



Ascesa e declino del bipolarismo in Italia

Contributi di

Giuliano Amato, Antonio Bassolino,
Fausto Bertinotti, Rosy Bindi, Roberto Calderoli,
Fabrizio Cicchitto, Massimo D'Alema, Lamberto Dini,
Guglielmo Epifani, Domenico Fisichella,
Raffaele Fitto, Marco Follini, Giovanni Orsina,
Irene Pivetti, Michele Prospero,
Gaetano Quagliariello, Livia Turco,
Luciano Violante, Vincenzo Visco

Ascesa e declino del bipolarismo in Italia

Italianieuropei

fondazione  MAGNA CARTA

con il sostegno di

Fondazione
CARIPLO 

A cura di Fiorella Favino
Per Italianieuropei: Virginia Cavaliere
Per Magna Carta: Valentina Scarpa Bonazza Buora
Grafica: Emanuele Ragnisco per
Mekkanografici Associati

ISBN 978-88-89988-72-5

© 2018 Edizioni Solaris S.r.l.
Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma

INDICE

- 7 Introduzione
- 9 1994-2011: la lunga coda della prima Repubblica
di Giovanni Orsina
- 14 L'Italia nell'epoca del disancoraggio dai partiti
di Michele Prospero

Interviste

- 23 Il lento scivolamento verso l'antipolitica.
Intervista a Giuliano Amato
a cura di Andrea Spiri
- 42 Un bipolarismo strampalato in cui sono mancate
le condivisioni. Intervista a Rosy Bindi
a cura di Francesco Marchianò
- 59 Il tradimento della politica nella transumanza del singolo.
Intervista a Roberto Calderoli
a cura di Francesco Marchianò
- 68 La fine del bipolarismo. Intervista a Massimo D'Alema
a cura di Michele Prospero
- 84 Dentro e fuori le istituzioni. Intervista a Irene Pivetti
a cura di Francesco Marchianò

- 101 Una storia di occasioni perse.
Intervista a Gaetano Quagliariello
a cura di Lorenzo Castellani
- 109 Luci e ombre dell'alternatività dei programmi
e delle visioni. Intervista a Livia Turco
a cura di Francesco Marchianò

Appendice

- 131 Intervista ad Antonio Bassolino
- 135 Intervista a Fausto Bertinotti
- 139 Intervista a Fabrizio Cicchitto
- 148 Intervista a Lamberto Dini
- 153 Intervista a Guglielmo Epifani
- 162 Nota di Domenico Fisichella
- 165 Intervista a Raffaele Fitto
- 168 Intervista a Marco Follini
- 176 Nota di Luciano Violante
- 177 Intervista a Vincenzo Visco

Introduzione

Le elezioni del febbraio 2013 sono state uno spartiacque nell'evoluzione del sistema partitico e politico italiano, facendo emergere tratti che, pur con differenti pesi ed esiti, sono stati confermati dal voto del 4 marzo 2018. Si è affermato, dopo quella data, un assetto politico tripolare, che ha di fatto segnato la dissoluzione del vecchio impianto partitico e il superamento della fase del bipolarismo che, pur con molti limiti, aveva segnato il ventennio precedente.

Gli anni che vanno dal 1992-94 al 2011-13 assumono così i tratti di un ciclo storico-politico compiuto, che si propone, agli occhi dell'analista, con caratteri, culture, attori, processi sociali e istituzionali ben definiti e che possono diventare oggi oggetto di una prima valutazione in prospettiva, al fine soprattutto di chiarire se si sia davvero dispiegata una reale dinamica bipolare, con due contrapposti schieramenti e punti di vista antitetici sul futuro del paese.

Per approfondire le ragioni della genesi e del declino dell'età bipolare in Italia, le sue caratteristiche e le dinamiche tra gli opposti schieramenti e all'interno di questi, la Fondazione Italianieuropei e la Fondazione Magna Carta, con il sostegno della Fondazione Cariplo, hanno condotto uno studio, coordinato da Michele Prospero e Giovanni Orsina, i cui esiti sono contenuti nella pagine di questo volume.

La ricerca si è articolata in seminari di discussione dei presupposti e delle linee possibili di sviluppo dell'indagine con la partecipazione dei membri del comitato scientifico del progetto: Sergio Belardinelli, Tommaso Frosini, Umberto Gentiloni, Maria Cecilia Guerra, Paolo Guerrieri, Massimo Luciani, Salvatore Rebecchini. Attraverso questo lavoro preliminare sono stati definiti tre ambiti di approfondimento, dedicati rispettivamente alle tematiche istituzionali, a quelle legate alle trasformazioni

che hanno interessato le culture politiche, alle questioni dell'economia e delle politiche pubbliche. Seguendo questa, necessariamente arbitraria suddivisione, sono stati individuati i temi più rilevanti da approfondire nei singoli ambiti, dai quali sono stati tratti i quesiti successivamente sottoposti agli interlocutori politici coinvolti.

Nelle pagine che seguono si succedono due blocchi. Il primo raccoglie riflessioni più ampie e articolate, frutto di interviste condotte *vis-à-vis* grazie al lavoro dei ricercatori coinvolti: Lorenzo Castellani, Francesco Marchianò, Andrea Spiri. Nella sezione Appendice sono invece raccolti i contributi esito di riflessioni più sintetiche e sviluppate in forma scritta.

Pur se incentrata su blocchi omogenei di temi e domande, l'interlocuzione con i protagonisti del ventennio di bipolarismo che hanno accolto l'invito a contribuire al progetto ha restituito un quadro di analisi quanto mai variegato e un insieme di riflessioni e valutazioni puntuali su una fase della storia repubblicana che forse troppo semplicisticamente è stata definita "di transizione", e che invece meriterebbe una riflessione più approfondita e circostanziata che ne definisca i caratteri peculiari. Questo volume rappresenta solo il primo passo di un percorso di conoscenza e riflessione che ci auguriamo possa proseguire.

Fondazione Italianieuropei
Fondazione Magna Carta

1994-2011: la lunga coda della prima Repubblica

Non è ancora possibile dare agli anni compresi fra il 1994 e il 2011 piena collocazione nella vicenda italiana. Non siamo d'accordo nemmeno sul nome di quella fase storica. La si è chiamata spesso seconda Repubblica, ma i puristi si sono ribellati a una definizione che ritengono scorretta, la Costituzione del 1948 essendo ancora in vigore e, in fin dei conti, non essendo stata rimaneggiata nemmeno troppo. Anche in una prospettiva di storia politica e non istituzionale, a ogni modo, quella formula desta più di qualche perplessità. È piuttosto evidente ormai che con il 2011 – la crisi del debito sovrano, la caduta del quarto gabinetto Berlusconi, il governo Monti – la fase storico-politica apertasi col 1994 si è avviata a chiusura. Quel che a sette anni di distanza non riusciamo a capire, però, è che cosa sia venuto dopo. La stagione di Renzi è durata lo spazio d'un mattino. Quella dei “sovrani” s'è appena aperta, e Dio solo sa quanto potrà durare, se riuscirà a modificare in profondità il paese, e in quale direzione. Bisognerà quindi attendere ancora: a seconda di quel che avverrà da qui ai prossimi tempi, potremo (forse) capire se gli anni compresi fra il 1994 e il 2011 debbano esser considerati un'appendice della stagione precedente – e annoverati quindi senz'altro nella “prima” Repubblica – oppure una prolungata fase di transizione fra una stagione e l'altra – nel qual caso “età berlusconiana” potrebbe forse risultare la definizione più appropriata – oppure, infine, una breve stagione storica a sé stante.

Mentre aspettiamo, tuttavia, possiamo per lo meno cominciare ad avviare una riflessione, a metter giù qualche domanda,

Giovanni Orsina, docente di Storia comparata dei sistemi politici europei all'Università di Roma LUISS “Guido Carli”.

ad ascoltare i testimoni. I contributi che la Fondazione Italianeuropei e la Fondazione Magna Carta hanno raccolto in questo volume devono servire soprattutto a questo. A leggerli tutti insieme, e in attesa di ricevere lumi ulteriori dal futuro, si ha la sensazione robusta che gli anni compresi fra il 1994 e il 2011 non siano altro, in realtà, che una lunga coda della “prima” Repubblica, collegata con gli anni Settanta e Ottanta più ancora – forse – di quanto quei due decenni non lo siano con i Cinquanta e i primi Sessanta. O, per essere più precisi, l'impressione è che dopo Tangentopoli le domande alle quali l'Italia si è trovata a dare risposta siano state le stesse del quarto di secolo precedente, che le risposte siano state almeno in parte differenti e che però non abbiano funzionato, a motivo fra l'altro di difetti antichi.

Il problema principale che l'Italia ha dovuto affrontare con urgenza crescente a partire per lo meno dai primi anni Settanta è stato quello della sua eccentricità storico-politica – e, di conseguenza, della sua difficoltà a inserirsi dentro meccanismi europei e internazionali sempre più complessi e integrati. Le interviste raccolte in questo libro evidenziano con chiarezza i due “corni” di quel problema, collegati strettamente l'uno con l'altro: uno economico-finanziario, l'altro istituzionale.

Il periodo compreso fra il 1994 e il 2011 si apre con la crisi della lira e si chiude con quella del debito sovrano. Per quanto il collasso dei partiti di governo nel 1992-93 non possa esser ricondotto esclusivamente alle tensioni cui la convergenza prima, e l'unificazione poi, delle valute europee sottopongono la penisola, è ben evidente che nella stagione di Tangentopoli gli italiani accusano il ceto politico – fra l'altro – anche di non aver saputo preparare l'Italia per l'integrazione del continente. Ma non si tratta certo di un problema apparso in quell'istante: è emerso almeno vent'anni prima, ed è già passato per fondamentali iniziative sia sovranazionali (la nascita del Sistema monetario nel 1979), sia domestiche (il “divorzio” fra Tesoro e

Banca d'Italia nel 1981). Rispetto all'obiettivo della convergenza europea, insomma, il 1994 non rappresenta uno spartiacque – anche se a valle di quella data i governi di centrosinistra lo perseguono senz'altro con maggiore convinzione di quelli di centrodestra. Nel 1998 l'Italia riesce anzi a essere inclusa fra i partecipanti all'euro. Quel che almeno in parte cambia, all'indomani di Tangentopoli, sono gli strumenti con i quali quell'obiettivo viene perseguito: lo sforzo reale di modernizzare il sistema politico italiano, così da adeguarlo alle nuove sfide internazionali.

Il versante economico-finanziario del rapporto fra l'Italia e l'Europa intercetta così il versante istituzionale. Come sia possibile rappresentare nelle istituzioni pubbliche una società frammentata e diversificata senza mettere in pericolo la capacità di quelle istituzioni di dare al paese un indirizzo politico coerente e unitario e di realizzarlo in maniera rapida, efficiente ed efficace: questo è uno dei problemi cruciali della modernità politica che già la riflessione giuspubblicistica ottocentesca aveva individuato con grande chiarezza (basti pensare a Vittorio Emanuele Orlando). Non soltanto l'Italia, ma anche la Francia e la Germania durano gran fatica a risolvere quel problema. Ci riescono piuttosto tardi, e quasi simultaneamente: la Germania con il consolidamento e la maturazione della Repubblica di Bonn, che possiamo datare alla Grande coalizione del 1966-69 e al successivo passaggio dei democristiani all'opposizione, nel 1969; la Francia con la nascita e il consolidamento della Quinta Repubblica, conclusosi con l'ascesa di un presidente socialista all'Eliseo nel 1981.

In quegli stessi decenni – per ragioni ben note che non è certo il caso di ricordare in questa sede – l'Italia continua a privilegiare il momento della rappresentanza rispetto a quello della decisione, anche se il dibattito sulla “democrazia governante” e sulla riforma delle istituzioni viene acquistando sempre maggiore importanza a partire per lo meno dai tardi

anni Settanta. La crisi del 1992-93 dà finalmente alla penisola l'opportunità di riallineare il proprio sistema politico a quello delle grandi democrazie occidentali: semplificazione del quadro partitico; facoltà dell'elettore di scegliere non soltanto il proprio rappresentante in Parlamento, ma il vertice dell'esecutivo; reale possibilità di un'alternanza; maturazione della dialettica fra governo e opposizione; maggiore chiarezza nell'attribuzione delle responsabilità. L'uropeizzazione del sistema politico-istituzionale italiano viene così identificata come lo strumento principale grazie al quale il paese potrà infine adeguarsi ai vincoli economici europei.

Il 2011 certifica al di là di ogni ragionevole dubbio il fallimento di questa strategia – e a partire dal febbraio del 2013 i risultati elettorali mostrano in maniera altrettanto inequivocabile che gli italiani intendono far pagare fino in fondo alla classe politica quel fallimento. Molte delle interviste raccolte in questo libro evidenziano esplicitamente o implicitamente la natura disfunzionale del sistema politico bipolare che s'è venuto formando a partire dal 1994, denunciando sia, in generale, l'incapacità delle coalizioni di essere altro che fragili e rissose alleanze elettorali, sia, più nello specifico, i molti errori che sono stati commessi nell'attività di governo. La tradizionale faziosità italiana, la tendenza delle forze politiche contrapposte a negarsi reciprocamente legittimità, ha naturalmente svolto un ruolo di rilievo nel rendere il bipolarismo disfunzionale – e varie interviste mostrano ancora i segni chiari di questa tendenza. Ma ha avuto certamente un peso notevole anche il clima generale di insofferenza nei confronti della politica nel quale questo tentativo di europeizzare le istituzioni e la vita pubblica italiane s'è svolto, e sul quale pure si soffermano vari testimoni – che, dopo aver magari cavalcato all'epoca l'onda dell'antipolitica, si rendono ora conto di quanto essa sia costata al paese. Lo sforzo di duplice adeguamento dell'Italia all'Europa che si produce dopo il 1994, insomma, si svolge all'ombra per un verso di una

“divisività” tradizionale poco propizia alla costruzione di una democrazia maggioritaria stabile e funzionale; per un altro, di una crisi del politico che è emersa compiutamente con gli eventi del 1992-93, ma che veniva montando per lo meno dai tardi anni Settanta. La stagione 1994-2011 recupera così dal venticinquennio precedente il suo obiettivo di fondo, ma anche i difetti che portano la sua strategia al fallimento, dimostrando anche da questo punto di vista di essere una sorta di “appendice” della prima fase della storia repubblicana.

Lo scarto fra i disegni modernizzanti virtuosi ma astratti perseguiti dalla classe politica e l'incapacità dell'Italia concreta di adeguarsi a quei modelli emerge da numerose testimonianze. Lo stesso bipolarismo rientrerebbe nel novero di quei disegni, poiché non sarebbe possibile ricondurre la complessità italiana negli schemi semplificati di una democrazia maggioritaria. Se così è, se l'Italia ha fallito per inadeguatezza nel suo sforzo di europeizzarsi, si capisce allora perché la reazione a quel fallimento abbia portato al governo partiti più o meno esplicitamente euroscettici e “sovranisti”. Quali alternative quei partiti siano capaci di proporre è questione di rilevanza politica per il nostro futuro. Quali alternative ci fossero, nella stagione 1994-2011, all'imperfetto e astratto sforzo di europeizzazione compiuto allora, rimane invece una delle fondamentali questioni storiografiche alle quali saremo chiamati a dare risposta nei prossimi anni.

L'Italia nell'epoca del disancoraggio dai partiti

Le interviste raccolte in questo volume forniscono una preziosa documentazione sui caratteri della crisi della democrazia italiana osservata con la testimonianza di importanti protagonisti della vicenda istituzionale.

Per capire i processi politici, che agitano in profondità la democrazia nella cosiddetta “seconda Repubblica”, bisogna partire da un concetto su cui i politologi hanno molto riflettuto: il disancoraggio. Il sistema politico italiano, assieme a quello tedesco, è stato nel secondo dopoguerra l'ordinamento con il maggiore insediamento dei partiti quali “ancore” che orientano, trattengono, dirigono. Proprio per questo plusvalore delle organizzazioni politiche, Klaus von Beyme ha definito l'Italia e la Germania come l'El Dorado della partitocrazia. Il consolidamento democratico, la modernizzazione delle strutture economiche e sociali, la costruzione di un senso comune democratico e partecipativo hanno visto il ruolo decisivo del governo di partito. Con una sempre più evidente fatica, il sistema politico tedesco conserva taluni momenti caratterizzanti della politica novecentesca; l'Italia ha invece, più di ogni altra democrazia europea, smantellato le forme della politica organizzata. Ha fatto così da battistrada a mutamenti complessivi nelle relazioni tra potenze economiche private e istituzioni di governo che oggi coinvolgono anche Repubbliche con forti tradizioni come gli Stati Uniti e la Francia.

Quando, venticinque anni fa, sono scomparsi i partiti storici della Repubblica, per l'Italia è iniziata una lunga fase di deconsolidamento democratico, nel senso dato da Charles Tilly all'e-

Michele Prospero, docente di Scienza politica e Filosofia del diritto all'Università di Roma “Sapienza”.

spressione. Sono cadute le mediazioni, le ancore appunto, le organizzazioni politiche e sociali che garantivano la tenuta e il rendimento democratico del sistema, e nel deserto della politica organizzata una compenetrazione di poteri pubblici e privati ha deformato il volto della democrazia. Degli organismi solidi, che occupavano ogni angolo delle istituzioni e dell'economia, non rimane più nulla. Lo scioglimento di quei corpi organizzati e radicati nel territorio non ha avviato però una stagione di trasparenza all'insegna della società civile riflessiva cara ad Habermas, ma ha inaugurato una opacità delle strutture di comando. Lo sapeva del resto bene già Gramsci: nei momenti critici, i poteri forti per confondere le coscienze si scagliano con facilità contro «la cristallizzazione del personale dirigente che esercita il potere coercitivo e che a un certo punto diventa casta». Con le munizioni messe a disposizione dai grandi media, la borghesia non ha però spianato la strada a un partito neoaziendale dal volto umano (di Montezemolo o Della Valle) ma ha provocato il deserto della cultura politica con il trionfo prima di una macro-azienda che si fa un autonomo partito a base proprietaria e poi con l'affermazione di un non-partito a conduzione micropatrimoniale che raccoglie l'eredità politica della battaglia dei grandi media contro i costi della politica.

Quando è il mondo imprenditoriale stesso che gioca le sue carte contro la casta, contrappone il vecchio e il nuovo, il dentro e il fuori sistema, vacillano le condizioni per la persistenza di una democrazia efficace. Mancano le ancore, le strutture permanenti nelle quali, con il confronto ideale, si selezionano le classi dirigenti. E così la formazione delle élite politiche, in un'età del pubblico passivizzato, obbedisce a canoni di superficialità, gioco, fuga. Se il sistema non dispone di altri centri di potere e influenza, cui demandare le scelte più strategiche per la direzione statuale, o non si avvale della tradizione di governo garantita da una solida amministrazione, il re appare davvero nudo. Ha favorito il processo di delegittimazione della funzione politica anche

una lettura superficiale e distorta del ventennio del bipolarismo interpretato come un blocco univoco sprovvisto di differenze rilevanti nel rendimento dei governi, nella qualità dell'azione politica, nella capacità di gestire le crisi e le sfide dell'innovazione. È la sconfitta delle culture del cambiamento, incapaci di resistere alle insorgenze dell'antipolitica protette dal sostegno dei grandi media, che determina una perdita secca dell'autonomia della politica. La seconda Repubblica è un lento processo di svuotamento della funzione politica. Il politico residuale cattura la massa di cittadini consumatori con i ritrovati scenografici di una rappresentazione deviante e la capacità di governo evapora. Con la politica data in appalto alle potenze economiche, che esprimono come spirito del tempo un politico che recita e gioca, il sistema assume la forma di una agenzia acefala e priva di ogni capacità di piano, di strumenti di governo.

Nel quadro politico comparato, risalta il caso italiano come espressione massima della fenomenologia della caduta delle classi dirigenti espresse entro canali competitivi di partito. Al processo generale di tendenziale de-democratizzazione, che rinvia a una perdita di autonomia del politico rispetto ai centri economico-privati di influenza, il sistema politico risponde con un accentuato profilo di privatizzazione della funzione politica. Lo asseriva con chiarezza Robert Dahl pensando anche al caso italiano: quando deperiscono i canali di partito, si ostruiscono in una democrazia gli assi nevralgici della poliarchia e il leaderismo assume volti altamente demagogici. Aziende che si fanno partito, microimprese che si presentano come antipartito diventano le nuove forme della politica, comitati d'affari della piccola borghesia toscana danno la scalata a un partito. Con l'influenza conquistata dalle potenze economico-finanziarie-mediatriche, il potere legittimo si dispone subalterno ai meccanismi di etero-determinazione dell'agenda. Molto deboli diventano le forze sociali e politiche organizzate capaci di dare sostegno all'autonomia funzionale delle istituzioni della rappresentanza.

L'Italia con il disancoraggio ha dimenticato l'eredità delle sue culture politiche, il senso della battaglia delle idee, e con il trionfo della politica sotto le maschere della comunicazione si è tramutata nell'El Dorado dell'antipolitica. Da dialetto localizzato, che specifiche minoranze parlano per sfondare gli argini esistenti e rompere il controllo del partito-cartello garantendosi così rappresentanza, il populismo diventa la lingua del sistema, la sua nervatura generale. Unica tra le democrazie europee, che pure mostrano chiari i segni di usura, ha sperimentato due crolli di sistema politico all'insegna della società civile che insorge contro la partitocrazia o la casta (1994 e 2013). Alla crisi di legittimazione, il sistema politico ha cercato di reagire con una proliferazione di cinque leggi elettorali, due delle quali cadute per vizi di costituzionalità, con due referendum attorno a grandi riforme costituzionali bocciate dal popolo, con abortiti tentativi di revisione istituzionale varati con le commissioni bicamerali. Si cambiano con celerità gli interpreti (nel 1994 il tasso di ricambio del personale politico-parlamentare raggiunse il 70%, vicino a queste alture si mantenne il turn over del 2013 e anche nel 2018 resta assai elevato, vicino al 65%, il tasso dei nuovi eletti alle Camere) ma il sistema non si stabilizza, c'è sempre un "nuovo" che affossa il "vecchio". Il sistema frana a ripetizione e la dispersione delle ancore che trattengono rende la democrazia vulnerabile.

Anche dopo il terremoto del 2018, che conferma l'abbattimento del bipolarismo già avvenuto nel 2013, la risposta che gli attori politici danno è quella di prenotare una nuova legge elettorale (la sesta) per risolvere il male della ingovernabilità. La retorica sulla riforma delle istituzioni, come porzione salvifica, che dura da trent'anni, postula che il voto di marzo sia stato un incidente, risolvibile solo con altre prove tecniche di semplificazione. Gli elettori, che non hanno visto il bene supremo del vincitore incoronato a urne chiuse, vanno invitati a ripetere le operazioni di voto per uscire dalla situazione di stallo istituzionale. Anche

con il meccanismo elettorale più selettivo, all'inglese, che viene celebrato dagli apprendisti stregoni come garanzia di governabilità, a marzo le urne avrebbero consegnato una situazione di perfetto equilibrio. Le tre forze hanno infatti riportato, anche nei 231 collegi uninominali, una quantità di voti che esclude una loro traduzione in seggi tale da regalare il nome del vincitore al calar della sera. Proprio come accaduto nella quota proporzionale con le liste bloccate, anche nei collegi uninominali all'inglese si conteggiano 111 seggi per la destra, 93 per il M5S, e 28 per il centrosinistra. Nessuno dei tre poli ha raggiunto la maggioranza assoluta.

Nella nuova politica post-partitica persiste una mentalità ideologica per cui le elezioni non esprimono la rappresentanza ma servono per realizzare una democrazia "immediata", che con il voto elegge il governo e il suo capo politico. Alcune delle interviste qui proposte hanno segnalato con efficacia i guasti profondi che questa ideologia comporta nella struttura della forma di governo. Il bipolarismo è tramontato nelle sue promesse salvifiche, travolto nei suoi attori che sognavano il bipartitismo ma persistono ancora, nei nuovi interpreti dell'età dell'antipolitica eretta a sistema, i miti, le leggende, le illusioni.

Quando il 4 marzo del 2018 la somma dei voti del M5S (vittoria nei collegi del Centro-Sud) e di quelli andati alla Lega e alla destra radicale più tradizionale (successo nel Nord e in gran parte dell'Italia centrale un tempo rossa) si attesta al 54%, è evidente che è cominciata una nuova fase della politica italiana le cui linee tendenziali è arduo al momento decifrare. Non è stato consumato un crollo di sistema (con un soggetto diverso che spezza gli equilibri e impone attori non ancora rappresentati) ma una implosione del vecchio asse bipolare (la somma dei voti andati al PD e a FI supera di poco il 30% dei consensi) ha premiato le forze di opposizione che così si collocano al centro dello spazio politico senza determinare il collasso del sistema ma anzi assumendone il controllo con un contratto di governo

di stampo neoconsociativo. L'incapacità delle nuove formazioni egemoni di governare un sistema precipitato in condizioni di stallo, attraverso i ritrovati devianti della ricerca populista del nemico esterno che invade e minaccia la sicurezza e l'identità etnica, rivela la difficoltà della sostituzione dei tradizionali poli assiali del sistema con i perni del "cambiamento" che hanno la forza di annichilimento della complessità dei problemi ma non mostrano la possibilità di una convergenza sistemica per consolidare la loro funzione dominante attraverso una effettiva politica di innovazione.

Interviste

Il lento scivolamento verso l'antipolitica

Intervista a Giuliano Amato

Andrea Spiri *Il 28 giugno 1992 nasce il governo Amato, l'ultimo esecutivo "politico" della cosiddetta "prima Repubblica". Il clima intorno ai palazzi del potere è infuocato, gli avvisi di garanzia scuotono le fondamenta del sistema che ha retto il paese per oltre quarant'anni. Nel dibattito sulla fiducia al governo, Craxi interviene alla Camera e suscita particolare impressione l'accento posto sul tema del finanziamento irregolare o illegale ai partiti. Con quale stato d'animo seguì il discorso pronunciato dal segretario del suo partito? E all'interno di quale schema ritiene di poterlo collocare: chiamata in correità, tentativo affannoso di salvaguardare un assetto di potere, sforzo sincero indirizzato a squarciare il velo dell'ipocrisia?*

Giuliano Amato Bettino Craxi possedeva quella capacità di presa nel linguaggio e nel tono che contraddistingue i grandi protagonisti della vita politica. Il 3 luglio 1992 il segretario socialista pronunciò alla Camera un discorso importante, ma sarebbe ingenuo e antistorico attribuirgli un'unica motivazione. Di sicuro aveva in mente che tutto potesse ricadere su di lui; nel corso della campagna elettorale aveva fatto leva sull'argomento del "mariuolo", che venne da noi echeggiato, salvo renderci conto *ex post* di quanto fosse stata una riduttiva forzatura della realtà. Ma si coglieva anche la percezione di una bufera che avrebbe potuto investire persino i leader di altri partiti. Io ero comunque lontano dal pensare che ciò potesse accadere in ragione di circostanze come quelle che sono poi emerse anche se era trasparente in Craxi la motivazione definita di "chiamata

Intervista a cura di Andrea Spiri, docente di Teoria e storia dei movimenti e dei partiti politici all'Università di Roma LUISS "Guido Carli".

in correità”. In quell’intervento c’era fondamentalmente la denuncia di un sistema, c’era l’appello alle altre forze partitiche – non certo al governo – affinché concorressero a una presa d’atto politica, in modo da evitare che il tema del finanziamento conoscesse trattazione esclusivamente giudiziaria. Su questo Craxi aveva ragione, ma restò inascoltato. I partiti rimasero in attesa di eventi, magari pensando di schivare il più possibile la trattazione solo giudiziaria di quelle vicende. Non è un caso che, negli anni successivi, diversi commentatori e storici abbiano rilevato che altra avrebbe potuto e dovuto essere la reazione a quel discorso.

A. S. Nel pieno della bufera Tangentopoli, il decreto Conso per la depenalizzazione del reato di violazione del finanziamento pubblico evapora dinanzi alle proteste dei giudici di Milano e al rifiuto espresso da Scalfaro. Cosa spinge il capo dello Stato e i magistrati del pool ad alzare le barricate dopo un primo, sostanziale via libera concesso al provvedimento? Era davvero impossibile offrire una “soluzione politica” alla crisi del sistema?

G. A. Il decreto Conso, in realtà, è frutto di un lavoro che prende forma in Parlamento nel tardo autunno del 1992, quando si cominciò a discutere della possibilità – che nel frattempo emergeva pure in Francia – di depenalizzare il finanziamento illecito come tale. All’inizio del 1993, dopo che la Commissione affari costituzionali della Camera era giunta a un testo largamente condiviso, mi trovai davanti a un voto di fiducia nel quale la maggioranza chiedeva esplicitamente al governo di intervenire sul tema. Nella replica annunciavi che l’esecutivo si sarebbe mosso. In seguito alle dimissioni di Claudio Martelli, trovai naturale avere al mio fianco Giovanni Conso come Guardasigilli. Con lui ero già in contatto, perché da tempo lavoravo alla questione del finanziamento illecito della politica, pensando in primo luogo che essa, quando coinvolgesse attività pubbliche, dovesse trovare un setaccio preventivo nei controlli amministrativi, in

modo da evitare innanzitutto gli illeciti e poi per non ingombrare solo i tavoli delle Procure. Ho memoria di un colloquio con Francesco Greco, all'epoca giovane magistrato della Procura di Milano: mi disse, ma lo dichiarò poi più volte anche pubblicamente, di essere stato costretto a specializzarsi in bilanci, a motivo della valanga di materiale che arrivava sulla sua scrivania. Era il segnale che qualcosa non aveva funzionato prima.

Io avevo in mente una serie di interventi che avrebbero coinvolto, oltre ai controlli interni dell'amministrazione, anche la Corte dei Conti. Con Giovanni Conso esisteva un'identità di vedute: ci mettemmo subito al lavoro sull'organizzazione dell'intero pacchetto. Da accademico, ma non solo, trovo ingiusto che una citazione non venga formulata nella sua completezza: per quanto attiene al provvedimento in esame, in sede storica è rimasto solo il ricordo della depenalizzazione del finanziamento illecito, ossia l'aspetto che più suscitava interesse dal punto di vista politico. Per il finanziamento illecito, prendemmo il testo della Camera, rafforzandolo sotto il profilo delle sanzioni, che in quel testo si presentava sfumato: inserimmo sanzioni pecuniarie, essendo illecito amministrativo, e interdittive. Nell'insieme ne venne fuori un discreto lavoro. Ricordo che il presidente Scalfaro mi contattò telefonicamente per suggerire sanzioni interdittive per i parlamentari; in risposta alle mie perplessità sul fatto che un decreto legge del governo intervenisse sullo status dei parlamentari, il capo dello Stato avanzò l'ipotesi di tracciare l'argomento nella Relazione, affidandolo alla legge di conversione.

Così rimanemmo, il decreto passò in Consiglio dei ministri il 5 marzo 1993 e il giorno dopo la reazione della stampa fu nell'insieme più positiva che negativa ("Mezzo colpo di spugna", titolò in prima pagina "la Repubblica"). Domenica 7 marzo i giudici del pool di Milano sostennero che il provvedimento che avevamo appena varato li avrebbe privati della possibilità di continuare a indagare. Mi trovavo ad Ansedonia, quando a

fine mattinata ricevetti la telefonata di Scalfaro che mi chiese di andare a casa sua nel pomeriggio; tornai a Roma e lungo il tragitto fui contattato dal ministro Conso. Il Guardasigilli mi comunicò che, se il decreto fosse rimasto in piedi, lui avrebbe rassegnato le dimissioni perché aveva l'indomani una manifestazione a Torino e non si sentiva di fronteggiarla. A quel punto, gli feci scherzosamente notare, mi trovavo davanti a un bivio: se il presidente della Repubblica non avesse firmato il decreto, l'intero governo sarebbe stato a rischio dimissioni; in caso contrario, avrei perduto il ministro della Giustizia.

Arrivai a casa di Scalfaro, nei pressi dell'Aurelia, e lì trovai ad attendermi anche i presidenti delle due Camere, Giovanni Spadolini e Giorgio Napolitano. Entrambi fecero presente che avrebbero avuto grosse difficoltà a fare passare il decreto, e mi chiesero se me la sentivo di affrontare per quella ragione una guerra parlamentare che si preannunciava sanguinosa. Alla fine il capo dello Stato non oppose, almeno formalmente, ragioni di merito, ma rilevò piuttosto l'alta inopportunità costituzionale del decreto legge in presenza di un procedimento già avviato di consultazione referendaria sulla normativa in questione. Si riferiva alla scadenza del 18 aprile, in particolare al quesito sull'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti politici. E mi annunciò che non avrebbe firmato. L'intera vicenda indebolì certamente il governo, ma rimasi convinto che fosse un errore non avere approvato il provvedimento e che non corrispondesse al vero quanto sostenuto dalla Procura di Milano. Pochi giorni dopo tenni una lezione alla Bocconi, e lì incrociai il capo della Procura Francesco Saverio Borrelli: gli chiesi il motivo della valutazione espressa, rimarcando in particolare ciò che il decreto prevedeva in caso di finanziamento accompagnato a corruzione o concussione, ossia che lo stesso venisse attratto per connessione nella sfera penale. Ero sicuro se ne rendesse ben conto, e la sua risposta – «ma per noi è importante continuare a tirare il filo partendo dal finanziamento illecito» – mi

sembrò ignorare che sull'incriminazione il pubblico ministero restava pur sempre un *dominus*.

Credo che la protesta del pool sia stata determinante nel condizionare il presidente Scalfaro, così come nel favorire il cambio di atteggiamento da parte degli *opinion makers*. Al fondo della questione resta comunque un dato di fatto, ovvero che la politica come tale non abbia voluto in alcun modo farsi carico del problema del finanziamento illecito. È mancato il coraggio di intervenire: anche questo contribuisce a spiegare le ragioni per cui ci si è ritrovati alla fine sullo scivolo dell'antipolitica.

A. S. Quali furono le ragioni fondamentali per cui la vitalità sociale non trovò più la possibilità di esprimersi e svilupparsi all'interno dei perimetri partitici tradizionali? L'azione dei magistrati ha distrutto la struttura o intaccato la sovrastruttura politica italiana?

G. A. La bufera di Tangentopoli fa cadere gli alberi, ma in realtà le loro radici erano già marcite. Si era conclusa la grande stagione del partito. Giano bifronte, veicolo e organizzatore di domanda sociale e partecipe della risposta che la domanda stessa riceveva attraverso le istituzioni. La grandezza del partito politico si rifletteva in questa duplicità di funzioni che si è mantenuta fino a quando sono esistite – dall'ultimo elettore o militante al segretario generale del partito – le famiglie politiche che fornivano l'identità collettiva, il “noi”. Nel corso della mia giovinezza, “noi” voleva dire “noi socialisti”, “noi democristiani”, “noi comunisti”, insomma si alludeva a quell'unica comunità che andava dal vertice alla base. Negli anni di Tangentopoli, il “noi” viene utilizzato per riferirsi a “noi cittadini”, tutti, però a esso si contrappone un “loro”, quelli che vivono nel palazzo: si pensi al successo dei referendum di Mario Segni, ai codici comunicativi e al tipo di campagna che egli ha condotto. Questa scissione tra società e palazzo ha segnato le identità, ma si è venuta lentamente producendo già prima di Mani Pulite.

A. S. Superare le colonne d'Ercole della democrazia consociativa: il manifesto delle intenzioni della seconda Repubblica ruota intorno al perno del rinnovamento istituzionale. Eppure, anche il ventennio bipolare tradisce le promesse originarie quantomeno sul terreno del rafforzamento del principio di governabilità, su cui si accumula un ritardo storico sempre maggiore. Quali condizioni sono mancate al nostro paese per imboccare il sentiero di una compiuta democrazia "decidente"? La finestra di opportunità si è chiusa per sempre?

G. A. Si ritenne che il superamento del proporzionale e la trasformazione in senso maggioritario del sistema elettorale rappresentassero il vero passaggio alla democrazia maggioritaria, in quanto tale "decidente". Abbiamo però creato in questo modo una camicia di forza a tenuta relativa, ma comunque conformata come una camicia di forza, nella quale collocare un pluralismo partitico in realtà accentuato dalla crisi delle grandi forze politiche e non ricondotto a nuove aggregazioni, più corrispondenti alla società italiana di fine secolo. Da questo punto di vista, l'unico in grado di costruire qualcosa più in sintonia con il nuovo contesto è stato il leader di Forza Italia, Silvio Berlusconi, il quale è riuscito a ricomporre uno schieramento che le eredità del passato avevano tenuto diviso tra destra di governo nella DC e destra non di governo nel Movimento sociale.

Non si riesce a fare la stessa cosa sul versante opposto, e il paradosso della famiglia dell'Ulivo riflette la tragedia della sinistra di questi ultimi decenni. Abbiamo vissuto la fine del comunismo; ci siamo imbattuti nelle difficoltà della socialdemocrazia, rimettendoci a una forma non chiara di "socialismo di mercato"; abbiamo preso atto di alcune questioni fondamentali (personalmente ho contribuito non poco a spiegare che la concorrenza è importante se si vuole tenere un mercato nella condizione di produrre risultati di interesse collettivo), ma nel frattempo sembravamo non renderci conto di ciò che la globalizzazione stava creando. E due decenni dopo sarebbero arrivati Sanders

e Corbyn a spiegarci un po' di cose. La democrazia governante, che attraverso il maggioritario avrebbe dovuto finalmente fondarsi su un'aggregazione sociale acquisita e capace di trovare espressione nelle istituzioni di governo, ha in realtà prodotto il suo contrario: istituzioni di governo che hanno forzato i meccanismi per imporre dall'alto una volontà che era esclusivamente la loro, attraverso le leggi elettorali, i voti di fiducia, i maxi emendamenti e la distorsione della democrazia parlamentare che ha perso progressivamente i suoi connotati. Sintetizzo il ragionamento, utilizzando l'immagine di un mondo alla rovescia: il blocco sociale non esiste e il blocco istituzionale si forma sopra quello sociale che non c'è per poter governare, suscitando sbuffi di dissenso sempre più intensi.

A. S. Il nuovo impulso al progetto di integrazione comunitaria che si delinea a Maastricht e i vincoli che ne derivano in termini di gestione delle politiche economico-finanziarie pongono la classe dirigente di fronte a nuove, impegnative sfide. Trascorso un quarto di secolo, e rinunciato a una quota rilevante di sovranità nazionale, come giudica l'operato delle élite politiche ed economiche italiane in riferimento alle decisioni assunte per il rispetto dei parametri esterni?

G. A. Partendo dal presupposto di essere tra quanti ritengono che una politica di bilancio ragionevolmente conforme a parametri di solidità sia nel nostro interesse a prescindere da quel che ci viene chiesto da altri, considero i leader nazionali che hanno imposto il leitmotiv del “ce lo impone l'Europa” colpevoli di una quota almeno del populismo antieuropeista. In realtà, molte cose sono state fatte perché era un bene che venissero fatte.

A mio giudizio, non è sbagliata la necessità del risanamento finanziario, quanto piuttosto la circostanza che in un sistema multilivello di governo tutti i livelli facciano la stessa cosa moltiplicandone gli effetti, anziché compensarsi. Detto in altre pa-

role, a misure con forte effetto ciclico che si adottano in sede nazionale devono corrispondere misure anticicliche provenienti da fuori. La grande responsabilità dei leader nazionali, a Maastricht e negli anni seguenti, è stata quella di non avere in alcun modo proposto, né fatto realizzare, un ruolo del livello comunitario con funzione di stabilizzazione e di correzione degli effetti economicamente e socialmente eccessivi del risanamento nazionale. A Maastricht si decise che l'euro avrebbe richiesto soltanto una politica monetaria centralizzata, non una politica economica e fiscale comune. Ognuno volle tenersi le sue prerogative nazionali e tutti ne abbiamo pagato il prezzo nel corso di questi anni: paghiamo il fatto di avere voluto, a Maastricht, troppo poca Europa. Di conseguenza, i risultati che abbiamo ottenuto sono stati assai di frequente negativi, e le opinioni pubbliche hanno finito per scaricare gli insuccessi sulla stessa costruzione comunitaria. Da qui, un'altra fonte cui hanno attinto i movimenti populistici.

Oggi, finalmente, cominciano a circolare documenti della Commissione europea nei quali si riconosce la necessità di una funzione stabilizzatrice sia sul piano degli investimenti sia su quello della copertura e della protezione sociale. Ma quanto tempo è andato perso? In questo contesto, le élite italiane hanno poi commesso l'ingenuità di chiedere l'intervento, tra l'altro, di eurobond per mutualizzare il debito, suscitando la pronta reazione degli altri paesi. La strada da seguire era tutt'altra: io pago i miei debiti, il livello europeo deve tenere viva la mia economia.

A. S. Una gran parte di elettori, militanti e dirigenti del vecchio PSI è scesa in campo al fianco di Silvio Berlusconi, mossa pure dal desiderio di rivalsa nei confronti degli ex comunisti che avevano cavalcato la questione giudiziaria e infierito sul leader del Garofano. Perché lei ha compiuto una scelta differente? Quali difficoltà ha incontrato muovendosi nell'alveo dell'antisocialismo?

