

Michele Salvati

Uno snodo importante

La transizione confusa dalla Prima alla Seconda Repubblica – a una vera Seconda Repubblica – è a uno snodo importante. Non sono così ottimista come Stefano Ceccanti, il quale asserisce, già nel titolo del suo ultimo libro, che *La transizione è (quasi) finita* (Giappichelli, 2016). Le transizioni di regime, come gli esami, non finiscono mai. E poi, nel caso in cui la riforma costituzionale venga approvata nel referendum di ottobre, sarà solo il tempo a dirci se una transizione c'è stata e soprattutto se i suoi esiti miglioreranno il funzionamento delle istituzioni democratiche del nostro Paese e le condizioni di vita dei suoi cittadini.

Ma nella storia politica e istituzionale di un Paese ci sono tornanti, svolte, snodi significativi, e la riforma costituzionale di cui parliamo appartiene a quest'ordine di eventi. È la svolta che ci consente di parlare propriamente – come ne parlano i francesi – di Seconda Repubblica, non nel modo improprio in cui ne abbiamo discusso negli ultimi vent'anni, dopo la fine ingloriosa della Prima a se-

guito della riforma elettorale del 1993 e delle elezioni politiche del 1994. Ed è la svolta che segna l'adattamento, in grave ritardo, della democrazia italiana e del nostro sistema istituzionale a tre passaggi storici epocali, che hanno segnato il contesto politico ed economico mondiale degli ultimi trent'anni.

Il primo è la fine della guerra fredda, del bipolarismo mondiale tra democrazie liberali di mercato e sistemi a partito unico ed economia pianificata. Il secondo è la globalizzazione, preparata alla fine degli anni Settanta del secolo scorso dalla vittoria, nel Paese egemone del mondo occidentale, del regime politico-economico neoliberale sul regime keynesiano che aveva dominato i primi trent'anni del dopoguerra. (Gli effetti della globalizzazione si manifesteranno più tardi, nel corso degli anni Novanta e nel secolo presente, ma l'origine sta nella vittoria di Margaret Thatcher nel Regno Unito e soprattutto di Ronald Reagan negli Stati Uniti, nelle cruciali elezioni del 1979: una

vittoria in condizioni di piena democrazia politica, se ci si attiene a una visione schumpeteriana di democrazia.) Il terzo passaggio è l'Unione europea, e in particolare il Sistema monetario europeo: il tentativo di promuovere, per gran parte dei Paesi del nostro continente, un processo di avvicinamento istituzionale e politico-culturale controverso e irto di ostacoli.

Il passaggio storico più importante ai fini della nostra riforma costituzionale è il primo, la fine della guerra fredda. È il più importante perché la Costituzione del 1948 fu scritta sotto l'influenza della guerra fredda appena iniziata: la «cortina di ferro» di cui Churchill aveva parlato nel 1946 nel discorso di Fulton attraversava infatti il nostro Paese in conseguenza della forza, nel dopoguerra e fino al crollo del muro di Berlino, del Partito comunista. Insieme all'esperienza – allora bruciante – della dittatura fascista, questo contribuisce a spiegare l'anomalia italiana di un bicameralismo paritetico indifferenziato: com'è noto, la sinistra comunista era contraria, così com'era contraria alla Corte costituzionale. In nome dell'antifascismo, e grazie alla saggezza di De Gasperi e Togliatti, si addivenne a un compromesso: benefico, date le circostanze. L'influenza del partito comunista sulla Costituzione del 1948 e sulle pratiche costituzionali successive – dunque l'influenza della «cor-

tina di ferro interna», della *conventio ad excludendum*, del «bipartitismo imperfetto» – ha avuto conseguenze che vanno ben oltre l'anomalo bicameralismo paritetico, quello che la riforma intende superare. Mi riferisco soprattutto all'iper-parlamentarismo tante volte denunciato come ostacolo all'azione di governo. Essenziale però (insieme all'assenza di «vincoli di sistema» nelle autonomie locali) alla partecipazione democratica e all'attività parlamentare di un partito che rappresentava gran parte dei ceti popolari, ma era escluso per ragioni di sistema dalla partecipazione al governo.

I confusi tentativi di riforma a partire dagli anni Ottanta nascono da una situazione politica accettata da tutti i partiti: nonostante le loro recriminazioni contro gli impacci alla governabilità, essi non intendevano in realtà cambiarla ed erano abbastanza forti da sostenerla. In questo hanno ragione

Nadia Urbinati

e David Ragaz-
zoni (*La vera
Seconda Repub-*

*L'influenza di un passato
che non può tornare*

blica, Cortina, 2016), quando vedono nell'attuale indebolimento dei partiti una delle ragioni di un possibile passaggio a una «vera» Seconda Repubblica, anche se il loro libro non affronta le cause storiche e politiche della situazione che denunciano e ancor meno il problema di come tenere insieme democrazia ed efficacia decisionale dei governi.

