

>>>> cultura politica

Craxi e la “grande riforma”

>>>> Piero Craveri

Il 2 marzo nella sala del Refettorio di palazzo San Macuto, a Roma, Luciano Cafagna, Piero Craveri e Silvio Pons hanno presentato La “grande riforma” di Craxi, edito da Marsilio nella collana Gli anni di Craxi. Il volume, curato da Gennaro Acquaviva e Luigi Covatta, contiene gli atti del convegno organizzato sul tema dalla Fondazione Socialismo alla fine del 2008, con le relazioni di Giuliano Amato, Luciano Cafagna, Maria Letizia D’Autilio, Cesare Pinelli, Silvio Traversa, Pio Marconi, Paolo Allegrezza e Luigi Covatta. Inoltre il volume contiene una ricca appendice documentaria, con interventi di Bettino Craxi, Giovanni Spadolini, Ciriaco De Mita, Achille Occhetto, Bruno Visentini, Norberto Bobbio, Alessandro Natta, Toni Bisaglia, Federico Mancini, Enzo Cheli, Massimo Severo Giannini, Mario Segni, e col testo integrale del messaggio rivolto alle Camere nel 1991 dal presidente della Repubblica Francesco Cossiga. Di seguito pubblichiamo la prefazione al volume di Piero Craveri.

Luciano Cafagna evoca, in questo volume, l’immagine del “bipartitismo imperfetto” per indicare, specie negli anni in cui Bettino Craxi operò, una difficoltà storicamente radicata per realizzare il necessario mutamento dei profili del nostro sistema costituzionale in una democrazia governante. Dall’imperfezione derivava infatti l’ostacolo insormontabile per passare da un sistema politico centrista ad uno basato sull’alternanza di governo. DC e PCI si fronteggiavano e sorreggevano a vicenda sulla base di regole del giuoco che non andavano mutate.

Il così detto “bipartitismo imperfetto” era una variante anomala del “centrismo”, che è stata una caratteristica pressoché indelebile della democrazia italiana, fin dal periodo preunitario col “connubio” cavouriano (anche il fascismo ebbe, quanto alla sua struttura di regime, composizione sostanzialmente “centrista”). Tuttavia, solo nel secondo dopoguerra, esso assunse quei tratti che portarono assai presto a definirlo come “partitocrazia”, che fu in parte, come giustamente sottolinea Cafagna, un prodotto surrettizio dell’eredità del fascismo, per il primato che esso postulava del partito sullo Stato. Ed è vero che la “Repubblica dei partiti” fece perno principalmente su due di essi, quelli che impropriamente furono definiti “partiti di massa”: la DC e il PCI. Lo era certamente il PCI (la stessa denominazione “partito di massa” trova la sua puntuale defi-

nizione nella contrapposizione, interna alla prassi comunista, con il “partito di quadri”: a riguardo, più che consultare la letteratura socio-politologica, vale la pena rifarsi al verbale dell’incontro, nel novembre 1947, tra Secchia e Stalin, pubblicato nei suoi “Archivi di Mosca” da Silvio Pons). Non lo era propriamente la DC per cui può parlarsi, con maggiore aderenza alla realtà, di un modello “neocorporativo”. In esso le organizzazioni collaterali, rappresentative di interessi differenti e plurimi, non erano subordinate alla struttura di partito, come nel PCI, la intersecavano anzi, determinando in parte il suo pluralismo interno.

Questo modello centrista, a regime parlamentare forte e a governo debole, come ci ricorda Giuliano Amato, servì ad attutire la frattura politica profonda che divideva la Repubblica, portò lentamente i comunisti a far proprie le procedure della democrazia, contribuì ad unire il paese, piuttosto che ulteriormente dividerlo. Questo è indubbiamente vero, ma non credo che sia il punto decisivo. Togliatti, ad esempio, contribuì sempre a smorzare le punte più accese dello scontro, a fissare i limiti di rottura dell’azione di massa, anche dopo la fine della collaborazione di governo nel giugno 1947, e a favorire in tutte le direzioni l’apertura di dialogo sull’esterno, portando una particolare attenzione a non creare situazioni di “inagibilità democratica”, fuori da qualsivoglia sche-



ma dottrinario, come fu per Berlinguer l'anacronistica formula del "compromesso storico", a cui, dinnanzi ai suoi esiti negativi, sacrificò la stessa intelligenza politica del suo partito.

