

&gt;&gt;&gt;&gt; editoriale

# Discontinuità

&gt;&gt;&gt;&gt; Luigi Covatta

Al'inizio di quest'estate siamo stati tutti norvegesi. Noi in particolare, poi, avremmo voluto essere socialisti norvegesi. Di quelli che alle riunioni internazionali ci sembrano un po' ottusi e noiosi. Lontani dall'*esprit florentin* nostro e di Mitterrand. Addirittura convinti che nel XXI secolo ci sia ancora spazio per partiti che non siano "liquidi" o "personali". Ed ignari del sapere alchemico tanto degli ingegneri elettorali che di quegli "esperti di comunicazione" che nella nostra società fanno ormai le funzioni degli "esperti di linguistica", e che ora celebrano gli *indignados* del web con la stessa enfasi con cui vent'anni fa celebrarono "il popolo dei fax". Non so quale sistema elettorale ci sia in Norvegia. Comunque funziona piuttosto bene. Garantisce coesione sociale anche nelle circostanze più drammatiche, e stabilità di governo anche nelle emergenze. L'efficienza della pubblica sicurezza, forse, lascia a desiderare: ma non più che nella New York della "tolleranza zero", nell'Istanbul del pervasivo controllo militare, nelle altre capitali della fobia securitaria. In compenso le stragi non restano impunte e non provocano rappresaglie belliche all'altro capo del mondo. Forse anche perché ci sono ventenni che frequentano i "campi scuola" dei partiti e quarantenni che guidano il governo. Non sfugge ovviamente la collocazione periferica del piccolo Stato norvegese. Ma non è detto che nella società globale abbiano riscontro solo le ali delle farfalle nere. Anche le farfalle rosa possono trasmettere la speranza a Singapore (o a Washington, a Londra, a Roma). Possono cioè suggerire che la politica non è onnipotente, ma non è neanche impotente, e che è comunque indispensabile per assicurare coesione sociale e rispetto dei diritti umani.

\*\*\*

Talvolta, tuttavia, rispetto al prodotto la politica ha un costo troppo esoso, e non solo per il prezzo della spigola al ristorante del Senato: quest'estate lo è stato a Washington, dove le sorti dell'economia mondiale sono state affidate al ping pong bipolare di democratici e repubblicani; lo è stato in Europa, dove gli egoismi nazionali stanno mandando a picco la moneta unica; lo è stato in Italia, dove la stessa sopravvivenza del

governo aggiunge problema a problema. La verità è che ci sono più cose fra i governi e i mercati di quante non ne sappia la filosofia degli ingegneri elettorali e degli "esperti di comunicazione"; e che la politica continuerà ad essere più un costo che una risorsa finché non si deciderà a mettere mano a qualcuna di queste cose, per ritrovare le ragioni della sua stessa esistenza in un mondo in cui è sempre più a rischio il circolo virtuoso che nella seconda metà del secolo scorso aveva tenuto assieme le ragioni dello sviluppo, quelle della democrazia e quelle della sovranità degli Stati.

\*\*\*

In Italia, mentre si discuteva del "processo lungo" e dei ministri a Monza, era stato un appello delle forze sociali, prima ancora della diffida della Bce, a richiamare governo e opposizioni al dovere della responsabilità nazionale. Di quell'appello aveva colpito soprattutto l'invito alla "discontinuità": un invito quanto mai opportuno se orientato a resettare un ventennio di ristagno sia economico che politico per ridare al paese quella credibilità di cui ha goduto fino a vent'anni fa, e di cui, in circostanze simili a quelle di oggi, poté godere anche il governo Amato nonostante la crisi istituzionale incombente.

Amato allora seppe cogliere l'opportunità di una concertazione con le parti sociali che non solo salvasse l'Italia dal baratro, ma introducesse anche significativi elementi di riforma nel sistema. Oggi invece Berlusconi e i suoi consiglieri, fra l'appello alla responsabilità delle forze sociali e quello di Scilipoti, sembrano prediligere il secondo; mentre l'unica discontinuità che si può riscontrare riguarda la distanza fra l'atteggiamento di Trentin nel 1992 e quello odierno della Camusso; senza dire che in pochi giorni la convergenza fra le forze sociali ha ceduto il passo a quello che Giuseppe De Rita chiama "l'opinionismo", e che perfino per Barbara Spinelli nasconde "i pericoli che corriamo quando accusiamo solo la casta politica e non le mille caste che usano il denaro pubblico a fini privati" (*La Repubblica* del 24 agosto). Perciò in questa seconda metà d'agosto assistiamo ad un talk show a cielo

aperto che quasi ci fa rimpiangere l'annullamento del pellegrinaggio dei parlamentari in Terrasanta così opportunamente calendarizzato dal presidente Fini, con i quotidiani più paludati che pubblicano "borsini della manovra" simili ai "totoformazioni" che un anno fa accompagnarono la nazionale di calcio nella spedizione in Sud Africa (con la speranza che a Tremonti vada meglio che a Lippi).

\*\*\*

In questo numero pubblichiamo il resoconto del convegno che nello scorso mese di aprile abbiamo dedicato al "federalismo fiscale". Da quel dibattito sono passati quattro mesi, ma sembrano passati quattro anni. E la colpa non è solo della nostra periodicità e dei nostri tempi di stampa. La colpa è di un ceto politico ridotto a *chattering class*, e quindi incapace di produrre fatti invece che chiacchiere. Sarebbe inutile, infatti, cercare nei decreti delegati sul federalismo *fiscale* lumi per contenere la crisi *fiscale* che stiamo vivendo; così come, del resto, sarebbe inutile cercare fra le tesi sostenute dalle opposizioni gli argomenti critici esposti nelle pagine che seguono. Non è fuori tempo, invece, il ricordo di Antonio Giolitti pronunciato da Giorgio Napolitano, che pure pubblichiamo, e nel quale è facile trovare le premesse dell'intervento che il presidente della Repubblica ha svolto a Rimini il 21 agosto sia per quello che riguarda il ruolo e la responsabilità dell'opposizione, sia per quello che riguarda l'autonomia della politica. Napolitano ha contestato al governo di aver lasciato credere che per il nostro paese la nottata della crisi finanziaria fosse ormai passata. Ma la nottata questa volta non passa. E non importa che non passi neanche per la Merkel, Obama e Sarkozy: se la nottata di Eduardo ha il suo archetipo in quella notte di cui Hegel ci ha insegnato a diffidare, è facile verificare che la vacca italiana è più nera delle altre.

La verità è che maggioranza e opposizione anche in questa emergenza denunciano il loro deficit di visione "costituente". Lo rilevano, del resto, tutti i commentatori, i quali, più o meno indulgenti sull'efficacia *ad horas* delle misure prese, unanimemente esprimono preoccupazione per le prospettive del paese. Delle quali in effetti non si può che essere preoccupati in presenza di un ceto politico che ciancia da vent'anni di federalismo e poi affida le sorti delle Province e dei piccoli comuni al pallottoliere del censimento; che promette (anche alla Bce) la liberalizzazione dei servizi pubblici locali dopo aver lisciato il pelo ai referendari dell'acqua pubblica; che infine estende agli equilibri istituzionali la logica dei "tagli lineari". Anche in questo caso, infatti, non ci siamo fatti mancare nulla, se il PD propone addirittura di dimezzare in

novanta giorni il numero dei parlamentari non per introdurre di fatto una clausola di sbarramento che semplifichi il sistema dei partiti più efficacemente (e forse meno casualmente) di quanto non abbiano fatto finora l'uninomiale ed il maggioritario, né per rendere più spedito il procedimento legislativo, ma solo per ridurre i "costi della politica".

\*\*\*

È anche rispetto a questa versione illusionistica della politica che va indirizzato l'appello alla discontinuità, magari per rivisitare criteri di rappresentanza frettolosamente individuati danzando attorno al totem del bipolarismo e del maggioritario. Oggi infatti ci sono milioni di cittadini senza rappresentanza. Non solo quelli (pochi per definizione) che nel 2008 hanno votato per i partiti che non hanno raggiunto il quorum. Anche quelli che hanno votato per i partiti che oggi siedono in Parlamento senza poter scegliere deputati e senatori in carne ed ossa. Nonché quelli (molti) che tre anni fa scelsero con convinzione di dare a Berlusconi un'ampia maggioranza per governare, e che oggi si trovano senza un governo degno di questo nome. Perciò oggi si giustifica l'eccezione di un "governo del Presidente", di quel governo *per* l'unità nazionale che anche noi abbiamo avuto modo di auspicare, e che sarebbe il più politico dei governi (altro che "governo tecnico"!), perché avrebbe innanzitutto il compito di salvare la politica italiana da se stessa e dalle regole inconcludenti che essa si è data negli ultimi anni.

Ma oggi si giustifica anche qualcosa di più. Fra i milioni di cittadini senza rappresentanza ce ne sono molti che fino al 1992 una rappresentanza la avevano (e la usarono, fra l'altro, per sostenere i governi di Amato e di Ciampi). Quando nel 1994 trovarono sulle schede elettorali simboli diversi da quelli che avevano votato fino ad allora essi laicamente distribuirono il loro consenso secondo i criteri del nuovo paradigma. È probabile che ora altrettanto laicamente se ne siano pentiti. Innanzitutto a loro si rivolge *Libera Italia*, l'associazione per la democrazia liberale e socialista che alcuni di noi hanno promosso, e che nel mese di settembre cerca l'adesione di singoli e di gruppi non nel segno della nostalgia, ma di quella discontinuità che ormai si impone rispetto al ventennio che abbiamo alle spalle: e se la sottoscrizione avrà successo, sarà un altro contributo che le forze socialiste e laiche avranno dato alla Repubblica.

**Le adesioni a *Libera Italia*, associazione nazionale per la democrazia liberale e socialista si raccolgono sul sito [www.associazioneliberaitalia.it](http://www.associazioneliberaitalia.it). Per contatti [info@liberaitalia.it](mailto:info@liberaitalia.it).**

>>>> **speciale**

# Il lascito di Giolitti

>>>> **Giorgio Napolitano, Giuliano Amato, Eugenio Scalfari**

*Come abbiamo già ricordato nel precedente numero della rivista pubblicando l'intervento di Luciano Cafagna, il 4 maggio Giorgio Napolitano ha concluso il convegno organizzato dall'Istituto dell'Enciclopedia Italiana e dalla Fondazione Basso nel primo anniversario della scomparsa di Antonio Giolitti. Riportiamo di seguito il testo del suo intervento, sollecitato dalle domande di Giuliano Amato e di Eugenio Scalfari.*

## **Giuliano Amato**

Presidente, come vede questa saletta è piccola, ma affollatissima per l'occasione. Ritengo che Lei abbia contribuito non poco a riempirla, in particolare a quest'ora. Aggiungo che a sentirci non ci sono soltanto coloro che vediamo, perché il nostro incontro è trasmesso anche nella sala della biblioteca, nella sala del consiglio e in altre due sale situate nel piano superiore. Questo consente di seguire i lavori ai molti studiosi e amici che sono venuti a condividere questa nostra riflessione su Antonio Giolitti, durata per l'intera giornata. Di Giolitti abbiamo ripercorso la vita: abbiamo cioè ripercorso la vita di uno degli intellettuali-politici che l'Italia ebbe nella generazione alla quale anche Lei, sia pure più giovane, appartiene. Erano i tempi in cui, come capitò ad Antonio, si conosceva il comunismo attraverso Croce, le difficoltà della democrazia attraverso Laski, si imparavano i problemi della libertà attraverso Isaiah Berlin, e così via enumerando. La vita di Antonio è durata molto, ha attraversato tutto il nostro tempo, passando per stagioni politiche e per stagioni di cultura senza politica, ma è stata una vita che ha dato sempre largo spazio ad entrambe e largo spa-

zio anche alle amicizie e a tante altre cose. Sono felice di affidare questa ultima parte del nostro incontro alle riflessioni e ai ricordi del Presidente e a quelli di Eugenio Scalfari.

## **Eugenio Scalfari**

Il tema che è stato affidato soprattutto a Lei, Presidente, credo sia quello di capire che cosa Antonio Giolitti abbia lasciato. Il dibattito, come ha detto Giuliano Amato, è stato molto ampio. L'ho seguito quasi tutto, a parte una breve pausa, e mi hanno colpito alcune considerazioni, che riassumo molto sinteticamente. Ho innanzitutto notato con molto interesse lo spazio che il dibattito ha dato al rapporto tra la casa editrice Einaudi e il Partito comunista, di cui Antonio Giolitti all'epoca era uno dei dirigenti. Tommaso Munari, leggendo le carte, ha concluso che nella storia di Giolitti è stato molto più importante il suo ruolo di collaboratore e dirigente interno della sede di Roma della Einaudi, che non la sua appartenenza e la sua militanza nel Partito comunista, al punto che – lo condivido pienamente – egli è stato più un delegato dell'Einaudi nel Partito comunista di quanto non fosse un rappresentante del Partito dentro la casa Einaudi.

Osservo, per esperienza personale, che un ruolo analogo a quello che poteva avere una casa editrice nei confronti di un partito a svolgerlo oggi sono alcuni giornali. Quindi tutta la polemica che si è svolta, dicendo che alcuni giornali prendono il posto dei partiti e pensano di "eterodirigerli", e indicando quali danni ne derivano, dimentica probabilmente questo aspetto della questione: cioè che allora alcune case editrici contribuivano alla formazione dell'opinione pubblica; in un mondo controllato dai media, i giornali svolgono questa funzione più dei partiti politici. Il rapporto Einaudi-Partito comunista allora (ma potremmo anche aggiungere Feltrinelli) fu la formazione culturale dell'opinione pubblica. Si tratta della supplenza d'un ruolo che i partiti non sono più in grado di svolgere.

Chiedo a Lei, Signor Presidente, se si può considerare questo aspetto (ce n'è poi un altro, ma mi riservo di esporlo succes-

sivamente) come un lascito di Antonio Giolitti, un intellettuale prima ancora che militante di partito, un uomo di cultura, il quale, insieme ad una struttura culturale di cui faceva parte, si pose il problema di formare la coscienza civica del paese.

### Giorgio Napolitano

Io non entro adesso nel merito di un possibile ragionamento su quello che sono oggi i giornali, o alcuni giornali, o che erano ieri le case editrici, ma parto dalla convinzione che ci sia stato – del resto, l'ho scritto già parecchi anni fa – un più o meno graduale, e anche, in alcune fasi, alquanto brusco e grave, impoverimento culturale dei partiti e quindi, soprattutto, della loro funzione formativa. Già questo marca una notevole diversità rispetto all'inizio dell'impegno e culturale e politico di Giolitti: nel senso che, per quanto lo si potesse considerare – o lo si sia considerato qui nella discussione – come

un delegato dell'Einaudi nel Partito comunista, francamente il rapporto anche fra una straordinaria, nascente o da poco nata, casa editrice come Einaudi e il Partito comunista non si pone in alcun modo nei termini in cui si può vedere oggi il rapporto fra qualsiasi giornale o casa editrice e un partito o il principale partito della sinistra. I pesi si sono infatti totalmente rovesciati. Allora il Partito comunista era, diciamo, un qualcosa di molto grosso, anche dal punto di vista del messaggio ideale, ideologico, culturale: e quindi anche il suo peso si avvertiva fortemente in certe case editrici, come già nei primi anni dell'impegno di Antonio Giolitti e Giulio Einaudi. Quando Giolitti si avvicina al Partito – lo ha raccontato lui stesso cosa fu il gruppo romano, un crogiuolo di giovani intellettuali già legati al Partito ed in esso impegnati, che poi in qualche misura ruotarono intorno alla figura di Giorgio Amendola – io non conosco Antonio Giolitti. Lo conosco più tardi, attor-



no al 1948, e non come uomo dell'Einaudi, ma già come uomo impegnato nel PCI.

L'ho conosciuto in un luogo singolare, che era il movimento dei Consigli di Gestione. A quell'epoca ero da pochissimo coinvolto in un'attività professionale di funzionario di partito, e nel 1948-'49 come dirigente del Comitato regionale campano dei Consigli di Gestione; quindi, se ben ricordo, il primo incontro con Giolitti avvenne a dicembre del 1948 a Torino, al Congresso nazionale dei Consigli di Gestione, a cui seguì nel luglio dell'anno successivo un Congresso nazionale dei Consigli di Gestione delle aziende IRI. Un luogo d'incontro fra noi a Roma era in via Piemonte 40, sede anche di quella cosa singolarissima, che mi permetterete di ricordare, *La Realtà Economica – Bollettino del Comitato nazionale dei Consigli di Gestione*. Modesto direttore del bollettino era Claudio Napoleoni (scusate se è poco!). Io, che ho conservato gelosamente la collezione delle annate 1948-'49 di quel bollettino, qualche volta mi domando se non si potrebbe farlo leggere e farlo circolare, perché rimane ancora oggi qualcosa di straordinario: si pensi, ad esempio, a come *La Realtà Economica*, sotto la guida di Napoleoni, nel giugno del 1949 pubblicò per inserto, facendone oggetto di singolare dibattito, il "Rapporto Hoffman", cioè il rapporto sul primo anno di attuazione degli aiuti Marshall in Italia, confrontandosi quindi, con assoluta libertà e spregiudicatezza, con un'analisi americana della realtà economica italiana. Sappiamo cosa era stata la collisione tra la sinistra e il governo di allora sul Piano Marshall; ma nelle pagine de *La Realtà Economica* si prende il rapporto americano e lo si discute (tra l'altro in polemica con la linea di politica economica del governo, impersonata da Pella). Tutti quei numeri del *Bollettino* evidenziavano attenzione alla realtà, e, cosa singolare, in due anni non una volta compare una firma: li ho sfogliati di recente, c'è soltanto quella del direttore responsabile.

La sede de *La Realtà Economica* era il luogo dove ci si incontrava con Antonio, che ne era parte attiva. Poi ho incontrato Antonio in sede più propriamente politica, quando sono diventato deputato, nel 1953: ed egli non era certamente un delegato dell'Einaudi alla Camera dei Deputati, ma un eletto del popolo, un candidato sostenuto ed eletto nelle liste del Partito comunista, e aveva un ruolo nel gruppo parlamentare soprattutto per le questioni di politica industriale e di politica economica. Tant'è vero che il primo dibattito a cui partecipammo insieme alla Camera dei Deputati fu sulla legge istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali. Faccio queste riflessioni in una sede in cui non dovrebbe apparire soltanto come



una curiosità archeologica parlare di vicende di quell'epoca. La distanza appare naturalmente enorme. Si pensi che la battaglia nella quale insieme ci impegnammo fu relativa ad un ordine del giorno che doveva sancire, nello stesso momento, la creazione di quel Ministero e lo sganciamento delle aziende IRI dalla Confindustria.

Voglio dire che Giolitti mi sembrò una personalità politica a tutto tondo. Non avevo notizie di vicende interne al vertice del PCI, non ero membro di nessun organismo nazionale, quindi non sapevo quale fosse la sua collocazione nella vera e propria sfera dirigente del PCI; di certo, era stimato, era apprezzato in quel gruppo parlamentare che aveva come presidente l'onorevole Togliatti. Quindi, ritengo che il problema di fondo riguardi quello che oggi non riescono ad essere più i partiti, e quel che furono allora i partiti e gli intellettuali. Se si può parlare – per quanto la battuta sia un po' sommaria – di divorzio fra politica e cultura, ciò si deve intendere a mio avviso nel senso di un divorzio sia della politica dalla cultura, sia della cultura dalla politica. Il rapporto si è rotto da tutte e

due le parti nel corso non so se degli ultimi dieci o vent'anni. Tornando a noi, comunque, non sottovaluterei quella che fu una scelta politica molto consapevole, ed un impegno politico molto serio di Antonio.

Sapevo quale fosse la stoffa dell'intellettuale (ad esempio, come traduttore di Weber), come lo sapevo di altri che avevano rappresentato un punto molto importante di riferimento anche per quanti, allora giovani o giovanissimi, avevano vissuto il fascismo e si avvicinavano al Partito comunista. Come ho constatato molti anni dopo, vi fu un periodo in cui, senza che vi fossero comunicazioni con coetanei che non vivevano né a Napoli né a Roma, un certo numero di persone di diciotto-vent'anni leggeva gli stessi libri, che in parte erano pubblicati da Einaudi.

### **Eugenio Scalfari**

E quasi tutte quelle famiglie che avevano quei libri votavano a sinistra, il che all'epoca significava soprattutto il PCI. È vero quello che lei dice, cioè che Antonio è diventato un dirigente nazionale del PCI; però, aveva inventato 4 o 5 di quelle collane, quelle più propriamente politiche e scientifiche. Quelle collane pubblicavano certi autori e non altri non perché glielo diceva il partito, ma perché era stato deciso dal gruppo dirigente della casa editrice, formato, oltre che da lui, da gente come Muscetta, Pavese, Calvino, Vittorini. Ricordo ancora una frase di Togliatti a questo proposito.

L'altra questione è che Giolitti aveva un concetto dell'etica pubblica. Questo era un concetto che nel dibattito di questa mattina è stato definito più vicino al Partito d'Azione che non al Partito comunista. Quando poi fu capogruppo – ho esaminato con Luciano Cafagna il 1956 – ed è venuto fuori quali furono i motivi per cui quelle persone uscirono dal PCI tra il 1956 e il 1957, nessuno di quelli che venivano dall'area einaudiana ebbe il complesso che invece abbondò in altri, nel senso di una forma di ira rivolta al luogo da cui erano usciti. Antonio fu con la sinistra socialista, e nel 1987 di nuovo rientrò nel PCI. Aveva un'altra idea soprattutto dell'etica pubblica.

### **Giorgio Napolitano**

Aveva anche una visione della politica che non era machiavelliana. C'entrava l'etica pubblica e anche – non so come definirla – la manifestazione di una virtù, quella della mitezza. Mi è venuto in mente che, in sostanza, quando Bobbio, che noi di frequente citiamo (l'ho commemorato a Torino un anno e mezzo fa), faceva l'elogio della mitezza potesse avere per riferimento Antonio Giolitti. Poi, andando a guardare il conte-

nuto del saggio – il primo (ma ne scrisse altri, Bobbio) nel 1994 – sono stato colpito da qualcosa che mi pare abbia anche un certo senso attuale.

Bobbio si dilunga molto nella descrizione di quella che è a suo avviso la virtù della mitezza e aggiunge che non è da confondersi in alcun modo con la remissività, con la cedevolezza, e neppure con la bonarietà. Bobbio dice qualcos'altro, cioè che in fondo la mitezza è pratica della tolleranza e del rispetto verso l'altro *senza pretese di reciprocità*. Qual è, però, la sua conclusione? Non so se ne sto forzando io la lettura, ma egli mi sembra suggerire che la mitezza è l'antitesi della politica, è una virtù impolitica, così aderendo ad una accezione della politica che è piuttosto machiavellica. Bobbio, in sostanza, ritiene che non ci sia niente da fare: la politica è arroganza, protervia, prepotenza. Devo dirvi che sono rimasto turbato nel rileggere quelle sue riflessioni.

### **Eugenio Scalfari**

La politica è anche volontà di potenza!

### **Giorgio Napolitano**

Volontà di potenza che si esprime anche in vizi, che sono stati considerati attributi fatali della politica. Ora, credo che effettivamente per Antonio si possa benissimo dire che la sua fosse etica pubblica vicina a quella dell'azionismo; in ogni caso, pensando a lui, direi che la virtù della mitezza corrisponde abbastanza bene a quella definizione di pratica della tolleranza e del rispetto verso l'altro senza pretese di reciprocità. Ebbene, dobbiamo veramente concludere che questo è antitesi della politica? Bobbio a un certo momento scrive che ha finito per scegliere in qualche modo il tema della virtù della mitezza come reazione storica alla violenza del mondo in cui viviamo.

Ma a me pare che il mondo in cui viviamo non consenta, neanche nel 2011, la conclusione che la mitezza è l'antitesi della politica. Mi pare che ciò potrebbe portare ad una semplificazione eccessiva e quasi ad una banalizzazione del personaggio Giolitti, quasi che fosse mite perché non era un politico, ma un intellettuale: sono convinto che la figura dell'intellettuale-politico, e dell'intellettuale-politico militante, ha resistito per qualche tempo e non poco alle tensioni cui è stata sottoposta, nelle sue diverse sfaccettature.

### **Eugenio Scalfari**

Sono tentato, visto che in quell'epoca personalmente frequentai molto Antonio Giolitti, di dare, con un brevissimo racconto, un esempio dell'etica pubblica di Giolitti. Fondò la corrente

di “Impegno Socialista”, staccandosi da Lombardi. Questo avvenne un po’ dopo la famosa crisi in cui egli si dimise da ministro della Programmazione, e Lombardi contemporaneamente si dimise da direttore dell’*Avanti!*, perché c’era stata la crisi influenzata, come disse allora Nenni, dal «rumore di sciabole» della faccenda SIFAR-De Lorenzo.

In quel tempo egli fondò la corrente “Impegno Socialista”, a cui io e altri amici aderimmo. Questo avvenne a casa di un carissimo amico che si chiamava Gaetano Arfé. A casa di Arfé si radunarono tutti i dirigenti promotori di questa corrente. Alla fine stendemmo un messaggio, e lo firmammo tutti. Quando da ultimo arrivò il turno del padrone di casa, che ci ospitava e aveva promosso quella riunione, disse: «Io non firmo perché sto con De Martino!». Poi ci fu la campagna congressuale. Di solito eravamo accolti dal segretario della federazione o della sezione, e da un’ampia partecipazione della base. C’erano sempre applausi unanimi, e questa favorevole accoglienza ci induceva a pensare che la mozione da noi sostenuta avrebbe avuto un discreto successo; ma i dirigenti di quelle sezioni ci disilludevano subito: «Per voi – ci dicevano – c’è molta simpatia, ma voti no!». Nessuno stava dalla parte nostra. Infatti, arrivammo al congresso e nell’attribuzione delle quo-

te ci toccò il 2,5%. Antonio disse che la quota stabilita a tavolino non corrispondeva alla realtà. In realtà nessuna delle correnti era soddisfatta della ripartizione proposta. Questa discussione nel comitato di verifica dei poteri andò avanti per molto tempo, tant’è che al congresso, che nel frattempo era stato aperto, non sapevano come andare avanti e chiedevano ai dirigenti di andare nella sala del congresso. Gli dissi: «Ci daranno soltanto il 2%». «Non me ne importa niente!», rispose. Dopo circa un’ora arrivarono tutti gli altri e Tanassi lesse le quote attribuite alle correnti. La nostra era stata ridotta al 2%, ma Giolitti fu contento perché aveva dato un esempio.

#### Giorgio Napolitano

Una volta – mi è rimasto impresso – Riccardo Lombardi disse: «Le correnti nascono sulla base di affinità reali, culturali, programmatiche. Dopo un certo periodo di tempo quelle motivazioni originarie impallidiscono o svaniscono, le correnti però vi sopravvivono per convenienze, interessi, calcoli». Ora, non ho capito bene – forse qualcuno potrebbe precisarlo – quanto durerà la presenza di una corrente, se così vogliamo chiamarla, “giolittiana”. Di sicuro non conobbe quel fenomeno di cui parlava Riccardo Lombardi, anche perché i componen-



ti di quell'aggregazione erano del tutto estranei a quelle convenienze e a quei calcoli, quindi essa era per sua natura una corrente disarmata. Il che aggiunge ulteriore verità ad una certa caratterizzazione di Antonio, con la mia perdurante resistenza – ripeto – ad accettare che tutto ciò sia antitesi della politica o antitesi del modo in cui si deve vivere in un partito.

### Eugenio Scalfari

L'antitesi della Politica con la "P" maiuscola, come quella che lei giustamente privilegia, ma della politica con la "p" minuscola...

### Giuliano Amato

Sembra una domanda fatta per Giorgio Napolitano. Il tema che abbiamo discusso oggi è stato quello della direzione presa da Giolitti e da chi da vicino la pensava come lui dopo l'abbandono del PCI. Alcuni di noi sono convinti che egli fosse in fondo piuttosto convinto della prospettiva della «via italiana» che Togliatti aveva indicato, e che ci fosse anche questo nel suo ruolo di intellettuale comunista nella Einaudi. Ciò che determinò la rottura, il cortocircuito, fu che l'Unione Sovietica diventava nel 1956 un vincolo opprimente. La stessa prospettiva della «via italiana», schiacciata da quel vincolo, per lui perse credibilità; ma forse, una volta uscito dal PCI, aveva continuato nella medesima direzione e per questo non incontrò la socialdemocrazia europea.

I suoi scritti, i suoi discorsi, lo collocavano in una ricerca, che in sostanza è stata solo la sua, di un qualcosa che forse terzo, che fosse né il comunismo, né la socialdemocrazia. Non farà mai una esplicita adesione alla socialdemocrazia; ma veniva notato oggi che nei suoi scritti e discorsi degli anni più vicini avrebbe scritto, per molti versi, da socialdemocratico, anche se in lui l'attenzione per la sicurezza sociale, il *welfare*, la parte dei diritti sociali, per ciò che la socialdemocrazia è, fu meno intensa che in altri.

Prendo spunto da una frase pronunciata nella discussione di oggi per domandare: a un certo momento la socialdemocrazia europea la si è incontrata; ma si è incontrata prima la socialdemocrazia e quindi si è incontrata anche l'Europa, oppure si è incontrata prima l'Europa e questo ha avvicinato alla socialdemocrazia? Quale che sia stato il percorso, esso, per quanto riguarda il PCI, porta un nome e un cognome.

### Giorgio Napolitano

So che si è ragionato sul punto che ha toccato, cioè: com'è che Giolitti, uscito dal PCI, sia pure non subito – radical-

mente, però – avesse intuito l'insostenibilità della posizione e della prospettiva di un partito il quale si identificava con i principi di libertà nelle istituzioni che la Carta del 1948, con il concorso dei comunisti, aveva sancito, e però manteneva la prospettiva dell'alternativa di sistema, dell'alternativa del socialismo, al quale guardava come ad un modello possibile. Capisco che Giolitti non abbia tratto subito fino in fondo la conseguenza di identificarsi con la tradizione socialdemocratica. Questo è spiegabile, credo, con la temperie culturale italiana, nella quale non ha mai avuto grande spazio l'attenzione alle posizioni e alle esperienze reali della socialdemocrazia europea.

Il percorso dell'attenzione alla socialdemocrazia è stato aperto nel e dal PCI fin dagli anni '60. Per quanto fosse un'attenzione che si arrestava di fronte a un limite invalicabile. Anche Berlinguer non ha mai immaginato di potersi chiamare socialdemocratico e di poter far diventare socialdemocratici-



co il suo partito; però, il colloquio era diventato intenso ed era un canale di interesse reciproco. Da parte del PCI – singoli esponenti, ma anche dirigenti fra i massimi – si guardava di più in modo particolare alla socialdemocrazia tedesca; e anche dall'altra parte si guardava al PCI. Per molti anni ci sono stati a Colonia due specialisti – si chiamavano Berner e Timmerman, studiosi della Fondazione Ebert – che hanno sfornato fior di analisi: il PCI era diventato tema di analisi approfondita nella SPD, perché si riteneva – forse più di quanto in Italia alcuni della sinistra fossero disposti a concedere al Partito comunista – che in quest'ultimo ci fosse un filone di esperienza e anche di elaborazione riformista che era abbastanza assimilabile all'esperienza e all'elaborazione socialdemocratica.

Non credo che Antonio seguisse quel confronto, anche per motivi concreti: intanto perché dapprima impegnato in funzioni di governo, poi perché andò in Europa, a Bruxelles. Tuttavia quel percorso da parte del PCI si arrestava al limite di cui parlavo e che fu ancora una volta proposto molto seccamente da Norberto Bobbio in una discussione tra noi, a Torino, nel 1982, quando si parlò di che cosa fosse lo strano animale PCI, «liocorno o giraffa». Io cercai di dimostrare che in realtà il Partito comunista per molti aspetti era un partito che aveva già quelle caratteristiche che Bobbio auspicava, e allora egli disse seccamente: allora siete socialdemocratici, allora riconoscete il ruolo storico della socialdemocrazia, identificatevi con quel filone e anche con quel campo politico, e abbandonate ogni pretesa di purezza rivoluzionaria di partito votato a rovesciare l'ordine esistente, diventate un partito socialdemocratico, un partito riformista, riformatore, che opera all'interno del sistema e soprattutto sulla base delle libertà e delle possibilità di azione e di cambiamento che offre il sistema democratico.

Antonio, per conto suo, culturalmente e politicamente arrivò via via a identificarsi con le posizioni socialdemocratiche. L'unica occasione pubblica in cui ci fu anche, ricordo, fra noi due una piena coincidenza di vedute in quella chiave fu quando, nel dicembre del 1990, egli partecipò all'assemblea costitutiva della componente riformista nell'ex PCI al Teatro Capranica. E vi aderì. Era ancora senatore indipendente eletto nelle liste del "partito di Occhetto", diciamo così, però aveva fatto e sosteneva la scelta riformista come possibilità di fuoriuscire dal retroterra storico e ideale del PCI, scegliendo una netta caratterizzazione socialdemocratica del partito post-comunista (discussione che, retrospettivamente, come tutti sappiamo, continua ancora, per tante ragioni). Quello fu un momento

in cui sicuramente egli mostrò d'intendere che era quella la strada per una sinistra che volesse conservare ciò che c'era di vitale nell'esperienza politica e di massa del PCI. Egli aveva certamente superato le contraddizioni della fase precedente, in cui non era ancora ben delineato un tale sbocco.

### **Eugenio Scalfari**

Non posso per onestà intellettuale non ricordare – ma anche il Presidente probabilmente se lo ricorda – che noi, Giolitti e io, avemmo all'epoca delle polemiche non lievi su questo problema, perché *La Repubblica*, che esisteva già a quell'epoca, non condivideva affatto l'idea che il PCI, di cui anche noi ravvisavamo la necessità di una rifondazione, approdasse alla socialdemocrazia. Il motivo è molto chiaro: noi eravamo e siamo degli azionisti. Ricordo che quando ancora esisteva *Il Mondo* di Pannunzio (che non nasce azionista, ma liberale: il giornale viveva su un tandem tra lui ed Ernesto Rossi, per cui la risultante era qualcosa che somigliava al Partito d'Azione), Pannunzio diceva: «Noi siamo anticomunisti. Come liberali, sia pure di sinistra, colloquiamo polemicamente con la cultura marxista, che non ci appartiene, però è una cultura». Si riferiva ai comunisti, e ai socialisti, che allora erano considerati una costola del PCI.

### **Giorgio Napolitano**

Veramente all'inizio (nel 1921) era il PCI una costola del PSI. Poi le cose andarono in un'altra maniera!

### **Eugenio Scalfari**

Quando si parlava di socialdemocrazia, Pannunzio dava giudizi estremamente negativi del PSDI. Salvava Saragat, ma era un salvataggio individuale, non c'entrava niente con il partito. Quando Occhetto si pose il problema del nome, consultò varie persone del partito e fuori. Fra le persone che consultò ci fui anch'io. Mi disse che non voleva fare un accenno nella sigla al socialismo, perché «le macerie del comunismo sono crollate soprattutto su di noi, ma anche sulla socialdemocrazia europea. Siamo tutti sotto le macerie, quindi se si vuole dare un avvenire al nuovo partito dobbiamo cambiarne la natura politica». E disse che il nome sarebbe stato quello di Partito Democratico di Sinistra. Io risposi: «Io non c'entro niente, ma se chiedi il mio parere io sono favorevole al nome che proponi: Partito Democratico. Ma perché aggiungi "di sinistra"? Partito Democratico e basta». Mi disse: «Adesso devo mantenere questa formula, altrimenti la base protesta, ma poi cambieranno».



### Giorgio Napolitano

Lei è stato un precursore! Quello che dice a mio avviso conferma il clima di cui dicevo: in Italia c'è stata una drastica sottovalutazione e non conoscenza dell'elaborazione e dell'esperienza della socialdemocrazia europea. Noi in Italia avevamo un partito che si chiamava socialista democratico le cui prove politiche furono spesso molto deludenti (lasciatemi usare qualche termine eufemistico). Però, voglio dire chiaramente che quando arriviamo all'epoca a cui si accennava, in discussione non era più il giudizio sul PSDI, sul partito di Pietro Longo o di altri, al di là del suo fondatore Saragat. La questione era il PSI diretto da Bettino Craxi. Noi riformisti del PCI o PDS potevamo fare tutti i discorsi che volevamo sulla socialdemocrazia europea; c'era sempre qualcuno a dirci: "Ma qui c'è Craxi". Quello era un nodo che sarebbe stato comunque necessario sciogliere, anche se era molto difficile, ma che non poteva impedire di riconoscere quello che era stata ad era storicamente la socialdemocrazia europea.

D'altra parte il compianto Gaetano Arfè ebbe il merito di far pubblicare in Italia quel bellissimo scambio di lettere e scritti degli anni '70 di Willy Brandt, Bruno Kreisky e Olof Palme, che rimane ancora oggi un libro interessantissimo da leggere. C'è il pensiero, c'è l'esperienza dei maggiori leader socialdemocratici dell'epoca. Allora da un lato tu non potevi dire: "Il mio riferimento è la socialdemocrazia europea, non mi interessa che cosa sono in Italia il partito o i partiti che fanno parte dell'Internazionale Socialista"; d'altra parte non potevi, di fronte a quello scoglio, dire: "No, non voglio avere nulla a che vedere con la socialdemocrazia". Era un periodo in cui c'erano anche altri esponenti di primo piano della socialdemocrazia europea che incontravamo negli ambienti dell'Internazionale Socialista.

Ripeto, questa è una fase successiva a quella delle scelte politiche di Antonio Giolitti, che si esaurirono in sostanza, con quell'impegno parlamentare, dal 1987 al 1992. Fu uno straordinario impegno politico e culturale. Il libro che scrisse successivamente – *Lettere a Marta* – è un capolavoro. Il tema del dibattito verte oggi su cosa resta, su cosa ci ha lasciato. Ebbene, bisognerebbe che si leggesse attentamente quel passo che è stato citato tante volte, un passo famoso. Chi fa politica oggi nella sinistra ed è all'opposizione dovrebbe leggere quella definizione data da Giolitti di che cosa sia «un'alternativa di governo credibile, affidabile, praticabile». Cito: «Credibile significa mostrarsi capace di esercitare la funzione di governo per efficienza organizzativa, per qualità di uomini e donne, per completezza dei programmi». «Affidabile significa togliersi di dosso ogni sospetto di volersi insediare al potere come alternativa senza alternativa». Vedete, ancora all'inizio degli anni '90 (o a cavallo tra gli anni '80 e '90) ci fu una polemica su *Rinascita* fra chi sosteneva – ed era già nel nuovo partito post-comunista – che bisognava lottare per l'alternativa, non per la volgare alternanza, ed il povero Bobbio, che sosteneva invece le ragioni dell'alternanza contro quelle dell'alternativa intesa in contrapposizione all'alternanza.

Antonio dice: occorre «togliersi di dosso ogni sospetto di volersi insediare al potere come alternativa senza alternativa, come soggetto artefice di una nuova storia, per cui un'eventuale sconfitta alle prossime elezioni è scongiurata come un fallimento imperdonabile». Infine, «praticabile significa rendere realistica e perciò convincente la valutazione degli obiettivi programmatici perseguiti, degli ostacoli da superare, della gradualità alla fine necessaria». Sono passati da questo libro quasi vent'anni, Antonio non c'è più, ma o l'alternativa la si immagina così, o si resta all'opposizione.

&gt;&gt;&gt;&gt; saggi e dibattiti

## *Crisi economica e responsabilità politica*

# Oltre il pensiero unico

&gt;&gt;&gt;&gt; Giulio Sapelli

La riflessione sulla globalizzazione e sulla crisi economica mondiale continua con fragili risultati scientifici ma duraturi effetti sul senso comune: il prevalere del pensiero unico. L'essenza del "pensiero unico" è nell'aver fatto propria una prospettiva analitica metodologica individualistico-comportamentista e in una ipostatizzazione antropologica materialistico-acquisitiva (la razionalità illimitata dell'individuo massimizzante le utilità pecuniarie). Riguardo al senso comune, si può ben dire che la vulgata corrente identifica la globalizzazione come un fenomeno precipuamente economico e precipuamente nuovo, un fenomeno che è emerso dalla modernità ininterrotta, e addirittura già superato nello stesso farsi (la post-modernità...) del capitalismo contemporaneo.

Occorre sfuggire anche al senso comune e porre le basi per una ricerca scientifica che vada oltre i pregiudizi e le riduzioni della complessità analitica, costringendo a una complessità di ricerca che sia la fonte della verità: capovolgere molti "luoghi comuni del senso comune", e riportare il mondo, che oggi i più pongono sulla testa, sui... piedi, per riprendere la metafora di un grande classico del pensiero oggi dimenticato. Il mondo, infatti, ci appare rovesciato anche per effetto dell'esclusione della storiografia dall'insieme delle conoscenze che coloro che hanno la responsabilità della direzione organizzativa ai più vari livelli riconoscono come essenziali. Senonché la conoscenza non è mai un processo lineare, sottile, freddo. La conoscenza, anche se non se ne ha contezza, è sempre un processo caldo, spesso frastagliato e tortuoso, che più che delle competenze forma delle capacità, delle culture in senso pienamente antropologico.

Aver dimenticato la storiografia, e quindi vivendo e operando misconoscendo la storia, riduce l'esserci nel mondo a una deprivazione del suo significato più profondo. E' come essere collocati al centro di una serie di quadri senza prospettiva, come le icone bizantine, che

paralizzano il mondo nell'assoluta presenza del divino. Ma quando i quadri che sfilano dinanzi non sono i Santi e le icone del calendario ortodosso, ma invece le mosse avventure della vita, allora l'assenza di prospettiva, il porsi in una posizione pre-rinascimentale dinanzi alla vita stessa, può avere conseguenze devastanti per coloro che rimirano e cercano di dirigere gli eventi. Quando vi riescono gridano alla vittoria, mentre invece sono solo dominati dal caso. Infatti alla vittoria giungono distorcendo gli eventi in una narrazione illusoria, inesistente sul fronte della realtà. Ma ciò produce processi di comunicazione che distorcono le menti e dispensano favole invece che narrazioni realistiche.

Così è per la globalizzazione. Rimettiamo invece in campo la prospettiva: non solo la storia non è finita allorché crolla l'URSS, ma essa, la globalizzazione, altro non è che il ciclico riproporsi di eventi a cui i grandi storici della contemporaneità hanno dedicato pagine straordinarie e sempre da rileggere con inesausta passione. I periodi di grandi scambi mercantili, non limitati da barriere e da dazi, sono stati i grandi propulsori della crescita economica e dell'interconnessione culturale. L'inculturazione non sarebbe potuta avvenire senza le vie del commercio, de "*le douce commerce*" di Montesquieu, il quale voleva così inverare il sogno massonico del superamento delle nazioni nell'aura di una ragione che fosse infinita come la storia. Lo stesso capitalismo moderno s'erge – dalla seconda metà dell'Ottocento sino alla prima guerra mondiale – sul mito e sulla realtà del *free trade* e del dominio britannico mondiale, per poi infrangersi dinanzi al crollo degli imperi che a quella guerra segue, con deflagranti conseguenze che sono durate sino agli anni quaranta del Novecento. Il fatto che dopo la fine degli anni ottanta del Novecento la macchina della globalizzazione, non solo finanziaria, ma anche industriale e dei servizi, si sia posta in marcia, altro non è che la prova che la globalizzazione è più un fenomeno dalle radici politico-culturali che economiche.

## La storia non è finita

Senza il crollo sovietico, l'ho già ricordato, il malfermo percorso dell'unità europea, asimmetrico e fortemente insidiato dalla presenza degli Stati nazionali, non sarebbe stato neppure iniziato: si sarebbe rimasti al MEC. Il sogno, tuttavia, appena il ciclo degli scambi mondiali s'indebolisce, rimane come è nato: già morto per l'accecamento devastante del funzionalismo monetarista che ha portato il sogno stesso al fallimento. Ma soprattutto il commercio mondiale, senza il declino e poi il crollo dell'URSS, non si sarebbe nuovamente posto in marcia con un ritmo che si avvicinò a quello degli anni della grande crescita ottocentesca e dei primi anni del Novecento. E tutto ciò superando profonde crisi, arretramenti, mai interrompendosi se non dinanzi ai cannoni delle armate franco-tedesche e russe e italiane, e all'insanabile frattura, al profondissimo *cleavage* che ne sarebbe scaturito con la trasformazione del comunismo in statualità via via sempre più aggressiva. Un comunismo più asiatico che europeo, più russo che internazionalista, un comunismo sempre più dilavato delle sue utopie e rapidamente trasformatosi in un dominio dittatoriale della forza in misura inusitata e mai prima inveratosi nella storia delle società industriali.

La globalizzazione come fenomeno politico, dunque, e di conseguenza come fenomeno storico concreto, non può ridursi ai grafici che ne misurano – o meglio, pensano di misurarne – gli effetti, e nulla dicono delle cause, trasmutando anche il processo epistemologico in un susseguirsi di icone, anziché in un'esibizione di quadri dalla prospettiva rinascimentale. L'economia, in effetti, altro non è, invece, che la concretizzazione di una filosofia morale che si fonda su un'immagine antropologica dell'uomo. Lo è anche se gli addetti ai lavori, nella differenziazione sociale odierna sempre più autoreferenziale e frammentata, ne sono inconsapevoli, vista la stupefacente ignoranza dei più. Per gli economisti neoclassici e neo liberisti l'immagine è quella dell'individuo in quanto archetipo liberale matematizzato; per gli economisti classici e per i filosofi dell'essere è la persona non matematizzabile, irriproducibile. Il personalismo cristiano, l'umanesimo cristiano, non può non fondarsi sulla persona. E l'economia che ne discende, in teoria e nella prassi, non può non essere un'economia non per il profitto, ma per la persona. In questa luce teorica il mercato non può che essere un evento probabilistico, sempre "quasi perfetto", dominato spesso dall'imperfezione dilagante e

soprattutto soggetto alle ciclicità della crescita come della depressione e della crisi. Dal punto di vista delle nostre volizioni non può che essere quello che può scaturire da un liberismo temperato dalla sussidiarietà e dall'obiettivo della piena occupazione.

Che questa impostazione teorica interpreti lo *Zeitgeist* che si leva dalle macerie della grande crisi è dimostrato sia dalla resistenza che le persone stanno opponendo alla crisi medesima, disvelando una resilienza fortissima e spesso impreveduta, associandosi e unendosi più di quanto non appaia a prima vista: sia nella stessa trasformazione che il reticolo dell'economia reale, tra finanza e manifattura e servizi, rende manifesto; sia nelle culture che emergono dalla crisi medesima, culture cooperative e donative che nell'orizzonte *mainstream* neoclassico non sono neppure teoricamente ammesse e, quando esistono, non si vedono.

## È finito un ciclo politico

Oggi la globalizzazione, del resto, proprio per effetto della grande crisi mondiale in corso, si sta trasformando. La ragione risiede nel fatto che termina, in questo contesto, un ciclo politico: non solo il lungo ciclo economico, quindi, che aveva incantato le menti e paralizzato i comportamenti, in una coazione a ripetere sia l'indebitamento sia il rischio, eretti a virtuosità. La chiave di volta di questo lungo ciclo economico-politico era la convinzione che animava il capitalismo anglosassone che la lotta all'inflazione e in primis al debito pubblico costituissero i fattori fondamentali della crescita mondiale. La crescita era dimidiata, tuttavia: il reddito si spostava dal lavoro al capitale, indebolendo i mercati nella loro solvibilità della domanda e la finanza drenava risorse che si sottraevano all'industria, generando stagnazione occupazionale che i neo-servizi non potevano integralmente sostituire. Il lungo ciclo economico-politico decadeva, e aveva al suo nuovo centro il mercato internazionale non più in grado di operare come meccanismo regolatore non soltanto degli scambi, ma anche dei poteri degli Stati e dei meccanismi interni della crescita.

