



Institute for European
Analysis and Policy

Può la riforma costituzionale italiana mettere a rischio l'euro?

Carlo Bastasin

Policy Brief 6/2024

13 maggio 2024

Può la riforma costituzionale italiana mettere a rischio l'euro?

Carlo Bastasin

Governi politici “di parte” potranno garantire solidità finanziaria all'Italia nell'euro? La proposta di riforma costituzionale avanzata dalla maggioranza di governo italiana disinnesci i meccanismi istituzionali attraverso i quali l'Italia ha superato le crisi finanziarie degli ultimi trent'anni: punta a ridimensionare alcuni poteri del presidente della Repubblica e ad escludere la possibilità che personale non parlamentare sia nominato a capo del governo. In passato, proprio la combinazione tra presidenti della Repubblica autorevoli e capi di governo non identificabili politicamente ha permesso l'uscita da situazioni di crisi economico-finanziaria. In questo policy brief, che introduce il tema della partisanship artificiale, ci interroghiamo sul fatto che la riforma costituzionale possa dunque mettere a rischio la credibilità dell'Italia in caso di crisi finanziaria e, in ultima istanza, la sua permanenza nell'euro.

La radicalizzazione del discorso pubblico

Salvereste degli esseri umani che stanno affogando nel mare? Accogliereste nella vostra città un numero di migranti commisurato alla possibilità di integrarne le famiglie nel mondo del lavoro e della scuola?

A queste due domande risponderebbero di sì tra l'80 e il 90% degli europei. Eppure, il tema migrazione è tra i più divisivi delle democrazie occidentali. La stessa cosa succede, in misura spesso simile, con tutti i maggiori temi che sollecitano il giudizio dei cittadini quali i conflitti militari, il cambiamento climatico, la salute o la povertà. In questi argomenti, in larga parte d'Europa è possibile individuare un terreno, spesso ispirato da sentimenti umanitari, condiviso dalla grande maggioranza dei cittadini.

L'esperienza quotidiana della comunicazione pubblica è però diversa e le società europee appaiono spaccate a metà. Questa raffigurazione della società europea è stata corroborata da forme di divergenza economica tra territori, comunità o professioni. Eppure, anche la divergenza economica non significa che i convincimenti di fondo della popolazione siano troppo diversi all'interno dell'Unione europea o dei suoi stati membri. Affinché questa divergenza diventi un fattore lacerante del consenso o la fonte di una radicalizzazione è necessario che intervenga un ulteriore fattore: la partisanship artificiale alimentata dai partiti. La responsabilità di questa divaricazione artificiale fa capo infatti al linguaggio politico.

In un contesto di antagonismo esasperato, la dialettica dei partiti costruisce immagini estreme della realtà, anche di quella migratoria: l'invasione, la perdita di controllo, la colpa, sono immagini che si allontanano

vorticosamente dalla realtà stessa fino a strutturare visioni del mondo, la sostituzione etnica, l'estinzione dell'Occidente, la violenza come metodo delle relazioni sociali. Tali visioni assumono un significato politico così potente da poter essere definito "affettivo", diverso tuttavia da una realtà fedele ai fatti.

Il distacco tra esperienza personale e rappresentazione collettiva è verificabile statisticamente nei sondaggi demoscopici dai quali emerge un gap sistematico tra la realtà sperimentata (condizione economica personale, eventi negativi vissuti relativi alla propria sicurezza) e quella recepita attraverso i media e il discorso pubblico (condizioni economiche del paese, livello di insicurezza della comunità). Tra ciò che il cittadino vede di persona e ciò che invece gli viene rappresentato esiste una distanza molto ampia, che può essere utilizzata a fini di propaganda politica.

