



EDITORIALE - 26 GENNAIO 2022

Con lo sguardo oltre l'elezione del  
Presidente della Repubblica

di Annamaria Poggi  
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino



# Con lo sguardo oltre l'elezione del Presidente della Repubblica

**di Annamaria Poggi**

Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Sommario:** 1. L'elezione del Presidente della Repubblica e le necessità del Paese. 2. Guardare oltre. 3. Imparare dall'esperienza della pandemia. 4. Il PNRR: ancora tanto lavoro da fare. 5. Non si può attendere oltre.

## 1. L'elezione del Presidente della Repubblica e le necessità del Paese

Le difficoltà che stanno emergendo nell'elezione del Presidente della Repubblica nascondono, con tutta probabilità, le complicazioni insite nel dare vita ad una “formula politica” che sorregga il prossimo esecutivo. Come noto, l'attuale Governo scaturì dalla necessità di far fronte in maniera più efficace alla doppia emergenza pandemica ed economica e perciò il Presidente Sergio Mattarella, nel corso della crisi fece riferimento alla necessità di giungere alla formazione di un esecutivo che non dovesse “*identificarsi con nessuna formula politica*”. Ebbene la complessa dinamica delle relazioni tra i partiti di questi giorni potrebbe essere la spia della volontà di concludere quella fase con l'uscita di scena di quello che ne fu l'artefice principale. Il che apre scenari sicuramente inediti e difficilmente prevedibili.

Se, infatti, è certo che alla scelta del Presidente della Repubblica si arriverà per forza di cose, non è assolutamente certo che il quadro politico che emergerà (e soprattutto l'assetto dell'Esecutivo) sarà in grado di affrontare con rinnovato vigore e coraggio la situazione ancora critica del Paese, sotto diversi punti di vista.

Proprio la perdurante criticità della situazione, tuttavia, esige ora il “peso” della politica: di quella parlamentare e di quella dell'esecutivo. Il che, sia chiaro, non significa che ruoli istituzionali di vertice non potranno essere ricoperti da figure estranee al sistema politico, ma che vi è la necessità e l'urgenza (anzi la straordinaria necessità ed urgenza, per utilizzare endiadi costituzionali) di fare scelte politiche dalla cui responsabilità, né Parlamento, né Governo possono sfuggire.

La fase che si aprirà dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, infatti, vede ancora sul tappeto le due emergenze sopra richiamate. È impensabile, dunque, immaginare che le scelte da fare si possano congelare sino alle elezioni politiche del 2023. Ed è altrettanto ingenuo pensare che la sola permanenza di Draghi a Palazzo Chigi risolva automaticamente tutti i problemi, come pure è mistificatorio continuare a sostenere, da parte di talune forze politiche, che solo Draghi possa tenere coesa un'ampia maggioranza,

quasi che i partiti siano diventati tutte corpi senza spina dorsale che hanno bisogno di stampelle per stare in piedi.

L'improbabile, ma sempre possibile, Mattarella *bis* congelerebbe la situazione almeno per un altro anno, sino alle elezioni del 2023 e potrebbe avere un effetto di stabilizzazione della scena politica per almeno un semestre, in tempo almeno per impostare l'immane lavoro di attuazione del PNRR che attende il Governo nel 2022. Ma lo scenario oltre diventerebbe nuovamente inedito: Draghi non potrebbe rimanere Presidente del Consiglio dopo la tornata elettorale del 2023, nemmeno con un accordo di tutte le forze politiche. Poiché non è concepibile (questo sì, molto più di un Mattarella *bis*) mandare gli italiani a votare con la riserva mentale di avere nuovamente l'attuale Presidente del Consiglio a capo del Governo.

Ciò peraltro svela l'ipocrisia con cui alcuni segretari di partito continuano a sostenere che Draghi non potrebbe andare al Quirinale perché dovrebbe concludere il lavoro sul PNRR: questo, infatti, si concluderà solo nel 2026 mentre il Governo Draghi concluderebbe comunque la sua attività nella primavera del 2023, a pena di rendere inutile l'ultimo esercizio di democrazia che ancora resiste: il voto.

## **2. Guardare oltre**

Insomma, qualunque sarà l'assetto del vertice di garanzia (P.d.R) e dell'esecutivo (P.d.C) è evidente che il *day after* dovrà fare i conti con le cose da fare che sono rimaste quelle di un anno fa, mentre la costruzione del dopo-pandemia e l'avvio effettivo dell'attuazione del PNRR avrebbero bisogno di almeno due grandi pilastri: la necessità di operare scelte politiche e la costruzione di meccanismi istituzionali (governance) e organizzativi (l'attuazione delle tante riforme solo disegnate dalle leggi di delega) che costituiscono le vere infrastrutture necessarie al Paese per ricominciare a crescere.