L'unificazione del mercato europeo con il Trattato di Maastricht nel 1992 aveva rappresentato l'apogeo di questa politica internazionale. Non a caso quelli sono gli anni della crescita impetuosa del mercato borsistico e della cosiddetta Nuova Economia. L'Europa divenne un anello sensibilissimo di questa nuova prospettiva economica e politica. Essa aveva al suo centro la prevalenza del mercato



sul consenso elettorale. E sul tema del rapporto tra economia e politica un testo di De Lucia Lumeno apre degli squarci analitici emblematici<sup>1</sup>. Questo ciclo è durato un ventennio. Era iniziato, il volto politico di quel ciclo, agli inizi degli anni novanta del Novecento, quando i grandi investitori istituzionali, i grandi banchieri d'affari anglosassoni, le grandi democrazie occidentali europee imponevano in una Europa unita la moneta e una disciplina sociale impernata sul rigore dei conti pubblici. Tutti questi dominatori e costruttori dei mercati che si andavano globalizzando annunciarono l'inizio del totalitarismo liberistico. Si è trattato di un modo totalitaristico di affermare il mercato in democrazia. Non è un ossimoro, ma il disvelamento del volto poliarchico e non democratico dell'assetto capitalistico mondiale: pensiero unico, dominio unico del mercato in un assetto procedurale democratico, ma in un assetto condizionato continuamente dai poteri situazionali di fatto

che si sottraggono alla visibilità e governano le volizioni che s'incanalano nelle procedure (si leggano le pagine sulla scienza come dominio delle volizioni e delle procedure come reti di trasformazioni che non governano).

È stato questo modo d'imporre il mercato che ha posto le basi della decadenza in cui oggi siamo immersi. E questo perché la società, in questa morsa, non poteva più essere produttrice di senso e quindi di motivazione vitale: il significato si separava dalla funzione. Il mercato governava se stesso e quindi andava verso la rovina dei più deboli e la vittoria dei poliarchici dominatori. Il profitto diveniva una vertigine, diveniva l'illusione della capacità di dominare il rischio, diveniva un'arma di distruzione di massa; la cecità dinanzi alla povertà relativa che dilagava e non poteva essere esorcizzata dalla diminuzione della povertà assoluta diveniva un ostacolo per qualsivoglia trasformazione che impedisse il crollo che si avvicinava.

Il libro ha una lettura di questi eventi che è eloquente quanto drammatica, per la prosa asciutta, densa, a tratti beneficamente ostica. Una lettura finalmente non banale, non consueta, fuori dal coro. Giusta. Cambiare o cadere nell'abisso: ecco l'alternativa che si presentava dinanzi al mondo agli inizi del primo decennio del nuovo millennio. Ma non vi fu scampo. Non solo la tecnocrazia inferma delle *business schools* fallì. Fallì, e fallisce, anche la democrazia plebiscitaria che si avvia a divenire il meccanismo politico più pertinente all'emersione della società dei diritti, che è oggi consustanziale a un mercato dispiegato che non può non fondarsi sulle volizioni acquisitive di miliardi di consumatori. Quando la fiducia nel consumo ininterrotto crolla, la democrazia plebiscitaria rimane, e l'uguaglianza à la Tocqueville – e qui il libro ha pagine esaltanti per lo studioso – si disvela come un terribile strumento di omologazione se non viene sostenuta da uno stato di diritto forte quanto mai. Ma anche questo è stato distrutto dal mercato dilagante: rimane solo il diritto dei mercanti, che per governare la società è insufficiente.

### ***Il denaro e il lavoro***

Dopo alterne vicende, in tutto il mondo, nuove forze politiche si trovarono e si trovano a dover compiere l'opera di risanamento per impulso della *moral suasion* che veniva dai grandi dominatori dei mercati internazionali. Di qui la divaricazione delle due teste canine dello Stato: la rappresentanza si aggroviglia nella complessità riducibile solo consentendo la decisione in sé (l'utopia schimmittiana di

1) G. De Lucia Lumeno, *Nella grande immensità fa freddo*, Edicred, 2007.

Luhmann). E la decisione, quando si concreta, assorbe e dilava i tessuti della partecipazione. Di qui la chiara visione che l'aver posto al centro dell'organizzazione sociale il denaro, anziché il lavoro, ha avuto conseguenze devastanti. E questo per l'impossibilità del denaro di riclassificare ceti, ruoli, funzioni sociali, non essendo in grado di riaggregare il sociale e di dare a esso un significato di comunità riproducibile. Tutto ciò dinanzi al nomadismo che diviene l'essenza delle collocazioni sociali dominanti ha avuto il disastroso effetto in cui oggi siamo ancora immersi, in un mondo dove solo la fede ci può salvare.

La politica, all'inizio del ventennio disastroso, iniziava a tacere quando e laddove di essa v'era più bisogno. Eppure aveva per lungo tempo esercitato un potere dispiegato: ma era effimero, quel potere: riproduceva solo le classi politiche autoreferenziali (di qui, per me, l'efficacia che persiste dell'insegnamento auto poetico luhmaniano). Per questo ora parla solo il mercato. Iniziarono le privatizzazioni, in questo contesto caratterizzato dall'afasia politica e dalla bulimia discorsiva mercatistica. Questa bulimia doveva realizzarsi attraverso i mercati dei diritti di proprietà. Infatti le liberalizzazioni vennero iniziate con inaudite difficoltà, che aumentavano mano a mano che il potere dei mercati si estenuava, ma che erano sempre raccontate come salvifiche. Il potere della nuova democrazia cesaristica fece il resto: iniziò a costruirsi il mito della sovranità che ha la legittimità non negli interessi generali, ma in quelli particolari del collegio, della gente affamata di favori, della società economica non incivilita dalla credenza nella legalità.

La sovranità degli affari, degli scambi economici, iniziava, in tal modo, a fondarsi non più solo sui mercati, come avvenne all'inizio del ciclo prima descritto. Non si fondava più sullo sforzo diuturno di renderli meno imperfetti, quei mercati, quanto, invece, sul principio di decisione immediata e non vincolata dalla rappresentanza, salvo che nel momento dell'attribuzione del principio di legittimità che lo Stato non può non avere in sé con l'avvento delle società di massa. E questo incrocio via via iniziò a non legittimare più solo il mercato come meccanismo regolatore delle decisioni macro-economiche, sia sul fronte dell'imposta, sia su quello della spesa. Le recenti vicende governative mondiali, che scaturiscono dalla necessità di sostenere sia la società dei consumi, sia la società aggressiva e suicida dei diritti senza limiti, sia e soprattutto la circolazione finanziaria sotto il dominio incontrollato dei grandi banchieri di tutto il mondo, debbono essere interpretate in questa gene-

rale trasformazione. Essa non investe solo l'Europa e gli USA, ma il mondo, BRIC in testa, ASEAN a seguire. Tanto più dopo l'allargamento recente che distrugge alle fondamenta il rigore possibile e futuro dei mercati europei.

La Costituzione europea è l'emblema di questo ciclo di separazione della politica dall'economia alla cui fine oggi assistiamo. Certo, dopo gli scandali finanziari, che sono stati determinati fundamentalmente dalla carenza dei controlli interni alle imprese, una soluzione della crisi legittimata dal principio di rappresentanza tarda a realizzarsi a livello mondiale. L'effetto di questa paralisi è il discredito non tanto della classe politica, i cui clamori riempiono i giornali e le televisioni, quanto, paradossalmente, delle stesse autorità statuali, che si vedono attaccate e vilipesi senza che possano preannunciare decisioni rapide e rinnovatrici. Non a caso in tutto il mondo cresce il potere dei giu-



dici, potere ormai corporato che calpesta ogni giorno Montesquieu mentre l'invoca e si candida a governare o a offrirsi al maggiore offerente per consentire a coloro che vogliono decidere di farlo con una legittimazione giustizialistica, neo-barbarica, che esalta le plebi terracquee. La sovranità del mercato, in tal modo, perde, per effetto contro-circuitato dalla politica, ogni parvenza di legittimità. Ogni giorno essa si scredita e si corrompe.

### ***Le trasformazioni geopolitiche***

Tutto ciò s'inserisce nella trasformazione del sistema di pesi e di rilevanze della situazione geo-strategica mondiale, che si sta inverando a velocità impreviste. Pensiamo a ciò che è accaduto recentemente nel Sud Est Asiatico. Anche qui non si può non iniziare dalla storia. Nel pieno della guerra fredda e della guerra del Vietnam, che era iniziata nel 1964, si fondava a Bangkok l'ASEAN, ossia Alleanza tra i paesi dell'Asia Sud Orientale. Le nazioni firmatarie erano l'Indonesia, la Thailandia, Singapore, le Filippine e la Malaysia. Le finalità erano quelle di coordinare lo sviluppo economico, promuovere la pace e la stabilità militare della regione. Nel 1964, non si può non ricordarlo, un colpo di stato faceva crollare l'alleanza tra Sukarno, eroe della lotta d'indipendenza anti-olandese indonesiana, e i comunisti filo-cinesi, che erano l'architrave asiatico della politica filo comunista del fronte dei non-allineati (così come i comunisti sudanesi lo erano in una nazione strategica per tutta l'Africa Centrale e per il Corno d' Africa). Negli anni 1964-65 quei partiti comunisti e nazionalisti vennero distrutti, con centinaia di migliaia di morti, e la storia diede vita, anche attraverso simili processi, al fondamentalismo islamico come movimento collettivo di massa in funzione anti-occidentale. La storia camminava con gli stivali delle sette leghe. Via via, ai soci fondatori dell'ASEAN, che avevano adempiuto al ruolo di combattere l'avanzata comunista nell' area, si aggiunsero il Brunei (nel 1984), il Laos e Myanmar (entrambi nel 1997) e, più recentemente, terminate le guerre e gli orrori (si ricordino i khmer rossi) che sconvolsero quei paesi, il Viet Nam (nel 1995) e la Cambogia (nel 1999). Nel 2003 s'iniziò la riduzione delle tariffe doganali con l'incremento del libero scambio, al di là dei differenti regimi politici e sociali che caratterizzavano quelle nazioni. Ma il problema dell'ASEAN fu sempre quello del rapporto da intrattenersi con la Cina allorché essa abbandonò il verbo maoista e iniziò la sua ascesa economica. Nel 1996 fece scalpore l'adesione

della Cina come paese partner dell'Alleanza, adesione che seguiva la firma, nel 1993, a Pnhom Penh, di un accordo di cooperazione commerciale tra il Paese di Mezzo e l'ASEAN, accordo che iniziò a mutare radicalmente le relazioni internazionali nella regione.

Ma nessuno si attendeva che i rapporti si consolidassero così fortemente e rapidamente come è accaduto, sorprendendo la maggioranza degli osservatori. Il 29 dicembre 2009 il ministro cinese del commercio e il rappresentante economico della Thailandia in Cina annunciarono che dal 1 gennaio 2010 la Cina avrebbe fatto parte integrale dell'Alleanza. Viene così costituendosi un'area di libero commercio di 1,9 miliardi di persone in un plesso strategico essenziale per gli equilibri mondiali. La dipendenza del Sud Est Asiatico dagli Usa e dal Giappone sta lentamente scemando, anche se queste due nazioni rimangono i principali partner economici della regione. Il problema è che con la crisi economica la Cina ha visto esponenzialmente aumentare la crescita degli scambi rispetto ai due grandi protagonisti prima citati e a tutti gli altri paesi dell'Alleanza. L'accordo di libero scambio segna, infatti, una forte integrazione tra due immense macro regioni: una che si configura come una solo potenza statale; l'altra che si contrassegna, invece, come una miriade di Stati di diversa dimensione e con non convergenti orientamenti politici. E' facile perciò prevedere che in breve la Cina assumerà un ruolo predominante nell'aerea e ne condizionerà pesantemente i destini non solo economici. Anche questa volta la storia ha degli effetti non previsti, contro-intuitivi: un accordo nato per contenere e contrastare il comunismo finisce per essere oggi un veicolo di propagazione del comunismo medesimo, che ha tuttavia rivestito, dopo le entrate della Cina nel WTO nel 2001, i panni di un capitalismo monopolistico di stato sempre più potente e aggressivo grazie al decisionismo di matrice nazional-socialista che caratterizza il dispotismo asiatico di cui la Cina è l'incarnazione più pura. I fondatori dell'Alleanza negli anni sessanta del Novecento a tutto avevano pensato, ma non a questo. Da tutto ciò emerge come il principio della responsabilità personale diventi un punto fermo della nuova riconfigurazione degli interi assetti sociali. Non è il mercato che può riconfigurarli: è la persona e il suo comportamento determinato dalla sua autonomia morale. Quello che è certo è che il mercato senza morale distrugge la società: la comunità la ricostruisce e la fa crescere. Abbiamo la necessità, iniziando da questo assunto, di elaborare una risposta a queste domande.

*Crisi economica e responsabilità politica***La democrazia zoppa**>>>> **Gianfranco Sabattini**

L'articolo di Gian Paolo Bonani pubblicato nell'ultimo numero della rivista imputa la crisi dell'economia mondiale a un presunto cambiamento del "modello antropologico del fare economia" rispetto ad un modello originario non esplicitato, e forse mai esistito. Bonani sembra rinvenire la causa di tale cambiamento nel deficit di coscienza etica presente nell'azione di tutti gli operatori sia politici che imprenditoriali. Tutti, infatti, a causa del deficit etico, mancherebbero di guardare allo sviluppo futuro con la piena consapevolezza della dimensione strutturale della crisi. In realtà, l'attuale crisi dell'economia-mondo deriva dall'affermazione di un pensiero unico la cui essenza sta nell'aver ipostatizzato, con la teoria economica neoclassica, gli esiti analitici di una prospettiva metodologica individualistico-comportamentista, che ha consentito di costruire il modello antropologico del quale parla Bonani all'interno di un mercato ridotto a "scatola vuota", tale perché costruito fuori da ogni riferimento esperienziale.

A sostegno di questa conclusione sembra utile da un lato considerare l'analisi impietosa che qualche tempo fa ha compiuto della teoria economica ufficiale e dell'attività degli addetti ai lavori Bernard Maris, economista magrebino dell'Institut d'Etude Européenne di Parigi, nella sua *Lettera aperta ai guru dell'economia che ci prendono per imbecilli*. Per Maris, nella costruzione della teoria economica, "al principio fu Walras". Nel senso che è stato Léon Walras il primo economista a concettualizzare, a descrivere ed a spiegare il funzionamento del mercato, il quale, attraverso la "mano invisibile", sarebbe dovuto pervenire ad una sua posizione di equilibrio, esprimente una situazione ottimale per tutti i componenti il sistema sociale e di armonia generale nei rapporti interindividuali. Walras, tuttavia, non è mai riuscito a dimostrare che il mercato tendeva naturalmente ad un equilibrio; è stato Gérard Debreu, Premio Nobel per l'economia nel 1983, a dimostrare che il mercato, inteso come l'ha inteso Walras, aveva solo un senso teorico. In tal modo Debreu ha assiomaticizzato l'economia

di Walras solo per individuarne i limiti, dimostrando che la configurazione dell'equilibrio poteva esistere solo se fosse stata posta nei "giusti termini".

***La mano invisibile***

Da ciò è derivato, innanzitutto che la posizione di equilibrio del mercato non poteva intendersi nei termini in cui l'aveva intesa Walras, in quanto solo casualmente il mercato poteva pervenire naturalmente alla configurazione di equilibrio in presenza dei "giusti termini" indicati da Debreu. In secondo luogo che il mercato, guidato dalla mano invisibile, non era stabile e armonioso, in quanto l'esistenza di posizioni di equilibrio alternative lo rendevano instabile e conflittuale.

Sulla base di queste considerazioni Maris ha potuto affermare che la teoria economica non serve per scopi normativi, per cui quando gli economisti pretendono di esorcizzare il mercato liberandolo da probabili insidie non possono che fallire nel loro intento: giudizio più spietato a danno della teoria economica e dei "guru" dell'economia-mondo non poteva essere formulato. Tuttavia questa analisi critica della teoria economica può essere condivisa solo se con essa si intende sottolineare che l'assiomaticizzazione del mercato della teoria walrasiana, privilegiando il *momento del rigore analitico* rispetto al *momento della fondazione empirica*, ha determinato la scomparsa della dipendenza dei concetti logico-formali della teoria economica dalla storia, e l'estraniamento da essa di tutti quegli elementi storici che il loro progredire è valso a trasformare progressivamente in "dati". L'analisi critica infatti non può disconoscere l'utilità della teoria economica: se ciò accadesse si finirebbe col mancare di considerare l'importanza che sul piano normativo riveste il rapporto tra una teoria al suo massimo livello di astrazione e la realtà fattuale, della quale la teoria stessa è descrizione e spiegazione.

Tra una realtà fattuale ed il corpus delle proposizioni astratte della teoria che la descrive e la spiega deve essere sempre

fatta salva la correlazione diretta, mai data una volta per tutte e sempre mutevole, che tra i due termini deve sempre esistere: ovviamente la teoria formulata al suo massimo livello di astrazione descrive e spiega la realtà solo in corrispondenza di una sua rappresentazione ideale, “liberata e pulita” da tutti gli aspetti contingenti distorsivi e disfunzionali che la storizzano. Accade così che quando si intende realizzare un intervento normativo per eliminare dalla realtà storica gli aspetti distorsivi e disfunzionali, non è possibile prescindere dalla disponibilità di una sua rappresentazione astratta, in assenza della quale non si disporrebbe di un “quadro” di riferimento con cui valutare positivamente o negativamente gli esiti dell’intervento realizzato in funzione del maggiore o minore avvicinamento della realtà storica alla realtà ideale da esso originato.

### ***L’economia come falsa coscienza***

Senza la rappresentazione ideale della realtà la pretesa di operare interventi su di essa per “migliorarla” significa intervenire casualmente, in assenza di un qualche punto di riferimento verso il quale orientare gli esiti dell’intervento stesso. D’altra parte pretendere di operare interventi per portare la realtà storica a coincidere utopisticamente con la sua configurazione ideale significa intervenire su di essa senza considerare i suoi aspetti distorsivi e disfunzionali, sempre mutevoli, che vincolano la possibilità che gli interventi possano avere esiti positivi.

In conclusione la teoria economica tradizionale serve; è il suo uso opportunistico che, trasformando ogni possibile livello astratto della conoscenza in pura ideologia, la delegittima ed espone i suoi “sacerdoti” (gli economisti) al rischio di perdere ogni credibilità professionale.

I limiti del mercato inteso come ideologia sono aggravati dalla prospettiva metodologica individualistico-comportamentista all’interno della quale viene strutturato il comportamento razionale dell’*homo economicus*, cui è riconducibile l’origine del deficit di coscienza etica che non impedisce, attraverso l’adozione di regole assunte democraticamente, la formazione di “pesanti asimmetrie” disvelanti il volto poliarchico e non democratico che condiziona il funzionamento del mercato.

L’individualismo è uno dei principi ideali e politici (libertà, uguaglianza e fraternità) affermatasi con la grande rivoluzione del 1789 e posti a fondamento della democrazia intesa come metodo di governo delle comunità. L’individualismo attribuisce valore e responsabilità ai singoli soggetti; esso mutua la

sua legittimazione sociale dalla cultura dei diritti di ognuno, prescindendo dai diritti di tutti a godere delle medesime opportunità. La parificazione delle posizioni sociali dei singoli dovrebbe trovare un valido presidio nel metodo democratico di governo della comunità. Senonché accade che l’individualismo legittimato dalla cultura dei diritti, senza il bilanciamento di una corrispondente cultura dei doveri di ogni singolo nei confronti dei restanti componenti della comunità, porti alla creazione di posizioni di egemonia di alcuni nei confronti degli altri.

In questi casi com’è possibile deplorare l’individualismo se l’individualismo è il “sale” della democrazia? È la domanda che Nadia Urbinati, ad esempio, si pone nel suo ultimo libro<sup>1</sup>. In gran parte del mondo contemporaneo, afferma la Urbinati, l’individualismo è stato esercitato secondo forme possessive rese possibili da comunità prive di un nucleo centrale di valori etici in grado di comportare il rispetto per gli altri, l’uguaglianza di cittadinanza e la solidarietà come empatia tra gli esseri umani. Senza queste forze etiche la libertà individuale è esposta a due forme negative di percezione: i suoi condizionamenti sono avvertiti come normalità dalle maggioranze dei singoli, o peggio la sua fruizione è avvertita dalle stesse maggioranze come privilegio nel godimento di particolari diritti. Contro questi pericoli le comunità democratiche dovrebbero avvalersi di forme di “sorveglianza” da esercitare sui comportamenti delle maggioranze che pro-tempore esprimono il potere istituzionale. La sorveglianza, esprimendosi attraverso il dissenso, non si ridurrebbe solo a mera reazione al potere delle maggioranze, in quanto, riflettendosi su chi la esercita in termini di “auto-cultura”, dovrebbe rafforzare la cooperazione tra i componenti della comunità e consolidare “l’abito di una virtù politica che meglio si adatta ad una società di individui”. Tale rimedio contro l’individualismo possessivo appare però poco efficace. Esso infatti assume la natura di orpello a sostegno di una democrazia che istituzionalizza solo due dei tre principi affermati nel 1789: la libertà e l’uguaglianza, e non anche la fratellanza. La mancata istituzionalizzazione del principio di fratellanza dimostra che una democrazia che non istituzionalizza contemporaneamente i tre principi dell’89 è una democrazia “zoppa”, com’è la socialdemocrazia realizzata, a causa dell’eccesso di individualismo reso possibile dall’assenza di un’adeguata “protezione” della fratellanza, dello stesso tipo di quella riservata ai restanti principi.

1) N. URBINATI, *Liberi ed uguali. Contro l’ideologia individualista*, Laterza, 2011.



## ***La coscienza etica***

Per ovviare a questo inconveniente, come sostengono molti teorici della “giustizia sociale” come ad esempio J. Rawls, sarebbe necessario, nell’attesa che si realizzi un modello antropologico del fare economia affrancato dagli eccessi dell’individualismo esercitato all’interno di un mercato caratterizzato da una maggior coscienza etica, non l’esercizio della sorveglianza su basi etiche dei comportamenti delle maggioranze, ma una organizzazione istituzionale della democrazia e un’attività politica di tutti i componenti delle comunità fondate su una cultura dei doveri ben più complessa di quella che ora sul piano ideologico si è soliti dichiararsi disposti ad accettare. In altri termini attraverso un’organizzazione istituzionale che, sorretta da un’etica fondata sulla cultura dei

doveri, assicuri l’estensione della forza istituzionale posta a presidio della libertà e dell’uguaglianza anche al principio di fratellanza, o principio di comunità. In questo modo tutti i componenti della comunità, dovendo agire tenendo conto anche di quest’ultimo principio, valuterebbero negativamente l’esistenza delle situazioni di privilegio. Ciò perché nel caso in cui, come capita al presente, dovessero “essere chiamati” (attraverso la leva fiscale) a migliorare il più possibile la situazione di coloro che stanno peggio, sarebbero costretti a valutare positivamente le ineguaglianze solo quando dovessero evitare la formazione delle posizioni di privilegio: contribuendo in tal modo alla costruzione di un’organizzazione della comunità impegnata a consolidare nel tempo una vera e sostanziale democrazia repubblicana, affrancata da ogni possibile “zoppia”.

&gt;&gt;&gt;&gt; saggi e dibattiti

*Crisi economica e responsabilità politica*

# Miseria del liberismo

&gt;&gt;&gt;&gt; Augusto Sinagra

Il recente ed ultimo - in ordine di tempo - trattato sulla ristrutturazione e riorganizzazione dell'Unione europea (Trattato di Lisbona), come anche il documento della Commissione europea sulle strategie dell'Unione per il 2020, parlano in modo significativamente ripetitivo di "economia sociale di mercato". Quasi a voler esorcizzare un convitato di pietra. Si tratta del consueto e collaudato metodo di nascondere la realtà e la effettiva situazione dell'economia, delle scelte economiche, della condizione sociale dei lavoratori e delle pretese "nuove relazioni" in materia di rapporti di lavoro, attraverso mistificazioni terminologiche e vacue elucubrazioni verbali che, nella inconsistenza di contenuti e nella assenza di precise e concrete iniziative da adottare, si risolvono in parole in libertà, rivolte appunto a finalità palesemente mistificatorie; cioè, in un ulteriore inganno dei lavoratori.

L'espressione "economia sociale di mercato", pur nello sforzo di dare ad essa un qualche significato credibile o di scorgere in essa un autonomo e concreto profilo di differente scelta di sistema economico (che tenga conto di ineludibili istanze, bisogni e necessità sociali), è, poi, ad opinione di chi scrive, rappresentativa non tanto e non solo di una intrinseca contraddittorietà, quanto soprattutto di oggettiva difficoltà. Non si vuole (e non si deve) schematizzare: ma l'economia o è sociale o è di mercato. Nella dialettica (che è competizione e poi inevitabilmente lotta di classe) capitalismo-socialismo, il sistema economico o tiene in conto l'esigenza del profitto dell'impresa (e, nel sistema dell'Unione europea, gli interessi dei soli consumatori in omaggio alla nuova idolatria della libertà di concorrenza), o tiene in conto le ragioni e i diritti del lavoro e dei lavoratori.

La prima opzione è quella scelta dalla Unione europea, e a nulla serve (se non per ingannare) una improponibile qualificazione di "sociale" o "socialità" dell'economia di mercato quando questa sostanzialmente non si pone il problema dell'occupazione, e della occupazione giovanile soprattutto, che dovrebbe essere il futuro di ogni paese e della stessa Unione europea. Quando questa, cioè, nella logica spesso violenta

della "libera concorrenza", conduce alla mortificazione dei lavoratori e delle loro famiglie, riducendo - per la necessità di produrre al prezzo più concorrenziale e dunque più basso - il lavoro ad una semplice, mortificata e mortificante "voce di costo" da iscrivere al passivo dei bilanci dell'impresa, mentre viceversa il lavoro è in sé un valore che nobilita l'uomo ed esalta la società perché la rende più giusta e solidale.

Ridurre i "costi" dell'impresa significa inevitabilmente ridurre i livelli retributivi dei lavoratori (unico "costo" più facilmente riducibile!) cancellando poi cento anni di lotte e di conquiste sindacali. La Costituzione dell'Italia repubblicana prescrive, indipendentemente dalle "esigenze" del mercato e della concorrenza, una retribuzione (minima) che garantisca al lavoratore e alla sua famiglia una vita libera e dignitosa. La Costituzione dell'Italia repubblicana (rimasta, per evidenti ragioni, per questa parte, del tutto inattuata: si pensi anche a quel che prescrive a proposito della funzione sociale dell'impresa e della proprietà - privata, naturalmente - o a quel che prevede a proposito della partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa) riprende - ed è giusto riconoscerlo - anche le più forti ispirazioni e innovazioni della politica sociale ed economica degli anni venti e trenta. Invece nell'Unione europea, come si è accennato, le scelte "a monte" sono ben diverse. Sono le sole ragioni dello Stato liberale con il quale combaciano coerentemente le ragioni del liberismo economico. Conseguentemente, non possono essere differenti le scelte "liberali" della politica sociale ed economica di ogni suo Stato membro.

## *Le ragioni del lavoro*

La sola regola è la libera concorrenza, il "libero" mercato, e nulla importano le ragioni del lavoro e i diritti dei lavoratori. Non ci si può stupire, allora, di quella giurisprudenza della Corte comunitaria che in tema di retribuzione del lavoro ne fissa solo regole di "uguaglianza", coerenti e funzionali alla libera concorrenza, affinché non venga alterato, a beneficio di una o di un'altra impresa, il costo finale del prodotto: dunque,

retribuzione uguale per l'uomo e la donna; retribuzione uguale per la stessa quantità o qualità del lavoro; retribuzione uguale per uguali condizioni di lavoro. Mai però la Corte comunitaria si è pronunciata in tema di minimi retributivi idonei a garantire una vita dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia. E questo, peraltro, avrebbe potuto anche essere coerente con la logica della libera concorrenza e del "libero" mercato, ma potrebbe ridurre il profitto dell'impresa.

E' questa, dunque, la "socialità" della economia di mercato? Al contrario, è sotto gli occhi di tutti come il "libero" mercato, del tutto svincolato da ogni regola, provochi disoccupazione e sofferenza sociale. E' ben ragionevole che l'imprenditore che assume il "rischio d'impresa" consegua il giusto profitto, ma se si esalta soltanto la logica del massimo profitto, e gli interessi o le migliori opportunità dei soli consumatori (confidando, fallacemente peraltro, in un consumo illimitato e a livelli sempre più alti), mortificando le ragioni del lavoro e cancellando i diritti dei lavoratori, non ci si può e non ci si deve stupire (ipocritamente) di quanto dice e fa il primo Marchionne che compare sulla scena quando minaccia di "delocalizzare" l'attività produttiva e di denazionalizzare l'impresa se non vengono accettate le sue imposizioni e se non vengono accettate le sue nuove "relazioni industriali" finalizzate solo e soltanto al massimo profitto dell'impresa. Al contrario, egli pensa e agisce in modo del tutto coerente con la logica e con le "scelte" del "libero" mercato e della "libera" concorrenza, che in nome del massimo profitto rifiutano ogni istanza di socialità.

"Che fare", dunque, leninisticamente parlando? Il capitalismo (oggi nelle sue forme più violente e anonime, in quanto espressione dei centri occulti della finanza internazionale) e il comunismo sono funzionali l'uno all'altro; l'uno giustifica se stesso in presenza dell'altro, e viceversa; ognuno vive se esiste l'altro. Ma occorre ricercare vie e soluzioni diverse dalla logica ingannevole e soffocante dello Stato, di qualunque Stato, che elargisce senza limiti diritti civili e libertà politiche perché essi non costano nulla; che si autogiustifica nella sua pretesa neutralità (una specie di regolatore del traffico!) quasi che lo Stato fosse qualcosa di distante, di diverso o addirittura un "nemico" dei cittadini; quando, viceversa, esso non è rappresentante dei cittadini ma da questi è rappresentato. Lo Stato è il popolo; Stato e popolo sono un tutt'uno.

Occorre ricercare nuovi strumenti della rappresentanza democratica in senso effettivamente partecipativo (ai processi decisionali) e rappresentativo degli interessi e dei bisogni delle categorie produttive (dai lavoratori, ai datori di lavoro, alle libere professioni, ai consumatori, etc.). La democrazia rap-



presentativa, quando è del tutto svuotata da ogni forma di partecipazione effettiva, non rappresenta più niente, ancor più quando essa si organizza attraverso leggi elettorali che hanno l'unico merito di rivalutare l'Imperatore Caligola e il suo cavallo.

E' necessario dare priorità ai diritti sociali ed economici, dal momento che il lavoro è l'unico fattore della produzione: un capitale senza lavoro è solo un mucchio di denaro che non produce nulla, e una terra non coltivata col sudore del lavoro non produce. Occorre recuperare il senso del lavoro come valore perché ogni lavoro ha pari dignità e contribuisce in pari misura al bene della collettività; non vi sono lavori "umili" e lavori "importanti".

Occorre recuperare il senso e il sentimento della appartenenza e della solidarietà sociale, anche per fondare su queste basi l'unità della Nazione. E' poi necessario considerare che se si vuole dare veramente "corpo" e sentimento ai diritti civili e, soprattutto, ai diritti di libertà, non può esservi libertà dell'uomo se non è libero il popolo cui esso appartiene, di cui esso fa parte. Occorre, dunque, ricostruire la libertà della collettività e l'indipendenza nazionale (e la conseguente dignità nazionale e individuale). Infine l'impresa, che è strumento fondamentale della produzione economica e della promozione sociale, se tale vuole essere – come deve essere – non può esaurirsi nella sola impresa privata; deve essere anche impresa pubblica. Essa deve essere "ripensata" e ristrutturata non solo nel modo prima ricordato della partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili, ma dando maggiore spazio e possibilità di sviluppo a quelle forme di impresa maggiormente "socializzate": dalle imprese cooperative alle imprese ad azionariato popolare che possano vedere anche nei loro stessi lavoratori i proprietari dell'impresa stessa.

Walter Binni

# Un maestro liberalsocialista

>>>> Paolo Allegranza

Perché richiamare l'attenzione sul percorso politico di Walter Binni, uno dei maggiori storici della letteratura italiana del '900? La risposta ci rimanda a due ordini di problemi: uno connesso alla vicenda del liberalsocialismo, l'altro legato al percorso intellettuale di Binni nel decennio compreso tra la metà degli anni '30 e l'inizio dell'egemonia democristiana. Nel corso del '900 coloro che a sinistra si sono posti fuori dell'orizzonte onnicomprensivo del marxismo hanno scontato un deficit di consenso di cui l'infelice esito della vicenda azionista è solo l'esempio più eclatante. La condanna del "riformismo senza popolo", segnata dalla frammentazione, percepito per un verso come elitario, per un altro come espressione di una critica debole del capitalismo, è una chiave di lettura che, tuttavia, non regge nel caso del liberalsocialismo di Capitini (e Binni). Diversamente dall'interpretazione che ne dava Calogero per loro il liberalsocialismo non si riduceva alla sintesi fra libertà e giustizia sociale, ma insisteva sull'esigenza di un rinnovamento radicale della società italiana sul piano morale e dei rapporti sociali. Un'esperienza per molti versi di difficile inquadramento, ma certamente estranea a due tendenze storiche del socialismo italiano: il settarismo velleitario e la tentazione del compromesso opaco.

Ma chiariamo il riferimento al percorso intellettuale di Binni. Durante il fascismo gli intellettuali italiani, salvo un piccolo manipolo di oppositori, si divisero tra indifferenza nei riguardi del regime e adesione entusiastica, salvo pervenire, in quest'ultimo caso, alla provvidenziale "redenzione" comunista (Serri, 2009). Binni inizia l'attività antifascista nel periodo immediatamente successivo alla laurea, nel '36, quando – a 23 anni – comincia l'attività nei gruppi liberalsocialisti promossi da Capitini. Contemporaneamente, collabora alla rivista del Guf pisano *Il Campano* (L. Binni 2011, p. 13), con recensioni letterarie. Alcuni anni dopo troveremo la sua firma su *Primato* di Bottai. Vi scrive cinque recensioni di libri di critica letteraria e un articolo sull'opera di Gadda (nn. 12/'41 - 8, 10, 14, 22/'42 - 4/'43): pezzi nei quali espone l'idea di una critica letteraria fondata sullo studio della poetica come chiave per

comprendere il rapporto dell'opera con il suo tempo. Un metodo quanto mai lontano da un'estetica del disimpegno e dell'evasione. Nulla a che fare, quindi, né con la mancata assunzione di responsabilità, né tanto meno con l'adesione al regime, ma un percorso simile a quello di altri liberalsocialisti – Raghianti, Enriques Agnoletti, Codignola, Zevi – antifascisti prima e "fuori fase" poi, negli anni dell'Italia comunista e democristiana: biografie unite dall'impegno militante per un'"altra" sinistra a lungo perseguito e sempre mancato (Teodori 2008, p. 48).

## Oltre le sconfitte

Non si tratta, tuttavia, di una vicenda esauribile sotto la lente delle sconfitte e delle aspettative tradite. Né di una versione aggiornata dei filoni utopici ed umanitari del socialismo. Perché verranno gli anni '70 e tanti temi giudicati minori diverranno patrimonio dell'intera sinistra: le campagne sui diritti civili, l'obiezione di coscienza, la non violenza, una nuova idea di università e scuola pubblica, la laicità dello Stato, il rispetto della legalità. La vicenda di Walter Binni è parte integrante di questa storia.

Binni fu un intellettuale dedito non esclusivamente alla politica, cui dedicò un impegno costante, subordinandolo però lungo un sessantennio ad una intensa attività di ricerca di storico e teorico della letteratura. Una fonte da cui partire per ricostruire il Binni "politico" è il carteggio con Aldo Capitini. Scorrendo quelle pagine, comprendenti un arco di tempo compreso tra il 1931 e il 1968, emerge a tutto tondo il profilo intellettuale del letterato perugino. L'incontro con Capitini ha come sfondo la Normale di Pisa, cui Binni accede nel novembre '31. Negli anni successivi il rapporto si consolida. Dopo la laurea, diviso fra l'insegnamento nella scuola a Pavia, la Normale e l'incarico all'Università per stranieri di Perugia, si dedica all'impegno antifascista nell'ambito della rete liberalsocialista organizzata da Capitini. Inizia un impegno che incontrerà le sofferte vicende della sinistra non comunista. Una

scelta giovanile da tenere costantemente presente nell'analisi della vicenda letteraria e politica di Binni, quantomai connesse, e che spiega anche l'adesione al "comunismo libertario" della nuova sinistra negli anni '70 e la successiva adesione a Rifondazione nel '94 (L. Binni 2011, p. 77).

### **La gioia rabbiosa**

Ma è Perugia a svolgere un ruolo centrale nella biografia di Binni: la città da cui partì nel '46 per partecipare ai lavori della Costituente come deputato socialista ed in cui non farà più stabilmente ritorno, è allegoria di un paesaggio interiore ispirato alla gioia rabbiosa, all'impeto della volontà, all'impegno senza riserva, in nome di uno stile letterario (e di vita) nudo, anti-ornamentale, come scrisse nel 1981, (Binni 1981, p. 22). L'amore per Perugia assume, dopo l'esperienza antifascista, il significato di una possibile comunità d'elezione, alternativa all'Italia ormai conformata all'egemonia democristiana. Dal carteggio emerge il ritratto di un intellettuale che, contemporaneamente alla costruzione di una brillante carriera accademica e di un'intensa attività di ricerca (si pensi soltanto al volume leopardiano del '47 che contribuì ad aprire una nuova stagione di studi), manteneva un'attenzione costante alla vita pubblica. Uno sguardo accompagnato da un pessimismo mai rassegnato, né indulgente verso tentazioni intimiste, alla maniera dell'amato Alfieri, l'altro dei "suoi" autori, insieme a Foscolo e Leopardi.

Tra il '45 e il '46 Binni, insieme al gruppo dei giovani socialisti perugini, aveva costruito la sua candidatura alla Costituente per il PSIUP, cui si era iscritto nel 1943. Una candidatura di ispirazione liberalsocialista in competizione con quella di Alfredo Cotani, espressione di una vecchia guardia di partito legata all'influente massoneria perugina (Capitini - Binni 2007, p. 26). Della corrispondenza con Capitini del periodo della costituente colpiscono la severa disamina della degenerazione personalistica in atto nel PSIUP («tutto va per cricche e clientele in una maniera scandalosa che spinge all'anarchia e all'individualismo», Capitini - Binni 2007, p. 31), e la chiarezza dell'impegno per una ricomposizione della diaspora socialista in un soggetto unitario ispirato al riformismo. Con percorsi diversi – Capitini impegnato freneticamente come docente universitario, saggista, promotore dei COS (centri di orientamento sociale), Binni docente universitario a Genova – i due amici condividono lo scetticismo nei riguardi dello strumento - partito. Di qui l'insistenza di Capitini per una federazione di soggetti del socialismo riformista e la diffidenza di Bin-

ni nei riguardi del neonato PSLI, di cui individuò ben presto la deriva politicista (Capitini - Binni 2007, p. 32).

In seguito alla scissione saragattiana del '47, Binni scelse di impegnarsi per la nascita di un nuovo soggetto socialista aperto agli ex azionisti, ai delusi da sinistra del PSLI e al gruppo siloniano di "Europa socialista", in quel momento ancora interno al PSI, ma contrario alla scelta del "Fronte popolare". In una lettera ai compagni socialisti della primavera '48 spiega le ragioni del suo abbandono della politica attiva in favore degli studi letterari, argomentando la sua adesione all'Unione dei socialisti, fondata nel febbraio '48 dai riformisti del PSI che non avevano aderito alla scissione saragattiana. Segretario ne era Ivan Matteo Lombardo, tra i promotori figuravano Ignazio Silone, Tristano Codignola, Piero Calamandrei. Nella lettera ritorna il tema caro a Binni della politica come servizio e la volontà di continuare ad impegnarsi, come poi avverrà, per l'unificazione di tutte le forze socialiste. Di qui il rifiuto di presentarsi nella lista di Unità socialista (che ottenne il 7,07% e 33 seggi risultando la terza forza politica alla Camera dei deputati), cui aderì anche il PSLI, alle elezioni del 18 aprile '48. La lettera si conclude con un richiamo in cui è evidente la consonanza con Capitini per «una forza veramente socialista e progressiva, veramente pacifica, libera e rinnovatrice che si può servire soltanto con una lotta generosa e dura, ma senza gusto di violenza, di menzogna, di sopraffazione, o di tattica compromissoria» (Fondo Walter Binni, tracce e documenti). Sono parole che descrivono in modo chiaro il rifiuto di una parte dei riformisti tanto nei riguardi dell'appiattimento frontista scelto dal PSI nenniano, quanto dell'appiattimento centrista del partito di Saragat: è una posizione che Binni non abbandonerà più, fedele alla scelta liberalsocialista compiuta negli anni '30.

### **I socialisti senza tessera**

Dall'Unione dei socialisti scaturì la breve (dicembre '49 - maggio '51) esperienza del Partito socialista unitario, nato dalla confluenza fra la corrente di sinistra del PSLI e quella autonomista del PSI facente capo a Giuseppe Romita. Il partito confluì nel nuovo PSDI nel gennaio '52. Nel carteggio di questi anni la delusione per la politica assume i toni del rimpianto per l'intenso periodo della lotta antifascista, in confronto allo sconcertante panorama degli anni del centrismo. È un sentimento di disagio verso l'Italia del secondo dopoguerra comune a molti protagonisti dell'antifascismo laico e socialista, ed è la cifra della corrispondenza fra i due amici man mano che ci si

inoltra negli anni '50. Capitini con il suo instancabile attivismo (sono gli anni in cui si sviluppa l'attività dei COR impegnati sui temi della non violenza e del vegetarianesimo), si propone come un sicuro punto di riferimento al più giovane amico sempre più attestato sui toni della "protesta leopardiana". «Bisogna sentire il rapporto singolo con Dio, non la gara umanistico-mondana, foss' anche il famoso detto perugino! Il rapporto singolo con Dio diventa apertura agli altri, ma in ben altro senso», scriveva Capitini in una lettera del 14 novembre '55 (Capitini - Binni 2007, p. 73).

È su questo sfondo che si colloca il ritorno all'impegno politico diretto di Binni per il movimento dei "socialisti senza tessera" nell'estate del '56, mesi nei quali molte novità si stavano producendo sotto il cielo della politica italiana ed internazionale.

Nell'aprile dell'anno precedente i socialisti avevano appoggiato insieme al PCI, in nome dell'apertura a sinistra, la candidatura di Gronchi alla presidenza della Repubblica, la cui elezione fu un indubbio colpo alla strategia centrista perseguita dal-

la segreteria democristiana (Fanfani) sostenitrice di Merzagora. In giugno il turno amministrativo siciliano aveva segnato un buon risultato socialista (dal 7,5 al 9,7%), con il PCI in calo (dal 21,8 al 20,8%), ed il 6 luglio Antonio Segni aveva sostituito Mario Scelba alla guida del governo, insediando un governo meno ostile nei riguardi dei socialisti. Era l'effetto dell'ascesa di Gronchi al Quirinale e dell'indisponibilità della DC, nonostante gli sforzi di Fanfani, ad affrancarsi dal correntismo. Il 26 luglio la morte improvvisa di Rodolfo Morandi aveva consentito a Nenni di consolidare la sua segreteria e di sganciarsi progressivamente dai comunisti. In agosto si era svolto l'incontro di Pralognan tra Nenni e Saragat, foriero di una nuova stagione di collaborazione fra i due partiti. Dopo il XX congresso del PCUS (febbraio '56) in maggio si era tenuto un turno amministrativo che aveva segnato l'arretramento del PCI ed un buon risultato socialista e socialdemocratico; tra ottobre e novembre la rivolta di Budapest e la repressione sovietica (Galli 2007, pp. 315-319). In questa cornice l'appello dei "senza tessera" appare tutt'altro che velleitario. Ampiamente ripreso



dalla stampa, assumeva il significato di una spinta dal basso pro riunificazione volta a contrastare le resistenze di Saragat da destra e dei “carristi” da sinistra.

Alla vigilia del congresso socialista di Venezia (febbraio 1957) il gruppo promosse un manifesto a favore della riunificazione socialista firmato tra gli altri da Carlo Cassola, Ferruccio Parri, Tristano Codignola, Mario Luzi, Aurelio Roncaglia, Ernesto Rogers, Elio Vittorini, Bruno Zevi (Capitini-Binni 2007, p. 87). Qualcosa sembrava essersi messo in movimento: il congresso sancì lo sganciamento dal PCI e la condanna definitiva del totalitarismo sovietico; segnali importanti nel segno dell'unificazione vennero dalla confluenza nel PSI dell'Unione socialista indipendente (il movimento fondato nel '53 dai fuoriusciti comunisti Cucchi e Magnani) e di Unità popolare (il gruppo nato nel '53 su iniziativa di Codignola, Calamandrei e dei transfughi da sinistra del Pri guidati da Parri). In questa fase Binni si impegnò per portare nel PSI intellettuali di provenienza liberalsocialista, anche se, come confessa in una lettera a Capitini del febbraio '58, «quasi tutti recalcitrano. Né posso forzarli per poi dovermi pentire se le cose nel PSI andranno male per gli autonomisti». Nel maggio '58 molti di loro firmarono un manifesto per il voto socialista che fu steso in collaborazione da Binni e Capitini (Capitini - Binni 2007, p. 101).

La vicenda dei “senza tessera” va ascritta ad uno dei tanti sfortunati tentativi di mettere fine alla condanna alla frammentazione cui sembrava destinata la sinistra italiana non comunista: tentativo che doveva fare i conti per un verso con l'avversione delle oligarchie di partito (tanto nel PSI quanto nel PSDI), indisponibili per definizione alle contaminazioni; per un altro con l'arretratezza culturale politica del socialismo italiano, tenacemente legato a letture classiste della società. In queste condizioni la battaglia per un'evoluzione liberalsocialista del PSI aveva poche speranze: Binni vi rientrò nel '59 per uscirvi definitivamente nel 1968. In questi anni si intensifica l'impegno in favore della scuola pubblica (L. Binni 2011, p. 44).

## **La scuola pubblica**

L'interesse di Binni per la scuola pubblica risale agli anni della Costituente, quando fu protagonista della lunga battaglia parlamentare che portò all'approvazione degli articoli 33 e 34 della Costituzione. Nel discorso tenuto alla Costituente il 17 aprile 1947 chiariva come ai due principi costitutivi della scuola in un ordinamento democratico (la libertà d'insegnamento e la possibilità per tutti di entrare in ogni ordine e grado) andasse accompagnata la garanzia del rigore dell'esame di stato supe-



rando il sistema dei commissari esterni e la distinzione fra paggiamento e parificazione. Nel primo caso la scuola privata sarebbe stata costretta al rispetto delle medesime regole presenti nella scuola pubblica utilizzando solo docenti reclutati con un pubblico concorso; nel secondo, andava superato un lascito del fascismo (r.d. 653/1925, art. 51) che consentiva l'istituzione di scuole parificate senza sottoporle ai medesimi obblighi della pubblica. Non è un caso, argomenta Binni, che, soprattutto dopo la Carta della scuola voluta dal fascismo nel '39, siano sorte scuole parificate, nella stragrande maggioranza dei casi di origine cattolica. Di qui la necessità di riconoscere l'esistenza di una scuola privata con i medesimi diritti e doveri della pubblica ma, come previsto dall'art. 33, senza oneri per lo Stato.

Nel '47 aveva partecipato alla fondazione dell'ADSN (Associazione in difesa della scuola nazionale), nel '59, insieme a Capitini, fu tra i fondatori dell'ADESSPI (Associazione per la difesa e lo sviluppo della scuola pubblica italiana), destinata ad essere nel decennio successivo uno dei più efficaci strumenti

di intervento pubblico a sinistra sottratti all'egemonia comunista. Parteciparono alle iniziative dell'associazione, tra gli altri, Guido Calogero, Carlo Ludovico Ragghianti (che ne fu anche presidente), Arturo C. Jemolo, Giorgio Spini, Mario Alighiero Manacorda. Ne scaturì un imponente sforzo programmatico che si inserì in una intensa stagione di riforme: dall'istituzione dell'educazione civica (1958) alla nascita della scuola media unica (1962). L'ADESSPI, (Foppa Pedretti 2005, pp. 91 – 93), grazie in primo luogo all'inesauribile impegno di Capitini, elaborò proposte sull'autonomia scolastica, sull'istituzione di un liceo unitario con indirizzi opzionali che unisse classico, scientifico, magistrale e un analogo percorso tecnico e professionale, sull'aggiornamento dei docenti, sull'innovazione didattica. Si tratta di una vicenda oggi dimenticata ma che ha rappresentato una delle pagine migliori dell'impegno riformatore dei laici e dei socialisti.

