

EUROPA – 22 APRILE 2006

NON SOLO L'ECONOMIA

di Montesquieu

E' del tutto normale che le maggiori preoccupazioni ed attenzioni della politica rispetto alla situazione italiana si concentrino sulle condizioni dell'economia: lo impongono vincoli internazionali ed esigenze interne; ne testimoniano le gravi difficoltà parametri, dati e tabelle, interni e internazionali anch'essi, e non polemiche e pregiudizi. Dati come quelli di queste ore del Fondo monetario attestano l'incapacità del governo uscente di difendere e promuovere i conti e i prodotti nazionali. Non è toccata sorte migliore, in questi anni, alle istituzioni pubbliche e di garanzia - con eccezione della più alta - ; e all'organizzazione pubblica nel suo insieme. L'emblema di come avviene questo passaggio di consegne nelle istituzioni è il comportamento del capo del governo uscente: semplice custode, per la fase di transizione, dell'istituzione che si appresta a lasciare, senza obblighi che vadano oltre gli atti dovuti che non richiedono titolarità di indirizzo politico e fiducia delle Camere, ha fatto di Palazzo Chigi la centrale di tutti i marchingegni possibili per ritardare se non impedire l'ordinato svolgimento della vita democratica del paese. Dopo averne fatto, per cinque anni, la centrale di promozione e difesa di interessi tutt'altro che pubblici. E' importante che si manifesti, nella nuova maggioranza, la tendenza a non trascurare le condizioni dello Stato, a partire dai suoi massimi istituti. La sensazione del momento è che la riflessione, nel centro sinistra, non riesca a staccarsi dalla suggestione dei nomi, dei candidati a guidare le Camere, i ministeri, lo Stato nella sua massima funzione di garanzia e di tutela costituzionale. Probabilmente non basta, senza sottovalutare l'importanza dell'impronta personale: ma le persone sono funzionali ad un'analisi e ad un progetto. Sembra comunque evidente che l'impatto dell'anomalia berlusconiana sia impresso assai più nella crisi delle istituzioni che non nelle difficoltà dell'economia. Se, in queste ultime, è legittimo chiamare in causa limiti dell'azione governativa, carenze di adeguato personale di governo - perfino lo scarso interesse, salvo questioni particolari del capo del governo, di cui sono memorabili solo le straordinarie campagne elettorali - , il declino delle istituzioni è assai più legato alla personalità ed alla strategia politica del capo del governo medesimo. La strategia è quella apparsa chiara fin dal primo messaggio politico, nel 1994: un impegno politico che nasce dal dovere di difendere la democrazia e la libertà da avversari, per l'appunto, illiberali e antidemocratici. L'equazione semplicistica tra democrazia e libertà, intesa come assenza di vincoli, è primitiva e fuorviante, anche per il carico di facile suggestione che contiene. L'allergia alle regole della democrazia, che si manifesta fin dal primo momento, diviene una attraente bandiera contro tutte le burocrazie, contro tutti gli impacci costituiti dalla funzioni arbitrali, terze o di garanzia , contro tutti i doveri civili. L'impatto di questa miscela di caratteristiche personali e strategia politica è destinata a stravolgere la natura stessa dell'istituzione rappresentativa, il parlamento e il suo rapporto con il governo. L'equilibrio tra parlamento e governo è, da sempre, il principale punto debole del nostro assetto istituzionale: si passa, nei decenni, da un concetto spinto di centralità del parlamento a quello, opposto, di centralità dell'esecutivo. D'un tratto. Due concetti incompatibili, entrambi, con l'esigenza di una corretta separazione dei poteri, che non tollera istituzioni dominanti. Ma in questi anni l'attacco al parlamento è l'attacco alla sua radice fondamentale: il rapporto di rappresentanza, di delega che lega elettori ed eletti. Le Camere non sono più le sedi del confronto tra maggioranza e opposizione, entrambe rappresentative dell'intero corpo elettorale: lo vieta il rifiuto di offrire un riconoscimento alla parte avversa, quella che, per l'appunto, costituisce un pericolo permanente per la democrazia e la libertà. Al rapporto mediato, si sostituisce un rapporto diretto del capo del governo con la propria parte, attraverso le risorse della comunicazione diretta. Promesse, progetti, programmi, risultati,

