

DIRETTORE

Augusto Barbera

COMITATO DI DIREZIONE

Enzo Balboni, Roberto Bin, Marta Carrabia, Carlo Fusaro, Andrea Morrone, Andrea Pugiotto, Roberto Romboli, Nicolò Zanon

COMITATO SCIENTIFICO

Giuliano Amato, Sergio Bartole, Enzo Cheli, Fulco Lancaster, Andrea Manzella, Valerio Onida, Rosanna Tosi, Gustavo Zagrebelsky

RUBRICHE

Cronache dall'Italia

Claudia Di Andrea

Cronache dall'estero

Carlo Fusaro (coordinatore), Jun Ashida, Caterina Filippini, Justin O. Frosini, Francesco Palermo, Massimo Rubecchi, Roberto Scarciglia, Luca Stroppiana, Jens Woelk

Osservatorio sulla Unione europea

Marta Carrabia (coordinatore), Laura Cappuccio, Ilaria Carloto, Elisabetta Chivelli, Federico Fabbrini, Federico Furlan, Maria Elena Gennusa, Benedetta Vintercati, Elisabetta Lamarque, Erik Longo, Sara Lorenzon, Claudio Martinelli, Stefania Niarati, Palmira Tantarrella, Diletta Tega, Giulia Tiberi, Lara Truoco, Giulio Vigevani, Barbara Guastafarro, Paolo Zocchinn

Taccuino della giurisprudenza costituzionale

Andrea Pigozzo (coordinatore), Andrea Ambrosi, Filippo Benelli, Chiara Bergonzini, Fabio Corvaja, Argela Cossini, Andrea Guazzarotti, Michele Magrini, Cesare Mainardi, Michele Massa, Paolo Veronesi

REDAZIONE DEL FORUM ON LINE

http: www.forumcostituzionale.it

Roberto Bin (coordinatore), Tommaso F. Giupponi, Francesco Conte
e-mail: tommaso.giupponi@mulino.it

REDAZIONE DELLA RIVISTA

Diletta Tega

e-mail: diletta.tega@mulino.it

COORDINATORE DELLE ATTIVITÀ REDAZIONALI

Andrea Morrone

e-mail: andrea.morrone@uniho.it

DIREZIONE E REDAZIONE

Presso Società editrice il Mulino
Strada Maggiore 37, 40125 Bologna
Tel. 051/256011 – fax 051-256034

Quaderni costituzionali

RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO COSTITUZIONALE

Anno XXXIV, numero I, marzo 2014

studi e ricerche

Giacino della Cananea *Lex Fiscalis* Europea 7

Giovanni Piruzzella Crisi economica e decisioni di governo 29

Tommaso F. Giupponi Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione 51

Andrea Morrone Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa 79

note e commenti

COMMENTI

Stefano Ceccanti Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo 109

Nicola Lupu La Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact 113

Elena Griglio Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari? 116

Andrea Morrone La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: *exit porcelain* 119

Andrea Pertici La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole 122

<i>Giovanni Guzzetta</i>	La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione	126
<i>Michele Massa</i>	Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?	130
<i>Francesca Minni</i>	Diritto di resistenza e pluralismo sindacale: ma senza regole?	133
<i>Caterina Domenicali</i>	Sulle potenzialità normative della legge di conversione: il caso della delega al riordino giudiziario	136
<i>Francesco Paterniti</i>	Note minime sulla «opportunità costituzionale» della prova testimoniale del Presidente della Repubblica	139
<i>Licia Califano</i>	Diritto all'anonimato della madre naturale più «flessibile»: la Consulta apre la strada e il Garante privacy la percorre	143
<i>Maria Dossati</i>	Qualche dubbio di costituzionalità sulle recenti disposizioni in materia di filiazione	145
<i>Antonio DiMaio</i>	Il «divorzio obbligato» del transessuale è incostituzionale?	149
<i>Lucilla Conte</i>	<i>Writing inequality (... non senza conseguenze)</i> . Nota a margine della pronuncia della Corte Suprema <i>United States v Windsor</i>	152
<i>Sefyana Parisi</i>	Comici... o intrepidi militanti? In margine al caso <i>Djeudonné</i>	156
	NOTE DALL'EUROPA	
	<i>Dall'Unione europea</i>	
<i>Paolo Zicchitru</i>	La forma di governo europea alla prova dei fatti: equilibri democratici e procedura di bilancio	161
<i>Cristina Fasone</i>	Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo «cartellino giallo» sull'istituzione della Procura europea	165
<i>Sefyana Ninatti</i>	L'obbligo di motivazione degli atti fra diritto interno e diritto dell'UE: il giudice (italiano) chiama e la Corte (di giustizia) non risponde	168
	<i>Dal Consiglio d'Europa</i>	
<i>Luca Giacomelli</i>	<i>Vallanatos & altri c. Grecia</i> – Unioni civili, vita familiare e coppie dello stesso sesso	171
<i>Flavio Giella</i>	Debito degli enti locali e responsabilità dello Stato davanti alla Corte europea dei diritti	174

Francesco Viganò
Beljier c. Italia: una pronuncia della Corte di Strasburgo in tema di (s)proporzione della sanzione detentiva inflitta ad un giornalista 177

letture e riletture

Günther Teubner
 Il costituzionalismo della società transnazionale 185

Sergio Bartole
 Un'esperienza scientifica (con presentazione di Roberto Bin) 205

rassegne e cronache

CRONACHE COSTITUZIONALI ITALIANE
 (2 ottobre-31 dicembre 2013) 215

TACCUINO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
 (giugno-dicembre 2013) 221

CRONACHE COSTITUZIONALI DALL'ESTERO
 (ottobre-dicembre 2013)

REGNO UNITO	251
FRANCIA	254
GERMANIA	256
AUSTRIA	258
SPAGNA	259
FEDERAZIONE DI RUSSIA	261
STATI UNITI D'AMERICA	264
GIAPPONE	267

Abstracts 271

Notizie sui collaboratori 273

- Luciani, M. (2013), *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1-2, p. 512.
- Lupo, N. (2007), *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiornamento*, Roma, LUISS University Press.
- Menusi, F. (1990), *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino.
- Moratti, C. (1965), *Corso di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma, Edizioni Ricerche (ristampa con aggiornamento).
- Moratti, C. (1976), *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, CEDAM.
- Onida, V. (1966), *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria nelle leggi che importano nuove o maggiori spese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 4.
- Onida, V. (1969), *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Onida, V. (1993), *Spesa (leggi di)*, Enciclopedia giuridica, Roma, Treccani.
- Perez, R. (2012), *Il Trattato di Bruxelles e il fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, p. 469.
- Pizzorusso, A. (2002), *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino.
- Rawls, J. (1977), *A Theory of Justice* (1971), trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli.
- Romano, S. (1950), *Saggio di una teoria delle leggi di approvazione* (1898), in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, p. 59.
- Salvemini, G. (2003), *Ruolo del Presidente della Repubblica*, in G. Salvemini (a cura di), *I guardiani del bilancio*, Venezia, Marsilio.
- Sartori, G. (1994), *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli.
- Schmitt, C. (1950), *Der Nomos der Erde in Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, trad. it. *Il Nomos della terra*, Milano, Adelphi, 1991.
- Spaventa, L. e Chiorazzo, V. (2000), *Aspirata o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione monetaria*, Roma, Donzelli.
- Tosato, G.L. (2013), *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, atti del seminario svoltosi presso la Corte costituzionale il 22 novembre 2013 su «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012».
- White, J. e Wildavsky, A. (1989), *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, Berkeley, University of California.
- World Bank (2003), *Survey on budget practices and procedures*, Washington, 1993.

Crisi economica e decisioni di governo

1. CRISI ECONOMICA E MUTAMENTO POLITICO-ISTITUZIONALE

La grande crisi, nata negli Stati Uniti e approdata con caratteri diversi nell'Eurozona, costituisce un potente fattore di mutamento politico e istituzionale. Crisi e cambiamento, del resto, sono spesso considerati termini coestensivi. Se già nella teoria del potere di Machiavelli le crisi, che provocano discordia e contrasti strutturali, sono il motore della storia, sicché l'opportunità che esse offrono (e che Machiavelli chiama «occasione») può essere colta e sfruttata da chi utilizza la «virtù», la vasta letteratura politologica sul mutamento politico insiste sul rapporto tra le trasformazioni profonde dei rapporti sociali ed economici e l'incapacità delle istituzioni esistenti di rifletterli, innestando la dissoluzione dell'ordine istituzionale che apre la via al caos sistemico oppure all'edificazione di un nuovo ordine.