## Il Sessantotto

Negli anni dell'insegnamento fiorentino ('58 – '63) Binni si distinse per l'attenzione, alla politica universitaria e al dialogo con gli studenti. Nella corrispondenza con Capitini il tema ritorna spesso sotto le vesti della critica nei riguardi del baronato e dell'intenso ricordo di Attilio Momigliano (1883 – 1952): studioso antiaccademico e non ortodosso sul piano del metodo critico (lontano sia dal filologismo, sia dall'adesione rigida all'estetica crociana), Momigliano aveva affascinato il giovane allievo negli anni pisani. Premesse che chiariscono la posizione assunta – insieme ad Eugenio Garin, Giacomo Devoto, Cesare Luporini – in occasione dell'agitazione studentesca fiorentina del gennaio '61. Gli studenti avevano occupato l'università solidarizzando con la protesta dei docenti incaricati: da qui era scaturita la dura reazione della maggior parte dei docenti dell'ateneo fiorentino per i quali «la competenza scientifica e tecnica non è sostenuta da un'adeguata consapevolezza dei propri doveri democraticamente educativi» (Fondo Walter Binni, tracce e documenti). Una denuncia nei confronti dell'élite accademica italiana, anche in questa occasione distintasi per «il conformismo e l'acquiescenza ai poteri ministeriali».

Dal '64 fino al pensionamento Binni fu ordinario di Letteratura italiana a Roma. Saranno anni intensi nei quali l'impegno per le sorti dell'università entrerà nel vivo dei cambiamenti prodottisi nella stagione di lotte sociali e studentesche del '68. L'evento culminante fu la mobilitazione antifascista dell'Università di Roma nell'aprile '66, nei giorni successivi all'assassinio di Paolo Rossi, lo studente socialista vittima di un'ag-

gressione fascista. Binni, impegnato insieme agli studenti nell'occupazione della facoltà, pronunciò nell'orazione funebre un durissimo atto d'accusa nei riguardi del rettore Ugo Papi per aver chiesto l'intervento della polizia e fatto sgomberare l'università (Fondo Walter Binni, tracce e documenti). Nei giorni successivi alle dimissioni di Papi si scatenò una furibonda campagna missina che chiedeva sanzioni contro l'oratore per istigazione all'odio politico. È il preludio ad una sempre più marcata vicinanza alle posizioni della nuova sinistra, confermata dall'uscita dal PSI nel '68, in polemica per la posizione assunta sulla guerra in Vietnam (L. Binni 2011, p. 69).

Negli anni seguenti Binni unì l'attenzione alla stagione dei movimenti ad una posizione sempre più critica riguardo alla situazione politica italiana. Ne è testimonianza un testo destinato a rimanere a lungo inedito, scritto nel dicembre '81 in occasione della morte di Ferruccio Parri. Vi tratteggia un ritratto di Parri come campione di una visione “diversa” della politica, esperta dei vizi della classe dirigente italiana ma salda nella sua essenziale “diversità”. Nella descrizione dell'estraneità di Parri ad «un paese per tanti aspetti e per tante parti disonesto ed ignobile» echeggia l'autoritratto del vecchio combattente per la libertà dei tempi dell'antifascismo perugino che ha sperimentato fino in fondo la distanza tra gli antichi ideali e la realtà della democrazia italiana (Fondo Walter Binni, tracce e documenti).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- L. BINNI, *Walter Binni. La disperata tensione*, Il Ponte editore, 2011. E' in preparazione un numero monografico de “Il Ponte” a lui interamente dedicato.
- W. BINNI, *La tramontana a Porta Sole*, Quaderni Regione Umbria, Serie studi storici, n. 4, 1984.
- A. CAPITINI – W. BINNI, *Lettere 1931 – 1968*, a cura di L. Binni e L. Giuliani, Carocci, Roma, 2007.
- G. DE LUNA, *Storia del Partito d'Azione*, Utet, Torino, 2006. Fondo Walter Binni, [www.fondowalterbinni.it](http://www.fondowalterbinni.it).
- C. FOPPA PEDRETTI, *Spirito profetico e educazione in Aldo Capitini*, Vita e pensiero, 2005.
- G. GALLI, *Storia del socialismo italiano*, Dalai editore, 2007.
- Ricordare Walter Binni*, con interventi di Giulio Ferroni, Enrico Ghidetti, Pietro Ingrao, Amedeo Quondam, e altri, Volumnia, 1998.
- M. SERRI, *I redenti. Gli intellettuali italiani che vissero due volte*, Corbaccio, 2009.
- M. TEODORI, *Storia dei laici nell'Italia clericale e comunista*, Marsilio, 2008.

*Pensioni***2050, Odissea nel tempo**>>>> **Alessandro Rizzi**

La proposta bipartisan presentata al Senato da Tiziano Treu (PD) ed alla Camera da Giuliano Cazzola (PDL), di cui *Mondoperaio* diede conto a febbraio dell'anno scorso, apre nuove speranze per le prospettive dei giovani sul fronte pensionistico. Da un lato il ddl prevede l'applicazione di un'aliquota unica di contribuzione, nella misura del 26% del reddito lordo da lavoro (per due terzi a carico del datore di lavoro e per un terzo a carico del prestatore), alla gestione di previdenza obbligatoria di appartenenza: verrebbe così meno la differenza tra l'aliquota del lavoro dipendente (circa 33%) e quella del lavoro a progetto, che al massimo raggiunge il 19%, e si disincentiverebbe il lavoro flessibile e precario, recuperando una certa stabilità contributiva a favore dei futuri pensionati; dall'altro lato la proposta prevede la creazione di un trattamento pensionistico obbligatorio articolato su due componenti: a) una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale, di importo pari all'attuale assegno sociale e rivalutabile secondo i medesimi parametri; b) una pensione calcolata secondo il vigente sistema contributivo, allo scopo di assicurare, in particolare ai soggetti con minore capacità reddituale e contributiva, trattamenti pensionistici obbligatori complessivi lordi non inferiori al 60 per cento della retribuzione di riferimento.

La proposta prevede inoltre interessanti agevolazioni per le lavoratrici madri, e cioè: valutazione doppia, ai fini della maturazione del requisito di anzianità contributiva, dei periodi di astensione dal lavoro per maternità e puerperio, fino a un massimo di due anni; riconoscimento, per ciascun periodo di sospensione lavorativa entro due anni dall'evento del parto, di una contribuzione figurativa di base per la durata massima di sei mesi per ciascun evento: un buon trampolino per rilanciare la tutela della maternità delle lavoratrici in un paese con saldo di natalità ormai negativo.

La proposta Treu-Cazzola si inserisce in un generale quadro di abbassamento del trattamento pensionistico pubblico, conseguenza del passaggio al sistema contributivo avvenuto con la riforma Dini del 1995. E' appena il caso di ricordare che in

tale sistema l'assegno mensile è calcolato sulla base dei contributi versati dal lavoratore nella sua vita lavorativa, e non sulle retribuzioni percepite durante la stessa, come avveniva nel sistema retributivo. La soluzione tipica per far fronte a questo abbassamento è individuata nelle forme di previdenza complementare (o integrativa), i fondi pensione. Per chi non abbia la possibilità di accumulare sufficientemente per fare un investimento sicuro e redditizio (leggasi un immobile da mettere a reddito) questa è una scelta quasi obbligata. Ma mentre è di regola conveniente nei periodi di crescita e stabilità dei mercati, questa forma previdenziale paga lo scotto di essere un'attività finanziaria a tutti gli effetti (corre cioè il rischio del mercato finanziario): ad esempio, uno tra i fondi migliori per rendimento sul medio periodo, Cometa Sicurezza, fondo negoziale per i lavoratori metalmeccanici (in questo senso fondo chiuso), il quale investe prevalentemente in obbligazioni – quindi maggiore sicurezza, ma minore redditività – ha avuto nel quinquennio 2006-2010 un rendimento del 3,03% e nel triennio 2008-2010 del 1,74%, a fronte di una rivalutazione del TFR nel quinquennio 2006-2010 del 2,57%.

Ben peggio sono andati i fondi "aperti", non di categoria: in questo caso il passaggio alla previdenza integrativa si è in genere rivelato, al momento, fonte di perdite. Comunque, dicevo, i fondi chiusi (o negoziali) sono tendenzialmente preferibili ai fondi aperti e nonostante la crisi sono riusciti a rimanere paragonabili ed a volte vantaggiosi rispetto alla rivalutazione del TFR, mentre lo stesso, come ricordavo, non si può dire dei fondi aperti. Nella valutazione complessiva si deve poi tenere conto di altri due fattori: 1) il ricorso ai fondi pensione è favorito da una fiscalità decisamente vantaggiosa, come la deducibilità Irpef per i versamenti al fondo stesso fino 5.164,57 €; 2) la scelta è attualmente, ed ingiustamente, irreversibile: una volta destinato il TFR ad un fondo pensione non si torna più indietro. E, forse, è proprio questa irreversibilità ad aver reso diffidenti tanti lavoratori italiani nei confronti della previdenza complementare.

La necessità di interventi, soprattutto per far fronte alle ne-



cessità dei giovani, e il bisogno di una previdenza complementare sono due facce della stessa medaglia. Il passaggio al sistema contributivo ha di certo segnato un anno zero nel modello pensionistico italiano. Da un lato ha posto fine ad una situazione che avrebbe portato senza ombra di dubbio al *default* del nostro sistema pensionistico, anche in virtù di prassi non propriamente corrette, come quelle che riconoscevano quasi d'ufficio avanzamenti in carriera negli ultimi anni lavorativi (pratica quasi abituale nel settore pubblico, in particolare quello delle Forze Armate, ma assolutamente non sconosciuta anche al settore privato) al solo scopo di riconoscere al lavoratore, una volta in pensione, un più elevato trattamento pensionistico. Dall'altro, però, ha drasticamente abbassato l'assegno mensile di coloro che andranno in pensione con questo sistema.

A peggiorare ulteriormente la situazione, negli ultimi tre lustri si è imposta la formula del lavoro flessibile, dinamico, transettoriale, indubbiamente non professionalizzante, propi-

nata come fosse la panacea rispetto alla scarsa crescita economica del paese. La somma di questi due fattori, sistema contributivo e precariato, porta come risultato il fatto che, allo stato attuale delle cose i giovani che dovrebbero (il condizionale è d'obbligo!) essere i pensionati del 2050 rischieranno in buona parte di ripiegare su una pensione pari a nemmeno la metà dell'ultima retribuzione, a fronte di una quota di circa il 77% per coloro che andavano in pensione ad inizio anni novanta (quindi con il regime retributivo). Questo per il semplice fatto che sono tantissimi, come noto, coloro che svolgono fino a dieci anni di lavoro precario, intermittente, scarsamente retribuito e a contribuzione ridotta (basti pensare ai contratti di apprendistato che permettono un sottoinquadramento fino a II livelli dei CCNL rispetto alla mansione svolta). Ciò porta ad una riduzione dei contributi versati la quale si traduce, nell'attuale sistema pensionistico, in una minore pensione. Da qui la necessità di un reddito integrativo, con i *caveat* di cui ho fatto cenno per quanto riguarda i fondi pensione.

*Libia*

# Il pretesto umanitario

&gt;&gt;&gt;&gt; Anna Lucia Valvo

Gli accadimenti che hanno contrassegnato e contrassegnano la crisi libica offrono utili spunti di riflessione sul principio del divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato e sul principio generale dell'intervento umanitario. Nella consapevolezza di apparire, come si usa dire, politicamente scorretti, va detto innanzi tutto che per un malinteso senso di pudicizia internazionale da tempo si è diffusa l'abitudine di non chiamare *guerra* ciò che *guerra* è: a tale evento si preferisce dare qualificazioni e denominazioni differenti, e ciò anche perché lo Stato o gli Stati che pongono in essere situazioni indubitabilmente qualificabili come di conflittualità armata, e cioè di *guerra*, preferiscono, per intuibili esigenze di opportunità politica, non apparire palesemente violatori dell'accordo internazionale istitutivo della Organizzazione delle Nazioni Unite, il cui Statuto, come è noto, preclude la possibilità del ricorso alla forza militare se non negli stretti e definiti limiti (di modi e di tempi) della legittima difesa individuale o collettiva, o quando ciò venga autorizzato con apposita risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

Così si preferisce parlare, con malcelata ipocrisia, di "intervento militare umanitario", di "forza di pace", di "necessità di protezione delle popolazioni civili", di "esportazione della democrazia", di "difesa dei diritti e delle libertà fondamentali della persona", di "operazioni di polizia internazionale"; o, diversamente, si parla di guerra ma di "guerra preventiva" secondo l'espressione ipocrita e aggressiva delle peggiori forme della politica imperialistica che attualmente caratterizza le relazioni internazionali. L'uso delle armi viene giustificato e consentito, anche nelle forme più massicce e distruttive, in nome di pretese superiori idealità, senza che ciò tuttavia venga chiamato con il vero nome di *guerra* quando questa, poi, si rivolge finalisticamente alla distruzione politica della sovranità e della indipendenza dello Stato cui l'uso della forza armata è rivolto.

E' evidente come le ragioni pretesamente giustificative dell'uso della forza militare, ben possono prestarsi ad essere assunte come pretesti per colpire la sovranità e l'indipendenza

politica ed economica di questo o di quell'altro Stato a seconda delle circostanze, delle politiche egemoniche, delle esigenze geopolitiche e geoeconomiche del momento. Nondimeno è del tutto evidente il carattere strumentale di quelle motivazioni asseritamente giustificative dell'uso della forza armata che nascondono, in realtà, una dichiarata intenzione di ingerenza negli affari interni dello Stato destinatario dell'azione militare allo scopo di tutelare gli interessi anche economici di quegli Stati che vi ricorrono, con la finalistica e non troppo mascherata intenzione di appropriarsi delle risorse energetiche degli Stati destinatari dell'intervento armato umanitario. Qui non è questione di negare l'esigenza, e talvolta la doverosità, dell'intervento militare individuale o collettivo quando reso necessario da evidenti ragioni umanitarie, ma si tratta di censurare la strumentalità delle asserite ragioni, e il carattere dunque pretestuoso e illecito dell'intervento militare stesso.

## *L'equilibrio tra i principi*

La questione invece consiste nella ricerca di un soddisfacente punto di equilibrio tra il principio generale di diritto internazionale che pone il divieto di ingerenza negli affari interni degli Stati e il principio generale dell'intervento umanitario quando realmente ne sussistano i presupposti, le ragioni e le effettive finalità. Si tratta, cioè, di considerare quale sia il punto di equilibrio dei due opposti principi: quello del divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato e il principio che in presenza di determinate situazioni è finalizzato alla cura di interessi ritenuti coesistenziali all'esistenza stessa della Comunità internazionale degli Stati, e consente forme di intervento negli affari interni degli Stati, fino a forme di intervento realizzate anche attraverso l'uso della forza militare. Il problema, dunque, non è solo quello di individuare il fondamento di legittimità dell'intervento, quanto anche quello di verificarne i presupposti, i limiti, le modalità e, infine, le finalità dell'intervento.

Già la vicenda dell'intervento armato collettivo condotto contro la Federazione serbo-montenegrina da parte degli Stati



membri della Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico per asserite gravissime e massicce violazioni di diritti e libertà essenziali in danno della etnia albanese nella regione serba del Kosovo, presentata in termini di vero e proprio preordinato genocidio, ma poi, ad azione militare conclusa, ampiamente ridimensionata fino al punto di far dubitare della stessa sussistenza dei presupposti giustificativi dell'intervento armato, richiama l'attenzione su come l'intervento armato possa agire in realtà quale pretesto e dunque strumento di eversione di principi, e di sottesi interessi generali, non meno irrinunciabili, quali quello della indipendenza e della integrità territoriale dello Stato; di ogni Stato.

Si è detto che due sono i principi fondamentali in contrapposizione: il divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato e la tutela di interessi superiori che trascendono lo Stato stesso. Nella contrapposizione dialettica di tali principi gioca indubbiamente, come variazione del punto di equilibrio, il problema della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona. Nella necessaria considerazione dei mutamenti intervenuti nel modo di sentire della coscienza giuridica collettiva della generalità degli Stati, può pure convenirsi sul rilievo che la difesa di fondamentali ed essenziali diritti degli individui e delle collettività, pregiudicati da violazioni rilevanti, massicce e continuative, indichi un valore preminente rispetto a quello espresso dal principio che pone un divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato. Tuttavia tale non è il caso della Libia.

Anzi. L'ultimo "banco di prova" del profondo disequilibrio nei rapporti tra i due principi (non tanto contrapposti quanto forse più correttamente complementari) del divieto di ingerenza negli affari interni dello Stato e dell'intervento umanitario individuale o collettivo (e per questa seconda ipotesi

eventualmente condotto sotto l'egida della Organizzazione militare del Trattato dell'Atlantico del Nord, ormai divenuta una specie di braccio armato di una nuova *Santa Alleanza* degli Stati occidentali arroccati nella difesa dei propri egoistici interessi), è rappresentato dalla grave crisi politico-militare in atto nella *Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista*, dove una situazione palese di guerra, e cioè di uso generalizzato della forza militare finalizzato alla distruzione del sistema politico ed economico di quello Stato e dunque alla distruzione della sua sovranità e della sua indipendenza politica, viene qualificato come "intervento umanitario" rivolto alla protezione della popolazione civile.

In questo senso, infatti, vengono motivate le due *Risoluzioni* del 26 febbraio 2011, n. 10187, e del 17 marzo 2011, n. 10200, del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, e l'argomento di cui si avvalgono gli "umanitaristi" e i pacifisti strabici e immemori è che il Colonnello Muammar Gheddafi è un dittatore, anzi un tiranno, al potere da 42 anni, che deve andar via. Ebbene, questi "volenterosi" hanno impiegato 42 anni per scoprire che il Colonnello Gheddafi è un dittatore che ha conculcato le libertà civili dei cittadini libici, dimenticandosi che per 42 anni hanno intrattenuto floridi rapporti commerciali con la Libia ed hanno largamente fornito ogni genere di materiale bellico all'uomo forte di Tripoli. La verità è che quel che viene chiamato *intervento umanitario* in Libia altro non è che una deliberata e preordinata azione di guerra nei confronti dello Stato libico in violazione di ogni principio di non ingerenza negli affari interni dello Stato, di salvaguardia della sua sovranità, di conservazione della sua integrità territoriale e della sua indipendenza politica ed economica sotto il profilo del diritto fondamentale e inconculcabile di ogni Stato a disporre e a godere esclusivamente e autonomamente delle proprie risorse naturali. Quel che può conclusivamente osservarsi è che il caso attuale della Libia è certamente rappresentativo di una situazione di guerra aperta, con una precisazione tuttavia: non si tratta di una guerra-sanzione, né si tratta di una guerra-rivoluzione. Si tratta semplicemente e tragicamente di una ulteriore guerra di aggressione (come molte altre ve ne sono state nei recenti anni trascorsi, e sempre ad opera degli stessi soggetti) che in alcun modo può trovare collocazione, giustificazione e legittimazione né politica né giuridica: guerra di aggressione ancor più esecrabile perché scatenata non per ragioni ideali (democrazia, Stato di diritto, diritti e libertà fondamentali della persona) o ideologiche, ma per palesi volontà di rapina, di impossessamento delle risorse naturali dello Stato vittima della altrui preordinata aggressione armata.

>>>> dossier/dalla secessione alla confusione

# Federalismo all'italiana: dalla secessione alla confusione



*Il 15 aprile, insieme con la Critica sociale, la Fondazione Socialismo e la Fondazione Di Vagno, la nostra rivista ha organizzato un seminario sui decreti attuativi del “federalismo fiscale”. Ne diamo ora conto ai lettori, nella consapevolezza che il tema non ha perso di attualità, ed anzi meriterebbe qualche riflessione in più anche da parte delle forze politico-parlamentari che, dalla maggioranza e dall'opposizione, hanno dato il via libera a questa riforma.*

# Il federalismo diseguale

>>>> **Cesare Pinelli**

La relazione introduttiva ha affrontato la questione del rapporto tra unità ed autonomie così come si è andato dispiegando in centocinquanta anni di storia nazionale. Il mio compito è di illustrare il pezzo più recente, che comincia con l'approvazione della Costituzione repubblicana, e di affrontarlo inoltre solo per l'aspetto dell'autonomia finanziaria delle Regioni. Già messa in termini di "autonomia finanziaria delle Regioni", la questione si presenta in modo molto differente da come viene trattata in sede politica e mediatica grazie all'uso dilagante del termine "federalismo fiscale". Giustamente il nostro titolo è *Federalismo all'italiana*, perché la Repubblica non è uno Stato federale né si avvia ad esserlo, anche se la convenzione linguistica che si è formata nel dibattito mediatico e politico presuppone che parlare di Regioni sia qualcosa di deprimente a fronte del *glamour* che da venti anni a questa parte ha da noi la parola "federalismo": quando si va sui testi normativi, e si lavora sull'attuazione della Costituzione e delle leggi, ci si trova davanti ad enti chiamati Regioni, non Stati membri di una Federazione.

Mi direte: sei il solito giurista pedante, che differenza c'è? Non voglio farla lunga elencando le differenze fra Stato federale e regionale. Mi limito a ricordare che storicamente gran parte degli Stati federali nascono dall'aggregazione di Stati un tempo sovrani che si riuniscono attorno ad un *foedus* e credono, poi, nell'unità raggiunta, peraltro mantenendo agli Stati membri poteri che negli Stati regionali le Regioni non hanno, dalla giustizia all'ordine pubblico. Il processo inverso, di Stati centrali che diventano federali, non si è verificato molto frequentemente. Per restare all'Europa del dopo 1989, non si è verificato in Cecoslovacchia, dalla quale sono usciti pacificamente due Stati sovrani, né in Jugoslavia, da cui ne sono usciti sei dopo guerre sanguinosissime (salvo Slovenia e Montenegro). Il caso del Belgio, che da accentrato si è trasformato in regionale e poi in federale, non è il più felice. Il paese sta attraversando proprio per questo un periodo difficilissimo, e finora la separazione tra fiamminghi e valloni è scongiurata soltanto grazie a un re che ha una sua distinta legittimazione sim-

bolica, e al fatto che il Belgio sta in mezzo all'Unione Europea da tutti i punti di vista, a cominciare dalla sede della capitale a Bruxelles.

L'Italia e la Spagna, altro esempio di Stato regionale, si ritrovano in Costituzione la definizione di Repubblica (o di Patria) "una e indivisibile", termine ripreso dalla Francia, che invece è ancora uno Stato accentrato. Ma questo elemento comune non cancella le differenze. In Francia "indivisibilità" significa che il potere legislativo è indivisibile, sta a Parigi e non possono esservi altri enti titolari di potere legislativo, secondo una lunghissima tradizione che risale a Bodin e passa per Rousseau. Da noi e in Spagna, "indivisibilità" vuol dire solo divieto di secessione. Se una o più Regioni dovessero secedere, incontrerebbero, dal punto di vista costituzionale, il limite dell'indivisibilità. Se ne avessero la forza, lo farebbero lo stesso. Ma le Costituzioni non sono tali perché riescono sempre a imprigionare i fatti. Sono tali perché ci danno tutti gli strumenti, nei limiti della legalità costituzionale, per scongiurare un esito di rottura (dell'unità in questo caso); e perché nello stesso tempo ci indicano appunto il limite di quello che è possibile secondo la stessa Costituzione, e quindi di sapere quando (in questo caso) non c'è più Repubblica, che in proposito coincide con Costituzione.

## ***Federalismo e regionalismo***

In positivo, "indivisibilità" si concilia con il compito della Repubblica di riconoscere e promuovere le autonomie locali. Della Repubblica, attenzione, non dello Stato. Infatti l'art. 114 Cost., nella versione vigente dal 2001, afferma che la Repubblica "è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", a differenza del testo del 1948 ("La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni") dove Repubblica stava per territorio: una Repubblica "costituita" da tutti gli enti territoriali, Stato compreso, equivale a un ordinamento generale di cui lo Stato è una parte. Questo non vuol dire, come spesso si dice, parità tra gli enti ter-

ritoriali. Tanto che subito dopo l'art. 114 parla solo degli enti locali territoriali come di "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni", senza più nominare lo Stato: che non può essere autonomo da se stesso. Che tutti gli enti territoriali siano parti di un ordinamento chiamato Repubblica è cosa diversa dall'affermare che siano dotati dei medesimi poteri.

Passo al "federalismo fiscale", non senza segnalare un paradosso. Di cosa parla Bossi quando tiene in ostaggio il governo e l'intero paese su questo punto? Parla semplicemente dei decreti attuativi di una legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione (l.n. 42 del 2009), nel testo approvato con legge costituzionale n. 3 del 2001, il tanto bistrattato "nuovo Titolo V" del quale ricorre quest'anno il decennale insieme al 150° anniversario dell'unità d'Italia. Non meraviglia che nessuno abbia pensato di celebrare la prima ricorrenza. Bersagliato di critiche da ogni parte, il nuovo Titolo V ha avuto in sorte non solo di venir osteggiato da coloro che non lo approvarono (ma che avevano ampiamente partecipato alla sua stesura), ma anche di venire immediatamente disconosciuto dai padri fondatori per ragioni piuttosto misere. Quindi la più importante riforma della Costituzione approvata dopo il 1948, perché tale è la riforma di un intero titolo della Costituzione quale che sia il giudizio che se ne voglia dare, è rimasta figlia di nessuno, ossia priva di sostegno politico. Poi, però, si scopre che "il federalismo fiscale" altro non è che lo stadio ultimo del processo legislativo di attuazione di un articolo di quella stessa riforma. Come e perché si è arrivati alla nuova formulazione dell'art. 119? Il vecchio testo riconosceva l'autonomia finanziaria delle Regioni parlando di "entrate proprie e quote di tributi erariali", nell'ambito del "coordinamento" stabilito con legge dello Stato. "Entrate proprie", in particolare, può astrattamente significare sia autonomia delle Regioni di indicare con legge tali entrate, sia, in senso molto più modesto, che sia la legge dello Stato a individuare i tributi propri delle Regioni. La seconda interpretazione ha subito prevalso. Ma non è questa la ragione per cui di autonomia finanziaria le Regioni ne hanno sempre vista ben poca. A parte il fatto che fin dalla legge del 1970 le entrate proprie delle Regioni a Statuto ordinario erano poca cosa, e che le quote dei tributi erariali avevano un peso appena maggiore, ci si accorse che alcune delle funzioni che erano state o stavano per esser trasferite alle Regioni coincidevano con servizi pubblici che erano stati o stavano per essere oggetto di attuazione costituzionale. Mi riferisco soprattutto alla "assistenza sanitaria e ospedaliera" del vecchio testo e alla quasi coeva istituzione del servizio sanitario nazionale (l.n. 833 del 1978).



A guardare con occhiali ormai da storici a vicende di più di 30 anni fa, possiamo dire che fu una specie di valanga, visto che nei bilanci regionali la sanità copriva e copre una quota che viaggia intorno al 90%. Era l'attuazione (o una certa lettura dell'attuazione) del diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Costituzione a richiedere un Servizio sanitario nazionale nel quale i livelli essenziali delle prestazioni, di cui già parlava la legge prima che la nozione fosse costituzionalizzata nel nuovo Titolo V, fossero garantiti a tutti i cittadini in condizioni di eguaglianza. Quindi c'era un problema costituzionale di rispetto dell'eguaglianza del diritto alla salute che andava in corto circuito con l'autonomia finanziaria regionale. La finanza regionale diventava infatti così essenzialmente una finanza di trasferimento, con tanti saluti all'autonomia. Può darsi, anche se è facile dirlo a posteriori, che i Costituenti non abbiano guardato abbastanza alla potenziale tensione tra una parte e l'altra della Costituzione, tra la formazione di uno Stato del benessere, che assicura certi diritti sociali su basi di eguaglianza, e le Regioni. Ma si poteva trovare una soluzione più rispettosa delle autonomie di quella che prevalse, se non

fosse intervenuta subito, già nel 1978, una seconda, decisiva circostanza: anno per anno, il finanziamento della spesa sanitaria era basato sul criterio della spesa storica, e quindi sulla necessità di risanare debito già contratto, senza alcun rapporto con l'esigenza di assicurare in condizioni di eguaglianza i livelli delle prestazioni ai cittadini: perché il debito può essere altissimo nel Lazio, bassissimo in Lombardia, e così via. Ed era lo Stato che distribuiva questi finanziamenti annualmente, con ovvie sperequazioni tra cittadini, ma anche tra Regioni, il che spiega non poco dell'ascesa della Lega.

## ***Il diritto al benessere***

Nonostante cambiamenti significativi con l'istituzione negli anni '90 dei fondi sanitari regionali (riforma Amato), il grosso della questione rimase irrisolto, e se lo ritrovò davanti il Parlamento in sede di stesura del nuovo testo dell'art. 119.

Anzitutto il nuovo testo riferisce al loro territorio le quote di tributi erariali di spettanza delle autonomie locali (di tutte, non solo delle Regioni), il che crea di per sé un differenziale fortissimo fra tali enti. Successivamente la Costituzione istituisce un fondo perequativo per correggere queste disparità, senza però arrivare al 100%, a meno di rendere inutile il riferimento delle quote di tributi erariali. Successivamente ancora precisa che le risorse derivanti dalle quote di tributi erariali, dai tributi propri, e per gli enti che hanno registrato un differenziale negativo dalle quote del fondo perequativo, "consentono" a tali enti "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Infine l'art. 119 prevede risorse aggiuntive e interventi speciali da parte dello Stato a favore di determinati enti, quando in essi continuino fra l'altro a mancare le risorse necessarie al soddisfacimento di diritti fondamentali dei cittadini. Che cosa esce fuori dal quadro? La finanza di trasferimento, di fatto vietata, come la Corte costituzionale ha avvertito subito. L'imperativo categorico dei riformatori era: "mai più finanza derivata". Ne sono derivati alcuni dei problemi di attuazione di questo testo. Il punto centrale, anche in termini politici, è infatti come assicurare la perequazione in un sistema nel quale lo Stato non dispone più dello strumento discrezionale del trasferimento.

Qui vengono i primi dolori. Le Regioni a statuto speciale hanno sempre avuto un sistema di finanziamento basato proprio sulla attribuzione di quote di tributi erariali riscosse sul territorio, oltre a entrate e risorse di vario tipo destinate a ciascuna, che le ha molto differenziate in termini quantitativi dalle Regioni a statuto ordinario. Il sistema è rimasto separato da

quello delle Regioni a statuto ordinario in tutti i disegni di legge di attuazione dell'art. 119, da Visco a Tremonti fino alla l.n. 42 del 2009. Se escludiamo la ridicola clausola della perequazione a posteriori rimessa alla buona volontà regionale, arriviamo alla conclusione che la legge esclude le Regioni a Statuto speciale dagli obblighi di perequazione, cosa che la Corte Costituzionale con una recente sentenza ha giustificato richiamandosi agli Statuti speciali. La giustificazione ha un indiscutibile fondamento nel fatto che gli Statuti speciali sono approvati con legge costituzionale e rivestono quindi lo stesso rango dell'art. 119 della Costituzione. Ma il fatto è che la perequazione, oltre a riferirsi agli enti, si riferisce ai cittadini: anzi, in tanto si riferisce ai primi in quanto è indirizzata ai secondi, dal momento che per Costituzione sono determinati con legge nazionale, ma sono erogati dalle amministrazioni locali, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che vanno assicurati a tutti i cittadini della Repubblica in condizioni di eguaglianza prescindendo dalle differenze territoriali: e l'eguaglianza è principio supremo dell'ordinamento costituzionale, in quanto tale non subordinabile agli Statuti speciali. Se così è, l'esclusione delle Regioni a statuto speciale dalla perequazione vanifica il principio supremo di eguaglianza. Purtroppo questa obiezione non ha più alcuna possibilità di essere accolta non solo in sede politica – il che si capisce benissimo – ma neanche – e a dire il vero si capisce meno – in sede giuridica. Insomma dobbiamo dirci la verità: la possibilità di una seria perequazione è già alle nostre spalle.

Poi ci sono tutti i problemi, giuridici, politici e di assetto finanziario che pone l'attuazione della legge del 2009. Certo è che i tempi lunghi e l'estrema delicatezza nell'attuare l'art. 119 riflettono anzitutto l'autentica difficoltà di tenere insieme le tante compatibilità che occorre rispettare. Casomai il problema scabroso è quali di esse vengono ad assumere priorità politica sulle altre. Due fra tutte, direi: da una parte il debito e i vincoli europei, dall'altra il fatto che "il federalismo fiscale" è la bandiera del partito che ha la *golden rule* della coalizione di governo. Di questo, con l'occhio sempre attento ai tempi, sta discutendo, forse anche fra sé e sé, il ministro dell'Economia, con una gestione tanto sapiente sul piano mediatico quanto opaca sul piano delle scelte politico-amministrative. L'ultima preoccupazione, per la verità non solo per lui, è render note ai cittadini italiani le conseguenze che lo sbandierato "federalismo fiscale" potrà avere sui servizi e sulle prestazioni pubbliche cui hanno diritto. L'opposto di quel che dovrebbe accadere in una democrazia decente.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# Federalismo all'italiana

>>>> **Marcello Fedele**

Intervenendo davanti alle Camere riunite in occasione dei festeggiamenti per i 150 anni dell'unità d'Italia il Capo dello Stato ha ricordato come la "svolta" federalista sia stata sinora condivisa dalla quasi totalità delle forze parlamentari. Perché tanto unanimità tra i partiti, ieri con il voto favorevole dato dall'IDV alla legge 42/09, oggi con l'astensione negoziata del PD in tutti i passaggi chiave del processo di attuazione? La spiegazione si trova probabilmente nella nostra storia istituzionale che, a partire dal secondo dopoguerra, ha sempre visto nel decentramento e nell'autonomia una modalità per riformare in senso democratico la struttura statale centralista, prima grazie al regionalismo negli anni '70, e poi, a partire dalla fine degli anni '90, anche in nome di quella maggiore efficienza che generalmente viene associata ai processi di federalismo. Purtroppo gran parte di queste aspettative sono andate deluse, e oggi stiamo perciò promuovendo un federalismo incapace di risolvere quegli stessi problemi che ieri ci auguravamo di superare attraverso il regionalismo: inefficienza amministrativa, mancanza di responsabilità politica nel controllo della spesa pubblica, e naturalmente continua tensione tra centro e periferia. Abituati a lamentarci di Roma e delle sue burocrazie, da più di un decennio ci siamo perciò affidati alle virtù del Titolo V, convinti di potere in tal modo realizzare quel rinnovamento istituzionale che in passato non eravamo mai riusciti ad avere. E' difficile tuttavia sostenere che le fratture storiche su cui è nato il paese abbiano fatto dei passi indietro, e che oggi le istituzioni siano più unite di quanto lo fossero un tempo, vista la tensione tra policentrismo e statalismo che è oggi presente anche all'interno del federalismo fiscale: infatti, poiché il principio di territorialità proprio del federalismo fiscale minaccia il potere statale, così come l'autonomia di spesa rafforza il potere degli enti locali, per reazione prende corpo una tendenza all'accen-

tramento. Probabilmente siamo giunti a questi esiti anche grazie a una nuova dislocazione dei rapporti tra centro e periferia, perché ogni "filiera" di intervento raccoglie istituzioni e organismi diversi, rendendo sempre più faticoso il processo di forma-

zione delle politiche pubbliche. Basterebbe ricordare la lunga serie di competenze "concorrenti" tra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione), per rendersi conto di quanto il Titolo V non solo "divida", ma anche "unisca" tra loro i diversi poteri istituzionali in un intreccio difficilmente governabile perché basato su ampie aree di sovrapposizione burocratica. Ogni volta che una decisione legislativa entra nella fase di applicazione da una parte si trova perciò lo Stato, e dall'altra le miriadi di poteri locali che risultano coinvolti nel processo.

## *La confusione dei poteri*

All'interno del Titolo V esistono del resto due diversi poteri di regolazione che si intrecciano tra loro: quelli con cui si può legittimamente avviare una decisione legislativa, e quelli legati soltanto alla attuazione amministrativa. Regioni e Stato sono titolari di poteri del primo tipo, che nella Costituzione si articolano per "materie". I Comuni sono invece titolari esclusivi delle "funzioni amministrative", purché possano assicurare l'esercizio unitario, questa volta in considerazione delle attività che devono essere svolte e non delle materie su cui si interviene. Cosa resta a questo punto del binomio Stato-Regioni sul quale si fondano gran parte dei federalismi storici? Resta molto poco, anche perché, nel passaggio al "trinomio" Stato-Regioni-Enti locali, questi ultimi debbono di volta in volta riferirsi al primo, alle seconde o anche ad entrambi, a seconda che le competenze siano divise o concorrenti. Un sistema del genere è però destinato a non funzionare, perché, sebbene il Comune sia sempre lo stesso, sono almeno due i regolatori che si alternano continuamente tra loro, quando addirittura non si sovrappongono. Per cui si supplisce con decisioni di natura politica ai deficit presenti nell'assetto istituzionale, stabilendo attraverso una scorciatoia legislativa le virtù repubblicane della "autonomia" e della "responsabilizzazione". Ma in Europa a questo risultato si è giunti attraverso un processo di riordinamento dei poteri territoriali che nel nostro paese in realtà non c'è mai stato.

Un'indiretta conferma di questa diagnosi la si ricava dalla discussione che si va sviluppando sulle disfunzionalità presenti nel processo di attuazione della L. 42/09. L'approvazione quasi unitaria dei decreti previsti dalla legge è stata generalmente negoziata in maniera confusa, determinando una prevalenza di scelte occasionali su decisioni di lungo periodo. Anche Luca Antonini, Presidente della Commissione Paritetica per l'Attuazione del Federalismo, è molto chiaro su questo tema. L'esenzione dall'Ici della prima abitazione ha ad esempio introdotto delle forti distorsioni a livello locale. I comuni turistici ricchi di seconde case hanno gettiti notevolmente superiori alla media, salvo poi dover "ricentrifugare" le differenze attraverso un sistema di perequazioni profondamente statalista. Su tutto aleggia infine lo spettro di un aumento della pressione fiscale complessiva. Il "colbertismo" di Tremonti ha imposto una rigida applicazione del patto di stabilità, insieme a severe sforbiciate delle entrate. Un'impostazione del genere sta però dando vita ad una prevedibile reazione degli enti locali, legata alla necessità di battere cassa. Il processo è già partito nel Veneto e in altre aree del Nord, dove numerose province hanno deciso un aumento della addizionale relativa alla Rc auto. Così come diversi comuni capoluogo, da Venezia a Brescia o da Vercelli a Cremona, hanno già previsto un rialzo della addizionale Irpef. Sono coinvolti circa 10 milioni di italiani, ai quali non sarà facile spiegare su cosa le forze politiche hanno trovato l'accordo in Parlamento, considerato il circuito vizioso che si sta innestando: per assicurare gli equilibri di bilancio lo Stato impone vincoli finanziari che gli enti locali appena possono cercano di aggirare.

Dove c'è lo statalismo anche il clientelismo mette radici. La Lega lo ha capito tanto bene da utilizzare questa sinergia anche per l'approvazione del federalismo fiscale. In cambio del voto favorevole di alcuni parlamentari meridionali al testo in discussione, nello stesso è stata prevista un'ennesima "area metropolitana". Che dire poi delle nuove Province di recente istituite anche al Nord? Evidentemente una Provincia non si nega a nessuno, e tanto meno alla Lega che con forza continua a prenderne le difese, visto che questa poi si tira dietro la sede della Prefettura, quella della Guardia di Finanza, dell'Agenzia delle Entrate e degli altri uffici periferici che dalla sua esistenza derivano. In nome degli interessi il clientelismo lega così tra loro istituzioni e territori che altrimenti potrebbero essere più autonomi, confermando le ragioni per le quali questo paese, pur non essendo mai stato unito, non potrà in ogni caso dividersi, se non in presenza di straordinarie condizioni politiche.



Naturalmente è vero che oggi non è più facile come un tempo individuare un modello storico di federalismo a cui richiamarsi, perché a partire dal secondo dopoguerra le esperienze in tal senso ispirate hanno avuto sviluppi tra loro molto diversi. Ma che tipo di federalismo è quello a cui rinvia il Titolo V, uniforme come sempre nella distribuzione dei poteri, e dove l'unica leva di effettivo governo continua a essere quella finanziaria regolata a livello centrale? Non è qualcosa di comparabile al rigido federalismo duale dell'esperienza belga. Non è nemmeno un federalismo cooperativo come il modello tedesco, anche per il diverso ruolo svolto dai comuni, che in Germania fanno capo ai Lander e non allo Stato. Forse possiamo considerarlo come un "falso federalismo", nato per devoluzione da un precedente sistema unitario, e dunque con una prevalenza dell'asse partitico su quello territoriale. Continuando su questa strada, difficilmente riusciremo tuttavia a superare l'alternativa tra policentrismo e statalismo che oggi ci governa e che è così lontana dai canoni prevalenti nel federalismo europeo.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# L'articolo quinto

>>>> **Giovanni Crema**

Sono dell'avviso che l'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione potrebbe svilupparsi compiutamente se contestualmente al processo di attuazione del federalismo fiscale, avviato dalla legge 42 del 2009, si procedesse con altrettanta coerenza all'attuazione degli artt. 114, 117 e 118 della nostra Carta fondamentale, garantendo la necessaria autonomia tra i due provvedimenti. Cosa che cercammo di fare nella passata legislatura, e fallì sia per il precoce scioglimento delle Camere, sia anche per le contraddizioni che emersero nella stessa maggioranza di centrosinistra nella formazione dei provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale e della riforma dei poteri e delle funzioni (che volemmo chiamare Codice delle Autonomie). Il disegno di legge di individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni e la Carta delle Autonomie rappresenterebbero un elemento essenziale per dare attuazione alla riforma ed avviare il federalismo fiscale. Ancorché i provvedimenti di attuazione della legge-delega prevedano un regime transitorio entro cui realizzare il federalismo fiscale, infatti, è necessario mettere in parallelo la definizione delle funzioni e le modalità per il loro finanziamento, cosa che oggi è lontanissimo dall'essere. E' fuori dubbio che la tipologia, la dimensione, il contenuto concreto delle funzioni da attribuire agli enti locali caratterizzano l'effettiva sfera di autonomia istituzionale dei medesimi. E' altrettanto evidente che la possibilità di esercitare dette funzioni attraverso l'adeguata dotazione di risorse finanziarie rappresenta l'altro aspetto dell'autonomia, che è appunto l'autonomia finanziaria. Ciò premesso, l'art. 119 della Costituzione assicura la piena coerenza del rapporto funzioni-finanza. Esso infatti stabilisce con chiarezza, oltre al principio dell'autonomia finanziaria di entrate e di spesa, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni applicano tributi ed entrate propri, dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, e ricevono una quota di un fondo perequativo qualora si trovino in territori con minore capacità fiscale per abitante. Queste tre tipologie di entrate devono consentire agli enti suddetti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Dal dettato costituzionale appare pertanto evidente che l'individuazione delle funzioni da attribuire agli enti locali s'impone

come un'operazione indispensabile, di carattere preliminare, per determinare l'ammontare delle risorse finanziarie complessive di cui i medesimi enti devono poter disporre.

La strada tracciata dalla Costituzione per il federalismo nel nostro paese, indica che i livelli essenziali delle prestazioni devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Ma i "livelli essenziali" devono ancora essere concretamente definiti, e la manovra economica 2011-2012 ha come effetto sia tagli diretti ai Comuni, sia tagli indiretti alle risorse provenienti dalle Regioni, con evidenti ripercussioni sulla capacità dei Comuni di salvaguardare un "sistema minimo" di servizi, a fronte invece, di un bisogno crescente. Ci si è mossi infatti in un quadro sovrastante di controllo della spesa e di riduzione dei costi della Pubblica amministrazione, in parte di ridotta efficacia, e comunque con scelte fortemente lesive di alcune peculiari competenze regionali e locali, che non vanno considerate come una variabile dipendente dalle scelte del governo, ma come interfaccia paritaria ed affidabile con cui pattuire misure e scelte di finanza pubblica che devono essere adottate con spirito di responsabilità e nell'interesse della Repubblica nel suo insieme.

## *Le carenze dei decreti*

In questo contesto i decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale presentano, a mio giudizio, molte carenze. Essi rinviano a successivi studi ed elaborazioni che li sottraggono sostanzialmente ad ogni controllo politico e parlamentare, e quindi possono essere pieni di incognite. In sostanza non vorremmo che su questo terreno si alimentasse una profonda tensione tra le Regioni del Nord con le Regioni del Sud; oppure, al contrario, che non cambi nulla, perché si allarga il numero delle Regioni prese a riferimento per i cosiddetti costi standard, fino al punto che il parametro medio standard si avvicina a quello della media nazionale: con il risultato che al Nord, o nelle Regioni dove i servizi sono già di alta qualità, si dovranno inasprire gli interventi fiscali per mantenerli, e laddove sono molto più bassi, praticamente a vita media umana non si raggiungeranno mai.

L'impressione generale è che la riforma vada avanti per compartimenti stagni, senza un quadro di insieme che faccia da collante: quel quadro d'insieme che invece la relazione Tremonti sul federalismo fiscale del 30 giugno dello scorso anno avrebbe dovuto fornire. Come è noto il federalismo municipale prende la sua origine dalla legge-delega in materia di riforma del federalismo fiscale e si basa su alcuni principi fondamentali: autonomia finanziaria di entrata e di spesa, risorse autonome, e tributi ed entrate proprie. Un federalismo municipale che si basi sui principi fondamentali di riconoscere maggiore autonomia e di chiedere maggiore responsabilità agli enti locali (e quindi agli amministratori) diventa un'arma per combattere gli sprechi e l'evasione fiscale. Ma è assolutamente necessario che venga anche rispettato il principio cosiddetto del "pago, vedo e voto". E' fondamentale, cioè, che ci sia un rapporto diretto fra le imposte che il cittadino paga nel territorio e le spese che in quel territorio vengono sostenute, perché questo incentiva il senso civico e la lotta all'evasione, invece di ricorrere alla tassazione prevalente ai non residenti, come avviene in parte con il decreto sul federalismo municipale con la cosiddetta tassa di soggiorno e sulla seconda casa: perché si colpisce chi poi, praticamente, non ha nessun controllo, e non può essere parte attiva nelle scelte, nel condizionamento, della politica.

Purtroppo ritengo proprio che il federalismo fiscale rimanga una chimera o rischi addirittura di trasformarsi in incubo, stando ai numeri contenuti nel decreto sul federalismo comunale. Il ridisegno della fiscalità municipale delineato dal governo parte compromesso da una secca riduzione delle risorse attribuite ai Comuni e poggia su basi finanziarie assolutamente precarie. Questi sono problemi seri che avrebbero reso necessaria una profonda revisione del decreto, a partire dalla previsione di clausole di salvaguardia più efficaci per i primi anni di avvio del nuovo ordinamento. In sostanza il meccanismo delineato dalla riforma, non ha nulla a che vedere con un vero federalismo fiscale, dove il cittadino vede e paga per i servizi che riceve. Per questo, accanto all'imposizione immobiliare, i cui cespiti dovrebbero però essere completamente gestiti dai Comuni, andrebbe invece introdotta una vera e propria tassa sui servizi generali ed indivisibili non tariffabili erogati dai Comuni, andrebbero potenziati gli strumenti di autonomia finanziaria e impositiva, andrebbero previsti adeguati fondi di perequazione.