G. A. Non ho mai preso in considerazione un'ipotesi differente per quanto concerne la mia collocazione. Ero socialista dalla nascita, facevo culturalmente riferimento al campo della sinistra, i comunisti erano parte della mia famiglia, con loro litigavo, certo, ma eravamo espressione dello stesso mondo. Credevo sinceramente alla prospettiva di una sinistra che, aderendo di più alle mie tesi che non a quelle comuniste, si fosse ritrovata un giorno a governare l'Italia. Pensai che il momento giusto fosse arrivato già nel 1990, quando mettemmo in crisi il governo Andreotti: la Quercia era appena nata, andai a parlarne con i dirigenti di Botteghe Oscure, dai quali ricevetti però un'indisponibilità a elezioni anticipate. Ebbi netta la sensazione che il treno della storia, il treno giusto, fosse proprio quello su cui alla fine non salimmo. Ma certo non cambiai natura. Può darsi che a volte incidano le esperienze personali, che esse prevalgano sulla politica; io non sono stato, a giusto titolo, coinvolto nelle vicende di Tangentopoli, e non ho mai provato l'accanimento, l'ostracismo che altri hanno effettivamente vissuto.

Negli anni successivi al crollo del sistema partitico della prima Repubblica, ho continuato a muovermi sul terreno della sinistra, e mi sono sempre sentito ben accettato. Il fatto che avessi origini socialiste ha comunque pesato su altre vicende. La mia provenienza da una famiglia diversa rispetto a quella comunista ha rappresentato, ad esempio, un oggettivo ostacolo per una possibile elezione al Quirinale: ero già un candidato papabile per il Colle quando fu eletto Carlo Azeglio Ciampi, nel 1999, o quando venne scelto Giorgio Napolitano, sette anni dopo. Proprio in quel momento, nel 2006, c'era stata una *entente* che includeva Amato al Quirinale e la presidenza della Camera a un esponente dei DS, all'epoca guidati da Piero Fassino. Lo scranno più alto di Montecitorio andò però a Fausto Bertinotti, Fassino venne a trovarmi e con onestà mi disse che aveva bisogno, a quel punto, di un nuovo capo dello Stato espressione del suo partito. Considerai eccellente la scelta di Napolitano, l'ho pen-

sato allora e ne sono tuttora convinto, anche alla luce di quanto ha poi fatto.

Al di là di tutto questo, l'aspetto che sul piano politico ho sempre trovato molto criticabile e che non ho mancato di evidenziare, è il fatto che ci si chiamasse "socialisti" a Bruxelles e a Strasburgo, ma si rifiutasse quel nome in casa nostra. La parola "socialista" in Italia evoca ancora la famiglia disgraziata, la famiglia dei ladruncoli, e dunque in realtà implica un giudizio morale che affonda le sue radici nel passato, in quella "diversità" che rappresentò un sincero assunto di Enrico Berlinguer. Da questo punto di vista, ho sempre ritenuto vero che la forza ideologica del PCI avesse imposto al suo interno un'etica, anche nei costumi, che nel PSI non esisteva. Ma caduto il muro di Berlino, il PDS si presentò con stigmate di santità, e se ne avvalse per creare una contrapposizione nuova rispetto ai socialisti: non più i fautori della libertà contro il totalitarismo oppressivo, come era stato in precedenza, ma i cultori dell'integrità e dell'onestà contro i ladri. Questo francamente era troppo.

A. S. Il berlusconismo è la prosecuzione del craxismo, hanno asserito in molti. Cosa ha rappresentato il leader del centrodestra nella storia politica italiana? È davvero lui l'erede di Craxi in quanto a incarnazione di un progetto di modernizzazione del paese?

G. A. Craxi e Berlusconi sono in realtà diversi, hanno incarnato aspettative differenti. Il leader socialista aveva una sua idea di modernizzazione: modernizzazione delle istituzioni all'insegna dell'efficienza decisionale; modernizzazione dell'economia, dando più spazio all'impresa non assistita del Nord piuttosto che al tradizionale assistenzialismo democristiano del Centro-Sud. Una modernizzazione che però contava sullo Stato: Craxi non era uomo da Washington consensus, era un socialdemocratico verace.

Se ci fosse stato ancora lui, e non i suoi successori, dubito che saremmo arrivati allo smantellamento dell'Iri. Bettino era un

convinto sostenitore del ruolo dello Stato nell'economia. Certo, aveva favorito Berlusconi rompendo il monopolio della Rai, ma alla fine si trattava di qualcosa che doveva pur accadere in un paese moderno, nel quale non era concepibile che con il dilagare delle tecnologie comunicative si avesse il mezzo televisivo in mano a un monopolio pubblico. Il paradosso, dovuto all'azienda di Stato ancor prima che a Berlusconi, è che in Italia, nella fase in cui gli spazi erano ancora pochi, ci fu la irrinunciabilità dei tre canali Rai. È ovvio che, sulla base della più banale delle esigenze concorrenziali, anche l'altro interlocutore puntasse ad avere tre reti: un mercato televisivo doveva nascere ad armi, se non proprio pari, quantomeno compatibili da parte degli operatori.

Questo fu il punto di contatto tra i due personaggi. Al di là di ciò, la storia di Berlusconi è alquanto diversa: il suo ruolo politico è inscindibile dal successo personale, dalla ricchezza e dall'immagine del *self made man*. Egli ha trasmesso un messaggio dai risvolti insieme positivi e negativi. Da un lato ha rappresentato, per tutti gli italiani che gli hanno creduto, la speranza di poter diventare come lui, ha offerto a quelle persone che non confidavano nelle proprie risorse la prospettiva di poter seguire il suo esempio; dall'altro, il modello che si è imposto, ossia quello dello yacht a Porto Rotondo, ha finito per distorcere il significato positivo del messaggio stesso, puntando alla ricchezza e ai suoi usi come un fine in sé. Si tratta dunque di un impasto di elementi in cui si frammischiano più prospettive. Silvio Berlusconi ha introdotto un fattore nuovo nel sistema politico italiano, e gli va certamente riconosciuta una grande vitalità. Essa, tuttavia, non è stata produttiva di risultati poi davvero rilevanti in termini di azione di governo.

A. S. L'animosità che ha dato fiato allo scontro politico dal 1994 al 2011 e la competizione intesa tout court come delegittimazione del nemico rappresentano un lascito negativo del passato, mate-

rializzatosi in forme ancora più esasperate. Per quale motivo in questi anni è stato così difficile vivere la dimensione della politica come un sano confronto tra idee e visioni alternative sul futuro dell'Italia?

G. A. Al fondo c'è un insieme di ragioni. La prima, inerente alla vicenda politica che ha portato Berlusconi alla guida del paese, si riflette nel processo di demonizzazione contro il leader del centrodestra. Una scelta sbagliata di buona parte della sinistra o del centrosinistra, che ha negato legittimazione all'uomo arrivato alla politica attraverso un successo personale di tipo extra-politico. Senza che quasi ce ne accorgessimo, su questa demonizzazione, che definirei di tipo ideologico, si è poi innestata la progressiva semplificazione dilemmatica portata avanti dai movimenti che qualifichiamo come populistici.

Il passo è stato breve in direzione del quadro attuale: un confronto politico avvelenato in maniera quasi irreversibile, lo scontro tra i corrotti e gli onesti, tra l'establishment e le forze vive della società, tra i parassiti e gli autentici. Tutto questo è tipico della caduta in un basso impero dominato dai facili slogan. Oggi più che mai, occorre che vengano trovate risposte a favore di coloro che, altrimenti, seguiranno a stare dalla parte di chi amplifica la loro protesta. Penso all'esercizio molto difficile della democrazia dei social, che tendono a dilatare i confini dell'estremismo. C'è bisogno di forti antidoti, il che non significa ovviamente chiudere i social, ma immettere in quei canali qualcosa che risulti più persuasivo dell'urlo: il compito di costruire spetterebbe in primo luogo alla politica.

A. S. *La prima legislatura dell'Ulivo (1996-2001) si trascina tra la scarsa incisività della leadership prodiana, sprovvista di scudo partitico, e l'eccesso di aggressività della Quercia dalemiana. Che cosa ha significato quella stagione per la sinistra italiana?*

G. A. Quel periodo ha rappresentato per la sinistra italiana il tentativo generoso, ma pure incapace, di fare i conti con se stes-

sa e di ricostruire, smussando gli angoli delle piccole identità che aveva generato, un insieme che godesse di una propria sostanza culturale. Esisteva una generosità emotiva, l'Ulivo: noi siamo i buoni, i solidali, gli attenti agli altri, i custodi della dignità della persona. Non siamo però riusciti a capire come si tenesse insieme una società, come si potesse evitare che quei valori venissero travolti da conflitti che non si riuscivano a governare. C'è stata una mancanza di sintonizzazione culturale sui cambiamenti del mondo che stavano intervenendo. Tutto il resto è un epifenomeno.

Rispetto a ciò che la sinistra era in grado di esprimere all'epoca, Romano Prodi rappresentò il miglior vinavil che potessimo trovare, dal momento che esprimeva il senso e il sentimento comune di quella compagnia. Una compagnia che non era però un esercito, quanto piuttosto un'insiemistica mancante di omogeneità, nella quale si mischiavano l'insufficiente riflessione sul passato e l'incapacità di cogliere quello che stava cominciando ad accadere, ovvero l'enormità di diseguaglianze sociali figlie dell'economia e della finanza globalizzate, come pure l'inversione dei movimenti sociali nelle nostre società, per cui mentre la globalizzazione stava portando il ceto medio in Cina, da noi lo stava distruggendo. Da noi si avverava la proletarizzazione del ceto medio, nei paesi in via di sviluppo interveniva la "ceto-medizzazione" dei proletari. Abbiamo cominciato a balbettare qualcosa in questo senso quindici anni dopo, quando tutto era già accaduto e i nostri elettori ci avevano ormai da tempo abbandonato.

A. S. Come e perché viene scelto Giuliano Amato per succedere a Massimo D'Alema alla presidenza del Consiglio? È stato problematico lavorare a palazzo Chigi nella consapevolezza di guidare un governo a tempo?

G. A. Quella scelta si deve allo stesso D'Alema. Io ero già ministro del Tesoro nel suo governo, avendo sostituito Carlo Aze-

glio Ciampi, e d'altra parte tra me e D'Alema si era creato un rapporto per cui lui era da tempo favorevole alla "contaminazione" con il mio sangue socialista. Guidare un governo a tempo non rappresentò di per sé un problema. Ho un buon ricordo di quell'esperienza: erano dimensionati gli obiettivi, ma cerchiamo di intervenire sulle cose concrete, insieme a una eccellente compagine, perché sapevamo che c'era un consenso da recuperare in alcune aree.

A. S. Quali criteri hanno prevalso nel 2000 nella scelta del candidato ulivista alla premiership? Lei ha mai nutrito la speranza di essere preferito a Francesco Rutelli?

G. A. I patti erano stati espliciti: io sarei diventato presidente del Consiglio per chiudere una transizione, non per aprire una nuova vicenda. Il problema, comunque, si prospettò: ne parlai con Prodi, con Veltroni, ma compresi e assecondai le scelte che vennero compiute. D'altro canto, si sapeva che il risultato delle elezioni del 2001 sarebbe stato assai problematico, c'era un certo margine da recuperare, e sinceramente tutto avrei voluto, dopo l'esperienza fatta che consideravo positiva nel suo insieme, tranne che qualcuno potesse addebitare *ex post* la sconfitta a un craxiano.

A. S. Nel 2006 il centrosinistra è di nuovo al governo con Prodi, ma la performance dell'Unione si rivela quasi subito deludente. Di quella compagine ministeriale lei era protagonista in quanto titolare del dicastero dell'Interno. Ritiene che la lezione del passato fosse stata sufficientemente compresa?

G. A. La lezione non era stata affatto compresa. In quel governo esistevano un ventaglio tale di opinioni e un clima talmente teso di rapporti tra i vari gruppi e gruppetti da farmi presto comprendere che i giusti sforzi messi in campo ogni giorno non avrebbero di certo accresciuto la vitalità della coalizione.

A. S. Dal governo Dini del 1994 all'esecutivo Monti del 2011: la stagione che deve restituire vigore al primato della politica coincide con l'avvento dei "tecnici". È il sintomo di un fallimento del politico nel riprendere il controllo del futuro?

G. A. Parlare di fallimento è corretto se, dopo il governo dei "tecnici", la politica non dovesse più ricomparire. Ecco perché utilizzerei piuttosto il termine difficoltà o temporaneo fallimento. In una democrazia, la scelta del governo tecnico presuppone sempre che la politica sia in quel frangente bloccata, paralizzata, e a quel punto il gruppo elettrogeno di scorta che abbiamo al Quirinale si accende per non farci rimanere al buio. Non riscontro di per sé grandi problemi in un contesto del genere, è abbastanza normale che si verifichino delle temporanee interruzioni di corrente. Ma è necessario, dopo questi momenti di passaggio, che la politica riprenda vitalmente il suo ruolo.

A. S. Il trasformismo è un antico vizio italico, ma nel ventennio bipolare le dinamiche della "trasmigrazione parlamentare" hanno oltrepassato il confine fisiologico. Per quale motivo il fenomeno ha conosciuto una simile estensione?

G. A. È un sintomo del fatto che dietro buona parte dei raggruppamenti politici attuali non ci sono differenze di cultura politica o di radicamento sociale così marcate. Per cui, alla fine, è un cambiare casa senza cambiare quartiere.

A. S. Lei è stato tra i fondatori del Partito Democratico. C'è un'esigenza che ha prevalso più di altre nel concepimento di questo nuovo progetto politico?

G. A. Al di là di tutta la utile retorica che si mette in campo quando nasce un nuovo partito con più famiglie politiche, a prevalere fu a mio giudizio l'idea di chiudere i conti con il passato, passando dai riformismi al riformismo, e non quella di impostare un nuovo e diverso futuro, rispetto a tendenze in atto di cui poco stavamo capendo.

Non eravamo sintonizzati con le nuove lacerazioni che si producevano nelle nostre società proprio in quegli anni. Come dicevo fu determinante l'esigenza di porre fine alla "questione romana" e alle sue conseguenze, prevalse la serena coscienza di chi, avendo tenuto separati i diversi riformismi generati dal passato, ora li metteva insieme. Non c'è dubbio che tutto questo abbia rappresentato un limite.

A. S. Il PD e il Popolo della Libertà hanno rappresentato il tentativo di fornire uno sbocco bipartitico al sistema italiano. Guardando alla realtà politica con le lenti tripolari dell'oggi, a cosa addebita il fallimento dell'operazione?

G. A. Le due formazioni non hanno tenuto sufficientemente conto del malessere crescente in fasce elettorali che in esse si erano riconosciute prima di orientarsi verso le estreme. Sul versante del centrosinistra, l'effetto diretto della paralisi della scala sociale, dell'aumento delle disuguaglianze, delle prospettive di reddito che diminuiscono, della perdita di posti di lavoro e delle poche speranze nel futuro, ha alimentato il consenso *in primis* al Movimento 5 Stelle. Dall'altro lato, il rin vigorimento del sentimento antieuropeo e anti-immigratorio ha favorito la Lega di Salvini. La centrifugazione è quindi addebitabile a fatti economici e sociali reali, non interpretati tempestivamente da quei partiti che avrebbero dovuto offrire respiro al bipartitismo.

A. S. Molti osservatori ritengono che, in un contesto fortemente segnato dalla contrapposizione politica-antipolitica, siano venute meno le linee di demarcazione tra le categorie di destra e di sinistra. Concorda con questa analisi o ritiene che le direttrici strategiche "bipolari" siano tuttora valide per rispondere ai bisogni vecchi e nuovi della società?

G. A. In un sistema politico frammentato capita che queste categorie si ritrovino un po' a brandelli di qua e di là, ma ricomporre una società lungo linee di destra e di sinistra continua

ad avere oggi assolutamente senso. I partiti di sinistra devono però riuscire a definirsi e a essere tali. La crisi della sinistra si è misurata maggiormente negli Stati Uniti con l'elezione di Donald Trump, perché buona parte dell'elettorato operaio americano, vedendosi privato di prospettive di lavoro, si è affidato al messaggio "America First". Ma non viene meno il senso di una chiamata da sinistra di quell'elettorato, proponendogli l'aggiornamento del lavoro, la prospettiva della crescita per i figli, la riduzione delle diseguaglianze come cornice nella quale tutto ciò possa accadere meglio. La situazione nella quale ci troviamo fa naturalmente dell'eguaglianza il mito dell'egualitarismo al ribasso. La sinistra è in grado di ricostruire un messaggio diverso? La discriminante politica forse principale sta proprio nel far ritrovare un ruolo all'eguaglianza che non sia di livellamento sul lavoro: per questo c'è bisogno della sinistra.

A. S. Nella "Repubblica bipolare" il processo di identificazione tra leader e comunità politica di appartenenza si fa sempre più marcato. Ma la democrazia può sopravvivere solo con la luce riflessa di una leadership? E guardando anche all'oggi, fino a che punto la rete può assolvere alle funzioni della rappresentanza parlamentare e sostituirsi all'organizzazione di partito?

G. A. La democrazia è più complicata di quanto riesce a passare attraverso la rete, che è solo uno dei veicoli facilitanti il contatto e il confronto. Perché questo circuito possa ritenersi democratico, servono anche la vita e le esperienze comuni, serve quello che una volta offrivano i partiti e che ora si trova piuttosto nelle organizzazioni del volontariato. Il vero tema, oggi come ieri, è quello di capire su quali formazioni intermedie si possa contare per alimentare la politica. Occorre che ci siano degli esseri umani che si cimentano nel lavoro comune con altri esseri umani, e non soltanto nel *checking together* attraverso la rete.

La struttura forte di comando viene oggi preferita alle democrazie perché ha capacità decisionale; la crisi dei nostri sistemi è

fondamentalmente qui, nella difficoltà di decidere: questo porta all'insoddisfazione dei cittadini e al sentimento di rifiuto nei confronti della politica. Esiste una diversità profonda rispetto al passato, riscontrabile nella correlazione fra quel rifiuto e la disperante assenza, oggi, di risposte efficaci. Ho la netta sensazione che ai giorni nostri vi sia un deficit – direbbe un politologo – di *output*: mancano decisioni corrispondenti ai bisogni più insoddisfatti, e allora le persone concedono il proprio voto non a chi risolve i problemi irrisolti, ma a chi amplifica la loro protesta perché quei bisogni restano insoddisfatti. Questa dinamica appare evidente adesso come non lo è mai stata in passato, quando parti cospicue della società bene o male reggevano. Oggi sembra di vivere in un mondo di non garantiti, salvo i pochi che in realtà, per ragioni di reddito o di posizione, lo sono. È ciò che spaventa sul futuro delle nostre società, perché il perdurare di una simile condizione rischia di stabilizzare una forza crescente di movimenti oppositori che amplificano e capitalizzano elettoralmente il malcontento. Come e chi può risolvere questo problema? Questa è oggi la domanda italiana, e sinceramente non me la sento di fornire delle risposte. Del resto, viviamo una fase nella quale l'economia si sta a suo modo riprendendo e tutti i dubbi sull'Italia sono concentrati sulla politica, percepita come la malattia del momento.

A. S. Come immagina la Repubblica che verrà?

G. A. Non so immaginarla. Ho provato a fare questo esercizio alcuni anni fa, e mi piace replicare la medesima immagine. Utilizziamo la lente visuale di una persona che si affaccia all'Università "La Sapienza" nel 2025, e che rimane colpita dal fatto di vedere dei giovani studenti seduti per terra sull'erba, mentre discutono con il loro professore. Per quale ragione sono lì fuori? Prima ipotesi: tutti dispongono di tecnologie e di conoscenze in grado di esprimersi in qualunque condizione fisica, dunque si può anche stare all'aria aperta in perfetta connessione di stru-

menti e attingendo piena conoscenza. Seconda ipotesi: non si può stare dentro perché ci sono dei ratti giganteschi che scorrazzano nelle aule, ragnatele enormi che rendono difficoltoso l'accesso, manca la luce elettrica. Ecco, uno dei due scenari è destinato a venire.

Un bipolarismo strampalato in cui sono mancate le condivisioni

Intervista a Rosy Bindi

Francesco Marchianò *Nel 1994, la prima volta che si vota con una legge mista a prevalenza maggioritaria, la sinistra e il centro non si uniscono e vengono sconfitti. Mancava quella coalizione che apparirà con l'Ulivo nel 1996. Può ricostruire quella fase? Come si arriva a formare la coalizione che sarà poi la forza del bipolarismo?*

Rosy Bindi La mancata alleanza alle elezioni del 1994 è stata, a mio avviso, un grave errore commesso dalle forze politiche di allora, il Partito Democratico della Sinistra, il Partito Popolare di Martinazzoli e l'area centrista di Mario Segni.

Eravamo nel dopo Tangentopoli, una fase che di fatto aveva provocato lo smantellamento della Democrazia Cristiana e del Partito Socialista, il cuore di quello che era stato il pentapartito. Le inchieste avevano colpito maggiormente la parte della DC e del PSI che aveva guidato il paese dopo l'uccisione di Aldo Moro. Ma all'orizzonte c'era già Berlusconi. Quando si è andati alle elezioni del 1994 Silvio Berlusconi aveva costituito Forza Italia e la Lega era forte e radicata nel Nord del paese e si delineava la formazione di quella coalizione di centrodestra, frutto della furbizia della leadership di Forza Italia, alleata al Nord con la Lega e al Sud con Alleanza Nazionale.

Un anno prima, le elezioni dei sindaci, vinte dalla sinistra, avevano prefigurato una forma di bipolarismo. Penso in particolare a Roma, dove si era consumato lo scontro finale tra Fini e Rutelli, con il candidato popolare giunto terzo con un distacco

Intervista a cura di Francesco Marchianò, docente di Sistemi politici comparati all'Università di Roma "Sapienza", dove svolge attività di ricerca nel Dipartimento Coris.

enorme. La forza di Berlusconi e del centrodestra era prevedibile e si sarebbe dovuto capire, sin da quel momento, che era necessario unire i partiti politici che da responsabilità diverse – dal governo la DC e dall'opposizione il PCI – avevano comunque contribuito ad attuare la Costituzione e poi condiviso la stagione fondamentale della solidarietà nazionale, ed erano stati protagonisti di un progetto politico rimasto incompiuto per la tragica scomparsa di Aldo Moro e per le difficoltà incontrate da Berlinguer nel suo stesso partito. Questi due schieramenti politici, quelli delle radici costituzionali del nostro paese, avrebbero dovuto intuire il pericolo rappresentato dall'operazione berlusconiana e avrebbero dovuto contrastarla insieme.

All'epoca ero segretaria della DC del Veneto e, da quel punto di osservazione, nel profondo Nord, mi apparve subito chiaro che la forza vincente di quel confronto sarebbe stata la destra messa insieme da Berlusconi e che bisognava fermarla. Purtroppo, diversi fattori contribuirono a non rendere altrettanto evidente nel resto del paese la realtà: la sottovalutazione del pericolo berlusconiano, la presunzione del PDS e della "gioiosa macchina da guerra" e, forse, l'inganno provocato dal risultato positivo alla tornata delle amministrative di Roma, Torino e Catania, che alimentarono l'illusione di poter vincere le elezioni facendo a meno di ciò che restava nel partito popolare di Mino Martinazzoli della DC e anche dello stesso Mario Segni, l'artefice del cambiamento della legge elettorale e in qualche modo anche istituzionale del paese. Pesò, insomma, una sorta di presunzione di autosufficienza unita a un certo pregiudizio in casa democristiana nei confronti degli eredi del Partito Comunista. Convinti entrambi, peraltro, che il risultato elettorale li avrebbe poi costretti a mettersi insieme in Parlamento, secondo una logica proporzionale, senza capire che il sistema maggioritario avrebbe invece polarizzato l'Italia, forzando un bipolarismo che in qualche modo già era in atto. Io avevo lanciato la proposta di unirci, almeno al Nord. Achille Occhetto diede qualche segnale

di disponibilità all'idea di allearsi con la "parte sana" del Partito Popolare, gli eredi della Democrazia Cristiana, del mondo cattolico. Anche Fabio Mussi offrì qualche apertura, mentre Massimo D'Alema si oppose fermamente. A conti fatti, se avessimo fatto l'alleanza al Nord, Berlusconi non avrebbe vinto. Probabilmente non si sarebbero sommati i nostri due elettorati, però almeno avremmo potuto impedire la prima vittoria di Berlusconi. Questo non avvenne, e Berlusconi vinse le elezioni.

Nel 1994 entrai in Parlamento, in un piccolo gruppo, quello del Partito Popolare, che si era salvato grazie alla quota proporzionale, nel maggioritario vincemmo solamente in un paio di collegi. Eravamo all'opposizione di un governo berlusconiano che ottenne la fiducia grazie anche ai primi transfughi, Giulio Tremonti e Luigi Grillo, che pur eletti nel Patto per l'Italia passarono nella nuova maggioranza. Una coalizione che alla verifica dei fatti non superò la prova del governo e non soltanto a causa della vicenda giudiziaria di Berlusconi. L'improvvisazione della classe dirigente di Forza Italia, totalmente inadeguata e inesperta, e l'incapacità di conciliare le due forze del Nord e del Sud, la Lega e Alleanza Nazionale, rivelarono presto tutta la fragilità dell'operazione politica di Berlusconi. E nel giro di pochi mesi ci furono le dimissioni del governo e la nascita dell'esecutivo Dini, con una legislatura che apparve subito di breve durata. Si aprì un cantiere e quello che non eravamo riusciti a fare tra il 1993 e il 1994 si impose come unica prospettiva possibile. Sul fronte dei Popolari, la figura di riferimento intorno alla quale tutto è nato è quella di Romano Prodi, individuato come il possibile leader di un'operazione unitaria. Gli artefici furono Beniamino Andreatta da una parte e dall'altra un gruppo composto da Sergio Mattarella, Rosa Russo Iervolino e io, oltre a Maria Eletta Martini e Tina Anselmi che non erano più in Parlamento ma che avevano ancora un ruolo nel partito. Nel Partito Popolare c'era stata una scissione che aveva reso possibile l'avvio di questo cantiere. Al Congresso del Partito Popolare,

dopo le dimissioni di Martinazzoli in seguito al fallimento registrato alle elezioni, era stato eletto Rocco Buttiglione, il quale era immediatamente entrato nella logica bipolare provando a fare l'opposizione a Berlusconi ma senza successo e che in vista delle elezioni regionali del 1995 aveva firmato un documento di alleanza con Forza Italia, Alleanza Nazionale e Lega. Una prospettiva che aveva spaccato il partito fino alla scissione. Non sarebbe nato l'Ulivo se in casa postdemocristiana non ci fosse stato questo ulteriore chiarimento: una forza erede di un partito di centro, che nella sua storia era stata capace di unire tante sensibilità, nel momento in cui non occupava più la parte centrale dello schieramento politico aveva visto esplodere tutte le sue spinte interne.

Peraltro, c'è da notare che l'Italia è sempre stata un paese bipolare, con una forma di bipolarismo "imperfetto", anomalo, ma sempre presente. Da una parte c'era la Democrazia Cristiana, che sostanzialmente occupava il centro ma aveva in qualche modo assorbito l'elettorato di destra presente nel paese, facendo politiche di fatto riformiste, e dall'altra c'era il Partito Comunista. Anche dentro il Partito Popolare era in qualche modo presente la stessa pluralità di correnti della DC. Nel momento in cui il PP non occupa più una parte determinante dello schieramento politico le sue diverse anime sono attratte, a seconda delle loro sensibilità, da un'alleanza con il centrodestra o con il centrosinistra. Nella scissione con Buttiglione il Partito Popolare chiarisce definitivamente la sua posizione: Buttiglione e Formigoni si alleano con Berlusconi mentre noi diamo vita a un progetto diverso, con la sinistra democristiana e una parte della tradizione centrista autenticamente degasperiana che si richiama all'idea di De Gasperi della DC come forza di centro che guarda a sinistra. Penso a Gerardo Bianco o Emilio Colombo, personalità estranee alla tradizione della sinistra democristiana ma che, nel contesto del cattolicesimo democratico e riunite intorno a Romano Prodi, scelgono la possibilità di un'alleanza con

la sinistra postcomunista. In questo senso Berlusconi ha svolto un ruolo chiarificatore. Va dato atto che la nascita di una destra sgangherata come quella che lui ha rappresentato nel nostro paese è stata capace di chiarire anche alcune contraddizioni interne alla storia del percorso democristiano.

F. M. Che peso hanno avuto nella nascita della cosiddetta “seconda Repubblica” le inchieste della magistratura sul sistema delle tangenti?

R. B. Non si può fare la storia del bipolarismo italiano senza tenere conto delle vicende giudiziarie e del clima che si respirava in quegli anni, drammaticamente segnato anche dalle stragi mafiose del 1992-93. Credo non si sia ancora abbastanza riflettuto sull'esito di Tangentopoli che, anziché produrre nell'elettorato italiano una riscossa etica che si traducesse poi in un voto verso le forze politiche che avevano messo al centro la questione morale e avviato un rinnovamento, premiò invece, nel 1994, Silvio Berlusconi. Non abbiamo ancora sufficientemente riflettuto su perché un paese che si indignava davanti alle vicende di Tangentopoli si consegnò poi all'antipolitica, incarnata da chi per vincere si era servito anche della rivoluzione fatta dalla magistratura ma poi avrebbe iniziato un conflitto tra politica e magistratura che ancora non è finito.

F. M. Torniamo al percorso che ha portato alla nascita dell'Ulivo.

R. B. Un passaggio fondamentale è costituito dalle elezioni regionali del 1995 nelle quali, dopo il chiarimento in casa democristiana, si sperimenta un'alleanza con la sinistra. Il primo collegio vinto dall'Ulivo fu quello di Padova, dove Giovanni Saonara conquistò il seggio lasciato da Emma Bonino, che era stata indicata da Berlusconi Commissario europeo. Un anno prima delle elezioni noi ci presentammo con il simbolo dell'Ulivo a Padova centro, vincendo con il presidente uscente dell'Azione Cattolica:

un esponente del mondo cattolico che aveva scelto in maniera chiara e netta il Partito Popolare, aveva detto no a Buttiglione e investito con Prodi sulla possibilità di un futuro politico e di un'alleanza con la sinistra. In quel momento si realizza la prima unità delle forze politiche riformiste. L'Ulivo nasce così, dalla consapevolezza che di fronte al rischio rappresentato da Berlusconi e dalla destra si dovesse costruire l'unità delle forze politiche che avevano scritto la Costituzione e con ruoli diversi sviluppato la nostra democrazia realizzando riforme fondamentali.

F. M. Si arriva così alle elezioni del 1996.

R. B. Il campo del centrosinistra era formato da una coalizione, quella dell'Ulivo, nella quale erano presenti la sinistra riformista, la tradizione cattolico-democratica del Partito Popolare e le forze di tradizione laica e ambientalista. Ma la vittoria del 1996 fu possibile grazie all'accordo di desistenza con Rifondazione Comunista di Fausto Bertinotti.

Nasce il primo governo dell'Ulivo a guida Prodi che ha il merito di delineare una proposta politica innovativa con una forte impronta europeista. Un governo che però dura solo due anni perché Bertinotti a un certo punto si sfilò dal sostegno al governo del quale non ha mai fatto parte. Il governo si reggeva sui partiti fondatori dell'Ulivo, al cui interno vi erano sia le componenti che concepivano l'Ulivo come un'alleanza tra partiti, in cui conservare la propria identità e la loro organizzazione, ma anche chi pensava il governo dell'Ulivo come il presupposto per creare un nuovo soggetto politico che unisse le tradizioni culturali che avevano dato vita alla coalizione.

Centrale in questo confronto, e perciò andrebbe riletto con attenzione, il seminario che si tenne a Gargonza, nel quale gli interventi di Romano Prodi, Walter Veltroni, Fabio Mussi si fecero interpreti dell'Ulivo come culla di un soggetto politico unico mentre quelli di Massimo D'Alema e Franco Marini rilanciarono l'idea di Ulivo come coalizione, nella quale i due partiti

dovevano rimanere forti e distinti nelle loro rispettive identità. Quando Bertinotti si sfilò dal sostegno al governo rimette in moto queste due dinamiche e nel confronto interno ha la meglio e si afferma la tendenza partitista. Non a caso, i primi due governi D'Alema hanno il sostegno di forze politiche estranee al progetto ulivista, ben lontane dal pensare che forze diverse si debbano fondere per dar vita a una nuova cultura politica, oltre che a un unico soggetto politico. Basti pensare al sostegno assicurato a questi governi da Francesco Cossiga, una personalità lontanissima da ogni ipotesi di sviluppo dell'Ulivo.

F. M. Che valutazione dà del centrosinistra al governo?

R. B. Sono convinta che il centrosinistra al governo, sia nella versione ulivista che in quella del centro-sinistra con il trattino, sia stato alternativo al centrodestra. Rifiuto la visione, che da più parti si è voluta accreditare, del ventennio bipolare dell'Italia come una stagione indistinta, contrassegnata da una sorta di consociativismo in cui le responsabilità andrebbero divise in maniera equa tra centrodestra e centrosinistra. Non è così. Ed è falsa anche la lettura di chi sostiene che, stando al governo, non abbiamo voluto fare la legge sul conflitto d'interessi: il governo D'Alema cadde il giorno in cui il Consiglio dei Ministri era chiamato a discutere della legge sul conflitto d'interessi.

Il governo Prodi, almeno per i primi due anni, aveva un altro obiettivo: quello di portare l'Italia in Europa. Solo dopo questo difficile traguardo ci sarebbe stata la possibilità di fare alcune leggi che avrebbero chiarito altri aspetti. Non dimentichiamo che nei primi due anni di governo era al lavoro una Commissione bicamerale che aveva partorito una riforma istituzionale fatta naufragare da Berlusconi con disappunto anche di Fini.

Raccontare questi venti anni senza chiamare per nome le diverse responsabilità del centrosinistra e del centrodestra è un modo falso di leggere la storia. In quegli anni siamo stati un paese bipolare anche nelle impostazioni politiche. Abbiamo fat-

to degli errori, ma noi al governo abbiamo perseguito un'idea di paese completamente diversa e alternativa al centrodestra.

La mia riforma della Sanità, ad esempio, s'ispirava a una visione opposta a quella del welfare proposto dal centrodestra. La stessa cosa nelle politiche sociali, come la riforma del lavoro (non a caso oggi la sinistra si divide sul Jobs Act).

Siamo stati all'opposizione di Berlusconi quando è stata approvata la riforma Biagi ed eravamo in piazza con Cofferati per impedire l'abolizione dell'articolo 18. Qualcuno potrà trovare più di sinistra la riforma sanitaria della Bindi piuttosto che la riforma dei Beni Culturali fatta da Rutelli, però questo è il dato di fatto.

Quando siamo stati al governo, dal 1996 al 2001 e poi dal 2006 al 2008, abbiamo fatto alcune riforme e quando siamo stati all'opposizione, dal 2001 al 2006, abbiamo contrastato con molta forza le politiche della destra sulla giustizia, sul lavoro, sul sistema della comunicazione e ci siamo opposti allo stravolgimento della Costituzione prima in Parlamento e poi con il referendum che ha visto le forze del centrosinistra portare a casa un grandissimo risultato. Abbiamo fatto anche degli errori, certo. Penso soprattutto alla riforma del Titolo V, un grande errore tanto nel merito quanto nel metodo. Ma è sempre stato evidente che vi fossero due idee di società e futuro del paese. Pensiamo alla politica internazionale: ci ricordiamo di Berlusconi con Lukashenko o dei suoi rapporti impropri con Gheddafi? Pur nelle differenze tra governi dell'Ulivo e i governi di centrosinistra guidati da D'Alema, differenze che attengono alla diversa concezione del centrosinistra, credo che l'alternativa a Berlusconi sia stata radicale.

F. M. *Cosa è mancato nel bipolarismo italiano? Perché è andato in crisi?*

R. B. Il fondamento del bipolarismo non sta nelle differenze programmatiche e culturali tra gli schieramenti, che sono una

ricchezza, ma nella condivisione dei valori costituzionali tra le due parti in gioco. Nel bipolarismo italiano, frutto in qualche modo di una rivoluzione giudiziaria e non di un processo politico riformatore, questa condivisione è mancata. Il nostro è stato un bipolarismo strampalato non perché sono mancate le differenze tra Berlusconi e il centrosinistra, ma perché noi parlavamo una lingua assolutamente incomprensibile al centrodestra formato da forze che, salvo alcune minoranze socialiste e democristiane, non hanno mai riconosciuto il percorso costituzionale del nostro paese. Noi ci siamo confrontati con persone alle quali mancava l'abc della nostra democrazia. I sistemi bipolari reggono quando l'alternanza politica non è alternanza di sistema, mentre da noi rischiava di essere un'alternanza di sistema. Non a caso al centro dello scontro di quegli anni c'era una riforma istituzionale che sarebbe stata la distruzione della Costituzione repubblicana del 1948. Il bipolarismo italiano si è sgretolato per questo, e penso che la perdurante assenza di un orizzonte di valori condivisi abbia favorito la nascita, nel 2013, di un tripolarismo che ora si sta trasformando in un nuovo bipolarismo anche se con soggetti diversi.

F. M. Con il bipolarismo sembrava che il ruolo centrale dei cattolici come cardine del sistema dovesse tramontare. Secondo lei, è stato così? Più in generale, qual è stato il ruolo dei cattolici nel bipolarismo?

R. B. Il mondo cattolico ha giocato un ruolo rilevante. Se non ci fosse stata la scelta dei cattolici democratici nella DC prima e nel Partito Popolare dopo l'Ulivo non sarebbe mai nato. Probabilmente contro la destra ci sarebbe stato un partito della sinistra ma non l'Ulivo e forse neanche Prodi, e la sinistra non avrebbe vinto né nel 1996 né nel 2008. Abbiamo giocato un ruolo politico e culturale. Nel percorso dell'Ulivo si è realizzata una maturazione dei valori della sinistra e dei valori del cattolicesimo democratico che avrebbero dovuto dar vita a una sintesi

culturale superiore rispetto a quella delle singole tradizioni e culture politiche.

Ma il mondo cattolico ha influito anche nel campo del centro-destra. La componente dei cattolici conservatori ha avuto un ruolo fondamentale fino a prefigurare, a proposito di bipolarismo strampalato, un bipolarismo etico. Abbiamo assistito a una strumentalizzazione molto forte, da parte della destra, della religione e alla disponibilità a farsi usare da parte di alcuni cattolici nello schieramento politico del centrodestra. Non a caso anche negli Stati Uniti si dispiegava in quegli anni con i Repubblicani al governo una dinamica simile a quella italiana. C'è stata una vera e propria strumentalizzazione della Chiesa, e in parte la stessa Chiesa si è fatta usare. Dal referendum sulla fecondazione assistita al mancato funerale di Welby al Family Day, la manifestazione organizzata contro il primo tentativo di dare delle regole alle unioni civili nel nostro paese. E in questo percorso il mondo cattolico non è stato marginale.

F. M. In una fase più matura del bipolarismo italiano c'è stato il passaggio dalla coalizione al partito con la nascita del PD. Può ricostruire quella fase?

R. B. La vittoria del 2006 era targata Unione, non Ulivo. Anche se l'asse portante del secondo governo Prodi era costituito dall'intesa tra la Margherita e i DS, l'Unione era comunque una somma di partiti. Quel governo aveva vinto le elezioni con un progetto di paese alternativo al centrodestra ma portava con sé la debolezza di una maggioranza che di fatto era un cartello elettorale.

Il Partito Democratico nasce in alternativa al progetto politico dell'Unione. Al governo mancava una visione politica unitaria e si avvertiva la necessità di riprendere il cammino dell'Ulivo, con l'obiettivo di costruire un soggetto politico nuovo, caratterizzato da una cultura comune che rafforzasse e sostenesse l'azione del governo.

Succede il contrario, mi dispiace dirlo, e il PD nasce non per sostenere ma per affondare il secondo governo Prodi. Forse non era questo l'obiettivo, ma è quanto accadde. Smentendo in parte il percorso ulivista, il segretario Veltroni, legittimato dai milioni di elettori delle primarie – secondo me un po' meno di quelli che si è detto – definisce il PD partito a vocazione maggioritaria, interpretata come autosufficienza, e annuncia che alle elezioni successive il PD sarebbe andato da solo. È un messaggio molto chiaro che però deresponsabilizza immediatamente tutti gli alleati di governo.

Il secondo governo Prodi è infatti caduto per mano amica. Personalmente attribuisco una grande responsabilità a Turigliatto e Mastella, che votarono contro, ma non c'è dubbio che quel voto contrario fu incoraggiato da un PD che lanciando la vocazione maggioritaria fece venire meno una già fragilissima coesione nella coalizione.

È una dinamica che ha un suo senso, capisco che in un sistema bipolare si possa lavorare per passare a un modello bipartitico, ma il sistema politico italiano, pur essendo stato un sistema bipolare, non è mai stato bipartitico. La funzione del PD, come quella dell'Ulivo a suo tempo, era di tenere unito il campo del centrosinistra e i campi politici si tengono uniti se si ha la pazienza di costruire i rapporti nel rispetto delle singole storie politiche. Se si pensa invece di cannibalizzarle si fanno delle forzature che in quella circostanza portarono alla caduta del governo. Qualcuno si era illuso che avremmo potuto vincere le elezioni, ma che fosse solo un'illusione si poteva capire fin dall'inizio perché la destra era più forte. La vittoria dell'Unione era stata risicata e il centrodestra, che si era presentato diviso, era però stato capace di riunirsi, mentre i due anni di governo erano stati molto difficili e complicati ed era chiaro che alle elezioni successive avremmo perso clamorosamente, come poi accadde. Fu una grande consolazione prendere il 33%? Sì, ma totalmente inutile.

F. M. Il tentativo di trasformare il bipolarismo in bipartitismo non regge e anzi nelle elezioni del 2013 nasce un terzo polo, rappresentato dal M5S. Come si arriva a ciò?