«Le crisi – scrive Jaques Attali – costituiscono le manifestazioni superficiali e difficilmente prevedibili di movimenti sotterranei perfettamente identificati, come dei sismi inaspettati provocati dall'inesorabile deriva dei continenti» (Attali 2010, 359). Questi movimenti profondi, alla base della crisi attuale, sono stati identificati da tempo: la globalizzazione dei mercati, la finanziarizzazione dell'economia, l'emergere di nuove potenze economiche e politiche, lo spostamento degli equilibri mondiali dall'asse euroatlantico all'Asia, l'invecchiamento della popolazione europea e la decrescita demografica di alcuni Paesi come l'Italia, l'affermarsi delle nuove tecnologie informatiche, l'economia della conoscenza, la crisi strutturale dell'occupazione tradizionale in gran parte dell'Occidente a seguito dei processi di delocalizzazione.

Una conseguenza decisiva per la nostra storia, evidenziata solo con lo scoppio della crisi, è stata che molte società occidentali per mantenere il benessere raggiunto e garantire le aspettative e i connessi diritti dei loro cittadini

hanno dovuto indebitarsi. Prevalentemente debito privato negli Stati Uniti e debito pubblico in Europa.

Quando la bolla è scoppiata e la crescita del debito è diventata insostenibile, il delicato equilibrio tra democrazia, mercato e coesione sociale è stato reso sempre più precario.

Inoltre, l'insieme di queste tendenze ha determinato la definitiva affermazione di quella che è stata definita la «società mondiale del rischio», cioè un mondo in cui lo sviluppo tecnologico ed economico, ha reso sempre presente la possibilità di una catastrofe. Si tratta della possibilità di catastrofi le cui conseguenze superano l'ambito nazionale, e che possono verificarsi da un momento all'altro dando vita ad uno «stato d'eccezione transnazionale» (Beck 2013, 22 ss.). La gestione del rischio richiede la cooperazione tra Stati; la necessità di agire, la rapidità della decisione. In Europa questa «condizionalità catastrofica» è costituita dalla fine dell'Euro con le sconvolgenti conseguenze che da essa si fanno derivare.

Per tutte queste ragioni, sommarariamente esposte, la crisi è molto di più di una fase negativa del ciclo economico, costituendo piuttosto una forte spinta verso la creazione di nuovi assetti politici e costituzionali. La crisi ha messo in moto un processo di mutamento dell'Unione europea e, parimenti, ha riguardato gli assetti politici, istituzionali e costituzionali domestici. È naturale, perciò, che anche il processo decisionale politico interno degli Stati subisca significativi cambiamenti. Esso deve confrontarsi con nuove logiche dell'agire politico, che evidenziano, soprattutto in alcuni Paesi come l'Italia, l'indegnità del sistema politico e istituzionale a incanalare e governare democraticamente le grandi trasformazioni in atto e costituiscono un propellente per l'affermazione di nuovi assetti.

2. PERDITA DI COMPETITIVITÀ E DEBITO PUBBLICO PRIMA DELLA CRISI

Ciò che caratterizza e distingue alcuni Paesi europei come l'Italia, è che il contagio della crisi scoppiata dall'altra parte dell'Atlantico ha innescato un materiale combustibile accumulato in decenni (Arnato e Graziosi 2013, 243).

Da una parte, c'erano le insufficienze istituzionali dell'Eurosystema (privò degli strumenti per gestire gli shock asimmetrici, di meccanismi di solidarietà finanziaria, di una politica fiscale comune, di una Banca centrale prestatore di ultima istanza, con un significativo deficit di democraticità, ecc.) (Pitruzzella 2012, 20 ss.). Dall'altra parte, c'erano gli squilibri strutturali tra le economie dei diversi Paesi europei. L'Eurozona, infatti, si è caratterizzata per i forti squilibri della bilancia dei pagamenti tra i Paesi della medesima area monetaria, espressione di un forte disallineamento tra le posizioni competitive dei vari Paesi (Bini Smaghi 2013, 59 ss.). In un contesto di piena mobilità dei capitali e con una moneta unica i Paesi in cui si registrava perdita di compe-

tività e crescita della domanda interna in misura superiore al PIL, potevano finanziare tali squilibri attraverso l'indebitamento. Ciò è potuto avvenire fino a quando lo scoppio della crisi ha rallentato i movimenti di capitali e gli investitori hanno prestato particolare attenzione alla sostenibilità dei debiti.

Dopo l'entrata nell'Eurozona i Paesi più deboli si sono caratterizzati per la perdita di competitività e il livello elevato del debito pubblico. Elevato debito pubblico e deficit di bilancio erano l'espressione di una crisi che riguardava l'economia reale e la sua competitività (Bini Smaghi 2013, 132 ss.).

Quando la crisi è iniziata, le statistiche evidenziavano, già da tempo, l'accumulo di problemi che gravavano sull'economia e la finanza pubblica del nostro Paese. Gli anni dal 2000 al 2008 hanno visto un tasso di crescita bassissimo: 1,9 nel 2001, 0,5 nel 2002, 0 nel 2003, 1,7 nel 2004, 0,9 nel 2005, per scendere a -1,2 nel 2008 l'anno della crisi in Europa. Negli ultimi dieci anni l'Italia ha registrato la crescita reale del PIL pro capite più bassa dei Paesi dell'OCSE.

Il debito pubblico era, nonostante le politiche di riduzione del disavanzo, particolarmente elevato: 108,6% nel 2000, 108,3 nel 2001, per poi iniziare una discesa contenuta negli anni successivi, restando comunque alcuni punti sopra il 100% del PIL. Diversamente, altri Paesi europei, come il Belgio, partendo da livelli di debito pubblico inizialmente analoghi hanno operato una riduzione progressiva del rapporto debito/PIL per raggiungere nel 2008 un rapporto dell'80%.

La pressione fiscale era parimenti alta mantenendosi intorno al 41% del PIL per crescere a più del 42% nel 2007 e nel 2008, accompagnata da un elevato livello di evasione fiscale.

Il declino industriale era messo in evidenza da una gran quantità di studi. La competitività, secondo i periodici rapporti di svariati organismi internazionali (dall'OCSE alla Banca mondiale), diminuiva progressivamente. La competitività di un Paese dipende dalla sua attrattività per gli investimenti produttivi e dai prezzi relativi dei suoi prodotti esportati. Esistono vari indicatori per misurare la posizione competitiva di un Paese. Secondo i diversi indicatori l'Italia risulta in coda alle classifiche, a causa degli ostacoli che le imprese incontrano, in particolare, per il peso degli oneri burocratici, la lentezza della giustizia civile, l'incertezza del diritto, la rigidità del mercato del lavoro, le infrastrutture obsolete, la corruzione, la tassazione elevata. La competitività dei costi rispetto ai partner commerciali sfavoriva l'Italia, in particolare per quanto riguarda il fattore lavoro. Nei dieci anni che hanno preceduto la crisi, la produttività media è rimasta invariata, mentre i salari crescevano del 2,5% annuo. Negli stessi anni la Germania aumentava la sua produttività ad un ritmo del 3% annuo mentre i salari aumentavano solo dell'1% circa, riducendo i costi unitari del lavoro e aumentando l'occupazione.

In Italia, le elezioni politiche del 2008 hanno ignorato le sfide epocali che il Paese avrebbe dovuto affrontare e si sono concentrate, come usuale

nella storia politica della cosiddetta Seconda Repubblica, sullo scontro tra le personalità dei candidati alla Presidenza del Consiglio, e sulla loro retorica semplificante.

Il ministro dell'economia del terzo Governo Berlusconi riuscì a contenere l'aumento della spesa pubblica determinato da una crisi che riduceva le entrate. Ma l'inevitabile diminuzione della ricchezza prodotta, in assenza di riforme strutturali, determinava l'aumento del rapporto tra debito pubblico e Pil: nel 2008 balzava dal 106,1% al 116%, per poi continuare a crescere negli anni successivi e raggiungere il 120,1% nel 2011 e superare il 130% nel 2013.

In questo quadro, la crisi dell'Eurozona ha colpito, dopo Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda, anche l'Italia, con la spaventosa crescita del differenziale di rendimento tra i titoli pubblici italiani e quelli tedeschi nell'estate del 2011, che metteva a repentaglio la sostenibilità del debito pubblico (lo spread è salito fino a raggiungere i 500 punti nel dicembre 2011).