La verità è che questo rapporto-scontro con i comunisti ebbe, nella democrazia italiana del dopoguerra, due registri, uno che potremmo dire di "alternativa imperfetta" e l'altro "consociativo." Quello di "alternativa imperfetta" (qui "imperfetta" sta per mancanza di un'alternativa propriamente "democratica") ha sempre postulato il superamento dei vincoli determinati dall'inclinazione assemblearistica della rappresentanza parlamentare, che il nostro sistema costituzionale propone; quello consociativo ne ha fatto invece il perno istituzionale delle proprie prassi distorsive.

La prima legislatura, quella degasperiana, che Leopoldo Elia definì a suo tempo come caratterizzata da una dialettica tra maggioranza e opposizione "quasi britannica", ebbe indubbiamente la forma di un' "alternativa imperfetta". E questa

comportò subito il problema di una riforma costituzionale. Bicameralismo perfetto, ruolo costituzionale del presidente del Consiglio, sono problemi ben presenti nel dibattito di quegli anni. Che la legge elettorale maggioritaria, con il suo ampio premio di maggioranza, fosse anche funzionale ad affrontare questi profili di riforma costituzionale, come sottolineò del resto polemicamente Togliatti nel suo intervento alla Camera nel dibattito sull'approvazione di quella legge, non pare ci sia dubbio. Del resto il modello politico-istituzionale di De Gasperi non era "partitocratico", si fondava sul primato del governo e sulla leadership che il premier doveva esercitare sulla maggioranza parlamentare, e il partito era il gradino più basso di questa scala gerarchica. Sarà Fanfani a capovolgere lo schema degasperiano, dopo la sconfitta del 1953, che è il primo spartiacque negativo della storia repubblicana. D'altra parte che cosa fece venticinque anni più tardi Bettino Craxi? Non tentò forse di spezzare il modello "consociativo"

che si era istaurato? E ci riuscì in larga parte, dimostrando comunque che era possibile. E questo obiettivo politico, così tenacemente perseguito, mi pare vada considerato storicamente come elemento pregiudiziale rispetto alle diverse inclinazioni che poi prese il suo disegno di “grande riforma”, nelle sue due versioni, “minima” e “massima”, così ben delineate da Giuliano Amato. Perché storicamente è da quella pregiudiziale che nasce inevitabilmente la necessità di una riforma costituzionale.

Da qui si snoda più di una contraddizione e i socialisti ne sono i maggiori referenti. Se si spostavano al centro, cercando un accordo con la DC, come fu col centrosinistra, indebolivano il loro ruolo a sinistra senza rafforzarlo al centro, e così facendo aprivano la strada al lento consolidarsi della convergenza consociativa tra DC e PCI. Craxi volle evitare, riprendendo la collaborazione con la DC, quelli che erano stati inesorabilmente gli esiti del primo centrosinistra. Intraprese una collaborazione conflittuale che corredò con l’obbiettivo della “grande riforma”, la cui natura, nella versione non minimale, postulava l’introduzione del principio dell’alternanza.

Ciò implicava la risoluzione del “duello a sinistra” e un’alleanza, all’apparenza impossibile e che tale in effetti si rivelò, con il PCI, che Craxi comunque propose, con una formula che avrebbe dovuto garantire al PSI un’iniziale posizione, non di cerniera, perché si mandava la DC all’opposizione, ma di leadership socialista: presidenza del consiglio socialista, coalizione di governo con i partiti laici su di un programma concordato col PCI che ne garantiva la maggioranza dall’esterno. Era a ben vedere l’unica forma possibile di alternanza “democratica”, i cui sviluppi certamente erano tutti da verificare. Configuravano una situazione transitoria, che al momento costituiva inoltre l’unica proposta di schieramento sostitutiva della formula morotea a centralità democristiana. Respinta questa dal PCI di Berlinguer, non rimaneva a Craxi altro che aspettare, per tessere in seguito la sua tela.

Come nota Covatta, egli puntò tutto sul ritorno alla guida del governo. Dovette tuttavia subire la logica della staffetta impostagli da De Mita. Nella parabola politica di Craxi il 1987 segna indubbiamente una svolta, quella di un rapporto troppo stretto con la DC che non lasciò spazio neppure al dilemma del prigioniero. Acquaviva, che ha ben analizzato nella sua introduzione tra gli altri questo passaggio, si domanda se debba accogliersi il giudizio che Stefano Folli espresse sul “Corriere della Sera”, alla data della morte di Craxi, nel gennaio del 2000, e cioè che il febbraio-marzo 1987 segna propriamente, prima dell’usuale 1992, il momento della caduta di

Craxi e del suo ruolo politico. Altre occasioni si presentarono nella legislatura seguente. Non averle colte fu indubbiamente una caduta di vitalità della sua vena politica. Introdusse una marcia bassa che non permise l’accelerazione necessaria quando sarebbe stato necessario.