Il nuovo fisco municipale bocciato dalla Commissione bicamerale, e nonostante ciò approvato in Parlamento con la forzatura del voto di fiducia, è distante anni luce dall'attuazione di quei principi di autonomia finanziaria e impositiva che dovrebbero costituire le caratteristiche irrinunciabili di un siste-

ma di federalismo fiscale. Non sono quantificate le risorse da conferire al sistema degli enti locali, e non è colto il legame chiaro e indissolubile tra conferimento delle risorse, finanziamento delle funzioni del governo locale e introduzione del criterio dei fabbisogni standard. In particolare esso si risolve in un mero trasferimento del gettito della attuale fiscalità immobiliare dal centro alla periferia: una partita di giro con caratteri di rigidità e di scarsa manovrabilità dei tributi devoluti. Alla base imponibile che dovrebbe costituire la fonte del prelievo fiscale è sottratta quella maggiormente caratteristica del territorio, cioè l'ICI sulla prima casa, che esigenze di spicciolo consenso elettorale hanno demagogicamente sottratto alla disponibilità dei Comuni. Il fondo sperimentale di riequilibrio, consegnato alla gestione del ministero dell'Economia, rinvia ad un successivo decreto le modalità di alimentazione del fondo, i criteri di riparto e le quote di gettito dei tributi devoluti. Il fondo perequativo vero e proprio, di cruciale importanza data la sperequazione territoriale delle basi imponibili ora devolute, resta del tutto indeterminato. E' del tutto assente ogni riferimento al principio del beneficio e quindi della corrispondenza tra imposizione locale e servizi generali e indivisibili erogati a cittadini e imprese. La stessa Imposta Municipale presenta caratteristiche di mero accorpamento di un'imposizione la cui aliquota viene definita sostanzialmente a livello centrale con scarsi poteri di autonomia da parte dei Comuni. I meccanismi deresponsabilizzanti, ancora una volta perpetuati, combinati con la previsione di sole addizionali locali, rischiano di innescare effetti perversi di innalzamento della pressione fiscale locale, e di dilatazione della spesa pubblica.

### ***Le conseguenze dei tagli***

Contrariamente agli impegni assunti nero su bianco dal governo, nello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale vengono consolidati i tagli ai trasferimenti erariali decisi con la scorsa manovra estiva, e viene così confermato il rischio di un ammanco di risorse legato all'introduzione della cedolare secca sugli affitti (che nulla ha a che fare con una riforma federalista della finanza comunale), il cui gettito verrebbe in parte attribuito dal 2011 ai Comuni. Ciò rischia (e qui abbiamo l'Ufficio Studi della Camera che ci soccorre e che ha portato i dati e gli elementi quantitativi che mettono letteralmente in crisi tutte le previsioni dell'esecutivo) di aprire una vera e propria voragine nei bilanci comunali, se si considerano le diverse valutazioni sulla consistente perdita di gettito che la sua introduzione comporterebbe (da 1,4 fino ad 1,8 miliardi di euro), risorse



che andrebbero recuperate con una virtuale emersione dell'evasione fiscale: se al possibile ammanco di risorse legato alla cedolare secca sommiamo il taglio certo dei trasferimenti, pari ad 1,5 miliardi di euro nel 2011, ed a 2,5 miliardi dal 2012, il quadro che emerge è, per gli enti locali, molto preoccupante.

Sarò molto breve sulla fiscalità regionale, in quanto lo schema di decreto non è rivoluzionario: conferma il menù di tributi oggi disponibile alle Regioni (IRAP, addizionale IRPEF, compartecipazione IVA) e riconosce oggettivamente degli spazi aggiuntivi maggiori di manovrabilità: ma nello stesso tempo, benché in modo abbastanza vago, costringe la finanza regionale sotto la cappa di quello che, secondo Tremonti, rimane l'obiettivo fondamentale del governo: "Non aumentare la pressione fiscale generale". Più in dettaglio, l'IRAP è pienamente confermata almeno "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi", a conferma che questa imposta, pur non essendo condivisa dall'attuale governo, non è facilmente rimpiazzabile; viene ampliato il margine di manovrabilità dell'aliquota da parte della Regio-

ne, ma soltanto verso il basso, fino al limite del totale azzerramento dell'imposta.

Si prevede la cancellazione a partire dal 2013 di tutti i trasferimenti correnti che le Regioni attualmente erogano a favore dei propri Comuni. Anche questi trasferimenti verranno puntualmente "fiscalizzati", in specifico mediante una compartecipazione dei Comuni all'addizionale regionale dell'IRPEF (di fatto una compartecipazione su un'altra compartecipazione). E se, come previsto, il fondo perequativo delle Regioni verrà attivato nel 2013 e quello dei Comuni addirittura nel 2014, mi chiedo che cosa succederà da qui a quella data. I trasferimenti statali alle Regioni sono soppressi dal 2012, e come detto sostituiti dall'addizionale IRPEF all'aliquota base: cosa succederà di questi gettiti? Saranno attribuiti alla Regione fonte dei redditi senza alcuna forma di (pseudo) perequazione? Mentre si va disegnando questo scenario, che a me pare indeterminato sui contenuti e i numeri del federalismo fiscale, si ignorano le sorti delle autonomie e lo stato di gravissima sofferenza che vi-

vono. Si tratta caso per caso, e quello che a me ha colpito in maniera veramente disgustosa è che si sono elargiti premi politicamente mirati, quanto immeritati, ad enti locali “amici”, ignorando enti locali invece virtuosi, che magari hanno residui superiori alle entrate correnti e non possono spenderli per pagare le imprese e i fornitori, innescando tutto un circuito vizioso che porta poi a decine e decine di aziende fallite che invece non meriterebbero assolutamente di scomparire dal mercato. E questo è molto grave anche perché è un indebolimento del sistema periferico della nostra Repubblica che mina la credibilità stessa delle istituzioni locali e quindi dello Stato.

Ma il vero problema è la ulteriore assenza della riforma in senso territoriale della seconda Camera, fondamentale per il riassetto complessivo di cui il nostro paese ha bisogno. Non basta infatti aver proceduto ad un trasferimento di competenze legislative (riforma del Titolo V), al tentativo di trasferire quelle amministrative (Carta delle Autonomie, ancora in discussione), e all'avvio del federalismo fiscale (con una buona legge-delega 42 del 2009 e i primi decreti attuativi). Senza una seconda Camera federale, all'interno della quale trovare una sintesi fra le istanze locali e quelle nazionali attraverso una ricomposizione

degli interessi e degli eventuali conflitti fra i diversi livelli interessati (pensate cosa sarebbe la Germania se non ci fosse il Bundesrat), nella migliore delle ipotesi si rischia di procedere con un neo-centralismo di fatto che violenta ed umilia qualsiasi velleità da parte delle Autonomie locali e delle Regioni.

Se la struttura ordinamentale è così debole, quello che rischiamo di vedere attuato, è un federalismo fiscale dei forti, in barba all'equilibrio fra diversi livelli istituzionali: un federalismo fiscale in cui vedremmo applicato non il Titolo V, ma quell'articolo V per cui chi ha in mano i soldi ha vinto. Quindi siamo ad un passaggio decisivo per il sistema delle autonomie. E a questo punto, per il bene del nostro paese, è responsabile chiedersi se continuare su questa strada e se il gioco vale la candela.

Io mi auguro sinceramente – da autonomista, da riformista, da uomo che ha partecipato ad uno sforzo riformatore su questa materia – che si ritrovi la rotta giusta di un riformismo istituzionale equilibrato, razionale e coerente, che abbia anche il coraggio di una correzione razionale della riforma costituzionale sulle competenze concorrenti, che sono troppe, incoerenti, ed alcune improprie e che sono causa di mille conflitti e di mille difficoltà.



>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# Cronaca di una riforma troppo annunciata

>>>> **Giuseppe Vitaletti**

I temi sul tappeto sono tantissimi. La prima circostanza notevole è che nel dibattito italiano sul federalismo la questione fiscale gioca un rilievo assoluto. E' stato detto, non ricordo bene da chi, che nel caso italiano "il federalismo è o fiscale, o non è", ed in effetti anche questa mattina è emerso che si tratta di una affermazione appropriata. In questo convegno mi è stato assegnato il compito di entrare nel merito specifico della questione, e lo faccio iniziando da una battuta. Di solito metto lo schema dei miei interventi ai convegni tutto in un foglio di dimensione A4. Questa volta non ce l'ho proprio fatta, ho dovuto raddoppiare, passando ad un foglio di dimensioni A3. E mi limiterò a trattare la materia in termini generali, perché, se entrassi nei dettagli, dovremmo stare qui per due o tre giorni. Parto con alcune premesse. La prima è la notazione che fortunatamente i relatori che mi hanno preceduto hanno già toccato in parte alcuni dei punti che intendevo trattare, spianandomi la strada. Preciso inoltre che la mia materia di specializzazione non è il Diritto tributario, ma la Scienza delle finanze, una disciplina che si centra sul rapporto tra fisco ed economia, lasciando sullo sfondo gli aspetti giuridici e gli aspetti applicativi. Secondo una distinzione che è stata elaborata dagli studiosi migliori della mia disciplina, applicandola soprattutto ai temi fiscali, ci sarebbero quattro profili di analisi dei contenuti oggetto di studio: 1) c'è il mondo fiscale ideale, che guarda ai grandi principi di fondo e agli effetti dei tributi in modelli teorico-generalisti; 2) c'è il mondo fiscale legale, che guarda chiaramente alle leggi e agli aspetti procedurali della loro applicazione; 3) c'è il mondo fiscale reale, che è molto diverso sia da quello ideale, sia da quello legale, guardando al fisco per come effettivamente funziona e interagisce con l'economia; 4) c'è infine il mondo fiscale percepito, che è ancora tutto un altro mondo, attinente alle "sensazioni" effettive degli attori in gioco nella partita tributaria, ed anche, per così dire, a quelle degli spettatori della partita medesima.

Avendo lavorato per tutta la vita tra Accademia ed Istituzioni, ho realizzato che questa distinzione coglie molto nel segno, e vale non solo per il fisco, ma anche per molte altre aree di funzionamento dell'economia e della società. I politici, di solito, lavorano molto sul mondo percepito, e molto anche sul mondo reale; un po' di meno, diciamo così, sul mondo ideale e sul mondo legale. Per inciso: Giulio Tremonti, che menziono soprattutto perché mi ha dato circa otto anni fa l'incarico di "sovrintendere" all'attuazione del federalismo fiscale in Italia, ha come obiettivo (penso di conoscerlo bene) quello di riuscire a lavorare a buoni livelli su tutti questi quattro aspetti, tentando di ravvicinarli. Se ci riuscirà passerà alla storia come un grande politico. Però è una sfida molto difficile, anche perché, come le galassie, la tendenza dei quattro mondi è oggi di allontanarsi l'uno dall'altro.

## *Il fisco reale*

Io, più modestamente, quando mi è stato dato nel 2003 l'incarico di mettere a fuoco le possibili modalità attuative del nuovo art. 119 della Costituzione riformata nel 2001, quale Presidente di una Commissione poi denominata ACOFF (Alta Commissione per il Federalismo Fiscale), volevo più semplicemente lavorare in via principale sul lato del mondo fiscale reale, cioè elaborare una configurazione attuativa della Costituzione che fosse ben gestibile. Però non volevo ispirarmi solo al pragmatismo tipico socialista, per così dire, ma cercare anche di corroborarlo con principi ben fondati, evitando dunque di trascurare il mondo fiscale ideale. Volevo provare a dare, la dico grossa, un fondamento scientifico al riformismo in questo campo. In generale il riformismo in Italia è stato principalmente (esclusivamente?) coltivato dai socialisti, ma è stato contrassegnato da modi di procedere molto pragmatici. Questo va sempre bene, ma sui fondamenti scientifici, forse, bisogna lavo-

rare (non dico cominciare a lavorare, però continuare a lavorare) con maggiore attenzione, perché poi, gli altri, i non socialisti della sinistra, chiamiamoli così, in materia sono molto spregiudicati. Da quelle parti si è prima provato a fondare scientificamente il comunismo, affermando in seguito che la teoria era giusta ma era stata sbagliata l'attuazione. Poi dal comunismo scientifico si è passati al liberismo-mercato (sempre scientifico, per carità!), facendo anche le alleanze conseguenti, ma anche stavolta c'è qualcosa che non va. Attenti, questo è il problema: capisco che quando la scienza viene trattata in questo modo trova valida giustificazione la voglia di essere solo pragmatisti; però io continuo a ritenere, einaudicamente, che la conoscenza anche teorica sia fondamentale per l'agire nel campo economico-sociale.

Basta con le premesse, passo a raccontarvi come è andato questo mio tentativo, entrando nel merito dell'intervento di oggi. Come ha detto Cesare Pinelli, nel federalismo fiscale i fondamentali sono chiari. Ci sono le spese, le entrate e i trasferimenti. Spese ed entrate ci sono anche a livello centrale, pur svolgendosi su coordinate diverse rispetto ai livelli decentrati di governo. I trasferimenti ci sono solo a livello locale, e questa partita è chiaramente decisiva, come è pure emerso dagli interventi che mi hanno preceduto.

Come qualcuno questa mattina ha già detto, nel campo delle spese la grossa novità emersa nella Legge 42 del 2009 e nei relativi decreti attuativi (ovvero nei passaggi normativi fondamentali che danno un volto concreto al nuovo art. 119 della Costituzione), novità ormai diventata un punto di riferimento comune negli interventi dei commentatori, è *il ricorso alla spesa standard anziché alla spesa storica nel determinare il fabbisogno da finanziare degli enti decentrati*. Io non sto ad elaborare molto in materia, salvo considerare tre aspetti, che, diversamente dal passaggio dalla spesa storica alla spesa standard, nelle analisi in corso restano molto in ombra. Il primo aspetto è che dopo l'introduzione dell'Ici, dell'imposta sulle assicurazioni e dell'Irap nel corso degli anni novanta del secolo scorso, imposte che hanno segnato una forte crescita dell'autonomia tributaria rispettivamente a livello comunale, provinciale e regionale, si provò da parte del centrosinistra, prima ancora della legge costituzionale del 2001, a chiudere la partita del federalismo fiscale tramite il D.lgs. 56 del 2000. Questo provvedimento, infatti, oltre a rafforzare l'autonomia tributaria degli enti territoriali, *affronta il tema decisivo dei trasferimenti tra lo Stato e i medesimi*. Non approfondisco gli aspetti tecnici (alcuni ne tratterò in seguito, quando parlerò dei trasferimenti), però faccio una no-

tazione. Non c'è alcun dubbio che in tale decreto "di chiusura" viene messa molta carne al fuoco, *ma non c'è alcun riferimento ai costi standard o alla spesa standard, che dunque restano strumenti totalmente al di fuori da quell'approccio al federalismo fiscale*. Questo è un primo punto su cui riflettere, sul quale tornerò più avanti.

### ***I costi standard***

Il secondo aspetto è che ora tutti parlano di costi standard introdotti dal federalismo fiscale, come se fosse un concetto tipico ed acquisito (anche se per la verità, come ho appena detto, nel federalismo fiscale del 2000 essi non venivano praticamente menzionati). Nel settore privato, invece, i costi standard costituiscono un punto di riferimento dell'economia aziendale da molti decenni. Ci sono gli standard storici, calcolati sulle *performance* nel passato della stessa azienda; gli standard comparativi, che guardano al posizionamento dell'azienda rispetto alla concorrenza, spesso con l'individuazione di un *benchmark*, ovvero di una posizione (o di un *range* di posizioni) da prendere come metro di riferimento; gli standard ingegneristici, che si propongono di costruire "a tavolino" i costi del prodotto come sommatoria di comportamenti operativi "micro" agiti con normale efficienza; ecc. Nel caso del federalismo fiscale del 2009-2011 non risulta esserci una chiara scelta sul tipo di standard da adottare: sembra che il riferimento principale sia ai costi *benchmark* nel federalismo regionale, ai costi standard di tipo ingegneristico nel federalismo municipale, mentre gli standard di tipo storico non sembrano trovare applicazione, forse per marcare la differenza rispetto alla spesa storica. Noto inoltre che in tutta questa enfaticizzazione della novità degli standard tende a passare in secondo piano l'evidenza, pure dichiarata nella normativa, che gli standard valgono solo per le prestazioni essenziali (riguardanti soprattutto la sanità, la scuola, l'assistenza, le prestazioni fondamentali dei Comuni), finendo per lasciare fuori una percentuale non irrilevante delle spese degli enti territoriali, stimabile in circa il 20% del totale, per le quali il riferimento sembra restare alla spesa storica. Concludo su questo punto menzionando che il Comitato Istituzionale dell'ACOFF, presieduto dal Magistrato della Corte dei Conti Luigi Mazzillo – che molti di voi hanno sicuramente avuto modo di conoscere – ha molto approfondito la questione dei costi standard e delle sue articolazioni, trattandola anche nella bozza di relazione conclusiva dei suoi lavori, datata settembre 2005. Anche l'ACOFF se n'è occupata, principalmente as-



segnando consulenze, per verificare ad ampio raggio – comprese cioè le prestazioni non essenziali – la percorribilità e i risultati dello strumento<sup>1</sup>.

Il terzo aspetto è rappresentato da un punto assai interessante su cui occorre riflettere: oggi i costi standard vengono associati, ormai quasi come riflesso condizionato, al federalismo fiscale. Invece, basta fare mente locale al problema, *in linea di principio gli standard con il federalismo fiscale non ci dovrebbero entrare quasi per niente*, come è stato fatto rilevare da uno dei più noti esperti della materia. Infatti se gli enti territoriali godono di piena autonomia fiscale, ciascun ente dovrebbe essere libero di regolarsi come crede sia in materia di livello di spese sia in materia di aliquote di prelievo, e questa libertà resta sostanzialmente tale anche qualora si introducessero dei vincoli minimi riguardanti il livello delle prestazioni e/o delle aliquote, oppure si imponesse il vincolo del pareggio annuale del bilancio. Nel modello di autonomia fiscale piena o semipiena le efficienze dei governanti a livello territoriale

vanno a vantaggio dei residenti e le inefficienze vanno a loro svantaggio, e tutto potrebbe finire lì.

Una questione di costi standard in tale schema si potrebbe porre solo limitatamente agli enti con minore capacità fiscale per residente (valutata alle aliquote medie praticate dagli altri enti), per orientare l'erogazione in maniera efficiente da parte dello Stato di trasferimenti in grado di portare il potenziale di spesa degli enti più poveri al livello che si registra tra gli enti con capacità fiscale media, o comunque verso tale livello. *Invece, gli standard dovrebbero diventare fondamentali "a tutto campo" quando la finanza locale è basata sui trasferimenti*, con fiscalità ridotta al minimo, perché essi dovrebbero costituire l'indispensabile "faro" su cui tarare l'erogazione da parte dello Stato di trasferimenti per tutti gli enti territoriali. Per chiarire, basta fare riferimento all'assegnazione di risorse finanziarie da parte delle direzioni centrali alle direzioni operative nelle aziende private, dove vale il principio: io ti assegno gli obiettivi sulla base di standard, e poi ti assegno le risorse adeguate allo scopo. Tutt'al più, nel caso dello Stato, si potrebbe aggiungere: "Se tu ente territoriale non ce la fai con i trasferimenti che ti ho assegnato secondo gli standard, ti concedo un piccolo margine di ricorso ad una fiscalità autonoma". Questo perché gli standard possono essere imperfetti, o comunque, anche qualora essi fossero ben tarati per cui eventuali splafonamenti di spesa venissero a dipendere da inefficienze dei politici e delle amministrazioni locali, è opportuno, per una questione di democrazia rappresentativa, che i politici riguardati riescano a pareggiare i conti senza essere commissariati, almeno se le inefficienze non superano certi livelli di gravità.

1) L'ACOFF, da me presieduta, era composta principalmente dai Capi di Gabinetto dei Ministeri interessati al federalismo; dai loro "omologhi" designati da Regioni, Province e Comuni; da un Parlamentare esperto di fisco, l'on. Maurizio Leo; ed infine da un altro professore universitario, il costituzionalista Luca Antonini, attuale presidente della COPAFF, ovvero della Commissione che è stata investita nel 2009 grossomodo delle stesse funzioni dell'ACOFF. L'ACOFF ha svolto i suoi lavori nel periodo 2003-2006 – consegnando una bozza di relazione conclusiva nel settembre del 2005. Al servizio dell'ACOFF operavano una struttura di ricerca; il citato Comitato Istituzionale presieduto dal Dott. Luigi Mazzillo, composto soprattutto di alti dirigenti delle istituzioni che "avevano a che vedere" con il federalismo fiscale; ed infine il Comitato Tecnico Scientifico, composto principalmente da Dirigenti di ricerca e da professori universitari, presieduto dal Dott. Enrico Buglione, Dirigente di ricerca del C.N.R. – oggi presente a questo convegno. Approfitto per ringraziarlo pubblicamente del grande lavoro che ha svolto, culminato in un documento del Comitato da lui presieduto che ha avuto ampi riconoscimenti.

## La fiscalità di margine

Il modello appena descritto si chiama “fiscalità di margine”, ed è spesso evocato dagli studiosi che propendono per i modelli di finanza locale basati sui trasferimenti. E’ paradossale notare che invece in Italia, quando la finanza locale nel ’73 fu basata sui trasferimenti, degli standard non si parlò per niente, con la conseguenza che le spese e le inefficienze degli enti territoriali, incrementati di fresco dalla costituzione delle Regioni, esplosero. Mentre oggi che l’obiettivo è quello di una finanza territoriale basata sul fisco, i costi standard vengono in pieno rilievo quasi a tutto campo, quando, ripeto, in tale schema essi dovrebbero riguardare al più gli enti territoriali con minore capacità fiscale per residente: e poi venitemi a raccontare delle bellezze della *politique d’abord*. Se si fossero seguiti allora principi sani, il debito pubblico non sarebbe esploso, ed oggi nella finanza pubblica non staremmo a navigare su rotte tempestose.

Sulle spese, andando con l’acchetta, avrei finito. Vengo dunque alle entrate. Queste rappresentano ovviamente il cardine del federalismo fiscale. A questo riguardo la nuova Costituzione del 2001 avrebbe potuto indicare che occorreva incrementare l’autofinanziamento fiscale medio, mentre i trasferimenti dovevano essere fortemente ridotti, restando comunque una componente del finanziamento di tutte le Regioni e degli altri enti territoriali. Invece l’Italia, come si sa, in materia di principi è un paese estremista e purista – salvo poi le permissività del pragmatismo – per cui tutti i trasferimenti non perequativi sono stati aboliti e sono rimasti solo i trasferimenti perequativi, con la conseguenza che viene assegnato uno spazio potenzialmente molto grande alla fiscalità, specie qualora vengano attribuiti agli enti locali cespiti con gettito abbastanza ben distribuito nel territorio nazionale. Il punto è che oggi, con l’economia globale, purtroppo non è facile trovare cespiti fiscali appropriati ai fini dell’attribuzione territoriale (cioè cespiti con gettito i cui confini territoriali di provenienza siano chiari; le cui aliquote siano manovrabili; sia possibile una partecipazione decentrata all’azione di accertamento; il gettito sia non troppo sperequato territorialmente).

Ciò posto, anche in questo caso ho seguito, impegnandomi con forza all’interno della Commissione, il cammino del riferimento a principi teorici: ovvero non ho ragionato prendendo a riferimento esclusivo l’ordine esistente, grossomodo nel seguente modo: “Il sistema fiscale così com’è Dio ce l’ha dato, guai a chi lo tocca. Cominciamo a ‘smazzare’ le imposte una ad una, prendiamo quelle che si prestano un po’ di più delle altre al decentramento, ed assegnamole agli enti territoriali,

consentendo a questi dei margini di manovrabilità al di sopra di aliquote minime comunque imposte dall’alto”. Così si è fatto principalmente negli anni novanta, quando si è dato impulso ad una forte ripresa dell’autofinanziamento fiscale degli enti territoriali, che era stato completamente abbandonato negli anni settanta. È accaduto così, ad esempio, per il bollo auto e per parte dell’accisa sulla benzina, che sono state spostate dal livello statale al livello regionale anche se le Regioni danno ben pochi servizi agli automobilisti. È accaduto così con la creazione dell’IRAP, che era stata concepita negli anni ottanta come imposta sulle imprese diretta a finanziare la previdenza sostituendo in parte i contributi sociali, che innalzavano troppo il costo del lavoro, ed è stata invece assegnata alle Regioni, affermando che essa era coerente con le loro spese, basate principalmente sulla sanità: come se le imprese andassero all’ospedale! È accaduto così con l’ICI, che nasce come patrimoniale monca (e non come prelievo che “misura” i servizi ricevuti dai proprietari di immobili, come potrebbe accadere in alternativa), in particolare talmente zoppa che si è sentito il bisogno di nascondersela (assegnandola a livello locale, per l’appunto). Potrei continuare ma mi fermo qui.

## Il principio di correlazione

Assieme all’ACOFF, ho provato in alternativa a ragionare in un altro modo. Con il federalismo diventa chiaro che gli enti pubblici (lo Stato e gli enti territoriali *in primis*) non è che forniscono i medesimi servizi in concorrenza tra diversi livelli di governo. Si specializzano invece nella produzione di servizi pubblici normalmente diversi a seconda dei livelli di governo, grossomodo seguendo la latitudine dei bacini di utenza. Ecco allora che ha un senso tentare di applicare nella misura maggiore possibile quello che nella mia disciplina, la Scienza delle finanze, è stato chiamato principio del beneficio, secondo il quale il prelievo fiscale, oltre che sulla capacità contributiva, va fondato sulla correlazione tra cespiti di prelievo e tipi di spesa che essi sono destinati a finanziare: *nel senso specifico che il cespite di prelievo, oltre che esprimere capacità economica, dovrebbe costituire un indicatore, rozzo ma significativo, anche dei servizi ricevuti*. Oltre a ciò, e questo è un significato additivo rispetto a quello originario attribuitogli nella Scienza delle finanze, l’applicazione del principio di correlazione dovrebbe avere come obiettivo anche quello di “governare” il cespite su cui viene effettuato il prelievo, azione resa possibile proprio dalle caratteristiche del prelievo stesso, se ben congegnato all’uopo. Questo obiettivo non costituiva

solo una mia idea di possibile configurazione di quello che ho chiamato all'inizio "riformismo scientifico". Rappresenta anche, come ho già accennato sopra, lo sviluppo di una delle posizioni distintive della tradizione "classica" della Scienza delle finanze italiana (Einaudi, De Viti de Marco, Steve), che ha goduto di grande affermazione a livello internazionale anche per questo. Riprende inoltre uno degli slogan preferiti del ministro che mi aveva nominato (cosa tassata uguale cosa amministrata). *Last but not least*, un documento elaborato dagli enti territoriali che avevano rappresentanti nell'ACOFF – documento cosiddetto sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale che, pur in assenza di un accordo sul medesimo dello Stato, era stato assunto collegialmente "a guida" dei lavori della Commissione – faceva esplicito riferimento al principio di correlazione. Urgono esempi significativi. Ne scelgo tre tra quelli su cui l'ACOFF ha lavorato di più, e che sono poi stati poi recepiti in qualche modo (anche se non in maniera pie-

na) dalla legge 42/2009 e dai relativi decreti attuativi: la tassazione dell'automobilismo; la cedolare secca sugli immobili; il criterio di attribuzione territoriale dell'IVA.

*La tassazione dell'automobilismo.* Ho detto prima che, soprattutto negli anni novanta, alcuni cespiti fiscali legati all'automobilismo (bollo auto, quota di accisa sulla benzina), sono stati attribuiti alle Regioni (con la possibilità di applicare addizionali), in completo spregio del principio di correlazione. I decreti di attuazione della legge 42/2009 su questo fanno però passi in avanti, prevedendo in prospettiva lo spostamento dell'accisa sulla benzina dalle Regioni alle Province, ove si aggiunge a cespiti automobilistici già esistenti. Per le Province il principio di correlazione viene così ad assumere un significato non irrilevante (come emblema: la targa delle auto, un tempo ma in parte anche adesso, indica la sigla della Provincia di immatricolazione, e ciò esprime certamente un legame con ciò che fanno le Province in materia di auto e di stra-



de). Una volta introdotto il principio, penso che si possa andare avanti in futuro, ad esempio assegnando il bollo auto ai Comuni anziché alle Regioni, perché questi hanno molto a che fare con le auto, la loro circolazione e la loro sosta (ad esempio, si potrebbero prevedere sconti se il titolare dell'auto ha un garage in proprietà o in affitto, inasprimenti in funzione del grado di inquinamento potenziale a livello locale, ecc.).

*La cedolare secca sugli immobili.* E' stata attuata un po', per un pezzetto, come ha detto Crema. In particolare al momento essa riguarda solo gli immobili affittati da famiglie ad altre famiglie, ed è quindi molto al di sotto del potenziale (esclude infatti le seconde case, gli immobili affittati dalle famiglie alle imprese, le imprese – specie quelle riguardate dall'Irpef – nella veste di “affittatrici”). Credo che il motivo principale dell'esclusione sia rappresentato dalla perdita di gettito. In sede ACOFF avevamo calcolato che l'aliquota di *break even point* del gettito, in caso di applicazione “a tutto campo”, si sarebbe dovuta posizionare attorno al 27%. Si è forse ritenuto che tale



aliquota fosse troppo alta per favorire l'obiettivo del recupero di evasione, per cui si è puntato ad un'aliquota più bassa (attorno al 20%) ripiegando su una fetta di imponibile minore, forse ritenuta a più alto rischio di evasione – probabilmente non a torto. Ma l'evasione è tutt'altro che assente anche nelle altre “fette”. Comunque sia *si tratta di un'innovazione fondamentale*. In particolare con riguardo a tre profili, che provo ad illustrare. Innanzitutto la questione dell'evasione, che ha toccato anche Crema. Non si tratta solo del recupero di evasione favorito dalla riduzione dell'aliquota marginale (riduzione che può essere molto alta, arrivando all'incirca alla metà, con riguardo ai possessori con redditi sottoposti al margine all'aliquota del 38% o oltre, probabilmente una quota rilevante del totale dei possessori). Io faccio in materia una ulteriore riflessione. Sapevate tutti che oggi la tassa sui rifiuti solidi si paga sulla superficie calpestabile degli immobili, autodichiarata; l'IRPEF (o l'IRRES) sugli immobili si basano sul catasto, che per molte unità immobiliari risalenti al 1938, anno di varo del catasto edilizio urbano in Italia, guarda non ai metri quadri calpestabili, ma ai vani catastali. Infine le transazioni commerciali prendono a riferimento i metri quadri al lordo dei muri, che per l'appunto definiscono la superficie commerciale.

### ***Le tecnologie ignorate***

Ebbene, il graduale passaggio di tutta la tassazione degli immobili ai Comuni, iniziato con la “piccola” cedolare secca, potrebbe essere l'occasione per porre fine alla babele, procedendo finalmente alla scelta di un criterio unico di misurazione della superficie degli immobili. Ad esempio si possono scegliere i metri calpestabili, rilevabili oggi con estrema facilità in base alle nuove tecnologie (ci vogliono circa 10 minuti per un appartamento medio). Usando tali tecnologie, sarebbe assai facile trasferire tutte le informazioni raccolte (riguardanti la superficie o di altro tipo, in particolare quelle riguardanti l'ubicazione, la destinazione d'uso e la proprietà delle unità immobiliari) a *data base* a livello comunale o di aggregazioni di Comuni, dai quali esse potrebbero rifluire ad un *data base* centralizzato. L'evasione sarebbe stroncata (pensate alla *compliance* attuale sui rifiuti solidi a Napoli!), ed i dati raccolti sarebbero altresì utilissimi ai fini della programmazione territoriale e delle politiche nazionali sugli immobili.

Poi c'è la questione del significato della cedolare secca per il sistema tributario. La cedolare secca ha un significato particolare per la riforma tributaria dei primi anni settanta, quella in cui in molti (ma non la scuola da cui provengo) hanno cre-



duto come realizzatrice della giustizia in terra. Ciò in quanto l'imposta progressiva, l'IRPEF, avrebbe prelevato di più sui ricchi per dare di più ai titolari di reddito da lavoro, identificabili in senso lato come coloro che sono obbligati a versare contributi previdenziali per tutelarsi nella vecchiaia: i lavoratori dipendenti, ma anche i titolari di lavoro autonomo. Si fan un gran *can can* sulla contrapposizione tra queste due categorie, che sarebbero rispettivamente i non evasori e gli evasori. E non si guarda mai al fatto che i redditi che normalmente appartengono ai ricchi (i profitti, le plusvalenze, gli interessi, non tenuti a versamenti di sicurezza sociale) sono ormai tutti o quasi fuori dell'imposta. Accanto ai redditi che versano contributi previdenziali, restavano nell'Irpef praticamente solo i redditi immobiliari. E ora hanno cominciato ad andarsene: l'ultima foglia di fico sta cadendo. Speriamo che questo cominci a fare aprire gli occhi a chi ha veramente a cuore la giustizia, e non le declamazioni sulla giustizia. Riferimenti teorici cui ancorarsi cominciano ad esserci.

Non mi occupo oggi di questo, ma questo può essere occasione per dire due parole sull'altro grande mito fiscale degli anni settanta, che si trascina ancora, ed anzi sembra avere un ritorno di fiamma: la patrimoniale. Finora l'unico simulacro di patrimoniale che si è visto è stato l'Ici, che colpisce lo spezzone della ricchezza costituito dagli immobili: *né può andare oltre senza generare cataclismi, in epoca di globalizzazione*. Allora sarò netto: se l'Ici sulla prima casa è intesa come un "pezzettino" di patrimoniale, la sua abolizione ha avuto un senso, nonostante che ora perfino Calderoli se ne lamenti, perché squilibra il federalismo fiscale. E' vero che lo squilibra, ma perché alla patrimoniale monca deve partecipare in via importante chi magari ha fatto sacrifici per decenni per avere la sicurezza dell'abitazione? Diverso sarebbe il discorso se il prelievo sulla prima casa fosse costruito non nel segno della "patrimonialina", ma nel segno di compenso forfettario per i servizi pubblici ricevuti (principio del beneficio, componente di base del principio di correlazione). Ma in tal caso esso dovrebbe essere molto diverso dalla "patrimonialina": ad esempio la sua aliquota dovrebbe essere costruita in base ad indicatori di servizi effettivamente ricevuti dai Comuni, che possono essere diversi da zona a zona; dovrebbe inoltre prevedere una componente non marginale tarata sugli incrementi di valore, che hanno migliori possibilità di "catturare sinteticamente" l'impatto di tali servizi. Ora di questo non si parla: ma la coesistenza tra cedolare secca e la parte di Ici non abolita, che in pratica ne diventa un doppione, con estensione sempre maggiore man mano che il campo della cedolare si amplia, potrebbe essere assai utile in tal senso.

Infine la questione del fisco come strumento di governo, che è la cosa cui tengo di più: quella dell'imposta non solo come indicatore di servizi ma anche come strumento di governo, che realizza in pieno il principio di correlazione come definito in precedenza. Cioè il fisco non è solo equità, ma diviene anche strumento di incidenza sull'economia, di fondamentale importanza quando gli strumenti di governo stanno saltando tutti per effetto della globalizzazione, e dunque occorre cercare di recuperarli con il massimo sforzo, se non vogliamo essere riformisti solo a parole.

Su questo faccio alcune considerazioni un po' "fuori linea" rispetto ad un'ottica di *Mondo operaio*, di cui peraltro ho il massimo rispetto. Oggi il mondo dei servizi che domina l'economia moderna ha alcune caratteristiche nuove e specifiche su cui si ragiona troppo poco. Primo, l'economia dei servizi non è ubicata nelle periferie o appena al di fuori, come avveniva per l'economia industriale. Sta nel cuore delle città, basta guardarsi intorno. Secondo, il capitale dell'economia dei servizi non è il Capitale di Marx, fatto di fabbriche ad alta concentrazione di operai e di

macchine. Il capitale di questo nuovo mondo è costituito invece principalmente da immobili, e dunque l'imposta sugli immobili cosiddetti strumentali (quelli su cui ora l'Ici grava maggiormente) si configura come imposta sul capitale. Terzo, nel mondo dell'economia industriale le scorte svolgono un ruolo fondamentale, consentendo una sostanziale stabilizzazione degli orari e una buona continuità dell'impiego di lavoro nel corso dei giorni dell'anno. Il mondo dei servizi non prevede scorte, o esse contano molto poco, ed inoltre la concentrazione della domanda è di norma assai variabile nel tempo. Quarto, il mondo dell'industria ha bisogno della grande finanza, perché gli investimenti per essere redditizi devono essere concentrati, all'inizio ed anche successivamente. Questo non è vero nel mondo dei servizi, dove frequentemente basta un piccolo capitale per entrare; e dato che, come detto, il capitale è costituito assai spesso in via principale da immobili, il mercato degli affitti può essere più importante dei mercati finanziari. Quinto, come forma di mercato, nell'industria domina l'oligopolio, mentre nel mondo dei servizi domina la concorrenza libera non perfetta. La quale non è la concorrenza perfetta – tipica invece dell'agricoltura – perché ci si trova di fronte a situazioni di mercato molto differenziate, con privilegi di ubicazione, di clientela, ecc., che possono incidere in maniera assai significativa sulla variabilità dei guadagni di attività che manifestano costi unitari di gestione assai simili.

## ***Governare la nuova economia***

Queste mie affermazioni sembrano ovvie, ma non è che trovino molto posto nella teoria della politica economica. Invece l'aver a disposizione strumenti fiscali flessibili basati sul principio del beneficio può aiutare molto a governare la nuova economia. Ad esempio, l'invasione delle attività di recettività e di uffici nei centri storici, che rischia di snaturarli, potrebbe essere contrastata con aliquote più alte dell'imposta sul capitale-immobili, oppure con più alte imposte sulla pubblicità locale, o con più alte accise elettriche, generando vantaggi per le periferie. Si potrebbero promuovere le attività giovanili con deduzioni fiscali potenziate sugli affitti relativi agli immobili da essi richiesti. Si potrebbero concedere agevolazioni alla trasformazione degli immobili che li rendano idonei all'esercizio di attività che si vogliano promuovere. Si potrebbero tassare gli extra-affitti tramite aliquote specifiche più alte, come segnale contro la rendita immobiliare. E nulla di tutto ciò sarebbe in contraddizione con la capacità contributiva. Vengo all'ultimo esempio di applicazione del principio di correlazione: *il criterio di attribuzione territoriale dell'Iva*. Que-

sto è un argomento che comincia ad essere toccato nel dibattito solo da poco tempo. In particolare dopo l'approvazione del federalismo municipale, che prevede il ricorso all'Iva come compartecipazione principale, in analogia con le Regioni. Il punto fondamentale è che l'attribuzione territoriale dell'Iva, sia per le Regioni che per i Comuni, non avverrà secondo il criterio adottato dal D.lgs. 56/2000, cioè in base alla distribuzione territoriale dei consumi stimata dall'ISTAT, *ma secondo gli acquisti effettivi di beni di consumo e di servizi sul territorio*. Per realizzare in concreto questo obiettivo c'è già uno strumento operativo, che è stato istituito legislativamente nel 2004 e "funziona" operativamente dal 2006: il quadro VT dell'Iva. Fui io a battermi per la sua introduzione, all'interno della legge sul concordato preventivo biennale per gli anni 2003-2004, dunque formalmente al di fuori del federalismo fiscale.

Vediamo di che si tratta, svolgendo gli stessi tre punti della cedolare secca: il potenziale in termini di recupero di evasione; il significato per il sistema tributario; le connessioni con il principio di correlazione.

La questione dell'evasione. Non è un caso che il quadro VT sia stato introdotto nel concordato preventivo. Questo era stato concepito nel 2003 come strumento per il progressivo recupero dell'evasione, in parallelo allo sviluppo degli studi di settore secondo una nuova impostazione. Perché tali obiettivi divengano meglio (molto meglio) raggiungibili con il quadro VT, è presto detto. Il quadro VT vincola tutte le partite Iva a dichiarare le vendite di beni e di servizi destinati alle famiglie in maniera separata da quelle effettuate nei riguardi delle imprese, distinguendo le varie aliquote applicabili alle famiglie a fianco dei relativi imponibili, ed indicando anche la Regione in cui è avvenuta la vendita, se differente da quella di residenza dell'impresa o del professionista che effettua la dichiarazione. *Emergono in questo modo le vendite effettive territorializzate per ciascuna delle centinaia di attività economiche*. Dette vendite possono essere messe a confronto con le vendite rilevate per altra via (Istat, ma non solo), evidenziando il differenziale tra le due grandezze, che costituisce la vera base dell'evasione: nel senso che questa dipende pressoché interamente dall'evasione al consumo, dato che quella a monte (oggi pure assai ampia), tenderebbe a scomparire se non vi fosse quella a valle sui consumi.

Per procedere in questa direzione occorrono diversi *step* da percorrere. *In primis*, vanno costruiti gli indicatori esterni al fisco dei consumi delle famiglie, territorializzati (sicuramente a livello regionale, con possibilità tuttavia di spingersi nel tempo fino al livello comunale), e distinti per attività economica (quan-

to si spende al bar, quanto in tabaccheria, quanto in macelleria, etc.), oltre che per genere consumato (quanti caffè, quanto pane, quanti libri, ecc.), come avviene oggi. Vanno poi monitorati i flussi di consumo interregionale (ed in prospettiva intercomunale) ed i consumi dei turisti, affinché il confronto con i dati fiscali del quadro VT (esteso progressivamente a livello comunale) sia significativo. Vanno infine coinvolte le organizzazioni di categoria, sia a livello centrale sia a livello territoriale, perché collaborino all'attribuzione degli "scarti" (o meglio, di parte dei medesimi, in tendenza sempre meno ampi) alle singole attività Iva che vendono al consumo, sulla base di una profonda revisione degli attuali studi di settore. Si tratta di obiettivi tutt'altro che impossibili da raggiungere, avendo a disposizione un po' di tempo (sotto questo profilo Giulio Tremonti coglie nel segno quando dice che il federalismo fiscale funziona come un diesel) ed un'effettiva volontà politica. In ogni caso l'avvenuta adozione del quadro VT per il federalismo fiscale rende obbligatorie azioni in tal senso. Il contrario vorrebbe dire semplicemente che, sulla questione del recupero dell'evasione grazie al federalismo fiscale, si è solo scherzato.

Il significato per il sistema tributario. Le implicazioni del quadro VT sotto il profilo del sistema tributario sono pure chiare: *esso segna l'atto di nascita dell'Iva*. L'Iva non è riuscita finora veramente a nascere, perché il suo imponibile fondamentale, i consumi, prima del VT semplicemente non si vedevano, in quanto erano totalmente nascosti nel gioco di carico e scarico proprio dell'imposta. Ciò aveva dato luogo a molti equivoci e problemi. Tra questi: la confusione della base Iva con la base valore aggiunto (si chiama infatti imposta sul valore aggiunto, ma non lo colpisce: il valore aggiunto è invece colpito dall'Irap); le difficoltà in sede di realizzazione del regime definitivo europeo; il venir meno della "promessa iniziale" dell'Iva, quella di costituire un'arma contro l'evasione. Ora tutti questi inconvenienti possono essere gradualmente superati, e di ciò comincia ad esservi consapevolezza, almeno tra gli osservatori migliori.

La "nascita" dell'Iva come vera imposta sui consumi costituisce il *pendant* della morte dell'Irpef, decretata come si è detto dalla cedolare secca sui redditi degli immobili. Io sono orgoglioso di aver realizzato il quadro VT "rubando" l'idea ad un dirigente commerciale, e lavorando insieme agli esperti fiscali di tutte le categorie del lavoro autonomo, nonché con l'esperto storico dell'Iva in Assonime. Non mi hanno aiutato invece in alcun modo i professori universitari di "nuova generazione" della mia disciplina: anzi, il quadro VT è stato da essi spesso attaccato. Per me questo dice molto sulla differenza tra la

scuola classica della Scienza delle finanze italiana e la scuola "moderna", che ad essa si sente superiore senza alcun motivo, solo perché usa molta matematica.

Le connessioni con il principio di correlazione. A livello di applicazione del principio del beneficio, è evidente che l'Iva-consumi del quadro VT si coniuga bene con i servizi erogati al livello regionale (soprattutto la sanità) e dai Comuni (in specie per quanto riguarda i servizi alle famiglie). Infatti il bacino di utenza di tali servizi, rivolti in potenza all'intera collettività locale, si sovrappone abbastanza bene ai consumi privati, che riguardano in tendenza tutti i residenti. Si sovrappone comunque molto meglio rispetto all'Irpef, che esenta/esclude gran parte della popolazione residente (in particolare i redditi molto alti e quelli molto bassi), o all'Irap (che riguarda solo le imprese), o agli immobili (che riguarda solo i proprietari, per quanto numerosi), o alle automobili (la cui tassazione esclude ovviamente chi non possiede tale mezzo di trasporto).



### ***Un nuovo fisco territoriale***

Venendo alla questione del prelievo sui consumi come strumento di governo, è evidente che una conoscenza dei flussi di consumo territoriali molto più ampia di quanto sia ora permette una migliore programmazione dello stabilimento degli esercizi commerciali, ed in molti casi anche di quelli industriali. Inoltre si aprono spazi, accanto all'Iva, per prelievi tipo accisa coerenti con le funzioni svolte dalle Regioni (ed in parte minore dai Comuni) nel campo energetico. Si potrebbe valutare a tal fine l'affiancamento dell'imposta sul metano, già assegnata alle Regioni, con prelievi su altri prodotti energetici: la ben-

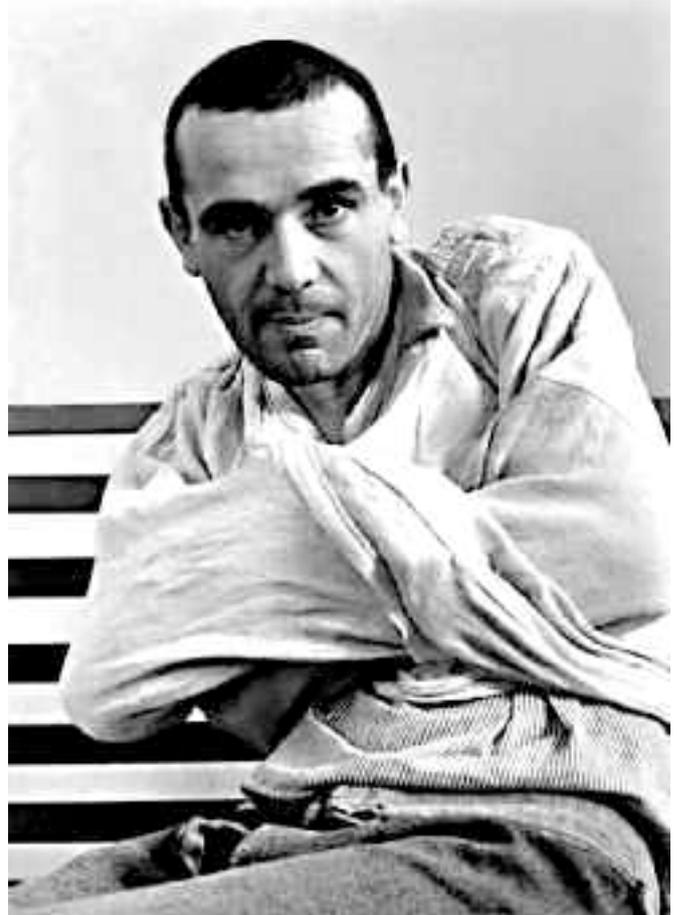
zina, riguardo alla quale la l'attribuzione alle Province di parte dell'accisa nazionale non esclude che anche le Regioni possano ritagliarsi un ruolo significativo; e soprattutto l'energia elettrica, la cui accisa ha enormi possibilità di sviluppo con molteplici valenze, *in primis* quella di costituire un *pendant* dei poteri regionali in materia energetica. Sto lavorando ad un progetto in cui la crescita di tali accise a livello regionale arrivi ad assorbire interamente la quota di Irap in carico al lavoro, "liberando" la componente residua dell'Irap per un tipo di prelievo che sia di promozione dello sviluppo e di contrasto rispetto alle operazioni finanziarie spregiudicate.

