

Marcello Pera

**La "seconda Repubblica" in Italia:
dove sta andando?**



SENATO DELLA REPUBBLICA

Marcello Pera

**La "seconda Repubblica" in Italia:
dove sta andando?**

*American Consortium on European Union Studies
Washington, DC, 26 giugno 2002*



SENATO DELLA REPUBBLICA

1. Le radici della crisi

Alla fine degli anni Settanta l'Italia era l'unico tra i grandi Paesi occidentali in cui il potere dello Stato e delle istituzioni derivava quasi esclusivamente dai partiti politici. Questa situazione – dovuta principalmente alla egemonia della Dc, da un lato, e del più grosso partito comunista occidentale, il Pci, dall'altro – aveva bloccato il sistema politico italiano e impedito per anni il ricambio del governo. Al posto della democrazia dell'alternanza era nata una gestione consociata del potere politico ed economico, in una parola il «bipartitismo fittizio».

Non dobbiamo però essere ingenerosi. I partiti di governo, incentrati attorno alla Democrazia Cristiana, hanno consentito le maggiori conquiste e i migliori risultati. Hanno garantito la collocazione dell'Italia nella parte del mondo libero. Hanno assicurato lo sviluppo economico e sociale. Hanno trasformato una nazione sconfitta dalla guerra e riamersa dal regime fascista in una delle maggiori potenze industriali del mondo Occidentale Solo agli

inizi degli anni Ottanta, con la crisi del «compromesso storico» e del «governo di unità nazionale», che fu l'ultimo e più scoperto tentativo di consociazione, l'equilibrio si ruppe e le due egemonie entrarono in crisi.

Gli aspetti esteriori di questa crisi furono la carenza di una linea politica decisamente socialdemocratica del Pci di Berlinguer e la perdita da parte della Dc del simbolo stesso del potere, prima con il governo Spadolini, poi con quello Craxi.

I fattori profondi della crisi erano di altra natura. Essi risiedevano nella spesa pubblica fuori controllo, perché usata come elemento di stabilità politica e pace sociale, nel debito pubblico esorbitante, nella nascita di una «questione settentrionale», dovuta al sempre più forte rifiuto del «taglieggiamento» dei partiti politici nelle aree più dinamiche del paese.

Con la caduta del Muro di Berlino, questi nodi vennero al pettine. In luogo del «fattore K» (come Kommunismus), che aveva impedito la democrazia dell'alternanza, nacque il «fattore M» (come Maastricht). E l'Europa, ponendo limiti finanziari stringenti ai bilanci nazionali, tolse al sistema dei partiti la principale stampella, cioè la spesa pubblica.

Il regime dei partiti politici entrò in crisi in quegli anni. Tra i primi ad essere colpiti fu il Psi, che aveva vissuto l'ambiguità di essere nuovo rispetto alle vecchie esigenze e vecchio rispetto ai nuovi bi-

sogni. La crisi degli altri partiti fu parallela e ugualmente inesorabile. Se essi avessero avuto le vecchie antenne, avrebbero avvertito i rischi cui andavano incontro, soprattutto dopo la nascita e i primi successi della Lega Nord. Ma le vecchie antenne erano, appunto, vecchie, non più sintonizzate sui tempi nuovi.

2. L'investigazione «Mani pulite»

Da ciò che ho sin qui detto emerge che fare una ricostruzione della crisi del sistema partitico italiano esclusivamente in termini di «questione morale» è non solo insufficiente, ma addirittura fuorviante. Spiegare la storia con l'etica, forse salva l'anima dello storico, consola il lettore, costruisce storie edificanti, ma non fornisce un prodotto intellettuale illuminante. E spesso si rischia di scambiare la causa con l'effetto.

La corruzione, naturalmente, c'era ed era grave ed estesa. Il finanziamento illegale dei partiti ha affondato le sue radici nelle origini stesse del sistema politico repubblicano. Il fenomeno ha avuto due fonti principali: i fondi provenienti dall'estero, che hanno seguito i sentieri della Guerra fredda; e i fondi provenienti dalla commistione tra partiti, Stato ed economia pubblica, che nacque fin dalla creazione delle Partecipazioni statali. Durante gli anni Sessanta, il fenomeno si aggravò non solo

per estensione, ma anche per qualità: in quel tempo tutti i partiti – tranne il Pci, che mantenne intatto il centralismo democratico – divennero sostanzialmente incapaci di controllare il flusso del finanziamento illecito e furono però colonizzati dall'interno da lobbies settoriali.