Va tuttavia considerato come l’accordo con il segretario della DC, Ciriaco De Mita, fosse garantito dal duplice disegno di eleggere Andreotti alla presidenza della Repubblica e dare a Craxi la guida del governo. Tuttavia l’interregno democristiano, cioè l’intera X legislatura, designava un tempo troppo lungo. Il patto era poi debole sul punto capitale di contenere il deficit ed arrestare la crescita del debito pubblico. La linea di risanamento economico perseguita sotto la sua presidenza, che aveva portato a cauterizzare la spirale inflattiva prezzisalari e che aveva conseguito la sanzione positiva del voto referendario sul taglio dei punti di scala mobile, non veniva così portata a compimento nei tempi necessari. Gli ultimi due anni effettivi della legislatura, 1990 e 1991, furono quelli in cui si negoziò Maastricht, un trattato che poneva, a partire dal 1992, se si voleva entrare nella moneta unica, un vincolo esterno fortissimo, che avrebbe richiesto subito di intervenire con provvedimenti decisivi, quali l’aumento della pressione fiscale, tagli mirati di bilancio, avvio del processo di privatizzazione della mano pubblica, prima di procedere ad una definitiva rettifica del valore della lira sul mercato dei cambi. Le cose che poi avrebbe fatto il governo Amato, ma dopo la grave crisi valutaria del settembre 1992, invero troppo tardi, quando la crisi del sistema politico era divenuta irreversibile. Troppo tardi anche rispetto ai vincoli che il trattato di Maastricht aveva ormai posto. La grande stagnazione dell’economia italiana, dalla quale non siamo ancor oggi usciti, non a caso incomincia proprio col primo governo Amato.

Così questa fase permanente di stallo avrebbe portato alla crisi della prima Repubblica nel vuoto di ogni prospettiva politica. Rispetto ad essa poteva farsi anche un’altra cosa, prendere atto degli esiti dell’89, capovolgendo lo schema concordato con la DC ed aprire nuovamente al partito comunista. Non fu tentato ed era difficile farlo, con un PCI che restava sempre renitente. Inoltre la conversione ad un programma di riforme costituzionali da parte dei comunisti, almeno in termini politici, avvenne in realtà assai più tardi, dopo il 1994, quando, almeno a sinistra i comunisti, divenuti postcomunisti, erano rimasti interamente padroni del campo. Covatta ha sottolineato con precisione questo punto e c’è da chiedersi se fosse plausibile lo scenario virtuale, a cui egli accenna, prefigurato da Baget Bozzo, di un Craxi che nel 1991 si presenta-

va al paese con il programma costituente prefigurato da Cossiga, cogliendo così l'unica occasione che si era presentata di sbloccare la situazione.

Quello che da ciò sembra sicuramente evincersi è che, di fatto, si erano creati i presupposti di una trappola che si rivelò mortale. Craxi "imprigionato nell'organigramma" non ebbe altra via alternativa di uscita. Ma questa volta nella trappola doveva cadere dentro anche la DC. Un partito che con la morte di Moro aveva perso la capacità di concepire la sua centralità in termini di governo dell'intero sistema politico. Da questo punto di vista l'impostazione politica alla quale, dopo Moro, la DC si sarebbe ispirata era quella della mera sopravvivenza, legata alla sua tradizionale rendita di posizione nel sistema politico, a cui diede voce Ciriaco De Mita, con un'immaginazione che presumeva d'essere machiavellica ed era in realtà espressione di un modesto provincialismo, pretendendo anche di affrontare il tema della riforma istituzionale e politica con l'ispirarsi non ad altro che all'idea luminosa

del primato democristiano. Forlani e Andreotti, che gli succedettero alla guida della DC e per temperamento non lavorarono di fantasia, si limitarono ad eseguire lo stesso disegno con crudo realismo. Una visione troppo misera della lotta politica che si rivelò fatale anche per il PSI.

