

# *Società Aperta*

## *Circoli per l'Altra Italia*

**Documento di analisi politica**



## **Premessa**

Un grande bisogno di Politica si aggira nel nostro Paese. Esso ha fatto sentire la sua confusa voce fin da quando, alla fine degli anni Ottanta, la Prima Repubblica cominciava a mostrare crepe cui non era sufficiente rimediare con “pannicelli caldi”.

Ma la domanda di Politica si è via via manifestata in forme confuse, spesso demagogiche. E le risposte o sono mancate, o si sono rivelate tutte sbagliate.

Così, mai come in questi giorni si misura il crescente grado di disaffezione dei cittadini. L’intollerabile livello di scontro tra forze politiche, poteri e istituzioni, cui fa da *pendant* una scarsa consapevolezza della dimensione strutturale dei problemi del Paese e, di conseguenza, un’inesistente azione riformista di modernizzazione, rende la cosiddetta Seconda Repubblica sempre meno adatta a gestire il presente e, tantomeno, a progettare il futuro.

Occorre fermare il declino. E il miglior modo per incominciare a farlo è ragionare, senza pregiudizi e logiche di appartenenza, sulla storia d’Italia dell’ultimo decennio e sulle pagine che ci accingiamo a scrivere.

## **La crisi della Prima Repubblica**

Il sistema politico-istituzionale non funzionava più adeguatamente.

I partiti politici tradizionali che dal dopoguerra si erano avvicinati nelle varie maggioranze, avevano trovato, dopo la fine della solidarietà nazionale, una casa comune nel pentapartito, che sembrava il punto di massimo equilibrio possibile tra forze laiche, cattoliche e socialiste. Ma le forze politiche, troppo identificate con i governi e onnipresenti in un’economia caratterizzata da un’eccessiva presenza pubblica, perdevano sempre più il ruolo di strumenti della domanda di

democrazia, si ripiegavano su se stesse e intercettavano sempre meno le domande di cambiamento che confusamente si agitavano nel Paese.

Un sistema elettorale proporzionale senza correttivi facilitava la proliferazione dei soggetti politici; un sistema istituzionale poco attento all'esigenza della governabilità metteva gli esecutivi alla mercé di condizionamenti paralizzanti ad opera degli stessi partiti che li sostenevano.

I governi erano deboli, privi di una guida certa, instabili nonostante la relativa stabilità delle formule politiche delle loro maggioranze.

La litigiosità esasperata all'interno delle coalizioni era facilitata dalla sostanziale impossibilità di una vera alternanza, a causa dell'enorme ritardo con cui la sinistra comunista faceva i conti con il suo retaggio ideologico, il suo passato antioccidentale, antieuropeista, anticapitalista e con un antiamericanismo di maniera che ancora oggi stenta ad essere riposto in soffitta.

La fragilità dei governi aumentava il non-governo del Paese, l'alternanza impossibile creava il brodo di coltura per fenomeni di corruzione e di malgoverno che il clima consociativo aiutava a tenere nascosti.

Il Parlamento perpetuava l'eccesso di legislazione; appesantito da un bicameralismo perfetto e da regolamenti ispirati ad un consociativismo paralizzante, imprimeva un ritmo troppo lento e macchinoso ad un processo legislativo che tendeva ad invadere anche campi che altrove non sono regolati da leggi.

Le grandi riforme auspicate non erano neanche avviate e la quinta potenza industriale dell'Occidente continuava ad essere afflitta dalla eccessiva frammentazione politica, dalla fragilità dei governi, dalla lentezza del Parlamento e da un profondo squilibrio tra i poteri costituzionali e l'ordine giudiziario.

Inoltre, all'inizio degli anni Novanta il governo del Paese era in condizioni di grande debolezza perché si era inceppata la macchina che aveva, fino a quel momento, garantito l'acquisizione del consenso: la spesa pubblica.

Un uso, quello della spesa pubblica ad incremento del deficit, che fino a quel momento aveva prodotto, in tutto il mondo occidentale, effetti largamente positivi, in termini di sviluppo economico e di libertà.

In Italia, però, abbiamo avuto una spesa più finalizzata ai consumi che agli investimenti produttivi. Quella spesa, da un certo punto in poi, è divenuta improduttiva, inflazionistica, spostando sempre di più il debito sulle spalle delle future generazioni. Si guardi il capitolo pensioni: l'Italia viveva e vive sulle spalle di coloro che ancora non sono entrati nel mercato del lavoro.

