

I labirinti della politica

>>>> **Emmanuel Macron**

Cinque anni fa, alla vigilia delle elezioni presidenziali del 2012, Emmanuel Macron, che delle prossime elezioni presidenziali sarà protagonista, esplorava i “labirinti della politica” pubblicando su “Esprit” (la rivista fondata da Mounier) il saggio che riportiamo di seguito.

Già da qualche mese lo scenario per le elezioni presidenziali del 2012 sta prendendo forma. La situazione è ben chiara e consiste nel sapere chi – tra partiti politici, media e istituti di sondaggi – vincerà o meno le elezioni, e nello stimare le rispettive chance dei candidati al potere. La vita politica nazionale è scandita dalle tempistiche dell’Eliseo (il periodo delle candidature, quello delle primarie, quello della campagna, quello della vittoria, dei cento giorni, dell’insediamento), e si ricomincia. Tutto, nella vita politica, si riduce all’elezione del presidente e alle elezioni legislative: le quali, in seguito alla riforma costituzionale del 2001 e alla sua prima attuazione nel 2002, si svolgono nella scia delle presidenziali.

I quasi dieci anni di pratica costituzionale che seguono questa riforma hanno complessivamente confermato una presidenzializzazione del sistema, particolarmente tangibile con l’avvicinarsi delle elezioni: il dibattito politico si fossilizza sulle presidenziali e non va oltre, mentre i partiti impiegano la maggior parte del loro tempo a dibattere sull’identità e sulla longevità (politica) del candidato, che non soltanto deve vincere le elezioni, ma *de facto* trainare con sé parlamentari che dipendono da lui già da qualche tempo. Nulla si tenta perché, in una democrazia matura e in una società dalle problematiche sempre più complesse, i dibattiti possano aver luogo e svolgersi secondo modi e tempi adeguati. Il tempo politico vive nella preparazione di questo spasmo presidenziale, attorno al quale tutto si contrae e durante il quale tutti i problemi devono trovare una risposta. Da allora ci si pone la domanda: cosa ci si aspetta o ci si può aspettare dall’uomo politico? Quali sono i suoi doveri, ridefiniti dal nostro presente? In che modo questi doveri trasformano il ruolo del politico e inevitabilmente i suoi scopi?

Da una ventina di anni si è progressivamente creato uno iato tra l’emergere di problemi a lungo termine (complessi, strutturali, talvolta mondiali) e quello di urgenze economiche, sociali, democratiche che esigono interventi immediati la cui mancanza è considerata insopportabile dall’opinione pubblica. Le «grandi» questioni politiche sono oggi, per citarne qualcuna, il clima, il debito pubblico, la regolamentazione finanziaria internazionale, le disuguaglianze mondiali, l’invecchiamento della popolazione che mette in discussione la sopravvivenza dei sistemi sociali.

La risoluzione dei problemi di lungo periodo implica talvolta la «riduzione» del potere politico, vale a dire l’introduzione di meccanismi sovrapolitici che possano garantire nel tempo un impegno costante

Queste «grandi» questioni alimentano i vertici mondiali, e nel momento in cui diventano chiaramente sovranazionali portano talvolta alla creazione di organizzazioni ad hoc (come fu in passato, principalmente dopo il 1945, per l’Unhcr, il Gatt, poi l’Omc, ecc.), dal momento che le politiche nazionali non riescono veramente a occuparsene/farsene carico poiché la loro dimensione (spaziale e temporale) supera l’orizzonte politico e elettorale.

Le politiche nazionali mettono in rilievo queste «grandi» questioni e scandiscono l’agenda politica a suon di ampie discussioni aperte alle forze sociali e finalizzate a costruire un vasto compromesso (vertici, conferenze nazionali): senza che oggi in Francia venga peraltro definito un programma politico che sia realmente compatibile con queste problematiche. Per



quanto riguarda il clima, la Commissione europea ha ben cercato di fissare un obiettivo per ridurre le emissioni di carbonio entro il 2020: ma il Forum ambientale di Grenelle (*Grenelle de l'environnement*) non è riuscito a ideare le riforme strutturali necessarie. C'è stato sicuramente un dibattito politico, che però ha portato solo marginalmente a delle risoluzioni. Questo perché l'equilibrio politico si trova tra gli obblighi concreti e a breve termine delle disposizioni previste (per esempio una tassazione che causa una nuova redistribuzione, un costo sicuramente difficile da sostenere in tempo di crisi, ecc.), e la risoluzione di una lunga problematica, denominata così perché la soddisfazione sociale e le divisioni politiche non sono percettibili in tempi brevi.

