a un crescente interessamento per il meccanismo del Dibattito pubblico, visto come la soluzione per la crescente opposizione alla costruzione di opere e infrastrutture. Introdotta in Francia da oltre un decennio, il Dibattito pubblico rappresenta, come giustamente ricordano Bobbio e Pomatto, un ten-

«A trasformare un Dibattito pubblico da un incontro pugilistico a una ordinata forma di esercizio democratico non sono le procedure formali, quanto una sostanziale volontà dei decisori pubblici di coinvolgere i cittadini, illustrando i *trade off* connessi al progetto»

tativo di dare una risposta non populistica alla crisi della democrazia rappresentativa. Il dibattito, infatti, mira a dare una risposta alla richiesta di partecipazione della popolazione prefigurando percorsi strutturati per arrivare a promuovere un livello più alto di consenso sociale tra le popolazioni interessate dalle opere. Prendendo come punto di riferimento il modello francese, in Italia si è assistito alla presentazione di numerose proposte legislative volte a introdurre nel nostro ordinamento il meccanismo del Dibattito pubblico. Tra queste, quelle che hanno ricevuto maggiore attenzione fino a oggi sono state: il ddl Infrastrutture presentato dall'allora ministro Passera e il ddl A.C. 5229 presentato nella scorsa legislatura dagli onorevoli Saglia (Pdl) e Testa (Pd). Senza entrare nello specifico delle due proposte normative, entrambe miravano ad adattare il modello francese al quadro normativo nazionale cercando di favorire la realizzazione delle opere attraverso percorsi regolati che prevedevano una semplificazione delle procedure autorizzative e tempi certi a fronte di un più ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate dalla costruzione delle opere. Tuttavia, occorre sottolineare come, nonostante lo sforzo apprezzabile e l'assoluta necessità di introdurre delle procedure che favoriscano il coinvolgimento attivo delle popolazioni, vi sia il rischio che questi meccanismi, benché perfettamente importati, non riescano a ottenere i risultati attesi. Per

esperienza diretta, infatti, possiamo garantire che a trasformare un Dibattito pubblico da un incontro pugilistico a una ordinata forma di esercizio democratico non sono tanto le procedure formali, quanto una sostanziale volontà dei decisori pubblici di coinvolgere i cittadini, strutturando messaggi chiari e illustrando tutti gli aspetti progettuali ed i *trade off* connessi al progetto. Ma soprattutto, come affermato da Patrick Legrand, vice presidente della Commissione nazionale del Dibattito pubblico in Francia, una legge sul Dibattito pubblico per avere successo deve "combaciare con la società, la cultura e la formazione della società. Non si può importare". Per costruire anche in Italia una cultura della partecipazione occorre prima di tutto formare delle professionalità nella Pubblica amministrazione, dotandole dei necessari strumenti per divulgare, comunicare e negoziare le scelte relative alle opere. In secondo luogo, è necessario rivedere la possibilità di ricorrere contro le scelte amministrative, immaginando che il Dibattito pubblico costituisca un metodo per agevolare la risoluzione dei conflitti. L'Italia deve avviare una riflessione complessiva sul proprio modello di sviluppo e sulle scelte obbligate, in tema di infrastrutture, che tale modello impone. Occorre individuare al più presto le opere strategiche previste dalla Strategia energetica nazionale e avviare un'inchiesta pubblica condotta attraverso modalità di confronto creative e innovative e con il supporto dei social network (non la loro sostituzione al confronto democratico). L'occasione della riflessione sulle riforme costituzionali dovrebbe portarci a capire che volto deve avere il nostro Paese nei prossimi anni. Abbiamo solo 18 mesi di tempo.

IDEE

# Gmg e ambiente, il binomio di Rio

di **Corrado Clini**

Direttore generale del ministero dell'Ambiente

**Papa Francesco con il suo nome richiama il Santo che ha insegnato a chiamare fratelli e sorelle l'acqua e il sole, e a rispettare tutte le creature di Dio e l'ambiente. La Giornata mondiale della gioventù potrà dare la spinta morale per dare concretezza agli impegni di Rio+20. Nel corso del primo viaggio papale in Sudamerica verrà presentato un Manifesto molto impegnativo, perché assume come quadro di riferimento gli scenari ambientali futuri del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici e del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente**

Nei prossimi cento anni rischiamo di avere lo stesso aumento della temperatura che in altre ere geologiche si è verificato nell'arco di 20mila anni, con un processo duecento volte più veloce a causa delle emissioni dei gas a effetto serra con un tasso di incremento senza precedenti.

Oggi la quantità di questi gas presenti in atmosfera è maggiore di quella degli ultimi tre milioni di anni.

Per questi motivi, in apertura della Giornata mondiale della gioventù verrà presentato il Manifesto "I giovani custodi del creato. Il futuro a misura d'uomo che vogliamo".

Si tratta di un documento molto impegnativo, perché assume come quadro di riferimento gli scenari ambientali futuri del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici (Ipcc) e del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (Unep).

Il Manifesto richiama l'allarme lanciato da questi organismi e dalla comunità scientifica internazionale, e sottolinea che gli appelli degli studiosi per la protezione dell'ambiente globale non possono più essere trascurati. Il testo rappresenta anche una novità asso-

luta, perché lega l'insegnamento sulla salvaguardia del creato di Giovanni Paolo II, di Benedetto XVI e papa Francesco, alle conclusioni della conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile di Rio de Janeiro dello scorso anno, *Il futuro che vogliamo*.

La crisi ambientale è un problema etico perché "tendenza non significa destino", e l'inversione della tendenza richiede l'assunzione di responsabilità morali e di scelte politiche ed economiche basate sulla "custodia del creato", per non portare via il futuro e la speranza alle giovani generazioni.

Questo è l'invito che papa Francesco, fin dai primi giorni del suo pontificato, ha rivolto a tutti. Questo è l'impegno che la comunità internazionale ha assunto al termine di Rio+20, indicando la "crescita verde" dell'economia mondiale come la strada più appropriata per assicurare nello stesso tempo lo sradicamento della povertà e la protezione dell'ambiente.

Come ministro dell'Ambiente mi sono adoperato intensamente perché la Conferenza Rio+20 si concludesse con un accordo "per il futuro", e ho promosso insieme al Pontefice collegio per i laici la preparazione del Manifesto.

Spero che dalla Giornata mondiale della gioventù di Rio de Janeiro venga la spinta morale per dare concretezza agli impegni di Rio+20.

Speranza che ha il suo "punto di forza" in papa Francesco, che con il suo nome richiama il Santo che ci ha insegnato a chiamare fratelli e sorelle l'acqua e il sole, e a rispettare tutte le creature di Dio e l'ambiente in cui esse vivono e nel quale noi stessi viviamo con loro.