

RIFORME COSTITUZIONALI E DEMOCRAZIA EUROPEA

di Roberto De Liso
(9 marzo 2012)

Il compito di chi si occupa delle vicende costituzionali italiane è essenzialmente questo: analizzare i fattori di un'evidente disequilibrio del nostro sistema istituzionale ma, al tempo stesso, non eludere quello che è invece il centro del problema cioè la dimensione europea, le rilevanti metamorfosi della nozione e pratica della sovranità nazionale. Augusto Barbera, con la duttilità di analisi che gli è propria e per cui è maestro, ha ricostruito, con contributi sulla Rivista (Quaderni costituzionali 4/2011) e sul Forum, gli anni del cd. berlusconismo ed ha tracciato, ora che una stagione sembra avviata al declino, la strada per riprendere il tema di "sobrie ma incisive" riforme costituzionali. In queste osservazioni si cercherà di evidenziare le ragioni di contesto europeo. pure da Barbera evocate, che non possono essere trascurate in un'attività di riforma ma al contrario debbono esserne elementi ispiratori.

Il punto di partenza è il superamento, nell'ambito dell'Unione europea, della sovranità nazionale. Se in questa espressione si racchiudono i profili dell'indipendenza e della supremazia, gli Stati dell'Unione europea mentre conservano un apprezzabile grado di supremazia (verso l'interno cioè verso i cittadini) sembrano dotati di un problematico grado di indipendenza. Sia chiaro: le limitazioni di sovranità sono nella storia e nella teoria delle istituzioni moderne. Il problema nuovo è nel carattere assolutamente "mobile" degli stessi che, non essendo predeterminati o predeterminabili, incidono, nel variegato dispiegarsi delle politiche dell'Unione, direttamente sull'indirizzo politico nazionale.

La crisi dei debiti sovrani nel periodo 2009-2011 che ha investito cinque Paesi dell'area Euro (Irlanda, Grecia, Portogallo, Spagna e Italia), di cui quattro per tradizione ascrivibili all'area mediterranea, si è tradotta in crisi politico-costituzionale che ha colpito Parlamenti e Governi. Così il Governo irlandese di Brian Cowen, nel novembre 2010, con una ridotta maggioranza basata su deputati indipendenti, ha dovuto varare una manovra finanziaria su indicazione dell'UE e del FMI. La corporate tax del 12,5%, aliquota senza eguali in Europa e motivo di attrazione per le imprese straniere, è stata conservata non per decisione dell'Irlanda ma dalle Cancellerie europee che l'hanno inserita nel quadro degli aiuti comuni. La manovra portoghese è dell'agosto 2011, dopo le dimissioni del premier socialista Socrates e le elezioni del 5 giugno che vedono il successo del leader dell'opposizione socialdemocratica Passos Coelho, in alleanza con il Partito Popolare e la Coalizione Democratica Unitaria. In questo caso il piano di salvataggio coincide con la crisi politica e il cambio di maggioranza tramite passaggio elettorale. Venendo ai casi della Spagna, della Grecia e dell'Italia è di tutta evidenza la coincidenza e fusione della dinamica economica con quella politica. I Governi – tutti – dei paesi indebitati debbono passare la mano. In Spagna, con prontezza, il socialista Zapatero lascia, con circa un anno di anticipo, e vengono indette elezioni anticipate con la vittoria, preannunciata, del popolare Rajoy. In Grecia e in Italia si sperimentano invece i Governi tecnici: Papandreou e Berlusconi pur in presenza di una maggioranza parlamentare, debole ma ancora esistente, presentano le dimissioni e sono insediati i Governi Papademos e Monti che hanno maggioranze trasversali, in cui confluiscono maggioranza ed opposizione, e quindi assai larghe. Qui va enunciato, in termini forse crudi, il carattere tipico del Governo tecnico: esso è certamente un Governo politico ma è un Governo di forza maggiore, per cui le forze politiche sottostanno "liberamente" ad una volontà a loro esterna e superiore. Quindi la legittimazione reale del governo greco ed italiano è europea seppur mediata dalla scelta parlamentare "libera" dei partiti nazionali: non è quindi un caso che sia in Grecia che in Italia si discuta se la formula sarà più o meno conservata dopo le previste,