I processi degli anni Novanta al finanziamento della politica hanno cominciato a rendere sempre più nitidi alcuni punti. Primo: nessuno dei partiti principali fu immune da forme di finanziamento illegale. Secondo: in nessuna parte d'Italia – comprese le regioni rosse – l'iniziativa economica ha potuto procedere al riparo da questa forma surrettizia di «scambio». Terzo: il Pci fino agli anni Ottanta ottenne finanziamenti da una potenza straniera. A questi si deve aggiungere un quarto punto: la magistratura italiana, per tutto il periodo precedente, era rimasta inoperante, anch'essa imbrigliata dalla grande consociazione. E non si può dimenticare un quinto punto: quando nacque, l'investigazione «Mani pulite» era anche un'investigazione «Mani legate», perché, nel 1989, una amnistia *ad hoc* aveva passato un colpo di spugna su tutti i rapporti economici intessuti dai partiti con Paesi esteri, fossero essi amici o nemici.

Si discuterà ancora a lungo sulla natura di Mani Pulite. Allo stesso modo si discuterà a lungo, in particolare perché alcuni procedimenti sono tuttora in corso, sul carattere di presunti reati di mafia, a carico di importanti uomini politici.

Indubbiamente, queste indagini scoprirono reati, perseguirono responsabili in molti casi rei confessi, indagarono in parecchi ambienti pubblici e privati, arrivarono a delle sentenze. Insomma, con le loro indagini e le loro sentenze, i magistrati fecero opera di pulizia. Ma molte domande restano. Alcuni storici (ad esempio, Paul Ginsborg, *L'Italia del tempo presente*, Einaudi, Torino 1998), pur valutando positivamente i risultati conseguiti da Mani pulite, ammettono che vi furono anomalie e che alcuni magistrati, spinti dalla smania di agire, commisero errori imperdonabili. Altri storici (ad esempio, S.H. Burnett, L. Mantovano, *The Italian Guillotine*, CSIS, New York 1998), che invece hanno valutato negativamente l'intera operazione, sostengono che essa fu un colpo di stato, «una guerra politica senza spargimento di sangue».

A dieci anni di distanza, la questione è ancora aperta, ma sfortunatamente, non è aperta, come dovrebbe essere, solo fra gli storici, ma anche nella classe politica e continua ad avvelenare il clima del Paese. Ciò che mi sento di dire è che la maggior parte dei cittadini italiani accolse Mani pulite come l'occasione per rinnovare il sistema dei partiti (una specie di surrogato di un'elezione finalmente risoltrice e riparatrice), e che alcuni magistrati condussero e teorizzarono quella investigazione avendo in mente questa percezione pubblica: occorre «processare il sistema», come disse un procuratore milanese,

sfortunatamente dimenticando che se è legittimo perseguire i reati dei politici, non è né legittimo né possibile portare in tribunale la politica, i sistemi, i fenomeni in quanto tali.

Questa, ripeto, è ormai una questione storica da consegnare al futuro. Ciò che oggi posso dire è che «La Norimberga dei partiti» o «l'Algeria italiana», come alcuni giornalisti definirono l'investigazione Mani pulite, produsse sul sistema politico un effetto devastante. Se l'obiettivo desiderato dai cittadini era, oltre al rinnovamento morale e politico, anche una normale alternativa democratica di governo, esso fu mancato, almeno per un certo periodo. Verso la fine del 1993, solo un partito, il Pds, proprio quello che, come il pressoché fascista Msi, non aveva mai potuto governare, era rimasto in piedi. Gli altri o erano stati abbattuti o non erano più credibili o erano frantumati.