Gli altri due passaggi storici – la globalizzazione e l’Unione europea – sono quelli che richiedono oggi maggiore attenzione perché le loro conseguenze negative sulla qualità delle singole democrazie nazionali, a differenza di quelle provocate dalla guerra fredda, sono tuttora operanti e forse in aumento. In un mondo globaliz-

La necessità di attrezzarsi per un futuro internazionale e nazionale difficile

zato e soggetto a un regime politico-economico neoliberale, dove si presume o si finge di credere che i mercati e la libera circolazione dei capitali sappiano da soli trovare equilibri favorevoli alla crescita e al benessere delle economie e delle popolazioni coinvolte, i poteri di intervento e controllo che possono esercitare le singole democrazie nazionali e i loro governi sono molto deboli. Assai diversa era la situazione per gran parte della Prima Repubblica, che coincideva con una fase di forte sviluppo demografico, di intensa crescita economica e di grandi possibilità di redistribuzione tramite meccanismi governati dalla politica nazionale (non a caso quegli anni sono stati chiamati i «Trenta gloriosi», o «l’Età dell’oro»). Oggi nei nostri Paesi lo sviluppo demografico interno è inesistente o negativo; la crescita economica è bassa, anche per le economie più forti e meglio organizzate; e le possibilità di redistribuzione

tramite meccanismi governati dagli Stati nazionali molto ridotte.

La nostalgia per la Prima Repubblica e per il suo modello di democrazia – che influenza anche le riflessioni di alcuni costituzionalisti – credo sia in realtà nostalgia per le circostanze economiche, sociali e geopolitiche eccezionalmente favorevoli nelle quali quel modello politico-costituzionale si trovò ad operare. E, aggiungerei, circostanze che esso non seppe sfruttare, lasciando una pesante eredità di debito e di inefficienza ai posteri della «pseudo» Seconda Repubblica dei vent’anni trascorsi: un fardello che ricade anche su quella «vera» che potrebbe succederle, se così vorranno gli italiani.

Questi condizionamenti internazionali dell’attuale fase di globalizzazione valgono per tutti i Paesi in essa coinvolti, in maggiore o minor misura: in misura maggiore per Paesi semi-periferici come il nostro, assai minore per il Paese egemone, gli Stati Uniti. Ad essi però si aggiungono i condizionamenti derivanti dalla nostra partecipazione all’Unione europea. Nella sostanza non sono diversi da quelli derivanti dal regime di politica economica dominante a livello mondiale, dal neoliberalismo che contrassegna l’attuale fase di globalizzazione: i trattati che abbiamo sottoscritto incorporano e rendono vincolanti influenze, condizionamenti

e limiti alla libertà d'azione del nostro Stato nazionale di cui in buona misura dovremmo tener conto anche se quei trattati non li avessimo sottoscritti. Ma averli sottoscritti ha delle conseguenze addizionali che rendono quei vincoli più stringenti e soprattutto più evidenti.

Finora l'adesione alle regole del Sistema monetario europeo e l'osservanza delle prescrizioni della Bce, del Consiglio e della Commissione hanno operato come cinghia di trasmissione e ingranaggio di rafforzamento delle pressioni che il regime neoliberale esercita a livello mondiale. Hanno messo a nudo – a volte in modo mortificante – che il nostro non è uno Stato nazionale sovrano, e che i limiti sempre più stretti della sua sovranità stanno scritti in un sistema normativo dettagliato al quale l'Italia deve sottomettersi. Insomma, un conto è un Paese sovrano che liberamente decide di adattarsi per ragioni di convenienza a influenze internazionali dominanti, ma può anche non farlo accettandone le conseguenze; un altro è un Paese che è costretto a farlo.

Si tratta di una conseguenza inevitabile della grande scommessa dell'Unione europea, una costante di lungo periodo della nostra politica nazionale e un impegno – questa è la mia convinzione – cui dobbiamo tener fede per promuovere all'interno di essa condizioni di maggior democrazia,

oltre che un maggior benessere per il nostro Paese. Per far questo, tuttavia, ci si deve attrezzare con un assetto istituzionale più efficace e capace di assolvere gli impegni politici che l'Italia ha liberamente assunto.

La domanda è allora: la riforma costituzionale muove in questa direzione? Il nuovo Senato, la nuova regolazione dei poteri delle Regioni e altri aspetti del progetto di riforma consentiranno di prendere decisioni più rapide, più incisive e idonee a rafforzare il ruolo del nostro Paese all'interno dell'Unione?

Consentiranno di resistere al vento del declino che soffia così forte in Italia? Una risposta implica una

riflessione congiunta sulla riforma costituzionale e sulla riforma elettorale, nonché un'analisi economica, sociale e politica sulle circostanze nazionali e internazionali che la nostra democrazia dovrà affrontare. Finora non ho notato, nella frastornante polemica che sta accompagnando il disegno di riforma, un'attenzione adeguata a questi problemi, ai quali, come economista, sono particolarmente sensibile.

In chiusura, conviene riformulare una famosa battuta: la riforma costituzionale è un problema troppo importante per essere la-

Combattere il declino richiede un salto nelle capacità decisionali dei governi e la Riforma può (forse) facilitarlo

sciato ai soli costituzionalisti. Essa richiede non solo una riflessione politica lungimirante, assai diversa dalla polemica di respiro corto cui stiamo assistendo, impregnata di rimpianto per un passato che non lo merita, ma soprattutto

l'impegno di tutte le capacità di analisi – di storici, politologi, sociologi, economisti, giuristi e altre ancora – di cui il Paese dispone. Non solo di quelle dei costituzionalisti, che sinora hanno dominato la discussione.

Questo articolo riprende l'Introduzione al Convegno «Verso una "vera" Seconda Repubblica?», tenutosi alla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Milano il 16 giugno scorso.