La «celebre» lettera inviata al Governo italiano e a quello spagnolo dal Presidente uscente e da quello entrante della BCE il 5 agosto 2011 indicava la necessità di approvare una serie di riforme strutturali, che riguardavano la liberalizzazione dei servizi pubblici locali e delle professioni, le privatizzazioni, il mercato del lavoro, il sistema di welfare, il sistema di contrattazione per migliorare la produttività. L'aggiustamento di bilancio era indicato in secondo luogo, con l'anticipo del pareggio di bilancio al 2013, attraverso alcune misure sul lato della spesa, tra cui in particolare il completamento della riforma pensionistica. Il terzo punto riguardava la pubblica amministrazione, in particolare, l'abolizione delle Province. Le successive raccomandazioni della Commissione europea seguivano il medesimo ordine di priorità.

A partire dall'intervento della BCE, da varie parti, si è messo in evidenza la cosiddetta perdita di sovranità in politica economica e il rafforzamento della politica di austerità (Grasso 2012, 82 ss.). Tutto vero, ma, l'analisi dominante lascia in ombra aspetti cruciali della vicenda.

Di fronte al serio rischio di sostenibilità del debito pubblico di Italia e Spagna, la BCE aveva due alternative: non intervenire e lasciare alle istituzioni di governo dei due Paesi il compito di adottare misure efficaci che rassicurassero i mercati, oppure intervenire direttamente, come aveva fatto per la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo. Il punto centrale è che l'intervento della BCE, per statuto, non può servire a finanziare direttamente gli Stati e perciò le operazioni sul mercato dei titoli presuppongono una valutazione di sostenibilità delle finanze pubbliche del Paese interessato. Nei casi greco, irlandese e portoghese le condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche di quei Paesi erano state definite nell'ambito dei programmi di aggiustamento concordati con l'Unione europea e il Fondo monetario internazionale. Nell'estate del 2011 né la Spagna né l'Italia avevano simili programmi. La lettera del 5 agosto doveva servire a consentire alla BCE un intervento senza il quale c'era il pe-

ricolo dell'insolvenza in assenza di tali programmi. Essa aveva come obiettivo quello di ottenere dalle rispettive Autorità nazionali la rassicurazione che le misure strutturali e di risanamento di bilancio necessarie per garantire la sostenibilità del debito sarebbero state approvate in tempi brevi.

Le misure di consolidamento fiscale – è questo un punto importante generalmente trascurato – dovevano essere congiunte alle riforme strutturali per migliorare la competitività. Questa commissione è successivamente diventata una costate nei documenti delle istituzioni europee.

3. LE TRASFORMAZIONI DEL PROCESSO DECISIONALE DETERMINATE DALLA CRISI E LA NECESSITÀ PER IL GOVERNO DI ASSICURARE LEALITÀ CIVICA, FIDUCIA DEI MERCATI E ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI EUROPEI

La vicenda richiamata attesta come l'erompere della crisi abbia trasformato in profondità la logica del processo decisionale politico.

Quando uno Stato ha bisogno di accedere alle risorse del resto del mondo per finanziare il suo debito deve conquistare e mantenere la fiducia dei mercati (l'Italia ha bisogno di circa 400 miliardi di euro l'anno per rinnovare il suo debito pubblico). Se il livello di debito e la mancata crescita mettono a rischio la sua solvibilità, per mantenere questa fiducia sono necessarie politiche di consolidamento fiscale. Tali politiche sono sottoposte al vaglio degli operatori del mercato, le cui scelte conseguenti condizionano il processo decisionale all'interno dello Stato.

Le istituzioni nazionali, dopo la crisi dei debiti sovrani, si sono trovate in una situazione nuova. Essa è stata sintetizzata attraverso la formula del passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore» (Streeck 2013, 100 ss.). Quest'ultimo si trova a sopportare una responsabilità nei confronti di due *constituencies* diverse e spesso confliggenti. I due ambienti, infatti, funzionano secondo logiche diverse e tendenzialmente incompatibili. Da una parte si trova il popolo dello Stato, dall'altra il mercato (il «popolo del mercato»).

Il primo è formato dai cittadini dello Stato che, in quanto tali, godono di diritti costituzionali, tra cui i diritti politici che permettono loro di scegliere i rappresentanti politici e, in una certa misura, di esprimere le loro preferenze circa la maggioranza e il Governo.

I cittadini, attraverso i diritti di partecipazione politica, condizionano l'attività del Parlamento e del Governo in ordine ai contenuti delle politiche pubbliche. Queste, in particolare, stabiliranno il modo ed il livello in cui sono soddisfatti altri diritti dei cittadini, tra cui, i diritti sociali che postulano l'esistenza di prestazioni positive da parte dei pubblici poteri. Gli stessi cittadini forniscono allo Stato, attraverso il prelievo fiscale, le risorse finanziarie necessarie a sostenere le suddette prestazioni. Attraverso l'equo soddisfacimento delle aspettative dei cittadini collegati ai loro diritti e la possibilità ad essi

attribuita di confermare o meno nella carica, nelle periodiche elezioni, la maggioranza di governo, si rievoca costantemente la lealtà civica.

Quando lo Stato democratico diventa «Stato debitore», le risorse di cui ha bisogno, anche una parte di quelle necessarie per tutelare i diritti, non sono ottenute in modo prevalente attraverso il prelievo fiscale, ma in misura significativa sono fornite dai creditori. A differenza del popolo dello Stato, il «polo del mercato» non è circoscritto nei confini nazionali ma opera a livello transnazionale, non gode di diritti costituzionali, ma dei diritti che derivano dai contratti e che richiedono l'adempimento di obbligazioni pecuniarie da parte dello Stato. In qualità di creditore non ha diritti politici e quindi non può rinnovare, con la scelta elettorale, la maggioranza e il Governo che, per le politiche seguite, non sono di suo gradimento ritenendo, a torto o a ragione, che esse mettano in pericolo la solvibilità dello Stato. Ma può chiedere interessi più elevati per compensare il maggior rischio di insolvenza e ha sempre l'opzione dell'*exit*, attraverso la vendita delle obbligazioni pubbliche e la mancata partecipazione alle aste per il collocamento nel mercato dei titoli di Stato.

C'è quindi un'opinione pubblica del mercato che, in fin dei conti, è più precisa e comprensibile di quella che opera nella sfera pubblica dello Stato, perché espressa in forma quantitativa. Lo Stato, se vuole continuare ad avere accesso al credito, dovrà necessariamente tenere nella massima considerazione questa opinione, mantenendo la fiducia dei mercati, attraverso il rimborso dei debiti e attraverso politiche che rendano prevedibile che anche in futuro questo avverrà.

Lo Stato deve, pertanto, godere di una «doppia fiducia»: la lealtà dei suoi cittadini e la fiducia dei mercati finanziari. Ma queste possono entrare in conflitto perché diverse sono le richieste dei due ambiti di riferimento. Gli uni hanno di mira il soddisfacimento delle loro aspettative connesse all'incremento o almeno alla stabilità dei loro diritti; i secondi richiedono la solvibilità dello Stato e quindi, nel caso in cui i conti pubblici non sono in ordine, esigono politiche di consolidamento fiscale che implicano la limitazione delle aspettative dei cittadini.

Per affrontare la crisi del debito sovrano nell'Eurozona, com'è noto, è stato fortemente rafforzato il controllo delle istituzioni europee sulle finanze statali, sugli equilibri macroeconomici e sulle politiche economiche degli Stati¹.

¹ Attraverso il «semestre europeo», la nuova «governance economica» introdotta con il cosiddetto *six pack*, le regole sul pareggio di bilancio previste dal *Fiscal compact*, lo Stato è sottoposto ad un costante controllo, sul rispetto dei vincoli di bilancio e sull'attuazione delle politiche di riordino dei conti pubblici, sugli equilibri macroeconomici e sull'adozione delle riforme strutturali (Napolitano 2012, 13 ss.; Lo Bue 2013; Donati 2013, 354 ss.). La sua autonomia sul terreno della politica economica è fortemente circoscritta e lo sarebbe ancora di più nel caso in cui chiedesse l'attuazione dei meccanismi di solidarietà finanziaria previsti dal Trattato sullo ESM, che sbiorina l'organizzazione dell'aiuto a una rigorosa condizionalità. Anche le operazioni di intervento sul mercato dei titoli di Stato (*Outright*

Le politiche di consolidamento fiscale producono inevitabilmente effetti recessivi. Per evitare l'aggravarsi della spirale recessiva, è indispensabile porre in essere politiche di stimolo alla crescita. Già la famosa lettera della BCE, precedentemente citata, metteva insieme rigore finanziario e politica per la crescita attraverso un incremento della competitività.

