

Seminario: Il “Governo tecnico” nel pensiero di Bruno Visentini

(Roma, 30 ottobre 2012)

Conclusioni

Il messaggio di Bruno Visentini, così efficacemente ripreso da Olga, sapientemente discusso dal prof. Morlino, era stato pensato quando ancora ci si poteva affidare alle istituzioni della politica. Oggi non sono più in grado di decidere. La politica è sfuggita dalle sedi costituzionali per dissolversi in luoghi, anche difficili da individuare, lasciando il Paese a stagnare, invischiato nel contingente. In presenza di così grave crisi, che rischia il disfacimento della democrazia liberale, il messaggio può sembrare inattuale.

Fondamento delle nostre istituzioni di democrazia parlamentare è il parlamento; la sua crisi s’irradia alle istituzioni della politica. Ne è radice il sistema elettorale, dal quale dipende la rappresentatività della sovranità popolare del parlamento; ne sono inquinate le funzioni della *fiducia al governo* e della *autorità della legge*, con il sovvertimento del sistema politico.

La vigente legge elettorale affievolisce, sino all’annientamento, la legittimazione popolare del parlamento, appiattito su chi lo ha messo in lista. L’elettore non vota il parlamentare, bensì, votando la lista, effettivamente vota chi ha l’*autorità* della lista, la stessa autorità in grado di orientare le decisioni dell’esecutivo, quando non è essa stessa ad immedesimare l’esecutivo. Perciò nel formulare la fiducia all’esecutivo il parlamento, non costretto dalla responsabilità verso l’elettore, non fa del parlamento un potere separato. Per la mancata dialettica di poteri, la *fiducia del parlamento al governo* perde la capacità di ancorare l’esecutivo alla rappresentanza popolare. A sua volta la pressante influenza dell’esecutivo sul suo parlamento avvilisce la *sovranità della legge* come regola generale ed astratta; la legge è piegata a strumento di amministrazione del contingente, sino alle c.d. leggi *ad personam*. I fatti rivelano un presidenzialismo senza le garanzie dei sistemi presidenziali, sia per il presidente che per il parlamento.

Già da tempo altre cause concorrono a sfocare la centralità della legge nella definizione delle fonti del diritto. La decretazione di urgenza; l’assenza di principi normativi nella delegazione legislativa, che la Corte costituzionale non ha saputo regolare e contenere, sì che il parlamento troppo spesso rinuncia a stabilire la scelta politica. Aggiungiamo il rinvio frequente alla regolamentazione amministrativa indipendente, divenuta disordinata, ipertrofica con le autorità di vigilanza sui mercati: abbiamo il dilagare della regolamentazione non contenuta dalla legge e dalla giurisdizione. La produzione normativa delle vigilanze non trova il limite della legalità, sia per la genericità delle leggi che dovrebbero fondarla, sia per l’inutilità, per chi volesse opporsi, ad esercitare il rimedio

giurisdizionale, non in grado di decidere sull'immediato. Le regole si risolvono in proposizioni vincolanti in fatto, senza il rimedio giurisdizionale che le fa norme di diritto. Le deviazioni si sono aggravate, anche in questo scorcio di legislatura.