L'improduttività della spesa pubblica, tra l'altro rendeva meno tollerabili le sacche di corruzione che, sempre, si porta dietro. Attenzione: corruzione, non finanziamento della politica. Qui è bene essere chiari: quel finanziamento si definiva illecito per mera ipocrisia, giacché era un costo della democrazia. In Italia come in tutto il mondo, ieri, oggi e sempre. Avere partiti politici prevalentemente finanziati dall'estero, com'era nell'immediato dopoguerra, significava infatti rinunciare all'indipendenza nazionale. Finanziare in Italia la politica italiana era dunque la condizione necessaria (benché non sufficiente) per potersi dire Paese libero ed indipendente. E' un crimine morale il fatto che quasi nessuno abbia avuto – e abbia tuttora – la forza di richiamare quest'evidenza.

Il fatto è che, per una serie di concause, che vanno dall'avvento della televisione al moltiplicarsi delle ambizioni personali, il costo della politica era divenuto eccessivo, mentre non altrettanto alto era il servizio che si dava al Paese ed alla cosa pubblica.

Accanto a questo, come ricordato, vi era il fenomeno della corruzione, che attecchiva in politica e fuori di essa, mostrando molteplici casi di arricchimenti personali spropositati e sfacciati.

Forse, le cose potevano pure continuare con quest'andazzo, se non fosse che, per ragioni legate alle compatibilità internazionali e al progredire del processo d'integrazione europea, il *deficit* pubblico non poteva più essere considerato una variabile indipendente, accrescibile a piacimento. La spesa pubblica doveva essere contratta, in un Paese in cui corporazioni e gruppi, pezzi di territorio e legioni di dipendenti pubblici, barattavano il consenso con il beneficio particolare.

### **L'inganno di Mani Pulite, l'illusione maggioritaria**

In questo contesto, a molti parve una panacea l'eliminazione dei voti di preferenza e l'introduzione di un sistema elettorale uninominale maggioritario ad un turno, che peraltro confusamente cercava di conservare una qualche forma di proporzionalismo.

La riforma era solo parziale, e isolata da altri interventi strutturali sul sistema politico-istituzionale. Passata l'euforia referendaria che caratterizzò l'inizio di questo processo, essa non riuscì a ridurre la frammentazione politica, non diede maggiore stabilità ed efficienza ai governi, non eliminò malaffare e corruzione che minavano la credibilità delle istituzioni. Era così ieri, è così anche oggi.

Questi fenomeni degenerativi della Prima Repubblica non costituivano la sostanza del modello politico-istituzionale prodotto dai "padri costituenti", ma solo un bubbone circoscritto che però andava decisamente estirpato con normali interventi della magistratura. Su tali fenomeni, invece, si innestò, accanto ad iniziative giudiziarie rigorose e necessarie, un tentativo di liquidazione sommaria dei soggetti politici e dell'esperienza storica denominata Prima Repubblica, che vide oggettivamente alleati parte della magistratura, gran parte della sinistra tradizionale e spezzoni degli stessi partiti che erano le vittime designate della cosiddetta "era di Mani Pulite".

Nel 1992 gli elettori, pacificamente e liberamente chiamati alle urne, consegnarono ancora la loro fiducia alle forze di governo; alla fine del 1993 quelle stesse forze politiche non esistevano più.

Ma se riuscì l'illegitimo tentativo di mettere fuori gioco un'intera classe politica per via giudiziaria, non riuscì invece l'opera promessa di pulizia e moralizzazione della vita pubblica. Né poteva accadere, per almeno tre ragioni, tra loro organiche.

La prima ha a che fare con una bugia: quella che gli italiani si sono fatti raccontare e hanno raccontato a se stessi circa la fine della Prima Repubblica. Molti hanno parlato di “liberazione dal giogo dei partiti”, altri hanno evocato “il complotto delle toghe rosse”, ma nessuno ha detto con franchezza che non si può decapitare un sistema politico e una classe dirigente senza avere un'alternativa pronta. Il risultato, infatti – e qui siamo alla seconda ragione – è che ha prevalso l'antipolitica. Ci siamo dimenticati che nei sistemi democratici i partiti politici hanno una funzione ineliminabile, quella della mediazione degli interessi legittimi, e che la crisi dei partiti è la crisi delle democrazie, cui non rimane che la deriva plebiscitaria. La terza ragione, infine, attiene al corretto funzionamento della magistratura e al bilanciamento dei poteri costituzionali: due obiettivi impossibili da perseguire, se si considera che il bipolarismo che costituisce l'essenza della Seconda Repubblica è figlio del “manipulitismo”. Lo è il centro-destra di Silvio Berlusconi, che senza la caduta della Prima Repubblica – evocata a gran voce dai suoi media – non avrebbe mai potuto “scendere in campo”, e lo è il centro-sinistra, il cui unico collante è stato e rimane l'anti-berlusconismo.