future scadenze elettorali. I Parlamenti hanno varato dei piani di interventi “sotto dettatura” all’insegna dello slogan che somiglia ad una salvifica giaculatoria “l’Europa ce lo chiede”. Piani che contengono spesso misure di dettaglio, eguali in contesti economici assai diversi, con valenza a volte più emblematica che pratica (si pensi alla cosiddetta liberalizzazione dei taxi e delle farmacie in Grecia o in Italia). Sia consentito un inciso: la minor libertà politica non è solo dei paesi in crisi. Si proietta, come in un gioco di specchi, anche nei paesi “forti” che debbono promuovere gli aiuti e dove le forze di governo si trovano in difficoltà, di varia natura, con il proprio elettorato. Non altrimenti si spiegano le incertezze e le oscillazioni della Merkel, che certo non hanno giovato alla complessiva situazione europea, la crescente debolezza di Sarkozy e l’inedito appoggio, per imminente corsa all’Eliseo, a questi offerto, contro ogni precedente e regola di rapporti internazionali, proprio dalla Cancelliera tedesca.

Lungi da ogni suggestione di antieuropeismo quanto appena detto vuole invece riaffermare che l’impegno di un riformismo costituzionale deve varcare le frontiere nazionali e proiettarsi nella costruzione di una volontà democratica europea che superi la dimensione intergovernativa e dia fondamento, pure democratico, alle ormai inevitabili limitazioni o deleghe di sovranità nazionale che i singoli Membri conferiscono a Bruxelles. Se è costatazione diffusa che la crisi finanziaria e la conseguente crisi monetaria dell’area Euro è in primo luogo crisi istituzionale dell’Europa non si vedono, sul piano della riflessione culturale e scientifica e su quello dell’iniziativa politica, linee di tendenza definite per una dinamica evolutiva, in chiave democratica, dell’ordinamento europeo. Questo deve avvenire con urgenza perché cresce e crescerà nei prossimi tempi, in tanti Stati e fra tanti diversi ceti sociali, sia nei paesi forti (creditori) che in quelli deboli (debitori), una forte avversione all’Europa. Avversione che paradossalmente aumenterà quanto più il vincolo europeo sarà avvertito come indissolubile. In questo senso va ripensata come emblematica l’iniziativa, durata lo spazio di un mattino, di Papandreou che voleva sottoporre a referendum la permanenza della Grecia nell’area euro. Subissata da violente critiche, interne ed esterne, l’iniziativa, vista di per sé, mirava a rifondare democraticamente un’adesione che a quel momento costava troppe sofferenze a larghi strati sociali. Se grande era il rischio grande sarebbe stato il significato di tale atto. Così come si è conclusa la vicenda, con un giudizio, in radice, di impraticabilità della proposta, la deresponsabilizzazione dei singoli e della collettività è evidente, con la conseguenza che le decisioni nazionali sono e saranno, da ora in poi, considerate – oggi in Grecia domani altrove – come imposte dall’esterno, non volute dalla comunità nazionale e decise da un Governo sottoposto a tutela, come dimostra il potere di emettere obbligazioni trasferito – secondo il piano di salvataggio- ad organismi internazionali e non più in mano greca.

L’intreccio appena descritto tra decisioni di istituzioni europee e di parlamenti nazionali pone in luna luce problematica anche la funzionalità ed il rendimento dei sistemi politico-istituzionali, comprese le leggi elettorali. Lo stesso schema del bipolarismo e del bipartitismo assume un carattere diverso per un paese in crisi finanziaria. Infatti se le decisioni “lacrime e sangue” sono necessitate, un sistema maggioritario – per l’effetto di sovrarappresentazione - scarica, quasi automaticamente, tutte le responsabilità su un ambito di rappresentanza ridotta che ha avuto la (s)fortuna di vincere le elezioni in un momento sbagliato e premia, altrettanto automaticamente, l’altro polo o partito. Un beffardo “gioco del cerino” che pesa, a volte in modo ingiusto, sulla vita politica e sui destini di leaders e di gruppi dirigenti. Così in questi frangenti si avverte la necessità di larghe intese cioè di ampliare il numero delle forze o dei partiti coinvolti nelle pesanti responsabilità di manovre economiche obbligate. Questa prospettiva non per esprimere opzioni ma solo per sottolineare come sia necessario pensare alle riforme, elettorali comprese, con un punto di vista europeo sempre attivato.