Fu così che sulla destra del sistema si aprì un vero e proprio baratro. Al Nord, la Lega, dopo aver vinto le elezioni municipali di Milano, aveva iniziato una parabola discendente; al Sud, il Msi scontava ancora il peso della delegittimazione antifascista. Difficile, a causa anche della loro eterogeneità – la Lega con esigenze liberiste, il Msi con tradizione corporativa – pensare di riunire i due partiti nella medesima coalizione. Con le elezioni alle porte, la sinistra si avviava ad un successo per abbandono del campo da parte dei suoi avversari.

3. Forza Italia e la transizione

In questa situazione, Silvio Berlusconi, un tycoon con vasti interessi, mise in piedi un partito politico nuovo, Forza Italia. Lo scopo dichiarato era quello di succedere ai vecchi partiti moderati e costituire alla bell'e meglio un'alternativa al Pds. Di fatto, il risultato raggiunto fu quello di dar vita al primo partito borghese di massa che la storia d'Italia abbia conosciuto.

La vittoria della destra nelle elezioni legislative del 1994 fu un breve intermezzo. Era appena cominciata la campagna elettorale e Berlusconi e i suoi collaboratori si trovarono a fronteggiare gravissime indagini giudiziarie. Alcune di esse sono ancora in corso e lasciano aperta la prospettiva – la quale disgraziatamente continua a condizionare il gioco politico – che la transizione italiana possa risolversi per una via non politica. La speranza di poter cacciare l'«intruso» fu comune alla sinistra e a molti nostalgici del vecchio sistema. Berlusconi si trovò privo d'appoggi tra i grands commis, nella burocrazia amministrativa, nelle principali istituzioni finanziarie, nelle grandi imprese economiche pubbliche e private. Fu invisato ai sindacati e considerato con diffidenza anche dalla Confindustria. Il «ribaltone» di Bossi, infine, sancì la debolezza politica intrinseca della sua coalizione e, due anni più tardi, nelle elezioni anticipate del 1996, consentì alle sinistre di ricon-

quistare stabilmente il governo del Paese con una coalizione guidata da Romano Prodi.

Ma, come una conseguenza inintenzionale, Berlusconi aveva fatto fare un balzo in avanti alla transizione italiana: aveva reso visibili e appetibili agli Italiani i vantaggi del bipolarismo. Il centro, formato in gran parte da ex-democristiani, si scisse distribuendosi abbastanza equamente intorno ai due poli. E questo cambiamento ha interagito con la più generale trasformazione della vita politica europea. Nel 1999 Forza Italia ha aderito al Partito Popolare Europeo. Ciò ha fornito al partito una più forte legittimazione internazionale, gli ha dato un ruolo a livello continentale e, al tempo stesso, ha contribuito a secolarizzare il Ppe.

Il governo di Romano Prodi durò un tempo più lungo di quello di Berlusconi: due anni. Ebbe, tra l'altro, il merito assai rilevante, contro le incertezze del centro-destra, di condurre l'Italia nell'area dell'euro. Quanto cadde per il ritiro del sostegno esterno di Rifondazione Comunista, fu sostituito, senza l'atto battesimale di nuove elezioni a causa di una spregiudicata manovra di una pattuglia di parlamentari eletti con il centro-destra, da un governo presieduto dal leader dei Democratici di Sinistra Massimo D'Alema. Per il sistema politico, si trattò dell'ultimo tentativo di stabilire il primato dei partiti sulla sovranità popolare. Per gli eredi del vecchio Pci, si trattò di affermare la loro legittima-

zione a governare senza più tutele. Quando anche Massimo D'Alema, battuto nettamente in due elezioni consecutive europee e amministrative, cadde, dopo la breve esperienza del governo Amato, si tornò alle urne con due schieramenti. Alle elezioni del 2001, le coalizioni avevano preso il sopravvento sui partiti e gli elettori, scegliendo il centro-destra – questa volta senza possibilità di equivoco, perché il nome del leader era stampato sulla scheda elettorale –, indicarono Berlusconi come *premier*.