Attraverso modifiche istituzionali proposte da più parti, ma sulla cui effettiva adozione è difficile fare previsioni, le politiche europee per la crescita potranno avere un maggiore risalto, superando quello che è stato definito il modello dell'«Europa tedesca». Ma, anche in presenza di simili evoluzioni, consolidamento dei conti pubblici e disciplina fiscale resteranno pilastri dell'Eurosistema. Secondo la Corte dei conti italiana occorre conservare la consapevolezza che «al livello crescente dello stock di debito pubblico non consente di interpretare in modo men che rigoroso il sentiero di risanamento... Ciò che serve all'Italia dall'Europa sono stimoli per crescere di più, non deroghe per spendere di più» (Corte dei Conti 2013, II).

In conclusione, le politiche pubbliche nazionali devono muoversi nell'ambito di un quadripartito i cui lati sono la lealtà dei cittadini, la fiducia dei mercati finanziari, il rispetto dei vincoli europei e l'impegno nelle sedi sovranazionali (dove tali vincoli sono definiti e dove è controllata la loro osservanza), la fiducia degli operatori economici che richiede un incremento della competitività del Paese.

Come tenere insieme queste diverse fiducia che rispondono a logiche diverse e spesso conflittuali è la grande sfida che le istituzioni nazionali, ed in particolare il Governo, sono costrette ad affrontare.

4. LE POLITICHE DI CONSOLIDAMENTO FISCALE TRA INCREMENTI DI ENTRATE E TAGLI DELLA SPESA PUBBLICA

La crisi del debito sovrano ha imposto in Europa il consolidamento dei conti pubblici. In questa prospettiva si colloca, com'è noto, la riforma dell'art. 81 Cost. che ha imposto l'obbligo dell'equilibrio di bilancio e introdotto consistenti limiti al ricorso all'indebitamento (Tosato 2013, 2 ss.).

Monetary Transmission) della BCE, a partire dal 2012, sono subordinate all'adozione di un programma di condizionalità nell'ambito delle procedure previste dal Trattato ESM.

Le trasformazioni istituzionali europee non sembrano inquadrabili nell'orbita della prevalenza del mercato sulla politica e la democrazia. Senza i nuovi vincoli europei la dipendenza degli Stati debitori dai mercati finanziari sarebbe stata ben maggiore e più alti i rischi di default. La maggiore integrazione europea sul versante finanziario serve a controbilanciare il peso dei mercati e la subordinazione della politica alle loro dinamiche. Questo tentativo di bilanciare il peso dei mercati finanziari si colloca ad un livello sovranazionale. Le trasformazioni richiamate esprimono un recupero del ruolo della politica, ma questo recupero si svolge ad un livello sovranazionale, nelle istituzioni europee e nei rapporti di collaborazione-negoziazione tra Stati, all'interno di organismi europei in cui predominano il metodo intergovernativo col ruolo decisivo della Germania. Se, per affrontare la crisi si spostano poteri e competenze dallo Stato alle Istituzioni europee, è nell'arena europea che lo Stato, attraverso il Governo, deve tutelare e promuovere gli interessi nazionali.

Il consolidamento dei conti pubblici può avvenire sul lato delle entrate, attraverso l'incremento della pressione fiscale, oppure sul lato delle uscite, riducendo la spesa pubblica. Le analisi del Fondo monetario e di autorevoli economisti evidenziano le diverse conseguenze sul tasso di crescita del Pil di un consolidamento dei conti pubblici attuato prevalentemente aumentando le tasse rispetto ad una manovra imperniata invece sul lato della riduzione della spesa pubblica.

Queste analisi condotte su dati empirici che coprono un quarto di secolo (dal 1980 al 2005) e riguardano 17 Paesi dell'OCSE, dimostrano che i consolidamenti fiscali realizzati alzando le tasse sono recessivi: contemporaneamente all'aumento della pressione fiscale il reddito scende di un ammontare pari alla correzione dei conti e continua a calare nei tre anni successivi. Anche i tagli di spesa hanno immediati effetti recessivi che durano circa due anni, ma che è per dimensione circa un quinto di quello prodotto da aumenti di imposte. L'effetto recessivo si esaurisce il terzo anno quando il reddito ricomincia a crescere (Giavazzi 2012, 5 ss.).

Indiscutibilmente in Italia la correzione dei conti pubblici ha riguardato il versante delle entrate. Nel periodo 2009-2012 la pressione fiscale, già alta, è salita ulteriormente raggiungendo il 42,6% del Pil nel 2010 e il 44,0% del 2012 (dati ISTAT).

Sul versante della spesa ci sono state riforme di grande impatto, come quella delle pensioni promossa dal Governo Monti. Ma l'incidenza complessiva dei vari interventi è controversa. Citiamo una fonte indipendente e autorevole: la Corte dei Conti. Nel periodo 2009-2012 si registrarono, al netto degli interessi sul debito pubblico, riduzioni di spesa importanti: del 6,6% per le amministrazioni centrali e del 7,2% per le amministrazioni locali. In valori assoluti si tratta di riduzioni di oltre 26 miliardi per le prime, di più di 18 miliardi per le seconde. Tuttavia, il cedimento del prodotto (-2,4% nel 2012) non ha permesso alcuna riduzione delle incidenze delle spese sul Pil, che nel triennio è passata dal 47,8 al 51,2% (Corte dei Conti 2013, 1).

L'incrocio di questi due dati permette di dire che la spesa pubblica continua a essere elevata, ma che al contempo i margini di riduzione, restando immutato il perimetro attuale dell'intervento pubblico, sono ridotti. Di conseguenza, secondo la Corte dei conti, il contributo atteso dal lato della spesa agli equilibri complessivi del bilancio appare legato «oltre a recuperi di efficienza, ad un attento ripensamento delle condizioni e dei confini dell'intervento pubblico, nonché delle modalità di accesso ai servizi resi». E ancora: «La revisione della spesa deve, dunque, essere ripensata in funzione di un obiettivo di più lungo periodo, fondato su metodologie indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e a selezionare con maggiore rigore i programmi di trasferimento finanziario, fino ad investire la questione della misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia» (Corte dei Conti 2013, X).

Ma è proprio su questo terreno che l'azione dei Governi ha incontrato forti difficoltà, con la conseguenza che piani come quello delle privatizzazioni o delle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico stentano a decollare, la «proposta Giavazzi» sulla soppressione di gran parte delle agevolazioni finanziarie alle imprese (con un risparmio di circa 10 miliardi l'anno) non è stata attuata, la ridefinizione delle condizioni di accesso ai servizi pubblici non entra nell'agenda politica. Di contro, permangono, a livello regionale e locale, un numero elevatissimo di società a partecipazione pubblica (secondo un altro documento della Corte dei conti, nel 2008 esistevano ben 5.860 organismi partecipati, di cui 3.787 erano società; di queste il 22,35% risultavano sempre in perdita; nel triennio 2005-2008 le perdite riguardavano nel 2007 il 38,92 %).

Altre misure importanti nell'ottica di una riduzione della sfera pubblica sono state annullate dalla Corte costituzionale. Innanzi tutto perché adottate con decreto legge, in violazione dei limiti di cui all'art. 77 Cost. Questo è il caso della disciplina sul riordino-accorpamento delle Province, che secondo i calcoli contenuti nello studio del ministro Giarda, doveva comportare risparmi di spesa pari a circa 370 milioni.

Parimenti è stata annullata una parte della disciplina sulle società strutturali delle Regioni che, secondo un decreto legge del 2012, dovevano essere sciolte o alienate. La normativa è stata ritenuta, con una decisione del 2013 (n. 229), in contrasto con l'autonomia costituzionalmente e statutariamente attribuita alle Regioni speciali.

Ben più rilevante è il sostanziale blocco dell'apertura alla concorrenza e ai capitali privati dei servizi pubblici locali. Qui dopo il referendum contro la cosiddetta «privatizzazione dell'acqua» (giugno 2011), il tentativo di ripristinare l'abrogato art. 23-bis, è apparso alla Corte, con non pochi argomenti persuasivi, come un modo per non rispettare la volontà referendaria. Anche la previsione che imponeva agli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prima di concedere diritti di esclusiva, che in ogni caso avrebbero richiesto una gara pubblica, è stata annullata dalla Corte. La normativa, infatti, è apparsa contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, vale a dire quella di ridurre drasticamente le ipotesi di affidamento in house al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria (sentenza n. 199/2012).

5. LE POLITICHE DI RILANCIO DELLA COMPETITIVITÀ ATTRAVERSO LE «RIFORME STRUTTURALI»

Le politiche di stimolo alla crescita attraverso l'incremento della competitività, nell'ottica europea, sono inscindibilmente collegate alle politiche di riordino dei conti pubblici.