perfino il disprezzo per gli avversari, passano solo ed esclusivamente per il mezzo televisivo: mai per le aule del parlamento. La prima funzione del parlamento, quella originaria, di scongelare istituzionalizzandoli in sedi protette i contrasti presenti in ogni comunità, non si concilia con la strategia di tenere sempre vivo il conflitto. Anzi, impedisce la piena esplicazione di una politica di divisione che è la vera strategia politica: ogni passaggio elettorale è una scelta di campo, addirittura tra il bene e il male. L'effetto, immediato, è quello di creare una tensione crescente tra gli elettori, visti come tifoserie, in luogo di un confronto tra le diverse rappresentanze. Questo è l'aspetto più grave della crisi del Parlamento di questi anni: l'affievolimento della mediazione delle rappresentanze politiche e il rischio, per fortuna lontano, ma non impossibile, come insegna la storia anche recente, che le fazioni si pongano direttamente le une contro le altre. Per di più, il legame tra elettori ed eletti, già tenue, viene del tutto reciso con il meccanismo di formazione delle Camere imposto dalla nuova legge elettorale, che sancisce l'impossibilità di chi vota di esercitare una qualsiasi opzione nella selezione dei parlamentari.

Le conseguenze del disconoscimento del parlamento come rappresentazione "in scala" del popolo, vengono da sé, e si concretano nello svuotamento delle funzioni costituzionali delle Camere. Alle funzioni reali si sostituiscono forme simulate di una messa in scena, non eliminabili perché previste e prescritte nel loro iter dalla Costituzione. La tipicità dell'iter legislativo – prima l'esame istruttorio di merito in Commissione, poi la fase dell'esame nelle Assemblee, con votazione dei testi divisi per articoli – viene aggirata con il pretestuosissimo ricorso a precedenti di epoche e contesti non comparabili, la cui complessità non consente in questa sede approfondimenti. In conclusione: l'esame in sede referente è una finzione, e si riassume in un semplice atto istantaneo, il conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea non già su un testo, mai esaminato e mai votato, ma "sullo stato dei lavori". Sul nulla, praticamente. E' solo procedura. Nel frattempo, sempre più spesso dalle cucine di Palazzo Chigi arrivano, pre-confezionate, contorte aggregazioni di commi, articoli e pagine, con annessa richiesta di voto di fiducia. Il tutto richiede un solo voto. Un voto, ad alta voce, per appello nominale. Nessun rischio per il governo e per il suo capo. Ne abbiamo parlato in altre occasioni: un voto che ribadisce la fiducia al governo, non l'adesione ad un testo. Per memoria, solo per memoria, va ricordato che il rifiuto di riconoscere le Camere come sede del confronto si estende, azzerandole, anche alle altre funzioni costituzionali del Parlamento: le funzioni di indirizzo, esaurite una volta per tutte nella discussione iniziale sulla fiducia, anche questo ineliminabile vincolo costituzionale; quelle di controllo, di sindacato ispettivo. Per quest'ultima, il rifiuto del confronto si protende fino alla violazione reiterata, mai interrotta, di un obbligo parlamentare, quello di rispondere alle interrogazioni a risposta immediata personalmente, da parte del capo del governo. Non si presenterà mai. Si rivitalizza, invece, la funzione di inchiesta, strumento tipico delle minoranze, a fini di maggioranza e di intimidazione delle minoranze stesse. Il discorso su cosa diventa un parlamento privato delle sue funzioni costituzionali porterebbe lontano, e non è compatibile con i tempi e gli spazi di questa riflessione.

E' sufficiente, per la nuova maggioranza, l'attenzione ai nomi di chi presiederà le nuove Camere? Ovviamente no. Ci sono da ricostruire funzioni, rapporti con il governo, che ha spogliato le camere, ruolo dei presidenti. Qualcuno può suggerire, vista la strettissima maggioranza in una delle due camere, di profittare di procedure legislative come quelle ora descritte nelle commissioni e nelle aule, in cui non si vota praticamente più e il problema della maggioranza è drasticamente ridimensionato. E' augurabile che chi ragiona così – e ci sarà chi lo fa, con apparenti buone ragioni contingenti – non detti la linea alla coalizione. Il paese ha necessità che sia ricostruita la funzione di garanzia, arbitrale, terza: quella che, nella descrizione fin qui fatta, ha ceduto il passo alle pretese del capo del governo. Nessuno, nella maggioranza di centrodestra, ha minimamente osato contrastare la nuova "organizzazione": la riserva di sensibilità istituzionale, che doveva essere presente almeno nei partiti eredi di tradizioni rispettose delle regole – la democrazia cristiana e, per chi lo ricorda, anche il vecchio movimento sociale – non è stata utilizzata. Vi è stata, per chi ha avuto la responsabilità diretta di difendere le prerogative parlamentari, una forma di regressione istituzionale; da parte di altri alleati, quantomeno un'omissione di soccorso.