4. In mezzo al guado

Fin qui, ho detto «da dove» la seconda Repubblica viene. L'altra parte del mio discorso – «verso dove» la seconda Repubblica va – è più importante ma anche più controversa, perché non è materia di analisi storica ma di dibattito politico. Mi ci proverò ugualmente, cercando di guardare la situazione nel modo più passionato ed esterno possibile. Non dirò in modo «obiettivo, perché dopotutto, nonostante le sue sfrenate ambizioni, nessuno, neppure un Presidente del Senato, può assumere il punto di vista dell'Occhio di Dio.

La transizione italiana non è ancora compiuta. Dal punto di vista della Costituzione formale, non è neppure cominciata. Il sistema politico è approdato ad una sorta di «bipolarismo di fatto» e di «premierato di fatto»: il nome dei due *leader* sulla scheda

elettorale è un simbolo di questa situazione. Ma il simbolo non è ancora una conquista stabile, perché il bipolarismo è ancora sostanzialmente connesso alla presenza di Berlusconi in politica. Questa presenza non è solo il dato (positivo) che unifica l'attuale maggioranza di centro-destra; rappresenta, al tempo stesso, l'elemento (negativo) che unifica l'opposizione di centro-sinistra. Senza Berlusconi – e questa, lo dico con tristezza, non è una prognosi felice per un paese democratico –, è facile prevedere una disgregazione delle attuali coalizioni e la nascita di nuove tentazioni centriste. E l'intero sistema politico farebbe un passo indietro.

Affinché la situazione diventi stabile, occorrono, secondo me, due tipi di riforma: istituzionale e politica.

Dopo il tentativo fallito del 1997 di Berlusconi e D'Alema assieme di riformare la Costituzione, le riforme istituzionali sono oggi più lontane. E invece bisognerebbe avere il coraggio di farle, possibilmente con quello spirito bipartisan che dovrebbe accompagnare ogni modifica delle regole del gioco. Cito un breve elenco di correttivi possibili, e amio avviso auspicabili, senza però discuterli.

Il potere del *premier* nel Governo: come è possibile che egli non possa neppure revocare un suo ministro? Il potere del premier nel Parlamento: come è possibile che il procedimento legislativo sia alla mercè dei gruppi parlamentari? Il potere del premier

di fronte ai suoi elettori: come è possibile che egli, dopo essere stato designato e votato, possa essere sostituito senza ricorrere a nuove elezioni? I poteri del Presidente della Repubblica: come è possibile che essi siano in certi casi così vaghi da poter essere esercitati ora con la massima discrezione ora con il massimo di invadenza? I poteri dell'opposizione in Parlamento: come è possibile che essa, da un lato, possa bloccare a lungo l'attività del Governo e, dall'altro lato, non abbia effettivi strumenti di controllo? I poteri dei Presidenti delle regioni *vis a vis* quelli del premier: come è possibile che i primi siano politicamente stabili, perché eletti direttamente, e il secondo sempre a rischio?

Ma le riforme istituzionali, da sole, non basterebbero a completare la transizione verso la seconda Repubblica. Occorrono anche riforme politiche. E qui pure mi limito ad un elenco.

La riforma dello Stato: nonostante qualche iniezione di federalismo, l'Italia è ancora uno stato fortemente centralista. La riforma dell'amministrazione pubblica: essa è ancora pletorica, poco efficiente, scarsamente motivata. La riforma della magistratura: nonostante un impegno specifico fissato nella nostra Costituzione più di cinquant'anni fa, il nostro ordinamento giudiziario non è mai stato sostanzialmente modificato e presenta anomalie, prima fra tutte lo status del pubblico ministero, che in Italia è un «mostro a tre teste» (poliziotto, parte nel pro-

cesso, giudice, al tempo stesso), la obbligatorietà solo virtuale dell'azione penale, la irresponsabilità politica dell'azione anticriminale. La riforma dei codici: soprattutto quello di procedura penale non è più congruente con il sistema accusatorio fissato di recente nella Costituzione.

E poi occorre una serie di riforme economiche. I governi di centrosinistra hanno portato a termine un importante processo di risanamento dei conti pubblici, anche al fine di consentire l'ingresso dell'Italia nella moneta unica. Ma l'opera è tutt'altro che finita. Al pari di altri paesi europei, per tenere il passo nel processo di globalizzazione, l'Italia ha bisogno di parecchie misure: riforma del mercato del lavoro; riduzione della pressione fiscale; liberalizzazione dei servizi pubblici; riforma del sistema previdenziale; completamento del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche; valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici; alleggerimento e razionalizzazione della regolamentazione delle attività economiche.