I due Governi che si sono succeduti dopo lo scoppio della crisi hanno adottato, generalmente attraverso decreti legge, importanti riforme, che riguardano le liberalizzazioni, il mercato del lavoro, la pubblica amministrazione. Alcuni studi di organizzazioni internazionali ritengono che il pacchetto di riforme approvate in Italia nel 2012, se applicate con continuità e senza passi indietro, possa determinare dopo alcuni anni un significativo incremento del PIL (OECD 2013, 78 ss.; IMF 2013, 30 ss.; Institute de l'Enterprise 2013, 81 ss.).

Alcuni studiosi, però, ritengono come le riforme strutturali per il rilancio della competitività siano state assai deboli e prospettano un quadro in cui c'è stato il consolidamento fiscale senza le riforme strutturali, con la conseguente impossibilità di porre termine alla recessione (nel 2013 l'Italia registra ancora un PIL in decrescita: -1,7%, secondo le stime del Governo) (Alessina e Giavazzi 2013; Bini Smaghi 2013, 134 ss.; Savona 2012, 53 ss.). Anche senza accedere a quest'ultima impostazione, le riforme strutturali incontrano significative difficoltà.

In primo luogo, c'è il problema dell'attuazione delle norme legislative di principio da parte di atti di normativa secondaria. Secondo il monitoraggio effettuato dall'ufficio per il programma di governo nel febbraio 2013, nei quindici mesi del Governo Monti sono state approvate norme di rinvio a 832 atti di nomazione secondaria. Una parte rilevante di questi è stato lasciato in eredità al successivo Governo perché non è prevista una data di scadenza per la loro adozione o perché essa scade dopo la fine della legislatura. Tolti questi, restano 513 atti, di cui, a febbraio 2013, era stato adottato il 44,2% (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2013, 3 ss.). Tra gli atti che hanno subito ritardi molti sono, direttamente o indirettamente, legati alla competitività.

In secondo luogo, ci sono i passi indietro, per cui dopo avere approvato una riforma, il Parlamento approva delle norme che ne depotenziano la portata. Secondo l'OECD questo è avvenuto con riguardo alla liberalizzazione dei servizi professionali (cui la Commissione europea riconferma notevole importanza ai fini della crescita). L'OECD, infatti, ritiene che la liberalizzazione delle professioni effettuata tra l'agosto del 2011 e i primi mesi del 2012, sia stata in parte depotenziata dalla nuova legge sulla professione forense (OECD 2013, 91). Anche la liberalizzazione del commercio sta incontrando una battuta d'arresto a seguito dell'approvazione di nuove norme.

In terzo luogo, c'è il ritardo nell'applicazione di una riforma, che così resta a lungo solo sulla carta, a causa di conflitti politici. Per esempio, l'Autorità dei trasporti che è essenziale per favorire la competitività e le liberalizzazioni in un settore strategico per la crescita, prevista nel gennaio del 2012 dal «decreto Cresci Italia», è stata concretamente istituita solamente nel settembre 2013 ed avrà bisogno di alcuni mesi per essere operativa. L'agenda digitale, prevista all'inizio del 2012, ha avuto bisogno di numerosi atti di attuazione per

cominciare a operare. Pertanto, l'ultimo rapporto dell'OECD sull'economia italiana (maggio 2013) pone l'accento proprio sull'attuazione delle riforme come questione cruciale per rafforzare la competitività e avviare un percorso di crescita (OECD 2013, 33 ss.).

In quarto luogo, ci sono le tante riforme strutturali che ancora mancano e le incertezze sulle politiche da seguire in settori fondamentali per competitività e crescita. La «Raccomandazione del Consiglio sul programma di riforma 2013 dell'Italia e sul programma di stabilità 2012-2017» (maggio 2013), contiene una lunga elencazione di riforme ancora incomplete: completare la riforma della giustizia civile, migliorare l'efficienza del pubblico impiego, incoraggiare il ricorso a canali di finanziamento non bancari, completare la riforma del mercato del lavoro, semplificare il sistema fiscale, rimediare alle carenze infrastrutturali specie nei servizi a rete, e così via. Non mancano poi i contrasti circa la politica da seguire in settori cruciali per migliorare la competitività. Per esempio, nel settore dell'energia, dove l'esigenza di ridurre il prezzo dell'energia pagato dalle imprese, si imbatte nella questione del costo, che grava in bolletta, per gli incentivi alle rinnovabili e nel conflitto tra i produttori convenzionali, in un mercato liberalizzato, che soffrono una crisi di sovraccapacità e i produttori da fonti rinnovabili, che godono dei suddetti incentivi. Più in generale, vi è il problema di come dare attuazione alla SEN (Strategia energetica nazionale), approvata dal Governo nel marzo 2013. Grandi questioni cui sottostanno scontri tra forti interessi.

6. LA DEBOLEZZA DEL SISTEMA POLITICO-ISTITUZIONALE COME UNA DELLE CAUSE DELLA DIFFICOLTÀ AD ADOTTARE POLITICHE DI RIORRINO DELL'INTERVENTO PUBBLICO E RIFORME STRUTTURALI

Perché in Italia si sono accumulati tanti problemi prima dello scoppio della crisi? E perché dopo la sua manifestazione la risposta si è incentrata prevalentemente sulle politiche di austerità mentre hanno incontrato notevoli difficoltà le politiche di taglio della spesa attraverso un riordino dell'intervento pubblico e quelle di rilancio della competitività attraverso le riforme strutturali?

Le spiegazioni possono essere molteplici, ma alcune di esse hanno a che vedere con la debolezza delle istituzioni e del potere di governo.

Esiste una connessione tra la debolezza delle istituzioni ed il declino economico. Per comprendere la prosperità economica e il declino delle Nazioni bisogna tenere conto del modo in cui le loro istituzioni sono conformate. Da una parte le Nazioni ricche con istituzioni inclusive, dall'altra quelle povere o in declino con istituzioni estrattive, che tolgono ricchezza alla società per attribuirla ad alcuni gruppi e creano circoli viziosi che impediscono la crescita (Acemoglu e Robinson 2013, 379 ss.).

Un sistema politico e istituzionale debole è incapace di resistere alla pressione degli svariati gruppi di interesse e alle aspettative crescenti dei cittadini (Tsebeis 2004, 119 ss.). Non ha capacità di innovare e non ha la legittimazione necessaria per farlo. In passato, perciò, non è stato in grado di adottare riforme che tenessero conto dei grandi cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni per effetto della globalizzazione dei mercati, della crisi demografica, delle trasformazioni geopolitiche. Il permanere delle rendite di svariati gruppi di interesse e la conseguente perdita di competitività del sistema economico, per lunghi anni, sono rimaste quasi del tutto occultate. Anche se l'economia si indeboliva e il PIL stagnava, le aspettative dei cittadini potevano essere soddisfatte scaricandole sul bilancio pubblico e coprendo le spese tramite l'incremento della pressione fiscale ed il ricorso all'indebitamento.

Quando la crisi è esplosa, il Governo ha dovuto fronteggiare l'emergenza. La via più immediata per affrontare l'emergenza finanziaria, è stata quella delle politiche di austerità.

Le riforme strutturali e il riordino dell'intervento pubblico richiedono, invece, sacrifici immediati, perdita delle rendite di posizione, in vista di benefici futuri e quindi un sistema istituzionale che abbia l'autonomia e l'autorevolezza necessarie per resistere alle pressioni e ai veti di chi teme il cambiamento. Un sistema che abbia la «vista lunga».

In un sistema politico e istituzionale che manca di queste caratteristiche, la logica della «società del rischio» consente di adottare le misure per fronteggiare l'emergenza, di decidere quando si è sull'orlo del baratro, ma sarà molto difficile andare oltre. Oscilla tra la logica dell'emergenza finanziaria e quella di recuperare la lealtà dei cittadini. Con il dato paradossale di non riuscire a dare stabilità né alla fiducia dei mercati finanziari né alla lealtà civica. L'austerità da sola è andata di pari passo con l'aggravarsi della recessione. La recessione spaventa i mercati e pregiudica la coesione sociale, riduce ulteriormente le risorse finanziarie disponibili per tutelare i diritti e, quindi, mina la legittimazione dell'ordinamento politico.