In tale quadro, dal punto di vista fiscale, le Regioni potrebbero contare sulle accise energetiche; su una quota elevata dell'Iva-consumi effettivi; sull'addizionale Irpef e sui tributi di nuova istituzione. Le Province potrebbero contare sulla maggior parte dei cespiti automobilistici. I Comuni, oltre che su cespiti minori, potrebbero contare su tutta la tassazione degli immobili; su una parte significativa dell'Iva-consumi effettivi, opportunamente corretta tenendo conto dei flussi di consumo intercomunali; sul bollo auto; e infine su un'addizionale Irpef minore di quella delle Regioni, ma significativa. Tutti i requisiti richiesti dalla teoria tradizionale (cioè, riprendendo letteralmente quanto già detto in precedenza, l'assegnazione agli enti territoriali di cespiti con gettito i cui confini territoriali di provenienza siano chiari, le cui aliquote siano manovrabili; sia possibile una partecipazione decentrata all'azione di accertamento, il gettito non sia troppo sperequato territorialmente) sarebbero riscontrati in misura soddisfacente. *Soprattutto, sarebbe sostanzialmente soddisfatto in tutte le sue valenze il principio di correlazione, con l'implicazione di una potenziale significativa riuscita del "riformismo scientifico".* Sottoporro presto questo progetto a Tremonti. Ma lo sottoporro anche alla sinistra non socialista meno allergica al riformismo. Ce n'è ancora, nonostante il lavoro di sistematica distruzione cui è stata sottoposta.

## ***I trasferimenti***

Sulle imposte ho parlato molto a lungo. Ma se nel contesto del federalismo fiscale non si parla a fondo di tributi, che federalismo fiscale è?

*I trasferimenti.* Arrivo comunque al punto che è stato sfiorato molte volte, il punto più difficile da trattare, quello dei trasferimenti. Forse il modo migliore di approcciarlo è la cronaca degli eventi, arricchita da considerazioni al margine. Seguirò le tappe fondamentali, scandendole con i seguenti titoli: la fi-



losofia del D.lgs. 56/2000; la confusione successiva; una schema totalmente alternativo al D.lgs. 56/2000; la sconfitta dell'ACOFF.

*La filosofia del D.lgs. 56/2000.* Ho ricordato più volte che nella Scienza delle finanze esiste un'impostazione classica, che ha fatto scuola nel mondo, ed esiste comunque un insieme di studiosi dotati di grande buonsenso e di grande acume, come l'autore della distinzione tra i quattro mondi fiscali cui mi sono spesso riferito (per inciso, un economista socialista). Esistono anche, anzi oggi prevalgono, i cultori della scuola "moderna", che si sono formati all'estero, e che a mio avviso conoscono molto bene l'inglese, la matematica, l'informatica, ma non sanno che cosa è il mondo reale. Pienamente descrittiva è l'affermazione pubblica di uno di essi, diventato presidente della Società Italiana di Economia Pubblica: "Noi rappresentiamo la teoria. Se la teoria è contraddetta dai fatti, è colpa dei fatti e non della teoria". I padri del D.lgs. 56/2000 appartengono in gran parte a questa "scuola". Passo a descrivere in termini sommari tale provvedimento, provando a

trasmutare in concetti la matematica che lo contraddistingue (avete capito bene, l'appendice del D.lgs. 56/2000 – appendice tuttavia fondamentale per decifrarlo – è formulata in termini matematici). Occorre a tal fine riprendere l'affermazione, fatta parlando di costi standard delle spese, che il D.lgs. 56/2000 non vi fa riferimento. Il motivo è che i fini principali del provvedimento sono due. Il primo è la cristallizzazione della spesa storica degli enti territoriali (specificamente, come punto di partenza, quella delle Regioni), ovvero la sua stabilizzazione rispetto al Pil, da effettuare “bloccando” l'aliquota di assegnazione della compartecipazione fondamentale (ovvero la compartecipazione Iva, tarata sul gettito dell'Iva a livello nazionale, il cui andamento si riteneva strettamente correlato alla dinamica del Pil): ciò nell'assunto che alle aliquote di base, cioè senza considerare le addizionali discrezionali, anche il gettito del complesso dei tributi “propri” principali ad esse assegnati (Irap, addizionale Irpef, bollo auto, accisa sulla benzina), corra grosso modo come il Pil.

Il secondo fine del D.lgs. 56/2000 è la progressiva redistribuzione tra Regioni del complesso dei trasferimenti ad esse assegnati nel passato. I trasferimenti erano da tarare diversamente dal passato non sulla differenza tra spesa storica delle singole Regioni ed entrate delle medesime, ma secondo una assegnazione capitaria uguale per tutte (quindi proporzionale al numero dei residenti), corretta in base ad un algoritmo che considerava: la perequazione delle capacità fiscali delle singole regioni, con perequazione tuttavia parziale (sia pure non piccola, il 90%); la differenza tra la spesa sanitaria pro-capite delle singole Regioni e la spesa sanitaria pro-capite a livello nazionale; una quota della differenza tra le altre spese pro-capite regionali (quelle non sanitarie) dopo sottoposizione delle medesime ad una procedura di “standardizzazione”, e la media di tali spese a livello nazionale. Il passaggio al nuovo modello di assegnazione dei trasferimenti sarebbe dovuto avvenire gradualmente (in 10 anni, a partire dal 2002).

Il tutto era contornato da una sorta di “ammoina perequativa”, denominata tecnicamente, con termini del Nord intellettuale, “perequazione pseudo-orizzontale”. Questa era tesa a mettere in evidenza per ogni singola Regione: i) il *quantum*, virtuale, che essa metteva nella perequazione (corrispondente al gettito regionale presunto dell'Iva, misurato in base alla quota del gettito dell'imposta che pareggiava i trasferimenti globali, cui veniva applicato il rapporto tra consumi regionali e consumi nazionali, entrambi stimati dall'Istat: il quadro VT per determinare i consumi fiscali regionali effettivi era di là da venire); ii) il *quantum* che essa prendeva effettivamente (ovvero

la quota capitaria nazionale più l'applicazione dell'algoritmo di cui sopra). La somma algebrica del complesso dei due *quantum* era pari a zero. La finalità di questa costruzione era dichiarata esplicitamente dagli inventori (però nel chiuso dei convegni accademici, non sulla stampa): *comprare la Lega*, rispondendo cripticamente ma positivamente alle sue due richieste principali: a) rendere visibile quanto il Nord metteva a disposizione del Sud in termini di risorse fiscali; b) lasciare effettivamente al Nord entrate finanziarie pro-capite (tributi più trasferimenti) maggiori rispetto al Sud, in particolare tramite la mancata perequazione al 100% delle capacità fiscali.

### **La confusione successiva**

Il D.lgs. 56/2000 è andato incontro ben presto a forti difficoltà applicative, nonostante i suoi contenuti fossero stati sottoscritti anche dalle Regioni del Sud. Ciò per molteplici motivi. 1) Non si riusciva a stabilizzare la spesa regionale rispetto al Pil, per cui occorreva rivedere continuamente verso l'alto l'aliquota di compartecipazione Iva (sarà difficile stabilizzare la spesa con i costi standard della legge 42/2009, figurarsi con “esorcismi” tipo il blocco dell'aliquota di compartecipazione Iva!). 2) La perequazione delle capacità fiscali al 90% sembra elevata, ma siccome le differenze regionali del gettito pro-capite delle principali imposte assegnate al federalismo regionale (l'Irap; l'addizionale Irpef) sono enormi, ovviamente a sfavore del Sud, i primi calcoli “operativi” lasciavano intravedere per il Meridione grandi cali di risorse finanziarie rispetto al passato, addirittura con pregiudizio della possibilità di finanziare le spese regionali essenziali (ciò ha costituito motivazione di massicci ricorsi delle Regioni del sud, sia al Tar sia alla Corte Costituzionale). 3) Il modo in cui il predetto algoritmo calcolava le spese sanitarie implicava che le Regioni con spese superiori alla media venissero indennizzate, quelle con spese pro-capite inferiori alla media venissero penalizzate. Ciò comportava che le Regioni che si davano da fare per razionalizzare la spesa sanitaria registravano un taglio dei finanziamenti. Questo ha irritato in particolare l'allora presidente della Puglia Raffaele Fitto, che aveva dovuto subire dure contestazioni popolari per aver cercato di rendere più efficiente la spesa sanitaria della sua Regione. 4) Infine, il modo in cui l'algoritmo considerava le altre spese regionali diverse dalla sanità era semplicemente allucinante: era previsto il ricorso ad un logaritmo, e a un'interpolazione secondo i minimi quadrati, da effettuare sulla base di dati che il MEF dichiarava di non possedere, per cui di fatto nei calcoli esso procedeva in modo di-

verso da quanto indicato dalla legge, con il rischio di altri ricorsi amministrativi. E la cosa veniva chiamata dai proponenti, incredibilmente, standardizzazione.

Il tutto provocava lo stallo dell'applicazione del D.lgs. 56/2000, con felicità delle Amministrazioni pubbliche, che così potevano procedere nell'assegnazione dei fondi "per trattative occulte", seguendo con "deviazioni" i comportamenti del passato, e massimizzando il proprio ruolo. Tuttavia la situazione diventava progressivamente insostenibile, e non c'era modo di raggiungere un accordo politico condiviso dalle Regioni per un provvedimento *ad hoc*. Alla fine dell'ottobre del 2004 sulla materia ricevo dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi una lettera, datata 21/10/2004 e regolarmente protocollata, in cui il medesimo, a nome del governo, chiede all'ACOFF di predisporre "una relazione specifica, che anticipi il documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale (nota: quello che dovevamo consegnare a fine mandato, previsto per la fine di settembre del 2005) per la parte che riguarda la perequazione e che dovrà essere rassegnata non oltre il 30 giugno 2005". Ciò in quanto "il governo ha deciso di rivedere in profondità il D.lgs. 56/2000, al fine di renderlo coerente con l'art. 119 della Costituzione, producendo un assetto strutturalmente più equilibrato della distribuzione territoriale delle risorse fiscali e finanziarie". Il Viceministro del MEF Giuseppe Vegas mi ha informato poco tempo dopo del retroscena. Berlusconi era andato dopo l'estate del 2004 alla fiera del Levante a Bari. Raffaele Fitto aveva colto l'occasione per porgli, con forza e determinazione, la questione del D.lgs. 56 e dei suoi effetti doppiamente negativi per la Puglia, sia quale Regione del Sud sia quale Regione che si era impegnata a razionalizzare la spesa sanitaria. Berlusconi ha ritenuto di reagire positivamente investendo del problema l'ACOFF.

### ***Uno schema totalmente alternativo***

Ho molto apprezzato i contenuti della lettera del Presidente del Consiglio. Infatti non vedevo affatto di buon occhio il macchinismo matematico del D.lgs. 56/2000, teso a nascondere ipocritamente esiti distributivi di cui a mio avviso occorreva discutere in maniera trasparente. Inoltre ritenevo che i meccanismi introdotti tendessero ad aumentare la pressione fiscale, con la seguente elementare motivazione: anche ammesso che essi riuscissero a stabilizzare la spesa media delle Regioni (ed ho già detto che invece erano del tutto inadeguati allo scopo, come si è subito constatato), il risultato era che alle Regioni più ricche sarebbero state assegnate più risorse finanziarie rispetto al

passato, che ovviamente esse avrebbero speso per l'erogazione di maggiori servizi ai cittadini e alle imprese residenti. Alle Regioni più povere, invece, sarebbero state assegnate meno risorse finanziarie, ma non in un contesto di restrizioni più incisive all'interno di un quadro di restrizioni generali, bensì in un quadro di mortificante ed umiliante asimmetria di trattamento. E' ovvio che, a lato delle reazioni politiche, che nelle situazioni descritte avrebbero ricevuto un forte sostegno popolare, le Regioni con minore capacità fiscale sarebbero state tentate di attivare al massimo tutte le addizionali fiscali disponibili, con la motivazione che i servizi da esse erogati non potevano "restare indietro" rispetto a quelli di altre Regioni, per questioni di uguaglianza di opportunità. Si sarebbe preconstituito in questo modo anche un facile alibi per il mantenimento di eventuali inefficienze, dato che la responsabilità per la maggiore pressione fiscale in luogo della riduzione di dette inefficienze sarebbe stato facilmente scaricabile su altri: ecco un altro bel risultato della non trasparenza matematica.

Mi misi dunque al lavoro con la massima lena, pur notando un certo "raffreddamento" all'interno dell'ACOFF. Ma avevo la massima collaborazione della struttura di supporto, ed in particolare dei quattro giovani ricercatori che la componevano. Ben presto, con il loro aiuto determinante, specie per le simulazioni numeriche, trovai la "soluzione". Che è la seguente: a) l'introduzione di standard puntuali per tutte le prestazioni essenziali (non importa se di tipo ingegneristico o comparativo, secondo quanto poi è avvenuto nei decreti attuativi della 42/2009); b) l'introduzione, invece, di standard flessibili, cioè tarati su un *range* di valori anziché puntuali (da individuare con metodologie assai semplici, di tipo cosiddetto storico), per le prestazioni non essenziali. Ad esempio, si ponga a 20 miliardi di euro l'ammontare delle spese regionali non essenziali, come media dell'ultimo triennio: si può presumere, data una certa inefficienza media per cui è comunque possibile effettuare risparmi, di porre a 19 miliardi di euro, cioè al 5% in meno della media storica dell'ultimo triennio, il limite superiore del *range*. Il limite inferiore del *range* va invece individuato ad un livello più basso, supponiamo 17 miliardi di euro, il 15% in meno della media storica dell'ultimo triennio. A questo punto interverrebbe la perequazione. A tal fine i 17 miliardi di euro verrebbero sommati ai costi standard delle prestazioni essenziali, supponiamo pari a 100 miliardi, in quanto ad essi assimilabili (potendosi presumere che al di sotto di un certo livello anche le spese non essenziali diventano comparabili per importanza a quelle essenziali, determinate con standard puntuali). I 117 miliardi (17+100) sa-



rebbero stati coperti con i tributi regionali assegnati, considerati alle aliquote standard, ovviamente aggiungendo la perequazione quando essi fossero insufficienti (cioè per tutte le Regioni meno una, adottando lo stesso meccanismo poi previsto dalla legge 42/2009).

Riguardo alla copertura dei 2 miliardi, cioè del *range* di spese non essenziali individuate con standard storici, si sarebbe potuto procedere alla copertura tramite le flessibilità fiscali: assistite però, per le Regioni con capacità fiscale inferiore alla media, da un trasferimento specifico in grado di innalzare fino alla media nazionale dei rendimenti il “frutto fiscale” degli eventuali aumenti di aliquota deliberati dalle medesime. Infine, per gli sprofondamenti rispetto agli standard (quelli puntuali per le prestazioni essenziali, il punto superiore del *range* per quelle non essenziali), si sarebbe potuto procedere alla copertura tramite le flessibilità fiscali (comprese le imposte di nuova costituzione), in questo caso senza assistenza di alcun fondo perequativo.

### ***L'uovo di Colombo***

Ci sembrava (a me ed ai giovani ricercatori dell'ACOFF) di avere scoperto l'uovo di Colombo. Il Sud e il Nord, entro gli standard, cioè entro situazioni di efficienza, venivano posti in una situazione di sostanziale parità (salvo il piccolo vantaggio del maggior rendimento fiscale per le Regioni con capacità contributiva superiore alla media). Si poteva aprire una competizione all'insegna dell'abbassamento della pressione fiscale. Ciò in quanto, ovviamente, il finanziamento degli standard, al livello minimo del *range* per le prestazioni non essenziali, comportava un abbassamento delle risorse finanziarie necessarie, che noi suggerivamo di effettuare riducendo i livelli standard o quelli minimi delle imposte regionalizzate: suggerivamo, in particolare, di azzerare l'aliquota obbligatoria Irpef pari allo 0,9%, aumentando di pari ammontare la flessibilità di tale imposta. Eventuali comportamenti al rialzo, specie se non seguiti dalle al-

tre Regioni, potevano costituire spia di inefficienza, e quindi non sarebbero stati affatto automatici. Un eventuale (ma improbabile) ripristino generale dei livelli di tassazione preesistenti all'abbassamento di cui sopra avrebbero comportato l'invarianza, non la crescita della pressione fiscale. Infine, il fondo perequativo, destinato ad operare per le Regioni con capacità fiscale inferiore alla media in caso di loro attivazione della flessibilità fiscale entro il *range* dei costi standard delle prestazioni non essenziali, poteva trovare facile copertura nella circostanza che il limite superiore del *range* era comunque inferiore alla spesa storica riferita a tali prestazioni.

Ci sembrava di aver superato lo Scilla e Cariddi delle posizioni opposte che si contendevano il mercato delle parole senza senso: il federalismo competitivo, che si traduceva in realtà nello slogan "lasciare più risorse fiscali sul territorio di provenienza", cosa che con la competizione tra enti pubblici per l'efficienza c'entra assai poco; il federalismo solidale, che si poteva senz'altro interpretare come "cambiare tutto purché nulla cambi" di gattopardesca memoria (ad esempio, un tasso di perequazione delle capacità fiscali vicino al 100%). Ci sembrava, infine e finalmente (all'inizio non ne eravamo così convinti), che il federalismo fiscale potesse segnare una svolta importante per il paese.

### **La sconfitta dell'ACOFF**

Ho detto prima che dopo la lettera di Berlusconi avevo notato qualcosa di strano in Commissione. Tuttavia, una volta venuto a capo del meccanismo di perequazione tramite trasferimenti sostitutivo di quello del D.lgs. 56/2000, il che avvenne in realtà abbastanza presto, pensavo che il clima dovesse per forza migliorare. Invece ciò non accadde, anzi la situazione si aggravò progressivamente. Proverò a ricostruire i passaggi essenziali. *Primo: la denigrazione.* Il nuovo meccanismo, stranamente, non piacque molto alla Commissione. Il motivo però non veniva a galla chiaramente. Un commissario disse che il premio allo sforzo fiscale (dizione usata per indicare il fondo perequativo ad utilizzo eventuale, destinato alle Regioni con minore capacità fiscale che si muovevano dentro il *range* dei costi standard delle prestazioni non essenziali) avrebbe favorito l'incremento della pressione fiscale. In confronto con i meccanismi del D.lgs. 56/2000, è vero esattamente il contrario, come ho sopra mostrato, e come tentai di spiegare. Ma vedevo che le mie parole cadevano nel vuoto. Cominciai a meditare di più su come funziona il mondo fiscale percepito, concludendo che per i non esperti (ho già detto che la maggior parte dei componenti dell'ACOFF erano dei Capi di gabinetto) l'impressione fa premio su tutto il resto. *Secondo: l'enfatizzazione di una difficoltà reale.* Parlando prima del principio di correlazione, ho menziona-



to un documento delle autonomie locali che indicava le linee-guida per i lavori dell'ACOFF. Ebbene, tale documento, per esplicitare pienamente le sue funzioni secondo la legge costitutiva dell'ACOFF, avrebbe dovuto essere sottoscritto anche dallo Stato. La cosa non era mai avvenuta, come già detto, nonostante che la Commissione avesse provato a sollevare il problema nelle sedi istituzionali opportune. Io ero convinto fin dall'inizio che l'ACOFF non fosse affatto amata in molti potenti circoli di potere in Italia, ed inoltre che lo stesso Tremonti, avendo deciso di investire di più nella riforma costituzionale "ad ampio raggio" di cui stava allestendo il progetto, preferisse uno slittamento dell'attuazione del federalismo fiscale ad una fase successiva, quando tale riforma costituzionale (che comportava importanti innovazioni per il federalismo, come il Senato delle Regioni) fosse stata approvata. In realtà me lo aveva anche detto. Ma io, come studioso, ero comunque interessato a procedere, stimolato dalla sfida di costruire su un terreno poco esplorato (salvo il nefasto 56/2000). E poi c'era stata la lettera del presidente del Consiglio, che ci aveva assegnato un obiettivo specifico. Ma buona parte della Commissione, pur non dimettendosi, tendeva ora a sottolineare la mancanza di pienezza del nostro mandato, e l'irritualità della lettera del Presidente del Consiglio. *Terzo: lo sfregio.* Nel luglio del 2004 si era dimesso Tremonti, ed era subentrato Siniscalco. Lo incontrai al rientro dalle vacanze, per dargli un documento sui lavori della Commissione, facendo una battuta sul fatto che era tecnicamente arduo. Mi disse che ora al Ministero dell'Economia c'era finalmente un economista, e non più un giurista. Non mi parve bello detto da lui, e me ne andai gelidamente. Non mi cercò più, né io cercai più lui. Ma credo che, tramite Vegas, che seguiva i lavori dell'ACOFF, sia venuto a conoscenza della lettera di Berlusconi. Comunque questa era uscita sulla stampa.

### **L'ostilità di Siniscalco**

All'inizio di aprile 2005, cioè a non molta distanza dal termine che era stato indicato dal presidente del Consiglio perché l'ACOFF consegnasse la proposta di sostituzione del D.Lgs. 56/2000, vengo informato da *insiders* che il ministro aveva convocato, nella sala più rappresentativa del MEF, tutti i massimi dirigenti del Ministero perché ascoltassero il padre del D.Lgs. 56/2000. Ho poi saputo che, per giustificare le debolezze del provvedimento, il personaggio ha usato i soliti argomenti cui si riferiva pubblicamente: l'essere i dirigenti chiamati ad applicarlo degli inetti (versione non simpatica del solito *leitmotiv*, cui ho fatto spesso riferimento, che la teoria è giusta nonostante la smen-

tita dei fatti); c'era stato un errore nel declinare la matematica dell'Appendice (dovuta ad un altro padre del decreto), con la conseguenza che la perequazione fiscale parziale non andava applicata ai cespiti di prelievo per la parte per cui finanziavano la sanità ma solo per la parte residua. Inoltre distribuì in riunione un documento zeppo di equazioni. Successivamente ci ironizzammo sopra, perché due Commissari ACOFF scoprirono che una delle tante equazioni, scritte per correggere un'equazione sbagliata (quella dell'appendice D.lgs. 56/2000), era a sua volta sbagliata. Ma dovemmo realizzare la totale ostilità di Siniscalco alla Commissione, nonché al Presidente del Consiglio che lo aveva nominato (quest'ultima circostanza divenne peraltro evidente a settembre, all'atto delle sue dimissioni, delle quali si peritò di informare preventivamente il direttore di *Repubblica*). *Quarto: l'impedimento.* Il colmo fu raggiunto a fine giugno del 2005, quando, avendolo io messo a punto assieme ai ricercatori e avendolo illustrato ai colleghi, si trattò di inviare al Presidente del Consiglio il documento che egli aveva richiesto. La Commissione si rifiutò, ed io rimasi assolutamente solo (al netto degli assenti, ovviamente) a sostenere la tesi della consegna al richiedente del documento elaborato. Alla fine lo consegnai a titolo personale, quasi di nascosto, mandandoglielo in Sardegna (dove era in vacanza), con l'aiuto di Vegas. *Quinto: l'epilogo.* A fine settembre 2005 scadeva la Commissione. Il materiale inoltrato ai ministri competenti, presentato come relazione dell'attività svolta dall'ACOFF e non come prodotto finale della medesima (sempre a causa dell'incompletezza del mandato), era costituito soprattutto da tre documenti: a) un documento di base che analizzava i principi del federalismo fiscale all'interno del coordinamento con la finanza pubblica, cui avevano lavorato soprattutto Luca Antonini e i consulenti da lui indicati (nel 2009 esso è stato largamente utilizzato nella parte iniziale della legge 42, quella che incardina le direttrici del federalismo fiscale); b) i documenti elaborati dal Comitato Tecnico Scientifico e dal Comitato Istituzionale, cui ho fatto più volte cenno; c) il nuovo modello di perequazione, presentato genericamente come documentazione di base elaborata in materia di riforma del decreto legislativo 56/2000. Nel frattempo al MEF era tornato Tremonti, che però ovviamente, a fine legislatura, non aveva in mente l'attuazione del federalismo fiscale.

Siccome i lavori dell'ACOFF non erano formalmente conclusi, gli chiesi di rinnovare la Commissione per un altro anno: cosa che egli fece, sia pure con qualche perplessità. Per qualche settimana mi illusi di poter continuare con il nuovo governo, che si sapeva sarebbe stato di centro-sinistra: non era possibile che un prodotto così nuovo non fosse apprezzato da tutti! Ma ben

presto mi resi conto che invece sarebbero tornati ad imperversare gli autori del D.lgs. 56/2000, e che l'arte di muoversi nel mondo fiscale percepito è assai difficile. Arrivai perfino a dubitare della bontà del lavoro svolto. Aspettai allora l'insediamento di Padoa Schioppa, e mi dimisi con il suo Capo di gabinetto, contrariamente alla maggior parte degli altri Commissari ed al parere di Tremonti. Scusate il coinvolgimento emotivo. Ma noi socialisti in molti siamo forse fatti un po' così: ci buttiamo spesso generosamente nelle cose che facciamo, poi quando qualcosa va storto, guardiamo più ai nostri errori che ai nostri meriti, e ci sembra che tutto sia perduto.

## **L'Italia rovesciata**

Oggi invece sono assai contento di essere sindaco dell'Inps, per cui mi posso occupare da vicino di previdenza, l'altro grande interesse delle mie ricerche oltre al fisco. Sono altresì contento che una grande parte delle indicazioni dell'ACOFF si sia realizzata. Paradossalmente, accetto di buon grado anche che l'impostazione del D.lgs. 56/2000 sia sopravvissuta, in forme attenuate (perché riguarda solo le prestazioni non essenziali, mentre per le altre è stato adottato esattamente lo schema ACOFF), private degli orpelli matematici, e con applicazione prevista solo dal 2014, ma comunque vincente rispetto all'uovo di Colombo che avevamo trovato per le prestazioni non essenziali. L'illustrazione del motivo di quest'ultimo sentire, con la quale chiudo il mio intervento, ha a che vedere con la locandina di questo convegno. L'immagine della locandina, ovvero al centro un riquadro dell'Italia con un pezzo di Europa, ma in posizione capovolta rispetto alla realtà, contornato da una prima cornice composta dalle figure di molti "grandi italiani", da una seconda cornice fatta di spaccati caratteristici di alcune delle "cento città", ed infine da una terza cornice con un grande numero di gonfaloncini delle medesime, è splendida. So che essa ha suscitato disparate reazioni. A me ha fatto immediatamente venire in mente ipotesi interpretative della storia italiana "profonda" su cui sto elaborando da vari anni (in particolare sono stati preziosi come formazione alcuni dei libri della Casa editrice "l'Asino d'oro", di Roma). Le sintetizzo come segue. Le radici dell'Italia, non sono affatto nell'antica Roma – allora la distinzione era semplicemente tra *civis romanus* e *barbarus* – ma principalmente a Nord. Infatti l'origine dell'identità italiana, che si manifesta con la lingua, avviene poco prima dell'anno mille (pressoché contemporaneamente in tutte le Regioni Italiane, ma con lieve anticipo nel Sud), dopo il regno dei Longobardi provenienti dal Nord che avevano uni-

ficato buona parte dell'Italia, con rapido consolidamento successivo anche sotto la dominazione normanna e sveva. C'è anche l'influenza araba, ma è minore. A seguire rispetto alla lingua è la letteratura (di nuovo con lieve anticipo nel Sud: la famosa *rosa fresca aulentissima* di Cielo d'Alcamo). Poi vengono i grandi artisti e la grande cultura, nel contesto della nascita delle cento città della locandina, e di una forte caratterizzazione vitalistica e individualistica delle "genti", di cui ancora resta ampia traccia (in particolare, in economia, nei milioni di partite Iva). Anche in questi campi il Sud resta tutt'altro che indietro: basti pensare, oltre alle città e all'artigianato, a Tommaso d'Aquino, Giordano Bruno, Giambattista Vico. Poi, all'inizio del Seicento, tutto si spegne. Io ritengo che, oltre alla causa solitamente indicata (l'Italia-nazione che non riesce a diventare Italia-Stato, in un contesto in cui in Europa stava invece riuscendo la nascita di molti Stati-Nazione), dal punto di vista economico abbia pesato molto lo spostamento del baricentro dei commerci dall'Asia alle Americhe, e in generale dall'Oriente all'Occidente, che nel Seicento diviene significativo. Fin quando il baricentro dei commerci (ed anche degli scambi culturali) è l'Oriente, l'Italia ed in particolare il Sud hanno un ovvio vantaggio strategico. Quando il baricentro diviene l'Occidente, il vantaggio si trasmuta in svantaggio.

Ma ora, dopo quattrocento anni dal milleseicento, la situazione in materia sta di nuovo mutando profondamente. Di più, si apre ad un cambiamento forse epocale il Sud del Sud-Italia, con potenziali enormi benefici per le Regioni meridionali. Infine, sul fronte delle energie del futuro, l'eolico e il solare in particolare, il Sud è tutt'altro che malmesso, anzi è potenzialmente più che competitivo. Deve solo rimemorare, tornando alla locandina, che se i piedi-radici dell'Italia sono a Nord, la testa sta a Sud. Infatti il Sud, oltre ad avere contribuito grandemente alla produzione di idee nell'età dell'oro dal milleduecento al milleseicento, ha continuato a dare grandi menti all'Italia anche nel successivo periodo "buio", in misura forse maggiore del Nord: Pirandello, Majorana, De Viti de Marco, Gramsci, sono i primi nomi che mi vengono ora in mente. Se questo rimemoramento avverrà, e potrebbe avvenire presto negli anni a venire che preannunciano grandi cambiamenti, spazzare via entro il 2014 brutture come i residui del D.lgs. 56/2000 sarà per il Sud facilissimo. Se esso invece non avverrà, dato il contesto descritto, ritengo giusto che arrivi lo schiaffo che trova la sua matrice in tale provvedimento. Sarà infatti meritato. Complimenti ancora per la locandina: è senz'altro la cosa di più grande fantasia che ho visto nelle celebrazioni del centocinquantenario dello Stato italiano.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# Meglio poco, ma meglio

>>>> **Giuseppe Bortolussi**

Sospetto di essere stato invitato perché qualcuno Scontrario ci voleva. Io infatti sono un federalista della prima ora, e ci credo, perché credo una cosa: che spesso si dimenticano le ragioni per cui si è ritenuto indispensabile arrivare al federalismo; e anche se questo federalismo non è lo strumento che qualcuno come me voleva, anche se non è il più adeguato, c'è qualcosa di peggio di questo federalismo: la situazione attuale. Forse qualcuno di voi non ricorda taluni fenomeni (che però Vitaletti dovrebbe conoscere molto bene) che riguardano, per esempio la tassazione in Italia: il fatto che di imposte, tasse e tributi in Italia se ne pagano più che in Francia, Austria, Germania, Spagna, Belgio, Olanda, e via enumerando. Ci sono solo due paesi, Danimarca e Svezia che ne pagano un po' più di noi: ma se guardiamo la tassazione occulta, che in Italia è molto consistente (tassa sulle tasse ed altre cose), vediamo che alla fin fine riusciamo forse a superare anche loro, perché un cittadino onesto che pagale tasse, in Italia, paga circa il 52%, quindi supera i danesi e gli svedesi. A fronte di questa tassazione abbiamo un sistema di servizi che è uno dei peggiori d'Europa. Tutte le organizzazioni che se ne sono occupati, dal *World Economic Forum* alla *World Bank*, dicono che è uno dei paesi peggiori del mondo: addirittura in molti tipi di servizi arriviamo dopo il Vietnam, dopo la Malesia.

Naturalmente si può obiettare che noi abbiamo il debito pubblico più alto. Ma facendo il confronto, per esempio, con la Germania (parlando sempre di pressione tributaria, non fiscale, perché quella fiscale aggiunge i contributi previdenziali e quelli attengono al principio del beneficio), parlando cioè solo del criterio del sacrificio (per cui io pago le tasse per il bene comune), imposte, tasse e tributi la Germania nel 2007 paga il 23,9, l'Italia il 29,8. E se è vero che noi abbiamo un debito pubblico superiore, è vero anche che per pagare la differenza di interessi ci vogliono due punti di PIL circa: e il resto? E gli altri quattro? Perché li spendiamo?



Da uno studio fatto dal nostro centro studi, risulta una cosa molto precisa: che gli Stati federali spendono per il funzionamento della macchina burocratica quasi la metà degli Stati unitari, perché negli Stati federali la spesa è fortemente decentrata e quindi c'è l'attuazione del principio "vedo, pago, voto". Austria, Germania, Belgio e Spagna sono anche paesi molto diversi tra di loro. Ma hanno in comune una cosa: una spesa altamente decentrata e contestualmente più bassa per il funzionamento della macchina burocratica. C'è anche

la controprova, se vogliamo. Uno Stato unitario come la Danimarca, che ha un'alta percentuale di spesa decentrata, spende come uno Stato federale; uno Stato come la Francia, che è molto centralista, dove la spesa è concentrata, spende invece quasi tre volte. L'Italia, che ha attuato una sorta di federalismo molto sbilanciato, spende meno della Francia ma più di quelli federali. Eppure la spesa nostra è decentrata oltre il 50% (nel 2008 le amministrazioni locali spendono il 57,3 e le amministrazioni centrali il 42,7). Ma invece le entrate sono quasi tutte centralizzate, ed è una cosa che non può continuare così. Ecco perché la necessità del federalismo, anche se questo federalismo può piacere poco a me come piace poco a voi: però la necessità c'è, perché – ripeto – c'è qualcosa di peggio del federalismo che ci viene propinato, ed è quello che c'è adesso. Se guardate i dati, vedete che la Francia ha un gettito centrale dell'81% al centro, periferico del 18,6%; la Germania il 49,4% al centro e il 50,6% in periferia; l'Italia il 75,7% al centro, e il 22,5% in periferia. Quindi non è pensabile che continui una situazione in cui la spesa è abbastanza decentrata, e invece l'esazione dei tributi, il gettito, è ancora centralizzato: bisogna arrivare, in qualche misura, con un pareggioamento.

So bene che il federalismo in questo caso significa anche riequilibrio. Può piacere o non piacere: se il pubblico presente è proveniente dal Sud non gli piacerà; se è proveniente dalle Regioni a Statuto speciale, ancora di meno; se invece è proveniente dal Nord, magari ci trova qualcosa di interessante. Fatto sta che così non si può andare avanti, perché noi abbiamo una spesa ed una tassazione più alte degli altri paesi europei, con un'efficienza della spesa bassissima, da Terzo mondo, per certi versi, e a molti fa comodo che sia e rimanga così. Questa è la ragione perché sono federalista, cioè il fatto dell'efficienza. Se volete, dopo, parliamo anche di un altro fatto, quello della responsabilizzazione: costi standard e responsabilizzazione.

Però vedete, il problema è anche questo: che una delle ragioni per cui la Lega vuole imporre il federalismo fiscale, è quella di imporre un riequilibrio della tassazione e della spesa tra Nord e Sud. La Lega sostiene che gran parte dei tributi del Nord vengono indebitamente spesi al Sud; io non sono convinto che la cosa stia esattamente così; però, se andiamo a vedere un dato significativo, quello del residuo fiscale (la differenza tra quanto una Regione paga e quanto riceve indietro, per esempio, dallo Stato), vediamo subito una situazione fortemente sbilanciata: vediamo che, per esempio, nel 2006 c'è un saldo attivo, per ogni cittadino del Piemon-

te, di 1.372,00 euro (cioè loro pagano alla solidarietà più di 1.300,00 euro), e per ogni lombardo di 4.163,00 euro. Poi c'è il Veneto con 3.262,00, e via enumerando: c'è anche l'Emilia Romagna, che ha un saldo attivo di 3.600,00, e la Toscana (1.300,00). Tutte le altre, invece, sono deficitarie, cioè vivono della solidarietà di queste Regioni. C'è una differenza enorme tra quanto pagano e quanto ricevono. Di questo parlano certi partiti quando dicono che vogliono riequilibrare. Ripeto, può piacere o no, però al di là dei tecnicismi, ci sono dei dati che parlano chiaro, e tra l'altro questo dato sta peggiorando.

Ovviamente è giusto che ci sia la solidarietà. Ed anche altri paesi europei, altre Regioni, hanno questo problema del residuo fiscale: però la Lombardia, dal 1997 al 2000, ha 11,5 di residuo, il Veneto 10,3, l'Emilia Romagna 10,1; mentre la Catalogna ha 8,1, Stoccolma 7,6, Southeast 6,7, Baden Wurtemberg 4,4, Ile de France, 4,4, Ariel 3,5. Se poi guardate la spesa per il funzionamento delle Regioni per abitante, lasciando perdere il Molise e la Basilicata (che hanno 364 e 304 euro), perché quelle sono delle piccole Regioni che chiaramente hanno delle spese fisse, parto dalla Calabria (265), Umbria (249), Abruzzo (197), Campania (181), Puglia (160), Marche (157), Piemonte (151), Lazio (139), Emilia Romagna (128), Toscana (121), Liguria (103), Veneto (99), Lombardia (91): cioè ci sono delle Regioni che spendono per la gestione tre volte più delle altre, e non è questione di numero di abitanti. Ora, la solidarietà è giusta, ma è giusta anche la responsabilizzazione: perché uno deve pagare gli altri?

Un altro dato, così non ci raccontiamo fandonie, è quello della retribuzione media annua dei dirigenti delle Regioni: Piemonte 104, Lombardia 104, Liguria 194, Molise 107, Puglia 128, Basilicata 111, Calabria 148. A cosa servono questi dati? A istigare un confronto? No, assolutamente. Servono a dire che di federalismo c'è bisogno perché l'Italia paga più tasse degli altri paesi ed ha i servizi peggiori e perché gli Stati federali spendono per il funzionamento della macchina burocratica la metà degli altri. Certo, quando io trovo una macchina che produce il doppio e la devo mettere nella mia azienda, provo scompiglio, reazioni: c'è qualcuno che non la vuole assolutamente perché deve imparare di nuovo il mestiere. Io avrò qualche spesa in più perché devo spendere per quella macchina e devo, probabilmente, formare il personale. Però una macchina che produce il doppio io non la butterei via, anche se come è fatta adesso, non va un gran che bene.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# Federalismo pot-pourri

>>>> **Fabrizio Pezzani**

L'attuazione di un modello federale di Stato è sempre presente nel dibattito istituzionale, politico ed economico, ma è con grande difficoltà che evolve verso forme più compiute in modo da accelerare il processo di allineamento del paese reale rispetto a quello istituzionale. La difficoltà di costruire un percorso razionale e più lucido sembra essere caratterizzata dal fatto che si continua a pensare a come fare a realizzarlo (i mezzi), perdendo sempre di vista l'essenza del problema: cioè che cosa è, cosa dovrebbe essere, il fine; così in questo percorso sembra che l'attenzione prevalentemente rivolta ai mezzi e non ai fini renda paradossalmente i mezzi sempre più disallineati rispetto ai fini. Proviamo a ripercorrere il problema in un contesto storico e culturale in grande cambiamento che rende molto più difficile l'attuazione del progetto ed aumenta le conflittualità: per cui il ritardo nell'implementazione rende sempre più difficile riportare a sintesi ed a sistema i tanti problemi che dobbiamo oggi affrontare e che finiscono per essere visti come singoli problemi, per cui la soluzione dell'uno finisce per complicare la soluzione del tutto.

La funzionalità di un'organizzazione sociale dipende dalla sua capacità di evolversi verso forme in grado di adattare le esigenze di crescita e sviluppo di quell'organizzazione alle esigenze imposte da un mondo in continuo e costante cambiamento; non si può dunque pensare a forme di organizzazione stabili nel tempo, ma a forme in grado di adattarsi alle evoluzioni imposte dalle condizioni esterne al sistema sociale ed al modello di valori che regola il sistema di relazioni ed i rapporti tra i soggetti che fanno parte di quella società. Nel tempo si sono andate configurando forme diverse di società, ma il percorso della storia dell'uomo e delle civiltà ha sempre più affermato l'importanza di coniugare nelle organizzazioni sociali il rispetto dei principi di uguaglianza e di libertà con la ricerca della felicità delle persone, principi ben chiari nella dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti ed in quella dei diritti dell'uomo della Rivoluzione francese. Nel tempo la risposta a questi principi ideali ha portato alla necessità di chiarire l'essenza dei principi stessi – ad esempio il concetto di felicità – e ad evolvere le organizzazioni sociali verso una forma organizzativa dello

Stato di tipo repubblicano democratico; in questo modo le diversità millenarie dei popoli e dei territori dovrebbero potere trovare una convergenza verso la ricerca di un equilibrio rispettoso delle diversità, superando le spinte verso forme di individualismo e di affermazione degli interessi particolari.

L'evoluzione delle civiltà e della vita sociale, dal momento in cui l'uomo si evolve da primate, è sempre dipesa dalla capacità di conciliare l'aggressività e l'avidità genetica dell'uomo con quella di ridurre quelle pulsioni in modo da favorire una vita comunitaria. Nel 1931 Freud, rispondendo ad una domanda formulata da Einstein per conto della Società delle nazioni sul perché si dovessero fare sempre le guerre e sul perché queste dovessero sempre essere chieste da chi aveva più da rimetterci, rispondeva proprio che questo era riconducibile all'eterno conflitto tra Eros e Thanatos, e che comunque, pur essendo indefinibile l'esito di questo eterno confronto, l'evoluzione delle civiltà dipendeva dalla capacità di fare passi avanti nel superare e ridurre le pulsioni aggressive, come sosteneva nella sua teoria pulsionale, e quindi favorire sentimenti di socialità. Questa ricerca è funzionale a ridurre le spinte verso modelli di governo che si allontanano sempre di più dalla ricerca di un equilibrio tra forme eccessive di individualismo (la tirannia), così come verso forme eccessive di pluralismo (l'anarchia); così la ricerca di un equilibrio ispirato al concetto di democrazia è legata alla capacità di riduzione delle oscillazioni di un pendolo ideale tra le due forze eterne.

I modelli di governo devono quindi potersi adattare a quelle forme più coerenti con la storia e la cultura di un popolo favorendo l'integrazione tra territori diversi verso un ordine sociale superiore e facilitare il raggiungimento di un bene comune. La storia del nostro paese è diversa da quella di altri paesi europei che nel tempo hanno sperimentato forme di governo unitario: così l'unificazione dell'Italia di 150 anni fa rappresenta un momento in cui le profonde diversità dei territori devono convergere verso una forma più compiuta di uguaglianza, ma la storia non si cancella e va rispettata. La necessità di uniformare le diversità in questo periodo ha portato all'accentramento dei poteri decisionali, ma ad un certo punto si è reso necessario ri-



pensare a sistemi di *governance* del paese più rispettosi della sua storia, cercando di far evolvere il sistema verso un assetto di tipo federale: ma passare dal vecchio al nuovo sembra un problema insormontabile. Il ritardo nelle risposte porta ad un crescente disallineamento tra assetti istituzionali, politici ed economici del paese, rallentando pericolosamente la sua capacità di rispondere in modo creativo alle nuove sfide portate da una storia che sta voltando pagina.

### ***La crociata sulle province***

L'assetto istituzionale continua ad essere in bilico tra un modello di Stato centrale – significativamente espresso dal patto di stabilità come concepito oggi – ed un modello di Stato federale che è più coerente e più rispettoso della storia e delle diversità dei nostri territori, che richiedono politiche di intervento diversificate. L'assetto politico è sempre più legato ad una visione a breve espressa dall'attenzione quasi esclusiva ai sondaggi d'opinione, e risulta incapace di vedere le priorità e le urgenze che richiedono decisioni rapide: così i problemi aumentano come le distanze dal paese, e la raccolta del consenso al Nord comporta politiche sempre più lontane rispetto a quelle necessarie per raccogliergli al Sud. Infine l'economia richie-

de tempi rapidi per decidere le politiche di sviluppo, ma risulta anch'essa indecisa su quale modello di sviluppo dovrebbe essere adottato: incapace di andare alla storia del paese, e sempre distratta da sirene portatrici di modelli che hanno fallito già in altri paesi e sono intrasferibili nel nostro, dove è già impossibile pensare, ad esempio, all'attuazione di un modello della Lombardia in Campania.

Così in questa deriva concettuale di contenuti e di metodi finiscono per affermarsi forme di cambiamento immediato spesso incoerenti proprio nei contenuti. Pensiamo ad esempio alla crociata per eliminare le province, a cui si attribuisce un valore politico e di risparmio della spesa pubblica. L'aspetto più critico del patto di stabilità è relativo ai tagli lineari, non rispettoso delle diversità delle situazioni territoriali, però per la chiusura delle province si pensa esattamente ad un taglio lineare: ma se si va verso un modello di stato federale perché non si deve lasciare a ciascuna regione il problema sociale ed economico di valutare l'opzione migliore? Modificare il sistema di *governance*, poi, richiede di ripensare anche a come aggregare dal basso la molteplicità di piccoli comuni che rimarrebbero sempre più lontani, ed a come ridefinire gli ambiti di attività delle province ed a chi riassegnarle: alle regioni, alle città metropolitane, ai consorzi di piccoli comuni? La confusione e l'inca-

pacità di dare ordine ai problemi ed alle loro priorità finisce per danneggiare e complicare le soluzioni del problema. Si sta andando verso una forma di federalismo *pot-pourri*.

L'attuazione di un modello federale in Italia rappresenta, oggi, una necessità imposta per rendere coerente il paese reale, differenziato nei territori, con quello istituzionale, concepito ancora in una logica di *governance* più orientata al centralismo. Il ritardo e le difficoltà dipendono in gran parte dall'inidoneità dei sistemi di controllo, che oggi non consentono di ricondurre a sintesi il collegamento tra risorse impiegate, risultati ottenuti e responsabilità connesse. Così aumenta il grado di conflittualità tra territori, specie tra Nord e Sud, perché non si riesce a capire se i trasferimenti da alcune regioni ad altre sia coerente con i bisogni reali o sia funzionale a mantenere una forma di potere orientato alla raccolta di consenso ed a creare concentrazioni di ricchezza non giustificate.

## La finanza e la morale

Il modello federale consente a ciascuna realtà di prendersi la responsabilità sulle risorse rispetto ai bisogni propri di quello specifico territorio, e di risponderne alla collettività locale ed a quella nazionale. La presa di coscienza di una territorialità più precisa e definita consente di pensare a forme di sviluppo più rispettose di un'equa ripartizione di ricchezza e più coerenti con le tradizioni locali millenarie di ogni singolo territorio. Si potranno così evitare le esperienze passate, le cattedrali nel deserto, che pensando di trasferire modelli produttivi diversi dalla storia di molti territori del Sud hanno rotto i legami con le tradizioni culturali ed i sistemi di relazioni sociali di quei territori, rendendoli continuamente dipendenti da interventi pubblici. Le suggestioni derivanti da modelli culturali di altri contesti socio-economici (Usa in testa) hanno contribuito a disperdere in parte i legami con una storia millenaria, mentre solo il ritorno alle radici del nostro popolo può rappresentare il vero momento di cambiamento e di discontinuità con una fase storica che sta voltando pagina. Gli altri paesi europei con una più forte identità nazionale, Germania e Francia, non hanno mai abbandonato la loro storia e le loro specificità, evitando così di rompere con il passato ma conservando quelle antiche esperienze e innervandole con giuste dosi di modernità.

Questi cambiamenti si collocano in un contesto storico anch'esso in profondo cambiamento: infatti la crisi in essere ha mostrato il fallimento di un modello culturale che, a partire dal crollo del muro di Berlino, ha attribuito all'economia ed alla finanza un ordine morale. Esse sono così passate da sa-

pere tecnico a sapere morale, ed hanno orientato tutte le politiche sociali con il dogma che l'ottimo economico coincida esattamente con l'ottimo sia del singolo che della società, sviluppando un modello di società fortemente individualista ed antiegalitaria nella redistribuzione del reddito: fino a quando il sistema è collassato. La Storia, vista nei percorsi lunghi, è sempre lì a dimostrare che sono solo una buona società ed un buon individuo – espressi da sentimenti di rispetto reciproco, dalla solidarietà, dall'affetto – ad essere il vero fondamento di un integrale sviluppo sociale ed economico. Purtroppo siamo distratti dalla quotidianità dei fatti eclatanti che a distanza di anni perdono di significato: non siamo più capaci, così, di leggere la storia nei suoi cicli, e ne perdiamo di vista il respiro profondo.