R. B. Che cosa è il terzo polo in Italia? È la ribellione al sistema che alimenta l'antipolitica. Va dato atto al Movimento 5 Stelle di essere stato in grado di canalizzare queste spinte antipolitiche. Io non li demonizzo. Non condivido molte delle loro scelte, però ritengo che Beppe Grillo non abbia tutti i torti quando dice che se non ci fossero stati loro ci sarebbero stati i Forconi. Lui è riuscito, attraverso le sue piazze, i suoi "vaffa", gli attacchi alla casta, a incanalare il dissenso che montava nel paese, la rabbia di chi era contro il sistema che appariva inconcludente nelle maggioranze che si sono alternate alla guida del paese in questi anni. Nessuno dei progetti di cambiamento è stato completato: né quello anticostituzionale del centrodestra né quello progressista del centrosinistra, per quanto fossero alternativi nelle azioni di governo.

Non dimentichiamo poi che questi atteggiamenti hanno inter-cettato una crisi che non è stata solo italiana ma mondiale, una crisi economica che ha visto pagare prezzi altissimi alle parti più deboli e svantaggiate, sia socialmente che geograficamente, del paese.

Democrazia e benessere si sono incontrati negli ultimi sessant'anni in Europa, dove abbiamo avuto il periodo di pace e prosperità più lungo della storia dell'umanità. Quando questo benessere è stato intaccato anche il modello di democrazia che l'Europa aveva costruito è entrato in crisi. L'Europa si è ritrovata fragile. Il terzo polo è il risultato di questa crisi, ed è formato innanzitutto da chi si astiene e non partecipa più al voto e si ribella di fronte alla politica e poi da chi ha trovato convincente la proposta dei 5 Stelle. Le ultime elezioni hanno accelerato questa tendenza, finendo per configurare un nuovo bipolarismo tra Lega e Movimento 5 Stelle che ha sostituito il bipolarismo tra Forza Italia e centrosinistra.

F. M. In quale scenario colloca il ruolo del PD dopo la fine del bipolarismo centrodestra-centrosinistra?

R. B. Siamo di fronte a uno scenario estremamente preoccupante. Il centrosinistra sta vivendo la parabola del pentapartito nel passaggio tra il 1992 e il 1994. Con la differenza che questa volta il bipolarismo è fatto da una destra con tendenze fasciste e da un partito che ha organizzato una spinta populista e che vive assecondandola, ed è troppo presto per dire che la stia correggendo. Il Partito Democratico ha grandi responsabilità, a partire dalla vocazione maggioritaria di Veltroni che io non ho mai condiviso. Mi sono presentata alle primarie contro Veltroni con un progetto di PD come centro del centrosinistra non come un partito divoratore del centrosinistra che lo assorbiva, ma che al contrario giocava il ruolo di federatore e perno delle coalizioni di centrosinistra.

Va riconosciuto che la vocazione maggioritaria di Veltroni era nettamente ancorata al bipolarismo fra il centrosinistra e il centrodestra, fra PD e il partito di Berlusconi. La vocazione maggioritaria di Renzi è una cosa diversa, è il partito della nazione che intende superare le differenze tra centrosinistra e centrodestra. L'operazione renziana è iniziata delegittimando tutto il ventennio del bipolarismo. Sul banco degli imputati sono finiti in maniera assolutamente egualitaria sia il centrosinistra che il centrodestra, senza distinguere neanche le singole responsabilità. Tutti possono aver sbagliato ma non nello stesso modo e con gli stessi sbagli. Io posso essere considerata responsabile dei miei errori, non di quelli fatti da Berlusconi. Rileggere questi vent'anni cancellando le differenze del bipolarismo ha creato le condizioni per il partito della nazione. Un partito che doveva prendere da sinistra i voti della destra non facendo politiche di sinistra, e che secondo Renzi avrebbe dovuto annullare il Movimento 5 Stelle cavalcando la rottamazione e con gli attacchi alla casta. Il risultato è che il nuovo bipolarismo, basta guardare l'esito delle elezioni del 4 marzo, è tra una destra con marchi

fascisti egemonizzata dalla Lega e il partito che ha organizzato il populismo.

La democrazia dell'alternanza è l'unica democrazia sana perché si basa sul principio che chi governa governa e chi fa l'opposizione fa l'opposizione, due funzioni diverse ma con pari dignità. E chi fa bene l'opposizione si candida a sostituire chi governa se non governa bene. Questa dinamica si basa sulle differenze ma anche sulla condivisione dei principi fondamentali del paese e per questo fa bene sia agli uni che agli altri.

F. M. Negli anni del bipolarismo, il centrosinistra è stato più volte al governo. Lei è stata ministro di tutti i governi che hanno avuto anche diversi presidenti. Ha trovato variazioni significative?

R. B. Alla luce della mia esperienza da ministro posso dire che il governo dell'Ulivo è stato caratterizzato da una grande sintonia anche nella compagine ministeriale. Penso sia stata la fase in cui c'è stata la maggior condivisione delle scelte di governo. C'era una vera collegialità, con una guida più istituzionale che politica da parte di Prodi. Nei governi D'Alema bisogna distinguere tra il primo e il secondo, che si allontana sempre di più dal progetto ulivista e per questo sconta maggiori difficoltà, che non a caso lo portarono alle dimissioni. Il primo governo D'Alema, invece, ha concluso importanti riforme, tra cui quella della sanità che avevo avviato con il governo Prodi. Per quanto mi riguarda c'è una continuità, è un governo nel quale la guida politica è assolutamente necessaria, mancando invece omogeneità tra le figure ministeriali.

Il secondo governo Prodi è stato molto conflittuale, anche nella compagine ministeriale: si andava da Paolo Ferrero a Clemente Mastella. Per quanto vi fosse un asse forte rappresentato dall'intesa tra Margherita e DS, le differenze tra le due formazioni politiche invece di essere superate per neutralizzare le spinte estreme presenti nel governo finivano per essere accentuate. Non a caso il risicato risultato elettorale del 2006 è in larga par-

te determinato non solo dal Porcellum ma anche dall'opposizione della Margherita di Rutelli alla presentazione della lista Uniti nell'Ulivo al Senato. Andammo così alle elezioni con un'unica lista Uniti nell'Ulivo alla Camera e separati al Senato, come DS e come Margherita. Se fossimo stati uniti avremmo vinto anche al Senato. Alla Camera, con pochi voti in più, prendemmo il premio di maggioranza. Ricordo bene la dolorosa assemblea della Margherita, dove si votò per appello nominale e nella quale Arturo Parisi, Enrico Letta e io volevamo la lista Uniti nell'Ulivo sia alla Camera che al Senato mentre Paolo Gentiloni, Francesco Rutelli, Dario Franceschini e Franco Marini vi si opposero. Anche il governo dell'Unione avrebbe retto meglio se ci fosse stato l'Ulivo, e cioè un Partito Democratico federatore nel campo del centrosinistra. Invece, quando nacque il PD subito dopo venne annunciato che alle elezioni il partito sarebbe andato da solo. Così tutti gli altri si sfilarono.

F. M. Ci sono responsabilità del centrosinistra nella crisi del bipolarismo?

R. B. Bisogna riconoscere che grande parte della responsabilità di una fine così impietosa del bipolarismo in Italia è nel campo politico del centrosinistra. Anche adesso se il centrodestra ha interesse a mettersi insieme in qualche modo trova un accordo. Se il progetto iniziale dell'Ulivo fosse stato perseguito con la coerenza e la determinazione necessarie non avremmo avuto vent'anni di bipolarismo così faticoso. Penso toccasse a noi continuare a lavorare per tale obiettivo, non potevamo pensare che questa maturità al sistema potesse darla il centrodestra. Purtroppo le nostre divisioni e la nostra incapacità di creare un progetto politico condiviso hanno tolto forza al sistema bipolare.

Avremmo dovuto perseverare, fare la fatica di superare le nostre differenze culturali, creare una struttura politica omogenea, trovando la forza di spezzare ciò che ci divideva per ricom-

porre una vera unità su nuove basi. E invece anche nell'alleanza ha prevalso l'intesa tra chi puntava solamente a vincere le elezioni e prendere il potere, non a governare davvero il paese con un progetto politico condiviso. Quelli che salgono sul carro del vincitore non sono interessati a trovare una sintesi culturale, a loro basta avere un sottosegretario e poter contare. È prevalso il tatticismo e non l'ambizione di fondare una cultura politica omogenea del centrosinistra. Doveva essere il compito dell'Ulivo prima e del PD dopo. Anche il renzismo, in realtà, è stato possibile in virtù della debolezza della cultura politica del PD. Una cultura incompiuta. Quando si arrivava ai nodi cruciali e ci si divideva non si faceva la fatica di trovare una sintesi che facesse tesoro delle differenze senza mortificarle, ma ci si affrontava per affermare la vittoria degli uni sugli altri. Perdendo in realtà entrambi.

F. M. Circa il rapporto tra politica e magistratura, vorremmo chiederle un parere a partire anche da un episodio ben preciso ed emblematico di come si è strutturata la relazione tra questi due poteri in quegli anni. L'episodio riguarda l'avviso di garanzia a Mastella, ministro della Giustizia, il giorno in cui doveva essere relatore in aula della riforma della giustizia.

R. B. In quella circostanza chiesi a Prodi di non sostituirlo e di assumere l'*interim* della Giustizia, conoscendo Mastella sapevo che questo lo avrebbe spinto a sfilarsi. All'epoca fui assolutamente garantista di fronte a quell'avviso di garanzia. Penso che allora la spinta insistente a sostituire il ministro della Giustizia venne dal Quirinale. Credo che se non fosse stato sostituito, se ci fosse stato un chiarimento e si fosse prospettata la possibilità di un rientro al governo di Mastella o almeno della sua non emarginazione, forse il governo sarebbe durato di più. Non so se gli avvisi di garanzia ai politici arrivino "a orologeria". Il problema è comunque un altro: in politica la questione morale non può essere affrontata con gli atti giudiziari. I partiti devono dar-

si un codice etico vero e il personale politico non può essere selezionato per via giudiziaria. Bisognerebbe riprendere in mano il capitolo della formazione della classe dirigente, che è stato abbandonato, anche per nostra responsabilità. Non potevamo pretendere che Berlusconi andasse oltre il kit del candidato. Noi invece venivamo da storie diverse, dove la formazione della classe dirigente era un aspetto fondamentale.

Comunque dobbiamo continuare a riconoscere autonomia e indipendenza alla magistratura e su questo punto la nostra Costituzione è intoccabile. Abbiamo già fatto, partendo dalla riforma Mastella, la separazione delle carriere. Per me il PM deve essere un magistrato, non una figura che dipende dal potere esecutivo. L'obbligatorietà dell'azione penale e le indagini condotte dalla magistratura e non solamente dalla polizia giudiziaria sono una ricchezza del nostro ordinamento. Nello stesso tempo, la politica deve essere capace di emettere un giudizio positivo su se stessa altrimenti sarà sempre a rischio. E mi pare di capire che negli ultimi anni, anche con il nuovo orientamento del Consiglio superiore della magistratura, qualche punto fermo sia stato messo.

Il tradimento della politica nella transumanza del singolo

Intervista a Roberto Calderoli

Francesco Marchianò *Come ha funzionato il ventennio del bipolarismo? È riuscito realmente a creare una dinamica bipolare nel paese? In quegli anni si sono confrontati davvero due modelli alternativi?*

Roberto Calderoli Il bipolarismo e il tripolarismo che abbiamo oggi sono figli del periodo storico vissuto. Che non siano state le leggi elettorali a creare il bipolarismo, o il tripolarismo, è dimostrato dal fatto che la legge che doveva rappresentare la maggior spinta verso il bipolarismo ha poi portato al tripolarismo, quindi sono state le scelte degli italiani ad aver prodotto questo fenomeno. Abbiamo iniziato il discorso con il Mattarellum, orientandoci verso un maggioritario, ma, nonostante questo auspicio, la legge elettorale non ha portato a quel risultato: la prima volta che fu utilizzata nel 1994 determinò una vittoria e una maggioranza secca e decisa alla Camera, ma già nel 1994 ci fu “l’acquisto” in senso politico di due senatori che poi divennero uno ministro e uno sottosegretario dell’allora Partito popolare. La legge non produsse il risultato sperato. È vero che l’elettorato attivo e passivo sono differenti tra Camera e Senato, però nessuno si aspettava che i risultati fossero divergenti. Invece il fattore età ha determinato un orientamento che se lo si dovesse analizzare farebbe intuire che l’età dell’elettorato attivo e passivo dei senatori ha portato sempre a un sostanziale pareggio indipendentemente dalle leggi elettorali. Quindi è il comportamento che evolve, non sono le leggi elettorali, anzi le

Intervista a cura di Francesco Marchianò, docente di Sistemi politici comparati all’Università di Roma “Sapienza”, dove svolge attività di ricerca nel Dipartimento Coris.

leggi tante volte hanno dimostrato esattamente il contrario di quello per cui erano state elaborate.

F. M. *Una delle caratteristiche di questo periodo sono state le coalizioni. La Lega Nord ha avuto un rapporto non sempre ottimale con le coalizioni, tanto che nel 1996 è andata alle elezioni da sola. In generale, secondo lei, alla causa leghista la coalizione e il bipolarismo sono serviti o sono stati un impedimento?*

R. C. In un paese ideale le coalizioni hanno un senso. Un senso l'avevano nel Porcellum tanto vituperato, però per lo meno l'idea di presentare un programma comune di coalizione e un capo della coalizione era un passo avanti rispetto ad altre leggi approvate successivamente. Oggi si passa dalle coalizioni di allora a delle aggregazioni elettorali per raggiungere il massimo dei risultati. Credo che la coalizione in linea teorica sia la strada giusta da seguire, fermo restando che i programmi elettorali non dovrebbero essere solo dei libri di fantasia, ma degli impegni a cui si dovrebbe essere tenuti a rispondere davanti al paese. La prima esperienza, a parte quella del 1994, del 2001, quando c'erano i primi 90 giorni e i primi 180 giorni con tutto uno scadenziario di cose da fare, ha funzionato. Poi quando si è esaurita quella fase iniziale l'elastico si è allungato e non si è più riusciti a rispettare le scadenze. Dei tagliandi ai vari governi sui risultati raggiunti dovrebbero essere obbligatori.

F. M. *Ora torniamo indietro al 1994. Ci può ricostruire come si è arrivati alla rottura con Berlusconi?*

R. C. Ci sono due aspetti. Da un lato un aspetto politico-istituzionale: quando un premier viene raggiunto da un avviso di garanzia, che era stato preannunciato per vie formali dal presidente della Repubblica, è un fatto gravissimo, soprattutto lo era in quel periodo. Dall'altro lato, Berlusconi, da imprenditore che si cala nella politica, ha ragionato in termini imprenditoriali e cercava di "acquistare" i parlamentari della Lega. Quindi voleva

fare un'opera di assorbimento di quel partito che gli ha creato lo scivolo per l'ingresso in politica con il Mattarellum. Perché nei collegi uninominali, piuttosto che quelli del Senato, ha usufruito della nostra esperienza per portare persone che venivano da Mediaset in Parlamento.

F. M. Agli esordi la Lega era un movimento molto critico verso le istituzioni, ma in breve tempo ha dovuto istituzionalizzarsi, già dal 1994 a livello centrale. Come è avvenuto questo passaggio?

R. C. È stata una presa d'atto: se si vuole cambiare democraticamente il paese le istituzioni sono lo strumento con cui raggiungere quell'obiettivo. O si segue la linea che abbiamo tratteggiato dal 1996, dando vita al voto del Parlamento padano, al voto per l'indipendenza della Padania, e si viaggia completamente al di fuori, andando avanti per la propria strada, cosa che possiamo vedere in tempi recenti nella vicenda catalana. O, diversamente, si cerca di riformare la Costituzione – purtroppo la riforma è stata bocciata dal referendum – tentando di realizzare un federalismo fiscale attraverso il Parlamento, praticamente chiedendo una maggiore autonomia, ma sempre nel solco della Costituzione. Le istituzioni o le avversi, e non vai da nessuna parte, oppure cerchi di andare al governo per poter realizzare come maggioranza o come opposizione quei cambiamenti.

F. M. Anche quando le coalizioni avevano i numeri si sono dimostrate in questi anni, sia nel centrodestra che nel centrosinistra, molto spesso conflittuali. Alla luce della sua esperienza come ministro cosa pensa a questo proposito? Ci sono stati momenti di difficoltà?

R. C. La conflittualità proviene dalla mancanza di chiarezza di intenti. In passato purtroppo si è sempre cercata una mediazione che non ha prodotto risultati per nessuno. Quindi la chiarezza dall'inizio è assolutamente determinante, altrimenti l'Italia diventa ingovernabile. Nelle cadute delle coalizioni, oltre

agli aspetti politici, io vedo degli aspetti di conflittualità che vi sono stati sia tra gli esponenti del centrodestra che del centro-sinistra: la vicenda Fini/Berlusconi, la caduta di Prodi e i governi che si sono susseguiti, D'Alema, Amato, ad esempio, erano questioni legate proprio a correnti o a persone che si facevano la guerra tra di loro.

F. M. Lei in qualità di ministro ha avuto difficoltà per via di queste conflittualità?

R. C. Purtroppo quando ho fatto la riforma della Carta costituzionale nel 2005 la mediazione con l'UDC è stata importante e pesante. Era una riforma con la cosiddetta "devolution", quindi fortemente federalista. Alleanza Nazionale invece aveva idee completamente diverse. La gestione dei rapporti nelle coalizioni è stata molto complicata, come è successo anche nel 2008 nonostante la mediazione di Letta, per via delle ambizioni dei vari ministri che magari pensavano di fare il premier o il presidente della Camera. Tutti questi elementi hanno pesato tantissimo.

F. M. In questi anni ci sono stati diversi tentativi di riforma costituzionale, di solito naufragati. Che idea si è fatto sulle cause di questi naufragi? Nonostante poi tutti dicano che bisogna riformare la Costituzione.

R. C. La Costituzione deve essere riformata non perché sia brutta, ma perché dal 1946 a oggi è cambiato il paese e sono cambiate le condizioni rispetto a quelle da cui era nata: uscivamo da una guerra mondiale, l'antifascismo doveva essere tradotto nella Costituzione, presupposti che non sembrano più di oggi. Quindi la Costituzione va aggiornata rispetto alle esigenze attuali. La devolution non era il male assoluto, avrebbe accelerato molto la possibilità di sviluppo del paese, l'ultima proposta di riforma invece era una cosa inguardabile, fuori dal mondo.

F. M. Nel 1996, dopo la rottura con Berlusconi, le istanze federaliste della Lega ebbero una sorta di radicalizzazione. Alla lunga quella scelta ha accelerato o rallentato il processo di autonomia delle Regioni?

R. C. La riforma del 2001 qualche forma di federalismo l'ha introdotta. Io credo che se non ci fosse stata la radicalizzazione del 1996 non si sarebbe arrivati a una maggioranza che non era la nostra e che ha portato avanti le istanze federaliste e le ha introdotte, ma poi mai applicate.

F. M. Quando nel 2007 nacque il PDL, la Lega come si pose? Considerando che era nato anche il PD, di fatto era diventata il partito più vecchio in Parlamento.

R. C. Non siamo stati proprio interessati al progetto. Se si spinge per l'identità territoriale dei popoli, perché per me anche il popolo veneto è un popolo come quello lombardo, diventa paradossale spingere sull'identità del territorio e legarsi come partito politico con una propria identità e mettersi dentro al PDL. Fini fece una scelta diversa, ha praticamente cancellato AN, ma io con Fini non avrei mai voluto avere nulla a che fare in termini di unicità di partito.

F. M. Più che per un'eventuale fusione, mi riferivo al fatto che avevate come alleato un attore più grande in termini di consenso. Questo elemento non vi dava preoccupazione o non vi spingeva a cambiare strategia e offerta?

R. C. No, perché sostanzialmente quelli che hanno sbagliato sono stati loro: FI ne è uscita ridimensionata e AN è stata chiusa.

F. M. Inizialmente la Lega arriva in Parlamento con una critica al governo centrale e ai territori del Mezzogiorno, accusati di dipendere dall'economia del Nord e, quindi, di vivere di assistenzialismo. Tuttavia nel corso della sua azione governativa negli anni che stiamo analizzando ha cambiato il percorso e i bersagli

polemici e critici, virando verso il problema dell'immigrazione. Secondo lei perché c'è stato questo mutamento?

R. C. Io scinderei le due cose perché sono due facce della stessa medaglia. Era un attacco rispetto a un malfunzionamento del Sud, rispetto a un'incapacità amministrativa che veniva dimostrata dai fatti. Genericamente e grossolanamente sparavi sul Centro e sul Sud. Oggi si è cambiato atteggiamento: Salvini sostiene di voler aiutare gli amministratori del Centro e del Sud cercando di portare loro la buona gestione che siamo in grado di produrre in Lombardia, in Veneto e in Liguria. In sostanza siamo passati da un rapporto di conflittualità a un rapporto di collaborazione e solidarietà rispetto a chi oggi è in difficoltà. Siamo disposti ad aiutare, ma il modello deve essere virtuoso e non basato sullo sperpero. La posizione che storicamente abbiamo adottato rispetto all'immigrazione non è cambiata.

F. M. Diversi anni fa alcune ricerche avevano messo in luce che buona parte dell'elettorato o di simpatizzanti della Lega fossero operai, che poi avevano nel luogo di lavoro la tessera del sindacato, anche della CGIL. Lei che idea si è fatto, può confermare questa teoria?

R. C. Assolutamente sì. Fino a oggi l'élite *radical chic* ha sempre storto il naso davanti alla Lega e invece noi siamo partiti dalle fasce più deboli, che poi in certi ambienti coincidono con l'operaio della CGIL piuttosto che con l'imprenditore di se stesso con la partita IVA.

F. M. A mio parere uno dei punti di forza della Lega è stata la sua capacità di radicamento, di servizio al territorio. Si è trovata in grande difficoltà quando è stata indebolita la leadership di Bossi e anche a causa delle varie inchieste. In quella fase il legame con il territorio lo avete visto più debole?

R. C. Penso che se la Lega è sopravvissuta lo abbia fatto proprio grazie a questa struttura territoriale. L'energia poteva sem-

brare anche eccessiva, ma era legata a una voglia di militanza della gente. E anche grazie a quella struttura siamo riusciti a resistere, altrimenti saremmo morti. Abbiamo affrontato delle elezioni amministrative e politiche nel marasma degli scandali ma siamo riusciti a resistere.

F. M. Mi sembra di capire da quello che lei ha detto che il rapporto con Berlusconi fosse difficoltoso su alcuni punti.

R. C. Il punto era il rapporto con Fini, per cui non c'era solo una posizione politica che non era coincidente. Quando abbiamo fatto il programma, abbiamo stabilito che la devolution si faceva e l'aveva accettato anche lui, però poi ha cominciato con i tira e molla sull'interesse nazionale. L'interesse nazionale era stato tolto dalla Costituzione e lui voleva rimetterlo perché c'era la possibilità che la gestione di sanità, istruzione, giudici di pace, polizia amministrativa venisse trasferita a livello delle Regioni. Io non credo che quelle fossero minacce per la tenuta del paese perché comunque erano previsti due articoli della Costituzione per cui qualora qualcuno avesse messo a rischio la tenuta economica e giuridica del paese si sarebbe sciolto il Consiglio oppure commissariata la Regione.

F. M. Il polo di centrodestra aveva trovato una convergenza su un'idea di paese da realizzare.

R. C. Sì, però se si vuole un'idea di paese liberista poi bisogna realizzarla, altrimenti l'elettorato ti lancia i pomodori in faccia. Il ruolo del sottosegretario alla presidenza Letta era tenere i rapporti con i poteri forti, con il mondo associativo, non bisognava disturbare troppo nessuno. Tuttavia se si vuole fare una rivoluzione certi poteri vanno disturbati. Altrimenti non si sta facendo niente. Se si fa una legge di stabilità non si può dire di voler sistemare i pensionati e poi si guarda invece ai grandi imprenditori e si schiacciano i piccoli. È necessario fare delle scelte. Ad accontentare tutti si scontenta tutti e non si accon-

tenta nessuno. In quel senso, lì si può parlare di bipolarismo, tu hai un'idea di mondo e io ne ho un'altra. Se ho il consenso del paese provo a realizzare la mia idea e dopo cinque anni il popolo mi giudicherà. Se tu invece cerchi di fare l'accordo del Nazareno a vita, non inteso come accordo tra partiti ma tra blocchi di società, non vai da nessuna parte.

F. M. Dal punto di vista storico questo ci aiuta perché definisce bene un periodo.

R. C. Si dice che dove non è arrivata la politica è arrivata la magistratura, dove non è arrivata la politica è arrivata la presidenza della Repubblica, che ha avuto un ruolo di iperattività sicuramente non previsto dalla Costituzione. Dove non è arrivata la presidenza della Repubblica è arrivata la Corte costituzionale. Cioè l'intervento del 2013 a cavallo con la sentenza 1/2014 è arrivato dopo decenni che la Corte si rifiutava di esaminare la materia elettorale in quanto materia del Parlamento. Con la motivazione del 2014 hanno messo una serie di paletti che anche il legislatore non può più scrivere una legge elettorale. Non solo ha cancellato una legge preesistente o parte di essa, ma ha messo dei paletti così stretti che non si può più scegliere il sistema elettorale perché l'ha già stabilito la Corte costituzionale. Oggi probabilmente ne darebbe una lettura diversa, ma ormai c'è.

F. M. Il problema che forse non si è mai risolto in questi anni riguarda il motivo per cui il bipolarismo nasceva su una crisi di forza della politica italiana che, anziché essere risolta, si è aggravata.

R. C. La fine della prima Repubblica doveva essere un evento di rivoluzione in un senso o nell'altro, la seconda Repubblica non è sostanzialmente mai esistita. È esistita in termini di leggi elettorali diverse. Abbiamo vissuto negli ultimi anni una prima Repubblica, da Monti in poi.

F. M. La definizione “seconda Repubblica” è un’etichetta giornalistica?

R. C. No è un qualcosa che non si è mai realizzato. Mentre nella prima Repubblica erano delle forze politiche a spostarsi per aggregare una maggioranza, magari spostandosi all’opposizione, negli ultimi anni abbiamo assistito alla transumanza del singolo, e questo è un dramma perché con strumenti elettorali che ti collocavano in una determinata coalizione, il singolo che passa dall’altra parte, i venti o trenta che passano dall’altra parte, rappresenta la vera crisi della politica. Il Partito socialista, piuttosto che i socialdemocratici potevano uscire e rientrare dopo due mesi, ma era una formazione politica che si spostava come conseguenza di una decisione politica. Oggi è il singolo che si sposta in base alla propria convenienza: valuta dove conviene andare, se magari riesce a prendere una Commissione, oppure va al gruppo misto per ottenere qualche centinaio di euro in più. Se la politica è diventata questo è un dramma.

La fine del bipolarismo

Intervista a Massimo D'Alema

Michele Prospero *La seconda Repubblica nasce e muore con il vincolo esterno che spezza le compatibilità sistemiche. Maastricht nel 1992 è forse lo spartiacque nella crisi del sistema dei partiti, e poi le politiche dell'austerità dopo la grande contrazione dal 2011 al 2013 sono la causa dell'usura del bipolarismo e della nascita del M5S. Come mai questa incidenza del vincolo esterno riesce a destrutturare per ben due volte il sistema politico italiano?*

Massimo D'Alema In tutta la storia italiana il nesso tra l'elemento internazionale e quello nazionale ha giocato un ruolo determinante: il contesto internazionale ha sempre condizionato in modo decisivo le scelte delle classi dirigenti e i processi che hanno investito il nostro paese. L'Italia ha un'identità nazionale debole e una storia unitaria relativamente recente; è stata a lungo divisa e occupata da potenze straniere e anche per questo tende a definirsi in relazione a un sistema di alleanze e di vincoli internazionali.

La premessa della nascita della cosiddetta “seconda Repubblica” sta nel venire meno di un vincolo esterno, vale a dire nella fine della guerra fredda e della contrapposizione dei blocchi che culmina nel 1989 nella caduta del muro di Berlino e nel disgregarsi dei regimi comunisti nell'Est europeo. Non è un caso che la crisi del sistema dei partiti tradizionali – travolti da Tangentopoli – si sviluppi proprio nel momento in cui cade la ragione di una pregiudiziale internazionale verso la sinistra e verso i partiti comunisti e si determinano le condizioni perché possa realizzarsi un sistema di alternanza delle classi dirigenti al governo del paese.

Intervista a cura di Michele Prospero, docente di Scienza politica e Filosofia del diritto all'Università di Roma “Sapienza”.

Il blocco del sistema politico italiano era un riflesso della situazione internazionale. Anche per questo, di fronte alla crisi che si apre all'inizio degli anni Novanta, si affermò l'idea che la modernizzazione del paese passasse attraverso una piena integrazione nell'Unione europea, l'accettazione delle regole di Maastricht e dei vincoli conseguenti. In una parte importante della classe dirigente italiana prevalse il timore che l'esclusione da una moneta unica europea avrebbe portato a una emarginazione del paese. Negli anni della guerra fredda il ruolo dell'Italia e le ragioni dell'attenzione verso il nostro paese da parte delle maggiori potenze era definito dalla singolarità della nostra posizione internazionale che, anche per il peso della Chiesa cattolica e persino per l'esistenza di un forte Partito comunista, facevano dell'Italia un paese di frontiera capace proprio per questo di attirare un'attenzione costante da parte degli Stati Uniti d'America. Nella nuova fase il timore di una emarginazione e la necessità di preservare il ruolo internazionale dell'Italia si identificarono nell'impegno affinché il nostro paese rimanesse a pieno titolo nel nucleo fondamentale dei paesi impegnati nell'integrazione europea. Non tutte le classi dirigenti erano schierate in questa direzione. Una parte del mondo economico e industriale aveva trovato negli aiuti di Stato e nella svalutazione competitiva della lira condizioni essenziali per garantire la competitività del paese e mantenere quindi una quota significativa nella divisione internazionale del lavoro. La prospettiva del venire meno di queste opportunità suscitò perplessità e resistenze.

La scelta europeista fu sostenuta in modo particolare da una parte del mondo politico e da una parte delle élite intellettuali e tecnocratiche. La convergenza avvenne in particolare tra gli eredi della sinistra – soprattutto comunista e democristiana – e il mondo della Banca d'Italia e delle grandi aziende pubbliche. Queste forze si avvicinarono in un'inedita coalizione che aveva però alle spalle un dialogo costante anche durante la prima Repubblica. Negli anni Novanta queste forze si unirono in una

vera e propria coalizione politica che prese poi il nome di Ulivo. Prodi era stato presidente dell'Iri, Ciampi governatore della Banca d'Italia, Andreatta e la sinistra democristiana erano fortemente legati a quei mondi; e poi c'erano gli eredi del PCI.

M. P. Nel corso degli anni Novanta assume un ruolo politico rilevante una istituzione di riserva come la Banca d'Italia e nel mondo della sinistra DC cresce una figura come quella di Andreatta, che impone una mutazione politica rispetto ai vecchi canoni del governo pubblico dell'economia. Da questo asse nasce una rivisitazione del rapporto tra spesa sociale e debito pubblico, tra Banca d'Italia e ministero del Tesoro, tra politica ed economia, e vengono gettate le coordinate per superare la vecchia economia mista. L'emergenza del debito pubblico che ruolo ha esercitato nella politica?

M. D'A. Il debito pubblico è cresciuto tra la fine degli anni Settanta e nel corso degli anni Ottanta. In parte ciò avvenne come effetto dell'espansione del welfare, che fu uno dei risultati della crescita dell'influenza comunista negli anni Settanta; la spesa aumentò senza essere sorretta da una adeguata fiscalità e una efficace lotta all'elusione e all'evasione (che erano parte di un patto non scritto tra la DC e i ceti medi). Nel corso degli anni Ottanta il debito fu alimentato da una politica di elargizione di mance e anche da fenomeni di corruzione – pensiamo ad esempio alla voragine nella ricostruzione dopo il terremoto dell'Irpinia – che crebbero in particolare nel periodo del patto di potere tra democristiani e socialisti. Se l'espansione del welfare ha avuto un valore sociale e ha aiutato la crescita del mercato interno, lo spreco e la corruzione sono meno giustificabili. Chi lega la crescita del debito pubblico al cosiddetto “consociativismo” dimentica gli anni Ottanta, come pure rimuove il fatto che la politica di solidarietà nazionale aveva introdotto anche elementi di rigore – la cosiddetta “austerità berlingueriana” – che poi caddero nel periodo dell'ottimismo e del rampantismo successivo.

La separazione tra Tesoro e Banca d'Italia rispondeva alla convinzione che l'indipendenza della Banca d'Italia dal potere politico potesse garantire all'istituto centrale un più efficace ruolo di controllo in particolare sul sistema bancario, che era fortemente condizionato dalla politica.

Per quanto riguarda la fase nuova apertasi nella prima metà degli anni Novanta, ritengo che i governi Amato, Ciampi e Dini prima e la parentesi avventurosa del primo governo Berlusconi dopo abbiano esercitato un ruolo nel complesso positivo, arginando il rischio di un collasso finanziario, creando con la riforma delle pensioni una maggiore sostenibilità dei conti pubblici e gettando le premesse per i governi dell'Ulivo. Una riflessione storiografica seria sul periodo durato oltre un ventennio, della cosiddetta "seconda Repubblica" richiede una periodizzazione. Anche l'andamento del debito pubblico sottolinea che vi sono state fasi diverse. Fino al 2001 l'Italia appare avviata sulla strada di un risanamento strutturale – certo in una congiuntura internazionale favorevole – senza sostenere, voglio sottolinearlo, un pesante prezzo in termini di riduzione del welfare e dei diritti sociali. Anzi, con i governi dell'Ulivo c'è una crescita della spesa per la sanità e per la scuola pubblica. Si può certo discutere della qualità delle riforme che furono fatte ma certamente l'investimento di risorse per il rinnovamento della scuola e per la difesa del Servizio sanitario nazionale fu assai significativo proprio perché avveniva in una fase di rigore finanziario. Il risanamento che portò il debito dal 121% al 101% del PIL avvenne senza produrre danni devastanti alla crescita e al welfare. La crescita si mantenne anche se a livelli non entusiasmanti e la coesione sociale non si sgretolò. La credibilità dei nuovi governi e la scelta europeista e a favore dell'euro ebbero un peso determinante per un risanamento che in particolare si avvale della caduta dei tassi di interesse. Noi arrivammo, per alcuni mesi, ad avere persino uno spread attivo sulla Germania e non c'è dubbio che nel crollo dei tassi di interesse pesò in modo determinante

un fattore politico e psicologico legato alla credibilità europea e alla classe dirigente; e in questo senso il ruolo svolto da Carlo Azeglio Ciampi fu certamente determinante. Insomma il periodo dei governi dell'Ulivo si concluse con un bilancio non negativo per il paese. Dopo il 2001 vi fu un cambiamento netto con l'avvento al potere della destra e anche con l'avventurismo della "finanza creativa". Ecco perché insisto che è necessario un giudizio articolato sul ventennio e sui risultati che ha prodotto.

M. P. Anche politologi come Franco Cazzola sostengono che il governo che ha adottato più politiche pubbliche di sinistra sia stato il governo D'Alema. Cita nel suo libro statistiche e indici di orientamento delle politiche pubbliche in senso sociale che mostrano che nel dato quantitativo quello è stato il governo con decisioni più di sinistra. Del resto, nel biennio 1998-99, oltre al debito, scese di due punti anche la disoccupazione.

M. D'A. Purtroppo abbiamo sofferto della persecuzione di ambienti intellettuali e mediatici molto più appassionati a che si "dicano cose di sinistra" piuttosto che non a farne. Voglio sottolineare un aspetto che considero, anche alla luce di ciò che è successo dopo, particolarmente importante in quell'esperienza di governo. Si tratta dell'impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno, che riuscì a far sì che il tasso di crescita dell'economia e dell'occupazione del Sud sia stato per alcuni anni superiore alla media nazionale. Nella politica meridionalista Ciampi fu un grande protagonista. Essa si articolò attraverso incentivi dall'alto per ricreare condizioni di vantaggio relativo per le imprese operanti nel Mezzogiorno dopo che questo era stato cancellato con l'eliminazione della fiscalizzazione degli oneri sociali; ciò avvenne attraverso il credito di imposta, cioè con un meccanismo automatico, non intermediato dal ceto politico. Ci fu poi la cosiddetta "programmazione dal basso" che chiamò la classe dirigente meridionale a rendersi protagonista attraverso l'elaborazione di progetti di sviluppo. Questa esperienza ebbe esiti

contraddittori, ma nel complesso aiutò molto a fare emergere una nuova classe dirigente meridionale. Penso all'esperienza di Bassolino a Napoli o di Bianco a Catania e di tanti altri. Insomma, nel complesso fu un periodo positivo per il paese anche dal punto di vista della lotta alle diseguaglianze e agli squilibri geografici storici. È vero che introducemmo anche misure di flessibilità del lavoro che, seppure ebbero un effetto positivo nel breve periodo, alla lunga contribuirono a produrre precarietà. Il processo di riforme rimase incompiuto anche perché il metodo del dialogo con le forze sociali, oltre a dare frutti positivi, comportò anche compromessi e rallentamenti.

Certamente è legittima la posizione di chi sottolinea la necessità di una riflessione critica sull'esperienza dei governi dell'Ulivo. Ritengo però che complessivamente quei governi abbiano rappresentato una stagione positiva per l'Italia.

Quando parlo dei governi dell'Ulivo voglio sottolineare la sostanziale continuità dell'ispirazione politica e della linea riformista dei governi Prodi, D'Alema e Amato. Il governo Prodi dovette compiere delle scelte difficili per portare l'Italia nell'euro, ma queste dettero ai governi successivi degli indiscutibili vantaggi. Considero ideologica e rancorosa la ricostruzione secondo cui l'esperienza dell'Ulivo finisce con il governo Prodi. Al di là delle vicende che hanno portato alla crisi di quel governo non si può dimenticare che Rifondazione Comunista, che in parte si distaccò dalla maggioranza, non aveva mai fatto parte dell'Ulivo e non ne costituiva quindi una componente essenziale. Né si può sostenere che l'apporto dei centristi abbia snaturato l'ispirazione dell'azione di governo. Nell'esperienza di quegli anni l'errore maggiore che è stato compiuto rimane la riforma del Titolo V della Costituzione. Una scelta effettuata nella fase conclusiva della legislatura sulla base del calcolo politico che questo avrebbe svuotato la Lega e favorito il centrosinistra senza calcolare adeguatamente le conseguenze che quella riforma avrebbe avuto per il paese e per il sistema delle istituzioni. Tanto più

che la riforma non era accompagnata da un rafforzamento delle istituzioni centrali. La stessa espansione della spesa pubblica negli anni successivi è derivata anche dal fatto che le Regioni sono diventate centri di spesa molto potenti e sostanzialmente non responsabili. È impressionante osservare come la spesa pubblica primaria al netto degli investimenti, che nel 2000 era il 43% del PIL, alla fine del governo Berlusconi era arrivata al 53% senza che questo avesse determinato alcun beneficio per i diritti sociali e per i grandi servizi pubblici.

M. P. Ho riletto di recente alcuni saggi dei primi anni Novanta pubblicati dalla rivista "il Mulino", nei quali Prodi ha cercato una fondazione della filosofia della privatizzazione. Mi ha colpito la critica che rivolge al sistema tedesco poco privatizzato e quasi destinato al collasso. La Germania ha grandi imprese pubbliche, controlla quelle private, affida ruoli strategici a importanti imprese in campi determinanti come la ricerca e l'innovazione. E secondo la lente di Prodi proprio nel sistema tedesco risiedeva il punto di sofferenza della economia europea nella nuova fase storica. Che bilancio si può fare delle privatizzazioni?

M. D'A. Anzitutto voglio ricordare che lo scioglimento dell'Iri e l'avvio delle privatizzazioni furono determinati da un vincolo esterno. La comunità europea ci obbligò a muoverci in quella direzione e l'accordo tra Andreatta e Van Miert segnò l'avvio di questo processo. Fu il governo Prodi a impostare le grandi privatizzazioni. Non credo che si possa dare un giudizio univoco sugli effetti che esse hanno avuto. Certamente lo Stato è stato privato di uno strumento importante di politica industriale e, in alcuni settori, si è determinato un indebolimento della struttura industriale del paese. In altri campi si è invece determinata una crescita dell'occupazione e un allargamento del mercato come ad esempio nel settore delle telecomunicazioni. Il problema vero è che le privatizzazioni italiane hanno dovuto fare i conti con un capitalismo privato debole e miope, incapace di una stra-

tegia dello sviluppo industriale al servizio del paese. Ricordo conversazioni private in cui Enrico Cuccia mi esprime gli stessi giudizi e le stesse preoccupazioni. In molti casi il capitalismo familiare italiano si è rivelato avido e privo di grandi ambizioni, mosso più dall'obiettivo di trasformare i monopoli pubblici in monopoli privati allo scopo di accumulare facili profitti che non dalla volontà di creare gruppi forti e in grado di competere sul mercato internazionale.

