

Le recenti vicende sociali e istituzionali  
del paese, le trasformazioni del Pd e il  
futuro della democrazia italiana

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma



# Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana

**di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

1. L'Italia dei primi giorni del 2017 sembra un paese sull'orlo di una crisi di nervi, appesantito da leadership appannate e da una grave assenza di progetti istituzionali, politici, sociali. Dalla crisi istituzionale post-referendum, pur risolta rapidamente con la formazione del governo Gentiloni, alla delicata situazione del Monte dei Paschi di Siena, dalle difficoltà della gestione dei flussi migratori alle ricorrenti minacce terroristiche, tutto sembra spingere il Paese verso sponde dominate da una preoccupante cupezza. In un circolo vizioso, questa situazione ci rende più deboli in Europa e fa crescere ancora di più le difficoltà del paese: se è vero che i due soggetti forti, anche in quanto portatori di visioni contrapposte, nell'impostazione delle politiche finanziarie europee sono, come è stato notato, Germania e Italia, forse è ahimè vero che la sconfitta di Renzi nel referendum ha ulteriormente indebolito la collocazione italiana.

2. Sotto un primo profilo di natura politico-istituzionale, per oltre tre anni, dalle elezioni del 2013, il sistema politico italiano aveva ritenuto di potersi riorganizzare intorno ad un progetto di rinnovamento istituzionale, basato su di una articolata riforma costituzionale, introdotta in Parlamento su proposta del Governo Renzi nell'aprile 2014 e infine approvata nell'aprile 2016: su di esso avevano lavorato molte forze politiche e culturali; su questo progetto erano stati eletti due Presidenti della Repubblica (Giorgio Napolitano, in una atipica e drammatica reiterazione del mandato, dopo che non era andata in porto l'elezione di due Padri fondatori dell'Ulivo, quali Marini e Prodi, e Sergio Mattarella); e, dopo il fallimento del tentativo Bersani, erano stati formati due governi (Enrico Letta e Matteo Renzi), il cui punto cruciale, su cui avevano ottenuto la fiducia, era proprio la necessità di avviare un percorso di riforme costituzionali. Il referendum popolare, imposto dal mancato raggiungimento della maggioranza parlamentare dei due terzi prescritta dall'art.138, è stato ampiamente negativo con quasi il 60% di voti contrari al progetto approvato dal Parlamento.

Nella gestione di una lunghissima fase di scontro culturale (un anno di discussione durante il governo Letta, durante il quale ha lavorato la commissione degli esperti), politico (da due anni di dibattito



parlamentare) e referendario (otto mesi di campagna) vi sono stati molti errori: quando si perde in modo così netto, è necessario individuarli ed esaminarne le ragioni.

Vi sono stati errori politici: tale è stata l'eccessiva - ma in qualche modo inevitabile, visto che la proposta di riforma proveniva dal Governo, che su questo programma aveva ottenuto la fiducia - personalizzazione dello scontro intorno al Presidente del Consiglio: il voto è diventato un voto pro o contro Renzi, e non più sul merito della riforma costituzionale. Vi sono stati errori basati su di una non adeguata valutazione delle conseguenze di contingenti scelte istituzionali: tanto vale per l'elezione del Presidente della Repubblica senza l'accordo con Forza Italia oppure per la rottura del rapporto con la sinistra Pd, che pure aveva ottenuto importanti risultati politici, tra i quali soprattutto l'elezione di Mattarella alla Presidenza della Repubblica. Errori istituzionali: l'approvazione di una legge elettorale fortemente maggioritaria prima della riforma costituzionale si è rivelata forzata, visto che la riforma costituzionale avrebbe in realtà potuto funzionare con ogni legge elettorale, nonostante ciò che ne dicevano sia i critici, sia i sostenitori. Un ruolo importante lo hanno poi giocato incomprensioni e debolezze culturali: così è stato un errore non aver rivendicato sin dall'inizio la bontà di una riforma basata su due questioni - superamento del bicameralismo paritario e riforma dei rapporti Stato-Regioni - su cui vi è sempre stato l'accordo generale, sia della cultura politica, che della cultura costituzionalistica; è stato un errore non aver saputo rispondere adeguatamente alle critiche tecniche spesso speciose provenienti dal fronte del No. È stato infine sottovalutato l'impatto negativo di una riforma in cui sono apparse sommate problematiche diverse: certo, separare gli argomenti in leggi costituzionali diverse non era costituzionalmente necessitato e sarebbe stato difficile, se non impossibile, fare altrimenti, visto che i temi toccati (in particolare, riforma del Titolo V e riforma del Senato) richiedevano durante il procedimento legislativo una trattazione unitaria e coordinata, ma paradossalmente la sottoposizione al voto di questioni separate (ad esempio, riforma del Senato e del procedimento legislativo, riforma dei rapporti Stato-Regioni e abolizione delle Province, abolizione del CNEL, provvedimenti per la riduzione dei costi della politica) avrebbe impedito la drastica contrapposizione e personalizzazione tra Sì e No, con risultati che avrebbero potuto essere diversi.