Sono ancora i grandi studiosi europei che avevano radici nella visione della storia, con una profonda cultura umanistica, ad avere individuato, oltre cinquant'anni fa, il contesto in cui ci troviamo oggi. In particolare due grandi studiosi della storia dell'uomo, Toynbee e Sorokin, si sono trovati alla fine degli anni sessanta a condividere la stessa visione del futuro. Sorokin aveva una visione evolutiva delle civiltà attraverso fasi diverse in cui si alternavano momenti di pensiero ("forma ideazionale") ad altre in cui sarebbe prevalsa una maggiore ed esclusiva attenzione alla realtà ("forma sensistica"). Quest'ultima sarebbe stata caratterizzata da una visione "epicurea", con una dimensione passiva (come impiegare le risorse per il piacere personale) ed una dimensione attiva (come usare la tecnica per piegare agli interessi personali le risorse naturali). In questo modo, affermava Sorokin, si sarebbe giudicato "buono" tutto ciò che incrementa il potere dell'uomo sulla natura e sui propri simili al fine di avere il massimo piacere. In quel tempo sarebbe stata considerata importante la ricchezza ed il possesso di denaro, in modo da portare ad imitare ed invidiare i soggetti espressivi di questa caratteristica. A distanza di oltre 50 anni questa visione trova un incredibile riscontro con la realtà di oggi. Ritorniamo così alla risposta di Freud a Einstein, ed alla domanda che uno dei più grandi studiosi della storia dell'uomo e della sua civiltà, Arnold Toynbee, prima citato, si poneva alla fine della sua opera *La storia dell'uomo*: "L'uomo ucciderà la Madre Terra o la riscatterà? Può ucciderla con il cattivo uso della sua crescente potenza tecnologica. Può riscattarla invece sconfiggendo quell'avidità aggressiva e suicida che in tutte le creature, Uomo compreso, rappresenta il prezzo del dono della vita da parte della Grande Madre. Questo è l'enigma che l'uomo si trova ad affrontare".

# Legare la Lega

>>>> Federico Fornaro

In più di un intervento è stato evocato, forse per scongiurarlo, lo spettro della secessione del Nord. Tutti, però, con argomentazioni differenti, hanno finito per non ritenere questo scenario tra quelli concretamente possibili nel prossimo futuro. Vorrei invece provare a insinuare qualche dubbio a riguardo, partendo dalla constatazione che l'Italia, ancora una volta nella sua storia, rispetto al resto d'Europa, sta vivendo una sua specifica anomalia. Nel corso di questi 150 anni, infatti, abbiamo avuto nel nostro sistema politico diverse anomalie: non sto qui a ricordarle, perché le conoscete meglio di me. Oggi l'anomalia italiana si chiama "Lega Nord per l'Indipendenza della Padania". Sia ben chiaro: sul finire del secolo scorso (dalla metà degli anni '80) in diversi paesi europei sono nati, cresciuti, e hanno anche ottenuto significativi consensi nelle urne, partiti etnoregionalisti e partiti populistici. Ma la Lega ha una peculiarità che la differenzia dalla storia di questi movimenti: l'essere riuscita a tenere insieme una motivazione ideologica di marca etnoregionalista, con tratti propagandistici riconducibili al populismo.

La questione delicata per l'Italia è semplice: mentre negli altri paesi europei questi partiti/movimenti, anche molto forti elettoralmente, sono stati tenuti fuori dal governo nazionale (le grandi famiglie politiche, socialiste, popolari, liberaldemocratiche, infatti, si sono rifiutati di costruire alleanze organiche con questi partiti), in Italia, invece, è avvenuto esattamente il contrario, per una precisa scelta di Berlusconi. Noi oggi abbiamo una forza di governo, determinante per la tenuta parlamentare e politica della maggioranza, che è schierata su posizioni antiunitarie e anti-europeiste. A riguardo è sufficiente leggere l'art. 1 dello Statuto della Lega Nord, in cui è scritto: "Il movimento politico denominato Lega Nord per l'indipendenza della Padania, in seguito indicato come movimento, oppure Lega Nord, o Lega Nord Padania, è costituito da associazioni politiche, ha per finalità il conseguimento della indipendenza della Padania attraverso metodi democratici (non potevano scrivere diversamente altrimenti sarebbero stati perseguibili penalmente, ndr) e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica federale, indipendente e sovrana". Tralasciamo per carità di patria il testo del giuramento di Pon-

tida e quello di fedeltà alla Padania che a Venezia sono ripetuti ogni anno non da semplici militanti, bensì da presidenti di Regioni, da sindaci e da ministri della Repubblica.

Quello della secessione propugnata dalla Lega è un problema che va posto, forse nell'interesse stesso del Carroccio e del suo dibattito interno, perché le questioni economico-sociali che ha posto in questa sede Bortolussi sono reali: la Lega interpreta questo disagio diffuso ed è diventato l'imprenditore politico di riferimento della cosiddetta «questione settentrionale»; è abile ad agitare una serie di problematiche (penso all'immigrazione e alla sicurezza), salvo poi puntualmente non dare risposte di governo. Qui mi fermo perché queste riflessioni porterebbero fuori tema. Credo però che bisognerebbe avere il coraggio politico di "alzare l'asticella" rispetto ai comportamenti della Lega. Provo a dirlo con una battuta per rispettare i tempi. Prendete solo quello che è successo nelle ultime quattro settimane: prima, dichiarazioni, esternazioni, non partecipazioni, scherno di dirigenti della Lega nei confronti delle manifestazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia; poi la questione della crisi libica, la risposta da dare agli sbarchi degli immigrati; e in ultimo gli attacchi all'Europa. Un sentimento antieuropeista che peraltro non nasce da ieri, ma è una delle fondamenta della cultura politica del Carroccio.

Nel 2002 Bossi, in apertura del IV Congresso, all'indomani dell'entrata in circolazione dell'Euro, tuonava dal palco: "Faremo una resistenza civile all'Europa dell'invasione normativa. C'è un dominio della tecnocrazia, di una macchina burocratica apolide, di un processo discutibile che mette in pericolo le nostre libertà. Chi vuole un'Europa senza Stati, vuole un super Stato, vuole l'Unione Sovietica disegnata da Stalin, vuole un potere giudiziario superiore alla sovranità popolare, vuole un'Europa giacobina che pur con la supremazia del potere giudiziario, rispetta la sovranità popolare".

I rappresentanti della Lega, nelle sedi comunitarie ufficiali, in più di occasione hanno definito l'Europa covo di fascisti illiberali, super Stato europeo tecnocratico e corrotto. Voi pensate che quando un ministro degli Interni si reca con la *pochette* verde a Bruxelles il suo intervento non sia giustamente letto attraverso la len-



te antieuropeista del suo partito? Un tema, quello dell'antieuropeismo della Lega, che in Italia è stato completamente cancellato dal dibattito politico e sui media.

Quello che è avvenuto nella seconda Repubblica, o nell'"età berlusconiana", per dirla come lo storico Antonio Gibelli, è una totale anestetizzazione dell'opinione pubblica: noi ormai ci siamo abituati a tutto e siamo disponibili ad accettare supinamente qualsiasi presa di posizione o dichiarazione. Mi domando se quanto è avvenuto per iniziativa della Lega nell'ultimo mese in qualsiasi paese d'Europa, e nella tanto vituperata prima Repubblica, non avrebbe provocato una o forse cento crisi di governo. Invece, non è successo niente, salvo i sacrosanti richiami del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Di fronte alle esternazioni dei leghisti ancora una volta i commentatori, e l'opinione pubblica più in generale, sono apparsi come anestetizzati. Anche qui, per non dilungarmi eccessivamente, uso ancora una battuta: ma ai tempi dei governi di sinistra, l'"esame del sangue" dopo ogni dichiarazione o presa di posizione di Rifondazione Comunista, non era N volte superiore a quello cui sono sottoposti gli atteggiamenti della Lega ?

Credo che ricordare il DNA secessionista della Lega sia un fattore importante per cercare di riportare tutto alla realtà concreta e ai rischi che corre il nostro paese. Molte delle questioni che

sono state evocate nel corso di questo convegno (la necessità di una riforma federale e della corretta redistribuzione del reddito tra le Regioni, ecc.) sono giuste e molto importanti. Un conto, però, è affrontarle all'interno di un quadro condiviso su almeno due principi fondamentali (l'unità nazionale e l'unità europea). Altro è discutere a un tavolo istituzionale con un partito determinante come la Lega, che su questi due temi ha posizioni contrarie e alternative.

Personalmente non credo a un pericolo secessionista nel breve periodo, per tutta una serie di ragioni, la principale delle quali si chiama Euro; ma non mi toglie dalla testa nessuno che in questa fase Bossi e la Lega coltivino riservatamente comunque una soluzione B: la secessione in caso di disastro economico (default) per l'insostenibilità del debito pubblico.

In definitiva, quindi, ragionare attorno a questioni del federalismo è giusto sia per il centrosinistra sia per i riformisti, che non devono lasciare la questione del federalismo nelle mani della sola Lega, perché è una bandiera storicamente della sinistra. E' necessario, però al tempo stesso, "alzare l'asticella" non continuando a fare sconti a Bossi: sui temi dell'unità nazionale e dell'unità europea: non è più accettabile il silenzio dell'opinione pubblica ed è indispensabile reagire con forza perché non si oltrepassinò i confini indicati dalla Costituzione e dalla legge.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# Piccolo è bello, la macroregione anche

>>>> **Gianni Iuliano**

Provo a svolgere alcune considerazioni in maniera molto sintetica, da meridionale che si muove in un contesto di competizione europea. Sono molto d'accordo sul principio della responsabilizzazione di chi ha la titolarità di decidere i flussi di spesa pubblica, perché non è sopportabile che vi siano dei carozzoni, soprattutto regionali, che costano l'ira di Dio. Non c'è dubbio che alcune Regioni spendano in maniera più oculata rispetto ad altre e riescano anche ad avere un migliore equilibrio fra risorse necessarie alla amministrazione e quelle impiegate per investimenti, e che quindi producono ricchezza. Sono anche d'accordo sul principio della premialità: cioè io credo che le risorse debbano essere assegnate a chi le spende presto e bene, e che vadano penalizzate le amministrazioni che ritardano nella spesa e nella qualità di essa.

Un'altra constatazione obbiettiva è che più grande è l'ente che si amministra, più elevati sono gli sprechi e più difficile il controllo e la individuazione delle responsabilità. "Piccolo è bello", cioè il decentramento della spesa induce inevitabilmente un maggior controllo democratico che rende poi, a fine mandato, un giudizio per lo più preciso su come si è guidata un'Amministrazione. E allora qui viene il corno del problema, il "terzo corno" che veniva evocato in un intervento precedente: cioè la centralità degli enti locali; perché sarei sempre più favorevole ad un decentramento della spesa non verso le Regioni, ma verso gli enti locali, che hanno un controllo più efficace da parte delle popolazioni amministrate.

A distanza di oltre quarant'anni dalla nascita delle Regioni credo che sia anche utile una riflessione seria sulla loro riorganizzazione e sull'abolizione di privilegi non più attuali. A cosa serve mantenere ancora, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni a Statuto speciale, previste dall'articolo 115? Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta ottennero questo privilegio grazie alle minoranze linguistiche; il Friuli Venezia Giulia per la questione di Trieste; la Sicilia per le spinte autonomi-

stiche dell'immediato dopoguerra: ma esistono ancora queste condizioni che sono fonte di sperequazioni intollerabili verso le altre Regioni? C'è poi la questione delle competenze, per cui le Regioni dovrebbero essere enti di programmazione e legislazione per le materie non attribuite allo Stato centrale. In questi quarant'anni le Regioni sono state soprattutto centri di spesa e di gestione (specialmente al Sud), con i risultati in gran parte negativi che sono sotto gli occhi di tutti. Il Codice delle Autonomie avrebbe dovuto finalmente attribuire competenze certe a Comuni, Province, Regioni e Stato centrale, ma le resistenze al cambiamento sembrano insuperabili.

Attribuire agli enti locali, più direttamente controllati dai cittadini, la gestione e l'attuazione dei programmi, e riportare in capo alle Regioni solo le funzioni legislative, programmatiche e di controllo, deve essere la base per un auspicabile cambio di rotta. Ma più importante ancora sarebbe ridisegnare i confini delle Regioni, e quindi andare alla modifica dell'articolo 131 della nostra Costituzione, nel senso di un accorpamento e della creazione di macroree, 4 o 5 al massimo, che potrebbero innescare una sana competizione territoriale utile a uno sviluppo economico e produttivo più equilibrato rispetto a quello attuale. In fin dei conti oggi le Regioni hanno confini che rispondono più a criteri geografici che storici ed economici. Non si tratta di rifare il Regno delle Due Sicilie, ma l'area meridionale potrebbe trarre grandi benefici da un tale accorpamento, e forse i mali di cui soffrono metropoli come Napoli sarebbero diluiti e cancellati in una Regione più vasta. Questa Regione del Sud avrebbe una posizione strategica negli scambi economici con l'Oriente: il 90% dei traffici su container va e viene dalla Cina attraverso Suez e tutta l'area del Mediterraneo (speriamo presto pacificata) potrebbe spostare gli interessi economici dell'Italia dalla Mitteleuropa ai Paesi del Nord Africa e dell'Oriente e produrre una maggiore coesione non solo fra il Sud e il Nord dell'Italia, ma anche fra tutti i paesi europei.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# L'illusione monocratica

>>>> **Felice Borgoglio**

Dal dibattito emerge con grande forza che nell'attuale contesto politico è assente una visione generale dei problemi, mentre il federalismo va collocato dentro questa visione generale, ed ha bisogno di due condizioni fondamentali, come ricordava anche Fornaro: la prima è che bisogna accelerare un processo di integrazione europea, perché il federalismo ha bisogno di una nazione europea, di un governo europeo nel vero senso della parola; la seconda è che c'è bisogno di un processo di semplificazione a livello periferico: non si può pensare di fare un federalismo con ottomila comuni. Se si vuole ragionare seriamente vanno create delle dimensioni ottimali in grado di gestire le nuove competenze, e questo comporta una capacità riformatrice di non secondaria importanza, che non mi pare di vedere nell'attuale quadro politico. Terza questione, che è il problema di fondo, a mio giudizio, è che noi abbiamo, in questi anni, organizzato negli enti locali un modello monocratico, rispetto al precedente modello democratico. Partendo dall'Amministratore unico nelle ASL fino all'elezione diretta dei sindaci, con l'eliminazione di fatto dei poteri dei Consigli comunali e delle giunte (perché le giunte sono totalmente dipendenti dal Sindaco) si è costituito un modello monocratico che ha distrutto, e sta distruggendo progressivamente, i soggetti collettivi. Se vogliamo riportare nella società una visione generale dobbiamo ricostruire i luoghi della democrazia, far ricrescere la socialità, ricostruire i soggetti collettivi, con regole certe di democrazia che garantiscano la valorizzazione delle persone, rispetto all'individualismo e alla cultura del sondaggismo che si sta sviluppando, e che porta a vivere alla giornata, venendo meno a quella che è la funzione della politica che è progettare e costruire il futuro. Faccio sempre un esempio: noi abbiamo un sindaco, Chiamparino, presidente dell'ANCI, che ha fatto bene. Con questo modello istituzionale, non essendoci uscita se non con elezioni, e non avendo nel frattempo ruoli istituzionali, nell'arco di pochi mesi, dopo che non sarà più sindaco di Torino, corre il rischio di essere dimenticato, e nel 2013 dovrà sudare per la candidatura alla Camera, perché nel frattempo è entrato in

rotta di collisione con il soggetto politico di cui faceva parte. E' uno spreco di risorse umane: nel senso che Chiamparino, come altri, dieci anni fa valeva 10, oggi vale 20, nel senso dell'esperienza amministrativa acquisita, e del contributo positivo che potrebbe dare alla società nel suo complesso.

Ultima questione (è il vero problema che abbiamo di fronte): l'incapacità della politica, dal punto di vista della organizzazione del modello statale, di far fronte ai cambiamenti che sono avvenuti nella società. Io ho un confronto, che faccio quasi settimanalmente, per dire cosa è cambiato nella società da punto di vista della razionalizzazione, e cosa non è cambiato nello Stato, nei Comuni, nelle Province e quant'altro, dal punto di vista della organizzazione dei rapporti con la collettività, con il cittadino. Confrontiamo la Banca Nazionale del Lavoro da una parte, il Comune dall'altra. Dieci anni fa la Banca Nazionale del Lavoro aveva 30 scrivanie con 30 persone, e dava n servizi; oggi ha 30 scrivanie con 4-5 persone e dà servizi maggiori di quelli che dava dieci anni fa. Entro dall'altra parte, nel Comune, e trovo uffici pieni di persone che non sono in grado di erogare i servizi che davano dieci anni fa. È un problema che sicuramente il trasferimento delle competenze non risolve, se non si ritorna a soggetti collettivi che abbiano una visione di lungo periodo: cioè il passaggio dal sondaggismo al progetto di prospettiva, e quindi della riorganizzazione della comunità, in cui uno organizza la vita collettiva e quindi la risposta ai problemi che i cittadini hanno.

Questo è il problema di fondo, non facilmente risolvibile, perché la società è frammentata e portata verso una visione di carattere individualistico, dimenticando che poi in fondo i nostri problemi sono anche degli altri. Però se noi non riusciamo a realizzare, anche dal punto di vista di riorganizzazione del territorio, una nostra capacità di ritornare ad una visione della società come primus rispetto a tutto il resto, difficilmente usciremo da questa crisi, e difficilmente saremo in grado di far fronte ai processi di cambiamento che comunque nella società sono avvenuti e continuano ad avvenire.

# Federalismo platonico

>>>> **Loreto Del Cimmutò**

La vicenda del federalismo all'italiana ricorda il mito della caverna di Platone. Chiusi là in fondo, i prigionieri vedono sulla sommità, proiettati dalla luce del fuoco, solo i riflessi delle figure che si agitano in superficie, e ovviamente le scambiano per reali. Le autonomie, esattamente come i prigionieri della caverna, vedono solo le immagini distorte e in perenne movimento del federalismo, non cogliendone quindi l'esatta forma e dimensione. Ciò è dovuto al fatto che i veri cardini del federalismo, soprattutto la perequazione, i costi e i fabbisogni standard, lo stock di risorse in gioco, non sono definiti nei decreti delegati ma rinviati a successivi provvedimenti che in sostanza sono sottratti a ogni controllo politico e parlamentare. Da qui emerge non solo l'idea di una certa confusione nell'inquadrare il processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, riformato a suo tempo dal centrosinistra, ma emergono anche diverse incognite e una certa opacità del processo di attuazione della riforma. L'impressione è che si proceda verticalmente, definendo i vari pezzi di federalismo senza trovare una forma di raccordo che renda intellegibile il percorso e tenga assieme l'intera impalcatura del nuovo fisco federale. I vari decreti procedono per vie parallele e, come le parallele, rischiano di non incontrarsi mai. Eppure a un certo punto la perequazione dovrà incontrarsi con la definizione degli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard. Si definisce il nuovo sistema per finanziare le funzioni degli enti locali ma nello stesso tempo è ferma al palo la riforma dell'ordinamento locale, quella che definisce proprio le funzioni, il "chi fa che cosa" e con quali mezzi, quindi ponendosi il tema di come ad esempio superare la frammentazione amministrativa che caratterizza la realtà italiana dei piccoli comuni o di come risolvere finalmente il nodo ineludibile di dare un adeguato governo alle aree metropolitane. Si tratta di questioni di non poco conto se pensiamo che per la costruzione di sistemi locali di governo efficienti passa anche la possibilità di offrire un contesto favorevole alla competitività del tessuto produttivo locale, ai sistemi di ricerca e formazione, alle politiche di welfare locale. I flussi di ricchezza, le dinamiche dello sviluppo, crea-

no effetti di traboccamento dei servizi ed esternalità che travalicano i confini amministrativi tracciati dai singoli ordinamenti; i nuovi rapporti sociali che si creano attorno ad essi sfuggono per lo più al governo delle singole istituzioni pubbliche e necessitano di una *governance* più ampia, fatta di pubblico, privato, corpi intermedi, formazioni sociali.

Il federalismo, l'articolazione dei poteri su più centri di riferimento autonomi e coordinati, e la costruzione di sistemi di governo flessibili e più aderenti alle realtà territoriali, è perciò un'esigenza di sistema. Sono i sistemi territoriali i protagonisti della competizione su scala globale. Il federalismo può prendere la piega della battaglia ideologica o dell'egoismo territoriale, diventare retorica delle piccole patrie e chiusura ai flussi globali dell'innovazione, se esso non trova una sua declinazione in chiave riformista, se ad esso non si danno contenuti e politiche di progresso. Tuttavia noi parliamo di federalismo, e continueremo a farlo, anche se non ci troviamo di fronte ad entità statuali originarie che hanno ceduto porzioni di sovranità a una federazione a esse sovraordinata. Volendo essere più rigorosi, se di processo federalista dobbiamo parlare, è più giusto riferirsi alla dimensione europea e ai crescenti vincoli – si pensi al patto di stabilità e crescita – imposti dall'Europa alle politiche degli Stati membri. Nel caso dell'ordinamento italiano sarebbe più corretto parlare di una accentuata redistribuzione sussidiaria delle competenze – legislative, amministrative e fiscali – dal centro alla periferia. Una redistribuzione suggellata dalla riforma del Titolo V che ha posto su un piano di perfetta parità Stato, Regioni, Comuni, Province e città metropolitane, definendoli come soggetti costitutivi della Repubblica e quindi dotati di una serie di prerogative di cui essi sono gelosi custodi e difensori: tant'è che sono di molto aumentate le controversie tra Stato e Regioni di fronte alla Corte Costituzionale. Ciò complica non poco le cose quando si vanno ad analizzare i modi attraverso i quali questi enti interagiscono tra loro nell'esercizio concreto delle rispettive competenze, laddove le relazioni intersogettive si caratterizzano più per una certa conflittualità



piuttosto che per quella leale cooperazione tra istituzioni che dovrebbe accompagnare un impianto federalista.

### ***Il centralismo regionale***

E' un fatto ad esempio che il decentramento abbia prodotto una sorta di neo-centralismo regionale, con un'accentuata tendenza delle Regioni a trattenere presso di sé funzioni che andrebbero attribuite ai comuni; mentre da parte di questi ultimi spesso c'è una certa resistenza a riconoscere nelle Regioni l'ente di riferimento per l'organizzazione delle funzioni degli enti locali in un sistema regionale integrato. Senza entrare in troppi tecnicismi che renderebbero pesante l'argomento bisogna dire che, almeno nel nuovo fisco municipale, i contenuti federalisti non ci sono, non ci sono contenuti riformatori e soprattutto non ci sono i principi di autonomia e responsabilità che il federalismo si porta dietro. C'è una rigidità delle basi imponibili sulle quali i comuni hanno scarse possibilità di incidere; le aliquote della nuova Imposta municipale, sostitutiva dell'Ici, sono sostanzialmente dettate dal centro; è una fiscalità che si fonda più sui non residenti che

sui residenti; manca del tutto il principio del beneficio (vedo-pago-voto) che renderebbe trasparente la finalità di ogni fonte di prelievo fiscale. Soprattutto il decreto si porta dietro il vizio d'origine di introitare nei suoi meccanismi gli effetti dell'ultima manovra economica e finanziaria del governo, fiscalizzando i tagli effettuati e costituendo una base di partenza del nuovo fisco molto arretrata rispetto allo stock di risorse disponibili. Gli effetti che esso produrrà nell'immediato sono inoltre quelli dell'inevitabile aumento delle tasse e delle imposte che gravano sui cittadini e le imprese, con buona pace dei propositi di invarianza della pressione fiscale e dei principi posti alla base della legge delega.

E' vero che sono gli stessi Comuni ad aver chiesto lo sblocco delle addizionali IRPEF e le tasse di scopo, ma essi sono presi alla gola da una manovra iniqua, che fa gravare sulle loro risorse e sui servizi erogati ai cittadini un peso ben maggiore dell'incidenza che l'insieme del comparto degli enti locali ha sul complesso della spesa pubblica. Il provvedimento ha anche dei contenuti regressivi dal punto di vista fiscale e fortemente iniqui dal punto di vista sociale. L'introduzione della cedolare secca, che non c'entra niente con il federalismo fiscale, premia con basse aliquote IRPEF i proprietari che affittano le proprie case, ma non consente in alcun modo ai comuni di porre in essere delle politiche fiscali che agevolino ad esempio le giovani coppie che in quelle case vanno ad abitare. L'alternativa a questo impianto c'era: ed era quella di affiancare al prelievo sugli immobili, i cui cespiti dovrebbero però essere completamente gestiti e manovrabili dai Comuni, l'introduzione di una *service tax*, una vera e propria tassa sui servizi generali e indivisibili, non tariffabili, erogati dai Comuni.

Anche l'abolizione dell'Ici sulla prima casa è una misura ingiusta, perché essa rappresenta il vero cespite del federalismo comunale, quello per definizione più ancorato al territorio. Abolendo l'Ici sulla prima casa il governo si è fatto bello con i soldi dei comuni, che sono stati costretti ad intavolare un braccio di ferro defatigante per farseli restituire sotto forma di trasferimenti dal centro: un altro paradosso del federalismo di facciata. Ciò vale anche per il fisco regionale, laddove, anche qui, resta da definire, attraverso la perequazione, quanta solidarietà è richiesta alle regioni più ricche nei confronti di quelle meno dotate per finanziare sanità, welfare, istruzione e mobilità, e i livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale. In questi aspetti centrali del nuovo fisco sta anche il discrimine tra coraggio riformatore e il rischio gattopardesco di un cambiamento solo di facciata. Adottare il criterio dei costi

standard, come prevede la legge, infatti, significa misurare un servizio non sulla base del suo costo storico, così come si è venuto a determinare nel tempo, ma sulla base di un costo depurato delle inefficienze e degli sprechi che quello storico si porta dietro. Dove e a che altezza sarà fissata l'immaginaria asticella dei costi standard darà la misura del coraggio che si vuole spendere sulla strada della trasparenza e dell'efficienza della spesa pubblica. In molte realtà si potrebbe scoprire che non solo non vengono erogati adeguati livelli delle prestazioni sociali ma che quelle stesse prestazioni hanno un costo più elevato rispetto a realtà più efficienti, per cui l'approccio ai costi standard diventa un'occasione per colpire gli sprechi a tutto vantaggio della trasparenza e della qualità dei servizi. Si tratta di una sfida che anche il Mezzogiorno deve affrontare, perché occorre superare una sindrome da dipendenza centralista, quella di pensare che il destino del proprio sviluppo e la qualità della vita delle proprie collettività debbano dipendere dai trasferimenti centralistici e non dalla capacità di mettere in campo delle politiche che facciano leva soprattutto sulle proprie risorse e capacità.

### ***I partiti nazionali***

La partita è quindi aperta ai più svariati esiti. Vengono fissate le regole del gioco, più o meno condivisibili, ma il gioco deve ancora cominciare e lo scenario in cui si svolgerà non è dei più tranquillizzanti. A chi giova allora questa riforma? La scarsa crescita economica, attestata all'1-1,2 % del PIL su base annua, e un debito pubblico che viaggia verso il 120 % del PIL pongono una forte ipoteca sul processo di redistribuzione delle risorse che la riforma inevitabilmente comporterà, in un paese che comprende una macro-regione del Nord tra le più ricche su scala globale e un Mezzogiorno che è, nonostante il fiume di risorse nazionali e comunitarie affluite nel corso dei decenni, tra i più arretrati d'Europa. Chi vincerà e chi perderà in questa partita essendo chiaro che il centralismo non potrà più governare questa realtà sempre più duale e divaricata? Qui entra in campo la politica, le latenti contraddizioni in seno alla maggioranza e il chip che la Lega Nord ha messo sul tavolo della riforma, magari per rinserrarsi nella macro regione "padana" e scimmiettare, lontana da Roma, la CSU bavarese. Sono evidenti i rischi di ulteriore frammentazione politica, vuoi per la dinamica tutta interna ai giochi di palazzo che ha portato alla nascita dei "responsabili", vuoi per l'ulteriore territorializzazione degli interessi

e il manifestarsi di spinte centrifughe che portano alla minaccia di costruire una Lega sud. Sta di fatto che quel che manca è proprio un luogo che dia il naturale sbocco politico istituzionale ad un federalismo per ora costruito solo per decreti, e che quindi non potrà reggere alla prova dei fatti.

Allora non si può che dare rappresentanza politica ai territori e associarli alla determinazione dell'indirizzo politico generale del paese attraverso la costituzione di una seconda Camera o Senato delle autonomie, fondamentale per rinnovare il patto costituzionale del nostro paese e fra i diversi livelli di governo, un nuovo fattore di allargamento delle basi sociali e per una maggiore trasparenza ed efficienza dell'azione pubblica. E' un tema sul quale è più volte intervenuto anche il Presidente della Repubblica, proprio a sottolineare il legame di coerenza e continuità logica con la riforma del Titolo V. Costruire il Senato delle autonomie dovrebbe essere il primo obiettivo oggi delle forze riformiste, proprio per dare governabilità al sistema e contenere in un involucro istituzionale la diversa dinamica dei territori. Senza addentrarsi sulla composizione e sulle funzioni che dovrebbe avere questo Senato delle autonomie (la bozza Violante della passata legislatura rappresenta una valida base di riferimento) è proprio il profilo della sua composizione e legittimazione a rappresentare un aspetto critico e molto delicato della sua formazione. In presenza di un sistema politico debole, con partiti a forte impronta leaderistica, o fortemente caratterizzati in senso territoriale, un Senato che rifletta questa frammentazione potrebbe persino essere un fattore di disgregazione se non controbilanciato dalla presenza, sul versante della Camera politica, dai partiti strutturati portatori di diverse opzioni politiche generali ed ancorati a una dimensione nazionale. Più di vent'anni fa Gianfranco Miglio, nel libro-intervista *Una costituzione per i prossimi vent'anni*, teorizzò che il federalismo avrebbe portato ad una razionalizzazione spontanea del sistema dei partiti. La Lega Nord, profetizzò Miglio, si sarebbe avviata a prendere, nella "Padania", il posto occupato una volta dalla DC, mentre i socialisti (ma eravamo ancora nella prima repubblica), con al seguito i resti del PCI e le forze laiche minori, avrebbero assunto il ruolo di Partito confederale, cioè di partito politico chiamato a far valere le esigenze di solidarietà nazionale e a farsi carico dell'equilibrio economico e sociale tra macro-regioni. Le cose, tranne che per la Lega nord, sono andate un po' diversamente; resta quindi d'attualità la nascita del partito confederale.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# L'insostenibile leggerezza della politica

>>>> **Salvo Andò**

Dalla lettura degli interventi dei relatori, che per storia personale e competenze rappresentano sicuramente uno spaccato di tutto rilievo per tentare di trarre una valutazione sullo stato di attuazione di quello che, a tutti gli effetti, è stato il principale tentativo di riforma economico-istituzionale del nostro paese dal dopoguerra, emerge un bilancio non del tutto confortante. Un tratto che accomuna tutti gli interventi, che pure toccano aspetti diversi della riforma e provengono da relatori con competenze e sensibilità diverse, è la sensazione che il processo di attuazione della legge delega 42/2009 si avvii ad essere l'ennesima occasione mancata di un paese che sembra aver smarrito la capacità di avere classi dirigenti in grado di sostenere il peso politico del proprio progetto riformista. Si tratta di una percezione di disagio che oramai in modo evidente attraversa il dibattito pubblico, e che in ultima analisi rappresenta una sorta di bilancio collettivo sulla capacità della cosiddetta seconda Repubblica di affrontare alcuni dei nodi strutturali, purtroppo in gran parte irrisolti, del nostro paese. Un bilancio sereno degli ultimi venti anni non può non evidenziare che, accanto ad alcuni innegabili risultati e primo fra tutti l'ingresso nell'euro, la seconda Repubblica ha portato ad un groviglio spesso inestricabile di contraddizioni e di occasioni mancate.

Questo processo si è incrociato con una questione democratica che nel tempo si è andata sempre più aggravando, perché la società italiana si sente rappresentata poco e male dalla classe politica. Il deficit di credibilità della politica ha trovato nel processo di decentramento istituzionale, con l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di regione, sicuramente un luogo di rafforzamento della rappresentanza ma anche un fattore di moltiplicazione delle contraddizioni di un sistema democratico reso fragile dall'eccesso di personalismi. La personalizzazione delle leadership, poi, produce meccanismi di accentramento di potere che, pur essendo un tratto di semplificazione dei processi democratici che accomuna le moderne democrazie, nel nostro paese, complice anche il sistema elettorale, ha prodotto vistose crepe in quell'equilibrio tra i poteri

di cui vive la democrazia costituzionale. L'insieme di questi fattori ha trovato proprio nel processo di attuazione del federalismo fiscale un luogo dove sono emerse le maggiori contraddizioni. Il dibattito sull'attuazione del federalismo fiscale rappresenta, in questo senso, un terreno ideale nel quale provare a valutare la capacità del sistema politico di attuare in modo credibile progetti riformisti.

Il dibattito sul modello federalista nel nostro paese ha attraversato, talvolta con effetti dirompenti, almeno l'ultimo quindicennio, caratterizzandosi come uno degli ambiti che per il suo innegabile valore "ideologico" ha reso sempre meno sostenibile quella pratica della discontinuità tra le politiche delle grandi riforme che ha caratterizzato la seconda Repubblica. Infatti alla riforma del Titolo V approvata dal solo centrosinistra (anche se, come hanno ricordato nelle loro relazioni Pinelli e Vitaletti, a parti non trascurabili della riforma come l'art. 119 avevano contribuito in modo rilevante personaggi di primo piano del centrodestra) è seguita la "riforma della riforma" attuata dal centrodestra e poi bocciata dal referendum.

Il dibattito si è successivamente incentrato sui soli aspetti finanziari della riforma, e in particolare sull'attuazione dell'articolo 119, con il tentativo scaturito nella scorsa legislatura nella cosiddetta bozza Giarda.

## **Obiettivi e risultati**

Nell'attuale legislatura, dopo un lungo confronto, si è approvata la legge delega 42/2009 di cosiddetta riforma del federalismo fiscale che prevede una serie di principi direttivi e conferisce al governo delega ad emanare una serie di appositi decreti legislativi. Nonostante l'enfasi posta sull'attuazione del federalismo la norma ha molto più modestamente l'obiettivo di tentare di riformare l'attuale sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali attraverso una lunga sequenza di atti amministrativi e un lungo periodo di transizione (cinque anni). Il tratto che sembra accomunare questi provvedimenti è la contraddizione mai risolta tra aspettative e contenuti e tra obiet-

tivi dichiarati e capacità di sostenerne il peso politico. Mentre l'autonomismo in Italia ha tradizioni antiche che hanno dato vita ad esperienze diverse, il federalismo non è – né per tradizione storica, né per dettato costituzionale – un valore antico. Il fatto che un tema come quello federale sia stato, e sia tuttora, al centro del dibattito politico istituzionale risponde sicuramente alla capacità della Lega Nord di farne il fulcro di una battaglia politica sulla questione settentrionale, ma risponde sicuramente anche ad una vera esigenza di sussidiarietà e di riforma dello Stato sociale, alle prese con una profonda crisi fiscale. Si tratta di un tema, quello del decentramento, che è stato al centro del dibattito scientifico e istituzionale in molti paesi del mondo negli ultimi decenni.

Il tratto che ha caratterizzato il dibattito in Italia sul decentramento è un eccesso di indeterminatezza e di fumosità ideologica. Il processo di decentramento, o se si vuole di federalismo, non vive solo di massicci trasferimenti di competenze dal centro alla periferia, o di un diverso assetto istituzionale anche a livello parlamentare, ma altresì di criteri di raccolta delle risorse e di allocazione delle stesse. Non si tratta in altri termini di un modello che possa essere applicato solo in parte senza che il venir meno di una parte non metta in crisi la capacità di funzionamento del processo di decentramento. L'idea corrente è che sia vantaggioso affidare all'autogoverno delle comunità locali la gestione di servizi che a livello nazionale non sempre sono stati gestiti in modo economico ed efficiente. Il decentramento non esclude, ovviamente, che vi siano drastiche riduzioni della sfera pubblica a favore di quella privata o di quella sociale: ma bisogna considerare anche i possibili rischi in termini di efficienza. Spostare l'esercizio di una funzione amministrativa da un unico organo articolato in più strutture decentrate a più organi significa, anzi, moltiplicare le strutture pubbliche, e con esse le mediazioni ed anche le forme di ingerenza del potere politico nella vita amministrativa. Non solo: come osserva Caravita, "nell'attuale contesto italiano l'aumento di potere dei livelli locali di governo può significare anche rallentare e impedire i processi di privatizzazione e liberalizzazione che avvengono a livello statale dove maggiore è il controllo e l'attenzione dell'opinione pubblica".

Il decentramento, inoltre, anche nella logica federale più spinta non implica che il reddito prodotto dal territorio debba restare sul territorio che lo ha generato, né che l'autonomia finanziaria dei territori debba essere talmente spinta da ledere principi di valore costituzionale o lo stesso sistema di finanza pubblica. Il sistema di finanziamento delle autonomie locali deve invece trovare un difficile punto di equilibrio tra l'esi-

genza di garantire un adeguato livello di autonomia finanziaria agli enti decentrati, la garanzia di uniformità nel livello di offerta dei servizi pubblici, la stabilità e sostenibilità per il sistema di finanza pubblica in conformità ai criteri stabiliti anche in ambito UE. In definitiva è inevitabile considerare che per la definizione dell'autonomia finanziaria degli enti decentrati – come in ogni altro intervento pubblico – vi sia un contrasto tra gli interessi coinvolti, contrasto che le forze politiche, e in primo luogo il Parlamento, sono chiamati a comporre nell'esercizio della propria discrezionalità politica, ed anche tecnica. La storia dell'attuazione del Titolo V ci dice che questa capacità di mediazione propria del riformismo è stata spesso sacrificata sull'altare della battaglia politica di piccolo cabotaggio e del consenso immediato.

### ***Federalismo responsabile***

Sulle modalità di attuazione dei principi di autonomia finanziaria delle autonomie locali sono state prospettate soluzioni diverse, che traggono le mosse da differenti interpretazioni dell'art. 119, che peraltro sul punto risulta ambiguo. Una prima interpretazione, che potremmo chiamare di federalismo responsabile, sostiene che implicitamente l'affidamento di una maggiore autonomia significa possibilità di differenziazione tra i territori nel livello delle prestazioni pubbliche in ragione delle diverse capacità fiscali. La conseguenza che ne viene tratta è che la perequazione delle risorse messe a disposizione delle autonomie locali deve essere non completa, per incentivare una loro gestione efficiente e responsabile. Una seconda interpretazione, più chiaramente solidale, fa leva sui diritti di cittadinanza connessi con i livelli essenziali. Secondo questa interpretazione la normativa costituzionale ha chiaramente definito i contenuti del federalismo fiscale in senso solidale. Questa interpretazione fa leva sul principio della autosufficienza finanziaria di ogni ente (art. 119, c. 4). Secondo questo principio lo Stato deve assicurare in ogni territorio al cittadino italiano (tenuto a concorrere al finanziamento della spesa pubblica in ragione della sua capacità contributiva) eguale livello di prestazione dei servizi pubblici attraverso il sistema di perequazione. L'efficienza gestionale e la responsabilità sono garantite dal fatto che ogni ente è tenuto al pareggio del bilancio, e quindi per conseguire questo obiettivo non può fare a meno di esercitare la sua potestà tributaria e confrontarsi con i suoi elettori-contribuenti.

Anche partendo dalla seconda interpretazione, la misura degli effetti perequativi può divergere in relazione ai diversi modi di determinazione delle spese standard inerenti alle funzioni



attribuite agli enti decentrati, e ai criteri di ponderazione dei fattori che concorrono a definire lo standard. La stessa cosa va detta per la determinazione della capacità fiscale standard. La questione della determinazione degli standard è chiaramente centrale nel sistema di perequazione, e non casualmente rappresenta uno dei punti di maggiore debolezza nei decreti attuativi della legge 42. Ripercorrendo il percorso attraverso il quale si è tentato di attuare la riforma del sistema di finanziamento degli enti locali prevista del nuovo Titolo V emerge come esso sia sicuramente paradigmatico dell'incapacità del sistema politico di affrontare con sincera volontà riformista una questione che certamente risulta complessa per gli interessi in gioco e per le difficoltà tecniche di attuazione.

Come noto la legge La Loggia (131/03), che ha provveduto alla prima attuazione della riforma del Titolo V, proprio in merito all'attuazione dell'articolo 119 aveva rinviato a un "diverso e più complesso provvedimento". Il compito di elaborarlo, in base

ad un accordo da definirsi in sede di Conferenza unificata, era stato affidato ad un'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale (ACOFF), istituita con la legge finanziaria per il 2003 e che concluse i suoi lavori il 30 settembre 2005 senza presentare alcun articolato di legge ma solo una relazione finale per l'impossibilità di trovare un accordo. Indipendentemente dalle valutazioni di merito, l'esperienza dell'ACOFF rappresenta una esemplificazione significativa dell'incapacità del sistema politico-istituzionale di affrontare il peso anche politico delle riforme.

Come ricordato da Vitaletti, che dell'ACOFF è stato presidente, nella relazione conclusiva si proponeva un modello di applicazione dell'autonomia finanziaria che partendo pragmaticamente dal sistema fiscale allora vigente si ispirava ad un federalismo solidale. Questo disegno, che potremmo definire di riformismo pragmatico, però non fu capace di trovare un momento di sintesi in grado di soddisfare le esigenze contrappo-

ste delle parti coinvolte, anche per l'incapacità della classe politica di spendersi per la sua attuazione. Il disegno di attuazione rappresentava, infatti, un risultato da una parte troppo modesto per partiti politici come la Lega Nord che, avendo fatto del federalismo fiscale una battaglia neanche troppo velata di significativa redistribuzione verso il nord, vedevano nella proposta una soluzione per così dire troppo modesta; e dall'altra parte per altre parti politiche la proposta rappresentava una significativa messa in discussione di rendite consolidate.

Significativo in questo senso appare anche il tentativo di attuazione dell'articolo 119 fatto dal governo Prodi con il ddl delega 3100 A.C. che non a caso prende le mosse da un'interpretazione del federalismo fiscale in senso meno solidaristico della proposta Vitaletti, pur partendo proprio da quest'ultima. Come la proposta ACOFF il ddl 3100 A.C. proponeva un approccio pragmatico prendendo le mosse dall'assetto e dalla struttura vigente sia delle funzioni che della finanza degli Enti

territoriali subnazionali, e considerando solo in prospettiva il finanziamento delle funzioni e le attività di nuova attribuzione. Nella valutazione complessiva del disegno del sistema di finanziamento la proposta appariva sicuramente più diretta alla definizione della disciplina della fase di transizione che alla precisa definizione dell'assetto a regime del nuovo sistema di finanziamento degli Enti territoriali subnazionali. Il tratto saliente che la differenziava dalla proposta ACOFF era il modello di perequazione. Il ddl proponeva infatti una perequazione orizzontale, e non completa; mentre l'ACOFF propendeva per quella verticale, e in misura tendenzialmente completa. Si trattava quindi di una proposta che dal punto di vista del bilancio politico veniva incontro, in modo non casuale, alle richieste della Lega Nord. Anche in questo caso l'incapacità della classe politica di spendersi per l'attuazione della riforma e la fine traumatica della XV legislatura non consentirono l'attuazione del progetto di riforma.



La legge delega 42/2009 nasce da questo punto di vista come un tentativo di mediazione e di coinvolgimento più ampio della seppur massiccia maggioranza di governo uscita dalle elezioni del 2008. Essa riprende infatti in molte parti l'analogo provvedimento presentato dal governo Prodi. In modo condivisibile, la legge 42 supera la proposta del Consiglio regionale della Lombardia sull'attuazione dell'articolo 119 del Titolo V della Costituzione (confluita nella proposta di legge 1676 A.S.), nonostante che questa fosse prevista nel programma elettorale della maggioranza. La legge delega 42 è, peraltro, un concentrato di principi condivisibili e di buoni propositi ma risulta molto vaga e contraddittoria in altre parti che possono dar luogo a esiti assai differenziati. In particolare da più parti è stato sottolineato come la sua attuazione sia particolarmente fragile dal punto di vista del quadro informativo, soprattutto di natura finanziaria, che risulta presupposto necessario per la sua attuazione e per la definizione dell'assetto finale, tra autonomia e solidarietà nazionale, al quale condurrà l'insieme dei decreti delegati. L'approvazione dei primi decreti delegati, e in particolare quello sul federalismo municipale, come ricordato da Fedele e Crema, non lasciano molto sperare sulla possibilità che l'assetto complessivo che scaturirà dall'attuazione della riforma risulti coerente con le aspettative di superamento del binomio centralismo-regionalismo burocratico che hanno caratterizzato il processo di decentramento nel nostro paese.

### ***Esigenze reali***

In Italia il processo di decentramento delle funzioni nasce da un'esigenza reale di superamento dell'assetto burocratico frammentario delle autonomie locali scaturito dalle riforme degli anni 70-80. Il federalismo consente da questo punto di vista un migliore equilibrio tra centro e periferia ed una maggiore partecipazione attiva dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. Esso consente inoltre una migliore organizzazione dello Stato sociale, conquista irreversibile dello Stato contemporaneo, che trova fondamento in concetti e valori di cui è intrisa la nostra Carta Costituzionale e di cui è innegabile il valore fondativo nella stessa idea di comunità nazionale.

Non possiamo poi parlare di federalismo fiscale senza sottolineare che in questa materia un ruolo centrale assume la prescrizione del 2° comma dell'art. 3 della Costituzione, che attribuisce alla Repubblica il compito fondamentale di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva parteci-

pazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." Non vi è dubbio che l'art. 3, la cui impronta socialista è evidente, è tuttavia un articolo che non limita al solo intervento pubblico il ruolo fondamentale di promozione della persona umana, ma anche alle altre organizzazioni sociali ove l'individuo attua con pienezza la propria personalità. Questo risulta rafforzato dalla lettura congiunta con l'art. 2, che impegna la Repubblica al riconoscimento dei "diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale." Da queste prescrizioni il federalismo fiscale può trarre, attraverso il principio di sussidiarietà, nuove potenzialità e una moltiplicazione di iniziative dal basso di rafforzamento della cultura della solidarietà. In questo senso il federalismo può esaltare le disponibilità proprie della società civile andando oltre la domanda di efficienza e di valorizzazione degli interessi locali normalmente evocati dai fautori del federalismo.

La discussione precedente ha tuttavia evidenziato come la riforma federalista sia stata spesso ingabbiata in fraintendimenti prodotti da conflitti politici contingenti. Quella federalista è stata ed è, infatti, una bandiera agitata da gruppi che rivendicano presunte "identità" locali distinte da quella nazionale, o più semplicemente un tentativo egoistico di trovare approdi localistici ad una tranquillità sociale minacciata dalla sempre maggiore competizione della società globalizzata e dalla crisi fiscale degli Stati nazionali. Allo stesso tempo il federalismo è stato utilizzato come campo di battaglia politica da quelle parti del paese che vedevano nella sua attuazione il rischio concreto di perdere posizioni di rendita consolidate. Il dibattito si è quindi incagliato di volta in volta su questioni legate alla contingenza politica ogniquale volta è sembrato funzionale alla rincorsa del consenso. Ne è una palese esemplificazione il dibattito sul decentramento dei ministeri. Come ha osservato Amato, la possibilità di un decentramento funzionale dei ministeri può essere anche ragionevole e razionale in un percorso compiuto di decentramento, ma la battaglia contingente della Lega Nord sembra più interessata a garantire un po' di impiego burocratico in Brianza piuttosto che un compiuto e razionale riordino dell'apparato pubblico.