A questo si è accompagnato il fatto che la struttura finanziaria del paese, in parte, è ancora arretrata. L'assenza di investitori istituzionali (grandi fondi di investimento, fondi pensione) ha fatto sì che in molti casi asset importanti siano finiti nelle mani di gruppi ristretti con una visione a corto termine. La stessa vicenda Telecom è stata segnata da una situazione di questo genere. La privatizzazione si era realizzata in modo inadeguato: la famiglia Agnelli aveva preso il controllo della società acquistando una quota davvero esigua delle azioni e l'azienda era esposta al rischio che, nel mercato internazionale aperto, potesse essere esposta all'iniziativa di grandi gruppi stranieri. Tanto è vero che se si vuole fare una ricostruzione vera della vicenda bisogna considerare che l'unica alternativa in campo all'acquisto da parte di Colaninno era l'assorbimento dell'azienda italiana in Deutsche Telekom. Ricordo che nel vertice con Schröder a Bari il cancelliere tedesco mi parlò di un'ipotesi di accordo già negoziata a livello del management. In realtà in quel momento la società era già sotto Opa. Già, perché contrariamente a una delle varie leggende che circolano, io non ho venduto la Telecom a Colaninno. La Telecom era un'azienda privata quando fu acquistata da una regolare Opa. E di fronte a questa operazione non ci fu nessuna risposta sul piano del mercato, ma, secondo le peggiori abitudini del capitalismo italiano, pressioni sul governo affinché intervenisse per impedire al maggior offerente di comprare l'azienda, anche attraverso strumenti che, sulla base delle normative europee, erano, a mio giudizio,

di dubbia legittimità. Noi avremmo dovuto usare una sorta di *golden share*: per difendere che cosa? Per difendere il diritto di Umberto Agnelli di nominare l'amministratore delegato senza aver comprato l'azienda? Per difendere un management che nel frattempo l'aveva venduta ai tedeschi senza nemmeno informare il governo? Noi dichiarammo la neutralità del governo e il mercato decise. Colaninno aveva un progetto industriale valido anche se, purtroppo, la compagine era fragile e una parte di quegli scalatori aveva solo interessi speculativi e questo ebbe un peso negativo sugli sviluppi successivi. Ma certamente egli non aveva l'intenzione di fare un'operazione finanziaria, voleva sviluppare una grande impresa nazionale nel campo delle telecomunicazioni. Non ce la fece anche perché, essendo considerato un outsider dai gruppi dominanti del capitalismo italiano, non ebbe l'appoggio dei grandi player del mondo bancario e finanziario. Quello che dopo altri ebbero con meno merito. Quella vicenda non solo non ha nulla di oscuro ma fu al contrario l'esempio di una politica che non si intromette nel mondo degli affari anche perché guarda con speranza alla possibilità di un capitalismo più dinamico, meno bloccato e meno asfittico. Purtroppo non si sono fatti passi in avanti e anche per questo l'esito delle privatizzazioni è stato in parte deludente ed esse non hanno contribuito, come era negli auspici, in parte ideologici, della fase iniziale, a rendere più competitivo il nostro paese.

M. P. Il sistema politico della seconda Repubblica ha avuto una novità positiva: l'alternanza. A cominciare dal 1996. Dal punto di vista storico, Giuseppe Mammarella ha scritto che quell'alternanza, che maturò nelle elezioni del 1996, fu un successo personale di D'Alema, nel senso che il trionfo fu anzitutto il risultato di una strategia accorta dedicata alla disarticolazione del blocco avversario e alla costruzione della coalizione nel proprio campo. Come mai invece nell'immaginario collettivo lei è visto come il nemico giurato dell'Ulivo?

M. D'A. Bisogna considerare, per capire l'origine di questa interpretazione e di questa campagna, che sin dall'inizio l'esperienza dell'Ulivo è stata segnata da una sostanziale ambiguità. Se da una parte l'Ulivo nacque anche come alleanza tra partiti e culture politiche diverse, dall'altra esso fu considerato come un movimento di tipo nuovo che avrebbe dovuto portare a un superamento dei partiti e delle culture politiche di cui erano manifestazione. Vi era in questo certamente l'espressione, nel campo del centrosinistra, di quella visione presidenzialistica del sistema politico, di quella idea di una democrazia non più mediata dai partiti, di quella ideologia della società civile *versus* partitocrazia che ha caratterizzato tutta la crisi italiana dopo la fine della prima Repubblica. Bisogna dire che alla fine questa cultura ha prevalso trovando nel Movimento 5 Stelle la sua espressione più compiuta. Per lungo tempo sono stato considerato come una figura emblematica di quella concezione ritenuta vecchia della politica che doveva essere sconfitta. In più non c'è dubbio che nell'ostilità di un certo mondo intellettuale e di una parte significativa dell'informazione ha pesato anche una sostanziale diffidenza verso la tradizione comunista e il fastidio dei gruppi economici dominanti nei confronti di una politica che pretendesse di essere autonoma dai loro interessi e dalle loro direttive. L'anticomunismo in Italia è stato più pervicace del comunismo e ha continuato a operare come motivo di discriminazione e ad alimentare la tendenza alla discriminazione e a una narrazione negativa. Da tale visione ideologica è derivata anche una lettura fantasiosa dei processi politici e dei rapporti di forza nella società italiana.

Questo fu l'aspetto fondamentale e reale del confronto che ci fu nel seminario di Gargonza. Lì fu evocata l'idea che il centrosinistra avesse vinto le elezioni come espressione di una spinta innovatrice della società civile che doveva trovare compimento in uno scioglimento dei partiti nell'Ulivo. In realtà l'Ulivo non avrebbe mai vinto le elezioni del 1996 senza una operazione po-

litica che fu molto complessa e coraggiosa. Innanzitutto perché consentì, attraverso un accordo di desistenza con Rifondazione Comunista e la costruzione di un soggetto politico moderato intorno a Lamberto Dini, di raccogliere un rilevante consenso ben oltre i confini del nuovo soggetto politico. Nello stesso tempo fu assolutamente determinante l'iniziativa politica verso la Lega Nord condotta con grande determinazione e persino con spregiudicatezza.

La Lega Nord era un movimento nascente in cui si manifestavano elementi certamente di tipo reazionario, ma anche una legittima protesta popolare contro il centralismo e la burocrazia. Noi cogliemmo il fatto che c'era una sofferenza nel popolo leghista rispetto al rapporto con Berlusconi e con l'estrema destra nazionalista e postfascista. D'altro canto la prima frattura tra la Lega e il centrodestra si era manifestata con la partecipazione del gruppo dirigente leghista con Umberto Bossi al corteo del 25 aprile a Milano subito all'indomani della vittoria elettorale nel 1994. Svilupparammo una strategia dell'attenzione lavorando sulle contraddizioni nel campo dei vincitori, portando alla caduta del governo Berlusconi e alla convergenza con la Lega nel sostegno al governo Dini. Questo condusse alla fine alla decisione della Lega di presentarsi in modo autonomo alle elezioni, introducendo così una fatale frattura nel raggruppamento del centrodestra. Se dunque vincemmo le elezioni del 1996 fu non solo per la forza di attrazione del progetto dell'Ulivo, ma anche come effetto di questa complessa operazione politica. La società italiana aveva dato a Berlusconi, Fini e Bossi quasi il 54% dei voti. Altro che vittoria della società civile! Dissi questo non per ricordare la forza dei numeri (cosa che di per sé è già abbastanza impopolare per una certa intellettualità italiana) ma per cercare di invitare una platea decisamente fantasiosa a ragionare seriamente sulla natura della borghesia italiana e sulla realtà dei rapporti di forza profondamente radicati nella storia nazionale. E soprattutto per cercare di spiegare che la deriva a

una sorta di “americanizzazione debole” della politica italiana, il processo di destrutturazione del sistema politico, l’emergere di partiti personali e di una logica presidenzialistica avrebbero portato inesorabilmente a una sconfitta e all’emarginazione del centrosinistra; oltre a essere un grave danno alla democrazia italiana.

Il grande bipolarismo europeo è stato incardinato su culture politiche e su soggetti forti. Non è un caso che la crisi di quei soggetti abbia determinato anche una crisi del bipolarismo. Ma persino negli Stati Uniti dietro il confronto presidenziale vi sono campi di forze organizzate e interessi costituiti, non c’è una mitica società civile. La grande industria militare e del petrolio sostiene i repubblicani, la Silicon Valley e l’industria più innovativa i democratici. Poi ci sono i sindacati e un’articolazione di forme organizzate di partecipazione dei cittadini. Insomma, i due grandi partiti rappresentano campi di forze che si confrontano e così strutturano il bipolarismo americano. Per questo ho parlato di “americanismo debole” o di serie B nel nostro paese; basta pensare al modo caotico in cui abbiamo concepito le nostre primarie che, al contrario, come è noto, negli Stati Uniti avvengono sulla base di elenchi certificati di aventi diritto e non in modo disordinato e privo di garanzie. Il prevalere di questa cultura antipolitica e antipartitica che è stata potentemente sostenuta da interessi economici e da grandi mezzi di informazione ha indebolito il centrosinistra. Nel centrodestra Berlusconi ha dato all’antipolitica un ordine e mezzi finanziari. A sinistra invece c’è stata una prolungata guerriglia tra plebiscitarismo e forti tradizioni politiche che hanno resistito sino a quando, con l’avvento del Partito Democratico, non sono state travolte, con l’effetto di produrre alla fine il renzismo e l’estinzione del centrosinistra.

M. P. Si può dire che Berlusconi, in un certo senso, sia figlio della cultura politica che Scalfari e “la Repubblica” hanno gettato

nei primi anni Novanta, quella che scagliava società civile contro partitocrazia? Tra libri come quello di Sebastiano Messina contro la “nomenclatura” e l’ascesa del partito azienda c’è un qualche rapporto? E d’altra parte si può azzardare l’ipotesi che la rivolta di Grillo sia anche figlia culturale di Mieli e della battaglia del “Corriere della Sera” contro la politica, la casta? Perché i poteri forti producono queste operazioni egemoniche nel segno dell’antipolitica?

M. D’A. Berlusconi ha saputo cogliere nel modo più intelligente questa cultura debole della contrapposizione tra società civile e sistema politico e trasformarla in una politica forte. Non dimentichiamoci che prima di diventare nemico dei magistrati egli cavalcò l’onda di Mani Pulite, intuendo nella destrutturazione del sistema politico la premessa del possibile avvento di un partito personale, di un partito della borghesia, di un partito, si potrebbe dire, della società civile – quella vera non quella immaginata da certi intellettuali. Quindi non c’è dubbio che Berlusconi abbia saputo volgere a suo vantaggio proprio quella visione del rapporto tra società e politica e quel moralismo antipolitico che una parte della sinistra aveva alimentato. Anche questo fece parte della riflessione critica dopo la sconfitta del 1994 che portò a una svolta della politica del maggior partito della sinistra.

Bisogna riconoscere che la campagna qualunquista contro la casta e contro i partiti ha una storia antica e radici profonde nella società italiana. Fu una campagna di questo genere ad aprire la strada al fascismo. Così come è evidente che la martellante campagna antiparlamentare condotta dalla grande stampa di informazione ha enormemente favorito l’avvento del Movimento 5 Stelle. Come spesso è accaduto la borghesia italiana ha evocato dei mostri che poi non è stata più in grado di governare. Ancora in questi ultimi anni hanno sostenuto il grillismo a bassa intensità rappresentato da Renzi e dalla sua politica della rottamazione, senza rendersi conto che una volta evocato il mo-

stro del qualunquismo, dell'antipolitica e del populismo diventa molto difficile dominarlo e limitarne gli effetti. In qualche modo questo era accaduto anche con il fascismo, fortunatamente con alcune importanti differenze. E tuttavia, quando si sente riecheggiare la cultura "dell'Aula sorda e grigia", il disprezzo e la delegittimazione nei confronti di chi ha la responsabilità di rappresentare e guidare il paese e quando, soprattutto, questo linguaggio diventa il linguaggio dei grandi mezzi di informazione, si apre la strada all'avventura. Ora ci siamo.

M. P. In tutte le grandi democrazie vediamo una caduta qualitativa delle classi dirigenti, in America domina il presidente con i capelli arancioni, in Francia compare l'operazione Macron, la stessa socialdemocrazia tedesca ha contrapposto alla Merkel un personaggio non particolarmente in grado di competere. In Italia il crollo della classe politica ha portato alla leadership imprenditori, comici, rottamatori. Tutte figure che innalzano l'estraneità alla politica come valore e che condividono la stessa struttura comunicativa della politica ridotta a battuta, a tweet. Come si esce da questa caduta nel comico o banalizzazione della complessità dell'analisi politica?

M. D'A. Bisogna avere la pazienza di un progetto di medio e lungo periodo; non vedo una prospettiva di rinascita né semplice né veloce. La politica si è progressivamente impoverita anche per il disprezzo pubblico da cui è stata investita. Ciò ha comportato che la parte migliore delle generazioni si è indirizzata verso altro, salvo poche eccezioni. Nel nostro paese si è aggiunto un ulteriore elemento importante e cioè che una parte considerevole dell'élite giovanile se ne va all'estero: rifiuta non solo la politica ma proprio l'Italia, rivolgendosi a paesi meglio organizzati, più aperti e dinamici, in grado di valorizzare il talento. L'effetto è un impoverimento grave che richiederà un grande impegno di ricerca, elaborazione culturale e ricostruzione organizzativa.

Andiamo verso un esito fallimentare del bipolarismo, passeremo attraverso prove difficili anche per l'insuccesso di tutti i tentativi di razionalizzazione istituzionale; naufragati perché sono state operazioni di pura ingegneria e di segno autoritario, prive di qualsiasi contenuto e programma di rinascita del paese. Il fallimento di ogni razionalizzazione in chiave presidenzialista ha favorito una destrutturazione drammatica del sistema politico. A questo bisogna aggiungere che l'idea di una democrazia dell'alternanza in chiave europea è stata enormemente indebolita dalla crisi della democrazia europea, dal progressivo distacco di un'Europa tecnocratica dai bisogni, dalle attese e dai sentimenti della maggioranza dei cittadini europei. Questo ha finito per danneggiare sia il centrosinistra che Berlusconi, cioè i rappresentanti in Italia delle due grandi famiglie politiche dell'Europa.

Anche per questo l'opera di ricostruzione ha bisogno di un impegno culturale, di analisi e di proposta di grande respiro. C'è, fortunatamente, nella nuova generazione, o almeno in parte di essa, un certo bisogno di tornare a capire il mondo, una domanda di politica e di formazione politica. Da questo punto di vista i ventenni sono più interessati dei quarantenni e nel dialogo con tale generazione può nascere una nuova prospettiva. La cultura della rottamazione non riguardava le persone ma le culture politiche, l'idea di una definitiva liquidazione di quel patrimonio di idee e di valori che noi avevamo cercato di portare nella seconda Repubblica con lo sforzo di incardinare la politica di quella fase nella tradizione democratica del paese. La politica della rottamazione ha puntato a spezzare questo legame, non solo nei confronti della storia della sinistra ma anche verso la tradizione del cattolicesimo democratico. Ma questa operazione ha portato a una disastrosa sconfitta. Da qui bisogna ripartire, con le forze che sono disponibili. Non sarà un processo facile perché si tratta di una operazione politica che non può marciare al ritmo della cronaca, ha bisogno di tempo e di respiro. Bisogna,

come si diceva una volta, che le masse facciano un'esperienza, è inevitabile che sia così. Un processo di rigenerazione passa attraverso il consumarsi di questa fase; inevitabilmente il paese dovrà misurare gli effetti del processo di degrado della vita politica. Ma poi, sono fiducioso, riprenderemo il cammino.

Dentro e fuori le istituzioni

Intervista a Irene Pivetti

Francesco Marchianò *Lei è diventata presidente della Camera dei deputati nel 1994 con il primo Parlamento eletto con il sistema maggioritario introdotto dal Mattarellum, e la sua nomina è avvenuta rompendo una convenzione, quella di riservare la terza carica dello Stato all'opposizione, che durava da trent'anni circa. Da allora questa prassi non ha più avuto luogo, qualunque maggioranza si è scelta il suo presidente della Camera. Lei come valuta gli effetti di questa tendenza sulla presidenza?*

Irene Pivetti Credo che con il sistema maggioritario si sia cambiato completamente scenario e che la scelta di eleggere un presidente della propria parte fu figlia di quel cambiamento, per lo spirito con il quale l'Italia ha vissuto il passaggio al maggioritario, al tentativo di bipolarismo e all'introduzione dei collegi uninominali (bisogna ricordare che nel nostro paese il passaggio al maggioritario e all'uninominalità avvenne contestualmente). Questa nostra scelta ha cambiato drasticamente l'approccio delle forze politiche alla cosa pubblica.

Il maggioritario è tecnicamente un sistema proporzionale con lo sbarramento in quanto determina un premio di maggioranza. Mentre nel proporzionale quasi perfetto, nel quale si è parte di un tutto, per definizione la ragione di esistere del singolo dipende dalla capacità di comporre il proprio interesse con quello degli altri, nel maggioritario con prevalenza di collegi uninominali uno è il vincitore e l'altro aspetta il suo turno. Solo successivamente sono arrivate le modifiche del regolamento degli organi costituzionali, il tema introdotto delle quote della minoranza per

Intervista a cura di Francesco Marchianò, docente di Sistemi politici comparati all'Università di Roma "Sapienza", dove svolge attività di ricerca nel Dipartimento Coris.

la presentazione delle interrogazioni e delle proposte di legge, tipicamente anglosassoni, che tra l'altro con il sistema italiano non hanno niente a che fare. Quindi il senso della legittimazione proveniente dal voto era nettamente diverso: così, invece, non si è più legittimati a essere guida di un paese all'interno del quale vi sono molteplici voci, si è legittimati a prendere soprattutto le proprie responsabilità e a pagare per gli sbagli commessi. Sono sempre stata una proporzionalista, ma in quell'occasione giocavo come tutti la partita del maggioritario.

In Italia in quegli anni abbiamo giocato altre due partite insieme a quella del maggioritario e dell'uninominale: quella di Mani Pulite e quella dell'autonomia. C'era stato Segni con l'assetto istituzionale, Di Pietro con quella che si credeva essere la rivoluzione, subito dopo smentita dalla Corte dei Conti che sosteneva che il giro di tangenti non fosse diminuito, ma solo diventato più complesso, e poi c'era la Lega Nord che introduceva il tema dell'autonomia. Veniva messo in discussione profondamente l'assetto delle istituzioni. In quel quadro aveva senso che chiunque avesse vinto si scegliesse il proprio presidente della Camera, conseguenza non soltanto dell'elezione solo di una parte, ma anche di questo drastico cambio di scenario "mirabilmente" riassunto da Cesare Previti con quello che era il simpatico motto di quella legislatura: "non faremo prigionieri".

In quel clima il livello di conflitto era altissimo. Inoltre, essendo moltissimi eletti espressione della società civile, vi erano numerosi dilettanti allo sbaraglio. Io ero quasi una veterana con una legislatura di due anni alle spalle. Una legislatura anomala quella in cui ho esercitato la presidenza, che fu molto conflittuale, così come lo fu quella di Napolitano presidente della Camera, in cui si riuniva tutti i giorni la Giunta per le autorizzazioni a procedere (gestita da Anna Finocchiaro) in Aula e non solo in Commissione. In altre parole l'esperienza istituzionale da cui provenivo era stata anch'essa conflittuale, i parlamentari anziani eletti avevano il mio stesso background e quindi il tasso

di scontro era molto elevato. Ciò ha determinato alcuni effetti – parlo di quelli che ho visto più da vicino – sui tre massimi organi costituzionali: Camera, Senato e presidenza della Repubblica. Mettendo da parte per un istante la presidenza della Repubblica, che poteva contare su un effetto cuscinetto rappresentato dai presidenti delle due Camere, i presidenti delle due assemblee parlamentari di colpo sono entrati in crisi di ruolo, perché nel proporzionale sono composizione degli interessi, *super partes* per definizione, tutelati da questo. Venivano inoltre anche eletti dall'opposizione, ma oso dire che se al posto di Nilde Iotti fosse stato eletto Fanfani non sarebbe cambiato niente, perché era assolutamente condiviso dal contesto che sarebbe stato lì per tutelare tutti.

All'opposto vi sono i sistemi maggioritari di stampo anglosassone. In questo caso si ha la desistenza per garantire l'imparzialità del presidente, dove chi è eletto dalla maggioranza sarà imparziale perché non si dovrà misurare con l'elettorato almeno per un turno, oppure, come negli Stati Uniti, il presidente del Congresso non ha il dovere di essere imparziale perché è espressione di una maggioranza, e anzi guida da dentro le istituzioni la sua maggioranza, ed è parte integrante della maggioranza del Congresso che potrebbe non essere quella del presidente federale. Ora, l'Italia non aveva nessuno di questi due argini. Ereditava un armamentario da proporzionale, però affrontava una situazione fortemente conflittuale. Il risultato è che alcuni presidenti della Camera – io e Bertinotti ad esempio – sono stati autenticamente imparziali e istituzionali e hanno anche pagato un prezzo politico importante (nella logica del conflitto maggioritario, c'è stato un momento in cui il PDS mi adorava, ed era un abbraccio imbarazzante perché non era quello che avrei voluto; talvolta mi è capitato anche di ritrovarmi in risse selvagge con i parlamentari della mia stessa parte politica pur di tenere il punto). Altri, invece, hanno interpretato un ruolo diverso e hanno vissuto la funzione di presidente di

assemblea con quella vocazione di parte che è tipica del sistema maggioritario.

Il paese reale esiste anche dentro le istituzioni, non solo fuori. In questo caso il paese reale si è imposto ben prima delle modifiche costituzionali, alcune delle quali ancora non ci sono state. La maggioranza con la quale sono stata eletta è un dettaglio di tale quadro, della grande partita che si è giocata tra questi due sistemi. Il bipolarismo è ancora un altro punto di vista sulla questione, perché, bisogna sottolinearlo, il maggioritario è una cosa, l'uninomiale è un'altra e il bipolarismo è un'altra ancora. Un paese – e io credo che forse finalmente ce ne stiamo rendendo conto – può essere serenamente bipolare non avendo un sistema elettorale né maggioritario né uninominale. Il problema non sta nel numero dei concorrenti alle elezioni, ma nella sproporzione tra la legittima individualità e la coerenza. Volendo ricorrere a un paragone dovremmo pensare al Rinascimento, il momento in cui il nostro paese aveva più corti in assoluto però esisteva l'Italia, ed esisteva già prima dell'Impero Romano. Dire che l'Italia è una espressione geografica, secondo me, non è disdicevole. Che poi per forza dovesse essere anche un'espressione politica e successivamente addirittura una realtà statale questo è tutto da vedere. È soltanto un paragone per chiarire che l'importante è che tutti abbiano il senso dello Stato e che sappiano mettere il bene collettivo davanti al proprio. D'altra parte la DC era un arcipelago di correnti, ma andava bene così. Nel PCI forse il conflitto era più interno. C'erano due grandi poli aggregatori, e il pentapartito si poteva considerare un partito solo. Cambiavano i nomi, ma l'impianto fondamentale della politica era stabile come quello giapponese. Da lì c'è stata una rottura, una grande apertura di gioco, che però non si è chiusa, perché è mancata completamente una visione strategica su queste dinamiche. E ci siamo un po' persi a bisticciare con una polarizzazione su pro e contro Berlusconi, che non era il tema. Il tema doveva essere il tipo d'Italia da promuovere.

F. M. Dopo pochi mesi dall'insediamento si è trovata in una situazione quasi rovesciata, un ritorno al passato: ossia la necessità di gestire una crisi politica che ha poi portato a un governo del presidente e alle larghe intese. Una crisi politica nella quale per la prima volta il governo che era stato sfiduciato non riconosceva questo istituto, ritenendosi legittimato dal voto popolare e non dalla fiducia delle Camere. Coma ha gestito quella fase?

I. P. La scelta elettorale identificava il passaggio come una sanzione assoluta e definitiva e faceva sì che valesse di più l'elezione di secondo grado, che invece la Costituzione prevede per la formazione del governo (tant'è che poi tecnicamente è stato il presidente della Repubblica ad aver indicato Berlusconi senza essere obbligato in questo dalla legge elettorale). Per spiegare come ho gestito la situazione è utile chiarire come la stessa è stata gestita dalla Lega Nord, perché Bossi nel momento in cui ha deciso di togliere la fiducia a Berlusconi, sul pacchetto delle pensioni, sentì il bisogno non soltanto di dichiararlo e farlo votare nell'assemblea del gruppo parlamentare, ma di ottenere una prova scritta della decisione da parte dei parlamentari, anticipando di oltre vent'anni il tipo di adesione da setta, da gruppo fideistico, che hanno oggi i 5 Stelle. La Lega usava questo metodo per costringere i suoi parlamentari a prendere un impegno non solo dentro le istituzioni ma anche fuori dal Parlamento e per dare prova di fiducia al leader, che non era il capogruppo alla Camera o al Senato, ma il segretario del partito. Tale scelta portava la crisi parlamentare fuori dal Parlamento.

Mi ritrovai a vivere un duplice ruolo: da una parte ero espressione della Lega, dall'altra ero un filtro attraverso le istituzioni. Ebbi più di un incontro con Scalfaro, la maggior parte riservati di cui non è stata data notizia all'esterno, proprio perché si ragionava su una composizione della maggioranza il meno traumatica possibile. Sebbene coinvolta per ragioni partitiche, ho sempre esercitato al 100% il mio ruolo istituzionale. Anche se non è scritto, ma è implicito nella nostra Costituzione, i pre-

sidenti delle due Camere sono come consiglieri del presidente della Repubblica, che li convoca formalmente per primi quando c'è la nomina del presidente del Consiglio. Scalfaro, in particolare, fece di questa consuetudine un'istituzione; gli piaceva far sapere al pubblico che dava importanza al ruolo di consigliere che è esplicitato solo nel momento delle consultazioni per la nomina del capo del governo. In tale veste sono andata da Scalfaro più volte per ragionare sui possibili candidati che raccogliessero il testimone ma che allo stesso tempo non destabilizzasse ancora il paese. La scelta cadde su Dini, dopo una serie di passaggi di cui sarebbe interessante dare conto perché gettano una luce particolare su alcune persone, perché era ministro del Tesoro con Berlusconi e quindi determinava una continuità con il governo. Erano state fatte alcune proposte più dirompenti, altre più neutre.

F. M. Le devo chiedere qualche retroscena in più, utile per una ricostruzione storica approfondita.

I. P. La vera scelta neutra che poteva mettere tutti d'accordo e che suonava molto meno polemica di quella di Lamberto Dini – scelta ruffiana, anche se di grande livello, in quanto egli era ministro di Berlusconi – era un governo tecnico, non diverso da quello di Ciampi che aveva pacificato la prima Repubblica, presieduto da Mario Monti. A lui fu fatta la proposta formale di formare il governo e io mi recai a Milano per parlargliene personalmente. All'epoca faceva il Commissario europeo e il professore universitario e mi rispose: «io sto benissimo dove sto». Trovai quella risposta imperdonabile perché stava a significare la totale indifferenza di fronte a un paese che chiedeva aiuto. In questo vedo una forte differenza con Berlusconi, che in tutta la sua sfacciata ricchezza è rimasto comunque un uomo di popolo; altri invece hanno agito pensando al proprio interesse. E, infatti, più tardi, Monti, prima di accettare di fare il governo, si è fatto nominare senatore a vita.

Lamberto Dini, al contrario, accettò l'incarico, e anche per questo ho sviluppato una grandissima stima verso di lui: gli riconosco di aver avuto senso dello Stato. Non era una posizione comoda la sua e non veniva certo dalla militanza. Insomma, si potrebbe scrivere un libro solo su quel passaggio. Sono entrate in gioco tante visioni dello Stato, ed era bello perché confliggevano, rispecchiavano lo scontro tra il vecchio e il nuovo. Monti, secondo me, incarnava una illegittima vecchia visione dello Stato, a cui attingere per nutrirsi e stare bene senza rischi. Era uno dei modi di vivere della prima Repubblica. Io apprezzo molto di più quelli che ci mettono la faccia.

Io l'ho vissuta così: prendendomi la responsabilità di consegnare questa azione incostituzionale di fatto, cioè l'atto di violenza che il segretario di partito aveva fatto ai suoi parlamentari. È stata la prima volta che si è imposto il vincolo di mandato, che è una gravissima lesione costituzionale. Quindi non mi sto sottraendo alla responsabilità di essere stata molto di parte in quel momento, ma allo stesso tempo sono stata anche un'altra cosa, cioè la figura di consigliere del presidente della Repubblica al fine di trovare una soluzione. Sono stata anche latrice dell'altro messaggio a Monti, per cercare una via istituzionale secondo i canoni della prima Repubblica, perché la scelta di Monti era l'equivalente della scelta di Ciampi.

F. M. Mi rendo conto che il tempo della sua presidenza è stato breve, tutto sommato ancora più breve lo è stato quello del primo governo "maggioritario". Ha notato differenze tra il governo Berlusconi e quello Dini, ha dovuto magari gestire qualcosa di più?

I. P. È stato breve ma molto intenso. La grande differenza era data dalla personalità del presidente del Consiglio: Berlusconi era il leader conquistatore, Dini invece era il leader istituzionale e rappresentava il primo tentativo istituzionale della seconda Repubblica, con un ministro del governo precedente (il ministro del Tesoro è sempre la figura più amorfa dell'intero gover-

no). Oggi potremmo dire che era più “Gentiloni che Berlusconi” anche se, *obtorto collo*, i “leader istituzionali” sono figure preziosissime per la tenuta democratica. Se la democrazia fosse sempre affidata a leader caldi il paese sarebbe in crisi permanente, ci vuole ogni tanto qualcuno che faccia accelerate e poi un giusto tempo di decantazione per fare le cose. Dini in questo senso è stato un toccasana, perché ha permesso di implementare una serie di riforme, di rendere abitudine dei cambiamenti dirompenti e di dimostrare che il maggioritario poteva essere gestito non solo dal grande leader ma anche da un “grande gestore”. Si è percepito maggior rispetto degli orari e delle regole interne, si è dimostrato che l’Italia era perfettamente in grado di funzionare democraticamente anche in assenza di tutto quel tessuto di garanzie reciproche che era dato dal sistema proporzionale. Il governo Dini è stato la prima conferma che tale sistema era possibile. Nel corso degli anni si sono formati governi di leader diversi che non hanno fatto altro che applicare questi due modelli che si sono visti negli anni 1994-96.

L’altra grande differenza era nell’atteggiamento dell’opposizione: un’opposizione che trovava le composizioni al proprio interno e teneva in piedi il governo. A questo proposito è utile ricordare che Dini avrebbe voluto presentarsi in Aula dicendo di voler portare a compimento gli obiettivi prefissati e poi di voler andare alle elezioni ma Bertinotti gli fece presente che il suo gruppo non avrebbe potuto votarlo con questa unica rassicurazione. Chiaramente ci deve essere stato un lavoro della sinistra che avrà trovato un compromesso per accontentarlo. Il risultato fu che Dini in Aula disse che a marzo saremmo *certamente* andati a elezioni. Avevano aggiunto un avverbio. Era un metodo di risoluzione dei conflitti da prima Repubblica, e lo dico in senso positivo. Io ho un conflitto redimibile, tengo aperta la parentesi finché non avrò trovato un accordo, ma non è detto che debba essere pubblico. Che l’accordo sia stato raggiunto è un dettaglio assolutamente formale, che non cambia niente nella

sostanza. In questo atteggiamento vi è il genio italiano. Lo dico con affetto e con orgoglio: non a caso sui tavoli di crisi internazionali siamo i più grandi operatori di *peacekeeping* del mondo. Io intravedo in tale vicenda la nostra vocazione alla mediazione estrema. Il governo Dini è stato di fatto granitico, e non correva alcun rischio per questa intesa che si era trovata fuori dal tavolo istituzionale.

Il corollario secondario riguarda esclusivamente i fatti della Camera dei deputati: prima di diventare presidente non conoscevo la Camera dal punto di vista tecnico. Dopo il mio insediamento, andai a visitare i vari servizi uno dopo l'altro (erano 19) e iniziai a ragionare da gestore sull'ottimizzazione dell'organismo. C'è tutta una dimensione enorme della Camera come azienda che non è priva di effetti anche all'esterno. Feci partire il risanamento del bilancio, con un risparmio del 10% ogni anno, che è stato molto importante. Abbiamo portato gli appalti negli affidamenti diretti, abbiamo rivisto i concorsi interni e tra i 110 ricorsi amministrativi pendenti vi era una mega azione sindacale che durava da undici anni e che durante la prima Repubblica nessuno aveva avuto il coraggio di toccare perché scombinava troppi equilibri; invece io mi presi la libertà di intervenire. Quindi feci riunire un tribunale amministrativo interno e li respingemmo tutti, persino a Camere sciolte, perché anche in quel caso si può comunque fare l'ordinaria amministrazione. Mi permetto di dire che questa cosa non è priva di effetti perché era un dettaglio che avrebbe portato all'esplosione del bilancio delle Camere invece che a un risparmio e per l'effetto di leadership trainante che hanno le amministrazioni degli organi costituzionali avrebbe fatto esplodere i conti della pubblica amministrazione. Insomma in quella fragilità si scatenava un effetto a valanga pericoloso. Abbiamo fatto come il bambino che mette il dito nella crepa prima che si rompa, ma ci abbiamo messo il nostro di dito, non quello di un altro e non è stato comodo neanche quello. Nella seconda parte del mio incarico, proprio perché

eravamo sul finire della legislatura, ho dovuto sistemare alcune questioni lasciate in sospeso.

F. M. Nel 1994 c'è stato un incredibile turnover parlamentare, c'era un grande ricambio soprattutto con persone che non avevano esperienza politica né istituzionale. Come ha gestito questo aspetto?

I. P. Ci sembrava già una situazione disperata rispetto a oggi, però era un lusso perché erano ancora viventi una serie di persone, erano comunque rimasti, se non nell'apparato dello Stato, nelle segreterie dei partiti e che un po' di quell'abc lo conoscevano. È stato complicato. Molta gente per bene in tutto il Parlamento, sia a destra che a sinistra, si è messa a studiare per acquisire un background, altri invece non l'hanno fatto e hanno interagito negativamente con la democrazia mediatica. Era nato "Porta a Porta" – ora non voglio dare la colpa a Bruno Vespa – la trasmissione televisiva che fece esplodere la comunicazione politica, prima caratterizzata da una tribuna politica ingessata, trasformandola nell'era del battutismo, in cui veniva premiata la carriera politica di sonori ignoranti. Non soltanto in quel contesto era più difficile far capire che vi erano delle regole di buona creanza che sono i prodromi della democrazia, ma più eri "cafonazzo" più eri premiato anche politicamente, perché a quel punto il segretario del partito ti ricandidava perché portavi i voti. Si era innescato un meccanismo perverso che ha avuto ripercussioni profondamente negative sulle quali ho delle colpe anch'io in quanto figlia di quel tempo. Una volta andai in Trentino e in un'intervista a margine di un'iniziativa, con un eccesso di superficialità, parlai come quando ero soltanto parlamentare e me la presi con i privilegi dei componenti delle due assemblee, espressioni che assolutamente un presidente della Camera non può usare, o meglio lo può fare ma solo in modo costruttivo, perché quello che volevo dire era «dobbiamo far sì che queste spese non siano privilegi, ma dei necessari strumen-

ti per fare bene il nostro lavoro». Da quando non faccio più politica ho la tessera dell'Atac e giro con i mezzi, però chi fa politica ha altre esigenze e tempi diversi. Avrei dovuto usare maggior prudenza nel dire questo, quella superficialità ha contribuito per la sua parte a creare confusione nella testa delle persone. Era giusto che il palazzo non fosse più una rocca e divenisse un luogo aperto, ma doveva essere aperto con decoro. Per questo ho promosso alcune iniziative come l'apertura al pubblico di Montecitorio, che non voleva essere una carnevalata ma aveva un senso istituzionale. I cittadini venivano a visitare l'arte che avevamo ripristinato recuperandola nei magazzini. Mi ricordo che c'era la fila per entrare. Poi le letture di poesia nella Sala della Lupa e i concerti in Transatlantico. L'intenzione era di far sentire i cittadini a casa propria. Ma nel momento in cui ti rendi conto che è casa tua ci entri in maniera adeguata. Questa è la corretta comunicazione.

Quell'epoca, complice anche il fatto che molti erano dilettanti allo sbaraglio e che i media si sostituivano alla unicità della comunicazione istituzionale, ha portato degli effetti negativi anche nella stesura dei testi legislativi. Si è molto scaduti proprio nella qualità tecnica dei testi intervenendo ad esempio sul lavoro dei funzionari della revisione tecnica dei testi normativi, che già fanno un lavoro ingrato, subendo varie pressioni, perché come la legge viene votata c'è l'assalto dei lobbisti, anche politici, per cercare di correggere la virgola. A nessuno importa che alla fine il testo sia coerente e ordinato, ma è chiaro che se il testo normativo risulta malfatto ciò porta delle diseconomie, e quelle diseconomie sono in ultima analisi delle ingiustizie sociali. Se Marchionne può evadere le tasse trasferendo la sede dell'azienda che amministra in Olanda, una piccola srl che sposta la sede a San Marino diventa un evasore fiscale. Spiegate-mi la differenza. È solo una questione di dimensioni. Allora la legge deve essere fatta bene perché possa tutelare chi ha un milione e mezzo, non un miliardo da spostare.

F. M. Secondo lei ci sono degli effetti di queste tendenze alla mediatizzazione a cui accennava sul ruolo istituzionale di presidente della Camera? Prima diceva che solo lei e Bertinotti siete stati imparziali; vorrei sapere se c'è stata una differenza tra alcuni presidenti, come ad esempio Casini e Fini, che hanno avuto uno stile più politico e altri con uno stile più istituzionale. Che effetti ha avuto nell'ottica bipolare di forte mediatizzazione questo ruolo più politico che istituzionale di alcuni presidenti della Camera?

I. P. Non voglio dire che siamo stati gli unici imparziali, piuttosto abbiamo vissuto più a fondo l'istituzionalità del ruolo, perché anche Violante ha preso delle decisioni imparziali, così come le hanno prese Casini e Fini, facendo però talvolta un uso politico di quella carica. Sicuramente i media hanno inciso, anzi i media incidono sempre: se ne sei consapevole li indirizzi come una macchina qualsiasi, se ne sei inconsapevole ti fai indirizzare. Io ero ben consapevole di avere una forte presa mediatica e ho fatto in modo che tutta la comunicazione, ad esempio quella visiva, andasse in direzione delle istituzioni: il modo di vestire e di comportarmi era consapevole, mi vestivo in modo diverso prima di diventare presidente, ma ho fatto nel mio orizzonte estetico una scelta che secondo me incarnava quella comunicazione silenziosa del dire «sono una divisa». Per altri è stato diverso. Ho citato Bertinotti perché mi è sembrato quello che più si è preso i rischi di dire delle cose secondo un rispetto molto rigoroso e logico dell'applicazione della Costituzione. I media certo hanno creato delle pressioni, anche se non c'entravano niente. Tutto il conflitto di Fini con Berlusconi a cavallo della sua presidenza ha prodotto una confusione immensa anche sul suo ruolo parlamentare. Nonostante ciò, secondo me, Fini non ha virato di mezzo grado rispetto all'azione tecnica prevista dal suo ruolo. Non è che togliesse la parola a quelli che non gli piacevano. Certamente, però, tutta questa comunicazione mediatica così sbilanciata non contribuiva a creare nei cittadini italiani una concezione imparziale della carica, esattamente come

la Boldrini adesso o come era stato per Violante, in precedenza percepito come molto di parte. Qui c'è la grande differenza tra il percepito e il reale, ma la politica è generalmente più percepita che reale e chi la fa deve gestire il percepito con la stessa importanza. Non è che i miei colleghi abbiano preso delle decisioni riprovevoli, ma hanno gestito quel ruolo in modo politico.

F. M. Una delle caratteristiche dell'epoca che stiamo indagando è quella delle coalizioni pre-elettorali. La Lega inizialmente si era alleata, poi andò da sola nel 1996, poi è tornata alleata. Secondo lei, la Lega è stata favorita dalle coalizioni nei suoi obiettivi principali oppure no?

I. P. La Lega non è mai stata favorita dalle coalizioni, però è vero che nel 1994 c'era il bisogno fisico della coalizione. La Lega, fino a che è esistita (perché secondo me la Lega è diventata un'altra cosa dopo la malattia di Bossi, quando sono venute a mancare la grinta e la spinta di quel leader), era una realtà che aveva una grande forza propulsiva propria, come i razzi, che, però, quando perdono un pezzo rimangono un attimo sospesi prima di prendere l'orbita. Il partito aveva questo andamento e il momento della coalizione era il momento della stabilizzazione. Tecnicamente la Lega di Bossi è sempre stata l'alleata che stava in coalizione per farsi stabilizzare e poi aveva il bisogno fisico di un'uscita identitaria. Uno dei motivi della macelleria elettorale dell'ultima tornata amministrativa su Roma è che era una follia pura presentarsi come Lega a Roma, come partito di governo, era il momento di fare gli identitari. Un partito come la Lega ha un bisogno fisico di identità, di esprimere, di negoziare la propria identità e la sua credibilità. Motivo per cui, infatti, ci fu la grande esplosione dei 55 deputati e 25 senatori nella legislatura del 1992. Dopo di che è andata all'incasso e ha generato un'ottima amministrazione locale. La Lega è sempre stata ottima, stabile, attenta al territorio; tutt'ora non ha risentito di crisi, di corruzioni se non in maniera infinitesimale, perché

forse la vera vocazione della Lega è stare all'opposizione sul nazionale e sempre al governo nel locale, una strategia che non si è realizzata.

La coalizione ha favorito la Lega a seconda del momento della sua esistenza, e infatti nel 1996 ha dovuto fare un giro da sola, altrimenti sarebbe morta. Nel 1996 ho fatto da presidente uscente della Camera una campagna elettorale da militante, abbiamo portato la lega al 10,4%. E un po' di voti li ho portati anche io che ho fatto eleggere quattro parlamentari nei quattro collegi dove ero candidata. Questa idea di avere le figure istituzionali, me e Maroni, uguali ai militanti, nell'Italia di allora che aveva ancora un po' di sensibilità istituzionale, faceva effetto.

F. M. Possiamo dire che nella fase di Bossi la Lega ha sempre oscillato tra movimento e istituzione, almeno a livello nazionale?