Tutto ciò ha condotto ad uno sciagurato risultato, in cui la pancia del Paese, in consonanza e in collegamento con aree politiche e culturali interessate a bloccare il progetto politico-istituzionale del governo Renzi - ma forse, in realtà, qualsiasi disegno politico-istituzionale - ha bocciato, con un No clamoroso, il testo approvato dal Parlamento.

Oggi nessuno sa più cosa fare e i pigolii balbettanti di nuove proposte di riforma costituzionale sembrano avanzati con la precipua intenzione di "salvarsi l'anima": come si fa a pensare che in un scorcio di

legislatura, destinata in ogni caso a non superare i primi mesi del 2018, si possa proporre e approvare, ad esempio, la riduzione del numero dei parlamentari?

Bisognerebbe, in verità, andare subito a votare, per non lasciare nell'aria i miasmi che inevitabilmente derivano da un risultato che altro non è che una clamorosa bocciatura popolare di un voto parlamentare, questa sì foriera di una delegittimazione del Parlamento ben più grave di quella provocata dalla sentenza 1 del 2014 della Corte costituzionale, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della allora vigente legge elettorale. Ma non riusciremo ad andare a votare subito; per una ragione tecnica: mancano funzionanti e congrue leggi elettorali per le due Camere che, dopo la bocciatura della riforma, sono rimaste con gli stessi ruoli e le stesse funzioni; e per una ragione politica: tutti - compresi gli interessati - sono spaventati dalla prospettiva della vittoria del Movimento 5Stelle, che consegnerebbe il paese per cinque anni a un movimento politico che si va sempre più rivelando non trasparente e, soprattutto, non preparato. Nei prossimi mesi saremo dunque costretti a scegliere tra un voto a giugno 2017, applicando la legge elettorale che verrà formulata dalla Corte costituzionale, con ciò che significa in termini di delegittimazione del circuito politico-istituzionale a fronte di quello giurisdizionale; e il dibattersi fino a febbraio 2018, alla improbabile ricerca di una legge elettorale che soddisfi - ma è impossibile - tutti i contendenti, ovvero approvata con una qualche raccogliaticcia maggioranza, con la evidente apertura di nuovi fronti di scontro politico.

In realtà, è molto probabile che si andrà a votare con le leggi elettorali disegnate dalla Corte nella sentenza 1 del 2014 per il Senato, e nella sentenza del 2016, per la Camera dei deputati, in cui potrebbe essere dichiarato incostituzionale - nella situazione data - il ballottaggio e lasciato un premio di governabilità a chi supera il 40% dei voti. Rimarrebbe una legge elettorale potenzialmente maggioritaria, per la Camera, e una proporzionale per il Senato (per il Senato si potrebbe intervenire modificando le clausole di sbarramento e suddividendo i collegi regionali, pur nel rispetto dell'art. 57 Cost.; si tratta comunque di inconvenienti che non impediscono il voto): ma, nella situazione di bicameralismo paritario che ci ritroviamo a vivere, questo è il massimo di assetto maggioritario che ci si può permettere. La questione sarà se, per gli adeguamenti di sentenze che pur sono necessariamente autoapplicative, passeranno due mesi, in modo da votare a giugno, ovvero dieci mesi, così da procrastinare il voto fino a febbraio 2018: qui è vera scommessa politica di questi prossimi mesi.