Questi elenchi di «opere incompiute» o di «lavori in corso» mostrano che l'Italia è ancora in mezzo al guado. E la domanda che sorge da sola è: ce la farà a raggiungere l'altra riva? Senza provare a fare il mago che maneggia la palla di cristallo, mi proverò almeno a dire sotto quali condizioni, a mio avviso, ce la può fare. La mia opinione è che certe misure si devono prendere comun-

que, indipendentemente da quale coalizione guidi il paese. Fra i molti, c'è un dato che mi impressiona. Negli ultimi pochi anni le compagnie americane hanno investito da 2 a 3 bilioni di dollari in Italia, più di 20 in Francia e 60 nel Regno Unito. Un resoconto della Camera di commercio americana in Italia spiega il perché: «pesanti restrizioni burocratiche, procedure lente, lunghe attese per le autorizzazioni, sovraregolamentazione, grandi diseconomie esterne, mercato del lavoro eccessivamente rigido, legislazione fiscale opprimente e al tempo stesso incredibilmente complessa e caotica».

Questi sono problemi di tutti. Dopo le elezioni del 2001, sta naturalmente alla maggioranza di centro-destra prendere le misure opportune. Sta ad essa rispettare quel «contratto con gli Italiani» che sottopose all'esame degli elettori.

5. Impegni e speranze

In settore nel quale l'azione del governo di centro-destra è stata sinora più proficua è sicuramente quello della riforma fiscale, dove è stato avviato un coraggioso disegno di alleggerimento della pressione e di semplificazione del sistema. Nonostante la situazione non felice dei conti pubblici e il rigore dei vincoli derivanti dal Patto europeo di stabilità (che, tuttavia, è stato leggermente attenuato la scorsa settimana), il governo si è impegnato a realizzare sin

dal 2003 la prima fase della riforma, che dovrebbe concentrare la maggior parte degli sgravi fiscali sui redditi medio-bassi e sulle famiglie, e ha preso provvedimenti per favorire il rientro dei capitali esportati illecitamente all'estero, ciò che ha sinora conseguito i risultati quantitativi sperati.

Maggiori difficoltà e ritardi si registrano, invece, su altri temi. In primo luogo, quello della riforma della previdenza, che è stato finora accantonato, anche a causa del ricordo del 1994, quando il primo Governo Berlusconi fu messo in crisi proprio sul terreno della riforma delle pensioni. In secondo luogo, il tema della liberalizzazione del mercato del lavoro, che pure occupa uno dei primi punti dell'agenda del Governo.

Su questo terreno è nata una contrapposizione sulla disciplina dei licenziamenti eccessiva e venata da motivazioni ideologiche, e si è manifestata, soprattutto dopo uno sciopero generale e anche a causa di una scarsa compattezza nella coalizione di maggioranza, la principale titubanza del Governo, il quale, in bilico fra la tentazione di accettare la prova di forza con i sindacati e l'aspirazione ad una gestione concordata, è rimasto sostanzialmente immobile.

Torno al punto e concludo. La condizione principale per attraversare il fiume presuppone lucida consapevolezza della fase politica che l'Italia sta attraversando. L'attuale maggioranza di governo non può, per la sua intima natura, essere altro che

una coalizione di «movimento» e rinnovamento. Essa perciò deve, con la prudenza opportuna ma anche con fermezza di intenti, onorare il suo contratto. Adattare la tattica alla strategia, va bene. Perdere di vista la strategia significa perdere la propria ragion d'essere.

Su questo punto, prevale forse il mio personale punto di vista. Ho una filosofia della politica, e anche della vita, che è assai semplice: si crede in qualcosa, lo si elabora, lo si trasforma in un impegno, si cerca di realizzarlo, soprattutto non si cambiano le carte in tavola: se va bene, si va avanti, se non va bene, qualcun altro crederà in qualche altra cosa e comincerà un altro ciclo. È tutto.