I. P. Mi sembra un'identità politica pienamente legittima. Ci sono partiti, come la DC con la sua vocazione al governo sempre e il PCI pure con la stessa vocazione. Tanto che il consociativismo nasce dal fatto che erano entrambi partiti con vocazione di governo. Che poi uno si esprimesse all'opposizione non contava, perché erano entrambi degli stabilizzatori. Vi erano poi altri con la vocazione perpetua all'opposizione. I socialisti sono nati con la vocazione all'opposizione pur essendo sempre stati al governo, e infatti dentro al governo facevano sempre il controaltare. Questo livello identitario connota il ruolo che svolge ma non si identifica con esso.

F. M. Prima accennava al tema dell'autonomia e del regionalismo su cui voleva tornare, lei pensa che le idee con le quali siete arrivati in Parlamento, dopo vent'anni di questa fase, abbiano avuto una buona affermazione? Quali effetti hanno prodotto?

I. P. Qui mi devo scusare perché non sono obiettiva. Secondo me la Lega ha distrutto la sua identità originaria. La Lega era portatrice dall'inizio di una identità federalista, da sempre,

anche con le sue connotazioni estreme, ma non era affatto razzista. Tra il 1990 e il 1992 io andai a Napoli a fare un comizio, eravamo in dieci e una parte importante della Lega era convinta che avesse senso questa spinta autonomista a livello nazionale. E quello era il disegno, le famose macroregioni. Che poi come concetto, come capacità mentale, disponibilità economica, non ci fosse la possibilità di affrontare l'intero mercato politico facendo cinque macroregioni, ma soltanto due o tre, cioè Nord-Est, Nord-Ovest e forse questa specie di Centro-Nord, è un altro paio di maniche. La Lega nasceva a Nord non per essere un partito solo nordista, ma federalista. Questa era la Lega fino al 1996. Già il regionalismo non ci piaceva troppo, perché la Regione, organismo odiato, era una prevenzione del federalismo. A me sta benissimo l'Italia dei Comuni e delle Province per come è fatta orograficamente. Viva i 1000 Comuni, ma anche un pezzo di territorio più grande: no alle Regioni e sì alle macroregioni, questo era lo schema istituzionale ideale della Lega. Che incarnava l'identità dell'Europa delle nazioni. Trovo molto strano questo affiancamento della Lega al lepenismo, che è tutta un'altra destra. La Lega non c'entra con quella tradizione, che poi tatticamente ci si possa alleare è un altro discorso, ma culturalmente la Lega non ha niente a che spartire con le correnti fascista, neofascista o simili. Dopo le elezioni politiche del 1996, Bossi convocò il Parlamento di Mantova e proclamò la secessione. Chiariamoci: la secessione non è un atto illegittimo, due anni prima la Cecoslovacchia aveva fatto la secessione votandosela in Parlamento, erano nate la Repubblica Ceca e la Slovacchia, di comune accordo, e nessuno aveva battuto ciglio, né i cecoslovacchi né il resto d'Europa perché aveva pieno consenso ed era un'applicazione delle norme costituzionali. Bossi disse «facciamo la secessione», io che venivo dalla presidenza della Camera proposi di parlarne. Per cambiare l'assetto territoriale era necessaria una legge costituzionale. Inoltre, non significava dire «facciamo due Stati come la Cecoslovacchia» ma

«facciamo uno Stato federale». Questa è una bilancia politica attendibile. Ma Bossi non voleva, perché questo era possibile. La regola di ferro dei partiti politici è che quando raggiungono gli obiettivi si sciolgono e la Lega ce l'aveva anche nel DNA, Bossi l'aveva sempre detto. Siccome, però, non aveva intenzione di sciogliere il partito, l'obiettivo doveva diventare irraggiungibile. Qui arriva la parte in cui sono coinvolta. Quella estate vi fu una vera, profonda e, secondo me, interessante spaccatura nella Lega tra queste due impostazioni: gli ortodossi, di cui faceva parte anche Calderoli, che anzi era l'esecutore materiale di questo indirizzo per conto di Bossi, insistevano sul fatto che bisognasse andare in piazza a manifestare contro lo Stato; io e altri non eravamo d'accordo. Perché dovevamo andare in piazza? Avevamo appena espresso i ministri, i presidenti delle Camere, potevamo fare tanto, quindi era ora di farlo questo Stato federale. Invece no, regrediamo e induriamo, rendendo così non praticabile lo Stato federale. In altre parole lo Stato federale lo ha affossato Bossi con quella scelta. Poi devo aggiungere che a settembre fui espulsa dal partito, rea di dissenso credibile, questo è il punto vero. E questo fa sì che Salvini non abbia altra scelta, volendo, non dico ammorbidire, ma modernizzare la Lega tirandola fuori dalle secche celtiche: non può far altro che appoggiarsi all'unica possibilità di destra europea che è quella lepenista. Lì si è realmente chiusa la partita federalista, tutto il resto è un lavorare sulle macerie, «mi faccio l'autonomia consultiva, mi faccio il decentramento, mi faccio la Bassannini, mi faccio tutto quello che posso», perché comunque sia l'esigenza di decentrare determinate decisioni o di accentrarle quando è il caso fa parte della biologia di qualsiasi Stato democratico. Ma la vera grande occasione di una riorganizzazione istituzionale è stata aperta e bruciata lì. La nostra Costituzione parla di possibilità di macroregioni, quelle sono "pericolose" per lo Stato, perché sono la base del federalismo, non la Regione. Ma come si può pensare che una Regione quale potrebbe essere il Mo-

lise faccia lo Stato federale del Molise? Stesso discorso per la Lombardia. Mentre, se parliamo di macroregioni e federalismo, diventa una cosa seria. Comincia a esserci un'economia, che non vuol dire solo gettito fiscale attuale, ma una potenzialità di liberazione di risorse immensa. Il Sud si arricchirebbe il giorno in cui diventasse uno Stato federale, perché supererebbe tutti i complessi di inferiorità e le menate dello statalismo per trasformarsi nella regina del Medio Oriente. Lo vedono tutti che è così, forse adesso meno che allora perché sono dieci anni che ci facciamo del male, però parlando dell'Italia di quell'epoca c'erano le risorse.

La partita del federalismo l'ha chiusa Bossi nel 1996, tutto il resto è un'esigenza che resta e diventa insopprimibile, è priva di quella visione strategica che per un breve periodo c'è stata e adesso non c'è più, non c'è più consapevolezza geopolitica. Ero a un seminario al centro culturale turco sulla Via della seta. Io mi occupo di Cina, quindi sono andata a trovare i turchi perché si parlava di un argomento a me familiare. E facevo una valutazione geopolitica che non c'entra con l'argomento di oggi, ma un po' lo riguarda, perché la vita del nostro Meridione sarebbe tutta un'altra storia. Perché una parte riguarda proprio l'assetto istituzionale ed è la differenza tra cliente e imprenditore. Il problema del Sud è che è cliente dello Stato, *clientes* anche in senso latino, che deve continuamente chiedere e quindi si lamenta perché non riceve abbastanza. Nel momento in cui questo circolo vizioso si interrompesse, il Sud diventerebbe inarrestabile.

Una storia di occasioni perse

Intervista a Gaetano Quagliariello

Lorenzo Castellani *Nel corso della crisi del vecchio sistema politico (1992-94) una delle principali ipotesi ricostruttive poggiava sulla tecnica elettorale come strumento per il passaggio a una competizione bipolare. Mentre i tronconi dei tradizionali attori (PDS e Popolari) affrontarono le prime consultazioni con il maggioritario uninominale coltivando lo schema di un sistema tripolare, l'intuizione politica dei nuovi soggetti (Forza Italia) del post Tangentopoli fu quella di investire sulla coalizione come principale asse della contesa. Che giudizio dà delle culture politiche che hanno gestito le fasi della transizione istituzionale maturata tra il 1992 e il 1994?*

Gaetano Quagliariello Sulle ragioni storiche che hanno portato alla fine della cosiddetta “prima Repubblica” da sempre ho avuto un approccio che definirei “tocquevilliano”. Sono cioè convinto che quella crisi – sotto il profilo tanto istituzionale quanto delle culture politiche – stesse maturando da tempo. A livello istituzionale il bipartitismo imperfetto era già stato scosso dalla stagione craxiana e dal manifestarsi del fenomeno leghista negli anni Ottanta. In quel contesto si era iniziato a incrinare il rapporto tra politica e società civile. Tale frattura si è poi ampliata con la crisi del debito pubblico e con l'imposizione dei primi vincoli europei. E questa deriva ha portato a una progressiva meridionalizzazione della classe di governo, perché soltanto nel Sud lo scambio tra partiti sistemici ed elettorato continuava a funzionare. Inevitabilmente, però, questa dinamica ha prima innescato e poi amplificato una vera e propria “questione settentrionale”.

Intervista a cura di Lorenzo Castellani, research fellow all'Università di Roma LUISS “Guido Carli”.

A livello culturale questo scenario ha determinato la crisi dei due principali orientamenti fino ad allora in campo: il cattolicesimo politico e il comunismo. La forza del cattolicesimo politico si basava innanzitutto sulla peculiare “forma partito” della DC: l’essere essa un partito di coalizione nel quale potessero convivere differenti aspirazioni e inclinazioni ideali (di destra, di centro e di sinistra). Dall’inizio degli anni Novanta, però, in concomitanza con il progressivo indebolirsi dei vincoli internazionali, questa peculiare “forma partito” ha iniziato a sgretolarsi. La cultura comunista, dal suo canto, a partire dagli anni Ottanta si è trovata a fare i conti con la concorrenza socialista: una situazione che fino ad allora non aveva mai seriamente sperimentato. La risposta, in tale contesto, è stata quella di enfatizzare “la questione morale” come asserito marchio di diversità rispetto agli altri partiti. Ciò ha tuttavia comportato per il PCI una deriva antisistemica che finiva con il contraddire tutto il percorso verso l’integrazione che i comunisti, da Togliatti in poi, avevano intrapreso.

Da ultimo, non bisogna dimenticare che la guerra fredda aveva a lungo alimentato un bipolarismo di fatto tra comunisti e partiti di governo, sicché con la rottura di questo argine qualunque fenomeno di scollamento tra classe politica e società civile è esploso. Da tutto ciò consegue che il conflitto tra magistratura e politica, pur essendo stato certamente uno degli elementi determinanti della transizione tra la prima e la seconda Repubblica, non è stato l’unico fattore e forse nemmeno il più importante. Se ci si ferma alle inchieste di Tangentopoli per spiegare la fine del sistema politico che aveva segnato la prima Repubblica si rischia di perdere di vista un processo storico più lungo e più drammatico.

L. C. L’invenzione politica della coalizione, come ritrovato meccanico vincente nella stagione del bipolarismo, ha però mostrato la sua fragilità come asse efficace di governo. In un rigido sistema

dell'alternanza, nessuna coalizione ha vinto per due volte consecutive alle urne e sempre la scomposizione dell'alleanza elettorale in Parlamento ha favorito il ricambio di governo alle successive consultazioni. Quale spiegazione dà di questo fenomeno di mancata tenuta dei poli che ha caratterizzato un sistema politico investito da dinamiche di tipo trasformistico?

G. Q. A una rottura così profonda delle culture politiche e delle forze partitiche non ha corrisposto la maturazione adeguata di una nuova classe dirigente, che l'Italia in qualche modo è stata costretta a inventarsi in modo non dissimile da quanto avvenuto nei paesi dell'Est Europa dopo la caduta del muro di Berlino. Da noi, però, c'è stato chi ha creduto di poter tornare al passato pure dopo il 1994: posizione, quest'ultima, incentivata anche dalla leadership dolce, inclusiva e incline alla contrattazione esercitata da Silvio Berlusconi.

A questa debolezza dettata dalla relativa discontinuità delle élite è corrisposta, invece, una certa continuità della classe politica intesa in senso moschiano, in particolare per quel che concerne le burocrazie statali. Le alte burocrazie, che non avevano subito la rottura toccata ai partiti, mantenevano infatti ancora i propri vecchi punti di riferimento e non si fidavano dei nuovi politici.

In termini istituzionali, invece, la "rottura" si è fermata all'adozione di una nuova legge elettorale, anziché approdare a una riforma ampia e organica. Un aggiornamento delle nostre istituzioni non è stato possibile per l'opposizione delle forze che non volevano il cambiamento del sistema, ma anche a causa dei nuovi attori politici che, per ragioni di competizione interna alle coalizioni, non hanno mai trovato l'unità per portare a compimento la riforma.

L. C. *Il ventennio della cosiddetta "seconda Repubblica" è stato in gran parte segnato da un bipolarismo senza riconoscimento tra gli attori fondamentali dello scenario politico. Una sorta di bipolarismo etico ha sostituito le antiche fratture ideologiche rendendo*

ardua la funzionalità del principio del compromesso che è fisiologico nei regimi parlamentari. Dalle riforme costituzionali impossibili (ideologia dell'inciucio come impedimento a ogni intesa sulle regole) si passa all'occasionalismo di maggioranza (2001, 2005, 2016) che fa della materia costituzionale un terreno del calcolo di maggioranza e conferma l'assenza di una condivisa cultura della Costituzione. Cosa ha ostacolato una condivisione delle regole e quale impatto ha avuto questa estraneità sui valori nel rendimento del sistema?

G. Q. C'è stato un momento in cui la riforma delle istituzioni sarebbe stata possibile, ma non è stato sfruttato. Su questo terreno, possiamo dire che la storia dell'ultimo ventennio è una storia di occasioni perse. È mancata la ricerca della legittimazione politica dal momento che tutti hanno tentato di cambiare la Carta costituzionale senza perseguire un mutuo riconoscimento con l'avversario, scadendo così nella partigianeria e nella paralisi dei veti reciproci.

Senza dubbio molto ha influito anche il rapporto conflittuale tra politica e magistratura, un elemento determinante nel frenare la dinamica del cambiamento istituzionale. In mancanza di questa legittimazione tra le diverse forze politiche la seconda Repubblica è arrivata a configurarsi come una sorta di premierato di fatto, con il nome del candidato premier stampato sulla scheda elettorale, senza tuttavia cambiare la Costituzione e dunque la forma di governo. Questo è stato un primo errore, perché si è rinunciato a istituzionalizzare i cambiamenti in favore del mantenimento di una situazione dettata da mere contingenze politiche.

Il secondo errore è stato quello di considerare il bipolarismo come fenomeno perenne e imperituro, che nulla avrebbe potuto mettere in dubbio. Sicché la ricerca spasmodica della vittoria elettorale e la risposta a istanze e problemi immediati hanno disincentivato la riforma del sistema, che sulla base di questi ragionamenti è stata rinviata *sine die*.

L. C. I tentativi di correggere i limiti mostrati dalle coalizioni con l'aggregazione delle forze in un senso bipartitico hanno visto l'allestimento di partiti sui generis. A destra si è parlato di fusioni a freddo annunciate dal leader sul predellino e accettate dagli interlocutori senza una effettiva convinzione. A sinistra la metafora di un amalgama non riuscito lamenta una carenza delle basi culturali del nuovo partito. Quali limiti obiettivi ha incontrato il progetto di una semplificazione in chiave bipartitica?

G. Q. L'innovazione in parte c'è sicuramente stata, anche se ha incontrato dei limiti dettati dall'incapacità di fare i conti fino in fondo con la storia. Ciò è avvenuto in particolare nel centro-sinistra, dove si è rimasti ancorati ai vecchi simboli eludendo il problema della ricerca di una identità da ricostruire. Lo si è visto anche con l'ascesa di Matteo Renzi, quando nel Partito Democratico si è pensato che il ricambio generazionale sarebbe stato sufficiente a rilanciare la "ditta". Al contrario, il rifiuto della ricerca di una nuova identità e la chiusura definitiva e acritica con il passato hanno falciato il PD di scissioni.

Nel centrodestra, invece, l'occasione persa è stata senza dubbio quella del Popolo della Libertà. Forza Italia aveva cercato, seppur con alcuni limiti, di trasformarsi da movimento che ai suoi esordi aveva utilizzato una preesistente rete aziendale in organizzazione strutturata sul territorio. Lo stesso si può dire per Alleanza Nazionale che aveva, in questo caso sì, fatto i conti con la propria storia superando il MSI e cercando di costruire un moderno partito conservatore. Più debole è stata la riconversione dell'area cattolica ex democristiana, che però era riuscita a resistere al cambiamento del sistema politico con la nascita dell'UDC.

Il problema si è manifestato quando il PDL, invece di strutturarsi come nuovo partito dotato di regole, organizzazione e cultura politica, e al contempo essere un elemento di forza per il leader e premier, si è trasformato nel terreno sul quale i suoi potenziali concorrenti hanno mosso una sfida nei suoi confronti.

Il risultato è paradossale: Berlusconi ne è uscito politicamente indebolito ma vivo, e invece i potenziali delfini, si chiamassero Gianfranco Fini, Giulio Tremonti o Angelino Alfano, sono sostanzialmente fuori dalla scena politica.

L. C. Questi venticinque anni sono stati caratterizzati da due fenomeni politici: da un lato il ricorso a governi tecnici per risolvere le crisi e fornire garanzie all'Unione europea, dall'altro l'esplosione dell'antipolitica come reazione ai momenti di crisi (1992 e 2013). Come valuta questi accadimenti storici?

G. Q. L'epicentro del fenomeno risiede nel fatto che la politica tradizionale non è riuscita a risolvere i problemi del paese e non è stata in grado nemmeno di sfruttare la parentesi dei governi tecnici per rigenerarsi e riformare le istituzioni. La situazione è stata poi aggravata dall'idea dei tecnici di trasformarsi in politici, con risultati peraltro disastrosi, invece di cooperare con una politica rinnovata. L'antipolitica è stata la valvola di sfogo rispetto a questa situazione, ed è così che il Movimento 5 Stelle è riuscito a catalizzare tanto il malcontento verso i politici che il malcontento verso i tecnici.

L. C. Un elemento, che si presenta già nella prima crisi del 1992-94 e riaffiora poi nella seconda crisi del 2011-13, è contenuto nella categoria di società civile, declinata come luogo dell'alterità rispetto alla partitocrazia, come momento di estraneità rispetto alla casta politica. Come valuta questo tratto della continuità dell'ideologia italiana che riemerge nel segno dell'antipolitica, del nuovo, della gente?

G. Q. È un fenomeno che si innesta nel più ampio quadro di contestazione delle élite a livello globale. In Italia c'è sempre stato un sottofondo ribellistico che oggi è difficile da tenere sotto controllo per la scarsità delle risorse di cui i partiti e i governi dispongono. La crisi economica del 2008 ha determinato il mutamento degli interessi e dei bisogni dei corpi sociali, che

sono dunque alla ricerca di riferimenti diversi rispetto al passato. In estrema sintesi, credo che la chiave sia nella combinazione dei tre elementi: un sottofondo antipolitico che in Italia c'è sempre stato; il tramonto della funzione di mediazione un tempo svolta dai partiti; gli effetti della crisi e della globalizzazione che hanno provocato un profondo scontro tra popolo ed élite.

L. C. In conclusione, un bilancio sulle istituzioni e sulle politiche pubbliche degli ultimi venticinque anni. Cosa ha funzionato e cosa no?

G. Q. Se si considera il lungo periodo che va dagli anni Ottanta a oggi, il bilancio a livello istituzionale è meno negativo di quanto si sia portati a pensare. Certo è mancata la grande riforma della Carta costituzionale, ma la classe politica nazionale è molto meno corrotta di un tempo. Anche il politico è diventato una figura più secolare: fare politica è considerato un mestiere di servizio, non da svolgere a vita.

Sulla finanza pubblica vedo più ombre. Per quanto riguarda le pensioni – penso soprattutto alla riforma Fornero – è mancato un criterio di equità, dal momento che le donne e alcune categorie hanno pagato molto più di altre. A livello fiscale si è ricorso, negli ultimi anni, allo spostamento della pressione dal livello centrale a quello locale con sindaci trasformati in esattori. Poco è stato fatto, inoltre, anche rispetto alla semplificazione delle norme tributarie.

Un altro grande problema irrisolto è sicuramente quello del rapporto tra Stato e Regioni, tema che s'inserisce nei meccanismi più ampi del rapporto tra globalizzazione e identità. Da un lato abbiamo Regioni a statuto ordinario che vivono in una sorta di limbo: non sono più gli enti irresponsabili di un tempo, ma non dispongono nemmeno della potestà impositiva che dovrebbero avere per legittimarsi agli occhi dei propri cittadini. Dall'altro ci sono le Regioni a statuto speciale: esse furono riconosciute come tali per garantire l'unità statale nel secondo dopoguerra,

dunque la loro specialità è legata a ragioni storiche che oggi in gran parte non esistono più. Questi due regimi andrebbero amalgamati, disegnando competenze a geometria variabile nel quadro di una funzione sussidiaria dello Stato. Certo, scriverlo è semplice, trovare la quadra per riformare la Costituzione lo è molto meno.

Luci e ombre dell'alternatività dei programmi e delle visioni

Intervista a Livia Turco

Francesco Marchianò *Il bipolarismo italiano si è affermato come dialettica non tra partiti ma tra coalizioni e in una dinamica di tipo maggioritario. Il maggioritario parte dal presupposto di fornire più stabilità attraverso la forza dei numeri, e quindi maggiore efficacia al governo. Secondo lei, che ha avuto importanti compiti di governo durante il bipolarismo, è stato davvero così?*

Livia Turco Sicuramente sì. Con la premessa che nel nostro paese fare riforme, farle approvare e soprattutto applicarle è sempre molto difficile. Se penso alla mia esperienza posso sottolineare quanto sia dura l'azione riformatrice in Italia. Non c'è dubbio però che l'alternanza tra schieramenti e il sistema maggioritario abbiano obbligato a una esplicita alternatività dei programmi, a un'alternatività delle poste in gioco. Ciò ha significato, pur nelle difficoltà delle coalizioni, una maggiore stabilità. Penso in particolare ai governi dell'Ulivo: si sono succeduti vari governi, ma la stagione dell'Ulivo è durata per intero. Un primo punto da rilevare è che il sistema maggioritario ha portato a una esplicita alternatività delle proposte e dell'offerta politica: c'è il centrodestra da una parte e c'è il centrosinistra dall'altra. Il secondo è che il collegio uninominale costringe il candidato a costruire un rapporto con il territorio, e questo è straordinariamente importante. Ricordo bene che anche quando ero ministro del primo esecutivo guidato da Romano Prodi, ed ero affannata dalle questioni del governo, alle prese con l'ansia di

Intervista a cura di Francesco Marchianò, docente di Sistemi politici comparati all'Università di Roma "Sapienza", dove svolge attività di ricerca nel Dipartimento Coris.

fare le riforme, i problemi del mio collegio avevano sempre la priorità. Sapevo che se il mio collegio mi chiamava dovevo rispondere e andarci di corsa. Il rapporto con il collegio, tanto più perché ero ministro, era fondamentale perché era un rapporto diretto con le persone. Ed ero consapevole che per i cittadini del mio collegio, qualunque fosse il mio incarico, ero prima di tutto il loro rappresentante, e avrei dovuto rendere conto a loro se non avessi svolto appieno la mia funzione di rappresentanza del territorio. Il sistema elettorale maggioritario, in base alla mia esperienza, è da preferire perché garantisce una corretta dinamica nei rapporti con il territorio di riferimento.

F. M. Il governo era veramente più facilitato allora rispetto alla prima Repubblica nell'attuazione delle politiche? L'azione governativa era davvero più semplice oppure si registravano anche nella stagione del bipolarismo delle difficoltà, nonostante la stabilità, i numeri certi in Parlamento e il maggioritario?

L. T. Sicuramente c'era una maggiore facilità d'azione. E certamente i governi dell'Ulivo sono stati, soprattutto nella prima fase, governi che hanno varato importanti riforme. E non era affatto scontato che ciò accadesse. C'erano infatti tre ordini di problemi. Il primo riguarda l'applicazione delle riforme. Generalmente si pensa che una volta approvata una riforma in Consiglio di ministri il più sia fatto e che la riforma ci sia. Noi seguivamo il metodo della condivisione, il che significa che le riforme che arrivavano in Consiglio erano frutto di concertazione e avevano già subito un lungo iter di preparazione. Una volta giunta in Consiglio dei ministri si aveva la sensazione che la riforma fosse cosa fatta. Anche i cittadini nutrivano questa illusione. La realtà è invece che da quel momento iniziava un calvario. La prima tappa del calvario era data dai tempi lunghi del Parlamento per l'approvazione della legge. E i tempi del Parlamento sono sempre stati lunghi, l'iter complicato, anche perché le opposte coalizioni avevano punti di vista diversi, che si manifestavano

nei momenti cruciali. Anche la coalizione avversa esprimeva il suo dissenso provando a bloccare le riforme. Ad allungare ulteriormente i tempi del Parlamento vi era poi l'effetto del bicameralismo perfetto, che è un peccato non si sia potuto riformare in modo appropriato. La seconda tappa del calvario è data dal fatto che una volta approvata, la legge deve essere applicata. E anche sul fronte dell'applicazione c'è un problema di tempi. Entrano in gioco la farraginosità, la macchinosità, la complessità e le sovrapposizioni della macchina amministrativa.

Ad esempio, quando ero ministro agli Affari sociali – e il ministro degli Affari sociali è sempre incalzato dalle persone che vivono un disagio che l'azione di quello specifico dicastero dovrebbe andare a lenire – le mie riforme riguardavano i disabili, i bambini; era a loro che io dovevo rendere conto. Ricordo che le mamme dei ragazzi disabili mi dicevano testualmente «se aspettiamo ancora, i nostri ragazzi non potranno usufruire di una legge che siamo stati noi stessi a suggerire». Un caso paradossale, che spesso mi ritorna alla mente, è quello di un decreto interministeriale che avrebbe dovuto affrontare il problema dell'accertamento dell'invalidità in persone riconosciute totalmente disabili. Il nostro ordinamento prevedeva che periodicamente fosse necessario l'accertamento della disabilità, nonostante le persone fossero state già riconosciute totalmente disabili. Questo provocava alle famiglie molti concreti disagi: adempimento di pratiche, presentazione di documenti, a volte la sospensione dell'indennità di accompagnamento. In alcuni casi, durante il disbrigo delle pratiche, queste persone morivano e l'indennità veniva riconosciuta solo successivamente, quando era diventata inutile. Il buonsenso avrebbe imposto un decreto che dicesse che nel caso di disabilità acclarata non si dovesse fare l'accertamento periodico, soprattutto rispetto a particolari patologie. Il decreto in questione aveva bisogno del parere dell'INPS e di vari altri ministri. Dopo mesi che il decreto era stato affidato agli uffici di competenza dei ministri, chiesi notizie e mi

sentii rispondere che non erano stati fatti passi avanti. Fu così che andai direttamente io, di persona, prima all'INPS e poi dal ministro dell'Economia e infine da quello della Sanità, e solo così si riuscì ad avere un decreto tanto urgente quanto, a mio parere, scontato. Quello dell'applicazione delle leggi è quindi un tema cruciale, e nell'applicazione delle leggi c'entrano molto l'efficienza della macchina amministrativa, la competenza dei soggetti chiamati in causa e il sistema di governance.

In sintesi, quindi, indubbiamente il sistema bipolare, l'alternanza degli schieramenti, ha portato in quegli anni a importanti riforme. L'azione riformatrice è stata però complicata per le ragioni che abbiamo appena detto: percorso parlamentare e fase applicativa delle leggi.

F. M. In passato, quando non c'era l'alternanza, c'erano invece un grande partito sempre al governo, pur se con diversi alleati, e un altro grande partito stabilmente all'opposizione. Questo non ha però impedito importanti azioni riformatrici e una certa tendenza al compromesso nelle istituzioni. La sensazione è che con il bipolarismo, oltre a questi problemi appena evidenziati tra riforma in sé, enunciato e realtà, ci sia stata una tendenza dei poli a distruggere o delegittimare quello che era stato fatto prima su tematiche rispetto alle quali ci sarebbero anche potuti essere dei punti di contatto.

L. T. L'alternatività dei programmi ha generato questo atteggiamento, il sentirsi quasi in obbligo di cancellare ciò che era stato fatto prima per poi ricominciare. È quanto avvenuto, ad esempio, con la legge quadro 328 sulle politiche sociali, che sostituì la legge Crispi del 1860 e che rappresenta una delle grandi riforme fatte dal centrosinistra, frutto di una lunga battaglia e di vasta mobilitazione sociale, con anche delle proposte di legge di iniziativa popolare. Presentammo la legge nel 1997 e, dopo un percorso parlamentare molto accidentato, questa fu approvata definitivamente a conclusione della legislatura, nel 2000. Quel-

la riforma, così fortemente voluta da ampie parti della società, ritengo fosse un bene per il nostro paese perché significava riformare il welfare italiano, superare l'impostazione del welfare sostanzialmente basata sulla sanità e sulla previdenza e costruire davvero il terzo pilastro del welfare, quello delle politiche sociali, quello che affronta i temi per i quali l'Italia in Europa è sempre stata ultima: le politiche per la famiglia, per gli anziani, per la disabilità, contro la povertà. Questi erano gli obiettivi della legge quadro, da realizzare con un sistema che prevedeva un forte ruolo dei Comuni e delle Regioni ma che dava finalmente centralità allo Stato nella definizione dei livelli essenziali di assistenza. Perché, come era stato documentato dalla Commissione povertà istituita dalla presidenza del Consiglio, una delle ragioni della disuguaglianza e della povertà in Italia risiedeva nel fatto che le politiche sociali sono politiche locali, prive di un criterio uniforme per la definizione dei livelli essenziali di assistenza a livello nazionale. Era invece necessario realizzare questa uniformità, in maniera tale che in qualunque parte d'Italia risieda, una persona disabile, una persona non autosufficiente, una persona che vive in condizioni di povertà possa contare su una identica misura di intervento. E su un fondo *ad hoc* per le risorse. Penso che una riforma così avrebbe dovuto essere considerata da tutti un bene per il paese. Questa riforma, che pure era cresciuta nella società, sostenuta anche dalla Chiesa, che aveva il consenso di tutti i sindacati, scontò invece una divisione fortissima nel Parlamento, e nel momento in cui il centrosinistra lasciò il governo fu indicata come bersaglio da colpire in nome di una diversa concezione del welfare e delle politiche sociali.

In essa si parlava di diritti, di dignità della persona, di piena applicazione dell'articolo 3 della Costituzione, soprattutto del suo secondo comma, per cui lo Stato e le istituzioni devono rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno inserimento delle persone nella società. Veniva quindi attribuito un ruolo centrale alle istituzioni, attraverso politiche pubbliche che pro-

muovessero l'inclusione sociale e la dignità delle persone, facendo leva sulle competenze sociali. Infatti, con il governo D'Alema abbiamo favorito la riforma della sussidiarietà, ma di una sussidiarietà che presupponeva un ruolo centrale dello Stato. Il centrodestra, Maroni e poi il duo Tremonti-Sacconi colpirono esattamente questo punto. In nome di un'altra visione del welfare, della cosiddetta "teoria del dono e della gratuità", si smantellarono le politiche pubbliche, si definirono i servizi alle persone che la riforma prevedeva al pari di carrozzoni socialdemocratici che volevano essere burocratici, senza sapere di cosa si stesse parlando. Tutto doveva essere affidato al dono, alla gratuità del volontariato, colpendo drasticamente le politiche pubbliche e vanificando quella importante e storica riforma. Dimenticando così che proprio il volontariato, il non profit, gli attori sociali, quelli che promuovono la gratuità e il dono, erano gli stessi che avevano chiesto allo Stato, alle istituzioni, a noi che eravamo al governo, che il pubblico facesse la sua parte, perché un conto è applicare la gratuità e il dono quando il pubblico fa la sua parte, mette a disposizione le risorse, controlla e verifica, altro conto è farlo quando ci sono tagli, in assenza di servizi, in sostituzione di qualcos'altro. Questo è un esempio forte. Quella grande riforma, voluta da tanti, che il governo dell'Ulivo ha avuto il merito di far approvare, è stata vanificata perché il centrodestra, senza entrare neanche nel merito, l'ha ritenuta una proposta distintiva dell'Ulivo e ha agito per distruggerla in nome di un'altra visione del welfare. Poi do atto al duo Sacconi-Tremonti di essere stato pervicace nel sostenere questa idea alternativa del welfare, avallando in questo modo la falciatura dell'azione pubblica per le politiche sociali e poi sui temi delle salute. L'alternativa ha il pregio della chiarezza, nel nostro paese è stata declinata in modo becero: siccome l'hai fatto tu, io ricomincio da capo. Senza neanche una valutazione di merito.

C'è poi un altro caso emblematico che credo valga la pena citare, e che è anche tema di attualità. Oggi si sente dire che per la

prima volta c'è una misura contro la povertà. Mi si lasci dire che questa retorica del “per la prima volta” è insopportabile e foriera di menzogne. Una misura contro la povertà fu messa in campo già durante il governo Prodi con la sperimentazione del reddito minimo di inserimento: misura controversa, che sperimentammo in ottanta Comuni italiani, ma che fu molto importante perché, in questo paese di evasione fiscale, di diseguaglianze tra Nord e Sud, in cui le macchine amministrative comunali hanno un'efficienza molto diversa tra loro, fece toccare con mano che cosa significa dare un reddito in chiave non assistenzialistica ma finalizzato all'inserimento attivo delle persone. Bassolino a Napoli e Falcomatà a Reggio Calabria, ad esempio, lo applicarono finalizzandolo alla lotta all'evasione scolastica, perché i percettori di questo reddito si impegnavano a mandare i propri figli a scuola. Questa sperimentazione fu seguita da una commissione di studiosi e di esperti e fu successivamente valutata – cosa che raramente succede nel nostro paese, carente della cultura del monitoraggio e della valutazione dei risultati – allo scopo di estenderla se i risultati fossero stati giudicati positivi. Il documento di valutazione fu prodotto, ma non fu preso in considerazione dal ministro Maroni perché si decise, a prescindere da tutto, che il reddito minimo di inserimento era una misura assistenzialistica e come tale andava cancellata.

F. M. Il bipolarismo è coinciso un po' con l'ingresso nell'agenda politica del tema dell'immigrazione. Che ne è stato dell'immigrazione nel bipolarismo?

L. T. Il governo dell'Ulivo si trovò alle prese con la questione dell'immigrazione in un momento in cui il fenomeno era molto cresciuto nel nostro paese, in cui erano diffusi sentimenti di ostilità nei confronti degli immigrati. L'immigrazione in Italia era stata fino ad allora governata attraverso circolari ministeriali e sanatorie. La prima normativa sull'immigrazione fu la legge Foschi del 1986. E il primo provvedimento organico in materia,

che affrontava la questione dell'immigrazione prevedendo anche politiche di accoglienza, fu la legge Martelli, molto importante anche sul fronte dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo perché superò l'attribuzione di tali status a chi proveniva dai soli paesi europei per sposare i criteri stabiliti dalla convenzione di Ginevra. Sebbene fossero dei validi tentativi, non erano provvedimenti in grado di governare il processo. Se l'immigrazione nel nostro paese inizia negli anni Settanta, i primi provvedimenti organici sono degli anni Novanta. E questo la dice lungo su come il fenomeno sia stato inizialmente non governato. Negli anni 1994-95, durante il governo Dini, avemmo una crescita esponenziale dell'immigrazione e, soprattutto, di forti sentimenti di ostilità e paura verso gli immigrati. È noto che il fenomeno dell'immigrazione in Italia ha nella rapidità della sua crescita una caratteristica peculiare, che ha creato sconcerto, conflitti nei quartieri – ricordo bene San Salvario a Torino –, spaesamento e paura. Il governo Dini varò un decreto che prevedeva l'inasprimento delle espulsioni e una sanatoria, perché l'Italia non ha mai avuto norme che consentissero canali legali per l'immigrazione. Questo decreto fu reiterato cinque volte e non divenne mai legge, perché da una parte c'era la destra che non voleva la sanatoria e dall'altra Rifondazione Comunista che non voleva l'inasprimento delle espulsioni. Il governo dell'Ulivo si trovò davanti alla scelta se convertire o meno in legge il decreto Dini, e io rivendico come limpida cifra riformista di quel governo il fatto che in un momento non facile, con un'opinione pubblica ostile agli immigrati, su proposta del presidente del Consiglio Prodi si disse basta con l'emergenza, si disse che il fenomeno dell'immigrazione doveva essere governato per quello che è, ossia un elemento strutturale che sta cambiando e cambierà la società italiana e al quale bisogna avere il coraggio di applicare una visione di lungo termine, facendo una riforma in grado di governare il fenomeno nell'ottica della prospettiva del futuro e del cambiamento. Governare e non solo gestire l'emer-

genza immigrazione. Facemmo una legge sull'immigrazione coraggiosa, riformatrice e in grado di governare il fenomeno, che riconosceva che non tutti possono entrare e che per questo faceva crescere il confronto con la sinistra più radicale, alla quale si diceva che non basta fare accoglienza e che bisogna invece fare i conti con la sostenibilità economica e sociale dell'accoglienza, che bisogna fare i conti con le paure degli italiani. Soprattutto, la riforma pose il tema, drammaticamente ancora irrisolto, di rendere praticabili le vie legali dell'immigrazione. Partendo da lì individuammo alcune misure utili allo scopo, come ad esempio l'istituzione di un programma triennale per le politiche dell'immigrazione, che è rimasto nella Bossi-Fini ma non è stato applicato da nessuno; l'unico programma sulle politiche migratorie mai fatto in Italia lo facemmo noi allora. Avere un programma significa dimostrare di avere una visione d'insieme del bisogno di immigrati che c'è nel paese, di essere in grado di individuare i paesi da cui farli provenire e di definire le necessarie politiche di integrazione. La legge prevedeva quote annuali, prevedeva l'ingresso per ricerca di lavoro con sponsor, sapendo che di fronte a un mercato del lavoro così flessibile non fosse possibile trovare la forza lavoro adeguata attraverso i consolati: avere uno sponsor significava che un'azienda, un datore di lavoro, un cittadino, un soggetto privato o un soggetto collettivo si facevano garanti dell'ingresso in Italia di una persona concedendole un anno di tempo per cercare un'occupazione. Prevedeva l'ingresso per vari tipi di lavoro, un sistema di espulsioni efficace, espulsioni alla frontiera e per via amministrativa.

Un aspetto che fece molto discutere e che ci diede grande tormento fu quello dei centri di trattenimento, che successivamente vennero equiparati ai CIE pur riferendosi a una tipologia di strutture completamente diversa perché solo per le persone che negavano ripetutamente l'accertamento delle loro generalità era previsto un mese di trattenimento al fine dell'identificazio-

ne. Ciò era reso possibile dal fatto che il perno della riforma era dato dagli accordi bilaterali che rendevano praticabili i canali legali dell'immigrazione. Per accordi bilaterali non si intendono solo quelli sulla riammissione dei clandestini, ma intese simili a quella sottoscritta con l'Albania, che prevedeva cooperazione e sviluppo, vie legali permanenti di ingresso per lavoro, lotta alla clandestinità, cooperazione per la costruzione delle istituzioni. La legge affrontava soprattutto il tema dell'integrazione e della convivenza. Il modello di convivenza si basava su una filosofia ben precisa: valorizzare i territori, valorizzare il nostro welfare locale e comunitario, cercare di superare le distanze tra immigrati e italiani, garantire reciprocità dell'interazione; e poi individuava, oltre ai diritti che attengono alla residenza, una serie di diritti che riguardano la persona e che sono inviolabili, quali il diritto alla salute, alla maternità, alla tutela dei minori. In tal modo, anche a chi era privo del permesso di soggiorno si garantiva il diritto all'assistenza sanitaria, alla tutela della maternità e alla scolarizzazione dei figli. I diritti legati alla residenza erano in realtà i diritti sociali più impegnativi, come l'accesso alla casa e ai servizi sociali. Altro punto fondamentale della riforma era il ruolo della scuola, che in Italia è stato ed è tuttora il luogo privilegiato del processo di integrazione.

La nostra legge sull'immigrazione, votata il 14 novembre del 1997, prevedeva inoltre il diritto di voto per via ordinaria. Giorgio Napolitano, prima di portare il testo in Parlamento, fece incontri con tutte le forze politiche per illustrarne i contenuti. Stavamo discutendo di una legge mentre dall'Albania, dai Balcani, arrivavano flotte cariche di migranti; c'era anche stata una tragedia in mare, e quindi c'era urgenza di approvare subito la riforma e un po' di concordia tra le forze politiche. La legge fu invece oggetto di uno scontro violentissimo, fu invocata una pregiudiziale di costituzionalità, vi fu un fronte di forze politiche del centrodestra, capeggiate da Alleanza Nazionale e da Gianfranco Fini, che pretese che si togliesse la norma sul diritto di

voto per via ordinaria, che dovemmo quindi cancellare. Ricorremmo perciò a una legge di riforma costituzionale, e devo dire che i costituzionalisti non ci aiutarono a sostenerla perché era diffusa l'idea che riconoscere il diritto di voto agli immigrati per legge ordinaria fosse non coerente con l'articolo 48 della Costituzione. Il percorso parlamentare fu molto accidentato ma rapido. Fu merito dell'abilità di Napolitano se la legge fu approvata nell'arco di due anni sia alla Camera che al Senato. Su questo tema si rinsaldò la compattezza del centrosinistra perché si riconobbe che quella era una legge di riforma organica che prevedeva molti diritti.

Altra norma che fece scuola in Europa fu quella che vietava la tratta delle donne e degli esseri umani nella quale veniva prevista la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno di tipo sociale per le donne che, pur senza denunciare i propri sfruttatori, manifestavano l'intento di uscire da quella situazione di sfruttamento. Una riforma che andava controcorrente rispetto all'opinione pubblica, fortemente osteggiata dal centrodestra, che però ebbe un iter rapido perché ci fu compattezza nella maggioranza.