Ecco perché la *querelle* sui nomi rischia di essere una potente arma di distrazione di massa, ed anzi, più al fondo un tentativo di rimozione delle proprie responsabilità da parte dei partiti politici.

Il vero problema, infatti, è quello di costruire le condizioni politiche e strutturali perché il Paese esca dalle secche e ricominci a crescere. Per questo servirebbe senz'altro ancora Draghi, ma non basta. Occorre ben altro e ben di più.

## **3. Imparare dall'esperienza della pandemia**

Anzitutto occorre imparare dall'esperienza della pandemia.

Per ora ciò non è accaduto. È stata solo fronteggiata una continua emergenza, come dimostra l'innumerabile quantità di provvedimenti emergenziali e, più ancora, la mentalità emergenziale che permea tutte le decisioni politiche, locali e nazionali. Basta guardare cosa succede in quattro settori strategici per la tenuta sociale del Paese, investiti più di altri in questi due anni dalla furia del *virus* per

comprendere sino in fondo la logica della mentalità emergenziale: sanità, scuola, trasporto pubblico locale e occupazione femminile.

In nessuno di questi settori si sono perseguite (almeno al momento) strategie che consentano al sistema di reggere l'ondata d'urto di altre situazioni del genere e nemmeno si è colta l'occasione (ripeto al momento) di trasformare la pandemia in occasione.

La DAD nella scuola è stata una punizione e non l'opportunità di modernizzare il nostro sistema scolastico, e tantomeno per dotare tutta Italia di banda di trasmissione: un'indagine AGCOM del giugno 2020 ha rilevato che solo il 42% degli edifici scolastici risulta coperto da banda extra larga, mentre il Piano scuola per la banda ultra larga dell'aprile 2021 è ancora *in itinere*. Gli indici sugli apprendimenti sono colati a picco in larghe zone del Paese, accentuando i divari di tutti i tipi (Invalsi, Rilevazioni nazionali degli apprendimenti 2020-2021) e all'orizzonte non vi nessuna strategia di recupero, mentre, anzi, avanza qualche provvedimento al ribasso (v. l'idea di eliminare gli scritti agli esami di maturità).

La sanità continua a reggersi sul perno della rete ospedaliera con sempre meno medici e personale infermieristico, il cui livello di frustrazione è in continuo aumento, a causa dei turni estenuanti, resi spesso necessari dal dilagare dei contagi anche tra gli addetti ai lavori. Nulla si è riusciti a partorire se non il ricorso all'immissione precoce degli specializzandi nell' "arena", ma il problema è che sono pochi anche gli specializzandi, mentre il pregresso da affrontare (rinviato per la pandemia) aumenta: nel 2020 1,3 milioni di ricoveri in meno; riduzione dell'80% dell'attività chirurgica; numero complessivo dei posti letto per abitante ancora tra i più bassi dell'U.E. (siamo al 22 posto).

Nel trasporto pubblico locale, dotato di un apparato circolatorio vecchio e malandato e caratterizzato da divari di soddisfazione notevoli tra Centro/Mezzogiorno e Nord, non si vede ancora all'orizzonte una strategia di lungo periodo, se non il mero palliativo dei mezzi di mobilità sostenibile (che peraltro creano altri problemi cui non è data soluzione: v. monopattini elettrici nelle città).

L'occupazione femminile è crollata a livelli non degni di un paese civile, i dati (Rapporto Istat 2020 e 2021; Gender Global Gap Report 2021) sono impietosi, ma soprattutto preoccupano le previsioni future: le donne, soprattutto le più giovani, rischiano di essere penalizzate sia nel breve che nel medio e lungo periodo (World Bank, Policy note, 16 aprile 2020).

Se finora tutto ciò poteva almeno avere qualche plausibile motivazione, d'ora in avanti non potrà più essere la mentalità emergenziale a permeare la logica delle decisioni, pena la depressione del *welfare* e con esso del tessuto connettivo del Paese. Occorre decidere e prontamente *se* e *come* e *quanto* investire nell'istruzione, nella trasformazione della sanità e nel trasporto pubblico, per rimanere sui terreni citati. E qui serve la politica, l'indirizzo governativo e le scelte parlamentari.