I G20 portano la regolamentazione finanziaria in primo piano, ma gli Stati rispondono in modo eterogeneo (ci sono grandi differenze tra il rigore londinese, motore del Comitato di Basilea il cui perimetro di applicazione rimane incerto, e le esitazioni americane), e queste risposte possono giustamente suscitare perplessità e comunque non costituiscono una reale regolamentazione finanziaria internazionale. Per quanto riguarda la questione del bilancio, sono proprio il vincolo della lunga durata e il grosso rischio politico di una

riduzione rapida della spesa pubblica che hanno portato i governi a non adottare delle politiche di contenimento e le riforme strutturali che queste richiederebbero. Quando i problemi sono a lungo termine, il potere politico adotta una risoluzione simbolica (grandi celebrazioni, l'inserimento in un programma, ecc.) non intervenendo con le riforme strutturali necessarie e tantomeno esponendosi al costo politico che le affianca. C'è, perlomeno in Francia, una certa preferenza per il breve termine. La disciplina che implica la risoluzione di problemi molto complessi esige una pedagogia che permetta di ottenere un consenso politico e sociale e una costanza nell'applicazione.

In questo contesto la riforma delle pensioni potrebbe essere considerata un'eccezione, poiché è il risultato di decisioni politiche potenzialmente costose al fine di assicurare la stabilità del sistema. Ma è importante osservare come tale riforma possa essere stata possibile unicamente perché c'è stata nell'ultimo ventennio (dal *Libro Bianco* presentato da Michel Rocard nel 1991) una pedagogia costante nei confronti dell'opinione pubblica. Tuttavia questa riforma ha portato una risposta concreta in un orizzonte politico di due mandati (fino circa al 2018), e la soluzione non è all'altezza



del problema.

La risoluzione dei problemi di lungo periodo implica talvolta la «riduzione» del potere politico, vale a dire l'introduzione di meccanismi sovrapolitici che possano garantire nel tempo un impegno costante, una protezione contro gli imprevisti. È su questo principio che si è basata, nel 2010, l'introduzione del principio di precauzione nella Costituzione francese (in particolare nel quadro della commissione affidata a Michel Camdessus), assieme all'introduzione nella Costituzione stessa di una norma vincolante sul bilancio (come ha potuto fare la Germania). Allo stesso modo la Gran Bretagna ha saputo

creare un robusto programma di risanamento delle finanze pubbliche, ideato da David Cameron nel 2010, rafforzando l'indipendenza dell'amministrazione: quest'ultima misura l'impatto dei provvedimenti adottati ed elabora conseguenti ipotesi macroeconomiche.

D'altra parte le urgenze sono molte e tuttavia legittime: costo della vita, disoccupazione, sicurezza, emergenza abitativa e altrettanti problemi insostenibili che si desidera vengano risolti dal potere politico. A queste richieste sociali e politiche vengono date risposte immediate che sorgono spesso da una reazione meccanica e mediatica. Queste urgenze, specialmente negli ultimi anni, sono diventate lo scenario preferito dell'uomo politico. Sono slogan perfetti per un potere politico che si sente responsabile di tutto, più materno che pedagogo¹. Queste questioni a breve termine pressano il potere politico: rappresentano l'urgenza politica ripresa e diffusa dai media. L'azione politica si sviluppa in gran parte come risposta a queste urgenze: riforme della giustizia, dispiegamento di forze di polizia, abbassamento dell'Iva, eccetera. La continua moltiplicazione delle leggi, denunciata nei rapporti del Consiglio di Stato e di altre istanze politiche, è la traduzione di questo meccanismo sistematico e immediato di risposta alle urgenze. La legge prova che la politica si occupa *hic et nunc* del problema e reagisce nell'immediato. Gli studi su impatto ed efficacia, la ripresa di meccanismi già esistenti, vengono trascurati perché non compatibili con il trattamento politico-mediatico o l'indiscutibile urgenza: bisogna reagire in breve tempo con il gesto politico supremo, la legge o l'azione chiara e diretta (l'irruzione della polizia, l'atto unilaterale, la sanzione amministrativa, ecc.). Una sorta di legge palinsesto dunque, in cui una nuova urgenza rimpiazza la precedente, e con quella la legge che l'accompagnava. Tuttavia queste risposte sono spesso insufficienti o riduttive, poiché rispondono a problematiche complesse con soluzioni rapide e semplificate: non considerando la vera causa del problema, la legge diventa inapplicabile o inapplicata, la riforma irrealizzata, la misura una tantum inefficace².