Il problema di quella riforma fu dato dalla sua applicazione, che si scontrò con due ordini di fattori. In primo luogo si scontrò con le resistenze della macchina amministrativa, farraginosa e priva delle competenze necessarie a gestire il fenomeno migratorio, e con la mancanza di un sistema di governance nazionale che garantisse rapidità e compattezza nell'applicazione della riforma. La macchina amministrativa non aveva le competenze, non era preparata per gestire le innovazioni contenute nella legge. L'altro elemento con cui si scontrò la legge fu un'opinione pubblica molto ostile. Si trattò di un classico esempio di riformismo senza popolo, perché quella legge, che costruimmo rapidamente con il coinvolgimento delle forze sociali e delle forze politiche del centrosinistra, non ci trovò pronti a sostenerla in una battaglia culturale. A volte la riforma era quasi fonte di

imbarazzo, anziché essere qualcosa da spiegare, da difendere, da utilizzare per farne una battaglia culturale.

F. M. Questa incapacità di incidere sull'opinione pubblica è da imputare solo ai mass media oppure è frutto anche di una debolezza dei partiti nel loro rapportarsi con la società?

L. T. Nel caso specifico di cui stiamo parlando credo che la responsabilità principale sia stata dei mass media, che esaltano gli aspetti più negativi, lo scontro e la paura. L'immigrato, nello stereotipo che veniva diffuso era o la vittima che moriva in mare oppure l'usurpatore. L'immagine vera dell'immigrato cittadino e lavoratore non è mai stata rappresentata. Oltre ai media, una grande responsabilità l'hanno avuta gli "imprenditori della paura" come la Lega Nord. Potrei raccontare del dolore di mio papà che, in un paesetto della provincia di Cuneo, ogni volta che tornavo a casa mi diceva che ero matto: "arrivano flotte di immigrati" mi diceva, "la gente ti critica", "guarda i manifesti contro di te e la tua legge": viveva in un paese leghista. Ma oltre a questo c'è stata la debolezza delle forze politiche, che non hanno avuto il coraggio, gli argomenti, la forza di sostenere quella legge e di farla applicare. Inutile che dica che appena arrivò al governo il centrodestra il primo obiettivo fu quello di smontare la legge, ancora una volta a prescindere da ogni valutazione sui contenuti.

Penso che l'Italia sarà un paese maturo sull'immigrazione se riuscirà a fare una politica bipartisan in materia, che parta dalla valutazione dell'efficacia delle politiche.

F. M. Durante il bipolarismo si è affermato in Italia un forte regionalismo. Ma quando il bipolarismo è andato in crisi, contestualmente alla crisi economica e del debito pubblico tra il 2011 e il 2013, le Regioni sono state uno dei primi attori istituzionali a essere messi sul banco degli imputati. Lei è stata anche ministro della Salute, sebbene per un periodo molto breve, e quello della

Salute era uno dei ministeri più interessati dal regionalismo. Che valutazioni può fare di quel processo?

L. T. Prima di essere ministro della Salute sono stato ministro della Solidarietà sociale. A questo proposito posso raccontare un episodio che illustra le ragioni per cui, guardando le cose dal punto di vista delle politiche sociali, fui allora contraria a quella riforma. Il giorno in cui varammo la legge quadro sulle politiche sociali che metteva in capo allo Stato la funzione di definire i livelli essenziali di assistenza in ambito sociale che fino ad allora erano stati di competenza locale e che per questo erano considerati inefficaci, contemporaneamente veniva approvata la riforma Bassanini che invece trasferiva alle Regioni anche le competenze sulle politiche sociali. E ricordo la pacca sulle spalle che mi diede il presidente Nicola Mancino, che ravvisò che non c'era stata alcuna coerenza. Indubbiamente questa scelta incoerente per quanto riguarda le politiche sociali ha pesato negativamente perché quella che doveva essere la novità, cioè la definizione dei livelli essenziali di assistenza a livello nazionale, non ha trovato attuazione neanche oggi, e chi non voleva applicare la legge quadro ha trovato nella riforma del Titolo V l'argomento istituzionale per giustificarsi. È vero che nella riforma del Titolo V, all'articolo 117, comma m, era previsto che fosse lo Stato a definire i livelli di assistenza sociale, ma l'aver contemporaneamente varato una riforma che attribuiva alle Regioni la competenza delle politiche sociali fu il pretesto per non applicare la 328.

Dal punto di vista delle politiche per la salute, invece, la regionalizzazione fu un processo molto difficile ma anche utile, perché comportò un aumento dell'impegno delle Regioni sul tema delle politiche per la salute. Con il Patto per la salute e il Fondo sanitario nazionale riuscimmo a mantenere una funzione nazionale per queste politiche per le quali, successivamente, fu importante l'approvazione della riforma Bindi. In ambito sanitario, quindi, si era riusciti a ottenere una buona collaborazione

tra governo nazionale e regionale e credo che in qualche modo regionalizzazione significò su questo fronte anche crescita di consapevolezza e di competenze rispetto al tema della salute. Per quanto riguarda il tema dell'uniformità delle prestazioni, in campo sanitario fu più facile gestire la questione perché sono in essere da tempo dei livelli essenziali di assistenza ed esiste un Fondo sanitario nazionale che implica la partecipazione attiva delle Regioni. La riforma del Titolo V nel caso delle politiche per la salute, a differenza delle politiche sociali dove bisognava introdurre *ex novo* un indirizzo nazionale che le uniformasse e le facesse crescere, non implicò lo smembramento della funzione nazionale ma una maggiore collaborazione. Fu la difformità tra le materie a rendere più o meno efficace il regionalismo: in ambito sanitario si ebbe una più facile condivisione tra governo nazionale e Regioni che comportò la crescita di queste ultime; in campo sociale, invece, il processo ebbe esito diverso perché occorreva introdurre una maggiore uniformità per superare le disparità di intervento e trattamento.

F. M. Come è cambiato il rapporto tra donne e politica con il bipolarismo?

L. T. Credo che il bipolarismo abbia portato aspetti positivi perché la nascita dell'Ulivo ha significato la contaminazione tra diverse culture. Ha significato alleanze tra donne che prima erano su schieramenti diversi. Rivendico, anzi, che le donne siano state anticipatrici dell'Ulivo. Se si torna agli anni Novanta e si guardano le riforme che hanno avuto come protagoniste le donne si nota che ci fu un significativo riformismo femminile basato sulla pratica della trasversalità. Nel 1996, dopo vent'anni di battaglie contro la violenza sessuale, ottenemmo una nuova norma in materia proprio grazie a una campagna femminile trasversale, tanto che noi donne di sinistra scegliemmo di avere come relatrice Alessandra Mussolini, perché convinta della giustezza della battaglia e perché garantiva il massimo grado di trasversalità.

Proprio negli anni della crisi del sistema politico ci fu invece un efficace riformismo femminile, che portò all'approvazione di importanti riforme, oltre che sulla violenza sessuale, sulla maternità, sul lavoro, sulle pari opportunità. Questa convergenza favorì molto la nascita dell'Ulivo, perché noi donne comuniste, democristiane, socialiste eravamo già abituate a lavorare insieme e quindi per noi fu naturale vivere l'esperienza dell'Ulivo e trovare mediazioni anche su temi complicati come quelli etici. Negli anni Novanta arrivò in Parlamento l'onda lunga del femminismo e, per stare alle donne di sinistra, di una stagione che rimandava alla Carta delle Donne, che rappresentò il momento dell'ingresso dirompente del femminismo nel PCI. Quelli furono anni fecondi per le leggi per le donne, in cui dispiegò pienamente i suoi effetti una pratica politica di trasversalità femminile, l'alleanza tra donne di partiti diversi e nella società, sindacati e associazioni.

Devo dire però che il bipolarismo allentò la trasversalità femminile. Vi fu una stretta alleanza tra donne nei partiti più durante la prima Repubblica, tra democristiane, comuniste, socialiste e donne del Movimento Sociale, che non durante il periodo del bipolarismo. Questa intesa si interruppe secondo me per un dato sostanziale e non per il mutare delle caratteristiche del sistema politico che, puntando sull'alternativa, favoriva la competizione rispetto alla cooperazione. L'elemento sostanziale è dato dall'emergere di figure femminili di destra portatrici di una cultura sfidante rispetto al femminismo, di una idea del femminile, individuale e non collettiva, molto diversa da quella che nutrivamo noi. Negli ultimi anni, poi, influi molto il berlusconismo, con la fase durissima del patto tra sesso, potere e denaro grazie al quale molte donne riuscirono ad arrivare in Parlamento. Con questi presupposti era difficile intessere alleanze. Ciò non significa che non ci sia stata comunicazione. La battaglia sulla democrazia paritaria, sulle quote, ad esempio, la iniziammo noi nel 1992 con la legge per l'elezione diretta dei sindaci, introdu-

cendo la norma per cui le liste dovevano avere almeno il 30% di donne. Si trattò di un provvedimento molto contestato nel dibattito parlamentare, salvato da un intervento di Nilde Iotti che con la sua autorevolezza spiegò in aula che non si trattava di norme di tutela ma di misure di garanzia democratica. La norma fu approvata, salvo poi essere impugnata dalla Corte costituzionale perché non conforme all'allora articolo 51. Da lì originò una riflessione giuridica, di mobilitazione delle associazioni femminili che è stata trasversale e che ha fatto sì che una ministra delle Pari opportunità come Stefania Prestigiacomo sia stata l'autrice della modifica dell'articolo 51 che prevede la possibilità di introdurre norme antidiscriminatorie atte a favorire la partecipazione politica delle donne. Nel suo complesso il bipolarismo non ha incoraggiato la trasversalità femminile, ha accentuato la competizione tra le donne di centrosinistra e di centrodestra, mettendo in campo anche modelli diversi, che io imputo non al sistema politico ma a difformità culturali.

F. M. A proposito delle quote rosa, mi chiedo se quella può essere una via buona per la rappresentanza femminile o meno.

L. T. Io sono sempre a favore delle norme antidiscriminatorie e della democrazia paritaria: sono strumenti essenziali. Considero deleterio il dibattito che, anche tra donne, ha portato a un atteggiamento snobistico contro le quote, basato sull'idea che svalorizzino la bravura e la capacità delle donne. Basta guardare all'Europa, dove ci sono grandi democrazie i cui governi sono paritari e dove le donne usano le quote senza che ciò significhi che sono meno brave o che hanno bisogno di più tutele. Semplicemente hanno preso atto con più pragmatismo delle italiane del fatto che, in una politica in cui contano molto i rapporti di forza e gli assetti di potere, per realizzare una democrazia paritaria c'è bisogno di avere delle norme di tutela, o di garanzia, come direbbe Nilde Iotti. Quote che da sole non bastano, perché occorre anche avere un progetto politico; se ci

sono solo le quote e non il progetto politico le norme risultano inefficaci. Servono poi anche la forza individuale e la capacità delle donne di costruire alleanze.

Dico che le quote da sole non bastano e che serve la forza di un progetto politico alla luce di una tra le esperienze più belle che ho vissuto, che è anche una pagina di storia recentemente riscoperta grazie a un bel libro di Letizia Paolozzi e Alberto Lais dal titolo "C'era una volta la Carta delle donne. Il PCI, il femminismo e la crisi della politica".

Nel 1986 le donne comuniste scelsero infatti di seguire una strada di grande innovazione del PCI portando la politica delle differenze sessuali all'interno del partito. La Carta delle donne cui prima facevo riferimento fu un grande progetto politico che parlava delle donne, della loro forza, della loro autonomia politica, e che già allora si occupava del tema della conciliazione dei tempi di lavoro e di vita. Quel progetto delle donne comuniste mirava a costruire un patto tra donne. In quel caso c'era anche un grande progetto politico, contenuto nella Carta itinerante delle donne comuniste, durante la segreteria di Alessandro Natta. Si trattò di una stagione straordinaria di immersione nella società femminile, di un dialogo a tutto campo con le donne. Quell'idea che veniva dalle donne parlò moltissimo alle italiane, in tutti gli ambienti: alle cattoliche come alle non credenti, alle braccianti che lottavano contro il caporalato come alle docenti universitarie.

Dal punto di vista più prettamente politico, quando arrivammo alle elezioni politiche nel 1987, dopo una stagione così intensa come quella della Carta delle donne, chiedevamo a noi stesse di essere coerenti: volevamo che le donne fossero presenti nelle istituzioni, e decidemmo che dovevamo portare la forza delle donne in Parlamento. Allora non si parlava ancora di quote, ma volevamo essere in tante e ci demmo l'obiettivo di portare in Parlamento il 30% di donne. Andammo da Natta chiedendo il 30%. Lui rispose che avremmo potuto avere forse il 25%, ma che

se avessimo voluto il 30% avremmo dovuto conquistarcelo nel Comitato centrale. Quindi mobilitammo tutte le donne del Comitato centrale e tutte intervennero per dire che la quota femminile avrebbe dovuto essere del 30%. E così passò il 30%, e tutti, da Reichlin a Macaluso a D'Alema, tutti ugualmente reticenti ma rispettosi della decisione del Comitato centrale, dovettero fare campagna elettorale sostenendo il valore della rappresentanza femminile.

A quelle elezioni il Partito Comunista ottenne il 26-28% dei consensi, in calo rispetto alle consultazioni precedenti. Ricordo le riunioni per l'analisi del voto, in cui si analizzava la sconfitta. Dal nostro punto di vista, quello delle donne, in quel risultato c'era invece una vittoria, che volevamo rivendicare: sì, il PCI aveva perso, ma le donne avevano vinto. Pajetta rispose che "le disgrazie non arrivano mai da sole". Il tema della sconfitta del PCI a fronte della vittoria delle donne era invece un tema importante che il PCI archiviò troppo rapidamente. Noi avevamo vinto perché avevamo messo in moto una dinamica politica che invece l'insieme del PCI non aveva avuto perché stava vivendo un momento di crisi.

L'elemento di riflessione importante, però, è che allora noi avevamo un Parlamento metà grigio e metà colorato. Le giovani astanti e colorate non sono arrivate con Renzi; sono entrate in Parlamento nel 1987 sulla base di un progetto politico che le donne comuniste misero in atto, senza quote.

Se dovessi stare all'esperienza appena narrata, dovrei pensare che le quote non servono e che si possono avere ugualmente dei buoni risultati. Il punto però è che una volta arrivate in Parlamento ne trovammo una parte fatta di giovani donne quando il resto, però, era grigio. Allora ci dicemmo: ma noi che ce ne facciamo di un 30% di donne se dall'altra parte non abbiamo interlocutrici? Per questo ritengo che il tema della rappresentanza femminile non può essere solo tema di un partito ma deve fare parte del sistema politico. Così decidemmo di dialogare

con le donne delle altre forze politiche per individuare e introdurre dei meccanismi e delle norme antidiscriminatorie. Come avvenne in occasione della riforma dell'elezione dei sindaci, dove proponemmo che nelle liste ci fosse il 30% di donne. Ci fu allora un dibattito anche tra donne: la Bonino, ad esempio, era contraria, così come lo erano le donne democristiane. Però io credo che sia stato molto importante, invece di appiattirsi sull'orgoglio di partito, aver capito che il tema della rappresentanza femminile doveva coinvolgere tutto il sistema politico e tutti i partiti e doveva far parte delle leggi elettorali. È stato importante il passaggio dall'orgoglio di partito alla riflessione su come si vince nel sistema elettorale e politico. E quello fu l'inizio di un percorso che portò alla modifica dell'articolo 51 della Costituzione, che prevede che siano possibili le norme che favoriscono la partecipazione delle donne alla vita politica.

Appendice

Intervista ad Antonio Bassolino

Domanda *Nel ventennio che va dal 1992-94 al 2013 e che coincide grosso modo con la stagione bipolare italiana, molti sono stati i cambiamenti dal punto di vista sia istituzionale che elettorale. A suo giudizio i sistemi elettorali (nazionale, regionali, locali) hanno dato buona prova di sé?*

Antonio Bassolino In base alla mia esperienza, il sistema elettorale che ha dato migliore prova di sé sembra essere quello utilizzato per i Comuni. Mette infatti assieme l'elezione diretta del sindaco e il doppio turno e consente di avere una forte legittimazione del primo cittadino. Positivo, nel complesso, è anche il sistema elettorale per l'elezione del presidente della Regione. Per un lungo periodo è stata evidente e forte la differenza tra sindaco eletto dai cittadini e presidenti eletti dai Consigli regionali. Poi è arrivata la giusta scelta dell'elezione diretta anche per le Regioni.

Per quanto riguarda il sistema elettorale nazionale il Mattarellum ha consentito un'esperienza positiva, garantendo un legame con il territorio attraverso i collegi, e con quel modello hanno vinto sia il centrodestra sia il centrosinistra. Pessimo è stato invece il Porcellum, che ha spostato tutto il potere dal territorio al centro e lo ha messo nelle mani delle segreterie dei partiti. Singolare è stata poi la scelta della Corte costituzionale che, bocciando il Porcellum, ha ripristinato non il Mattarellum ma il sistema elettorale che lo aveva preceduto.

È però da tener conto, guardando il lungo periodo che abbiamo attraversato dal 1993 a oggi, che sono intervenute alcune novità dirompenti che hanno mutato il quadro politico-elettorale: la crisi della politica e la crescita dell'astensionismo, ormai nettamente e da tempo il primo partito italiano. Un astensionismo che esprime non soltanto il classico distacco dalle istituzioni e sentimenti di sfiducia ma anche una scelta politica attiva, la

volontà di far parte del “partito dell’astensionismo”. Prendiamo proprio il caso del miglior sistema elettorale e della istituzione più vicina ai cittadini: il Comune. È impressionante come, in presenza dello stesso meccanismo maggioritario che vige da più di venti anni, i sindaci vengano ormai eletti da minoranze di cittadini, a volte dal 40%, dal 37%, o anche meno, del corpo elettorale. Sono sindaci di minoranza. È questo il segno che oltre ai sistemi elettorali giusti, magari da aggiornare, conta poi la politica, e cioè la capacità di esprimere interessi e ideali, di risolvere tanti problemi concreti e, al tempo stesso, di delineare un progetto, dare una speranza, prospettare un futuro.

D. Che ruolo ritiene abbia svolto il presidente della Repubblica nel contesto politico-istituzionale del ventennio che stiamo considerando?

A. B. È indubbio che, all’interno della crisi della politica e delle istituzioni, il presidente della Repubblica abbia assunto un ruolo molto forte. Un segno chiaro in tale direzione è riconoscibile nella stessa rielezione di Giorgio Napolitano. In realtà nel passato anche con altri presidenti si era parlato di possibili rielezioni man mano che ci si avvicinava alla scadenza del mandato. Ma non era poi mai successo. Se invece questa volta è avvenuto è, in primo luogo, proprio per l’aggravarsi della situazione politico-istituzionale e, in secondo luogo, per il venir meno della classica e storica funzione dei partiti che era stata molto forte in tutta la prima Repubblica e che, sia pure in altri e differenti modi e con minor peso, si era espressa anche per diverso tempo nella seconda Repubblica.

Già prima della rielezione di Napolitano un delicato passaggio aveva evidenziato il ruolo crescente della presidenza della Repubblica: il passaggio dal governo Berlusconi, formatosi dopo le elezioni del 2008 vinte dal centrodestra, al governo Monti. Una scelta che sin da allora ho trovato discutibile. Sarebbe infatti stato giusto, a mio avviso, ridare la parola ai cittadini. È

vero che allora la situazione economico-finanziaria del nostro paese era molto difficile, ma anche in Spagna le preoccupazioni erano numerose e invece si scelse, con il pieno consenso del premier in carica Zapatero, di tornare al voto. Se nel nostro paese si è fatta la scelta di continuare la legislatura cambiando governo e maggioranza è per una volontà precisa di Napolitano, che sentiva in modo molto accentuato (anche per la propria storia culturale e politica) il rischio di un “salto nel buio”, e per l’assenza di una ferma determinazione, in primo luogo di Berlusconi e in secondo luogo del Partito Democratico, di andare a elezioni anticipate. In quel passaggio si iscrivono il delicato processo di rafforzamento dei poteri del Quirinale e un ulteriore indebolimento del ruolo dei principali partiti, che portò poi alla rielezione del presidente della Repubblica.

D. Ritiene che il funzionamento concreto della pubblica amministrazione abbia risentito positivamente o negativamente della prassi dell’alternanza?

A. B. In questo campo le esperienze sono diverse e vanno a volte da un eccesso a un altro per quanto riguarda il funzionamento della pubblica amministrazione e la scelta dei dirigenti nell’epoca dell’alternanza. Ma vi è, a mio avviso, un problema più generale che viene prima delle scelte da fare in materia di pubblica amministrazione: è il tema del rapporto continuità-rinnovamento dal punto di vista politico-istituzionale. Le differenze tra noi e altri paesi sono notevoli in questo senso. Chiediamoci infatti per quali ragioni in Italia sia molto più difficile che in altri paesi fare grandi opere davvero utili e che richiedono un congruo periodo di tempo, investimenti pluriennali e magari l’impegno di più governi anche di diverso e perfino opposto segno politico. Ad esempio, l’assetto idrogeologico del territorio, la messa in sicurezza di edifici pubblici e privati, ancora una volta richiamati dal terremoto in Italia centrale. Una delle ragioni sta nella debolezza di una cultura civile dell’alternanza politica e

nell'errore di rimettere tutto in discussione, programmi già avviati e competenze sperimentate, appena si accede al governo del paese, di una Regione, di una città.

Ecco, nessuna norma legislativa, nessuna modifica costituzionale, nessun regolamento amministrativo possono sostituire questa "Costituzione civile", come la chiamavano i grandi illuministi e riformatori napoletani del Settecento. Si tratta di una conquista che tutti dobbiamo ancora raggiungere per adeguarci alle più mature democrazie dell'alternanza che esistono, pur con diversi meccanismi elettorali e istituzionali, in Inghilterra, in Francia, in Germania e in altri paesi.

Intervista a Fausto Bertinotti

Prima di entrare nel vivo delle questioni legate a quanto avvenuto nel ventennio del bipolarismo italiano credo sia utile una breve premessa senza la quale le mie risposte sarebbero incomprensibili. Penso sia necessario rispondere alle domande che vengono poste alla luce di ciò che è accaduto successivamente. Il presente è una buona lente di ingrandimento sulle scelte di ieri. L'oggi di cui parlo è quello plasmato dal capitalismo finanziario globale la cui risultante, in questa parte del mondo, è l'Europa reale nella quale, secondo me, si è consumata l'eutanasia della politica, come costruzione dotata di una sua autonomia, e, con essa, si è realizzata la progressiva sostituzione della democrazia rappresentativa con istituzioni funzionalistiche orientate alla governabilità. Insomma, un sistema oligarchico. Che questo processo dia luogo poi al massimo dell'instabilità è un altro discorso.

***Domanda** Nel corso della crisi del vecchio sistema politico (1992-94) tanto i tronconi ancora in vita degli attori tradizionali (PDS e Popolari) quanto i nuovi soggetti che si affacciavano nel post Tangentopoli (Forza Italia) si dovettero cimentare con un panorama politico e istituzionale inedito. Che giudizio si può dare delle culture politiche che hanno gestito le fasi della transizione istituzionale maturata tra il 1992 e il 1994?*

Fausto Bertinotti Le culture politiche allora prevalenti appaiono, a chi le guarda ora, inconsapevoli di essere entrate, dopo quella del grande mutamento economico-sociale degli anni Ottanta, nella transizione politico-istituzionale che si avviava con la fine dei partiti storici.

***D.** L'invenzione politica della coalizione come ritrovato meccanico vincente nella stagione del bipolarismo ha mostrato la*

sua fragilità come asse efficace di governo. Quale spiegazione dà di questo fenomeno di mancata tenuta dei poli che ha caratterizzato un sistema politico investito da dinamiche di tipo trasformistico?

F. B. I poli non hanno retto a causa della loro intrinseca inadeguatezza, che era quella costituita dall'essere fatti solo per vincere contro il competitore politico, senza essere dotati di una propria visione della società.

D. *Il ventennio del bipolarismo è stato caratterizzato in gran parte da un bipolarismo senza riconoscimento tra gli attori fondamentali della Repubblica. Una sorta di bipolarismo etico ha sostituito le antiche fratture ideologiche rendendo ardua la funzionalità del principio del compromesso che è fisiologico nei regimi parlamentari. Cosa ha ostacolato una condivisione delle regole e quale impatto ha avuto questa estraneità sui valori nel rendimento del sistema?*

F. B. Piuttosto che di un bipolarismo etico, parlerei della traslazione nella politica della coppia amico-nemico. L'idea di fuoriuscire dalla Costituzione repubblicana senza misurare l'inadeguatezza delle temperie politiche e culturali alla bisogna, l'ha condotta al fallimento.

D. *I tentativi di correggere i limiti mostrati dalle coalizioni con l'aggregazione delle forze in un senso bipartitico hanno visto l'allestimento di partiti sui generis. A destra si è parlato di fusioni a freddo annunciate dal leader sul predellino, e accettate dagli interlocutori senza una effettiva convinzione. A sinistra la metafora di un amalgama non riuscito lamenta una carenza delle basi culturali del nuovo partito. Quali limiti obiettivi ha incontrato il progetto di una semplificazione in chiave bipartitica?*

F. B. Il piombo che questo progetto ha avuto nelle ali era tale da essere del tutto impedente il raggiungimento dell'obiettivo. La società italiana dalle antiche articolazioni territoriali, dal plu-

ralismo delle sue culture politiche e dalla molteplicità delle sue storie sociali non poteva essere ridotta alla banale semplificazione bipartitica.

D. La crisi del bipolarismo, esplosa nel 2011, coincide con un nuovo ingresso nel sistema politico degli imperativi del vincolo esterno, con la supplenza di organi tecnici, con le pressioni di organismi internazionali, con la sovraesposizione politica del Quirinale. Come giudica la crisi del bipolarismo e l'impatto delle dinamiche esterne nella caduta del vecchio assetto e nella comparsa di una formazione non politica che determina un ordine tripolare?

F. B. In realtà la vittima di questi processi che si sono sviluppati in tutto l'ultimo quarto di secolo non è tanto il bipolarismo, ma la democrazia *tout-court*. Con essa, la contesa tra destra e sinistra, già minata dall'affermarsi del bipolarismo, viene sovrappiombata dal dominio del vincolo esterno, vincolo a cui aderisce l'intero sistema politico, sancendo così l'uscita di scena della sinistra politica e l'affermarsi, sulla sua scomparsa, del conflitto tra il basso e l'alto della società.

D. Un elemento, che si presenta già nella prima crisi del 1992-94 e riaffiora poi nella seconda crisi del 2011-13, è contenuto nella categoria di società civile, declinata come luogo della alterità rispetto alla partitocrazia, come momento di estraneità rispetto alla casta politica. Come valuta questo tratto della continuità dell'ideologia italiana che riemerge nel segno dell'antipolitica, del nuovo, della gente?

F. B. Non mi pare che si possa parlare di una ideologia italiana. Questa tesi è contraddetta dai momenti alti della storia del paese e, in fondo, da tutto il lungo secondo dopoguerra. È in esso, infatti, che si è configurato ciò che è stato chiamato "il caso italiano". Del resto, il movimento operaio, nella sua complessa pratica, ha messo in opera una interpretazione originale

della società civile (recuperando le diverse letture sia di Marx che di Gramsci). La sconfitta del movimento operaio è ciò che ha aperto la strada all'attuale devastazione della politica e delle istituzioni rappresentative.

Intervista a Fabrizio Cicchitto

Domanda *Nel corso della crisi del vecchio sistema politico (1992-94) una delle principali ipotesi ricostruttive poggiava sulla tecnica elettorale come strumento per il passaggio a una competizione bipolare. Mentre i tronconi dei tradizionali attori (PDS e Popolari) affrontarono le prime consultazioni con il maggioritario uninominale coltivando lo schema di un sistema tripolare, l'intuizione politica dei nuovi soggetti (Forza Italia) del post Tangentopoli fu quella di investire sulla coalizione come principale asse della contesa. Che giudizio dà delle culture politiche che hanno gestito le fasi della transizione istituzionale maturata tra il 1992 e il 1994?*

Fabrizio Cicchitto La lettura del libro scritto da un giornalista come Mattia Feltri (*Novantatré. L'anno del terrore di Mani Pulite*, Marsilio, Venezia 2016), che non è certo un nostalgico della prima Repubblica e dei partiti in essa fondamentali, ci dà pienamente il senso del carattere profondamente negativo delle «culture politiche che hanno gestito le fasi della transizione istituzionale maturata tra il 1992-1994». La verità è che pur nel suo notevole livello politico e culturale, tutto il sistema politico della prima Repubblica, MSI e PCI compresi, era caratterizzato da molteplici forme di finanziamento irregolare, promosse e incentivate dai gruppi economici privati (Fiat) e pubblici (Iri, Eni, Efim) che non sapevano neanche dove fossero di casa il mercato e la libera concorrenza. La globalizzazione e l'adozione del Trattato di Maastricht resero antieconomico questo sistema, che andava quindi superato. Ciò poteva essere fatto in vario modo, ad esempio con procedure consociative e con un'amnistia, visto che esso coinvolgeva tutto e tutti, senza eccezione alcuna. Invece l'ultima amnistia è stata quella del 1989, che è servita a salvare il PCI dagli addebiti derivanti dal finanziamento sovietico, le cui dimensioni erano enormi. Una volta venuta

meno nel 1989-91 la versione italiana della divisione del mondo in due blocchi prevalse nel nostro paese un circo mediatico-giudiziario guidato dal nucleo rivoluzionario della magistratura (Magistratura Democratica) alleata con la sua estrema destra (Davigo, Maddalena) e dal famoso pool dei quattro giornali (*in primis* il “Corriere della Sera” di Paolo Mieli che fu il leader dell’operazione, poi “la Repubblica” di Eugenio Scalfari, “La Stampa” di Ezio Mauro e “l’Unità” di Walter Veltroni). L’azione congiunta del pool di Milano e del pool dei quattro giornali, più il TG3 e “Samarcanda” di Michele Santoro, fu il corrispettivo italiano del club dei giacobini con annesse *tricoteuses* che accompagnavano con le loro invettive la carretta degli indagati (non parliamo degli arrestati). Per tutti valeva il meccanismo della “sentenza anticipata” teorizzato e praticato dal procuratore Francesco Saverio Borrelli, il Robespierre di quegli anni, mentre Antonio Di Pietro ne era il Marat (pugnalato successivamente in diretta televisiva da Milena Gabanelli).

Comunque, siccome quel duplice pool era a suo modo politico e non antipolitico, esso si pose il problema di realizzare un’operazione rivoluzionaria rispetto agli equilibri precedenti, ma sostituendo un soggetto politico (il PDS dei “ragazzi di Berlinguer” e la sinistra DC) a quelli storicamente prevalenti (la DC, il PSI e il pentapartito) e, anzi, consolidando i gruppi economici privati tradizionali (la Cir e la Fiat). La dimostrazione più evidente dell’operazione fu il trattamento riservato ai due principali partiti: mentre nei confronti del PSI fu usata la scimitarra, verso la DC fu usato il bisturi: la sinistra DC fu così salvata, malgrado essa si finanziasse seguendo gli stessi meccanismi della destra DC. Basti pensare che la sinistra di base fu fondata da Enrico Mattei d’intesa con Albertino Marcora, operazione assai significativa, ma certamente caratterizzata da un organico finanziamento irregolare fin dalle origini.

Per altro verso anche nel PDS avvenne qualcosa di analogo: i miglioristi ebbero un trattamento tutt’altro che di favore,

malgrado che, come ha sancito una sentenza del Tribunale di Milano sulla metropolitana, sia i miglioristi sia i berlingueriani partecipassero pro quota al finanziamento irregolare, così come la DC e il PSI. Allora le culture politiche dominanti nel 1992-94 (cioè quella del PDS di Occhetto, D'Alema, Veltroni) e quelle seccamente giustizialiste furono animate dall'intenzione di dar vita a un falso bipolarismo, contando che la "gioiosa macchina da guerra" di Occhetto avrebbe sempre vinto, visto che a destra c'erano AN e la Lega e al centro un mucchio di macerie e un PPI profondamente diviso. Così il PDS pensava addirittura di non dovere neanche pagare lo scotto della scelta socialdemocratica e riformista. D'Alema per realismo politico e per cultura politica si rendeva conto che la questione era più "complessa", che bisognava allearsi con un centro, ma si fermò lì e non contestò l'uso politico della giustizia versione 1992-94. Questo schematismo non poteva prevedere né la discesa in campo di Berlusconi, né le vicende successive, cioè il fallimento sostanziale sia dei governi di centrodestra che dei governi di centrosinistra che ha provocato la crescita di un'antipolitica e di un populismo rispetto ai quali quelli evocati a suo tempo da Berlusconi risultano degli scherzi da ragazzi.

D. L'invenzione politica della coalizione, come ritrovato meccanico vincente nella stagione del bipolarismo, ha però mostrato la sua fragilità come asse efficace di governo. In un rigido sistema dell'alternanza, nessuna coalizione ha vinto per due volte consecutive alle urne e sempre la scomposizione della alleanza elettorale in Parlamento ha favorito il ricambio di governo alle successive consultazioni. Quale spiegazione dà di questo fenomeno di mancata tenuta dei poli che ha caratterizzato un sistema politico investito da dinamiche di tipo trasformistico?

F. C. Frutto del retroterra rappresentato dalla rivoluzione di Mani Pulite del 1992-94, il bipolarismo italiano non è mai stato simile a quello europeo (adesso anch'esso in crisi, ma per la

miscela di recessione, terrorismo islamico, immigrazione), fondato sulla reciproca legittimazione e sulla dialettica fisiologica fra un partito conservatore-moderato e i suoi alleati e un partito socialdemocratico-riformista e i suoi alleati. In Italia lo scontro dal 1994 al 2013 è stato invece fra la coalizione berlusconiana e l'alleanza antiberlusconiana. Entrambe le coalizioni erano costruite in quella chiave, erano fatte per vincere le elezioni ed erano estremamente eterogenee. Quella berlusconiana andava dalla Lega a una destra postfascista, a ultramoderati come Lamberto Dini, Casini e Mastella, a Forza Italia. Quella di centrosinistra andava dai postdemocristiani come Franco Marini fino ai trotskisti di Franco Turigliatto e Paolo Ferrero. Al di là del folklore, entrambe queste coalizioni funzionavano per fare il pieno dei voti, ma erano inadatte a governare, tant'è che non si è mai dato il caso di una coalizione che abbia ripetuto il successo nella legislatura successiva. Solo che – interrotta la crescita fin dai tempi del primo governo Berlusconi e mai recuperata durante quelli del centrosinistra, poi mutato parzialmente l'indirizzo dalla magistratura che si è messa a picchiare in tutte le direzioni, e con il governo Monti che contemporaneamente ha posto in essere una durissima patrimoniale sugli immobili e un bel taglio alle pensioni con il sostegno sia del PD che del PDL – dopo il 2012 il giocattolo si è rotto e le elezioni del 2013 hanno visto la crisi del bipolarismo e l'avvento di un tripolarismo segnato dall'affermazione di due partiti antisistema, in primo luogo il M5S, in secondo luogo anche la Lega nella versione Salvini. Non a caso oggi entrambi questi partiti a livello internazionale si richiamano a Putin, che vuole far saltare l'Europa per mettere ancor più alle strette gli Stati Uniti e che per questo si collega a tutti i movimenti antieuropei.

D. Quello del ventennio considerato è stato in gran parte un bipolarismo senza riconoscimento tra gli attori fondamentali della Repubblica. Una sorta di bipolarismo etico ha sostituito le antiche

fratture ideologiche rendendo ardua la funzionalità del principio del compromesso che è fisiologico nei regimi parlamentari. Cosa ha ostacolato una condivisione delle regole e quale impatto ha avuto questa estraneità sui valori nel rendimento del sistema? Quali limiti obiettivi ha incontrato il progetto di una semplificazione in chiave bipartitica?

F. C. La dialettica berlusconismo-antiberlusconismo ha accecato tutti. Così nel centrodestra c'è stata una duplice dialettica, quella volta a difendere Berlusconi da un permanente attacco mediatico e giudiziario e quella di chi, con assoluta doppiezza (Gianfranco Fini e l'UDC), per un verso partecipava agli utili di quello schieramento, per altro verso sperava che "altri" (i giudici, la sinistra) li liberasse da Berlusconi in modo da diventarne l'erede. A sua volta, da un certo momento in poi, Berlusconi, consapevole dei limiti dei suoi governi, accarezzò l'ipotesi di conquistare il 51% attraverso un partito unico che fosse "tutto suo". L'operazione del PD posta in essere da Veltroni nel 2007 piacque moltissimo a Berlusconi, tant'è che la imitò a suo modo, prima col "predellino", poi trattando con Fini. A mio avviso si è trattato in entrambi i casi di operazioni fallite. Il "partito unico" non poteva certo eliminare le differenze interne: dopo i fuochi d'artificio del Lingotto, Veltroni andò incontro a un autentico martirio, fra "caminetti" e "tutor" come Goffredo Bettini e Dario Franceschini.

Sull'altro versante rimango convinto che se Berlusconi non si fosse lasciato prendere dalla "missione impossibile" di dar vita al partito unico per "assorbire" AN in Forza Italia e per neutralizzare il trio Casini-Cesa-Follini e, invece, avesse fatto due patti federativi, uno fra Forza Italia e AN, l'altro fra Forza Italia e l'UDC, probabilmente il suo governo sarebbe durato fino alla fine della legislatura perché un centrodestra articolato e pluralista avrebbe retto. Era evidente che Forza Italia e AN erano due forze politiche antropologicamente diverse: aver voluto violentarne la natura ha prodotto il disastro.

Nel bene e nel male AN aveva alle spalle una storia drammatica resa ancora più complicata dall'esistenza di correnti interne che erano dei blocchi politici e di potere: pensare di annichilire un mondo così complesso e coriaceo con l'operazione del tutto verticistica e semplicista di assimilare i suoi colonnelli ha provocato una frattura da cui nel dicembre del 2010 il governo Berlusconi si è salvato per il rotto della cuffia, praticamente perdendo ogni spinta propulsiva.

Il 2011 è stato un autentico calvario, accentuato dagli incredibili errori comportamentali dello stesso Berlusconi. Così il presidente del Consiglio affrontò debolissimo sia la crisi finanziaria mondiale, sia quella politica: il nostro governo era così fragile che non fu neanche in grado di dire di no, come la Germania, all'intervento in Libia pensato e attuato dalla Francia di Sarkozy proprio contro l'Italia. Poi è vero che da un certo momento in poi sia la Germania sia la Francia sia tutto un mondo finanziario hanno giocato contro Berlusconi, ma non si trattò di un complotto, bensì della preoccupazione, anzi dell'angoscia, che saltando l'Italia saltasse anche l'Unione europea. Era implosa il centro-destra e all'interno dello stesso PDL privo di Fini era in atto uno scontro senza esclusione di colpi fra Berlusconi, assistito da Renato Brunetta, e Giulio Tremonti («Silvio il problema sei tu»). Quanto al PD, si è visto che esso non è stato fondato su una nuova sintesi politica e culturale, ma si è aggregato sull'assiemaggio fra postcomunisti e postdemocristiani. Malgrado tutto, la tenuta della componente ex democristiana è stata maggiore del previsto. Quando a dirigere la "ditta" è arrivata una personalità come Pierluigi Bersani, ottimo come uomo di governo ma del tutto inadatto a fare il segretario del partito, è avvenuto il patatrac: Renzi è stato prodotto proprio dai limiti e dagli errori di tutta la ditta postcomunista. Solo che quest'ultima adesso non glielo perdona: meglio la vittoria del M5S purché l'usurpatore, il tiranno, venga "spento" con il curaro, con il pugnale o con l'invasione dei barbari.

D. La crisi del bipolarismo, esplosa nel 2011 coincide con un nuovo ingresso nel sistema politico degli imperativi del vincolo esterno, con la supplenza di organi tecnici, con le pressioni di organismi internazionali, con la sovraesposizione politica del Quirinale. Come giudica la crisi del bipolarismo e l'impatto delle dinamiche esterne nella caduta del vecchio assetto e nella comparsa di una formazione non politica che determina un ordine tripolare?

F. C. È dal 2011 che siamo sotto una serie di bombardamenti. Il primo è derivato dal disastroso andamento dell'Unione europea, fino al 2015 dominata dal pensiero unico tedesco secondo il quale l'inflazione e il debito pubblico sono come il peccato originale per cui la recessione va curata con il rigore e con l'austerità. Fino a Renzi – da Berlusconi-Tremonti a Monti, a Enrico Letta – questa linea è stata accettata o subita sia dal PDL sia dal PD. La contestazione era fatta solo dalle posizioni estreme che però non mettevano in questione solo le politiche prevalenti nell'Unione europea, ma quest'ultima in quanto tale, con proposte suicide quali l'uscita dall'euro. Renzi ha avuto il merito politico di aver almeno aperto un confronto sull'indirizzo di fondo della politica economica europea, con un limite: che il taglio della spesa pubblica corrente andava comunque fatto in modo assai incisivo e invece è stato posto in essere solo parzialmente e accompagnato da misure riguardanti solo la domanda e non l'offerta. Comunque la miscela infernale costituita da un eccesso di tecnocrazia (governo Monti), da azioni giudiziarie che alla fine, per una sorta di nemesi storica, hanno investito l'unico partito finora esistente, cioè il PD, dalla superstite dialettica fra berlusconismo e antiberlusconismo, ha portato alla situazione attuale, alla crisi del bipolarismo e a una situazione senza sbocchi, perché senza alternative di governo.