La crisi ha disvelato, nel modo più drammatico, la debolezza del sistema politico e istituzionale: destrutturazione dei partiti, deficit di legittimazione che rafforza i gruppi politici antisistema, sistema elettorale che accresce il deficit di legittimazione del Parlamento composto da «nominatis» piuttosto che da «eletti», debolezza di un parlamentarismo assai poco razionalizzato, efficacia paralizzante del bicameralismo paritario, assenza di strumenti che consentano al Governo di tradurre rapidamente in leggi le politiche per affrontare la crisi, mancanza di strutture amministrative con professionalità e culture in grado di elaborare politiche pubbliche realmente innovative e di monitorarne e assicurarne l'implementazione.

La crisi dei partiti di massa, collegata a trasformazioni sociali ben note, ha caratterizzato tutto l'Occidente mettendo radicalmente in discussione in Europa quella che veniva definita la «democrazia dei partiti».

La «democrazia dei partiti» è stata sostituita da quella che Bernard Manin, ha chiamato la «democrazia del pubblico».

La «democrazia del pubblico» ha spostato il baricentro della vita politica sull'elemento personale, sull'immediatezza e l'ipersemplificazione di ogni discorso pubblico, che sono sfociati nella «vista corta» dell'agire politico (Manin 2010, 265 ss.). Questi caratteri sono stati esasperati in Italia, soprattutto a causa di una cultura politica iperconflittuale che, con l'avvento della cosiddetta «Seconda Repubblica», ha riassunto la contrapposizione schmittiana amico-nemico (Lippolis e Pitrucello 2007, 154 ss.).

In Italia la crisi dei partiti è stata più grave rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi europei, per effetto di vari fattori: l'ondata di delegittimazione che li ha colpiti nel corso della grande trasformazione degli anni '90 del secolo scorso, il tracollo dei partiti storici della democrazia italiana, gli attacchi più recenti dei media contro la cosiddetta «casta», la legge elettorale del 1995, che ha rotto ogni legame tra i rappresentanti eletti nelle liste di partito e la società. In questo contesto, la «democrazia del pubblico» ha spinto verso la creazione di «partiti personali», costruiti attorno ad un leader, alla sua personalità ed alla sua immagine, strumenti per accrescere il suo consenso in un clima di lotta costante contro il leader dello schieramento avversario (Calise 2010, 59 ss.).

I partiti sono istituzioni sempre più destrutturate, non solo non riescono a reggere la sfida che proviene dalla società e ora dal web sul piano della rappresentanza e della partecipazione, ma diventano incapaci di elaborare progetti politici stabili da trasferire nelle istituzioni. Puntifoso si caratterizzano per lotte di potere interne condotte con metodi poco trasparenti e slegate da reali prospettive programmatiche.

Anche l'ultimo erede del partito di massa novecentesco, il Partito democratico, all'avvio della XVI legislatura, in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica ha dato il massimo risalto alle sue divisioni interne, bruciando, grazie al voto segreto, i candidati proposti dal suo Segretario politico d'accordo con Lista civica (da Marini a Prodi).

I partiti hanno perduto consistenza organizzativa, la capacità di selezionare classe dirigente, l'attitudine a elaborare indirizzi strategici di lungo periodo, la compattezza e la disciplina, l'autonomia rispetto agli interessi frazionali. Si è parlato a tale proposito, di «partiti «liquidi», se non addirittura «gassosi» (Reveili 2013, 136). In altre parole, i partiti sono diventati istituzioni estremamente deboli, prive di stabilità, autonomia, complessità organizzativa, compattezza, adattabilità, cioè di quei caratteri che servono a determinare il livello di istituzionalizzazione di un'organizzazione.

Se in altri Paesi europei gli effetti della «democrazia del pubblico» potevano essere controbilanciati da istituzioni che godevano ancora di un sufficiente grado di autonomia e di autorevolezza (Governi, partiti, burocrazia); viceversa l'Italia aveva ereditato dai primi quarant'anni di vita repubblicana un parlamentarismo debole che poteva funzionare e produrre un indirizzo

politico dotato di una qualche stabilità grazie alla forza dei partiti di massa che costituivano le fondamenta su cui si reggeva il sistema.

La debolezza dei partiti è trasmessa alle istituzioni costituzionali ed ai loro processi decisionali. Un parlamentarismo programmaticamente debole non ha al suo interno le risorse istituzionali per controbilanciare la debolezza dei partiti e la loro «vista corta» (Barbera 2013, 249 ss.). Restano in piedi le tante garanzie previste dai costituenti all'interno del processo decisionale per evitare che un partito o una coalizione di partiti potesse abusare del potere: l'obbligo della fiducia da parte di entrambi i rami del Parlamento, l'obbligo della fiducia preventiva e l'assenza di una previsione che, dopo una certa votazione, consentisse la formazione di Governi di minoranza, un bicameralismo partitico che rende lungo, complesso e non governabile il procedimento legislativo, l'assenza di strumenti che assicurino la rapida e coerente attuazione legislativa delle politiche del Governo.

In più una legge elettorale che, basandosi su un'interpretazione rigorosa della prescrizione costituzionale secondo cui il Senato è eletto a base regionale, rende possibile la presenza di maggioranze divergenti tra le due Camere. Per non parlare, della *vetata quæstio* del potere di scioglimento anticipato delle Camere, la cui trilateralità sostanziale, neppure attraverso una convenzione costituzionale coerente con la logica bipolare, non è stata attribuita al Presidente del Consiglio.

Le divisioni e i conflitti tra i partiti delle coalizioni di governo e le garanzie interne al processo decisionale politico contro l'abuso del potere di governo si traducono in un altro tipo di potere, quello di veto e di ricatto che può essere sfruttato dalle fazioni di partito, dagli interessi organizzati, dalle lobbies per impedire riforme sgradite.

Mentre le istituzioni di governo deperiscono, si rafforzano quelle istituzioni con funzioni di garanzia saggiamente pensate dai Costituenti: dalla Corte costituzionale alla magistratura autonoma e indipendente da ogni altro potere. In più si affermano nella sfera pubblica i nuovi protagonisti di quella che è stata definita la «controdemocrazia» (Rosa Vallon 2012).

Queste istituzioni ed i nuovi soggetti che operano nella sfera pubblica hanno il potere di bloccare, annullare, condannare, limitare, vincolare, ma non possono in alcun modo supplire l'assenza di stabili politiche pubbliche e di riforme strutturali: *lursidictio* senza *gubernaculum*.

Nella crisi la dimensione economico-sociale e quella istituzionale sono fortemente intrecciate. Un implicito riconoscimento di questo intreccio sembra trovarsi nel messaggio di insediamento del Presidente Giorgio Napolitano del 22 aprile 2013.

7. NUOVE TENDENZE POLITICHE E ISTITUZIONALI: PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, GOVERNO, PARTITI POLITICI

«La distinzione politica più importante tra Paesi riguarda non la loro forma di governo, ma il grado in cui un governo esiste» (Huntington 2012, 3).

Questo assunto di Samuel Huntington può servire a evidenziare la dimensione politico-istituzionale della crisi. La crisi del debito sovrano si innesta, infatti, in Italia in un contesto che, ben prima dello scoppio della crisi economica, si andava caratterizzando per la destrutturazione del sistema istituzionale e la debolezza del potere di governo che hanno sostanzialmente impedito la formulazione e la coerente implementazione di politiche pubbliche, soprattutto in materia economica.

Gli anni della crisi hanno visto, in un contesto di generale debolezza istituzionale, il consolidarsi di un'istituzione: la Presidenza della Repubblica. *Enlargement of functions* che, sia pure nel rispetto delle larghe maglie costituzionali, ha caratterizzato quest'organo costituzionale risponde all'insopprimibile esigenza di prestazioni di unità in un sistema frammentato, disperso, debole, inconcludente ma che si trova ormai costretto, per neutralizzare il rischio della catastrofe economico-finanziaria, a fare coesistere le quattro fiducie di cui si è detto.

Se «l'unità maggioritaria» diventa sempre più problematica a causa della spirale perversa tra debolezza dei partiti e debolezza del parlamentarismo, per evitare l'inconcludenza, lo stallo, la disgregazione, per recuperare la fiducia dei mercati e dell'Europa, per non perdere coesione sociale e lealtà civica, resta l'opera del custode dell'«unità nazionale» (Morroni 2013, 297 ss.).

Le decisioni che il custode dell'unità nazionale – sempre più declinata con riguardo alla imprescindibile dimensione europea – ha assunto difficilmente possono essere circoscritte nell'aveo della funzione di garanzia (Bin 2013, 10 ss.).