Dunque, a guardare bene lo snodarsi degli eventi, lungo tutti gli anni '80 non ci fu mai un solo momento in cui la "grande riforma" avrebbe potuto essere messa all'ordine del giorno. Allora di che cosa parliamo? Parliamo delle premesse di un cambiamento che allora, per la prima volta fu proposto e messo a fuoco nelle sue variabili possibili e su alcuni punti sensibili anche attuato, come dicono gli interventi di riforma dei regolamenti parlamentari.

L'idea della "governabilità", come premessa necessaria dell'azione politica, fece allora strada, e non fu solo resa popolare dallo stile di Craxi, ma divenne parzialmente, ancora troppo parzialmente, prassi istituzionale, raccogliendo consensi sempre più vasti nello stesso ceto politico. Si aperse una



strada, che ancora oggi è da percorrere nei suoi snodi necessari e decisivi, come ci dice Giuliano Amato. Quelle premesse furono poste, non in termini meramente propositivi (idee di riforma costituzionale erano già state messe all'ordine del giorno nel decennio precedente), ma in termini politici, che risultarono poi non reversibili, perché Craxi in realtà fece saltare in aria, nel corso degli anni '80, il sistema "partitocratico" che si era andato ossificando sui propositi di riforma disattesi, su cui si era inizialmente avviata l'operazione di centro-sinistra, prima che si affermasse il regime doroteo, con le vicende del luglio 1964. Craxi non riuscì poi nella ricomposizione del sistema. Venti anni dopo possiamo dire che ancora non ci si è riusciti e che i protagonisti di oggi si trovano più o meno allo stesso bivio in cui lui venne a trovarsi dopo il 1987. Lo stesso bivio e lo stesso dilemma.

Intendo per dilemma la scelta della strada da percorrere: per via plebiscitaria o per linee interne al sistema politico (un'alternativa che Covatta pone nei suoi precisi termini storici). Craxi scelse la seconda e non uscì dal labirinto che essa rappresentava. Anzi quella plebiscitaria prese allora forma referendaria contro Craxi e il sistema politico, mettendo a nudo ancor più i limiti e i ritardi con cui erano affrontati questi problemi, cioè proprio i temi della "grande riforma", e mostrando il loro carattere impellente ed improcrastinabile. Oggi tutte e due queste strade sono all'ordine del giorno, ma non si può prevedere quale sarà quella da percorrere. Poiché "tertium non datur", la fase di stallo, che la sconfitta di Craxi ha determinato, può protrarsi ancora, con gravissimo danno per il paese, aggiungendosi a quello assai grave, arrecato nel ventennio trascorso.

Un'ultima annotazione. Non mi trova d'accordo il modo in cui Cafagna propone il primato della "questione morale". Forse è troppo forte in me l'ascendente di quella tradizione, italiana e non solo, che da Nicolò Machiavelli arriva a Benedetto Croce, in cui giudizio morale ed azione politica rimangono categorie distinte, in un rapporto storicamente dialettico e neppure empiricamente di identità. Mi trattiene dal polemizzare su questo punto una pagina, davvero antologica, che si trova nel volume su Cavour dello stesso Cafagna, dove egli distingue e storicizza questa tradizione per me imprescindibile. Dice giustamente che in un regime di democrazia politica, quale quello che si viene configurando tra il sec. XIX e il seguente, un problema di moralità pubblica si pone come canone intrinseco al principio di rappresentanza, definisce la sovranità popolare, che se non è più sacrale deve necessariamente essere "morale". Non è un problema delle persone che



svolgono attività politica e che sempre nella storia sono state giudicate, quando lo sono state, dagli organi a ciò preposti, ma problema intrinseco alla politica stessa nell'arena democratica. Anche qui bisogna intendersi. C'è dunque un problema di dare a questo fine regole, scritte o non scritte, alla democrazia, che è il solo modo d'essere della "moralità" in un sistema liberal-democratico. In Italia è innanzitutto un problema di leggi, che riguardano l'autonomia della stampa, il finanziamento della politica, non solo pubblico, ma anche privato, il conflitto di interessi. Regole che in Italia tuttora mancano e che costituiscono una cornice indispensabile a qualsivoglia "grande riforma". Craxi percepì la pregnanza di questi problemi quando era troppo tardi e ne era investito, non come persona, ma come leader politico. E ne prese atto nell'unico discorso, degno di questo nome, che nella sede parlamentare si sia pronunciato su questo tema, anch'esso meritevole di essere antologizzato.



CONSORZIO COOPERATIVE COSTRUZIONI
CCC
Società cooperativa

l'uomo
è al centro
dei nostri
progetti

www.ccc-acam.it