Una risposta all'urgenza implica dunque un'azione politico-mediatica la cui efficacia è minima. Le leggi approvate rimangono spesso disattese per mancanza di decreto attua-

1 La dimostrazione di Michel Schneider (*Big Mother*, Parigi, Odile Jacob, 2003) rimane attuale.

2 Pierre Cahuc ed André Zylberberg (*Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Flammarion, 2009) illustrano questo fenomeno, in particolare utilizzando l'esempio delle riforme sociali e delle riforme del diritto alla concorrenza del 2007 e 2008, e mostrano la differenza tra la dichiarazione e la loro effettiva attuazione (o non attuazione).

tivo³, la loro utilità non viene quasi mai calcolata: e creano un'instabilità e una complessità giuridica nefaste per il cittadino. Ciò è tanto più vero se si considera che le urgenze derivano spesso da problemi strutturali complessi che necessiterebbero di azioni sostanziali. Così l'urgenza degli alloggi inadeguati, che si ripete ogni anno all'arrivo dell'inverno, porta a misure spesso poco efficaci o simboliche (diritto all'abitazione), quando invece i problemi veri e propri (scarsità di offerta, frazionamento delle competenze, il malthusianesimo dei comuni, ecc.) sono presi in considerazione solo parzialmente. È la miopia dell'urgenza e del breve tempo a disposizione che porta la politica a «reagire» piuttosto che pianificare un'azione articolata. L'azione politica si divide così in questi due tempi: il tempo lungo, che la condanna alla procrastinazione o al ristagno; e il tempo breve, che risponde all'urgenza in maniera imperfetta e insufficiente. Ci si aspetta che lo Stato gestisca l'immediato, innanzi al quale non possiamo quasi nulla, o un lasso di tempo molto lungo che è difficile da gestire. L'aporia dell'azione politica contemporanea è legata al fatto che, divisa in questi due tempi, la politica non è più capace di svolgere un'azione chiara e duratura.

Oggi agire politicamente non ha più
lo stesso significato di trent'anni fa

Oggi la politica deve confrontarsi con problematiche sempre più complesse, generate da cause molteplici e da un groviglio di responsabilità locali e mondiali. La complessità delle tematiche e la moltitudine degli attori impediscono un'azione semplice, immediata, «rappresentabile». Oggi agire politicamente non ha più lo stesso significato di trent'anni fa. Agire implica coordinare capacità diverse e attori sparsi, navigare all'interno di comunità diverse (i cittadini, le associazioni, gli intellettuali, le aziende, ecc.), spesso sotto una pressione mediatica che impone una semitrasparenza della decisione in tempo reale⁴. L'azione politica risulta quindi estremamente forzata, tra una moltitudine di piccoli interventi e il micro-coordinamento di attori diversi. Il decentramento, lo smembramento dello Stato centrale che ha moltiplicato le autorità amministrative indipendenti, la crescente influenza delle Commis-

sioni europee sulle normative, hanno progressivamente portato a una frammentazione della responsabilità e dell'azione politica.

Oggi quasi tutti gli uomini politici sono vincolati da molteplici livelli di responsabilità e dai relativi attori. Le politiche sociali sono controllate dallo Stato, ma sono responsabilità dell'amministrazione sanitaria (gestita dalle parti sociali), dei dipartimenti, dei comuni. Questo fenomeno di dispersione dell'azione politica non è affatto recente e ha permesso che lo Stato da attore si trasformasse in un coordinatore, o addirittura un regista di molteplici attori. Questa evoluzione, questa sofisticazione delle strutture politiche e amministrative, ha quindi causato una moltiplicazione dei livelli di azione, e così facendo una complicazione delle decisioni e una diluizione della responsabilità politica. Chi è responsabile della politica degli alloggi? Lo Stato, attraverso i numerosi ministeri responsabili di questa politica pubblica? I comuni e le unioni di comuni che hanno il controllo sul territorio, sui permessi di costruire e in parte sugli alloggi sociali? L'ente di edilizia residenziale pubblica? Alla fine la responsabilità si concentrerà proprio sullo Stato, anche perché l'azione degli altri attori pubblici procede grazie a una delega che lo Stato stesso accorda loro.