#### 4. Il PNRR: ancora tanto lavoro da fare

Il Piano è articolato in 213 traguardi (le riforme da adottare) e 314 obiettivi (risultati da raggiungere misurati da specifici indicatori), distribuiti in semestri, da raggiungere per poter chiedere alla Commissione le diverse tranches dei 191,5 miliardi (di cui 68,9 di sovvenzioni e 122,6 a prestito). Entro il 2021 abbiamo conseguito i 51 traguardi previsti per il primo semestre potendo così chiedere ed ottenere la prima tranche di finanziamenti del 2021 (24,1 miliardi).

Nel 2022 saranno 100 i traguardi da conseguire di cui 83 riforme e 17 obiettivi, 45 entro giugno (quasi tutti decreti attuativi). Il Parlamento non può, dunque, permettersi il lusso di bloccarsi, perché bloccherebbe l'attuazione del PNRR, ma soprattutto l'erogazione delle risorse previste.

Il Piano prevede che nel 2022 il Governo raddoppi gli sforzi rispetto all'anno precedente dovendo, peraltro, affrontare temi sensibili: entro il 30 giugno dovranno vedere la luce la riforma della carriera degli insegnanti e la delega per la riforma del codice degli appalti pubblici. Mentre sono attesi per la fine dell'anno l'istituzione di un sistema di formazione di qualità per le scuole, quello per la certificazione della parità di genere e dei relativi meccanismi di incentivazione per le imprese e la controversa legge annuale sulla concorrenza. Non solo, poiché come si ricorda nell'ultima Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, depositata a dicembre in Parlamento, "l'approvazione di tali misure legislative richiede negli anni successivi l'adozione di misure attuative, spesso anch'esse di natura normativa, e l'attuazione di investimenti veri e propri, o comunque il raggiungimento di obiettivi quantitativi ben precisi".

Oltre le riforme, ci sono poi traguardi e obiettivi da raggiungere: i primi sono di natura qualitativa, mentre i secondi sono elementi misurabili. Nel primo semestre 2022 l'obiettivo da colpire è uno solo: l'avvio delle procedure di assunzione per i tribunali amministrativi, mentre i traguardi sono 45. Nel secondo semestre invece gli obiettivi misurabili diventano 16 (tra cui: rendere conto dell'avvio delle assunzioni nei tribunali civili e penali; del numero di studenti che avranno ottenuto una borsa di ricerca e di quanti nuovi posti letto siano stati ricavati per i loro alloggi; dell'attuazione delle misure di potenziamento dei Centri per l'impiego...) contro 38 traguardi.

Non solo, ma a ciò si aggiunge un altro e relevantissimo fronte: i provvedimenti amministrativi di realizzazione dei progetti legati alle sei missioni del Piano, da parte degli enti locali. Forse il terreno più delicato, su cui sarà decisiva la *governance* centrale, ma soprattutto la buona tenuta delle relazioni istituzionali centro-periferia.

Molto, dunque, è già stato fatto (compresa la costruzione di strutture poste al riparo dallo *spoils system* sino al 31 dicembre 2026) ma molto rimane da fare perché il vero obiettivo è quello di intervenire sulle criticità strutturali del Paese (limitata presenza di tecnologie nei processi produttivi e nelle pubbliche amministrazioni, divari territoriali, trasformazione energetica...). All'impostazione iniziale, dunque,



dovranno seguire anni (almeno sino al 2026) di scelte politiche che tengano in equilibrio molti e diversificati fattori, ma anche che operino scelte precise (anche divisive o impopolari).

## **5. Non si può attendere oltre**

Le osservazioni di cui sopra riguardano i due impegni cui la politica (e dunque in primo luogo Governo e Parlamento e non Presidente della Repubblica) deve far fronte nell'immediato e pensando al futuro. Vi è poi il convitato di pietra della legge elettorale che non è stato citato al solo scopo di non aprire un ulteriore fronte di riflessione prima almeno di non aver chiuso la fase delle scelte di questi giorni, ma è evidente che esso sta condizionando anche tali scelte.

Insomma sicuramente sarà interessante analizzare l'esito del voto parlamentare in corso sul Presidente della Repubblica, ma ciò che è davvero rilevante per il futuro del Paese è quanto e come il sistema politico sarà capace di indicare (e non di farsi imporre o di subire) la traiettoria di sviluppo della forma di Stato contenuta nella Costituzione (le garanzie dei diritti dei cittadini, la protezione del welfare, lo sviluppo economico in senso solidaristico...) attraverso i canali e le procedure che danno senso costituzionale alla forma di governo parlamentare.