Anche il dibattito su tassazione e rappresentanza locale è stato spesso usato più come strumento di battaglia politica contingente che come vero percorso concreto di riforma della struttura e delle dimensioni del bilancio pubblico. Infatti, in linea di principio, il processo di attuazione dei principi di auton-

mia degli enti locali, oltre a definire la tipologia e dimensione delle funzioni da attribuire ai vari livelli di governo, deve definire la possibilità di esercitare queste funzioni attraverso l'adeguata dotazione di risorse finanziarie, che rappresenta un aspetto imprescindibile dell'autonomia. La possibilità di attuare un disegno coerente di attuazione del principio di autonomia stabilito dal principio del "pago, vedo e voto" richiede inevitabilmente la definizione di strumenti di autonomia finanziaria degli enti locali che responsabilizzino sia gli amministratori locali che i loro amministrati. Questo passa necessariamente per delle forme di finanziamento degli enti locali che consentano agli amministrati di valutare nel modo più puntuale possibile quante risorse l'ente locale ha loro richiesto (pago) in modo da poter esercitare attraverso la valutazione dei servizi che l'ente locale ha fornito loro in cambio (vedo) il proprio consenso o la propria insoddisfazione attraverso il voto. In altri termini il sistema di finanziamento richiede che sia possibile quella che nel mondo anglosassone è chiamata *accountability* del sistema di finanziamento.

### **Centralismo di ritorno**

La valutazione che sembra emergere da più parti è che i decreti delegati sinora emanati, e soprattutto quello sul federalismo municipale, siano carenti proprio sotto l'aspetto del livello di *accountability* del sistema di finanziamento, che per molti versi sembra nascondere un centralismo di ritorno. Ancora una volta sembra emergere un'incapacità politica di sostenere in termini di consenso il peso di un progetto di riforma che per essere attuato in modo coerente richiede qualche prezzo da pagare. In questo senso è esemplificativa la troppo frettolosa abolizione dell'ICI, che ha privato il sistema di uno strumento universalmente impiegato nel finanziamento degli enti locali. Sul modello di finanziamento delle regioni il giudizio è meno netto, anche se per molti aspetti, tra i quali quello sul modello di perequazione, le questioni rimangono sostanzialmente irrisolte. La ragione per la quale sul finanziamento delle regioni sembrano essersi fatti dei passi avanti nella direzione di un modello coerente è probabilmente da attribuire al ruolo istituzionale assunto dalla Conferenza Stato-Regioni. Questo offre probabilmente una ulteriore chiave di lettura nella valutazione della Legge delega 42/2009. Il fatto di essere partiti dalla definizione delle regole di finanziamento in assenza di una struttura istituzionale che fungesse da luogo di compensazione e di mediazione dei diversi interessi locali e nazionali in gioco (come un Senato federale) è stato un ulteriore elemen-

to di fragilità della riforma. Infatti il ruolo di mediazione attribuito alla "bicameralina", che essendo espressione del Parlamento nazionale non può essere slegata dalla contingenza politica, non poteva condurre a nuove ed irrisolte contraddizioni e al tentativo di piegare singoli aspetti della riforma alla contingenza politica.

Questa impressione è avvalorata dalla scarsa attenzione sin qui dedicata – stando alle dichiarazioni fatte dal governo, ai documenti da esso prodotti, ai voti di fiducia ricevuti in ordine all'agenda delle riforme da approvare negli ultimi anni della legislatura – alla riforma del federalismo istituzionale. Le stesse verifiche di maggioranza intervenute dopo la rottura tra Berlusconi e Fini non hanno fatto emergere precisi impegni su questo punto che invece appare cruciale. Il fatto che la riforma del federalismo fiscale entri in vigore senza che emerga un'intesa di massima nella maggioranza su come riformare il bicameralismo perfetto creando un Senato a base territoriale legittima il timore che questa sia solo una riforma di bandiera, più destinata a sottolineare il ruolo fondamentale dalla Lega nella coalizione che a incidere in modo significativo sulla forma di Stato.

La scelta di dare la precedenza alla riforma del federalismo fiscale rispetto a quella del federalismo istituzionale pare inoltre dettata da un calcolo politico ben preciso. La "grande riforma" dell'assetto istituzionale del Parlamento richiede il procedimento di revisione costituzionale ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. Nell'attuale clima politico non è però pensabile che una riforma così rilevante dell'assetto costituzionale possa raccogliere una larghissima maggioranza. Si renderebbe quindi necessario un referendum confermativo. Si dovrebbe cioè seguire la strada percorsa nel 2005 con la "grande riforma" approvata a maggioranza dal centrodestra. Quella riforma però nel 2006 fu "rifiutata" dagli elettori in un clima politico per il centrodestra sicuramente migliore di quello attuale. Non pare quindi ragionevole che oggi il centrodestra sia in grado di approvare una riforma così impegnativa ottenendo un voto confermativo da parte degli elettori. Di questo sembrano consapevoli il premier e le sua maggioranza, che puntano sulla riforma del federalismo fiscale perché sanno che questa è la sola riforma che possono approvare contando sulle proprie forze. Non vi sono i numeri, infatti, per fare passare in Parlamento o nel paese una legge costituzionale.

Altra questione rilevante è data dal probabile impatto traumatico che la riforma potrebbe avere sul territorio se non sarà accompagnata da indispensabili riforme di contorno. In questo senso una riforma dell'assetto del finanziamento nella logica dell'autonomia senza avere risolto i problemi del rior-

dino delle competenze e dell'assetto istituzionale secondo la non felice formulazione dell'art. 114 della Costituzione rischia di condurre ad una paralisi che nella migliore delle ipotesi condurrà ad un centralismo di ritorno. Risulta esemplificativo degli effetti a cui potrebbe condurre un federalismo che prescinde da una riorganizzazione del territorio ove allo stato operano troppi comuni, spesso piccoli o piccolissimi, che esercitano poteri anche rilevanti, e che sono in grado di paralizzare scelte riguardanti le grandi infrastrutture da cui dipende il progresso del paese (basta pensare alle manifestazioni popolari contro la TAV).

### ***I costi del federalismo***

Il rischio è che la riforma non incida sull'efficacia dell'azione pubblica e faccia lievitare in modo rilevante la spesa a causa del moltiplicarsi di uffici da istituire proprio a seguito della redistribuzione della sovranità fiscale in assenza peraltro di un riordino delle competenze. In questo senso l'esperienza fatta anche attraverso le norme Bassanini ci insegna che il trasferimento di potere dal centro alla periferia non comporta automaticamente processi di semplificazione sul piano degli apparati burocratici, ma sovente comporta duplicazioni inutili di uffici, considerato che le vecchie strutture sopravvivono anche quando le funzioni che esercitavano vengono devolute ad altri livelli di governo. Se a ciò dovesse accompagnarsi la delocalizzazione dei ministeri al nord, in tutto o in parte, ci troveremmo di fronte ad una spesa pubblica che cresce, e ad una efficienza dei servizi riorganizzati sempre più ridotta. Anche il caso delle provincie, destinate a sopravvivere nei disegni della Lega, è emblematico: una volta che la Lega ha conquistato alcune provincie, adesso si batte per conservarle, perché esse costituiscono presidi del potere leghista nel territorio, destinati quindi a sopravvivere così come sono.

Il rischio di questa riforma, considerato che la Lega più che un partito continua essere un sindacato del territorio, è che si realizzi un sistema fiscale caratterizzato da inefficienze e sperequazioni nella distribuzione della ricchezza destinate ad aggravare in alcuni territori i costi sociali della crisi economica. Se questo accadrà, e c'è da augurarsi che non accada, si toglierà coerenza al centralismo preesistente senza che si individuino momenti di raccordo attraverso i quali le nuove istituzioni periferiche possano interagire con lo Stato e con le altre autonomie locali. Risulta evidente la difficoltà che tali raccordi si possano creare nel giro di pochi mesi lavorando

solo sul federalismo fiscale, che peraltro nella percezione di tanti rappresenta un modo assai sbrigativo di stravolgere i criteri di redistribuzione del gettito fiscale per dare di più al nord e di meno al sud. Percezione che chiaramente non agevola la possibilità di trovare punti di raccordo e di coordinamento. Questa percezione risulta inoltre rafforzata dalle stesse caratteristiche del sistema dei partiti che si è venuto strutturando in questi anni. Un sistema sempre più romanocentrico grazie al potere conseguito da ristrette nomenclature che "nominano" i parlamentari allocandoli su tutto il territorio nazionale sulla base di scelte del tutto discrezionali che tengono conto solo degli equilibri interni ai diversi partiti.

### ***Federalismo di bandiera***

Non è pensabile che con i partiti personali le istanze del territorio possano trovare adeguata considerazione. Il federalismo sarà pure un paradigma del cambiamento necessario per fare costare meno gli apparati pubblici, o per tentare di far-



lo, ma in una situazione in cui esso pare doversi ridurre alla mera riorganizzazione delle attività di prelievo fiscale e di riorganizzazione delle risorse esistenti, lasciando immutati gli assetti istituzionali tipici dello Stato centralista, esso rimane solo una bandiera che la Lega potrà sventolare orgogliosamente nei diversi raduni organizzati nella Padania, ma che poco inciderà sulla qualità dei diritti di cittadinanza. In sostanza ci sembra che l'orizzonte della riforma sia un orizzonte molto buio. E nel momento in cui la maggioranza è molto debole e si rinegoziano gli stessi rapporti di forza all'interno della coalizione, è molto difficile che si possa fare una grande riforma come quella federalista. Basta pensare alla lentezza con cui procede il dibattito sulle grandi riforme e soprattutto sul superamento del bicameralismo perfetto, che dovrebbe costituire il passaggio obbligato della riforma del federalismo. Si registra insomma una visibilissima contraddizione tra gli annunci di riforme indilazionabili venuti dal premier e dalla sua maggioranza e la reale capacità di fare dell'attuale coalizione.

In assenza di riforme che diano un adeguato contesto istituzionale alla riforma del federalismo fiscale, allo stato si può solo dire che un primo bilancio sull'attuazione della riforma si deve necessariamente incentrare sul decreto sulla finanza municipale e su quello sulla finanza regionale. Sono queste le questioni di maggior peso sinora affrontate. Si tratta di un bilancio che appare piuttosto modesto. Vi è stato solo qualche aggiustamento sui tributi locali e molte conferme degli assetti attuali. Ancora non si è entrati nel merito di alcuni aspetti centrali della costruzione del federalismo fiscale. L'aspetto che risulta ancora sostanzialmente indeterminato riguarda il sistema di perequazione, la scelta cioè su come effettuare concretamente la redistribuzione tra aree ricche e aree povere delle risorse fiscali attribuite ai diversi livelli di governo mediante le imposte decentrate. Infatti il disegno del sistema perequativo delle Regioni, e soprattutto di quello dei comuni, resta ancora soltanto abbozzato dai decreti che non fanno altro che ripetere in modo quasi letterale le medesime norme della legge delega.

Il risultato è che uno degli esiti fondamentali della riforma, e cioè se, e come, cambierà la distribuzione delle risorse finanziarie tra nord e sud, tra regioni e comuni diversamente caratterizzati in termini strutturali e dotati in termini finanziari, rimane sostanzialmente indeterminato. Si tratta, se ve ne fosse ancora bisogno, di un'ulteriore prova dell'incapacità di sostenere il peso politico dalla riforma. La situazione politica del paese fa prevedere che alla fine la sola scelta che può uni-



re la coalizione sarà quella di rimandare al futuro le decisioni costose in termini politici. Questo si evince proprio dall'asimmetria che emerge chiara tra la rigorosa tabella di marcia che ha disciplinato la realizzazione del federalismo fiscale, da una parte, e la lentezza con cui procede il dibattito sulle grandi riforme dall'altro (in particolare, come si diceva, sul superamento del bicameralismo perfetto).

Non è pensabile che un centrodestra in crisi possa fare le riforme istituzionali che dovrebbero ridare vitalità al bipolarismo perché la crisi del centrodestra e la crisi del bipolarismo sembrano viaggiare insieme su di un binario che sta per arrivare al capolinea. La crisi dell'attuale sistema è infatti tutta interna a logiche partitocratiche, con partiti che nascono in Parlamento e muoiono nelle urne. In una situazione nella quale il governo deve pensare alla propria sopravvivenza, che risulta sempre più affidata al reclutamento di parlamentari dando luogo ad una maggioranza a geometria variabile nella quale gli orizzonti del governo sono destinati ad essere sempre più ristretti, pensare di ridurre il numero dei parlamentari significa perseguire progetti irrealistici. Nessuno infatti è disposto a tagliare il ramo su cui è seduto. In questo contesto di difficoltà neppure la Lega può essere seriamente interessata a destabilizzare la maggioranza affrontando temi come quello del Senato federale che sembrano astrusi, appartenenti più al mondo mitologico, quello in cui viveva una Lega che non pensava di potere essere decisiva per le sorti del governo, che a quello storico.

Oggi la Lega pensa di potere mettere una seria ipoteca sul vertice del governo. E perché ciò accada deve consolidarsi elettoralmente anche fuori dei suoi tradizionali territori di insediamento e prendere definitivamente la guida politica di un partito di maggioranza relativa che, incapace di esprimere una leadership che vada oltre l'attuale, sembra affidarsi supinamente alla Lega per la sua sopravvivenza. Il Senato federale può attendere.

>>>> **dossier/dalla secessione alla confusione**

# Federalismo alle vongole

>>>> **Maurizio Ballistreri**

Il territorio è divenuto nell'immaginario collettivo l'habitat unico, necessario e insostituibile dell'uomo moderno. Come neuroni, i territori disegnano il sistema nervoso del mondo globalizzato all'interno della grande rete (informatica, economica, sociale e culturale), e ne diventano un nodo più o meno significativo. L'era digitale e delle reti sembra mettere al centro la necessità di un nuovo rapporto tra globale e locale; quella "globalizzazione" che Ralf Dahrendorf descriveva così: "Noi sappiamo che la globalizzazione è intrinsecamente una tendenza ambigua, duale, nella quale la gente è attratta verso il più vasto mondo ma anche verso il conforto del vicino più prossimo. Essa ha dunque prodotto anche un rafforzamento della spinta verso il locale, un'aspirazione a portare le decisioni a quel livello".

Sull'asse globale-locale dunque, è possibile tracciare le coordinate sociologiche, economiche e di relazione di una nuova geografia dello sviluppo. Si tratta di una "geografia variabile" che prescinde dai confini politici e amministrativi ed è invece definita dai rapporti sociali, economici e produttivi che caratterizzano i singoli territori. Sono infatti i territori, i sistemi locali, ad entrare in competizione su un orizzonte globale con l'emersione di nuovi assi di sviluppo: non si tratta di sostituire nuovi localismi a quelli di più antica data, ma al contrario di trovare nello sviluppo e nella apertura al "globale" le condizioni per rinsaldare la coesione sociale ed il tessuto relazionale dell'area, secondo il nuovo schema della "globalità" in cui ex colonizzati, il Brasile e l'India a livello internazionale, il nostro Mezzogiorno e la nostra Sicilia in prospettiva in Italia, possono diventare soggetti attivi, secondo la teoria della *globality* espressa da Harold Sirkin e James Hemerling.

Anche la politica deve prendere atto di questi mutamenti, in quanto i processi di globalizzazione ridisegnano i problemi della rappresentanza in un duplice senso: territoriale, in quanto fa convivere su uno stesso territorio una pluralità crescente di identità, appartenenze, rappresentanze; funzionale, in quanto fa emergere e valorizza forme di rappresentanza non per territori, ma per funzioni trasversali ai territori. Purtroppo in Italia si procede troppo spesso con scorciatoie, come quella del cosiddetto "federalismo fiscale" imposto a Berlusconi dal partito della secessione, la Lega Nord.

Il federalismo è ormai un concetto al quale gli italiani, grazie all'opera dei media, hanno fatto l'abitudine, anche se non ne conoscono in pratica ancora gli effetti, ma solo le vaghe promesse messianiche. Il carico fiscale nel nostro paese è eccessivo? Aspettate, ora con il federalismo risolveremo ogni vostro problema. I servizi non funzionano? Colpa dello Stato centralista, se i soldi rimanessero in loco avremmo servizi efficienti. E così via. Come se parlare di "maggiore disponibilità finanziaria" in alcune regioni non volesse dire semplicemente tagliare risorse in altre. Non a caso i "sacerdoti" del federalismo italico sono i leghisti che vorrebbero più risorse per il Nord, come se non esistessero Stati centralisti che funzionano e altri federali alla deriva e viceversa: è comodo per la maggioranza al governo trincerarsi dietro il miraggio federalista per giustificare la propria inefficienza.

La legge 42/2009, che istituisce il federalismo, è una scatola vuota da riempire con i previsti decreti attuativi. Elementi chiave della riforma saranno il trasferimento di funzioni dello Stato agli enti locali, la loro autonomia finanziaria e la perequazione tra regioni per assicurare i servizi minimi garantiti. La ricerca di risorse degli enti locali porterà ad un aumento del numero dei tributi locali, e quindi ad un aumento della effettiva pressione fiscale.

Al fondo si coglie una tipica contraddizione italiana: nel mondo uno Stato federale è sempre nato prima a livello istituzionale, dove un ramo del parlamento rappresenta gli interessi locali e l'altro quelli nazionali. Da noi invece il processo sarà totalmente interno, gestito da ministeri e rappresentanti degli enti locali riuniti in Conferenza. Se la perequazione tra le varie regioni sarà basata sulla capacità contributiva degli abitanti, il rischio è chiaro: che le regioni con minore evasione fiscale e sommerso sussidino quelle a maggiore evasione e lavoro nero. Senza considerare la perequazione pure tra province e comuni, che darà luogo a un infame "mercato delle vacche".

Alla fine ne uscirà uno Stato con un federalismo non basato sul passaggio – innanzitutto culturale – dal paternalismo di Stato all'articolazione della solidarietà sociale secondo il paradigma della sussidiarietà orizzontale, ma con una mera devoluzione,



ossia nel trasferimento (dall'alto verso il basso) dei vizi dello Stato centrale a livello periferico. Ed è evidente che sarà il Mezzogiorno ad uscirne maggiormente danneggiato, con buona pace dei tanti sedicenti movimenti e partitini per il Sud. E per favore, per giustificare il “federalismo alle vongole”, parafrasando Vittorio De Capraris, non si citino i grandi teorici di questa forma di organizzazione dello Stato e della politica, da Hamilton a Spinelli sino al filosofo Emmanuel Kant, secondo cui il federalismo si amplia fino ad una “potente utopia di governo universale”, “possibile e necessario”, se saprà organizzarsi “in Federazione di libere repubbliche”: cosa c'entra Bossi con Kant?

## **Il federalismo di Rosselli**

Ma nel dibattito sul federalismo in Italia è giusto ricordare le elaborazioni dottrinali e politiche che storicamente hanno contribuito allo sviluppo delle tesi federaliste nel '900: non ultima quella dei socialisti di ispirazione libertaria e mutualistica, a partire da Carlo Rosselli. Rosselli sviluppa già a partire dagli anni '20 l'idea di un federalismo in primo luogo infranazionale, con una chiara influenza del *Guild Socialism* di G.D.H. Cole e di Proudhon, che sostengono il rovesciamento del rapporto tra il governo centrale e le autonomie locali tipico dello Stato nazionale: “Il risultato di questo dualismo”, scrive Proudhon nella *Teoria dell'imposta*, “è di fare in modo che un giorno, attraverso la federazione delle forze libere e il decentramento dell'autorità, tutti gli stati, grandi e piccoli, riuniscano i vantaggi dell'unità e della libertà, dell'economia e della potenza, dello spirito cosmopolitico e del sentimento patriottico”. E al “federalismo integrale” si ispirava anche un sostenitore del socialismo della “terza via”, cristiana e umanitaria *ante litteram*, André Philip, molto vicino a Rosselli, che durante la Resistenza militerà nel gruppo *Libérer e fédérer*

guidato dall'esponente di Giustizia e Libertà Silvio Trentin. Ariane Landuyt in un suo saggio evidenzia che “il socialismo di GL – come ricordava Rosselli nel dicembre 1935 in un articolo dal titolo *Discussioni sul federalismo e l'autonomia* – non era solo liberale ma anche federalista”, e che guardava dal punto di vista dell'assetto istituzionale italiano ad uno Stato federativo sia sotto il profilo politico ed amministrativo che da quello del sostegno alla partecipazione democratica e allo sviluppo economico, recependo le innovazioni che il keynesismo all'epoca proponeva. L'esperienza realizzata a cui guardava Rosselli assieme a molti esponenti di Giustizia e Libertà era quella della Catalogna nella fase di costituzione della Repubblica spagnola negli anni '30, apprezzando apertamente “il federalismo economico e politico” e la “libertà attiva, positiva, in tutte le sfere dell'esistenza”.

Questa soluzione infranazionale Rosselli la collocava nella prospettiva della Federazione europea lanciata nel 1935, attraverso la convocazione di un'Assemblea europea eletta dai popoli che “elabori la prima Costituzione federale europea, nomini il primo governo europeo, fissi i principi fondamentali della convivenza europea, svalorizzi frontiere e dogane, organizzi una forza al servizio del nuovo diritto europeo e dia vita agli Stati Uniti d'Europa”. Come è evidente si tratta di un federalismo europeista genuino, che molta influenza ebbe su Altiero Spinelli ed il “Manifesto di Ventotene”, ben diverso dal dogma monetarista che, invece, ai giorni nostri ha segnato la nascita dell'Unione europea.

Norberto Bobbio ricordando la sua partecipazione alla prima Marcia della Pace Perugia-Assisi del 24 settembre 1961 – in cui presero la parola, tra gli altri, il promotore dell'iniziativa Aldo Capitini, oltre a Arturo Carlo Jemolo, Ernesto Rossi e Renato Guttuso – ebbe a dire: “I problemi urgenti, caduto il regime e finita la guerra, sono soprattutto la democrazia e la pace, fra loro connessi da un medesimo intento: eliminare la violenza come mezzo per risolvere i conflitti sia all'interno di uno stesso Stato sia nel rapporto tra Stati nazionali”. Per quel che riguarda il problema internazionale, il primo passo da compiere era la federazione tra gli Stati europei, per scongiurare il ripetersi di quella che era stata giustamente chiamata la guerra civile europea, durata quasi un secolo. Gli Stati Uniti d'Europa erano concepiti come prima fase di una federazione universale che avrebbe realizzato il sogno di Kant della pace perpetua. L'unione di stati passava attraverso tre fasi successive, “l'alleanza, la confederazione, lo Stato federale”: una sintesi mirabile dell'ideale federalista di stampo liberalsocialista.

>>>> **dossier/la laicità dell'evangelo**

# La Riforma ed il secolo

>>>> **Daniele Garrone**

Le considerazioni che seguono non pretendono di affrontare la complessa e assai dibattuta questione del rapporto tra protestantesimo e modernità a partire dalla svolta di Lutero, Calvino e Zwingli nel XVI secolo, e attraverso le articolazioni e gli sviluppi nei diversi contesti dell'Europa continentale, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti. Non ne avrei, tra l'altro, la competenza. Molto più limitatamente vorrei provare a spiegare il nesso tra le posizioni che i protestanti italiani delle cosiddette chiese "storiche" (mi riferisco qui soprattutto a valdesi, metodisti, battisti) esprimono in materia di etica pubblica e di laicità, e alcune opzioni di fondo della Riforma del XVI secolo e dei suoi sviluppi a cui essi si richiamano. In altri contesti culturali (penso alla Gran Bretagna o agli Stati Uniti, ad esempio) il nesso apparirebbe evidente. Non così in Italia, paese dal quale la Riforma è stata espulsa con la forza e che ha visto il trionfo della Controriforma. Questa vicenda non riguarda soltanto il destino del protestantesimo italiano, ma la cultura italiana, che è stata privata dell'influsso che il protestantesimo ha avuto sul resto dell'Europa.

Quando veniamo invitati come protestanti italiani a qualche *talk show* televisivo avvertiamo spesso che l'interesse per cui, per quella sera, si dà ascolto alle nostre posizioni e che ha spinto ad invitarci è quello di dare visibilità ad una "minoranza" (e tale certo siamo in Italia, e pure numericamente risibile). Alla base di quello che cerchiamo di dire in quelle sedi, però, non c'è la volontà di esprimere le nostre posizioni di minoranza, rallegrandoci che esse vengano finalmente valorizzate, quanto piuttosto quella di richiamare una serie di acquisizioni della Riforma che altrove hanno anche massicciamente influito sul decorso della modernità, e che per l'Italia sono invece una dimensione perduta. Per avviare il ragionamento, e forse forzando un poco, provo a formulare una sorta di tesi: noi protestanti in Italia siamo considerati dei cristiani "di basso profilo", e questo spiega al tempo stesso sia le simpatie (poche, quantitativamente) di cui godiamo, sia la diffidenza o l'avversione che alcuni provano nei nostri confronti, sia ancora la generale indifferenza. La nostra "modernità", espressa nelle posizioni laiche che assumiamo in pubblico, appare come cri-

stianamente poco assertoria e dunque relativista in materia di "verità", una versione religiosa del pensiero liberale: il che ci attira le simpatie di chi ancora crede, persino in questi anni di dissoluzione della politica e di rimonta clericale, nella necessità della laicità; ma viene visto con diffidenza da chi, tra i cristiani, pone in primo piano la questione della "Verità".

Molti, tra chi ci guarda con simpatia, come tra chi non condivide le nostre posizioni, pensano che esse siano sostanzialmente il portato della nostra realtà sociologica (la condizione di minoranza) e della storia di persecuzioni e discriminazioni che abbiamo alle spalle. Certo, questi sono fattori che hanno un peso e che in parte ci rendono peculiari rispetto ad altri protestantesimi; ma noi pensiamo che le ragioni del nostro modo di intendere la fede cristiana e il modo che ne discende di vivere nel mondo siano il portato di alcuni elementi essenziali della rivoluzione religiosa che va sotto il nome di Riforma del XVI secolo. È quello che voglio provare a spiegare qui.

Nel suo dialogo con il senatore Pera l'allora cardinale Ratzinger<sup>1</sup> espose la sua lettura del rapporto tra protestantesimo e modernità. Come appare – egli dice – dal motto della Riforma ginevrina ("*post tenebras lux*"), il protestantesimo si concepì come un movimento di "emancipazione, liberazione e purificazione" e questo gli avrebbe conferito una sorta di affinità naturale con l'Illuminismo, che in effetti il protestantesimo avrebbe poi effettivamente recepito in maniera positiva, a differenza del cattolicesimo che gli avrebbe resistito in virtù del suo attaccamento alla fede tradizionale. Il protestantesimo come prodromo di Illuminismo? Secondo Ratzinger, sarebbe proprio questa propensione del protestantesimo verso le conquiste più radicali della modernità a segnarne il destino. Se esso è a lungo riuscito a convivere meglio con l'Illuminismo di quanto abbia fatto la Chiesa cattolica, che lo ha osteggiato, il protestantesimo soffre oggi a suo avviso di una "perdita di vitalità", in particolare riscontrabile nel calo degli aderenti; e

1) M. PERA – J. RATZINGER, *Senza Radici. Europa, relativismo, cristianesimo, islam*, Milano 2004.

questo declino sarebbe proporzionale all'adattamento agli standard della secolarizzazione. Nessun dubbio dunque che ci sia uno stretto, anzi strettissimo rapporto tra protestantesimo e modernità, ma proprio questo rapporto che può aver in qualche fase segnato il successo del protestantesimo, gli è anche fatale. Passerà come la modernità, che Ratzinger è convinto che sarà superata quando si conferirà nuovamente a Dio lo spazio che gli compete nel mondo. Ho citato il dialogo con Pera, ma questa lettura del legame tra protestantesimo e modernità traspare in molti scritti di Ratzinger, compresa l'enciclica sulla speranza, dove Lutero è tra quelli che, nella modernità, hanno portato all'offuscamento della speranza cristiana. Gran parte del movimento "evangelicale", in costante crescita nel mondo, dà una lettura analoga degli sviluppi del protestantesimo dopo l'Illuminismo, considerandolo vittima di un processo di progressiva secolarizzazione.

In altri tempi altri ha gioiosamente celebrato il protestantesimo come matrice di modernità, cioè di progresso. Anche qui un esempio. Philip Schaff, noto storico protestante americano del XIX secolo, apriva così il volume dedicato al cristianesimo moderno nella sua monumentale storia del cristianesimo: "La Riforma del XVI secolo, accanto all'introduzione del cristianesimo, è il più grande evento nella storia. Segna la fine del Medio Evo e l'inizio dell'età moderna. Partendo dalla religione diede, direttamente o indirettamente, un potente impulso ad ogni movimento ulteriore e fece del protestantesimo la principale forza propulsiva nella storia della civiltà moderna." Come per il cristianesimo del primo secolo, gli effetti della Riforma "si sentono fino ad oggi e si sentiranno fino alla fine del tempo."<sup>2</sup> Non v'è bisogno di dire che queste simpatiche parole sono una testimonianza di ottimismo nord-americano (benché l'autore fosse svizzero) e non un giudizio storiografico oggettivo accettabile.

Sono però partito da questi due richiami per caratterizzare, per contrasto, il mio approccio. Non credo che per il protestantesimo sia ancora giunta l'ora di essere salutato con un (certo bonario e commiserabile) *requiescat in pace*, né che si debba parlarne in termini di "magnifiche sorti e progressive": non tanto perché non è realistico, quanto perché ciò che muove il protestantesimo – anche se esso stesso può dimenticarlo – non è il compiacimento delle sue conquiste o delle sue acquisizioni progressive, ma la fiducia in una promessa, in qualche cosa che ci viene dall'esterno, da un sì pronunciato sull'umanità.

Ma torniamo al punto di partenza. Quali sono le ragioni teologiche, convintamente espresse, che stanno dietro a quelle che dal di fuori possono sembrare posizioni di semplice adatta-

mento alla modernità, di mera secolarizzazione? Risponderei così: le scelte teologiche della Riforma hanno rappresentato l'emersione di una nuova postura cristiana che da allora in poi segna il cristianesimo come una delle opzioni possibili e che, dove il protestantesimo ha avuto dimensioni di massa, ha inciso sulla cultura e sulla società. Una delle più radicali conquiste della Riforma del XVI secolo, ugualmente non solo condivisa, ma sostenuta in tutte le sue ramificazioni, è l'abolizione della distinzione romana tra clero e laicato. Se al centro del cristianesimo sta la grazia di Dio manifestata una volta per tutte in Cristo, ne consegue per la teologia riformata – che motiva questa sua convinzione sul Nuovo Testamento – che esiste un'unica mediazione tra Dio e l'uomo, un unico sacerdozio, quello di Cristo. Cristo si incontra nella Parola, annunciata nella predicazione o significata nei sacramenti. Non vi è altra mediazione che quella di Cristo, che può essere solo testimoniata e non ripetuta. Ad essa si può solo rimandare, è compiuta *extra nos*, non la si può incarnare. L'efficacia di questa testimonianza, per cui ciò che Dio ha compiuto *extra nos* – cioè senza nostro concorso – diventa *pro nobis*, non è garantita dalla Chiesa e dal suo sacerdozio, ma dalla promessa di Dio e dall'opera dello Spirito santo. La portata di questa teologia è radicale: la chiesa non ha natura divino-umana, ma è, per esprimersi come la Confessione augustana del 1530, "l'assemblea di tutti i credenti, fra cui l'Evangelo è predicato con purezza e i sacramenti sono amministrati secondo l'Evangelo." (art.7). Conseguenza di questa visione della Chiesa è la riscoperta del "sacerdozio di tutti i credenti": l'annuncio efficace dell'opera sacerdotale di Cristo può essere svolto da tutti i credenti, non in forza di una loro qualità o abilità, ma in forza dell'efficacia della promessa, che essi possono – con la loro testimonianza – rappresentare. Insomma, la Riforma del XVI secolo compì, per ragioni teologiche, una radicale opera di declericalizzazione del cristianesimo.

## La declericalizzazione

Questa declericalizzazione del cristianesimo e laicizzazione della Chiesa non segnarono soltanto il nascere di una nuova ecclesiologia, cioè di una nuova concezione non sacramentale della chiesa, ma furono un importante contributo alla laicizzazione della società e alla desacralizzazione della politica. *In*

2) P. SCHAFF, *History of the Christian Church*, Vol. VI, New York 1910, 1.



*primis* perché si era spezzata l'unità del *corpus christianum*, con la conseguenza che un preteso controllo cristiano sulla società avrebbe potuto basarsi esclusivamente sulla forza, visto che nella società c'erano almeno due opzioni, cristiane entrambe, ma inconciliabili. L'Europa fu dilaniata dalle guerre di religione e questo non va dimenticato: in Europa la ricerca di uno Stato laico, cioè fondato a prescindere da un preventivo accordo su Dio, è nata come salutare risposta alle guerre di religione, alle pretese teocratiche, alla pretesa uniformità del *corpus christianum* che non poteva che negare i diritti di chi non vi si integrava, come musulmani, ebrei ed eretici o "diversamente credenti". Negli Stati Uniti il pluralismo di confessioni cristiane, in maggioranza protestanti, che caratterizzò i fondatori, impose rapidamente un regime di separazione tra Chiese e Stato, espresso con ogni evidenza dal primo emendamento alla Costituzione americana. Fino ad oggi nessun tentativo di rimmetterlo in discussione ha avuto esito positivo, anche se la parola d'ordine della destra religiosa statunitense ("riportate indietro la nostra nazione!", dove l'indietro si riferisce alle pretese origini "cristiane" degli USA) si fa sempre più strepitante.

Come tutti i sociologi della religione non mancano di rilevare, la secolarizzazione che indubbiamente caratterizza tutte le

nazioni occidentali industrializzate uscite dalla modernità ha però esiti diversi negli Stati Uniti e in Europa per quel che riguarda il personale coinvolgimento nella fede e nella pratica religiosa: basso in Europa, Italia compresa, molto più elevato negli USA. Domanda provocatoria: e se ciò non fosse disgiunto dal regime di separatismo, per cui tutte le religioni e confessioni hanno lo stesso *status*, nessuna è avvantaggiata o finanziata dallo Stato? Tutte, qualunque sia la loro teologia, si configurano come libere associazioni di credenti liberi, che le finanziano, le rappresentano, ne espongono appassionatamente in pubblico le ragioni, anche con approcci missionari, ma – appunto – su un terreno di laicità e parità.

La Riforma del XVI secolo – e anche questa opzione ne ha segnato tutti gli sviluppi ulteriori – impostò in maniera nuova e radicale il problema dell'autorità nella Chiesa, affermando che la Parola di Dio, attestata nella Scrittura, è sovraordinata ad ogni parola o decisione della Chiesa e rispetto a queste ha una funzione normativa e critica. Non la tradizione o il magistero garantiscono la Parola di Dio e ne indicano la retta comprensione, ma la Parola di Dio che parla nella Scrittura giudica la Chiesa e la sua tradizione. Per questo, la Riforma decise fin dall'inizio di tradurre la Bibbia nelle lingue parlate dai cristiani e vide nell'accesso diretto di ogni cristiano al testo della Scrittura un fattore decisivo, che tra l'altro ebbe ricadute importanti sul diffondersi dell'alfabetizzazione e della scolarizzazione.

La Parola di Dio fa del suo destinatario un peccatore perdonato, quindi lo libera dai legami che avvincono la sua vita, e lo chiama ad una libera obbedienza alla volontà di Dio, cioè fa della sua vita una vocazione. Questa struttura teologica ha immediate ricadute sull'etica. Se le buone opere non sono la prestazione religiosa necessaria ad assicurare il perdono di Dio, esse hanno senso come vocazione a vivere la propria vita nella riconoscenza e nel servizio al prossimo. Ma in questo l'etica rimane tutta sul versante dell'umano, va vissuta come ascolto del comandamento di Dio e come sua assunzione responsabile e personale, nella fede e nella consapevolezza della propria condizione di peccatore. Se tutto questo è vero, si capisce con quali motivazioni noi non soltanto accettiamo, ma anzi salutiamo con favore, il contesto di una democrazia pluralista e laica, separatista (caratteristica quest'ultima che manca all'Italia), in cui lo Stato non si proponga altra finalità che quella di garantire a tutti gli stessi diritti e libertà, e in cui l'etica pubblica non si senta investita di altro che della faticosa ricerca di umanissime soluzioni tese alla giustizia e non orientate a una "verità" pretesa valida per tutti.

# Il giusto e il bene

>>>> Elena Bein Ricco

Viviamo nell'epoca della postmodernità o, per usare la fortunata espressione di Zygmunt Bauman, della "modernità liquida": un tempo dai contorni confusi e dagli sviluppi imprevedibili, in cui ogni aspetto della realtà storico-sociale non ha più una forma definita e duratura, ma tutto è sotto il segno dell'instabilità e della precarietà. La "liquidità" è metafora efficace per definire la nostra condizione di cittadini del mondo globalizzato, esposti ad un senso crescente di insicurezza e di paura, che appare ormai con sempre maggiore evidenza "il più sinistro dei tanti demoni che si annidano nelle società aperte del nostro tempo"<sup>1</sup>. Come qualcuno ha detto, il futuro "non è più quello di una volta". Mentre nella modernità "solida" l'idea del futuro era intrecciata con l'idea del progresso, e la storia veniva intesa come un processo in costante avanzamento verso il meglio, oggi emerge la convinzione opposta: che il corso degli eventi sia dominato in larga parte dall'insensatezza e dal caso. Ad una storia svuotata di senso corrisponde il venir meno delle attese nei confronti dell'avvenire, il cui orizzonte perde la sua carica di scommessa e di progettualità per assumere la valenza negativa del rischio e della minaccia, così che il vissuto individuale e collettivo finisce per appiattirsi in un presente senza prospettive.

Una via di fuga da questa situazione di incertezza è ben visibile nella tendenza a chiudersi nelle "piccole patrie", in comunità omogenee, in cui ciascuno incontra solo il simile a sé, fino a rivendicare il valore esclusivo della propria tradizione e delle proprie radici (delusi dal futuro, ci si rifugia nel passato). Quanto più, infatti, ci si sente insicuri, tanto più cresce la paura dell'altro, visto come una potenziale minaccia da cui difendersi, e si accentua il bisogno di rinserrarsi nell'ambito protettivo di "una *identicità compatta* che teme e fugge ogni differenza"<sup>2</sup>. E ben si comprende come questa "ossessione identitaria" venga sempre più spesso alimentata dal ritorno delle religioni nella forma degli integralismi e dei fondamentalismi (sia perché essi offrono l'illusione di un facile accesso a rassicuranti certezze assolute, sia perché costitui-

scono un fattore forte di identificazione e di appartenenza), con il risultato di rafforzare la logica della separatezza e della contrapposizione al diverso da sé.

L'intreccio tra il ripiegamento comunitario e il *revival* religioso accompagna la trasformazione delle democrazie contemporanee, che a causa degli inarrestabili flussi migratori debbono misurarsi con società sempre più multiculturali, multietniche e multireligiose, in cui coesistono gruppi identitari di diversa provenienza e caratterizzati da visioni del mondo e sistemi di valori spesso in contrasto fra loro.

Ecco che la democrazia si trova oggi di fronte alla sfida storicamente nuova di riuscire a comporre i conflitti identitari per evitare di cadere in una forma di cattivo pluralismo, un pluralismo senza confronto di comunità non comunicanti tra loro, sia sotto il profilo culturale, sia sotto il versante politico. Per il primo aspetto, si creerebbe una molteplicità di universi culturali e religiosi autoghezzizzati, indifferenti gli uni verso gli altri, o peggio tra loro ostili; sotto il profilo politico, il tessuto civile finirebbe per frantumarsi in tanti gruppi comunitari contrassegnati da norme e diritti differenziati, senza più un sistema unificato di leggi comuni, secondo il modello del cosiddetto "multiculturalismo a mosaico". Ma una simile balcanizzazione della società metterebbe in pericolo la tenuta dello Stato democratico, basato sul principio dell'universalismo della cittadinanza e per il quale tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro appartenenze e da quali credenze essi abbiano, sono uguali davanti alla legge e hanno gli stessi diritti/doveri.

Se questo è il grave rischio cui sono esposte le democrazie del nostro tempo, qual è il modo per arginarlo? Qual è, in altri termini, il modello migliore entro cui costruire culturalmente e politicamente la convivenza delle diversità per far sì che il pluralismo delle differenze non dia origine a conflitti disgreganti, ma diventi un'occasione di arricchimento per tutti? Una

1) Z. BAUMAN, *Paura liquida*, Laterza, 2008, p.160.

2) R. ESCOBAR, *La paura del laico*, Il Mulino, 2010, p.72.



prima risposta è quella di chi ritiene che per garantire il valore dell'uguale cittadinanza occorra tracciare una netta linea di confine tra la sfera privata, in cui trovano spazio le credenze di ciascuno, e la sfera pubblica, dove non entrano in gioco le identità culturali e religiose, perché in essa gli unici protagonisti sono gli individui che vi partecipano in qualità di cittadini e non di appartenenti a comunità particolari, così che nessun gruppo identitario può avanzare la richiesta di speciali riconoscimenti.

### ***Il modello francese***

Tale prospettiva ricalca il modello francese della laicità, secondo il quale “lo Stato è tanto più laico quanto più sottrae spazi alla visibilità e all'azione delle comunità di fede sulla scena pubblica”<sup>3</sup> e quanto più confina le credenze religiose nella sfera individuale delle convinzioni di coscienza: la

legge del 2004 che vieta l'ostentazione di simboli religiosi nella scuola pubblica sta appunto ad indicare come le scelte religiose di ciascuno debbano essere considerate una questione privata, ben separata dall'ambito pubblico. Da notare che qui l'obbligo della neutralità non riguarda solo lo spazio pubblico (il quale, essendo lo spazio di tutti, non dovrebbe contenere simboli di parte), ma viene esteso anche ai cittadini che vi entrano, a differenza di ciò che accade nelle scuole pubbliche americane, in cui gli studenti sono “liberi di esibire qualunque simbolo della loro fede”, dato che “sono le istituzioni a dover essere ‘cieche’, non i cittadini a nascondere le loro identità”<sup>4</sup>.

3) Cfr. P. NASO, *Fedi e proposte etiche nella società contemporanea*, in AA.VV., *Chiamati alla fede, nei giorni della storia*, a cura del Segretariato Attività Ecumeniche, Ancora, 2007, p.108.

4) Cfr. A.E. GALEOTTI, *Ma c'è laicità e laicità*, in *Reset*, 2007, n.104, p.24.

L'idea della laicità alla francese ha il grande merito di garantire l'universalismo della cittadinanza e il diritto alla libertà di coscienza, ma finisce poi per sacrificare il pluralismo delle differenze nel momento in cui le cancella dalla sfera pubblica, che di conseguenza appare come una scena fittiziamente neutra e indistinta, dove compaiono individui-cittadini astrattamente uguali che si lasciano alle spalle la loro identità e le loro convinzioni, come se fossero soggetti senza storia. Tale modo di intendere la laicità si rivela, sotto questo profilo, uno strumento debole per far fronte alla sfida del multiculturalismo: se le identità vengono estromesse dall'ambito pubblico e ricacciate nella chiusura comunitaria, si rischia di irrigidirne le posizioni e di provocare un inasprimento dei contrasti multiculturali. Non solo, ma l'esito sarebbe quello di una società assimilazionistica, che vieta alle minoranze interne e alle comunità di immigrati di esprimere la propria specificità, privandole del diritto di partecipare ai processi democratici della discussione pubblica e dell'elaborazione delle decisioni collettive. Parallelamente, se non vogliamo che le religioni tornino ad essere causa di conflitti, occorre che esse non vengano relegate nella dimensione privata, ma siano messe a confronto in un dibattito pluralista che ne favorisca la conoscenza reciproca: per rifarci al caso francese, meglio sarebbe se alla studentessa col velo si desse la possibilità di esplicitare pubblicamente le sue motivazioni, perché ciò offrirebbe l'occasione di discutere e ragionare sui simboli, ad evitare che scatenino reazioni puramente emotive. Di qui l'esigenza di scommettere su una forma di laicità che prospetti un nuovo modo di intendere la sfera pubblica, non più vuota, ma affollata di presenze culturali e religiose di vario tipo che interagiscono tra loro, si incontrano, si confrontano e anche si scontrano, arricchendo il dibattito della società civile.

La laicità cambia di segno, non è più una laicità di esclusione, ma diviene in positivo la strategia del confronto pubblico tra le differenze e assume la forma del *pluralismo agito*, che adotta la metodologia dello scambio dialogico per comporre in maniera costruttiva i conflitti identitari in base all'idea secondo cui le varie appartenenze possono convivere solo se vengono coinvolte in una discussione aperta e costante e poste nella condizione di contribuire in modo effettivo alla costruzione della *polis* comune.

In questa prospettiva anche il concetto di neutralità si arricchisce di un nuovo significato. Non è più, per così dire, una neutralità passiva, ma diventa una neutralità attiva: lo Stato democratico laico non rimuove a priori le diversità dalla sfera pubblica, anzi le valorizza, promuovendo l'interazione tra fedi,



tradizioni, valori differenti, ed è neutrale nel senso di garantire, come arbitro imparziale, che tutte le concezioni possano partecipare al dibattito in libera competizione, impedendo allo stesso tempo che una prevarichi sulle altre. In quanto arbitro imparziale, lo Stato democratico fissa i principi inderogabili e le regole procedurali cui il discorso pubblico deve attenersi. La prima regola prescrive che la modalità sia quella della discussione democratica, l'unica in grado di conferire al confronto interculturale e interreligioso il suo fondamentale carattere inclusivo e paritario (il confronto o è paritario o non è). Ciò sta a significare da un lato che il dibattito pubblico, proprio in quanto pubblico, è aperto a tutti i punti di vista, compresi quelli che si basano su presupposti religiosi, dato che la società democratica (in cui il pluralismo non è solo un fatto, ma uno dei valori costitutivi) non può, senza negare se stessa, non garantire ad ognuno l'uguale diritto di esporre le proprie credenze; dall'altro, sempre in forza del principio dell'uguaglianza democratica, nessuno dei partecipanti può rivendicare una speciale posizione di privilegio e di superiorità, ma ciascuno deve accettare l'altro come interlocutore alla pari.

Anche le chiese sono una voce fra le tante e non possono presentarsi nell'arena pubblica come se fossero depositarie di verità indiscutibili e incontestabili. Una simile pretesa risulta incompatibile con quell'altra regola democratica per la quale nessun soggetto coinvolto nel dibattito può imporre autoritariamente le sue tesi, ma tutti sono tenuti a proporle in modo argomentato, sottoponendole alla valutazione dello sguardo altrui; nella discussione pubblica le motivazioni teologiche appaiono come un'opinione tra le altre, che va giustificata e sostenuta con buone ragioni, senza sottrarsi alle inevitabili critiche. E' questo il modo per far sì che le religioni, vincolate al metodo dell'interlocuzione paritaria, rappresentino non un pericolo ma una risorsa per la democrazia e un fattore arricchente per la vitalità della sfera pubblica, che può così diventare quel luogo di incontro e di confronto in cui, come afferma Jürgen Habermas, "i cittadini credenti e non credenti sono disposti a prestarsi ascolto e a imparare gli uni dagli altri"<sup>5</sup>.