Per parte sua il M5S non è un'alternativa di governo. Infatti il M5S è un'operazione geniale, messa in atto dal combinato disposto di Grillo e di Casaleggio, che ha usato una tecnica

dall'alto, il web, la rete ecc., per provocare un'aggregazione dal basso efficacissima nella contrapposizione frontale, ma totalmente priva di una cultura di governo. Siccome però tutti gli altri soggetti (maggioranza e minoranza PD, una parte di Forza Italia, la destra del centrodestra) sono incagliati in una serie di scontri all'arma bianca, il rischio che il sistema salti per aria è a mio avviso elevatissimo anche perché all'esterno c'è di tutto: blocco della crescita, terrorismo islamico, migrazioni, crisi del Medio Oriente, "terza guerra mondiale a pezzetti" fra Stati Uniti, Russia, Cina, il blocco sunnita, quello sciita, con la Russia e con la Cina che esprimono una crescente aggressività di stampo imperiale mentre gli USA pagano ancora per il fallimento di Obama in politica estera. Per capire con chi abbiamo a che fare basti pensare che il M5S ha presentato tempo fa un'argomentata mozione di politica estera nella quale si sostiene l'uscita dell'Italia dalla NATO e nella quale è evidente la contrapposizione globale agli Stati Uniti e a Israele e che il punto di riferimento è la Russia di Putin.

D. Un elemento, che si presenta già nella prima crisi del 1992-94 e riaffiora poi nella seconda crisi del 2011-13, è contenuto nella categoria di società civile, declinata come luogo della alterità rispetto alla partitocrazia, come momento di estraneità rispetto alla casta politica. Come valuta questo tratto della continuità dell'ideologia italiana che riemerge nel segno dell'antipolitica, del nuovo, della gente?

F. C. Continuiamo a vivere nel mito della società civile. Come minimo sarebbe opportuno applicare sia nei confronti del sistema politico che nei confronti della società civile l'"analisi differenziata", cara a Togliatti nei suoi momenti felici, per riflettere sulle forze politiche e sociali italiane (non altrettanto egli era in grado di fare a livello internazionale visto il suo legame di ferro – politico, culturale e psicologico – con l'URSS). Ora, esistono spicchi di società civile di grandissima originalità e forza inno-

vativa, esiste una vasta area grigia ed esistono pezzi di questa società (giornalisti compresi) che sono barbari, trogloditi o corrotti. Se c'è qualcuno che pensa che esista una classe politica presa nel suo complesso che è una casta arrogante, ignorante e ladra e che invece c'è una società civile pura, geniale, colta, e incontaminata costui è maturo per entrare come stagista nella redazione de "il Fatto Quotidiano" o per fare il portavoce del M5S nella provincia di Viterbo.

Intervista a Lamberto Dini

Domanda *Tra i tanti cambiamenti che hanno interessato il ventennio del bipolarismo italiano, di grande importanza, anche per gli effetti che hanno avuto sul piano politico, sono quelli che hanno riguardato i sistemi elettorali. Crede che i diversi sistemi elettorali (nazionale, regionali, locali) sperimentati in quegli anni abbiano dato buona prova di sé?*

Lamberto Dini Credo di poter dire che il sistema regionale, avviato con una legge che costituiva uno dei punti programmatici del mio governo nel 1995, abbia dato sostanzialmente buona prova di sé. Questo sistema in particolare è riuscito a creare un meccanismo virtuoso attraverso il quale vi è chiarezza per gli elettori e si favoriscono, allo stesso tempo, la stabilità e la governabilità regionale senza andare a inficiare il rapporto democratico tra elettori ed eletti.

Allo stesso modo, si può dire, a proposito del sistema elettorale comunale, che ha favorito la stagione dei sindaci e la stabilizzazione dei governi nelle città e nelle cittadine locali. L'utilizzo di un sistema elettorale di tipo maggioritario ha in molti casi avvicinato elettori ed eletti, facendo in modo che emergessero i contenuti programmatici dei singoli candidati, costretti a metterci direttamente la faccia per essere eletti senza doversi nascondere dietro a una nomina che li farebbe eleggere anche senza partecipare attivamente alla campagna elettorale e alla formazione di un programma valido e coerente.

Quanto al sistema elettorale nazionale, credo che il Mattarellum, uninominale maggioritario con quel recupero proporzionale del 25%, fosse alla fine un sistema equilibrato. In fin dei conti, questo aveva il grande pregio di garantire allo stesso tempo sia la rappresentanza (in un periodo in cui i partiti erano anche più numerosi di adesso) e una certa stabilità dell'esecutivo. Sono stato più volte eletto in collegi uninominali, specie a

Firenze, nella mia città (e quella è la condizione ideale), e ritengo che sia giusto che il cittadino-elettore possa vedere la faccia e conoscere da vicino l'eletto per cui votare. Pessimo era invece il Porcellum, giustamente cassato dalla Corte costituzionale.

D. Soffermandoci invece sul funzionamento della forma di governo, quali ritiene siano state le maggiori differenze rispetto al periodo della cosiddetta "prima Repubblica"?

L. D. Indubbiamente, con la cosiddetta "seconda Repubblica" (che non è realmente tale in quanto non frutto di modifiche costituzionali) si è realizzata l'alternanza tra il centrodestra e il centrosinistra, cosa che fino a quel momento era assai più difficile da realizzare e persino da immaginare. Inoltre, i governi hanno avuto una vita mediamente più lunga rispetto al quinquennio precedente, andando incontro a crisi molto frequenti.

Allo stesso modo, tuttavia, si è realizzata solo in parte, in assenza di adeguate modifiche costituzionali, l'opera di evoluzione e rafforzamento della figura del premier. Lo stesso Silvio Berlusconi ha sempre rilevato la necessità di dotare il presidente del Consiglio di maggiori e più funzionali poteri, vedendo però infrangere il suo progetto di riforma costituzionale sul voto referendario che respinse il quesito di modifica.

In questo ambito, la stabilità di governo ha risentito di una condizione in cui gli equilibri di potere all'interno del Consiglio dei ministri possono essere variabili e in cui il premier non ha neanche il potere di revoca dei ministri. È anche vero però che grazie al proliferare (spesso in maniera scorretta e fuori controllo) della decretazione d'urgenza il pendolo del potere si è spostato, rispetto alla fase precedente, più dal lato dell'esecutivo rispetto al legislativo, con qualche aspetto patologico nell'attuale governo Renzi. In questa condizione, il Parlamento vede notevolmente ridotte le proprie prerogative a tutto vantaggio di un esecutivo che si "appropria" di competenze che non rientrerebbero nel suo esercizio.

D. Nel dibattito che riguarda le vicende politiche di quegli anni, grande spazio viene dedicato al mutamento del ruolo giocato dal presidente della Repubblica nel contesto politico-istituzionale. Qual è il suo parere in merito a questa questione?

L. D. Nonostante in teoria il premier dovesse essere il capo della coalizione vincente, si è rafforzato, sia con la presidenza di Scalfaro sia con la presidenza di Napolitano, il ruolo attivo del presidente della Repubblica, anche al di là delle sue funzioni di garanzia, nella formazione dei governi. Basta citare il caso della nascita del mio governo o del governo Monti, o anche altri esempi: il capo dello Stato ha agito da commissario delle crisi, evitando fratture del sistema, anche con qualche aspetto di creatività e di estensione dei suoi poteri, come in materia di nomine pubbliche.

In queste situazioni di emergenza politica, istituzionale, sociale ed economica il presidente della Repubblica è andato persino oltre quelle che sarebbero le sue competenze, ponendosi come un vero e proprio reggente dello Stato in una situazione di sostanziale assenza di potere che avrebbe potuto lasciare ancora più strada libera ai vari populismi striscianti che vi sono nel paese. Il cambiamento del ruolo del presidente della Repubblica ha toccato certamente il suo punto più alto con Napolitano, che è stato l'unico a essere eletto per un secondo mandato, andando a interrompere una tacita prassi che stabiliva un solo mandato per il presidente.

D. La prassi dell'alternanza che si è affermata in quegli anni ha pervaso gran parte della macchina pubblica. In che modo ritiene che il funzionamento concreto della pubblica amministrazione abbia risentito di questo cambiamento?

L. D. Purtroppo, ne ha risentito soprattutto negativamente, specie a partire dal 2000 con la malaugurata introduzione da parte del ministro della Funzione pubblica Franco Bassanini dello *spoil system*, ovviamente utilizzato subito dopo dal governo

di centrodestra. Questa riforma, seppur per certi versi e certi ruoli persino condivisibile, ha cambiato completamente l'immagine della PA italiana, finendo con l'essere utilizzata in maniera distorta. Si è diffusa così la mano di qualche partito nell'amministrazione, ed è venuta, in parte, meno quell'imparzialità dell'amministrazione sancita dall'articolo 97 della Costituzione, in un quadro in cui le nomine dei dirigenti dipendono esclusivamente dal ministro di turno. È chiaro che in una situazione del genere, le amministrazioni non siano sufficientemente libere di agire, anche in contrapposizione con le decisioni politiche. Questo poi è un problema che la riforma Madia della PA non affronta a sufficienza.

D. Ritiene che anche nel rapporto tra la giurisdizione e gli altri poteri dello Stato sia possibile individuare modificazioni imputabili alla stagione dell'alternanza?

L. D. Mi sembra per un verso che qualche procura abbia risentito del clima di antiberlusconismo in certe fasi dilagante, probabilmente reagendo in maniera ostile e decisa alle nuove normative di favore o leggi *ad personam* varate da qualcuno dei governi Berlusconi. Per altro verso, mano a mano che decadeva il ruolo dei partiti e la politica e l'amministrazione venivano meno ai propri compiti di vigilanza e di controllo, la magistratura si è trovata a esercitare un ruolo di supplenza, a operare interventi che in altri paesi vengono fatti dalla parte politica o dalla parte amministrativa, e che invece da noi sono stati "sop- periti", con tutte le storture del caso, dal potere giudiziario vista la latitanza di queste, andando talvolta (anche questo) a prevaricare quelle che sarebbero le sue normali competenze. Ciò vale soprattutto nel campo della corruzione, inteso nel senso più ampio del termine.

D. Per quanto riguarda invece il tema del rapporto tra centro e periferia, ritiene che la valorizzazione dell'autonomia regionale

possa aver favorito una corretta separazione dei poteri tra Stato centrale ed enti territoriali?

L. D. Mi pare che la montagna di dibattiti e normative sul federalismo abbia prodotto dei topolini moribondi e che sostanzialmente le Regioni configurino il più grande fallimento istituzionale degli anni della Repubblica. Abbiamo iniziato con importanti e straordinari propositi, finendo poi con il produrre riforme che non solo non hanno risolto la situazione, facendo in modo di renderla maggiormente lineare e con una visione netta delle competenze, ma siamo arrivati, per giunta, a peggiorare quella che già in partenza era da considerarsi una situazione tragica. Anche la riforma delle competenze regionali inserita nella riforma costituzionale Renzi-Boschi appare un po' troppo vaga in alcune parti e accentratrice in altre, andando quindi in parte a vanificare la pur condivisibile necessità di autonomia e sussidiarietà dei governi locali. In Italia, abbiamo poi poche Regioni a statuto speciale nel Nord, privilegiate e rigonfie di soldi, e tante altre Regioni sempre più debilitate e inefficienti man mano che si scende verso Sud.

Intervista a Guglielmo Epifani

Domanda *Gli anni del bipolarismo coincidono con un progressivo declino economico del paese, in parte eredità del periodo storico precedente. C'è stata diversità di consapevolezza e di lettura di questa situazione tra centrodestra e centrosinistra? Quali sono le politiche intraprese dall'uno e/o dall'altro schieramento soprattutto con riferimento al ristagno della produttività, un fattore determinante del declino economico-produttivo? In particolare, che atteggiamento hanno avuto i due poli, in primo luogo, rispetto al disegno di politiche industriali e di liberalizzazione dei mercati, in secondo luogo, nei confronti degli investimenti pubblici e del loro possibile ruolo nello sviluppo economico, in terzo luogo, nei confronti degli incentivi fiscali come strumento di sostegno all'attività produttiva?*

Guglielmo Epifani Prima di entrare nel merito delle risposte alle domande vanno fatte tre considerazioni che riguardano l'introduzione stessa del tema, perché è vero che questi vent'anni di bipolarismo coincidono con un progressivo declino economico del paese, in parte eredità del periodo storico precedente, ma in realtà bisogna leggere un po' più in profondità questo rapporto.

In primo luogo il relativo declino dell'Italia rispetto agli altri paesi non comincia negli anni Novanta. Se si guardano bene i dati si vedrà che ha inizio negli anni Ottanta: tra alti e bassi, in maniera non uniforme, il reddito pro capite comincia a scendere in quel periodo. Il declino raggiunge il suo picco, naturalmente, negli ultimi quindici anni. Dall'entrata nella moneta unica e passando per la profondissima crisi che dal 2007-08 ha colpito anche il nostro paese la crescita è stata sostanzialmente pari a zero. Ho detto tra alti e bassi perché non bisogna nemmeno dimenticare che non c'è solo un declino assoluto, ma anche un declino nel confronto con gli altri paesi. Non vi è dubbio ad esempio che

nell'ultimo decennio del secolo scorso l'Italia sia cresciuta più della Germania. Poi, grazie alle riforme fatte in Germania e soprattutto con la stabilizzazione e i vantaggi che l'euro ha dato al sistema tedesco, la Germania è ripartita mentre noi siamo rimasti fermi.

In secondo luogo se prendiamo in esame come periodo di bipolarismo gli anni che vanno dal 1992-93 alla fine del governo Monti, circa un ventennio, dobbiamo tenere presenti due fatti: in vent'anni abbiamo avuto circa tredici governi, sette/otto presidenti del Consiglio. Quindi abbiamo avuto una grande instabilità; inoltre va ricordato che in questo periodo chi ha governato più di tutti è stato Silvio Berlusconi, per oltre nove anni. Dunque si può dire che nel periodo preso in considerazione la continuità di governo più lunga è stata assicurata dal centrodestra. In terzo luogo non è facile dare una risposta univoca alle domande, per quanto riguarda il centrosinistra, a causa dell'alto numero di governi che si sono succeduti e poi in generale per il fatto che i due schieramenti, centrodestra e centrosinistra, non sono mai apparsi molto omogenei. Basti pensare al ruolo della Lega Nord o di Giulio Tremonti nei governi di centrodestra o di Fausto Bertinotti e della sinistra più radicale nei governi dell'Ulivo. Questo per dire che non è sempre facile rispondere alle domande con la nettezza che invece queste domande presupporrebbero.

Credo che si possa affermare, riflettendo su questo ventennio, che c'è stato un interesse maggiore del centrosinistra, in particolare nell'impostare, discutere e approvare elementi organici di strategie di politica industriale. Molta meno attenzione si è avuta dal centrodestra. La ragione è duplice: da una parte vi è una logica più di governo di questi processi del centrosinistra e una logica più ispirata al *laissez faire* del centrodestra. Dall'altra il centrodestra è stato più attento alla realtà della piccola e piccolissima impresa, mentre il centrosinistra è stato più attento alla media e grande impresa.

La stessa valutazione si può dare sulle politiche di liberalizzazione dei mercati. Quanto agli investimenti pubblici, questo ventennio non ha portato a una crescita straordinaria. In generale vi è stata nel centrosinistra un'attenzione verso un sistema di investimenti più legato al territorio e con interventi di piccole e medie dimensioni; mentre nel centrodestra si è prestata maggiore attenzione ai grandi investimenti e alle grandi opere. Il Ponte sullo Stretto può essere usato come metafora di questa differenza. Va notato che il centrodestra ha fatto crescere di più la spesa pubblica corrente rispetto alla spesa pubblica per investimenti.

Per quanto riguarda gli incentivi fiscali il centrosinistra ha sempre cercato di usare strumenti più selettivi, legati in modo particolare a investimenti, ricerca, innovazione, mentre il centrodestra ha puntato più alla riduzione del carico fiscale.

D. Quali aspetti di conflitto e quali di convergenza nell'atteggiamento rispetto alle privatizzazioni si sono avuti tra i due poli? Quali tipologie di privatizzazioni hanno rafforzato la struttura produttiva italiana e quali l'hanno indebolita? Quali hanno contribuito a ridurre il debito pubblico o contenerne l'aumento, anche in considerazione del loro impatto sulla crescita economica?

G. E. Qui appare più che in altri ambiti il punto delle differenze di valutazione all'interno dei due schieramenti, nel senso che le resistenze ai processi di liberalizzazione e di privatizzazione ci sono state sia nel centrosinistra, a opera della componente più radicale ma non solo, sia nel centrodestra, in modo particolare ma non solo nell'atteggiamento della Lega Nord. Quello che si può dire anche in questo caso è che si è potuta notare una differenza sulle forme dei processi: più legate a un progetto organico nel centrosinistra, più legate a convenienze ma in assenza di un disegno nel centrodestra.

Non vi è dubbio poi che alcune liberalizzazioni e privatizzazioni si sono rivelate molto utili, soprattutto per i consumatori, ma

in generale il massimo dell'efficacia produttiva l'hanno avuta quelle scelte in cui si è liberalizzato ma non sono stati smantellati i campioni nazionali in quel settore, e soprattutto laddove è stata messa sul mercato la maggioranza di questi enti, ma non si è rinunciato alla presenza pubblica. Se penso a Enel, Eni, Ferrovie dello Stato, vedo che hanno avuto risultati importanti: è stato mantenuto e accresciuto il ruolo di queste aziende. Lo stesso vale per le Poste. Se penso invece alle telecomunicazioni e al modo con il quale è stata realizzata la privatizzazione di Telecom Italia si vede che le cose sono andate in senso molto diverso. Oggi Telecom paga più di qualsiasi altra grande impresa del tempo le scelte fatte al momento della privatizzazione.

Sul debito pubblico c'è sempre stata una maggiore attenzione da parte del centrosinistra rispetto al centrodestra. Teniamo presente in modo particolare che all'inizio del ventennio, che si può far cominciare con il governo di Giuliano Amato, seguito da quello di Carlo Azeglio Ciampi, questi governi hanno affrontato una gravissima crisi finanziaria e hanno varato la prima, decisiva riduzione della spesa corrente. Basti pensare alla riforma delle pensioni successivamente messa in atto dal governo Dini. Fu lo stesso Amato poi, grazie ancora agli sforzi di Ciampi e Prodi, a portare l'Italia all'euro. Da questo punto di vista possiamo dire con certezza che c'è una maggiore sensibilità al tema della riduzione del debito nel centrosinistra.

D. In che cosa differivano la percezione dei vincoli e la valutazione delle opportunità dell'entrata nell'euro dei due poli? Che cosa sarebbe stato necessario fare per un più efficace adattamento al nuovo contesto europeo?

G. E. È evidente che qui bisogna dare un giudizio onesto. La moneta unica ha stabilizzato l'inflazione che era un dato portante dell'economia italiana, nel bene e nel male. E ha consentito tassi di interesse, anche sul debito pubblico, sempre più sopportabili e sostenibili. L'abbiamo pagata riducendo il vantaggio

competitivo che ci davano le periodiche svalutazioni della lira rispetto al marco tedesco. Se guardiamo però i dati nella loro interezza e valutiamo soprattutto l'ultimo dato record dell'export italiano del 2016 (l'avanzo commerciale ha raggiunto i 51,6 miliardi di euro, +78,0 miliardi al netto dell'energia) notiamo che c'è una parte della nostra economia che ha reagito e dunque non ha risentito della stabilità di valore della moneta mentre un'altra parte ne ha risentito. Tutto ciò ci offre anche una chiave di lettura per dire quanto si doveva fare e non è stato fatto: basta prendere le imprese che esportano e quelle che invece sono in difficoltà per capirlo. Le imprese che hanno innovato e investito con ritmi di investimento simili a quelli degli altri paesi, in particolare simili a quelli delle imprese tedesche, che hanno puntato sulla qualità dei prodotti e delle lavorazioni, oltre che su una internazionalizzazione intelligente, ebbene quelle imprese ce l'hanno fatta e oggi sono molto più redditive. Penso all'agroalimentare, al made in Italy, alla farmaceutica, alla meccanica strumentale. Le imprese che non hanno fatto la stessa operazione, per difficoltà interne o per collocazione di mercato, sono quelle che sono uscite dal mercato con la crisi oppure sono in grande difficoltà. In generale, quello che andava fatto e non è stato fatto era spostare il carico fiscale dalla componente lavoro e investimenti a quella del patrimonio e della rendita, cosa che avrebbe aiutato l'impresa e reso più equo il nostro sistema.

D. Il ventennio del bipolarismo è stato ricco di proposte di riforme fiscali di grande ampiezza, che non sempre sono state realizzate o lo sono state solo in misura parziale. Quale giudizio complessivo si può dare del sistema fiscale che si è prodotto nel periodo oggetto di indagine alla luce delle scelte attuate dai due schieramenti?

G. E. Per quanto riguarda le politiche fiscali ci sono stati molti tentativi di riordino e di riforma. Si può dire in generale che il centrodestra è stato più spinto sul tema della riduzione generica

delle imposte. Il centrosinistra ha rapportato la riduzione fiscale ai principi di finanziamento dello Stato sociale italiano, cioè mai ha pensato, a differenza del centrodestra, che si potessero abbassare le tasse finanziando questa operazione con il taglio dei servizi essenziali, dalla sanità all'assistenza. Per il centrodestra la pressione fiscale è un problema che riduce la competitività delle imprese e la capacità di investire; per il centrosinistra il fisco è un modo per finanziare il welfare e quindi, per questa strada, garantire i principi di uguaglianza della cittadinanza. Per lo stesso motivo il centrosinistra è stato più attento a misure di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, molto meno il centrodestra. Il centrosinistra ha mostrato maggiore sensibilità rispetto agli effetti redistributivi, mentre sul riconoscimento dell'autonomia impositiva agli enti decentrati centrosinistra e centrodestra nei fatti non hanno avuto impostazioni diverse.

D. Quanto l'uno e/o l'altro dei due poli è stato in grado di operare politiche di gestione della spesa pubblica? C'è stata una differenza rispetto a due componenti di spesa particolarmente importanti per la crescita: investimenti in infrastrutture e nel settore dell'istruzione, dell'università e della ricerca?

G. E. Le spese sono state più contenute dai diversi governi di centrosinistra e paradossalmente meno dai governi di centrodestra. Me ne ero accorto già quando stavo in CGIL: avveniva in Italia ciò che non avveniva in altri paesi, dove i governi di centrodestra di solito sono più rigorosi nel controllo della spesa pubblica corrente. Da noi è avvenuto esattamente il contrario: le grandi riduzioni della spesa sono avvenute quasi sempre a opera dei governi di centrosinistra. Basti pensare alle riforme delle pensioni.

Se c'è da fare una considerazione attuale, si può dire che chi nel centrosinistra ha rotto questa specifica consuetudine italiana è stato probabilmente Matteo Renzi, perché ha sfruttato gli spazi dati dal basso livello dei tassi di interesse e dalle politiche della

Banca centrale europea di Mario Draghi, ma sostanzialmente lo ha fatto usando la spesa corrente per cercare di sostenere la crescita.

La limitatezza dei margini consentiti dalla finanza pubblica, al di là delle diverse impostazioni, non ha in realtà consentito esplicite scelte nei confronti di settori particolarmente importanti. E anche questa è una delle cause che hanno portato al declino dell'industria. Penso che gli investimenti in università, istruzione, ricerca e infrastrutture non siano stati quelli di cui ci sarebbe stato bisogno.

D. Nel 1994 il debito pubblico italiano era arrivato sopra il 120% del PIL mentre nel 2014-15 ha superato il 130% e permane il rischio che il debitore fallisca. Che cosa si sarebbe dovuto fare per realizzare un'efficace azione di risanamento?

G. E. Ho già detto per quanto riguarda il debito. Eravamo al 120% del PIL vent'anni fa, ed eravamo ridiscesi al 104% al termine del secondo governo Prodi, nel 2007-08. Oggi siamo oltre il 130%. In modo particolare è cresciuto negli ultimi anni nonostante la riduzione dei tassi di interesse, a causa della caduta del PIL. E quindi è evidente che la chiave per ridurre il rapporto tra debito e valore dell'economia sia far ripartire il paese e prestare una maggiore attenzione nei confronti delle aree produttive e alla riduzione dell'evasione fiscale.

D. Per quanto concerne le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno quali sono gli elementi che più hanno differenziato gli orientamenti del centrosinistra e del centrodestra?

G. E. Ascriverei alla tradizione del centrosinistra l'uso delle risorse europee in una chiave di programmazione contrattata su base territoriale, in fondo ha fatto scuola l'impostazione di Ciampi e di Draghi. Meno attenzione c'è stata nel centrodestra, dove semmai ha prevalso il partito della spesa pubblica nel Mezzogiorno, con l'eccezione di una richiesta avanzata da

Tremonti di una banca del Mezzogiorno, in grado di affrontare il tema vero di come evitare che le risorse raccolte nel Mezzogiorno finiscano per diventare mezzi di finanziamento dell'economia in altre aree.

D. Quali sono state le convergenze e quali le differenze nelle politiche condotte dai due poli sul tema della flessibilità del lavoro e sulla riduzione del cuneo fiscale?

G. E. È indubbio che vi sono state differenze tra i due schieramenti sui temi della flessibilità del lavoro e del cuneo fiscale. Si è fatto generalmente poco per ridurre il cuneo fiscale, a causa dei ridotti margini consentiti dallo stato della finanza pubblica, in generale sulle politiche contrattuali il centrodestra è stato più favorevole a una deregolamentazione sia degli istituti del mercato del lavoro sia dei sistemi di protezione e della qualità e dei livelli della contrattazione collettiva. Il centrosinistra, anche su spinta delle organizzazioni sindacali e segnatamente della CGIL, è stato più attento alla difesa del livello nazionale della contrattazione e a una difesa dei diritti dei lavoratori. Da questo punto di vista è necessario ricordare che una serie di riforme del mercato del lavoro sono state varate dal centrosinistra, penso in modo particolare che con Tiziano Treu diventato ministro del Lavoro diversi istituti sono stati rinnovati.

D. Con riferimento a welfare state (pensioni, sanità, e, in misura minore, politiche sociali) e istruzione/università, quali diversità di approccio tra i due poli sono maggiormente da sottolineare?

G. E. I temi del welfare sono stati al centro dell'attenzione e delle scelte dei due schieramenti, vuoi per la pressione del debito pubblico, penso soprattutto alla spesa previdenziale, vuoi per i nodi rappresentati dal rapporto pubblico privato nel sistema universitario e nel sistema sanitario. In generale penso che si possa dire che il centrodestra sia stato legato a logiche di maggiore apertura al capitale privato del sistema universitario

e del sistema sanitario. Non vi sono state invece particolari differenze tra le politiche relative agli ammortizzatori sociali. Non c'è stato il centrodestra che ha tagliato come in altri paesi, e questo anche per la presenza nel centrodestra di forze molto attente ai temi della protezione e del lavoro, sia pure in chiave squisitamente territoriale, come la Lega Nord.

D. In quale altro campo delle politiche economiche e sociali del nostro paese si sono manifestate più nettamente le convergenze o le divergenze tra i due schieramenti?

G. E. Sostanzialmente sul tema delle politiche dell'accoglienza e dell'immigrazione, quello che oggi verifichiamo è il prodotto di sedimentazioni e di scelte maturate nell'ultimo ventennio. Il centrosinistra più portato a una logica di accoglienza e di integrazione. Il centrodestra più portato a una logica più securitaria e più chiusa. Il centrosinistra è stato sempre più attento, ma non sempre riuscendovi, a colmare il divario Nord/Sud rispetto al centrodestra. Mentre sia il centrosinistra che il centrodestra hanno fatto in realtà poco per l'area della povertà.

Nota di Domenico Fisichella

Non ritenevo già dagli anni Settanta del secolo scorso che ci fossero in Italia le condizioni per un sistema bipartitico. Pensavo allora che un sistema bipolare (due coalizioni alternative) sarebbe stato necessario e sufficiente al caso italiano, per uscire progressivamente dalla crisi del vecchio sistema partitico che già si profilava, per conferire governabilità e alternanza al regime democratico nazionale. Due condizioni, una culturale e una strutturale, sarebbero state indispensabili per realizzare lo scopo. Sotto il secondo profilo, la formula elettorale più coerente con il risultato sarebbe stata il doppio turno in collegi uninominali con ballottaggio tra i due candidati più votati, in caso di mancato conseguimento della maggioranza assoluta dei voti da parte di un candidato al primo turno. Ho proposto ciò fin dal 1965 (si veda la voce *Sistemi elettorali* in “Enciclopedia del diritto”, vol. XIV, Giuffrè, Milano 1965, pp. 649-62), e poi in maniera comparativamente più ampia e analiticamente più dettagliata con il volume *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Sansoni editore, Firenze 1970, p. 258.

Sotto il primo profilo, quello culturale, sarebbe stato indispensabile il superamento della duplice *conventio ad excludendum* sia verso l'allora PCI sia verso l'allora MSI, e vi sono elementi per ritenere che una formula di voto come quella sopra indicata avrebbe progressivamente indotto tali partiti a una riflessione sul ruolo politico e sulle trasformazioni indispensabili per il loro proficuo inserimento nel quadro e nella dinamica di una “democrazia compiuta”. Tuttavia la cosiddetta “prima Repubblica” è stata sorda di fronte a tale prospettiva, e ciò ha accentuato i connotati di disagio che erano ben visibili già in quella stagione. La transizione alla configurazione bipolare è così avvenuta troppo tardi e per di più in modo incongruo. La prima Repubblica, infatti, passo dopo passo, ha delegittimato il suo sistema parti-

tico, aprendo la strada a formazioni non di rado estemporanee e a suggestioni di federalismo “per disaggregazione”, quando non esplicitamente secessionista, mentre un durevole sistema partitico “nazionalizzato” è preconditione di un buon sistema bipolare o bipartitico. Inoltre, le coalizioni della cosiddetta “seconda Repubblica” sono nate sull’onda di un’ampia e infine generale delegittimazione dell’assetto partitico precedente e di una diffusa improvvisazione culturale, mediante combinazioni non adeguatamente meditate e plausibilmente omogenee, pur se è vero che sia a sinistra sia a destra – però con quanta fatica, lentezza e anche ambiguità – si sono fatti passi avanti per uscire dalle antiche gabbie ideologiche e dottrinali disponendosi a un atteggiamento di maggiore pragmatismo. E ciò ha favorito un processo di alternanza pacifica al governo che non va sottovalutato.

Quanto alla società civile, come trascurare che da decenni il sistema sociale mostra segni crescenti di dissoluzione? Una managerialità sempre più apolide, un sistema mediatico (stampa, rete) che è ormai fonte cospicua di anarchia e insieme sovente espressione di servilismo, una borghesia in disgregazione intellettuale, morale ed economica, un proletariato urbano industriale in drastica contrazione, privo di ogni referenza simbolica, un terziario specie avanzato incline all’isolazionismo particolaristico ed estraneo a qualsivoglia coscienza di classe o di ceto, una massificazione alienata e alienante che tutto e tutti irretisce: in tale contesto si collocano e si alimentano contrapposizioni al reticolo partitico e alla “casta politica”, espansioni tecnocratiche e bancocratiche che apparentemente confliggono con le proclamazioni populistiche ma che in concreto spesso convergono nell’antipolitica, il tutto nella crescente incapacità della politica di riaffermare il proprio primato regolativo ripudiando definitivamente le presunzioni di un primato dell’intervento (tutto è politica, la politica è tutto e dunque su tutto si può intervenire) che è stato a lungo l’essenza della partitocrazia.

Oggi un accentuato, crescente travaglio della democrazia pone all'ordine del giorno un quesito dal profilo ultimativo: fermo restando che la decadenza di un regime può durare a lungo (salvo traumi repentini di vario ordine in grado di accelerarne il collasso), la democrazia è ancora capace di autocorrezione, o sono stati superati i limiti oltre i quali tale meccanismo non è più atto a operare con efficacia? E tale interrogativo non è faccenda di "ideologia italiana", formula quest'ultima pseudostoriografica e di fatto banalmente giornalistica. Molte riforme costituzionali/istituzionali sono state poste in essere. Altre sono state approvate e sottoposte all'attenzione dei cittadini. Ma si è trattato di riforme quasi sempre nel segno dell'ispirazione "partigiana" e non "sistemica".

Per rimanere comunque al tema del dilemma bipolarismo/bipartitismo, ritengo che tre aspetti vadano considerati cruciali: a) il bipartitismo rischia di accentuare la crescita dell'astensionismo, esasperando il distacco tra politica e cittadinanza; b) il bipolarismo, presentando un'offerta partitica più articolata, consente in ipotesi una maggiore opportunità di scelta elettorale e dunque di partecipazione. L'uno e l'altro scenario, peraltro, presuppongono partiti con una consistenza operativa e aggregativa che ormai è ampiamente ridimensionata; c) sul piano strutturale, le democrazie si reggono su due pilastri: istituzioni e partiti. Se entrambi i pilastri non sono calibrati adeguatamente, se entrambi non sono all'altezza dei loro compiti e limiti, se entrambi non si sostengono e non si legittimano a vicenda, diventa assai difficile per una democrazia assicurare insieme rappresentatività e governabilità.

Il voto del 4 marzo 2018, con un sistema elettorale scombinato (quadro istituzionale) e con un sistema partitico sbrindellato, conferma tale mia diagnosi sul duplice versante della governabilità e della rappresentatività.

Intervista a Raffaele Fitto

Domanda *Quali sono state a suo giudizio, in questi ultimi venti anni, le maggiori differenze rispetto al passato nel funzionamento della forma di governo?*

Raffaele Fitto Pur non essendo avvenuti cambiamenti istituzionali e costituzionali formali, non c'è dubbio che si sia creato negli elettori un sentimento, una convinzione di votare per poter "scegliere il governo". Da questo punto di vista, si è ingenerato un rigetto popolare nei confronti di maggioranze e governi formati dopo il voto, alle spalle degli elettori, nati dalle manovre dei partiti. Noi sappiamo che formalmente non è così, che la Costituzione è rimasta la stessa. Ma quel sentimento, quella convinzione, quel desiderio non andrebbero dispersi. Semmai, andrebbero incanalati in un cambiamento costituzionale equilibrato e coerente.

D. *Crede che i diversi sistemi elettorali (nazionale, regionali, locali) che sono stati in vigore nel ventennio del bipolarismo italiano abbiano dato buona prova di sé?*

R. F. È difficile rispondere in modo univoco dinanzi a sistemi elettorali disomogenei. Faccio due osservazioni di carattere generale. La prima: a volte, non solo a livello nazionale, ha avuto un peso eccessivo l'esigenza (o la tentazione) di costruire prima del voto alleanze troppo larghe per vincere, dimenticando il connotato della coesione valoriale e programmatica indispensabile per governare. La seconda: sono mancate la visione e la convinzione di proporre un solido cambiamento istituzionale (forma di Stato, forma di governo ecc.) dal quale far discendere, successivamente, anche un conseguente sistema elettorale. Lo dico semplificando: la logica avrebbe dovuto suggerire prima di immaginare un modello istituzionale ("andando" a Washington, oppure a Londra, o a Parigi), e poi, solo

poi, di disegnare un sistema elettorale coerente con la scelta istituzionale compiuta.

D. Che ruolo crede abbia svolto il presidente della Repubblica nel contesto politico-istituzionale?

R. F. Ecco, qui tocchiamo un tasto delicato. Prescindendo dal giudizio di merito sull'azione dell'uno o dell'altro protagonista, indubbiamente si è evidenziato uno "slittamento" tra il sentimento popolare ("possiamo scegliere il governo") e il mantenimento formale del vecchio assetto costituzionale che, come sappiamo, pur nell'alveo della terzietà, offre al presidente della Repubblica un amplissimo spazio di influenza e intervento. Allora si è giunti a una sorta di ruolo "commissariale" svolto dal Quirinale: frutto magari di debolezze dei governi e dei protagonisti politici del momento, ma anche e soprattutto della discrasia descritta in esordio (il "vino nuovo" del desiderio di scelta popolare negli "otri vecchi" dell'immutato impianto costituzionale).

D. Il funzionamento concreto della pubblica amministrazione ha risentito positivamente o negativamente della prassi dell'alternanza?

R. F. Al di là delle polemiche e delle diverse tesi sullo *spoil system*, vedo soprattutto una debolezza degli esecutivi, una scarsa attitudine dei governi a verificare l'effettiva attuazione di leggi e norme, una scarsa capacità di comprenderne l'impatto concreto sull'amministrazione. Ma, di tutta evidenza, questo è il frutto di una deriva mediatizzata della politica, più attenta alla dichiarazione e all'annuncio che non all'effettiva azione di governo.

D. Nel rapporto fra la giurisdizione e gli altri poteri dello Stato è possibile individuare modificazioni imputabili alla stagione dell'alternanza?

R. F. Il cedimento della politica viene da più lontano. Forse dalla leggina con cui, dopo il referendum popolare del 1987 che

aveva sancito la responsabilità civile dei magistrati, il Parlamento decise di fatto di vanificare l'esito referendario. Poi, dopo Tangentopoli, la palla di neve è divenuta una valanga. L'uso politico della giustizia ha colpito diversi governi (quelli di centrodestra con maggiore intensità), ma è un fatto che la politica non abbia saputo reagire nel modo più appropriato: non partecipando a una rissa o a una contesa, ma riformando la giustizia in senso liberale e garantista, nell'interesse dei cittadini e dello Stato di diritto.

D. Quanto la valorizzazione dell'autonomia regionale ha favorito una corretta separazione dei poteri fra il centro e la periferia?

R. F. Purtroppo, il bilancio è negativo. Dal 1970 a oggi le Regioni sono essenzialmente responsabili dell'esplosione della spesa pubblica, di grandi inefficienze e di un diffuso consociativismo. Occorre riflettere se sia quella la via per valorizzare le autonomie territoriali.

Intervista a Marco Follini

Domanda *Che giudizio dà del modo in cui le culture politiche che hanno segnato la vita della prima Repubblica hanno gestito la fase della transizione istituzionale maturata tra il 1992 e il 1994?*

Marco Follini Le culture politiche che avevano dato forma alla prima Repubblica immaginavano che il suo esito, un giorno non troppo lontano, sarebbe stato quello dell'alternanza. La "democrazia compiuta", come si diceva allora. Una sfida non più ideologica tra forze che si sarebbero affrontate senza demonizzarsi, sul modello di quella disputa bipolare che in quasi tutti gli altri paesi europei aveva assunto una forma pressoché canonica. Così non è stato. Mano a mano che sembrava avvicinarsi quell'epilogo, caduto il muro di Berlino e archiviati i temi (e i veleni) legati alla guerra fredda, si è imboccata tutt'altra strada. Il PCI-PDS si è illuso che il vento della protesta e del cambiamento soffiasse tutto nelle sue vele, destinandolo a una vittoria che non avrebbe più avuto bisogno di una revisione politica e programmatica nel solco del socialismo europeo. E la DC-PPI non ha saputo né comprendere né arginare la nascita di una destra inedita.

Il ragionamento dovrebbe essere più complesso, s'intende. Ma il senso di quello che cerco di dire è che i processi nuovi che le vecchie tradizioni avevano immaginato di cavalcare a proprio vantaggio hanno finito piuttosto per disarcionare gli uni e gli altri, seppure in modi assai diversi. Democristiani e (post)comunisti, che avrebbero dovuto essere i protagonisti della seconda Repubblica, ne sono stati piuttosto le vittime, e la storia, come è noto, ha preso un'altra direzione. La mia opinione è che tutto questo sia accaduto per molte ragioni. Ma di tali ragioni ce n'è una che mi pare più forte delle altre, ed è che in quegli anni gran parte della politica si è travestita da "antipolitica", come si direb-

be oggi. Una lunga predicazione a più voci, spesa a denigrare i partiti, le loro storie, le loro tradizioni, i loro insediamenti, ha fatto crescere l'illusione che solo a patto di ridurre la politica ai minimi termini, di archiviare tutto il suo passato in nome di una salvifica, e assai generica, "novità" si sarebbe potuto attraversare agevolmente un passaggio difficile. Il risultato è quello che si sarebbe visto negli anni seguenti. E che si vede con ancora maggior chiarezza oggi, all'indomani del voto del 2018.

D. Le coalizioni elettorali di cui la stagione del bipolarismo si è alimentata non hanno retto alla prova concreta del governo. In un rigido sistema dell'alternanza, nessuna coalizione ha vinto per due volte consecutive alle urne e sempre la scomposizione della alleanza elettorale in Parlamento ha favorito il ricambio alle successive consultazioni. Come spiega la mancata tenuta dei poli che ha caratterizzato un sistema politico investito da dinamiche di tipo trasformistico?

M. F. Di quali coalizioni parliamo? Nel 1994 Berlusconi si presenta, e vince, con due alleanze diverse, una al Nord e l'altra al Sud. Di contro, il centrosinistra cerca di allargare i suoi confini spingendosi fino a Dini (nel 1996) e a Mastella (nel 2006). Sono tutti segni che richiamano l'idea che per vincere serve allestire un variopinto caravanserraglio, il più largo possibile. Che questo inducesse una certa vivacità, chiamiamola così, all'interno delle alleanze elettorali era il minimo che ci si poteva aspettare. È vero, nessuno di questi due cartelli elettorali vince due volte di seguito. Ma questo è il meno, può perfino apparire come un segno di funzionalità del sistema dell'alternanza. Il punto è un altro. Il fatto è che i due poli sono, tutti e due, raccogliatici. Sono costruiti con il pallottoliere, come avrebbe detto Martinazzoli. Buoni per vincere le elezioni, una volta per uno. Non altrettanto buoni per governare. Il principio d'ordine di un'alleanza risiede nel suo significato, non nella sua disciplina. Tant'è che l'assemblaggio di forze eterogenee non regge da nessuno dei suoi lati.