Non c'è ovviamente nulla di sbagliato nella dialettica politica. Da secoli le analisi politologiche si basano su una visione della società a due classi contrapposte la cui rilevanza è stata spesso attribuita agli albori del capitalismo. Nel corso del tempo, tuttavia, dalla "classe in sé", cioè dall'individuazione e circoscrizione dei rapporti sociali, si è realizzato un passaggio alla "classe per sé", l'espressione di identità politiche esclusive. Dall'osservazione di interessi antagonisti, si è passati a interessi definitivi, che escludevano i compromessi di comune beneficio e che richiedevano la pubblica affermazione di interessi di "parte" e infine la loro rappresentanza attraverso i "partiti". Il sociologo tedesco Theodor Geiger osservò l'inadeguatezza della bipartizione di classe per la presenza della stratificazione sociale e di un ceto medio nella Repubblica di Weimar. Quest'ultima stava infatti per essere travolta proprio dagli estremismi e da ideologie disancorate dai fatti che Geiger definiva la negazione dell'intelletto umanitario.

Nel dopoguerra la società mediana livellata si è basata anch'essa sulla forza di attrazione del crescente benessere e su una morale sociale molto diffusa. Successivamente, nuovi temi attinenti alla liberalizzazione dei modi di vita, all'importanza della riflessione di genere e all'ecologia sono stati radicati nell'elaborazione valoriale degli individui anziché dei gruppi sociali. Ciò è avvenuto nel momento in cui pesava la mancata gestione dei perdenti della modernizzazione. Con la globalizzazione sui perdenti è gravato così il senso di un declino irreversibile. Non più sola disuguaglianza, ma divergenza dei destini.

Negli Stati Uniti la linea di faglia tra vincenti e perdenti ha assunto un valore antropologico al punto da dar luogo a una "polarizzazione affettiva", un'identificazione irrisolvibile con una delle due parti politiche. Studi recenti in Europa mettono in dubbio che da noi esista una fondamentale polarizzazione ideologica lungo le linee di faglia della globalizzazione. Solo il tema migratorio resta divisivo, ma per il resto, ambiente, genere, salute, povertà o guerra, le ricerche sociologiche indicano una forte prevalenza di posizioni di compromesso. Steffan Mau, un sociologo che sta approfondendo il tema del conflitto e del consenso nella società presente, identifica degli interruttori che i partiti attivano per radicalizzare il discorso pubblico e avvicinarlo alla propria parte. Si tratta spesso di singoli eventi cronachistici che il sistema della comunicazione pubblica enfatizza fino a crearne fenomeni paradigmatici.

La radicalizzazione dialettica del discorso politico rende problematica l'analisi dei fatti che non sia dirottata da preferenze ideologiche. In ragione di ciò, rende difficile la soluzione dei problemi. La perdita di credibilità dei

decisori politici finisce per accentuare il distacco dalla realtà del discorso politico che infine viene interamente conquistato dal linguaggio ideologico.

Germania e Italia: meccanismi di attivazione della solidarietà nazionale

Germania e Italia dispongono di due meccanismi di sicurezza differenti che limitano i danni della radicalizzazione del linguaggio politico. In Germania resta vivo il lascito culturale della Costituzione di Weimar nella quale (art. 130) si disponeva che il personale esecutivo non identificasse il compimento del proprio mandato con quello di un partito o di una persona, bensì con quello dell'intero popolo. Attualmente una parte del personale esecutivo del governo, tra cui numerosi viceministri, sono personale tecnico soggetto alle disposizioni dell'articolo 60 della legge federale sui funzionari pubblici¹ che impone particolare attenzione a non operare secondo motivazioni di parte anziché secondo quelle rispondenti all'interesse di tutto il paese.

Questo tipo di cultura si trasmette all'intero esecutivo. Benché gran parte dei cancellieri tedeschi durante il mandato abbia mantenuto carica e ruolo di capo del proprio partito, è regola rispettata che nell'esercizio della politica di governo il cancelliere non partecipi a polemiche di parte e non operi secondo logiche di propaganda nemmeno quando è in corso una campagna elettorale. Significativamente i poteri del cancelliere sono anche molto limitati anche rispetto ad altri sistemi politici occidentali. Questa debolezza si manifesta anche nei confronti degli altri membri del governo. Essendo questi ultimi espressione di tutti i partiti di coalizione, la politica del cancelliere è inevitabilmente rivolta a soluzioni di compromesso. La stabilità del discorso pubblico tedesco è quindi influenzata positivamente non dalla "forza" del cancelliere ma dalla sua debolezza.