La scelta di costruire le condizioni che permetterebbero la sopravvivenza della XV legislatura dopo la crisi del III Governo Berlusconi, la formazione del Governo «tecnico» di Mario Monti con l'obiettivo di recuperare la fiducia dei mercati e dell'Europa, la spinta verso la «grossa coalizione» guidata da Enrico Letta, per superare la crisi economica e politica e varare le riforme, insieme all'impegno a fare di tutto per evitare di sciogliere le Camere nel caso del venir meno dell'appoggio del PDL al governo Letta, sono scelte di elevata politicità, sia pure di qualità estremamente diversa dalla divisiva politica dei partiti.

Se pure sembra improprio parlare di un presidenzialismo di fatto, trattandosi semmai di una «presidenza rafforzata» (Lippolis e Salerno 2013, 169), i menzionati processi sembrano attestare la velleità di qualsiasi progetto di sterilizzazione della politica, di riduzione del costituzionalismo esclusivamentemente ad un sistema di garanzie (Preterossi 2011, XIV). E attestano altresì l'insopprimibile bisogno di una politica che, soprattutto di fronte all'incer-

tezza ed all'aggravarsi dei rischi (di insolvenza dello Stato, di recessione, di disoccupazione, ecc.) amplificati dalla crisi, crei ordine, sicurezza, stabilità e perciò si innesti in istituzioni che siano in grado di produrre decisioni stabili e coerenti, che siano capaci di guardare agli effetti nel tempo, che abbiano la vista lunga, che siano riconosciute come tali dai cittadini e che possano tutelare e promuovere gli interessi nazionali di fronte ai partners europei.

L'autorevolezza del Presidente della Repubblica, il plusvalore in termini di legittimazione che trae dall'essere il custode dell'unità nazionale, il prestigio e il consenso che il Presidente Napolitano ha accumulato grazie al modo in cui, tra difficoltà enormi, ha interpretato il suo ruolo costituzionale, sono stati, in una certa misura, trasferiti sui Governi formati dopo l'esplosione della crisi: il «Governo dei tecnici» guidato da Mario Monti, nominato senatore a vita pochi giorni dopo lo scoppio della crisi; successivamente, il Governo guidato da Enrico Letta, dopo che la rielezione di Giorgio Napolitano aveva posto fine allo stallo politico che aveva impedito per più di un mese di eleggere, con l'avvio della nuova legislatura, il Presidente della Repubblica a causa dei veti incrociati dei partiti e dell'assoluta indisponibilità del Movimento cinque stelle di raggiungere accordi con i «vecchi» partiti.

Si tratta di esperienze in parte diverse (Partharo 2013, 621 ss.), ma che hanno numerosi tratti in comune e che pertanto patono dare vita a precise tendenze politico-istituzionali. Vero è che il Governo «tecnico» Monti può essere avvicinato alla figura dei «Governi del Presidente» conosciuti nella storia repubblicana e, soprattutto in certi casi, caratterizzati da una certa «separatizza» rispetto ai partiti, mentre il Governo Letta risponde più che altro al tipo del «Governo di grossa coalizione», visto che i due partiti maggiori e di regola alternativi non solo sono entrati a far parte della stessa maggioranza (il che è avvenuto anche nel primo caso) ma hanno portato alle cariche di Presidente del Consiglio e di Vice Presidente figure di primo piano nei due partiti, mentre i ministri sono «politici» invece che «tecnici».

Gli elementi comuni alle due esperienze sembrano, però, più importanti. In primo luogo, entrambi i Governi sono stati fortemente voluti dal Presidente della Repubblica, sia pure nel rispetto del quadro costituzionale, come necessarie risposte alla crisi ed all'esigenza di mantenere la fiducia dei mercati e di rispettare gli impegni europei. All'ombrello protettivo della Presidenza della Repubblica entrambi i Governi hanno fatto riferimento, soprattutto nei passaggi più importanti della loro vita. Al riguardo è interessante rimarcare come nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente Letta è ripetuto il richiamo sia al ruolo del Presidente della Repubblica sia alle proposte del Comitato di esperti nominato dallo stesso Capo dello Stato – dopo avere registrato come gli equilibri parlamentari rendevano impossibile la formazione di un Governo a guida PD con l'appoggio dei Cinque stelle mentre era parimenti difficile formare un Governo di grossa coalizione – con il compito

di elaborare delle soluzioni praticabili e politicamente condivise in materia di riforme istituzionali e di riforme in campo economico e sociale.

In secondo luogo, entrambi i Governi, nelle dichiarazioni programmatiche e nel loro concreto operare, hanno fatto costante riferimento alla crisi economica e sociale, all'esigenza di recuperare, insieme alla fiducia dei cittadini, quella dei mercati, di mantenere gli impegni europei, di rafforzare l'integrazione europea. L'orizzonte di questi Governi è stato il sistema sopra delineato delle «quattro fiducie» insieme alle connesse esigenze di recupero di una visione di lungo periodo dell'interesse nazionale per evitare lo spettro della catastrofe economica e finanziaria.

In terzo luogo, la stabilità governativa è divenuta un valore fondamentale: le minacce alla stabilità comportano l'aumento degli interessi sul debito pubblico, e di conseguenza la messa in pericolo del riordino dei conti pubblici, il rischio dell'insolvenza. Il rischio finanziario e il pericolo di perdere la fiducia dei mercati e degli investitori, funzionano da fattori di stabilità del Governo pur in assenza di quei meccanismi di stabilizzazione che si collegano alla razionalizzazione del parlamentarismo.

In quarto luogo, i Governi ed i Presidenti del Consiglio hanno rimarcato la distanza rispetto ai partiti ed ai conflitti che li animano. Il Governo, a fronte della politica divisiva e conflittuale dei partiti e della frammentazione degli interessi rappresentati in Parlamento, assume la piena responsabilità per l'adozione e l'implementazione delle politiche e delle specifiche misure ritenute necessarie per affrontare la crisi in Italia e in Europa. Il ruolo del Governo e soprattutto del suo Presidente non si esaurisce della sfera politico-istituzionale nazionale. I destini nazionali si giocano in Europa!

Infine, il Governo distinto e separato dai partiti è divenuto, da ultimo, uno strumento di ristrutturazione dello stesso sistema politico. Quando, tra la fine di settembre ed i primi giorni dell'ottobre 2013, il leader del PDL decideva che i ministri di quel partito dovevano dimettersi e che pertanto doveva aprirsi la crisi di governo, preludio di elezioni anticipate, per la prima volta la sua decisione ha incontrato l'opposizione di una parte dei parlamentari che, guidati dai rappresentanti del partito nel governo (e in particolare da Angelino Alfano), si sono schierati per il rinnovo della fiducia al Governo. Com'è noto, la fiducia è stata poi votata anche dal PDL e il Governo è uscito rafforzato. Ancora una volta, l'urgenza della crisi e il rischio della catastrofe economica e finanziaria hanno fornito la motivazione a un nuovo agire politico, che ha portato, da una parte, a considerare la stabilità del Governo un valore politico-istituzionale fondamentale, da salvaguardare a tutti i costi, e, dall'altra, a infliggere un duro colpo all'idea del «partito personale», che poi è sfociato nell'uscita dei ministri e di numerosi parlamentari dal PDL e per dare vita ad una nuova formazione politica (Nuovo Centrodestra) e ai correlativi gruppi parlamentari (18 novembre 2013). Anche il PD ha visto

la coesistenza di più leader forgiati nel corso della crisi: a Matteo Renzi si è affiancato Enrico Letta, che ha acquisito forza politica nel suo partito proprio in conseguenza della sua azione di governo, nonché altre personalità come Cuperlo e Civati.

Poco dopo queste vicende, le primarie per l'elezione del segretario del PD (8 dicembre 2013) hanno visto una grande partecipazione (tra Italia ed estero più di due milioni e ottocentomila elettori) ed una forte legittimazione del neosegretario, Matteo Renzi, che ha ottenuto quasi il 70% dei consensi. Il successo delle primarie attesta il tramonto del partito di apparato (dominato dai politici di professione) a favore del partito degli elettori, ed al contempo un bisogno di partecipazione politica che ricomincia a utilizzare lo strumento del partito politico (Diamanti 2013). La decisione, di poco successiva, della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità di quelle norme della legge elettorale che prevedevano la lista bloccata e il premio di maggioranza, rafforza questa tendenza perché spinge verso l'adozione di sistemi elettorali che riallacino i fili, oggi spezzati, tra elettori, partiti e Parlamento.

Si intravedono così i segnali di un processo di mutamento degli equilibri materiali sottesi all'assetto istituzionale: Presidente della Repubblica e Governo come le istituzioni in cui si ricompone, non senza difficoltà, l'effettivo potere di indirizzo politico; il rafforzamento della legittimazione e dell'autonomia istituzionale del Governo, la necessità imprescindibile della stabilità politica, la trasformazione dei partiti politici che, in prospettiva, potrebbe portare ad una loro rivalutazione, anche se difficilmente potrà essere riesumata la «democrazia dei partiti» del secolo scorso.