L'invasione dell'esecutivo ha conseguenze sulla gestione dell'economia privata. Non sono soltanto le ragioni dello stato liberale, ma è la funzionalità stessa delle unità produttive, a pretendere la stretta dipendenza dell'impresa dal mercato, come la condizione per separare l'economia dalla politica. In termini giuridici la separazione si ottiene: - con il collocare l'unità produttiva nel campo del diritto privato, assoggettandola alle stringenti regole della concorrenza e del fallimento giudiziario; - quindi con la dipendenza dell'impresa dalla legge e dalla giurisdizione civile, anziché dalla regolamentazione amministrativa e dalla giurisdizione amministrativa. Invece: - troviamo inefficiente la giurisdizione civile, che non si è voluto rafforzare nell'organizzazione; - la recente riforma delle procedure di crisi restringe la portata del fallimento giudiziario. Per contro: - viene rafforzata ed estesa la giurisdizione amministrativa, la quale, improntata *alla ragion di stato*, non è adeguata ai meccanismi del mercato privato; - si accentua la vocazione *tutoria* delle vigilanze, che continuiamo a qualificare *prudenziali*; - la crisi delle maggiori imprese è regolata per via amministrativa, con procedura grossolana, che trova direttamente impegnato il potere politico. Per rendere privata la gestione dell'impresa, trasformando in mercato l'economia mista della nostra tradizione, non bastava trasferire la proprietà al controllo privato; si sarebbe dovuto sostituire alla p.a. i controlli del mercato, attraverso il facile ricorso alla giurisdizione civile. Invece con la riforma delle spa i rimedi privati sono atrofizzati per l'inefficienza della giurisdizione, combinata con la riluttanza del legislatore per le difese giurisdizionali private. Le minoranze non hanno praticamente rimedi, se non il ricorso al penale, nei casi estremi, con conseguenze nocive; viceversa le maggioranze di controllo sono agevolate nel combinare aggregazioni, le quali in fatto si rivelano autorità informali, come si dice autoreferenziali; anche nell'assorbire le crisi in salvataggi impropri, con costi per il sistema. Le vigilanze amministrative, e l'influenza dell'esecutivo, finiscono con l'accentuare questo orientamento istituzionale della grande impresa, riproducendo malamente la situazione dell'economia mista: opaca connivenza di poteri privati e di poteri politici; difficoltà di decifrare i costi e profitti delle singole unità produttive.

La decadenza della legittimazione democratica del parlamento compromette la giurisdizione, che trova la sua indipendenza anche nella indipendenza della legge che applica. Ma soprattutto si riversa sullo stesso esecutivo, sempre più debole, nonostante l'apparenza decisionista, preda di corporazioni; sede della mediazione di interessi, che lo costringono al contingente. In questo contesto si rivela l'improprietà della giurisdizione amministrativa, corpo articolato in

giurisdizione ed assistenza all'esecutivo, attraverso la partecipazione degli esponenti più autorevoli alle attività di governo in posizioni di primo piano: si aggrava, nella confusione dei poteri, l'opacità delle mediazioni. La forza del parlamento fa forte l'esecutivo, capace di sussumere la politica del Paese; capace di progetti, anche contro gli interessi contingenti.

Dobbiamo prendere atto che le vicende degli ultimi anni non sono soltanto un accidente di percorso: con la legge elettorale vigente si è maturata una rivoluzione istituzionale. Non riconosciamo più nelle nostre istituzioni la divisione dei poteri della democrazia liberale.

Con l'ultimo Governo, sotto l'etichetta di *tecnico*, siamo stati *commissariati*, come bene ci ha subito spiegato la stampa estera riportata nella cartellina che vi è stata consegnata. Monti è stato chiamato al governo innanzitutto per affrontare il vuoto di credibilità che in quei giorni aveva pesantemente rivelato il precedente governo. Peraltro all'azione di governo non basta l'immagine a ricostruirne la credibilità. La crisi finanziaria del Paese è male gestita da un governo transitorio, non soltanto all'interno del Paese. Verso le istituzioni europee la nostra iniziativa, se si è data un'immagine di buone maniere, non ha autorevolezza. Nella politica interna, se andiamo oltre gli annunci retorici (che anche in questo frangente la vanità ha stimolati) troviamo soltanto la drastica crescita della pressione fiscale, secondo la medesima logica, nell'intervento e nella ripartizione degli oneri, di Tremonti, nella continuità con il precedente governo, anche nella presenza di autorevoli persone.