**3.** Dopo il voto, solo dopo il voto, forse e comunque con grandissima difficoltà, si potrà riprendere il cammino di qualche minima riforma costituzionale: ma sarà chiaramente cruciale capire quale maggioranza uscirà dalle elezioni, per cui le previsioni su possibili riforme appaiono oggi del tutto astratte. Sinceramente sembra impossibile riproporre il tema del superamento del bicameralismo paritario,

mantenuto in piedi da ben due referendum costituzionali nel 2006 e nel 2016. Si potrà forse provare a ridurre il numero dei parlamentari: ma è difficile pensare che ci si possa arrivare senza una grande tensione riformatrice. Si potrà probabilmente introdurre un qualche, molto limitato, strumento di stabilizzazione del governo, quale la sfiducia costruttiva, consapevoli, però, che monterà di nuovo la polemica contro i rischi autoritari. Sarà molto difficile rimettere le mani sul Titolo V, relativo ai rapporti tra Stato e Regioni, giacché su ogni intervento le resistenze regionali si sommeranno con quelle politiche e quelle settoriali, e sarà politicamente più semplice - ma istituzionalmente deleterio - affidare tutto al ruolo arbitrale della Corte costituzionale, a meno di non voler riesumare la Bicameralina del 2001, la cui previsione rimane vigente nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, che pur appare oggi un vero e proprio residuo. Si potrà forse abrogare il CNEL, anche se qualcuno tenterà di riproporne il rilancio quale luogo di riflessione sul mondo del lavoro e in funzione di tutela dei corpi intermedi (d'altra parte, nella Commissione Letta, la previsione della eliminazione del CNEL era rimasta in una nota a piè di pagina, essendo stato bloccato il tentativo di una mozione a maggioranza). Non è difficile immaginare che, dopo la bocciatura del referendum e le infelici prove della legge Delrio, ripartiranno le posizioni a sostegno della utilità di un livello intermedio di governo (sul tema vedi sempre i lavori di F.Fabrizzi). Il tutto nella difficoltà derivante dalla impraticabilità - non costituzionale, ma politica - di una unica, coerente, legge costituzionale di revisione, dovendo ormai necessariamente affidarsi a singoli interventi: ma, solo per fare un esempio, come si farà a intervenire sul raccordo Governo-Parlamento, senza porsi il problema delle garanzie, e quindi prevedere anche qualche intervento su Presidente della Repubblica e Corte costituzionale?

4. Sotto un altro profilo, da un punto di vista sociale e economico, il voto referendario di dicembre ha dimostrato l'esistenza di una significativa fascia di disagio sociale, che trova ampia spiegazione in alcuni dati socio-economici del Paese, come ad esempio quelli sulla disoccupazione, sulla denatalità, sul cd. analfabetismo di ritorno (anche se il dato, che circola, di 36.000.000 di italiani in tale situazione pare sinceramente appartenere all'area delle post-verità internettiane). Per porre rimedio, servirebbero politiche di eguaglianza e di riduzione delle distanze sociali, quindi occorrerebbe poter distribuire ricchezza. Ma per distribuire ricchezza, occorre produrla, non potendosi basare solo sul progressivo indebitamento pubblico, sullo Stato-provvidenza, secondo la nota definizione di Giuliano Amato: e l'Italia non sembra più in grado di far ciò. Tassazione elevatissima, servizi scadenti, burocrazia inefficiente, sensazione diffusa di insicurezza sociale, miscela orribile tra politica, mezzi di comunicazione di massa e basso livello di garantismo minano la capacità di crescita del paese: ognuno si rintana nella difesa del proprio particolare, dei propri piccoli o grandi vantaggi e privilegi, in mancanza di un progetto comune e condiviso. Prevalgono così nei settori sociali più emarginati la rabbia e la disperazione, in altri settori la

rassegnazione e l'impotenza. E in tutta la società italiana il sentimento dominante appare la frustrazione; ogni tentativo di cambiamento va a finire contro un muro: è successo a Craxi, a Berlusconi, a Monti, a Renzi, si avvia alla stessa fine anche Grillo, leader anche lui appesantito dal mancato decollo, se non fallimento, delle prime esperienze di governo. A riguardare la storia italiana, sembra quasi che solo alla vecchia Dc degli anni '50-'60 sia riuscita l'operazione di accompagnare il Paese in una fase di crescita virtuosa, quella Dc di cui De Gasperi diceva che doveva inquadarsi nella nazione e "diventare partito nazionale" (come ricordato recentemente nel bellissimo testo di Piero Craveri, *L'arte del non governo*, p.23). Può bastare il bagno purificatore delle elezioni, in cui il popolo potrà finalmente indicare chi deve governare il Paese? In assenza di un progetto politico, che risponda alle due questioni sopra indicate, quella istituzionale e quella economica-sociale, sicuramente dopo le elezioni ci ritroveremo in una situazione che, nella migliore delle ipotesi, rischia di essere ancora una volta di stallo.