Qui occorre richiamare un dato, spesso evocato per spiegare le cause della crisi politica italiana: la caduta del muro di Berlino ed il conseguente “spiazzamento” delle principali forze politiche italiana (DC, PSI, PCI) che su quell’elemento avevano tracciato carattere e limiti dei loro reciproci rapporti. Ebbene la caduta del muro ha “spiazzato” tutti i Paesi europei e le loro guide politiche e soprattutto ha dilatato nozioni e confini della Comunità europea che fino ad allora, dai soci fondatori ai progressivi allargamenti, si era sostanziata di Paesi relativamente omogenei per sviluppo politico, sociale ed economico. In particolare è mutato il ruolo della Germania, non solo per gli effetti della riunificazione, ma per esser divenuta riferimento di un’area geografica ed economica grandemente ampliata in direzione nord ed in direzione est. Il mutare del suo peso politico ed economico ha posto di nuovo un problema del secolo scorso, in situazione grandemente modificata. Ha fatto rivivere il monito che Thomas Mann indirizzò nel 1953 agli studenti dell’Università di Amburgo, ad impegnarsi “per una Germania europea e non già per un Europa tedesca”. Dunque la caduta del muro ha cambiato la dinamica e le prospettive dell’Unione europea: il Mediterraneo è divenuto ancor più meridionale e l’idea di un modello socio-economico prevalente, per tutti i paesi, si è fatta strada, sia pure in modo singolare, attraverso la moneta unica. Non a caso la Gran Bretagna non ha aderito a tale ultimo progetto: non solo per un senso profondo della propria storia e del proprio carattere di nazione ma per l’esperienza di chi conosce a fondo le dinamiche politiche sovranazionali, per essere stato il più grande impero conosciuto nella storia moderna, e per la consapevolezza di quali implicazioni rilevanti avrebbe comportato tale adesione.

Perché questo ragionamento così ampliato per trattare dell’Italia e delle riforme costituzionali italiane? Per la convinzione che il motivo vero per cui il nostro Paese annaspa da vent’anni fra proposte costituzionali non realizzate, realizzazioni andate in una direzione sbagliata (la riforma del titolo quinto “sgangherata” secondo Barbera, con espressione tanto inelegante quanto tecnicamente precisa) e vecchia (la illusoria ed inconcludente dilatazione del potere legislativo e normativo delle Regioni e dei Comuni), leggi elettorali infelici che non sono servite né a potenziare la rappresentanza né ad aumentare la capacità di decisione, il motivo vero- si diceva- sta proprio nella incapacità di ancorare queste riforme ad una visione europea e quindi di operare in Europa come soggetti riformatori. La tradizione europeista che il nostro Paese certamente possiede (un nome per tutti Altiero Spinelli) se in altre fasi aveva un sapore di grande opzione ideale, talora anche di coraggiosa utopia, acquista oggi un valore nuovo, proprio quando sulle piazze di Atene si bruciano le bandiere europee e la disperazione fa vedere come nemici i rappresentanti della troika. Per questo può dirsi che la più grave responsabilità del berlusconismo è stata proprio l’indebolimento dell’Italia nel contesto europeo e nel concentrare il dibattito politico italiano in vicende minori, banalizzando possibili scelte strategiche non avvertendo che il nostro Paese diventava di nuovo di frontiera, non già, come un tempo, nel confronto delle due super potenze ma questa volta nel ridisegno complessivo nei rapporti di forza tra l’Europa e le altre aree geografiche del mondo

Si dice che l’Italia abbia uno stellone, cioè un qualche santo protettore in situazioni estreme. Certo nella rapidità di caduta di Berlusconi (si tenga presente anche la perspicacia dell’interessato nel ri-muoversi) e nel successivo Governo Monti vi è qualcosa del genere. Lo stellone è stato la comprensione, da parte del Presidente della Repubblica, che il problema non era soltanto in casa nostra ma soprattutto nel nostro rapporto con l’Europa, che andava non solo ricostruito ma sviluppato, recando un autonomo e fattivo contributo. Se le sommarie considerazioni svolte hanno un qualche valore e fondamento ben vengano allora sobrie e incisive riforme costituzionali ma con una consapevolezza di fondo: che se la democrazia si chiamasse Alice, ebbene –parafrasando il titolo di un vecchio film di Scorsese - Alice non abita più qui e dobbiamo cercarle, senza troppi indugi, nuova ed adeguata casa a Bruxelles.