In Italia la stabilizzazione del paese è stata affidata a un meccanismo diverso e cioè l'assegnazione del mandato di formazione del governo a personalità tecniche da parte del presidente della Repubblica. La nomina di personale non politico nei governi italiani rappresenta per altro una caratteristica che risale al 19° secolo e che non è stata interrotta nemmeno durante il regime fascista. Negli ultimi trent'anni, sono noti i casi di presidenti del Consiglio quali Carlo Azeglio Ciampi (1993-1994), Lamberto Dini (1995-1996), Mario Monti (2011-2013), Mario Draghi (2020-2022) a cui dovrebbero essere accompagnate le nomine di ministri dell'Economia tecnici in coalizioni a guida politica. Ciampi, Dini e Monti realizzarono riforme che per dimensioni dell'impatto fiscale non avevano precedenti. Da ministro del governo Prodi, Ciampi fu determinante nell'accesso dell'Italia alla moneta unica, senza il quale il paese avrebbe certamente vissuto anni di destabilizzazione. Monti riuscì a riportare il paese su un sentiero di stabilità dopo che era arrivato sull'orlo del fallimento. Draghi da parte sua ha assicurato un periodo di stabilità dopo la caduta di governi a forte connotato populista.

¹ (1) Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.

(2) Beamtinnen und Beamte haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben.

Si può dire che senza il contributo di personale tecnico non politico, l'Italia non avrebbe avuto accesso all'euro (Ciampi), o sarebbe stata espulsa dalla moneta comune (Monti), con conseguenze di instabilità finanziaria che avrebbero potuto ripercuotersi sulla stabilità dell'assetto democratico del paese.

La riforma costituzionale esclude i meccanismi sperimentati di reazione alle crisi

La riforma costituzionale degli assetti delle istituzioni in discussione in Italia intende rafforzare il ruolo del capo del governo, attraverso il cosiddetto "premierato elettivo", concentrando il potere nelle funzioni del primo ministro vincolando un Parlamento (che può essere eletto con una ridotta maggioranza degli elettori votanti, grazie al premio previsto per la coalizione vincente) alla fedeltà all'esecutivo. Al primo ministro, che beneficia di una legittimazione plebiscitaria diretta, finisce per far capo anche la decisione ultima sullo scioglimento delle Camere e sul ricorso a nuove elezioni, rendendo la sua presa sul Parlamento ancora più forte. In questo assetto è evidente la supremazia del primo ministro sul presidente della Repubblica al quale d'altronde viene sottratta l'opzione di individuare alla guida del paese un candidato che non appartiene al Parlamento e quindi non è sottoposto al rapporto di forza tra potere esecutivo e legislativo.

Condizioni di emergenza fiscale/finanziaria non possono essere escluse nel futuro, viste le numerose stime di una dinamica crescente del rapporto debito/Pil. Nel corso dei prossimi anni, non si può escludere che i governi del paese, e la loro capacità di usare gli spazi politici, mettano nuovamente in pericolo la stabilità finanziaria del paese e quindi la permanenza dell'Italia alla moneta europea. Che cosa succederebbe nel caso in cui i partiti si trovassero in condizione di estrema difficoltà nel prendere per il paese le decisioni indispensabili alla sua stabilizzazione? Questa eventualità si è già presentata quattro volte negli ultimi trent'anni.

A questa eventualità va aggiunto il quadro descritto inizialmente di radicalizzazione del discorso pubblico. Un processo di polarizzazione estrema delle forze politiche renderebbe impervio il percorso di ricorrere ai governi di larghe intese, gli unici in grado di prendere le decisioni impopolari di stabilizzazione fiscale ripartendo su uno spettro sufficientemente ampio di partiti i costi politici. Impossibilitato a trovare una soluzione, al capo di governo che si troverà in condizioni di emergenza finanziaria non rimarrà che rinunciare all'euro e alla piena partecipazione all'Unione europea.