Per affrontare l'elettorato, che consenta di ridare alle istituzioni una qualche autorità democratica, siamo in attesa di una nuova legge elettorale che restituisca al parlamento la sua funzione di rappresentare la sovranità popolare. La Corte cost. non ci ha aiutato a correggere la legge in vigore, per scrupolo di neutralità, forse eccessivo. L'illusione che il Parlamento possa mutarla trascina nel logoramento quei frammenti di politica istituzionale che sopravvivono. Come si può affidare la legge elettorale ad un parlamento in scadenza? A parlamentari che sentono sempre più difficile la loro rielezione in questa congiuntura di profondo riassetto dell'elettorato, segnalato dalle recenti elezioni amministrative, predetto dai sondaggi? Caduta la possibilità del referendum, avremmo dovuto votare, con l'impegno per il nuovo parlamento di una legge elettorale, da applicare alla scadenza naturale della legislatura. Riflettiamo. Con la chance dell'alternanza, anche la vigente legge elettorale può riaprire il discorso democratico.

L'alternanza delle maggioranze politiche è indicata da Bruno Visentini come la condizione di fatto di sane istituzioni. Invero le procedure democratiche sono articolate proprio per consentire

l'alternanza; se nei fatti non si produce, le istituzioni della democrazia sono sterili. Questa indicazione va colta; è decisamente attuale; è da tempo il nostro vero problema.

Per consentire l'alternanza di governo, che nel corso della Guerra fredda la presenza del partito comunista aveva impedito (fattore K, si diceva), le soluzioni erano state individuate già con gli anni '90. Sistema elettorale a doppio turno; riduzione del numero dei parlamentari; senato regionale; sfiducia costruttiva (in seguito alla nomina del nuovo pres. Cons.); ministri di esclusiva nomina del pres. cons. Peraltro le persone che contano, per posizione e educazione, le categorie d'interessi che pensiamo illuminate perché capaci di impegnarsi sul medio tempo, hanno temuto l'alternanza delle forze politiche di governo; hanno rifiutato di assumerne il rischio; hanno preferito l'avventura dello sfascio istituzionale. La politica si è immobilizzata nel populismo; si è fatto largo lo spazio per chi nel *peggio* pensa di acchiappare il proprio *meglio*; la società si è frantumata in corpi d'interessi. È un atteggiamento che non si è esaurito; riemerge in chi opera per un governo di assemblea nella prossima legislatura.

La responsabilità non è dei politici, che sono cambiati; non è dei partiti, che, tranne forse uno, sono scomparsi, annegati nel vaniloquio degli slogan. La responsabilità è piuttosto nella scarsa diffusione della *cultura* politica, che purtroppo si rivela anche in coloro che, impersonandosi *tecnici*, vedono l'esclusiva verità nelle proprie convinzioni, scivolando nel qualunquismo per disprezzo della gestione, nel consenso, della diversità delle convinzioni, che sono diversità di interessi e di valori. Proprio in questa gestione è l'arte della *politica*, che ha la sua *tecnica*. Eppure anche nell'elaborazione scientifica siamo abituati alla pluralità delle scuole. Tuttavia lo scienziato, non dovendo gestire le differenze, può fare il proprio lavoro senza acquisire la cultura delle diversità: la cultura politica. Come ci hanno fatto capire le relazioni che abbiamo ascoltato, questa condizione dello scienziato incolto lo rende inappropriato, anche pericoloso, a rivestire i compiti della politica. Cultura è la disponibilità a capire le ragioni dell'altra parte; è capire le ragioni tecniche che spiegano le convinzioni, e quindi individuare i valori e gli interessi che giustificano le diversità delle convinzioni stesse. L'azione politica è gestire il pluralismo che documentano le società libere. Si cade nella demagogia quando le diversità sono gestite senza la tecnica per capirne le ragioni.

È sulla cultura che dobbiamo operare. L'università, la scuola, soffrono di profonda crisi culturale, prima ancora che nell'insegnamento tecnico. Porto l'acqua al nostro mulino: la Fondazione si propone di partecipare alla formazione culturale. È forse ottimismo, la sensazione che, ubriachi di slogan, la richiesta di cultura va riproponendosi, come esigenza diffusa?

Gustavo Visentini