Il sistema di responsabilità è meno chiaro, e con esso il meccanismo del discorso politico. Questo perché viene creato ad ogni livello un discorso politico che implica un meccanismo troppo complesso. Il discorso politico non possiede i mezzi per poter realizzare le proprie ambizioni a nessun livello. In effetti l'urbanistica e la politica cittadina possono concretizzarsi a livello comunale ancor più che all'interno di un'unione di comuni: ciò non toglie però che urbanistica e politica cittadina dipendano ampiamente da altri enti pubblici e dai limiti che questi ultimi impongono. Azioni politiche e discorsi frammentati, che rimescolano le carte dell'efficacia e della responsabilità politica e che sviano dalla questione principale. Questo ha portato a una sorta di divorzio, o almeno a uno iato, tra il discorso e l'azione politica.

In effetti in Europa l'uomo politico pronuncia sempre più un discorso paradossale: egli si esprime su tutto, esterna la propria opinione su ogni argomento, e allo stesso tempo si giustifica dei propri limiti e della propria impotenza: gli obblighi di Bruxelles, le politiche esistenti che diventano altrettanti elementi «coercitivi» della sfera politica, ristrutturano lo spazio della decisione politica, o più esattamente lo limitano. Il discorso politico può svilupparsi solamente in tre modi, che corrispondono a tre strategie: pronunciare un discorso per

3 Il rapporto annuale del Senato sul controllo e attuazione delle leggi di gennaio 2011 sottolineava che tra il 2009 e il 2010 sono state promulgate 59 leggi e 670 tra le misure regolamentari previste; tre leggi e 135 misure sono state approvate integralmente; su 102 leggi promulgate tra il 1997-1998 e il 2008-2009, 43 non sono state ancora attuate.

4 Vedi M. CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHES, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, 2003.

mascherare l'impossibilità di agire (durante le elezioni l'attesa, le promesse, le parole al posto delle azioni; poi, l'incapacità di agire); pronunciare un discorso che denunci l'impossibilità di agire (la denuncia, il discorso di rifiuto, di critica o di rigetto del «sistema»); pronunciare un discorso che spieghi come la complessità non impedisca l'azione, ma la situi in una rete di complicazioni e interdipendenze. Il fantasma dell'azione politica è quindi l'azione rapida, breve, istantanea: quella che finge di sottrarsi ai vincoli e alla complessità della realtà.

Una volta che le elezioni sono terminate,
ci si deve confrontare con la realtà:
i cambiamenti sopraggiungono e mantenere
le promesse in maniera rigorosa può portare
al fallimento o ad aberrazioni

È il trittico nel quale si sviluppa la politica contemporanea: l'intervento della polizia/l'azione di repressione-controllo; la «misura» (legge, disegno di legge, azione chirurgica sulla realtà); la «riforma» (volontà di trasformare, programma d'azione ideato e poi annunciato). Tutto accade in un'azione politica presentata come se il momento della sua proclamazione valesse l'azione stessa. La messa in pratica, le conseguenze, entrano successivamente nel campo dell'amministrazione. L'azione amministrativa è stata progressivamente «separata» dall'azione politica, poiché è meno esposta e si inserisce nel tempo più lungo e caotico della messa in pratica. Alla parola e all'atto autonomo, verticale, performativo del politico segue necessariamente l'applicazione amministrativa: una serie di azioni grandi e piccole che devono confrontarsi con la realtà, le controparti, il corso degli eventi. La crescente separazione che si è creata tra il politico e l'amministratore ha rinforzato la schizofrenia dell'azione politica, che moltiplicando leggi e riforme dubita della loro applicazione e vorrebbe eliminare il tempo necessario per la loro messa in pratica amministrativa e per il necessario adattamento alla realtà. Il ruolo ricoperto dal Consiglio dei ministri riflette questo solco che si sta approfondendo

tra il politico e l'amministrazione. Il Consiglio elabora, propone, mette sotto pressione i funzionari più o meno coinvolti nella pratica, e ai quali si chiede innanzitutto di muoversi secondo le procedure consolidate⁵.