5. L'Italia del 2017 trasuda così rabbia, disperazione, rassegnazione: ma questi sono sentimenti distruttivi che non sono in grado di rimettere in piedi il Paese. In termini di rappresentanza politica, le aree che esprimono questi sentimenti hanno già trovato il soggetto politico che li rappresenta e per qualche tempo ancora il rappresenterà: il Movimento 5 Stelle, al quale questa area di malessere difficilmente potrà essere sottratta; ci proverà forse la Lega, ma difficilmente riuscirà una operazione di suddivisione di questa area di disagio tra due soggetti politici, uno dei quali, da un lato non riesce a sfondare al Sud e al Centro, dall'altro è comunque segnato da decenni di governo con il centro-destra.

Il Paese però non ha bisogno di frustrazione, ha bisogno di un progetto, la cui semplicità è, a parole, quasi irrisoria: semplificazione, certezza del diritto, certezza dell'operato amministrativo, un serio progetto di contenimento dei costi pubblici, una - ancorché graduale - riduzione della tassazione, una attenta politica di sicurezza e ordine pubblico, pur senza cavalcare sentimenti xenofobi, razzisti, di isolamento, un rilancio di politiche di eguaglianza, basate su politiche sociali coordinate e finalizzate. Di fronte ad una crisi di questo livello e di questa ampiezza, che non permette più politiche di corto respiro, politiche ispirate all'"arte del non governo", per dirla con Piero Craveri, la questione è quali soggetti politici e sociali sono in grado di affrontare, istruire, costruire e portare avanti un progetto rivolto alla soluzione dei grandi problemi che coinvolgono la nostra struttura sociale: per rispondere anticipatamente ad una obiezione, anche in una "società liquida", in cui le appartenenze si confondono e si mescolano, non basta individuare i problemi, ma occorre anche capire quali sono i soggetti sulle cui gambe, sul cui cuore, sul cui cervello possa camminare la soluzione dei problemi.

Ancora oggi, come alla Dc degli anni '50-'60, questa operazione può riuscire solo a chi riesce a rappresentare i ceti medi produttivi (piccola e media impresa, professionisti, dirigenza privata e pubblica,

soggetti impegnati nei servizi del terziario avanzato), costruendo su questa base una alleanza forte rivolta sia alla grande impresa, sia al lavoro dipendente - che però oggi non è più caratterizzato da una omogeneità di collocazione sociale e di interessi economici e, dunque, non può più essere il perno di una alleanza politica -, sia infine alle fasce più marginali della società italiana, in particolare dialogando con quell'area sempre più ampia di disoccupazione giovanile.

A chi può riuscire questa operazione? Non certo al Movimento 5 Stelle che, almeno nel breve tempo, per raggranellare consenso deve cavalcare fino in fondo ogni forma di disagio e non può dotarsi di un progetto politico, che inevitabilmente lo costringerebbe a selezionare gli interessi da rappresentare: le recenti uscite di Grillo sul tema della immigrazione e della chiusura delle frontiere o quella sul tribunale della informazione ovvero quella recentissima sulla spostamento della collocazione nel Parlamento europeo dimostrano la labilità e l'opportunità delle posizioni politiche dei 5Stelle. Ma certo non ci riuscirà nemmeno un centro-destra, troppo oscillante ormai tra una Lega, che cerca a più riprese l'inseguimento delle tematiche grilline, e l'area di Forza Italia, che non riesce a rielaborare un progetto - così era riuscito nei due decenni precedenti - in cui gli interessi del leader coincidano con gli interessi di un'area socio-economica che in quella scommessa aveva creduto.