Ci pensino, i futuri presidenti, ci pensi chi li designa: un buon restauro istituzionale vale bene qualche rischio in più nella quotidianità dei lavori parlamentari. Il ripristino delle procedure costituzionali dell'iter legislativo è una buona, nobilissima "merce di scambio" con qualsiasi opposizione: valorizzare da un lato, i diritti del governo ad avere votazioni certe in tempi utili, a fronte della garanzia all'opposizione del riguardo verso il suo diritto di controllare, giudicare, di essere anche battuta – è fisiologico – però avendo esibito le ragioni della propria contrarietà e vedendo votate anche le proprie proposte.

La buona sorte nelle scadenze delle date di elezione dei Presidenti della Repubblica in questi ultimi quindici anni, ha lasciato invece integra la funzione di garanzia e di tutela dei principi costituzionali della massima autorità della Repubblica. Due elevate interpretazioni della funzione, pur nelle difficoltà poste, sconosciute in precedenza, dalla scarsa adattabilità dei governi di centrodestra – in particolare del loro presidente – a convivere con rispetto reciproco nel contesto istituzionale, hanno fatto del capo dello Stato un punto di riferimento insostituibile pur se isolato dalle altre istituzioni. Due stili diversi, che hanno portato a un diverso clima nelle relazioni con i due governi di centrodestra: più intransigente e meno sensibile al contesto il penultimo Capo dello Stato, più attento all'armonia del sistema il presidente in carica. Un uguale rigore, comunque. L'attuale Capo dello Stato ha compiuto l'impresa di ottenere il massimo di consenso e di apprezzamento possibile per un'autorità di garanzia da parte del presidente del consiglio uscente, notoriamente refrattario a qualsiasi tipo di controllo, vigilanza, supervisione e addirittura convivenza. Consenso e apprezzamento non proprio spontaneo, ma dovuto almeno in parte all'incredibile sostegno popolare di un uomo poco incline a esibizioni mediatiche. Al prossimo capo dello Stato si pone un compito pur sempre complesso e difficile, ma temperato dall'accresciuto prestigio della carica e dall'esempio degli ultimi predecessori. A chi lo designa, di tenere conto dell'esigenza di portare, a rappresentare il paese, persone in grado di mostrarne il volto migliore e far dimenticare l'Italia di questi ultimi anni nelle sedi internazionali. Deve essere chiaro che c'è una rappresentazione del paese che lascia, e una diversa che subentra.

C'è lo spazio per un cenno, solamente, a quella che appare un'impresa tanto necessaria quanto complessa: il funzionamento della macchina dello Stato. Gli sforzi che per tutti gli anni 90 hanno impegnato governi e camere in un'opera diretta all'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni erano e rimangono un'opera incompiuta, resa più difficile dal decorso del tempo che incoraggia le resistenze e sfianca gli entusiasmi quando le novità impongono trasformazioni culturali. La pubblica amministrazione è uscita dall'agenda politica di questi anni, eccezion fatta per due temi: il rinnovo dei contratti – i dipendenti pubblici sono tanti e votano - , con concessioni economiche del tutto sganciate da qualsiasi pretesa di maggiore efficienza. L'altro tema è quello che va comunemente sotto il nome di spoils system, attraverso l'allargamento ingordo di una breccia incautamente aperta dal precedente governo. La pubblica amministrazione deve quindi tornare come priorità nell'agenda del governo e della sua maggioranza: avendo presente che l'attuazione dei principi e degli indirizzi legislativi e la realizzazione degli obiettivi non è operazione da lasciare a organismi tecnici o amministrativi, ma richiede l'impegno pieno di tutto il governo, dei ministri per i rispettivi dicasteri, di cui sono i capi a tutti gli effetti, del presidente del consiglio come organo di coordinamento.

Infine un obiettivo di lungo periodo, che dovrebbe essere l'obiettivo di ogni esecutivo ambizioso. Avvicinare i cittadini alle istituzioni, costruendo un rapporto che parta dalla conoscenza, fin dalle scuole, e da più rigorosi comportamenti politici. Non è aprendo le sedi parlamentari come musei che si favorisce la sensazione di avere lì, in quei palazzi, i propri rappresentanti, che è alla base di un sistema che funziona. Troppe inequivoche rilevazioni e ricognizioni mostrano la confusione che esiste nella maggioranza dei cittadini tra istituzioni (parlamento e governo) e organismi pubblici in

generale da un lato e i partiti politici dall'altro. E' compito dei partiti stessi operare per avviare a rimozione questo stato di cose che mina il rapporto di fiducia. Per prima cosa bisognerebbe finirla con la lottizzazione a tutti i livelli, che riduce la platea dei candidati ad ogni ruolo ad una minoranza e che omologa i comportamenti dei prescelti, fatta eccezione per gli intrepidi, secondo logiche politiche di parte. La lottizzazione diffusa rientra a pieno titolo nella categoria dei conflitti di interesse, appena sotto quello gigantesco con cui abbiamo finito di convivere.

www.montesquieu.it