Berlusconi si illude di sfuggire a questa regola facendo leva sul suo carisma popolare. Prodi si illude di sfuggirvi celebrando la retorica dell'Ulivo. Due miti tenaci, sopravvissuti perfino alle delusioni che hanno suscitato. E ancora oggi, sia pure assai più debolmente, richiamati all'occorrenza dai loro eredi e discendenti. Due surrogati in realtà, sia detto senza offesa per nessuno dei due.

D. Il bipolarismo italiano è stato caratterizzato dal mancato riconoscimento tra gli attori fondamentali della Repubblica. Una sorta di bipolarismo etico ha sostituito le antiche fratture ideologiche rendendo ardua la funzionalità del principio del compromesso che è fisiologico nei regimi parlamentari. A suo giudizio cosa ha ostacolato l'affermarsi della condivisione delle regole?

M. F. Insisto, i due poli confezionati nel 1994 facevano fatica a riconoscere persino se stessi. Tanto più, è ovvio, avrebbero faticato a riconoscere l'altro. La vaghezza identitaria delle due costruzioni, il centrodestra e il centrosinistra, rendeva assai improbabile l'illusione che potessero addirittura provvedere a una comune costruzione istituzionale. Certo, alcuni tentativi vennero fatti. Talvolta anche con generosità. Penso, ad esempio, alla Bicamerale presieduta da D'Alema. Ma furono eccezioni. La regola era piuttosto quella delle riforme "unilaterali", come, ad esempio, la revisione del Titolo V da parte del centrosinistra nel 2001, o la devolution del centrodestra cinque anni dopo. Quelle riforme erano assai discutibili e controverse, nel merito. Tant'è che il centrosinistra ha finito per rinnegare quasi subito la sua, e il centrodestra se l'è vista rifiutare l'anno dopo dagli elettori chiamati al referendum confermativo. Ma tanto più era discutibile e controverso, per usare un eufemismo, il tentativo di cementare coalizioni improbabili attraverso scelte istituzionali segnate da un alto grado di spirito di fazione. È mancato il galateo delle riforme condivise? Certamente. Ma il difetto, secondo me, era a monte. Quelle due coalizioni si sentivano insicure e

traballanti. Avevano bisogno, tutte e due, di potersi cementare affacciandosi su di un avversario. Più ancora, su di un nemico. Forse, se avessero imboccato un percorso davvero costituente, avrebbero anche potuto, chissà, annodare meglio i legami al proprio interno. Ma siamo nel campo delle ipotesi. La realtà è che si volava basso, e tutti erano un po' spaventati all'idea di dover salire di quota. Un compromesso sarebbe stato possibile, forse, tra soggetti più convinti della propria identità. Ma in quegli anni l'identità più forte era rappresentata dal timore della controparte. E questo spingeva verso forme di settarietà e di particolarismo di cui infine sono (siamo) rimasti tutti prigionieri.

D. Con l'obiettivo di correggere i limiti mostrati dalle coalizioni con l'aggregazione delle forze in un senso bipartitico si è nel tempo tentato di dare vita, su entrambi i fronti, ad alcuni partiti sui generis. A destra si è lavorato su "fusioni a freddo" annunciate dal leader dal predellino di un'auto, a sinistra, invece, si è parlato di un amalgama non riuscito perché privo delle indispensabili basi culturali su cui avrebbe dovuto fondarsi il nuovo partito. L'iperdemocrazia dei gazebo introdusse peraltro un elemento di forzatura che lacerò il governo Prodi nel 2008. Quali limiti ha incontrato il progetto di una semplificazione in chiave bipartitica?

M. F. Il limite del bipartitismo è l'Italia, la sua stessa natura politica. Neppure la DC e il PCI, ai loro tempi, immaginavano di poter riassumere, solo loro, la complessità del paese. La DC era un mosaico di correnti. E De Gasperi, per tenere assieme tutti quei tasselli, scommise sulla coalizione con i partiti laici anche quando, nel 1948, numericamente avrebbe potuto farne a meno. Era una scelta generosa, e anche, se vogliamo, una scelta furba. Ma era, soprattutto, un'idea del paese, una sua interpretazione. Tanto più valida, oggi, in una società ancora più pluralistica di quella dell'immediato dopoguerra.

E poi, se abbiamo appena finito di rilevare che le coalizioni degli anni Novanta erano troppo eterogenee, quale adirata e temera-

ria divinità politica poteva immaginare di stipare tutte queste differenze dentro due soli partiti? Credo che abbiamo preso quel percorso sbagliando le prime curve. E che, di lì in poi, ci siamo andati smarrendo sempre di più. Avremmo dovuto cercare di far maturare il sistema bipolare riconoscendo e valorizzando le storie che potevano generarlo. Invece abbiamo pensato, un po' tutti, che la strada della democrazia compiuta sarebbe passata più agevolmente dalla cancellazione di quelle storie. Come per incanto il "nuovismo" avrebbe consentito di liberarci del fardello dei nostri passati. Stanchi della nostra condizione di eredi, abbiamo provveduto a improvvisare una politica che non aveva più punti di riferimento lungo i quali orientarsi, e neppure risorse a cui attingere in un momento di difficoltà.

Ora, sia chiaro, le grandi culture d'una volta erano arrivate esauste e consumate a quel passaggio. Tant'è che nel giro di qualche mese molti dei loro argomenti erano archiviati, il loro personale di prima fila è largamente tramontato, e i due maggiori partiti si sono dovuti affrettare, entrambi, a cambiare nome. Segno di una crisi profonda, che non si sarebbe potuta accontentare di un superficiale maquillage. Manca, insomma, la prova del contrario. E quando le cose avvengono, magari le cose più sbagliate, c'è sempre una qualche ragione che le spiega. A distanza di qualche anno, però, dobbiamo prendere atto che il bipartitismo non fa per noi. Se non altro, perché ce lo dicono gli elettori.

D. La crisi del bipolarismo, esplosa nel 2011, coincide con un nuovo ingresso nel sistema politico degli imperativi del vincolo esterno, con la supplenza di organi tecnici, con le pressioni di organismi internazionali, con la sovraesposizione politica del Quirinale. Come giudica la crisi del bipolarismo e l'impatto delle dinamiche esterne nella caduta del vecchio assetto e nella comparsa di una formazione non politica che determina un ordine tripolare?

M. F. Se il “vecchio assetto” è quello che chiamiamo seconda Repubblica, la sua crisi sta secondo me nella fragilità delle radici. Ma è evidente ormai che anche assetti più forti e coriacei in tutta Europa stanno affrontando con tremore le tempeste della globalizzazione e quelle, più insidiose, del populismo.

Dunque, dovremmo ragionare sul tipo di democrazia che ci aspetta. La mia idea è che la democrazia sia un regime forte innanzitutto dei suoi limiti. Un regime che riconosce sovranità, competenze, esigenze che maturano fuori dal suo perimetro. La democrazia è tale appunto perché sa rispettare una pluralità di regole e consuetudini che non fanno parte dell'ordine politico in senso stretto. Condizione nella quale alcuni si trovano a proprio agio, altri molto meno e alcuni per niente, sia chiaro. Che ci siano vincoli sovranazionali, ad esempio, fa parte del codice della modernità. Che questi vincoli possano pesare, influire, perfino distorcere il processo della sovranità democratica e popolare è un dato di fatto con il quale ci siamo dovuti misurare diverse volte. Dotarci di un sistema istituzionale più forte, meglio organizzato, può ridurre questo tributo, ma non lo azzerà. Nell'ordine mondiale la sovranità dei paesi è un concetto relativo, che va ridefinito. Senza per questo gridare al complotto. Senza immaginare fantasmi. E soprattutto senza illudersi di poter vivere in un mondo diverso da quello che nel frattempo ha preso forma, nel bene e nel male.

È ovvio che il vincolo esterno che grava sui nostri conti pubblici, come pure la dilatazione del ruolo del Quirinale nei passaggi più critici degli scorsi anni, richiamano, una volta di più, i limiti delle nostre più recenti costruzioni politiche e istituzionali. Avessimo potuto disporre di costruzioni progettate e realizzate meglio ce la saremmo cavata più a buon mercato. Ma forse non più di tanto. Siamo dentro un'area di forte turbolenza globale, e alla lunga credo che vincerà chi avrà più lucidità nel saperla affrontare. Per questo non scommetto – almeno a lungo andare – sulla tenuta di quelle forze populiste, sovraniste, antisistema

che fanno leva sugli stati d'animo: la paura, il sospetto, la diceria. So bene che negli ultimi tempi il vento soffia dalla loro parte. E che il giudizio che il paese ha maturato sulla sua classe dirigente somiglia oggi a una sentenza inappellabile. Ma il respiro di quelle forze mi pare piuttosto corto.

D. La società civile, declinata come luogo della alterità rispetto alla partitocrazia, come momento di estraneità rispetto alla casta politica, è un elemento che si presenta già nella crisi del 1992-94 e che riaffiora poi in quella del 2011-13. Come valuta il riemergere di queste spinte nel segno dell'antipolitica, del nuovo, della gente?

M. F. Questo, per me, è il cuore del problema. La politica, in una società complessa, non può essere tutto, non può comandare a suo piacimento, non può invadere territori che appartengono alla libertà delle persone. Direi perfino alla loro irregolarità. Ma la politica non può nemmeno ridursi a niente, lasciarsi deformare, inchinarsi alla demagogia. Come purtroppo sta facendo. Noi siamo passati nel volgere di una ventina d'anni da un eccesso all'altro. Da una politica che invadeva e soffocava pezzi di società a una politica attonita e smarrita, che sembra quasi chiedere scusa della sua stessa esistenza. Una politica a sua insaputa, per usare una metafora alla moda. Sarò irrimediabilmente democristiano, ma invoco una sana via di mezzo.

In particolare non mi convince l'idea che possa essere salvifica una progressiva riduzione degli spazi della politica. Il mito della società civile, la falsa illusione che affidando la cura dello Stato a liberi professionisti che non hanno mai avuto nulla a che vedere con la fatica, con la sorpresa e con la polvere dei congressi, delle sezioni, delle tessere, delle campagne elettorali avremmo finalmente raggiunto una sorta di condizione paradisiaca. Non è così, e l'esperienza di questi anni dovrebbe avercelo sufficientemente dimostrato. La politica è (anche) una professione. È una passione per molti, per qualcuno una vocazione. Ma anche

un mestiere, se è consentita una parola urticante. Non può essere una carriera vita natural durante, questo no, non più. Ma il culto dell'improvvisazione che sembra ora rubare la scena ai mandarini che una volta si ponevano come depositari di un potere infinito, non scalfito dal tempo, non ha affatto risolto i problemi che affidavamo alle sue cure. Per questo, ripeto, occorre richiamarsi alla saggezza delle vie di mezzo. Cercare un punto di equilibrio tra di noi. Guardare all'esperienza di altri paesi dove quasi nessuno immagina che la carriera politica, la militanza di partito, il servizio di Stato siano il regno dell'improvvisazione. Evitando magari di erigere monumenti troppo solenni al professionismo dei politici di lungo corso. Ma riconoscendo anche che i monumenti eretti più di recente per consacrare le virtù di diletterismo dei loro sfidanti si sono rivelati quasi sempre drammaticamente deludenti. Questo, almeno, è il mio auspicio. Ma anche, in fondo, la mia convinzione.

Nota di Luciano Violante

Innanzitutto ringrazio i promotori di questa ricerca per avermi voluto coinvolgere nell'iniziativa, che mi sembra non solo interessante ma utile per cominciare a mettere insieme i “pezzi” del sistema.

Ho riflettuto sulla impostazione proposta e devo dire che ho qualche dubbio sulla cesura così netta che viene individuata tra l'età del bipolarismo e l'età del tripolarismo. Molti fenomeni nati nell'ultimo decennio del secolo scorso si sono sviluppati e consolidati negli anni successivi, mostrando una forte continuità.

Mi riferisco, in particolare: a) alla “giuristocrazia” intesa sia come peso crescente della magistratura nella vita politica, sociale ed economica, sia come prevalenza dei parametri giuridici nella valutazione dei comportamenti e delle vicende politiche; b) a una cultura politica fondata sulla spettacolarizzazione, sul soggettivismo, sulla celebrazione del presente e sulla condanna del passato in quanto tale, prescindendo da valutazioni di merito; c) al ruolo di “motore di scorta” del presidente della Repubblica in caso di governi deboli e di “notaio istituzionale” in caso di governi stabili; d) alla progressiva trasformazione dei partiti da comunità politiche a strutture verticali dominate da processi di “caporalizzazione”; e) alla prevalenza della personalità del presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dei singoli ministri e del governo nel suo complesso; f) alla prevalenza dei social media nella comunicazione politica.

Per queste ragioni preferisco non rispondere dettagliatamente alle questioni poste e segnalare invece quelli che a me sembrano i temi che segnano una continuità tra le due fasi identificate e proposte.

Intervista a Vincenzo Visco

Domanda *I vent'anni del bipolarismo coincidono con un progressivo declino economico del paese che non si è riusciti a correggere. Quali sono state le politiche intraprese dal centrosinistra e dal centrodestra? Quale atteggiamento hanno avuto i due poli rispetto al disegno di politiche industriali e di liberalizzazione dei mercati, e nei confronti degli investimenti pubblici e degli incentivi fiscali come sostegno all'attività produttiva?*

Vincenzo Visco In realtà è difficile parlare di bipolarismo nel caso italiano, e questo è sempre stato uno dei problemi del paese. Ciò è vero soprattutto per quanto riguarda il centrodestra, che riuniva forze tradizionalmente anticomuniste ma molto diverse tra loro, dal confuso liberalismo di Forza Italia al localismo leghista, ai cattolici conservatori di Casini, alla destra reazionaria di Alleanza Nazionale. Tutto ciò ha avuto effetti negativi sulle politiche effettuate.

Migliore era la situazione a sinistra, dove all'inizio forte fu la suggestione del compromesso storico finalmente realizzato, che funzionò egregiamente fino alla caduta del primo governo Prodi, dopo la quale riemersero vecchi sospetti e divisioni. In particolare, per gli ex comunisti si trattava di affrontare per la prima volta la prova del governo con preparazione limitata e con una notevole confusione ideologica derivante dal rifiuto di una esplicita Bad Godesberg. Per gli ex democristiani, invece, si trattava di ribadire, nella nuova alleanza, sia una sostanziale continuità con il passato, che il ruolo egemonico degli eredi di don Dossetti. Tuttavia, almeno all'inizio, il centrosinistra ha avuto una strategia economica coerente: il risanamento finanziario del paese, l'adesione all'euro come strumento per mettere in sicurezza il debito pubblico italiano (cresciuto dal 57% del PIL del 1980, al 70% del 1983, al 95% del 1986, al 125% del 1994-95), le privatizzazioni, le liberalizzazioni ecc.

A una politica di bilancio prudente e consapevole, il centrosinistra affiancava una politica fiscale fortemente orientata allo sviluppo: la riforma tributaria del 1996, la principale, anzi l'unica effettuata dopo il 1972-73, oltre a riorganizzare in modo coerente il sistema, uscito devastato dagli interventi di emergenza del governo Amato del 1992, prospettava una strategia di crescita attraverso l'introduzione dell'IRAP e della DIT che riducevano in modo drastico la tassazione dei profitti, in particolare di quelli reinvestiti, mantenevano il gettito attraverso l'allargamento della base imponibile, e un impressionante recupero di evasione (almeno quattro punti di PIL utilizzati per compensare riduzioni e abolizioni di numerose imposte, e portando l'evasione dell'IVA dal 40% iniziale al 30% dove poi è rimasta e si colloca ancora oggi). A questi interventi si aggiunse il tentativo di fornire tutti gli enti decentrati di risorse proprie (con imposte autonome, sovrainposte, compartecipazione ai gettiti); l'introduzione degli studi di settore concordata con le categorie interessate, meccanismo che, per quanto oggi risulti superato, allora servì a recuperare un certo (sia pur limitato) livello di fedeltà fiscale; una enorme semplificazione del sistema: basti pensare alla dichiarazione unica, alla compensazione tra crediti e debiti di imposta, al fisco telematico (*best practice* europea, e, ai tempi, all'avanguardia nel mondo), alla riforma del ministero con il sistema delle agenzie ecc.

Il centrodestra non aveva una sua strategia coerente; era contrario all'ingresso nella moneta unica e avrebbe voluto uscirne (Giulio Tremonti) ma non era possibile, non si poneva il problema del risanamento del bilancio, demonizzò la riforma fiscale del centrosinistra, sostenendo una politica di riduzione della pressione fiscale secondo gli orientamenti della destra americana, del tutto velleitaria, tanto più che si lasciava crescere la spesa pubblica intervenendo *ex post* con tagli lineari, e ricorrendo alla "finanza creativa" per far tornare i conti, abolì la DIT sostituendola con la *participation exemption* e cioè eli-

minando una misura di favore alla crescita reale delle imprese, con un intervento di natura finanziaria volto a facilitare fusioni e acquisizioni in esenzione di imposta; in sostanza la linea era quella di allentare le briglie a un'economia che si riteneva potesse riprendere la crescita in maniera autonoma, risolvendo così il problema, cosa che ovviamente non poteva accadere e non accadde.

In questo contesto il centrosinistra riteneva necessario disporre di una strategia di politica industriale, ma non ebbe il tempo di definirla in modo organico, il centrodestra non ne aveva bisogno per motivi ideologici.

Ambedue i poli non colsero, e sottovalutarono, almeno all'inizio, gli effetti della globalizzazione sugli equilibri di potere al livello dell'economia mondiale, e sulle stesse politiche europee: l'allargamento senza gradualità a tutela delle industrie nazionali è all'origine della disoccupazione di fette sempre maggiori delle popolazioni europee e ha contribuito a provocare un distacco crescente nei confronti del progetto europeo. Quando Tremonti cominciò ad attaccare la globalizzazione lo fece secondo un'ottica nazionalista, populista, leghista, e quindi sostanzialmente inutile, anche se non poche delle sue denunce erano corrette.

D. Durante gli anni del bipolarismo le privatizzazioni hanno modificato in modo irreversibile la natura di economia mista che aveva caratterizzato il sistema economico italiano nei decenni precedenti. Quali sono le differenze nelle posizioni dei due schieramenti rispetto alle privatizzazioni?

V. V. Le privatizzazioni in Italia rispondevano a una necessità di risanamento finanziario, di impegni (e imposizioni) europei (a partire dall'accordo Andreatta-Van Miert), e ovviamente erano anche influenzate dal clima culturale generale. Ma l'aspetto interessante consiste nel fatto che per la sinistra le imprese pubbliche dell'epoca erano viste come lo strumento principale

dell'occupazione delle istituzioni da parte dei partiti di governo della prima Repubblica dalla quale la sinistra era esclusa, e quindi con le privatizzazioni si immaginava di poter mutare gli assetti di potere tradizionali del paese. Inoltre sia per la componente ex comunista che per quella ex democristiana (la sinistra DC), le privatizzazioni rappresentavano una risposta alla corruzione dilagante e all'inchiesta Mani pulite. Non ci fu quindi una riflessione critica consapevole sulle scelte che si venivano compiendo, né l'individuazione di una strategia nuova per i settori che venivano privatizzati.

In questo contesto l'obiettivo principale delle privatizzazioni fu quello di contribuire alla riduzione del debito pubblico. Il contributo ci fu e fu imponente, ma è stato progressivamente vanificato dalla incapacità di controllare il disavanzo pubblico. Questo fu il motivo per cui la privatizzazione di Telecom fu attuata secondo criteri del tutto diversi da tutte le altre: la necessità di realizzare introiti adeguati dalla vendita di una società che, diversamente dalle altre, era già quotata, determinò una *governance* e un controllo precari che hanno segnato la vita successiva della società. La decisione di non impedire la successiva scalata a debito, vista *ex post*, fu un grave errore che di fatto ha compromesso la sorte della società.

La destra era invece sostanzialmente contraria alle privatizzazioni pur non potendo opporsi, e anzi dovendole condividere in linea di principio, per necessità ideologica. In ogni caso non vi erano alternative e la scelta era obbligata. Oggi, a consuntivo, sembra evidente che il sistema produttivo italiano sia più debole, ma è difficile dire se ciò sia dipeso dalle privatizzazioni (che erano inevitabili) o da altro.

Importante invece è stato lo sforzo del centrosinistra sulle liberalizzazioni che accompagnarono le privatizzazioni. Il processo è rimasto tuttavia incompiuto, anche perché dal lato del centro-destra non vi è mai stata una sensibilità adeguata in proposito. Al contrario.

D. In quale misura e in quale senso il mancato aggiustamento che ha seguito l'entrata nell'euro è imputabile alle politiche messe in atto dai governi di centrodestra e di centrosinistra? Che cosa sarebbe stato necessario fare per un più efficace adattamento al nuovo contesto europeo?

V. V. Il centrosinistra era compatto nel sostenere l'adesione alla moneta unica e Ciampi operò in modo da rendere possibile l'ingresso dell'Italia sin dall'inizio, superando le resistenze e i pregiudizi, molto forti, di altri paesi europei, Olanda e Germania in testa. Il paese concordava con il governo su questo obiettivo, tanto che accettò di buon grado un prelievo straordinario, l'"eurotassa" che poi, come promesso, fu restituita. L'operazione fu giocata più che su tagli al bilancio, sulla consapevolezza che l'adesione alla moneta unica avrebbe fatto convergere i tassi di interesse italiani al livello di quelli degli altri paesi europei, eliminando uno spread di 500 punti base. Alla fine della legislatura l'Italia aveva un surplus primario di cinque punti di PIL e, nonostante questo, nel 2001 il PIL crebbe del 3,6%, e fu l'ultimo e l'unico anno in cui la crescita italiana risultò in linea con quella dei principali paesi europei. Sarebbe stato sufficiente mantenere il livello della spesa e delle entrate per innescare un circolo virtuoso di riduzione del rapporto debito/PIL che già era stato portato dal 124 al 103%.

Il governo di centrodestra liquidò in un solo anno l'intero surplus primario, accusando per giunta il centrosinistra di non aver lasciato i conti in ordine. Fu chiara l'inconsapevolezza dei vincoli derivanti dai trattati europei, oltre al fatto che fin dall'inizio gran parte del centrodestra era contrario alla moneta unica e nostalgico del vecchio modello di sviluppo basato su inflazione e svalutazioni successive. Se la politica economica del centrodestra fosse stata più responsabile, all'inizio della crisi del 2007-08 l'Italia si sarebbe potuta trovare con rapporto debito/PIL intorno all'80%, e quindi non avrebbe dovuto subire i costi di un catastrofico aggiustamento negli anni successivi.

D. Quali sono state le diversità di approccio più importanti tra i due schieramenti con riferimento alla necessità di ridurre la pressione fiscale; di contrastare l'evasione fiscale; di rivedere e semplificare la struttura del prelievo per sostenere la crescita, l'occupazione e gli investimenti; di realizzare l'equità del prelievo e i suoi effetti redistributivi; di riconoscere l'autonomia impositiva agli enti decentrati?

V. V. Il centrosinistra aveva una proposta organica che fu attuata (quasi) completamente nel periodo 1996-2000, e che ebbe uno straordinario successo. Il centrodestra perseguì innanzitutto l'obiettivo di smontare quanto fatto dal governo precedente (ad esempio la DIT), proponendo al tempo stesso riforme improbabili (*flat tax* ecc.) intervenendo soprattutto a importare nel nostro ordinamento istituti già in vigore in altri paesi e considerati al tempo tipici dei paradisi fiscali, anche se poi in virtù della concorrenza fiscale, si sono diffusi un po' dovunque. L'attenzione era concentrata soprattutto sulle necessità delle grandi imprese e dei loro consulenti, e non su un fisco utile allo sviluppo del paese. L'idea di ridurre la pressione fiscale in un paese ad alto debito come il nostro è sempre stata velleitaria; e dal momento che la spesa pubblica italiana, al netto di quella per pensioni e interessi (che rappresentano il corrispettivo di debiti assunti in passato), è la seconda più bassa in Europa, anche gli spazi di riduzione della spesa sono molto ridotti. Tuttavia la propaganda della destra era molto concentrata su questo obiettivo creando non poche difficoltà al centrosinistra presentato come "il partito delle tasse".

Il problema dell'evasione fiscale era al centro delle preoccupazioni del centrosinistra che riteneva che l'unica possibilità per ridurre le imposte per i contribuenti iper tassati fosse quella di ripartire lo stesso carico fiscale complessivo su una più estesa base imponibile e più numerosi contribuenti. È quanto fu fatto nei periodi 1996-2000 e 2006-08. Per il centrodestra l'evasione non è mai stata un problema né un obiettivo di policy.

Al contrario, vi sono stati espliciti apprezzamenti nei confronti dell'evasione come strumento di autodifesa contro le pretese eccessive del fisco. In realtà Tremonti, dopo aver soppresso le misure di tracciabilità introdotte dal secondo governo Prodi, fu poi costretto a reintrodurne alcune; ma in ogni caso l'atteggiamento complessivo nei confronti della illegalità fiscale non cambiava, e derivava anche da precisi interessi elettorali, dal momento che l'evasione fiscale di massa in Italia è prerogativa soprattutto dei lavoratori indipendenti e delle piccole imprese, mentre quelle più grandi (a partire dalle banche) eludono più o meno legalmente le imposte. È evidente che la gestione dell'evasione è centrale rispetto al problema della distribuzione del carico fiscale e dell'equità del sistema. Questo problema, al centro dell'attenzione del centrosinistra, veniva ignorato dal centrodestra.

Il centrosinistra era impegnato a combattere l'elusione delle grandi imprese e a tal fine presentò una proposta a Bruxelles nota come CCTB (Common Consolidated Tax Base) che ha prodotto un grande dibattito e consenso parlamentare, salvo fermarsi a livello di proposta di direttiva. Oggi essa è tornata sull'agenda europea e forse avrà maggiore fortuna. Il centrodestra, invece, era di fatto favorevole alla elusione delle multinazionali e alle pratiche dei consulenti fiscali internazionali.

Un'altra caratteristica distintiva è che il centrosinistra considerava il sistema fiscale come un insieme organico di norme e istituti che dovevano essere tra loro coordinati per non interferire negativamente sul funzionamento dell'economia. Per il centrodestra la regola era la discrezionalità assoluta a discapito di ogni razionalità di sistema, per cui sono state prodotte molteplici norme di favore, nuove imposte, interventi episodici che hanno complicato e reso sempre più illeggibile il sistema a beneficio dei consulenti, il cui ruolo il centrosinistra aveva cercato di limitare. Sfortunatamente quest'approccio episodico agli interventi di politica fiscale è stato assunto anche dai governi

Letta e Renzi negli ultimi anni. In sostanza la questione fiscale è stata – e non poteva essere diversamente – il discrimine principale tra l'azione dei governi di destra e di sinistra nel ventennio considerato.

Anche sull'autonomia impositiva degli enti decentrati le politiche del centrosinistra e del centrodestra sono state molto diverse. Come ricordato sopra, il centrosinistra si ispirava al modello federale americano prevedendo per ogni livello di governo imposte autonome, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, addizionali a imposte erariali, trasferimenti; sostanzialmente tutti gli strumenti astrattamente possibili. Per il centrodestra (e soprattutto per la Lega) la soluzione doveva essere trovata nel modello delle Regioni a statuto speciale, e quindi il dibattito si è concentrato su quanto del gettito complessivo riscosso in una determinata Regione dovesse rimanere in loco o essere trasferito al governo centrale. Questo approccio, in una economia dualistica come quella italiana, si è subito scontrato con problemi costituzionali insuperabili dando luogo a un sistema di finanziamento degli enti decentrati molto complicato ed essenzialmente centralizzato, con l'autonomia e la responsabilità degli enti decentrati sostanzialmente vanificate. Il ridimensionamento dell'ICI e dell'IRAP ha fatto il resto. In conclusione il sistema fiscale italiano avrebbe bisogno di una profonda revisione.

D. Il tema della gestione della spesa pubblica (anche come pendente della riduzione delle imposte) è emerso a più riprese durante il ventennio. Quanto l'uno e/o l'altro dei due poli è stato in grado di operare politiche di ricomposizione della spesa e di spending review? Quanto si è operato con interventi di contenimento o di taglio lineare? Quando e in quali campi di spesa si sono avuti gli effetti maggiormente positivi e quelli negativi?

V. V. La questione della spesa pubblica in Italia non è mai stata una questione di tagli, bensì di riduzione di una dinamica ec-

cessiva rispetto a quella del reddito. Anche per questo motivo la linea di contemporanea riduzione delle spese e delle imposte risulta scarsamente giustificata, al di là dei suoi effetti negativi sulla crescita economica. La realtà è che, anche a causa della disinformazione dilagante, l'opinione pubblica italiana aspirerebbe a pagare meno tasse, e avere al tempo stesso più spesa pubblica, e i politici non sono in grado né di comprendere la situazione né tantomeno di spiegarla.

L'esempio delle pensioni è molto chiaro in proposito. Se la riforma Dini avesse previsto, come proponeva il PDS, di adottare sin dall'inizio per tutti il sistema di calcolo pro-rata tra vecchio e nuovo sistema, il problema sarebbe stato risolto per tempo. Su pressione sindacale (soprattutto di un sindacato) si fece una scelta diversa e il problema si è trascinato per altri vent'anni. Dopo l'adesione alla moneta unica il governo D'Alema provò a riaprire la questione, ma si scontrò con una forte opposizione sindacale per cui si procedette con interventi parziali successivi, mentre la spesa continuava a crescere.

Controllare la spesa pubblica è un problema di riforme e non di tagli. Ma anche su questo punto il centrodestra ha mostrato una notevole inconsapevolezza, sia ricorrendo a tagli lineari e blocchi di spesa, che a consuntivo si traducevano in un incremento di spesa che produceva direttamente un aumento del debito pubblico l'anno successivo, ma non del disavanzo corrente, sia varando aumenti discrezionali che si sarebbe dovuto evitare, come due successivi e generosi contratti del pubblico impiego dopo il 2001.

La spesa che mostrava una dinamica più accentuata era quella sanitaria su cui è mancato per molto tempo ogni controllo efficace. Il governo centrale ha invece operato molti tagli alla spesa per l'istruzione, con risultati negativi più che evidenti.

Il tentativo del centrosinistra di controllare la spesa pubblica è stato più organico attraverso la costituzione della Consip e il lancio della *spending review*, ma ha avuto nel complesso (e fi-

nora) risultati modesti, con il rischio che l'inefficienza amministrativa in alcune zone del paese si traducesse in una pericolosa riduzione delle prestazioni (soprattutto sanitarie).

In questo contesto sia centrodestra che centrosinistra hanno sacrificato le spese per investimento rispetto alle esigenze delle spese correnti. E soprattutto è stato gravissimo non essere riusciti a utilizzare efficacemente i fondi europei.

D. La responsabilità politica della sostanziale invarianza del peso del debito pubblico italiano va ripartita equamente tra i governi di centrodestra e centrosinistra che si sono succeduti nei due decenni del bipolarismo?

V. V. Non vi è alcun dubbio che le responsabilità al riguardo vadano attribuite ai governi degli anni Ottanta del secolo scorso (Spadolini, Craxi, Andreotti) che hanno lasciato crescere il debito da meno del 60 a oltre il 120% in dieci anni, essenzialmente a causa della mancata riduzione della spesa pubblica dopo che il divorzio Tesoro/Banca d'Italia aveva fatto impennare i tassi di interesse, e ai governi Berlusconi degli anni 2000, che per due volte consecutive hanno interrotto la discesa del debito realizzata dal centrosinistra.

D. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno e la coesione sociale, spesso evocate, non sono decollate. Dalla programmazione contrattata alla banca per il Mezzogiorno e così via, quali sono gli elementi che più hanno caratterizzato gli approcci al tema del centrosinistra e del centrodestra?

V. V. Sul Mezzogiorno il centrosinistra aveva scelto la strada della valorizzazione delle autonomie attraverso il programma dei contratti d'area e dei patti territoriali. Strategia sostanzialmente fallita in quanto le classi dirigenti locali non si sono mostrate all'altezza. La politica del centrodestra, invece, è stata fortemente influenzata dalla Lega, e quindi è stata soprattutto antimeridionale. Ambedue gli schieramenti sono risultati inca-

pacì di utilizzare in maniera efficace le risorse trasferite dall'Unione europea che avrebbero dovuto essere affidate a una apposita agenzia centrale. Il tentativo compiuto con la "Visco Sud" di detassare completamente i nuovi investimenti nel settore privato del Mezzogiorno è stato immediatamente soppresso dal centrodestra.

D. Il tema della flessibilità del lavoro e quello della riduzione del cuneo fiscale si sono a più riprese intrecciati nelle analisi e nelle politiche. Che tipo di attenzione è stata prestata dall'uno e dall'altro schieramento alle questioni delle politiche attive del lavoro? E a quella della riforma della contrattazione?

V. V. Sia il centrosinistra che il centrodestra sono intervenuti sul mercato del lavoro. Una maggiore flessibilità era ritenuta da entrambi necessaria. Il centrosinistra, con la riforma Treu, ha creato un mercato del lavoro esplicitamente duale che ha ridotto la disoccupazione ma anche la produttività e ha creato le basi per polemiche e ritorzioni generazionali che alla fine hanno contribuito a creare il fenomeno Movimento 5 Stelle. Il centrodestra si è mosso su una linea parzialmente diversa tentando di imporre un modello contrattuale su base aziendale, anche con interventi di detassazione. Ambedue i poli hanno dovuto fare i conti con ritardi e resistenze sindacali. Il centrodestra ha investito molto sulla rottura dell'unità sindacale per finalità essenzialmente politiche.

Oggi gran parte delle convinzioni e dei luoghi comuni che hanno caratterizzato il dibattito sul mercato del lavoro negli ultimi vent'anni vengono posti in discussione, e risulta evidente come l'indebolimento dei sindacati sia stato uno dei fattori principali dell'aumento delle diseguaglianze nei paesi occidentali, ma si continua imperterriti a chiedere ulteriore flessibilità. In tale contesto al di là di alcune forzature evidenti quanto inutili, la riforma Renzi presenta degli aspetti positivi. Mancano comunque ammortizzatori sociali adeguati.

D. Nel ventennio tutti i principali campi del welfare e l'istruzione sono stati oggetto di riforme, in cui si sono mescolati, con pesi e visioni diverse, problemi di sostenibilità finanziaria, efficacia/equità, efficienza, rapporto pubblico-privato, contributo alla crescita economica quantomeno sotto il profilo dell'investimento in capitale umano. Quali le differenze tra i diversi approcci di centrodestra e centrosinistra?

V. V. Sul welfare non vedo differenze sostanziali. La destra italiana, a differenza di quella americana, non ha mai avuto il coraggio di porre il problema della privatizzazione (di pezzi) del sistema di welfare. Si è alla fine risolto (non benissimo) il problema previdenziale, almeno per quanto riguarda i suoi costi in prospettiva. Si è preservata la sanità che tuttavia comincia a mostrare segnali di affanno soprattutto a Sud in seguito alle varie *spending review* degli ultimi anni. Abbiamo distrutto l'università, indebolito fortemente l'istruzione inseguendo miraggi concorrenziali basati su una improbabile autonomia scolastica. È mancata completamente una strategia che fosse coerente con obiettivi di sviluppo del paese, salvo quello di finanziare maggiormente le facoltà scientifiche rispetto alle altre, con il risultato di produrre ottimi ingegneri che trovano lavoro in Francia o in Germania. È stata mortificata la ricerca, nonostante gli incentivi offerti al settore privato, normativa che peraltro ogni governo ha cambiato senza attendere i risultati della soluzione precedentemente adottata.

D. In quale altro campo delle politiche economiche e sociali del nostro paese, e in quali forme, si è manifestata maggiormente la contrapposizione tra centrodestra/centrosinistra nel periodo considerato?

V. V. La contrapposizione tra centrodestra e centrosinistra è stata forte, netta ed evidente per quanto riguarda le politiche fiscali e di bilancio. E da questo conflitto, essenzialmente ideologico, sono derivate le principali difficoltà economiche del pae-

se, la sua scarsa credibilità a livello internazionale e sui mercati, nonché la carenza di risorse attuale. Un'altra divisione fondamentale riguarda la giustizia. Al di là della valutazione del comportamento di alcune procure e PM, il centrosinistra è apparso nel complesso più consapevole del fatto che la principale esigenza ai fini di una ripresa della crescita in Italia è il ripristino di condizioni accettabili di legalità (corruzione, mafia, evasione fiscale), e di certezza del diritto nell'attività economica.

Nessuno dei due poli è stato in grado di risolvere il problema della PA su cui si continuano a proporre soluzioni poco utili (compresa l'ultima targata Madia). L'unica riforma della PA che ha funzionato negli ultimi vent'anni è stata quella delle agenzie fiscali che non a caso fu molto osteggiata (all'inizio) dai cultori del diritto amministrativo italiano, in base a una visione organicistica del sistema amministrativo che continua a prevalere.

Contributi di

Giuliano Amato Professore emerito all'Istituto Universitario Europeo di Fiesole e all'Università di Roma "Sapienza", membro del Parlamento per 18 anni, ministro dell'Interno (2006-08), due volte ministro del Tesoro (1987-89 e 1999-2000) e due volte presidente del Consiglio (1992-93 e 2000-01), è stato anche vicepresidente della Convenzione sul futuro d'Europa (2002-03). Honorary Fellow dell'American Academy of Arts and Sciences, è giudice della Corte Costituzionale. Ha scritto libri e articoli su antitrust, libertà individuali, forma di governo, integrazione europea e su vari temi politici.

Antonio Bassolino Sindaco di Napoli dal 1993 al 2000 e ministro del Lavoro e della previdenza sociale (1998-99), è stato presidente della Regione Campania dal 2000 al 2010. È presidente della Fondazione SUDD.

Fausto Bertinotti Sindacalista, segretario del Partito della Rifondazione Comunista dal 1994 al 2006, è stato presidente della Camera dei deputati per la XV legislatura.

Rosy Bindi Ministro della Sanità (1996-2000) e ministro per le Politiche per la famiglia (2006-08), è stata vicepresidente della Camera dei deputati per la XVI legislatura, presidente della Commissione antimafia (2013-18) e presidente del Partito Democratico dal 2009 al 2013.

Roberto Calderoli Ministro delle Riforme istituzionali (2004-06) e ministro per la Semplificazione normativa (2008-11), vicepresidente del Senato per le legislature XIV, XV, XVII

e XVIII e presidente della Commissione Affari sociali della Camera (1994-96).

Fabrizio Cicchitto Parlamentare del Partito Socialista Italiano per tre legislature, quindi dal 2001 per Forza Italia-PDL e poi per il Nuovo Centro Destra-Alternativa Popolare. Capogruppo per il PDL nel 2008-13, è stato presidente della Commissione Esteri alla Camera dei deputati (2013-18). È autore di diversi libri di carattere storico-politico.

Massimo D'Alema Presidente del Consiglio dei ministri (1998-2000), vicepresidente del Consiglio dei ministri e ministro degli Esteri (2006-08), presidente del COPASIR (2010-13), segretario nazionale del Partito Democratico della Sinistra (1994-98) e successivamente presidente dei Democratici di Sinistra (1998-2007), è presidente della Fondazione Italianeuropei.

Lamberto Dini Direttore generale della Banca d'Italia (1979-94), è stato presidente del Consiglio dei ministri e ministro del Tesoro (1995-96), ministro del Tesoro (1994-95) e ministro degli Affari esteri (1996-2001).

Guglielmo Epifani Segretario generale della CGIL dal 2002 al 2010, è stato segretario del Partito Democratico da maggio a dicembre 2013. È stato presidente della Commissione Attività produttive della Camera (2013-18).

Domenico Fisichella Professore di Dottrina dello Stato e di Scienza della politica nelle Università di Firenze, Roma "Sapienza" e LUISS "Guido Carli", è stato ministro per i Beni culturali e ambientali (maggio 1994-gennaio 1995) e vicepresidente del Senato per le legislature XIII e XIV.

Raffaele Fitto Presidente della Regione Puglia dal 2000 al 2005, è stato ministro per i Rapporti con le Regioni (2008-10) e ministro per le Regioni e la coesione territoriale (2008-11).

Marco Follini Segretario dell'Unione dei Democratici Cristiani e di Centro dal 2002 al 2005, è stato vicepresidente del Consiglio dei ministri (2004-05).

Irene Pivetti Presidente della Camera dei deputati per la XII legislatura.

Gaetano Quagliariello Professore di Storia dei partiti politici e di Storia contemporanea all'Università di Roma LUISS "Guido Carli". Senatore della Repubblica dal 2006, è stato ministro per le Riforme costituzionali (2013-14). È presidente della Fondazione Magna Carta.

Livia Turco Ministro per la Solidarietà sociale (1996-2000) e ministro della Salute (2006-08). È presidente della Fondazione Nilde Iotti.

Luciano Violante Presidente della Commissione antimafia (1992-94) e della Camera dei deputati per la XIII legislatura, è presidente di Italiadecide, associazione per la qualità delle politiche pubbliche.

Vincenzo Visco Professore di Scienza delle finanze all'Università di Roma "Sapienza", ministro delle Finanze (1996-2000) e ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (2000-01). È presidente di NENS-Nuova Economia Nuova Società.

Finito di stampare nel mese di agosto 2018
per conto di Solaris S.r.l.
presso Antezza Tipografi Srl
Via Vincenzo Alvino,
Zona Industriale La Martella
75100 Matera

UN'APPENDICE DELLA
PRIMA REPUBBLICA,
UNA LUNGA TRANSIZIONE
TRA UNA FASE E L'ALTRA,
UNA BREVE STAGIONE
STORICA A SÉ STANTE:
IL FUTURO CI DIRÀ
COSA È STATO VERAMENTE
IL BIPOLARISMO ITALIANO

ISBN 978-88-99986-72-5



9 788889 988725