Il discorso, così come l'azione politica, non possono più inserirsi in un programma proposto durante le elezioni e applicato durante i cinque anni di mandato. La presidenzializzazione favorisce un *modus operandi* che tuttavia non è il più adatto ai limiti di tempo e alla complessità dell'azione pubblica. In effetti, una volta che le elezioni sono terminate, ci si deve confrontare con la realtà: i cambiamenti sopraggiungono e mantenere le promesse in maniera rigorosa – cioè fare ciò che si è promesso per rimanere simbolicamente coerenti e onorare il concetto di mandato – può portare al fallimento o ad aberrazioni. In che modo il pacchetto fiscale della legge Tèpe (legge a favore del lavoro, dell'occupazione e del potere d'acquisto), o l'abbassamento dell'Iva per i ristoratori, rispondevano a un qualche imperativo economico o sociale della Francia? Erano innanzitutto una promessa elettorale. Ma la crisi del 2008 ha costretto a rivedere questa strategia iniziale. Il concetto di programma politico – un programma che pretenderebbe di decidere subito il lavoro del governo negli anni a venire, eseguendolo in maniera rigorosa e soprattutto senza rimetterlo in discussione regolarmente – non è in effetti il più appropriato. Che fare dunque? Come ricreare una forma di discorso e di responsabilità politica che ridiano fiducia alla parola e all'azione politica? Non possiamo e non dobbiamo aspettarci tutto da un solo uomo, e nel 2012 non ci sarà un demiurgo maggiore di coloro che lo hanno preceduto. Sono gli elementi di ricomposizione della responsabilità e dell'azione politica che potrebbero essere utilmente ricostruiti, soprattutto in un momento in cui ci si sente lontani dal potere carismatico e dai gesti cesaristi dell'incontro tra un uomo e il suo popolo. Una chiara ridefinizione delle responsabilità politiche è una condizione fondamentale. I decentramenti successivi hanno causato un accavallamento di competenze che nuoce alla chiarezza e all'efficacia. Attribuire a ogni collettività competenze e mezzi è la prima condizione per una chiarezza sulle responsabilità che permetterebbe al cittadino, così come agli attori economici, di identificare gli interlocutori e di poter giudicare i politici sulla base di fatti identificabili. Chi conosce oggi-giorno cosa fa una regione o un dipartimento? Come giudicare la qualità delle sue azioni, la fondatezza delle sue scelte? Questo chiarimento è la prima condizione per un'azione politica efficace, ed è ciò che permetterà ai politici di impegnarsi e quindi di sentirsi responsabili delle proprie azioni.

5 Normalmente la politica mette l'amministrazione a propria disposizione, assegnando i posti chiave (l'americano Spoil System) o inserendo in un'amministrazione apolitica e fissa un consiglio di collaboratori. Oggi la Francia ha al vertice della propria amministrazione responsabili e direttori nominati *ad nutum* dal Consiglio dei ministri; queste nomine sono quindi revocabili in qualsiasi momento in via discrezionale (e vengono frequentemente rinnovate qualora vi sia un'alternanza politica).

L'azione politica necessita poi di un dibattito permanentemente acceso. Lo scenario di una decisione non può essere l'esposizione di un programma elettorale che sarà in seguito discusso in maniera marginale e prestabilita, per poi essere applicato verticalmente. L'azione politica è continua, e il dibattito è parte di questa azione. È la doppia virtù del parlamentarismo e della democrazia sociale, che la nostra Repubblica ignora troppo spesso. La fobia per la Terza e la Quarta Repubblica condanna il ruolo del Parlamento (che nei fatti e nelle istituzioni rimane ancora secondario); e la tradizione anarco-sindacalista, assieme al rifiuto del dialogo sociale di una buona parte del padronato, hanno fino ad ora ridotto ad un ruolo fantasmatico un vero e proprio dialogo sociale in Francia.