## **L'avvento della Seconda Repubblica**

Nel vuoto di presenza politica creato da Tangentopoli, un'operazione extra-elettorale mirante al ricambio della classe politica di governo, si inserì, a sorpresa, nel 1994 la decisione di Berlusconi di occupare lo spazio politico lasciato libero dai tradizionali partiti di governo e di offrire un punto di riferimento ad un elettorato di centro ormai allo sbando.

La breve esperienza del primo governo Berlusconi dimostrò che la fragilità dell'Esecutivo non aveva tratto alcun giovamento dalla nuova legge elettorale. L'ibrida maggioranza del governo Dini rese evidente che una vera democrazia dell'alternanza non era alle viste, mentre rimaneva forte la tentazione consociativista e trasformista.

Il successo dell'Ulivo nel 1996 non segnò una svolta sostanziale: durante la legislatura, la maggioranza cambiò due volte e si alternarono tre diversi governi, ci furono enormi trasmissioni di parlamentari da un partito all'altro, nonostante i vincoli che il sistema elettorale per tre quarti uninominale maggioritario ad un turno sembrava aver introdotto.

Alcuni gravi difetti della Prima Repubblica continuano, dunque, a sopravvivere nella Seconda, mentre altri – a cominciare dalla mediocrità del personale politico, non più oggetto di alcuna selezione – se ne sono aggiunti.

E' ancora elevata la frammentazione politica e l'instabilità dei Governi. Permane la scarsa decisionalità dell'esecutivo e l'inadeguatezza dell'attività legislativa che ha raggiunto il suo culmine nella confusa riforma del titolo V della Costituzione. Nonostante l'ingresso riuscito nell'Unione monetaria, l'Italia non si è dotata degli strumenti politico-istituzionali per risolvere i problemi che rendevano e rendono questa nostra partecipazione ancora precaria e strutturalmente fragile.

In questo contesto, la mancata riforma della giustizia ha perpetuato, se non peggiorato, un dannoso conflitto tra poteri costituzionali e ordine giudiziario.

La vittoria della Casa delle Libertà nelle elezioni del 2001 ha confermato la leadership carismatica di Berlusconi, nuovamente investita del compito di colmare il *deficit* di presenza politica dei partiti della coalizione.

Due anni dopo, però, gran parte delle attese riforme sono ancora di là da venire, mentre i rituali peggiori della Prima Repubblica continuano ad affollare le cronache di vertici della maggioranza, di imboscate in Parlamento, di minacce di crisi che rallentano e indeboliscono non poco l'attività dell'Esecutivo. Il Parlamento continua a produrre un gran numero di leggi, spesso confuse come quella di Bilancio, ma appare troppo lento nel rispondere con tempestività alle domande di riforme strutturali che continuamente emergono in una democrazia post-industriale in perenne cambiamento.

Naturalmente, il problema non è rappresentato solo dall'attuale Governo. I suoi difetti sono speculari a quelli mostrati dai governi di centro-sinistra e la reciproca delegittimazione dei due schieramenti politici non fa che aggravare le cose. Il fatto è che nei sistemi maggioritari che funzionano le forze politiche corrono al centro, mirano a far proposte che parlino alla maggioranza dell'elettorato; da noi, al contrario, sono premiate e condizionanti le ali, talché ancora si sente parlare di secessione o di nazionalizzazioni, roba di due secoli fa. Nei sistemi maggioritari i governi sono di legislatura, da noi si parla di crisi di governo dopo pochi mesi, ed al massimo entro un anno il presidente del consiglio è costretto a dichiarazioni pubbliche che neghino la crisi o la necessità di rimpasti. Inoltre abbiamo cambiato la struttura elettorale ed istituzionale degli enti locali, senza però ridisegnare un contesto costituzionalmente coerente di convivenza e coordinamento con i poteri centrali.

## **Il declino**

L'Italia appare mollemente adagiata su di un piano inclinato: scivola con lentezza, ma inesorabilmente.

Il Paese ha “le pile scariche”, per dirla con il Censis, ma la ricchezza assai diffusa, gli ammortizzatori emersi e sommersi e in generale una qualità della vita dei più ancora molto alta, per ora rendono il declino strutturale solo parzialmente percepito. S'intuisce che le cose non vanno, ma si fatica a mettere a fuoco la portata dei problemi, le relative responsabilità e, soprattutto, le vie d'uscita.