Nella corrente legislatura il Pd aveva ottenuto il premio di maggioranza - poi colpito dalla sentenza della Corte costituzionale - alla Camera, ma non al Senato. In questa situazione, sia Bersani, nel suo poco edificante inseguimento dei Cinque Stelle - tentativo che forse qualcuno nel Pd vorrebbe di nuovo imitare nel 2017 -, sia Letta che infine Renzi, guardando verso il centro dello schieramento politico, avevano cercato di tener fermo il punto della centralità del Pd. Non si tratta allora solo di riconoscere gli errori del suo recente (come quelli citati sopra nella conduzione della battaglia riformistica) o più lontano passato (certo, il Pd, come corpo collettivo, e alcuni soggetti istituzionali che avevano governato questa situazione dovrebbero riconoscere, ad esempio, che la crisi di MPS è la ingloriosa e fallimentare conclusione di una vicenda in cui la Fondazione, dominata da esponenti politici locali, aveva sempre rifiutato di lasciare il controllo della banca), riconoscimento che può essere consolatorio, ma non risolutivo.

6. La verità è che il Pd deve intimamente accettare di aver definitivamente cambiato pelle e governare questo cambiamento, non subirlo vivendolo con l'angoscia esistenziale di chi si guarda nello specchio della dislocazione territoriale e sociale delle sue preferenze e non si riconosce più.

Il voto referendario, così come il voto amministrativo milanese e quello, diverso, romano ne sono la plastica rappresentazione. La dislocazione del voto referendario - più ancora del risultato negativo - ha lasciato la dirigenza del Pd di fronte ad una sorpresa, che per una parte del gruppo dirigente si è rivelata amara.



Degli errori referendari abbiamo detto. Ma anche a Roma ci sono stati errori: tra i tanti la mancata comprensione della struttura sociale del territorio romano e delle sue modificazioni, che ha portato il partito a livello romano e regionale a sottovalutare il nodo della periferia, scavalcandola a favore della area della provincia e costruendo una città metropolitana basata su quella dimensione e non su quella comunale (come appare evidente a chi minimamente conosce Roma, l'area del disagio si colloca a cavallo del Raccordo Anulare, quindi nei confini dell'attuale comune, che si estende ben al di là del GRA, mentre la dimensione provinciale scavalca tale fascia).

Ma il candidato del Pd Giachetti ha perso non solo per questi errori politici o per le incertezze, le inettitudini, le ingenuità dell'amministrazione Marino, quanto perché il partito non ha percepito e comunque non ha governato il mutamento dei ceti che riusciva a rappresentare; e, infatti, ha vinto solo in due circoscrizioni, la I e la II, una delle quali contiene al suo interno il circolo Pd Parioli, erede, anche fisicamente, della sezione PCI Parioli, composta quaranta anni fa da una mitica cellula di tradizione operaia, quella del Poligrafico dello Stato, e da una cellula territoriale, a cui erano iscritti abitanti del classico quartiere "bene" della capitale: oggi il figlio del segretario della cellula Poligrafico di allora è un apprezzato operatore cinetelevisivo, che continua a votare Pd come il padre, egualmente per ragioni di collocazione sociale, essendosi però la sua modificata rispetto a quella del padre.

Il Pd, nato dalla fusione fredda tra ex-comunisti e ex-democristiani, sicuramente non è più l'erede del vecchio partito comunista e non è nemmeno più il partito della esclusiva rappresentanza del disagio e della povertà (da quella parte, anzi, le strade sono ormai non solo tutte già occupate, ma soprattutto sono saldamente presidiate e non appaiono più contendibili dal Pd); deve invece assecondare una trasformazione che lo vede sempre di più un partito schierato al centro del sistema politico, necessariamente interclassista, che ha ormai la sua base forte nel ceto medio produttivo italiano e da quest'area - che in parte contende a Forza Italia - può e deve costruire un progetto in grado di parlare a tutto il Paese, anche a quelle aree di disagio che non riesce più a rappresentare direttamente.

Oggi non è chiaro se tutto il Pd abbia la consapevolezza di questa nuova situazione. E, soprattutto, non è chiaro se avrà la forza di portare avanti - unitariamente - un progetto che, pur apparendo contraddittorio con la tradizione storica di almeno una parte dei suoi danti causa, può essere la base per garantire la continuità democratica del Paese.