Si tratta, però, di tendenze sostanziali che si svolgono all'interno di un quadro istituzionale e costituzionale immutato, che non offre al Governo adeguate risorse per imporre il suo indirizzo sugli interessi settoriali, per mantenere politiche pubbliche dalla «vista lunga», per realizzare le riforme strutturali².

8. MUTAMENTO E RIFORMISMO COSTITUZIONALE TRA NUOVE TENDENZE ISTITUZIONALI E POPULISMO

C'è un ostacolo ben più consistente all'affermazione delle tendenze precedentemente descritte: il populismo. Com'è noto, si tratta di un fenomeno

² In presenza di tali deficit istituzionali il Governo ha tentato di far fronte all'esigenza di una rapida decisione legislativa attraverso l'uso del decreto legge. Il Governo Moratti ha adottato 38 decreti legge (convertiti 37) e in quindici casi è stata posta la questione di fiducia sulla loro conversione. Il Governo Letta dal marzo all'agosto del 2013 ha adottato 14 decreti legge. Nello stesso periodo ha posto la questione di fiducia due volte. Sono ben noti i gravi problemi di costituzionalità, di funzionalità del Parlamento, di qualità della legislazione sollevati dall'ampio ricorso al decreto legge. Ma è quasi impossibile sfuggire alla tentazione di farne uso se mancano altri strumenti che assicurino al Governo la realizzazione legislativa delle sue politiche in tempi rapidi.

che si è irrobustito in molti Paesi europei e che in Italia si manifesta in forme diverse che sono comunque riconducibili alla convinzione secondo la quale le virtù intrinseche del popolo (o della «società civile», su cui Lupu 2013, 7 ss.) giustificano il fatto che debba essere la fonte esclusiva della legittimità dell'organizzazione politica e sociale della comunità e questa presupposta superiorità si basa sulla costruzione della stessa comunità su una serie di fattori, storici o immaginari, che ne fanno una comunità unitaria e contrapposta alle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Come è stato osservato, «il populismo proprio perché mette il popolo al centro del suo discorso, è e sarà una componente costante dei sistemi democratici» (Mény e Surel 2001, 282). L'equilibrio di tali sistemi si sposta verso il populismo quando cresce il disagio sociale. Perciò è ricorrente l'affermazione secondo cui la crisi alimenta il populismo. C'è un altro aspetto da considerare: l'angoscia alimentata dalla crisi e dalla logica della «società del rischio». Franz Neumann nella sua riflessione, che ha preso le mosse dall'esperienza weimariana, ha messo in evidenza il rapporto tra angoscia e politica. Angoscia che porta, secondo lo studioso citato, ad una duplice conseguenza: la ricerca dell'identificazione del singolo con un leader, cioè all'identificazione cesaristica; l'affermazione di «teorie cospiratorie della storia» per cui si inventa un bersaglio contro cui scaricare i risentimenti causati dal disagio, dalla discesa sociale e dalla conseguente angoscia (Neumann 1973, 126 ss.).

Si creano così, in Italia, le condizioni per un'ipersemplificazione del discorso politico che porta alla critica radicale di ogni mediazione, alla contestazione dell'intero sistema istituzionale, all'ulteriore personalizzazione della politica, alla messa in discussione della stessa democrazia rappresentativa e, infine, ad esaltare la contrapposizione amico-nemico. Da una parte il popolo virtuoso, dall'altra parte il sistema politico-istituzionale corrotto e parassitario. Il popolo può essere di volta in volta identificato col «popolo della rete», il «popolo dei tartassati», il «popolo della Costituzione», sempre e comunque contrapposto all'attuale sistema politico e istituzionale e che trova in qualche leader la sua voce.

Di volta in volta ogni istituzione viene risucchiata tra i nemici del popolo senza diritto di replica. Persino la Presidenza della Repubblica, cui si deve la tenuta del sistema istituzionale, viene attaccata frontalmente, facendo venir meno i residui di una vecchia convenzione costituzionale che la voleva messa al riparo dalla critica politica. La già forte debolezza del sistema politico-istituzionale è accresciuta e il Governo, nel tentativo di contrastare il populismo, non può seguire coerentemente quelle politiche dalla «vista lunga» che sarebbero invece richieste per affrontare la crisi.

Se tutto ciò corrisponde alla situazione politico-istituzionale del tempo presente, è difficile sfuggire alla sensazione che si sia messo in moto un processo di mutamento costituzionale, dagli esiti ancora assai incerti. Anche

perché se è difficile pensare ad un compromesso costituzionale che tenga insieme tutti i soggetti che alimentano l'attuale situazione, parlamenti non si vede ancora chi possa imporre una decisione sovrana che rifondi l'ordine costituzionale. Viviamo così sospesi tra spinte verso un nuovo assetto politico-istituzionale e dissoluzione della Repubblica, tra riformismo costituzionale e difesa a oltranza della seconda parte della Costituzione, tra superamento della crisi e permanenza del declino.

BIBLIOGRAFIA

- Aceomoglu, D. e Robinson, J.A. (2013), *Perché le nazioni falliscono*, Milano, Il Saggiatore.
- Alesina, A. e Giavazzi, F. (2013), *La prigionia dei numeri*, in *Corriere della Sera*, 13 settembre.
- Amato, G. e Graziosi, A. (2013), *Grandi Illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Artali, J. (2010), trad. it. *Sopravvivere alle crisi. Sette lezioni di vita*, Roma, Fazi editore.
- Barbera, A. (2013), *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninomiale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, in *Quad. cost.*, pp. 249 ss.
- Beck, U. (2013), *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, trad. it., Roma-Bari, Laterza.
- Bin, R. (2013), *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, pp. 7 ss.
- Bini Smaghi, L. (2013), *Morite di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, Il Mulino.
- Calise, M. (2010), *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza.
- Corte dei Conti, *Sezioni riunite di controllo (2013), Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.
- Diamanti, I. (2013), *Radiografia dei gazebo*, in *La Repubblica*, 10 dicembre.
- Donati, F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2.
- Giavazzi, F. (2012), *Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese*, elaborato su richiesta del Consiglio dei ministri.
- Grasso, G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Huntington, S.P. (2012), *Ordine politico e cambiamento sociale*, trad. it., Catanzaro, Rubbettino.
- Institute de l'entreprise (2013), *L'Italie de Mario Monti: la réforme au nom de l'Europe*, par Fabre A.
- International Monetary Fund (2013), *Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy*, a cura di L. Lusinyan e D. Mfuit.
- Lippolis, V. e Salerno, G. (2013), *La Repubblica del Presidente*, Bologna, Il Mulino.
- Lippolis, V. e Pitrzellola, G. (2007), *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Catanzaro, Rubbettino.
- Lo Bue, M. (2013), *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee*, Torino, Giappichelli.
- Lupo, S. (2013), *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Roma, Donzelli.
- Manni, B. (2010), *Principi del governo rappresentativo*, trad. it., Bologna, Il Mulino.
- Morrone, A. (2013), *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. Cost.*, pp. 287 ss.
- Mény, Y. e Surel, Y. (2001), *Populismo e democrazia*, trad. it., Bologna, Il Mulino.
- Napolitano, G. (a cura di) (2012), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino.
- Neumann, F. (1973), *Angoscia e politica*, trad. it., in *Id., Lo Stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, Il Mulino.
- OECD (2013), *Economic Surveys. Italy*.
- Pattaro, E. (2013), *Il Governo Letta e il governo Monti: due diversi «governi del Presidente»*, in *Quad. Cost.*, pp. 621 ss.
- Pitrzellola, G. (2012), *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, pp. 9 ss.
- Preterossi, G. (2011), *La politica negata*, Roma-Bari, Laterza.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio per il programma di Governo (2013), *Il monitoraggio dei provvedimenti di attuazione delle leggi approvate durante il Governo Monti*, Roma.
- Revelli, M. (2013), *Finale di Partito*, Torino, Einaudi.
- Rosanvallon, P. (2012), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, trad. it., Roma, Castelvecchi.
- Savona, P. (2012), *Eresie, esorcismi e scelte giuste per uscire dalla crisi*, Catanzaro, Rubbettino.
- Streeck, W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, trad. it., Milano, Feltrinelli.
- Tosato, G.L. (2013), *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'integrazione fra i livelli europeo e interno*, in *www.asstril.it*.
- Tsebelis, G. (2004), *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche*, trad. it., Bologna, Il Mulino.