Per esempio, s'intuisce che nel corso degli anni Novanta e in questo primo scorcio di millennio l'economia italiana è cresciuta meno che in tutti decenni precedenti, accentuando il *gap* con gli Usa, l'Europa e i paesi più industrializzati e nello stesso vedendosi erodere il vantaggio sui paesi emergenti. Negli ultimi dieci anni il “sistema Italia” ha perso competitività, ridotto i margini di produttività, mangiato una fetta consistente della sua quota di commercio mondiale. Il nostro capitalismo ha ridotto drasticamente la sua taglia, schiacciandosi in verticale e allargandosi in orizzontale, è arretrato tecnologicamente, ha perso una parte importante della sua sovranità e distrutto il suo *establishment*. Il caso Fiat è emblematico, ma non esaustivo, della deindustrializzazione del Paese. Le risorse finanziarie private, dopo aver alimentato la bolla borsistica, ora si dirigono verso il porto sicuro delle utilità.

Così come s'intuisce che l'approdo nell'euro prima e il rispetto dei vincoli europei poi, non sono figli di un risanamento strutturale della finanza pubblica, bensì di un processo di privatizzazioni volte solo a far cassa – tradendo ogni obiettivo di politica industriale – e di un ricorso sistematico a misure una *tantum*.

E, ancora, s'intuisce che è in corso un processo di deistituzionalizzazione assai pericoloso. Alimentato da un federalismo e da meccanismi di devoluzione

suggeriti più dagli *slogan* che da modelli studiati con serietà, che stanno creando un enorme contenzioso tra amministrazione centrale ed enti locali e stanno moltiplicando i centri di spesa, rendendoli di fatto incontrollabili come nel caso della sanità.

S'intuisce che, da un lato, la mancanza d'iniziativa riformista da parte del Governo e, dall'altro, la cecità giustizialista dell'opposizione, complice la cattiva coscienza di tutti, hanno reso impossibile un serio confronto sulla giustizia. La quale affonda sempre di più in un'inefficienza che la rende eguale al suo opposto: una macchina fuori controllo che è in grado di comminare pene senza che vi sia mai stato un processo, ma, al tempo stesso, non è in grado di gestire i processi. Insomma, l'inferno delle persone per bene e il paradiso dei delinquenti.

Ma è pur vero che la società civile, nella gran parte dei casi, è silente e acquiescente. Spesso contribuisce a dar corpo a fenomeni grotteschi, come quello dei cosiddetti girotondi. E comunque quando tenta di far sentire la sua voce meditata non trova canali adeguati né nelle forze politiche, che sempre meno si comportano da strumenti di formazione della democrazia, né attraverso la stampa e i mezzi di comunicazione di massa, paralizzati da settarismi, scelte di parte e da conflitti di interessi editoriali, finanziari, economici e politici.

## **Le prospettive**

Il nostro compito, oggi, è di riflettere sul perché la Seconda Repubblica abbia tradito le aspettative che erano confusamente alla base del crollo forzato della Prima. Si tratta di lavorare per costruire un consenso ampio intorno all'esigenza di ripensare l'intero assetto politico-istituzionale del nostro Paese e di volare alto nella definizione di una Nuova Stagione Politica.

Crollato con ritardo il muro ideologico della sinistra comunista, legittimata la presenza di una destra democratica in Parlamento e al Governo, superate le gelose distinzioni tra laici e cattolici, ora l'elettorato appare molto secolarizzato, più libero di orientarsi senza paraocchi o paralizzanti remore di appartenenza.

In questa società “molecolare” e fluida la Politica ha uno spazio tutto nuovo e ampio da occupare, né può demandare ad altri soggetti il suo compito di veicolare la democrazia. Il potere economico, la magistratura, i media, la tecnocrazia, non possono sostituirsi alla Politica. Ma il bisogno di Politica si coniuga con la necessità di far nascere una nuova fase della vita collettiva del Paese basata sullo spirito che animò i nostri “padri costituenti” e che oggi conserva una straordinaria attualità.

Per dare ragionevole certezza alle basi sulle quali reggere il governo del Paese serve un serio ripensamento della Politica, una nuova e condivisa idea dell'Italia.

All'orizzonte bisogna porre una Terza Repubblica, le cui regole vanno scritte aggiornando i contenuti della Carta Costituzionale e riformulando un “patto sociale” che reimmagini, modernizzandola, la “costituzione materiale” del Paese.

Si tratta di un compito storico cruciale e non più rinviabile, alla luce dell'esperienza di questi ultimi dieci anni in cui la Seconda Repubblica non è stata in grado di risolvere i problemi per cui era stata auspicata.

I circoli di Società Aperta vogliono raccogliere questa sfida e diventare un punto di riferimento per quanti – anziché rassegnarsi al disimpegno e abbeverarsi alla fonte avvelenata del qualunquismo e dell'antipolitica – desiderano contribuire alla rivitalizzazione della Politica e alla nascita di una Nuova Repubblica.

Roma, 7 giugno 2003