Contrariamente a quanto afferma una critica
postmoderna corriva verso le «grandi recite»,
noi ci aspettiamo un politico che parli
di «grandi storie»

Oggi la decisione politica non può più avere un emittente unico: poiché l'azione è complessa e vi sono molteplici campi di applicazione, la decisione politica deve essere messa in discussione, modificata, corretta, adattata. Questo è lo scopo delle camere di decantazione: che non dovrebbero essere mediatiche, bensì diventare l'organo stesso che assicura la considerazione dell'interesse generale⁶. L'azione politica contemporanea richiede una discussione permanente. Non il dibattito rigido e organizzato che prepara il discorso e il programma di un candidato di fronte al popolo, ma una riflessione che permetta di modificare la decisione, di orientarla, di adattarla alla realtà. Infine, in questo contesto, il politico non è più colui che deve semplicemente proporre dei provvedimenti o un programma. Egli deve definire una visione della società, dei principi di governo che devono essere in seguito discussi e attuati da tante decisioni politiche quante sono quelle della democrazia contemporanea, dell'arbitrato e della trasparenza permanenti. Ciò che alle scadenze elettorali ci si aspetta tuttavia da un politico è una visione di insieme, un corpus teorico di analisi e trasformazione del sociale. Contrariamente a quanto afferma una critica postmoderna corriva verso le «grandi recite», noi ci aspettiamo un politico che parli di «grandi sto-

rie». Questo significa l'articolazione di un dibattito sulla rottura con il quotidiano e con i vincoli, che tratti il senso dell'azione e delle scelte collettive e allo stesso tempo le preferenze collettive. È giunto il momento di ridare all'ideologia la sua forma contemporanea. Il discorso politico non può essere solamente un discorso tecnico che detta misure. Esso rappresenta un'idea della società e della sua trasformazione.

Ad esempio, l'azione politica sugli alloggi non è solamente tecnica. Quell'azione è estremamente ideologica, in quanto ha lo scopo di capire se la nostra scelta globale mira ad assicurare a tutti un alloggio decoroso – con il rischio di frenare la liberalizzazione del mercato immobiliare – o di considerare quest'ultimo come un primato di cui le politiche sugli alloggi puntino a correggere i difetti per evitare gli effetti collaterali maggiori. Volendo citare un altro esempio particolarmente attuale, il prelievo fiscale sul patrimonio è e deve essere una questione ideologica nel senso più vero e nobile del termine. Nonostante possa essere luogo di delizie intellettuali, essa non può ridursi a un dibattito tecnico. Sapere se si può rischiare di tassare i grandi patrimoni, cosa che potrebbe indurre a portarli all'estero, equivale a chiedersi se il fine del sistema fiscale è preservare la competitività del paese e un'attrattiva per gli investitori e le grandi fortune, o assicurare una redistribuzione rigorosa e sancire concretamente il patto repubblicano (affinché i ricchi accettino di contribuire in misura maggiore e accettino una giusta tassazione, giustificata dalla loro adesione al patto sociale e alla collettività). Fare del dibattito fiscale un dibattito tecnico, di analisi puramente razionale e matematica, significa cercare un espediente ideologico, stabilendo che l'imposta non è politica e che non ha niente a che vedere con il contatto sociale, che rappresenta la volontà di far parte di una comunità. Solamente l'ideologia permette di rimettere in causa l'ostinazione tecnica, la reificazione degli stati di fatto; solamente il dibattito ideologico permette al politico di riconsiderare la questione delle finalità, cioè la propria legittimità e il pensare di agire al di là degli effettivi impedimenti. L'ideologia, in un sistema democratico serio, deliberativo, è la condizione necessaria per una restaurazione dell'azione politica, in quanto è capace di proporre un altro mondo, e così facendo di impegnarsi nel tempo seguendo i propri principi. Responsabilità, deliberazione e ideologia costituiscono il trittico di un discorso e di un'azione politica reinventati. Questo è quanto possiamo ingenuamente sperare avvenga nel 2012.

6 Hegel, nei *Lineamenti della Filosofia del Diritto*, mostrava come già allora le corporazioni e gli esponenti politici, in quanto rappresentanti di un interesse particolare, riuscissero attraverso la discussione a far emergere l'interesse generale.