### ***Elogio del compromesso***

Vi è infine la terza regola, che segna il confine invalicabile della laicità democratica: quando si passa dalla fase della discussione pubblica alla fase della vera e propria deliberazione politica che produce le norme legislative nessun gruppo identitario, nessuna religione e nessuna chiesa può arrogarsi il privilegio di veder tradotta in legge universale la propria visione particolare, dato che ciò che è vincolante per tutti non può rispecchiare un sistema di credenze valido solo per qualcuno. Così, ad esempio, la gerarchia cattolica ha certamente il diritto di contribuire al dibattito su materie eticamente controverse, come quelle concernenti l'inizio e la fine della vita, l'ingegneria genetica, il testamento biologico: ma non può pretendere di trasporre sul piano legislativo la propria posizione dottrinale e di dettare la sua tavola dei valori come se fossero valori assoluti non negoziabili. Ciò che tiene insieme la società democratica non è un sistema di valori di una sola parte, di una sola tradizione, ma è l'insieme di quei valori fondanti della democrazia stessa – l'uguale dignità di tutti i cittadini, l'universalismo dei diritti, l'autonomia individuale, il pluralismo – che sono incorporati nella Carta costituzionale, nel cui orizzonte normativo si colloca ogni componente della società, comprese le chiese. Pertanto gli unici valori non negoziabili sono quelli che stanno alla base dell'ordinamento democratico, perché se fossero messi in dubbio anche la democrazia sarebbe in pericolo; mentre tutti gli altri valori, che fanno capo a diverse visioni del mondo religiose e non

religiose, devono necessariamente essere negoziati nella sfera pluralistica della politica attraverso la pratica paziente della mediazione e del compromesso (inteso nel senso alto del "promettere insieme"), in cui ciascuno rinuncia a qualcosa in più per sé per poter giungere a un *patto di convivenza tra diversi*, che sancisca norme legislative che ognuno si impegna a rispettare al di là della sua appartenenza particolare. Come a dire che l'atteggiamento laico e democratico è proprio di chi accetta che vi siano leggi che permettono scelte che personalmente non farebbe mai in base alle sue convinzioni (ad esempio le leggi riguardanti il divorzio o l'aborto). Tutto ciò risalta con chiarezza se torniamo alle spinose questioni della bioetica: quando si tratta di deliberare su temi complessi, su cui si scontrano concezioni morali divergenti, l'obiettivo da raggiungere non è l'omologazione dei valori e l'uniformità etica, ma l'accordo su *leggi democraticamente giuste*, che sono tali perché non impongono comportamenti in nome di una determinata visione religiosa, filosofica o morale (fosse pure quella della maggioranza), ma tutelano la libertà dei cittadini di essere soggetti responsabili del loro agire, in linea con il criterio tutto laico della *priorità del giusto sul bene*, in cui il "giusto" attinge all'area della condivisione su leggi che non privilegiano un'opzione etica a scapito delle altre, mentre il "bene" rimanda a quella pluralità di convinzioni entro le quali ciascuno può operare la sua scelta nel rispetto dell'uguale diritto di ogni altro. Lo Stato laico, infatti, non è uno Stato etico, sostenitore di un unico sistema di credenze, ma, come afferma Gustavo Zagrebelsky, è lo "Stato pluralista [...] che non sposa nessuna verità affinché ognuno dei suoi membri abbia la libertà di professare la propria"<sup>6</sup>.



5) J. HABERMAS, *Tra scienza e fede*, Laterza, 2006, p.VII.

6) G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell'uomo*, Laterza, 2010, p.6.

# La scuola multiculturale

>>>> **Nicola Pantaleo**

Discorrere di libertà religiosa in Italia è sempre arduo. All'apparenza la questione non si pone affatto. Chi potrebbe sostenere che essa sia assente o carente di fronte all'evidenza che chiunque desideri frequentare una comunità religiosa o costituire una nuova può farlo senza incorrere in alcun divieto od ostacolo di qualche natura? Non è sempre stato così. Per non scomodare le cronache fasciste, negli anni Cinquanta del secolo scorso imperversava col braccio secolare della polizia di Mario Scelba un'autentica persecuzione nei confronti di movimenti evangelici (in particolare i pentecostali, cui di fatto veniva negata ogni possibilità di pubblica espressione dei propri convincimenti). Innumerevoli episodi hanno punteggiato quella intolleranza che trattava alcuni culti come estranei alle tradizioni del paese, e pertanto fonte di corrompimento delle sane radici della società cattolica. Una visione non del tutto tramontata, come vedremo più avanti.

Tuttavia non è stato mai possibile adottare una legge sulla libertà religiosa in Italia. Obiezioni originate Oltretevere si sono combinate in un impasto perverso con provincialismi e patriottismi confessionali suscitati da alcune forze politiche, come è accaduto nella scorsa legislatura quando un provvedimento equilibrato era stato proposto ma si è subito incagliato per una proterva opposizione, oltre che degli strati tradizionalmente reazionari, della Lega di Bossi, scopertasi duramente filo cattolica dopo i trascorsi paganeggianti del dio Po. Una buona legge sulla libertà religiosa avrebbe, tra l'altro, accelerato le procedure di riconoscimento giuridico – le Intese volute dalla Costituzione – di comunità religiose (come induisti, islamici, buddisti) da tempo attive nel nostro paese e del tutto prive di garanzia istituzionale. Una buona legge sulla libertà religiosa potrebbe riequilibrare il vistoso sbilanciamento tra i diritti della maggioranza religiosa e quelli delle minoranze e, ancor più incisivamente, tamponare l'esorbitare di privilegi di cui oggi gode impudentemente la Chiesa cattolica.

Che ci sia bisogno di un argine alle pretese vaticane – che si esercitano a vari livelli nei confronti dello Stato e che hanno nelle esenzioni (Ici, edilizia ecclesiastica, oratori ecc.) la frontiera più avanzata – è dimostrato da quanto accade nel mondo

dell'istruzione. Qui la “colonizzazione” confessionale assume dimensioni e capacità di penetrazione estreme. Ed è così da sempre. Un *cahier de doléances* è presto tracciato. Da un lato il proliferare di scuole private rese paritarie e suscettibili di finanziamenti pubblici con una manovra che definire ingenua e disinvolta, soprattutto perché agita da un ministro del centro-sinistra, è dire poco. Dall'altro, la presa diretta sulla scuola statale attraverso l'insegnamento della religione cattolica – con lo scandaloso reclutamento che lo caratterizza – e una pletora di atti di culto che accompagnano la vita scolastica.

Partiamo dal primo, che ha segnato nella cronaca recente sviluppi impensabili. Gli alunni che frequentano le scuole private paritarie, come è noto, godono di buoni scuola finanziati con corposi contributi statali e regionali. Ciò al fine di consentire quello che i difensori a oltranza della connotazione di servizio pubblico di tali scuole chiamano “diritto di scelta” per i meno abbienti. Gli stanziamenti per l'istruzione privata non hanno sofferto delle decurtazioni inflitte a quella pubblica dal ministro Tremonti: in effetti dopo un primo taglio anche ad essi, vi è stata una tale levata di scudi delle forze politiche filo-cattoliche che il provvedimento punitivo è subito rientrato. Ebbene, le pretese non si fermano qui. La Regione Piemonte, attualmente guidata dal leghista Roberto Cota, disegna una legge regionale che prevede finanziamenti addirittura per l'edilizia della scuola privata: così costruire nuovi edifici scolastici privati ricadrà sull'intera collettività. Ciò mentre si lesinano i denari per nuovi asili comunali e statali. Un capitolo molto preoccupante per gli effetti domino che può avere in altre parti del paese.

## *L'insegnamento cattolico*

Sulla seconda questione, assai più ampia e gravida di conseguenze, ci si soffermerà maggiormente considerandone le ripercussioni sulla stessa pratica della laicità che è sbandierata da più parti, molto spesso a sproposito. Non una “sana” laicità, secondo il pensiero ratzingeriano mutuato da molti suoi zelanti



interpreti nella sfera politica, ma una “vera” laicità, anzi una laicità *tout court*. Che ci sia grande bisogno di riaffermarla e difenderla, sulla base di quanto dichiarato dalla Corte Costituzionale, che ne ha opportunamente ravvisato il carattere di “supremo principio” dello Stato democratico, è dimostrato, oltre che dalle improvvise ma rivelatrici dichiarazioni del Presidente del Consiglio, da quanto accade ogni giorno nella scuola pubblica. L’insegnamento della religione cattolica, la cui legittimità è stata ribadita nella revisione del Concordato del 1984, nonostante i trionfalismi della CEI è decisamente in declino nelle scelte degli studenti, soprattutto delle scuole superiori, laddove è effettivo il loro potere d’opzione, e soprattutto nel Nord. La percentuale di avvalentisi, infatti, oggi si attesta, secondo le stesse informazioni della Conferenza episcopale, tra l’89 e il 90%, rispetto al 95% del 1994.

Tale crescente disaffezione, malgrado il grande potere di persuasione sulle famiglie della propaganda cattolica, non risponde solo a una più generale secolarizzazione della società italiana, che peraltro presenta numerosi segnali in vari settori, ma anche, molto probabilmente, a una contestazione della stessa legittimità di un insegnamento confessionale nella scuola pubblica.

Né vale granché il tentativo di aggiornarla, ammodernarla, deconfessionalizzarla facendone un insegnamento tra lo psicologico e il sociologico, senza più tracce dell’originaria impronta catechistica. E però ciò che appariva tollerato dalle gerarchie è stato poi bruscamente contestato in una dura presa di posizione dell’organizzazione vaticana preposta all’istruzione che ha indirizzato una lettera a tutti gli episcopati europei per ripristinare il carattere “cattolico” di quell’insegnamento: una reprimenda che certo peserà sulle fortune future dell’insegnamento della religione cattolica, vista l’innata insofferenza degli studenti per ogni dogmatismo.

Ma è proprio sulla natura di quell’insegnamento e sul suo diritto alla permanenza nell’ordinamento scolastico statale che continua a svilupparsi un dibattito non solo nelle sedi laiche. Da tempo le minoranze religiose ne segnalano l’inopportunità, se non proprio la contraddizione con i principi della Costituzione. Così le comunità raccolte nella Federazione delle Chiese evangeliche in Italia da lungo tempo auspicano una revisione dell’art. 7 della Carta costituzionale al fine di cancellare quanto considerano una violazione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini. L’associazione “31 ottobre per una scuola laica e pluralista”, che è nata nel suo seno, per parte sua reclama l’istituzione di un insegnamento aconfessionale e di stampo storico-critico delle religioni e del pensiero areligioso. Un orientamento che vede una inedita coincidenza con le posizioni da lungo tempo espresse da vari studiosi cattolici dell’istruzione religiosa e che ha recentemente trovato una voce autorevole in una ventina di deputati di vari gruppi politici che hanno sottoscritto – prima firmataria l’on. Giovanna Melandri – una proposta di legge in tale senso.

### ***La legge sulla libertà religiosa***

A rendere urgente un cambiamento è, d’altra parte, la crescente condizione multiculturale della società italiana, a seguito dell’imponente ondata migratoria degli ultimi anni con il corollario di un massiccio ingresso di varie fedi diverse dalla cattolica. Ciò si riflette sulla composizione sempre più eterogenea delle classi scolastiche, al di là dei vantaggi in sé di un arricchimento demografico e di un impinguamento del capitolo tasse della finanza italiana per l’importante concorso contributivo portato dagli immigrati. Una scuola sorda alle esigenze di una trasformazione multiculturale come portato di tale fenomeno non ha molta strada davanti a sé. Non è un caso se la riforma Gelmini non abbia contemplato alcun adattamento dell’organizzazione scolastica nel senso imposto dagli eventi. Qui si gioca un aspetto cruciale per l’evoluzione democratica del

nostro paese. Lo scontro è tra quanti, in nome di una asserita “cultura cattolica” concepita come necessaria credenziale per la cittadinanza, sono sostanzialmente a favore dello *status quo*, magari raccomandando alle famiglie immigrate di scegliere di avvalersi dell’insegnamento della religione cattolica come strumento di una più agevole integrazione (un atteggiamento che sa di ricattatorio), e quanti invece si battono per il riconoscimento di una pari dignità tra i portatori di diversi culti religiosi. Un aspetto emblematico delle resistenze al cambiamento è offerto dalla nota controversia del menù quaresimale, originata dalla decisione dei dirigenti di alcune scuole di imporre l’astinenza dal consumo di carne nella mensa scolastica a tutti gli alunni nel periodo di quaresima o di non tenere alcun conto delle restrizioni alimentari di alcune comunità religiose.

Ma l’insegnamento della religione cattolica presenta altri elementi di incongruità. Intanto mal si concilia con l’organizzazione generale della scuola statale una disciplina che vede l’approvazione, o il veto, di un’autorità ecclesiastica alla sua esplicazione. È di questi giorni la notizia che un insegnante di religione si è visto sottrarre il posto per avere sostenuto nelle lezioni l’utilità del preservativo per evitare gravidanze indesiderate. E non fanno probabilmente notizia gli esoneri di docenti che convivono invece che essere regolarmente sposati. Lo Stato dunque si limita a sancire quanto deciso dai vescovi contro un proprio impiegato. Un paradosso difficilmente accettabile. E passa forse in secondo piano la circostanza che gli oltre 15.000 docenti di religione sono entrati nei ruoli attraverso un concorso riservato e che in caso di revoca vescovile possono ricoprire incarichi a tempo indeterminato in altre discipline per cui abbiano titolo. Non può che trasecolare di fronte a tanta ingiustizia chi ha a mente il vero e proprio calvario di tanti insegnanti precari che solo dopo molti anni di peregrinazioni da scuola a scuola e frammenti di supplenze possono sognare una sistemazione, se mai riescono a ottenerla.

Ma dove la laicità della scuola pubblica è maggiormente vulnerata è negli atti di culto, che a dispetto di esplicite sentenze dei TAR seguitano a essere praticati in varie forme. Dalle benedizioni di edifici scolastici alle visite *in pompa magna* dei vescovi alle messe in ogni circostanza ufficiale fino a forme minori e, forse, più inoffensive, come la recitazione di orazioni, è tutto un pullulare di forme di ossequio all’autorità religiosa. Mi è stata segnalato qualche giorno fa il caso di una scuola di Alessandria dove le insegnanti hanno raccomandato a tutti gli allievi, avvalentisi e non avvalentisi, di partecipare ad una processione religiosa durante l’orario scolastico. I pochi genitori che si avventurano a denunciare e contrastare tali atti rischiano di passare, nell’ipotesi migliore, da impic-

cioni. Anche i simboli religiosi hanno una parte rilevante in tale festival della confessionalità.

Non è raro imbattersi in altarini sormontati da figure dell’iconologia cattolica. Ma è assolutamente normale che in ogni aula scolastica e sala degli uffici amministrativi il crocifisso faccia bella mostra di sé.

### ***Il crocifisso***

È ancora fresca, e per nulla conclusa, la diatriba tra chi ha salutato positivamente l’intervento della Corte di Strasburgo (che, dietro ricorso di una genitrice, condannava l’affissione di tale simbolo religioso nelle scuole statali), e chi la ha contestata con toni esagitati degni di miglior causa. In un paese diverso il governo si sarebbe astenuto dal prendere posizione pro o contro la sentenza. Invece la nostra zelante ministra assieme a pressoché tutti gli esponenti della maggioranza (e ahimè, con rare eccezioni, della minoranza) si precipitava a invocare una sollevazione delle coscienze e pretendeva l’impugnazione della sentenza di Strasburgo. Si diceva che il contenzioso è ancora in corso ma ciò non ha impedito persino a piccoli amministratori di intraprendere una vera e propria crociata in difesa del crocifisso nelle sedi pubbliche. Naturalmente non tutti hanno il coraggio e la costanza del giudice Tosti che ha perso il posto per avere chiesto la rimozione del crocifisso nell’aula in cui svolgeva la sua attività; o come quel docente di filosofia che aveva depresso il crocifisso nella propria ora di lezione per poi riporlo al suo posto, per il quale le sanzioni del braccio secolare non si sono fatte attendere: un mese di sospensione con l’impegno di non più ripetere il suo gesto. C’è in questa occasione chi ha favoleggiato, a rimorchio delle gerarchie vaticane, di una presunta connotazione “culturale” di quel simbolo religioso, tutt’uno con i valori tradizionali della società italiana. Con buona pace del senso tutto religioso e tutto confessionale – i cristiani evangelici ostentano la sola croce nelle loro chiese – associato da sempre al crocifisso, si pretende di imporlo a tutti, indipendentemente dalle credenze religiose o dai convincimenti ateistici.

Mentre ricordiamo con legittimo orgoglio i 150 anni dell’Unità d’Italia, un processo che ha avuto nella laicità, oltre che nella libertà e nell’uguaglianza, la sua parola d’ordine, è grave che i governanti e, più in genere, la classe politica del paese continuano a essere subordinati, nelle decisioni pubbliche – sull’istruzione come su qualsiasi altro tema – agli umori e agli interessi del Vaticano. Un soprassalto di dignità e uno sguardo più lungimirante ai processi culturali e sociali che investono la nazione sarebbero quanto mai auspicabili.

>>>> **dossier/la laicità dell'evangelo**

# Riconoscere il pluralismo

>>>> **Valdo Spini**

Nel nostro paese è sempre stato difficile affermare un vero pluralismo. Questo perché la Riforma venne stroncata sul territorio italiano (con l'eccezione della tenace difesa e sopravvivenza dei Valdesi in alcune valli delle Alpi Cozie), e quindi l'identificazione tra i vari Stati del nostro paese e la Chiesa cattolica è stata un dato per molti versi scontato. Dobbiamo aspettare le Regie Lettere Patenti di Carlo Alberto, Re di Sardegna (emanate il 17 febbraio 1848, in parallelo con la concessione dello Statuto) per avere la prima legislazione che affermava la libertà religiosa, che poi via via si estese a tutto il paese man mano che si affermava il processo unitario. Quindi, per molti aspetti, il pluralismo veniva visto come quello esistente tra cattolici e non credenti. Tuttora, in molte situazioni, il pluralismo viene ancora considerato come la ricerca di un corretto equilibrio tra "laici e cattolici", di fatto tra presenza istituzionale della Chiesa Cattolica e Stato italiano: in realtà una visione antecedente al Concilio Vaticano II, quello che si potrebbe chiamare la "Riforma Cattolica".

Analizziamo infatti cosa vuol dire la locuzione "laici e cattolici". Si tratta di una definizione profondamente discutibile, perché postula da un lato un'arbitraria identificazione tra cattolici e non laici, visto che molti cattolici si considerano perfettamente laici nelle istituzioni; e dall'altro, l'individuazione di una specie di "resto del mondo" in cui viene collocato sia chi non ritiene di abbracciare una fede religiosa, sia le confessioni cristiane diverse dalla cattolica, sia le confessioni religiose non cristiane. Ma guardiamo allo stesso assetto istituzionale vigente in Italia in tema di rapporto tra Stato e Chiesa. Qual è oggi la situazione? Potremmo richiamare anche qui una metafora cui faccio spesso ricorso: quella dell'edificio che ha due piani e naturalmente un piano terreno. Al primo piano, "il piano nobile", c'è la Chiesa cattolica con il suo Concordato del 1984 che riveste la forma giuridica di trattato internazionale. Al secondo piano vi sono le confessioni religiose che sono riuscite ad arrivare all'Intesa: di fatto varie confessioni protestanti (Unione delle Chiese Evangeliche Valdesi e

Metodiste; Avventisti; Battisti; Luterani e Assemblee di Dio) e l'Unione delle Comunità Israelitiche. Le Intese, dal canto loro, assumono veste giuridica di leggi ordinarie e fanno decadere, nei confronti della confessione religiosa interessata, la legislazione del 1929-30 sui "culti ammessi". Sulle scale per salire a questo secondo piano, ma ancora fuori della porta, stanno altre sei confessioni religiose che hanno firmato successivamente l'intesa con vari presidenti del Consiglio ma che il Parlamento non ha di fatto ratificato (Ortodossi, Unione Buddhista, Mormoni, Testimoni di Geova, un'altra parte dei pentecostali, e gli Induisti). Al pianterreno di questo edificio ci stanno tutti gli altri, ossia le confessioni religiose che non hanno né Concordato né Intesa, magari per loro scelta come la protestante Chiesa dei Fratelli. Per queste, e per le sei precedenti che non hanno avuto la ratifica parlamentare, vale tuttora la legislazione sui "culti ammessi" del 1929-30, per quella parte che non è stata colpita dal piccone della Corte Costituzionale. Ciò avviene perché, nonostante i tentativi e le proposte di legge (presentate a suo tempo anche da chi scrive), non si è voluta approvare una legge quadro sulla libertà religiosa che si sostituisse a quella fascista del 1929-30 e che riducesse di conseguenza ai tratti peculiari di quelle specifiche confessioni religiose interessate il contenuto delle nuove Intese da stipulare.

## *Il peso dei musulmani*

Si deve quindi dedurre che in questa materia la Costituzione è ancora in parte da attuare. Perché è avvenuto questo? Perché il quadro delle presenze religiose nel nostro paese è cambiato per effetto delle immigrazioni derivanti dai processi di globalizzazione in atto. Tra le fedi religiose interessate a questa nuova legge sulla libertà religiosa sono quindi entrati, con il peso della loro presenza qualitativa e quantitativa, i musulmani, verso i quali nel complesso lo Stato italiano non ha ancora ben deciso che atteggiamento prendere. È un atteggiamento peraltro miope e negativo, sol che si pensi alla re-

sponsabilizzazione verso lo Stato (in termini di ordinamento democratico interno, di manifestazione dei ministri di culto e di conformità al codice civile italiano) che una disciplina del genere di quella che abbiamo proposto assicurerebbe.<sup>1</sup> Sarebbe da un lato garanzia di libertà, dall'altro momento di garanzia e di integrazione di queste comunità, ancor prima e aldilà della loro richiesta di aprire le trattative per un'Intesa vera e propria. Questa avrebbe tutto un altro senso se prima si fosse sperimentata con successo verso i musulmani una legge sulla libertà religiosa coerente con la Costituzione.

Se il tema della libertà religiosa è tra quelli in cui la Costituzione è ancora da attuare pienamente, figuriamoci lo stato di fatto esistente su altri piani, in particolare quello essenziale della comunicazione e dell'informazione. Federazione delle Chiese Evangeliche e Unione delle comunità ebraiche, a turno, la domenica possono effettuare una trasmissione televisiva sul canale due del servizio pubblico (rispettivamente *Protestantesimo* e *Sorgente di Vita*), ma in orari talmente notturni da renderne difficile l'effettiva fruizione. Viceversa nei programmi normali non viene sostanzialmente dato spazio al pluralismo confessionale esistente in campo cristiano sia in Europa che più in generale nel mondo, di cui quindi il pubblico italiano è scarsamente informato. Tanto più lo è, naturalmente, su quanto avviene in Italia.

Buona parte della responsabilità di quanto avviene in tale campo è del mondo laico italiano. Con le dovute eccezioni (in primo luogo quella, luminosa, di Piero Gobetti), il mondo laico italiano (sia che si trattasse della destra storica che della stessa sinistra, in particolare il PCI) ha sempre dato più importanza alla definizione dei rapporti e degli equilibri istituzionali in campo religioso che non alla qualità ed al contenuto del linguaggio religioso stesso. È stato il filone del cattolicesimo liberale (a suo tempo favorevole in Piemonte alla concessione, nel 1848, dei diritti civili ai Valdesi), e poi il cattolicesimo conciliare ad animare questo dibattito, ponendo lo stesso mondo laico di fronte alla realtà di un dibattito spirituale intenso con evidenti riflessi in campo culturale, sociale e, perché no, politico. È una riflessione importante, perché, appena si parla di laicità dello Stato, in Italia si è subito accusati di voler espungere il fatto religioso dalla vita pubblica. Niente di meno lontano della verità. Guardiamo agli Stati Uniti di America e alla stessa figura del loro presidente Barack Obama. Negli Usa il

fatto religioso è molto presente nella vita politica. Tanti politici americani riempiono i loro discorsi di citazioni della Bibbia, a proposito o a sproposito che questo avvenga. Si ritiene che la qualità del messaggio religioso sia un forte e importante veicolo di cambiamento e di responsabilizzazione. Ma le istituzioni sono laiche. Si diceva di Barack Obama, che è diventato cristiano evangelico a 23 anni, quindi con una presa di coscienza personale. E in lui, nel suo modo di pensare o di agire, il cristiano evangelico è assolutamente presente e visibile. Ma non si sognerebbe mai di favorire la sua Chiesa a danno di altre nelle istituzioni. Del resto tanti cattolici l'hanno votato, mentre a suo tempo, l'elezione del cattolico irlandese John Fitzgerald Kennedy alla presidenza Usa abbatté la barriera esistente verso i nuovi venuti da paesi di religione cattolica.

### **Un dialogo prezioso**

In questo senso la presenza di minoranze religiose e lo sviluppo di un dialogo ecumenico nel mondo cristiano e interreligioso a livello più generale sono preziosi per il nostro paese e per la stessa Chiesa cattolica italiana, se non vuole chiudersi in un ambito provinciale rispetto al contesto europeo ed internazionale. Ma sono preziosi anche per la politica. Perché spostare l'attenzione dai problemi di potere nelle istituzioni a quelli della qualità del messaggio religioso pone in primo piano il tema dei valori, fondamentale in questo ventunesimo secolo. Le ideologie hanno diviso, i valori possono unire. Possono unire credenti e non credenti, credenti di varie confessioni e religioni. Sui valori ci si può e ci si deve ritrovare in un mondo in cui la globalizzazione ci ha messo in contatto diretto con tante realtà diverse dalle nostre, anche in campo religioso, che prima erano oggetto o di studio libresco o di curiosità turistica.

In tal senso va il rilancio del pluralismo. Certo oggi le questioni che scuotono e dividono sono diverse da quelle dell'ottocento e del novecento. Come si nasce, come si muore, quale famiglia e quali convivenze, come atteggiarsi di fronte al progresso scientifico in campo biologico e così via. Vanno affrontate con atteggiamento laico ed insieme rispettoso dei valori dell'altro. Ma non possono essere affrontate per farne strumento di ingerenze in campo politico, quando evidentemente ogni Chiesa deve essere perfettamente libera di predicare l'adesione alla morale che propone, evidentemente se compatibile con i valori costituzionali, piuttosto che chiedere al braccio secolare dello stato di garantirne l'osservanza. Per questo ci si è proposti di aprire un dibattito nei confronti del Partito Democratico ed in generale del centro-sinistra. Un dibattito in

1) Cfr. "Quaderni del Circolo Rosselli", n. 1/2002 *La Libertà di religione in Italia* a cura di Cecilia Morandi; e n. 1/2007 *Per una legge sulla libertà religiosa*, a cura di Paolo Naso.



particolare rivolto verso quelli che, nelle rispettive formazioni politiche, parlano di “partito di laici e di cattolici”. A questa dizione chi scrive preferisce quella di “partito laico di credenti e non credenti”, dove i secondi militano in effettiva parità con i primi. (Nel passato, nel secolo delle ideologie, il credente veniva vezzeggiato, magari premiato con posti più o meno decisionali, ma considerato tutto sommato come qualcuno che non aveva pienamente raggiunto la razionalità). Da un punto di vista di tal genere non va sottovalutato l’apporto che, in un partito di tradizioni anticlericali come il PSI è venuto nel 1972 dall’ingresso degli esponenti del MPL di Livio Labor, come Labor stesso, Gennaro Acquaviva, Luigi Covatta e Luciano Benadusi.

In realtà il dibattito sul pluralismo nella seconda Repubblica ha assunto aspetti più problematici che non nella prima, in cui il compito di mediare tra Vaticano ed istituzioni italiane era sostanzialmente delegato alla DC, partito che ebbe il merito di elaborare un’evoluzione della sua autodefinizione. La DC tenne infatti nel tempo a definirsi non partito *dei*

cattolici, ma partito *di* cattolici, il che significava non scelta confessionale totalizzante ma scelta politica di determinati cattolici. Con la seconda repubblica la DC è venuta meno, e con essa un forte partito cattolico. Le formazioni politiche di analoga matrice a cui hanno dato vita da un lato Pier Ferdinando Casini, successivamente con Rocco Buttiglione, dall’altro i popolari di Mino Martinazzoli, Gerardo Bianco e Franco Marini, si sono ridotte a dimensioni quantitative relativamente modeste. La Chiesa cattolica italiana, soprattutto nel periodo in cui la CEI è stata presieduta dal cardinale Camillo Ruini, ha teso a prospettare le sue esigenze sia al centro-destra che al centro-sinistra, venendo di fatto a configurare una situazione in cui il cosiddetto “voto cattolico” veniva considerato come determinante ai fini del successo dell’uno o dell’altro dei due schieramenti del bipolarismo. In tale contesto può accadere di essere “peccatori” come si è autodefinito Berlusconi, ma ritenere di poter usufruire del cosiddetto “voto cattolico” rivendicando le benemerite acquisite sia in tema di legislazione sui problemi “eticamente

sensibili” sia in termini di finanziamento alle scuole private, di fatto confessionali nel nostro paese.

Questo stato di cose (l’idea che il cosiddetto “voto cattolico” sia determinante per la vittoria dell’uno o dell’altro schieramento) ha reso la presenza laica (non più supportata dai partiti laici della prima repubblica) quasi fastidiosa e spesso bollata di “laicista”. A sua volta ciò ha provocato un disorientamento e una disaffezione dell’elettorato che avrebbe voluto trovare con maggiore chiarezza i valori di laicità nel pensiero e nella prassi di quei partiti che, situandosi al centro-sinistra, avevano ereditato il compito di rappresentarli. Questa coscienza laica deve oggi essere richiamata a coerenza e serietà, pena l’indebolimento della capacità di attrazione del centro-sinistra stesso. Ancora una volta in questo contesto un forte ruolo lo possono avere i credenti che non vogliono un ritorno indietro rispetto alla lettera e allo spirito del secondo Concordato, quello di Craxi e di Casaroli. Quel documento riconosceva alla Chiesa cattolica determinate posizioni nella vita del paese, ma aboliva finalmente (1984) la dizione di religione cattolica come religione dello Stato, presente anche nello Statuto Albertino. In secondo luogo lo Stato si assumeva, tramite l’8 per mille in occasione della dichiarazione dei redditi, il compito, di non poca importanza, di collettore delle offerte alla Chiesa cattolica (ma anche alle altre che avevano ottenuto l’Intesa), ma in virtù di una manifestazione comunque di volontarietà nella contribuzione. Oggi la situazione è ben diversa. Da un lato si cerca di risuscitare nei fatti lo spirito se non la lettera di “religione dello Stato”, prospettata dagli stessi “atei devoti” come necessaria barriera contro la perdita dell’identità culturale nazionale nel contesto della multiculturalità propria della globalizzazione. Dall’altro, sul lato finanziario, per vari e diversi canali (si pensi alla scuola o alle esenzioni dall’Ici) le attività della Chiesa cattolica vengono di fatto sostenute anche da quei cittadini che non avrebbero alcuna intenzione di farlo, cioè vengono a gravare sulla fiscalità generale.

### ***I meriti dei cattolici***

Va peraltro dato atto alla Chiesa cattolica di avere acquisito importanti meriti nel campo dell’immigrazione affermando il rispetto della persona umana. Occorre anche rilevare che la caduta delle ideologie ha di fatto visto calare e di molto il fenomeno del volontariato e del solidarismo non religioso, mentre quello religioso ha saputo conquistarsi uno spazio di tutto rilievo nella società italiana. Ciò porta anche a denunciare l’insensibilità che si è verificata sul servizio civile volontario dei giovani e dei giovani. Abolita (o più precisamente sospesa)

la leva obbligatoria (per i ragazzi), e caduta con essa l’obiezione di coscienza, si istituì un servizio civile volontario per i ragazzi e per le ragazze. È sintomatico che con la crisi economica questo servizio civile sia stato ridotto nei posti disponibili a circa un terzo delle dimensioni che aveva raggiunto nel 2006. Anche qui giovano i confronti internazionali: sia Roosevelt che Obama, al momento dei loro rispettivi insediamenti alla presidenza degli Stati Uniti di America, avevano fatto l’operazione esattamente inversa, ne avevano invece triplicato il numero. Naturalmente non erano estranee alle loro valutazioni le considerazioni sulla situazione di crisi che portava ad una vasta disoccupazione giovanile.

In tale quadro che fare per affermare insieme laicità e pluralismo? Intanto direi abolire il premio di maggioranza che distorce le rappresentanze elettorali e non conferisce più al voto del singolo cittadino i requisiti costituzionali: il voto doveva essere libero, segreto, personale ed uguale. Col premio di maggioranza questo voto non è più uguale. Sul piano più strettamente politico, quando si è formato il PD, legittimamente gli “ex margherita”, i cattolici per capirci, avevano il timore di essere in qualche modo assorbiti dagli eredi del PCI, che attraverso il PDS e i DS avevano mantenuto una forte posizione organizzativa ed elettorale. Il modo ideologico-politico con cui hanno affrontato il problema è stato quello di imporre agli ex DS di abbandonare il socialismo europeo e di porre il PD nella posizione di “osservatore permanente” invece che di membro a pieno diritto del Partito del Socialismo Europeo, il che avrebbe consentito di avere l’ambizione di guidarne il cambiamento. Anche qui c’è un problema che non siamo riusciti ad affrontare con le amiche e gli amici cattolici. Andrebbe chiesto ai cattolici del PD di valutare insieme a noi se questo “bipolarismo” tra cattolici ed ex PCI nel PD alla fine sia capace di effettivo pluralismo, o se meglio sarebbe stato non effettuare una cesura così radicale con il socialismo democratico. È quanto ho prospettato in altra sede.<sup>2</sup> Ma soprattutto è necessario che anche i non credenti si facciano carico del fatto religioso, e quindi della qualità del messaggio religioso, intrattenendo sempre una dialettica ed un dibattito su questo con i credenti. Ciò può essere fatto dialogando sui valori e non occupandosi, invece, in assoluta prevalenza, delle delimitazioni, tutte profane, delle reciproche sfere di influenza mondane. Non è facile affermare questo clima culturale in Italia, ma è quello che dobbiamo proporci oggi se vogliamo dare delle basi solide al pluralismo nel nostro paese.

2) Cfr. V. SPINI, *Vent’anni dopo la Bolognina*, Rubbettino, 2010.

&gt;&gt;&gt;&gt; cultura politica

# La zappa di Garibaldi

&gt;&gt;&gt;&gt; Giuseppe Monsagrati

*La Fondazione Socialismo, nel 150° anniversario dell'unità nazionale, ha ricordato la figura di Giuseppe Garibaldi con un convegno che si è svolto a Caprera il 2 giugno. Riportiamo il testo della relazione introduttiva.*

La prima tentazione cui è esposto chiunque voglia affrontare in modo non convenzionale l'argomento Garibaldi è la suggestione che sempre esercita la sua dimensione epica, che è poi anche il motivo della sua larga e duratura notorietà dentro e fuori dei confini dell'Italia. Un passaggio obbligato per qualunque biografo, dunque: lo prova il fatto che nell'immaginario popolare, come pure il più delle volte nell'approccio degli studiosi, quello che di lui si è impresso con maggior forza nella memoria è il profilo dell'eroe, del combattente coraggioso e del grande trascinatore di uomini in battaglia. L'espressione "alla garibaldina", ancora oggi di uso assai frequente, sta ad indicare un'azione in cui lo slancio, l'audacia e lo spirito combattivo, in una parola la motivazione ideale, rappresentano il valore aggiunto di un'iniziativa caratterizzata da un tasso di temerarietà e di povertà di mezzi che di per sé sarebbe requisito poco raccomandabile per il conseguimento di un successo. E dunque il Garibaldi più noto e più spesso evocato è - e non può non essere - il Garibaldi giovane rivoluzionario, poi corsaro nel Rio Grande do Sul, poi difensore della Repubblica romana cui sacrifica la donna che gli è stata compagna per dieci anni, e quindi il Garibaldi capo dei Mille e dolente icona di Aspromonte e Mentana che chiude la sua vita di guerriero nella Francia invasa dai prussiani: insomma il Garibaldi protagonista di imprese che, per quanto sfortunate, non sono mai state macchiate dal calcolo o dall'interesse personale e spesso sono state pagate con prezzi assai alti sia sul piano morale che su quello fisico. Prima conclusione: tra i contempora-

nei come tra i posterì Garibaldi ha sempre un'immagine vincente, anche quando è sconfitto, e questo perché soggettivamente non è mai uno che perde.

Un personaggio così avventuroso ed esemplare lo si è celebrato in ogni modo e ad ogni latitudine, con le ricostruzioni storiche ma più ancora con le biografie popolari, in poesia e coi romanzi, nelle stampe oleografiche e nei quadri d'autore, nella memorialistica più sorvegliata e anche negli ingenui travestimenti del mito: Garibaldi uomo che si trasfigura e diventa santo e come un santo è oggetto di adorazione, ripara i torti e fa i miracoli, è il liberatore atteso da secoli, il nuovo Cristo di un'epoca che comincia ad aspettarsi dalla vita terrena quel premio che per millenni è stato legato alla fede nella trascendenza e nell'aldilà. Agli occhi delle folle che soprattutto dopo il 1860 riporranno in lui ogni speranza di un futuro meno amaro già nella quotidianità della loro esistenza terrena, Garibaldi rappresenta una mescolanza ben riuscita di umano e divino, qualcosa come il nuovo Messia: "Dove comparisce - scriverà di lui Francesco Domenico Guerrazzi, allora famoso autore italiano di romanzi storici - cessano fame, stanchezza, e perfino il dolore delle ferite". Le virtù taumaturgiche erano, come si ricorderà, uno dei requisiti per l'attribuzione dell'origine divina del potere assoluto; in Garibaldi sono all'origine della sua legittimazione come capo riconosciuto e indiscusso dell'esercito popolare. "Re non coronato di Caprera", lo definirà un agitatore politico inglese, dando voce ad un sentimento assai diffuso non solo in Inghilterra.

Nel corso dell'Ottocento non sono molti coloro che, emergendo all'improvviso dall'anonimato in cui sono venuti al mondo, sono investiti di questo potere carismatico, orientato non all'affermazione di se stessi e della propria potenza personale ma alla trasmissione di valori essenziali e alla realizzazione del bene collettivo. Guarda caso, di David Lazzaretti, il cosiddetto Cristo dell'Amiata invocante una religiosità non gerarchizzata, è nota l'esperienza giovanile di volontario prima garibaldino e poi nell'esercito piemontese come combattente nella guerra del 1859; Alessandro Gavazzi, Ugo Bas-

si, Giovanni Pantaleo, Giovanni Verità sono altri ben noti esempi di ecclesiastici che coniugano lo spirito pastorale con quello patriottico, e sempre dietro le loro decisioni di uscire dalla Chiesa di Roma per diventare un simbolo della rivolta risorgimentale c'è il fattore Garibaldi. In fondo a nessuno sfugge come Risorgimento e risurrezione abbiano la stessa radice semantica e, pur designando due fenomeni di natura diversa (l'uno laico, l'altro attinente il sacro), abbiano praticamente identico significato. Capita spesso che, nell'Ottocento, la carica innovativa dei grandi riformatori sia espressione di un'integrazione tra religione e politica, tra fede e democrazia. In Garibaldi questo è vero non solo nei fatti, ma anche nel modo con cui egli stesso si pensa e si comporta: nel senso che, con tutto il suo anticlericalismo, non mancano in lui le improvvise fiammate del credente. Per esser più precisi, di quel tipo particolare di credente che non sopporta altri intermediari tra la propria coscienza e Dio: per dir meglio, che non sopporta il mistero della rivelazione (Ep., IX, 94 e 188 s) perché è da lì, dalla necessità di interpretare e spiegare il mistero, che nascono quei grandi agenti di mistificazione che per lui sono la Chiesa cattolica e il clero: "Noi siamo della religione di Cristo – scriverà a un prete suo seguace (ce n'erano molti nel basso clero) – non della religione del Papa e dei cardinali, perché nemici d'Italia" (Ep., VI, 119). Una frase, questa, più volte ripetuta in altri passaggi delle sue lettere e dei suoi scritti, e non priva nella sua apparente ingenuità di un senso tattico, dal momento che specialmente in Sicilia l'adesione di parte del clero, per un effetto di trascinamento sul popolo minuto, servirà ad ingrossare le file dei volontari.

## **L'anticlericalismo**

Era tanto forte questo sentimento che Garibaldi lo conservò per tutta la vita come una fonte di ispirazione per molti dei suoi atti pubblici e come una buona motivazione per aderire a tutte le possibili iniziative di lotta. Non bastò a placarlo la fine del potere temporale perché a suo dire la politica imbelletta dei governi della Destra aveva già con le Guarentigie avviato il rapporto con la Chiesa su un binario di possibile se non probabile conciliazione. D'altra parte nel 1872 la morte di Mazzini, indebolendo decisamente il fronte spiritualista, aprì ulteriori spazi alla propaganda del materialismo positivista; e Garibaldi, che già dal 1864 era presidente onorario della Società dei Liberi pensatori, nel 1869 salutò con entusiasmo l'Anticoncilio, manifestazione organizzata a Napoli da Giuseppe Ricciardi con chiari intenti di sfida, per poi finire nel

1879-80 a presiedere la Società atea di Venezia. Era ben consapevole che queste estremizzazioni del problema andavano contro le sue stesse idee sulla religione e sul sacro, ma era anche convinto che potessero costituire la linea di demarcazione rispetto agli eredi di Mazzini, e la piattaforma per arrivare al socialismo attraverso il razionalismo. Ai suoi occhi il programma attorno al quale raccogliere la democrazia e strutturare il movimento operaio non poteva che fondarsi sull'esaltazione del pensiero scientifico come contraltare all'oscurantismo cattolico: la carducciana "forza vindice della ragione" dell'*Inno a Satana* diventava con lui molto più di un distico: diventava un mito politico destinato a grande fortuna soprattutto fra i giovani delle università. In effetti il vero obiettivo di Garibaldi, da lui perseguito con ostinata coerenza fino alla fine, era quello che si disse del "fascio della democrazia" (dove faceva capolino la sua ammirazione per la romanità classica): massoneria e anticlericalismo avrebbero agito da collante per la classe dirigente del solo movimento che a suo parere fosse degno di rappresentare le varie anime della Sinistra democratica (la radicale, l'anarchica, l'internazionalista) rinunciando tuttavia a ogni fine puramente eversivo. La presenza di Garibaldi nella Società universale dei razionalisti accanto a personaggi che si chiamavano Ceretti, Nabruzzi, Salvatore Morelli e rappresentavano l'ultima generazione del milieu rivoluzionario italiano, conferma come alla base del progetto di quel partito che Garibaldi già all'inizio del 1872 chiamava il "Fascio Operaio Italiano" ci fosse un'idea di riformismo avanzato.

Seconda conclusione: Garibaldi ha in sé un grande potere di persuasione perché i suoi atti e le sue scelte, sempre assunte in prima persona, ne fanno un modello comportamentale che non ha bisogno di ricorrere a solenni formule verbali o a lunghe tirate ideologiche; intercetta il sentimento di ammirazione incondizionata delle masse non perché voglia educarle a vaghi quanto utopistici disegni di palingenesi morale, ma perché ne intuisce la psicologia e si pone su uno stesso piano di apparente semplicità. Certo non manca (e tra i tanti ricorderemo proprio un sardo, Giorgio Asproni) chi gli rinfaccia una facilità di frequentazione con il re e i suoi ministri (in particolare nel 1875, quando si tratta di illustrare i piani per la sistemazione del Tevere); ma è un fatto che la gente onesta, quella che secondo un'altra fortunata definizione di Garibaldi dovrebbe reggere il governo della repubblica, vede in lui più l'uomo di Caprera che l'uomo del Quirinale o di Montecitorio. E se Garibaldi sale al Quirinale ed è ricevuto da Vittorio Emanuele II, per l'uomo della folla è solo la dimostrazione di come



un figlio del popolo abbia saputo costringere il monarca a fare i conti anche con lui.

Ciò spiega, ma solo in parte, la facilità con cui Garibaldi riuscì, più di ogni altro contemporaneo, ad arrivare al cuore degli umili, soprattutto a partire dal 1860, quando apparve alle folle siciliane e napoletane come l'uomo del popolo capace di entrare in relazione dialettica con i potenti della terra, e magari di sfidarli anche, come avvenne e avverrà ancora con Napoleone III: in tal modo egli divenne il simbolo delle comuni aspirazioni al conseguimento di un ruolo politico e sociale che non fosse di pura passività o subordinazione. Perché questo avvenisse erano stati necessari gli echi delle sue battaglie, gloriose pur quando non si erano concluse vittoriosamente (il che accadde più spesso che non si creda). Ma un contributo decisivo all'edificazione del suo mito lo diedero il suo carattere e il suo pragmatismo: il carattere perché, inducendolo a disprezzare le convenzioni sociali e le ambizioni per-

sonali, lo mise al riparo dalle tentazioni del potere (quanto meno di un potere la cui durata andasse oltre il tempo necessario per eliminare gli effetti più odiosi dell'oppressione tirannica); il pragmatismo perché alle dispute ideologiche di coloro che volevano realizzare l'utopia in terra antepose sempre il raggiungimento del miglior bene possibile: bene che, come è noto, per l'Italia egli identificò con l'Unità, pensata da Mazzini ma realizzata da Cavour e dal suo re.

Ci fu in questo, da parte sua, una evidente contraddizione con i suoi convincimenti repubblicani (o quanto meno un perpetuo oscillare tra i due punti opposti del pendolo politico), ma fu una contraddizione che agli occhi suoi e a quelli della maggior parte degli italiani passò in secondo piano rispetto all'esigenza, da lui fortemente sentita, di superare le secolari divisioni e contrapposizioni interne, ovvero di pacificare finalmente il paese cancellando le secolari fratture che lo avevano diviso (ma creandone un'altra, più profonda, con il mon-

do cattolico). Paradossalmente, anzi, da questa sua incoerenza, che lo portò a smentire le posizioni dichiaratamente repubblicane della giovinezza, Garibaldi ricavò un surplus di polarità, perché parve a tutti capace di sacrificare la propria coerenza di individuo al bene di una comunità che per la verità (e quasi a volergli dare ragione) già a metà anni Cinquanta aveva cominciato a riconoscersi solo in minima parte nelle posizioni di coloro che auspicavano la nascita di un'Italia repubblicana, e che quando era stata chiamata ad esprimersi era corsa in massa a votare i plebisciti regii. In verità un aspetto poco nobile lo individuerei nella sua dura e troppo astiosa contrapposizione personale a Mazzini, che ora appariva quasi vittoriosa, perché Garibaldi pareva avere davanti a sé il futuro, e soprattutto pareva essere più di Mazzini in sintonia con la realtà viva del paese. Aperto alle suggestioni più recenti e sensibile a ciò che avveniva in Europa, specialmente in Francia e in Spagna, guardava alla rivoluzione come a qualcosa che lo eccitava e al tempo stesso lo spaventava perché, diversamente da Mazzini, non la incapsulava in una semplice prospettiva di scelta tra un regime e l'altro, ma la apriva alle opportunità di un cambiamento sociale anche profondo. Certo, a differenza del figlio Ricciotti, Garibaldi non avrebbe mai e poi mai fatto visita a Marx e a Engels (che oltretutto non lo stimavano affatto); anzi, quando gli capitò di esser messo di fronte a una delle proprie contraddizioni, non esitò a fare marcia indietro perché era deciso a tenersi lontano dalle soluzioni più estreme.

### ***Contro la lotta di classe***

La lotta di classe marxisticamente intesa, avendo come conseguenza inevitabile un lacerante conflitto interno alla società, non era dunque il più sentito dei suoi ideali di fratellanza; su questo punto Garibaldi non ebbe né dubbi né esitazioni di sorta, anche se non venne mai meno il suo interesse per le condizioni dei ceti subalterni, né chiuse mai gli occhi di fronte ad una realtà sociale che parlava continuamente di malattie, disoccupazione, miseria, mortalità precoce, analfabetismo diffuso. Forte di questa consapevolezza, non si stancò di punteggiare i governi e le istituzioni perché provvedessero a sanare almeno le ingiustizie più vistose, che erano poi quelle la cui sopravvivenza rischiava di togliere ogni valore all'unificazione appena raggiunta. Perciò fu percepito come un eroe più di quanto in realtà lo fosse, perché era eroico nelle sue virtù umane, nella sua capacità di sopportazione e nella sua moralità, ossia in quell'insieme di atteggiamenti che ne faceva-

no un italiano attento ad esaltare nei suoi compatrioti non tanto o non solo lo spirito guerriero, quanto la resistenza alla fatica, l'amore per la terra, la sete di conoscenza e il bisogno di solide verità che però non fossero calate dall'alto o imposte con l'autorità del dogma. La zappa imbracciata nella vita da Cincinnato che per più di un quarto di secolo condusse a Caprera lo resero popolare quanto la sciabola sguainata a Milazzo; l'una e l'altra, la zappa e la sciabola, sottolineavano i due ideali di vita da lui additati ai compatrioti, la sciabola per sottrarsi alla schiavitù straniera, la zappa per liberarsi da un'altra e più grave forma di schiavitù, quella della miseria.

L'uomo Garibaldi si caratterizza per questa sua solidità soprattutto morale e per la tenacia con cui, specialmente nell'ultima parte della sua vita, si sforza di trasmettere ai suoi compatrioti la capacità di essere interiormente liberi. Alla base della sua attività letteraria del decennio 1868-1879, un decennio che non a caso si porta dietro la rabbia e l'amarezza di Mentana, c'è indubbiamente una vocazione all'esemplarità di se stesso, una forte coscienza della propria severità etica (una severità che i figli non ereditarono). Non c'era argomento che potesse scuotere le sue certezze sugli elementi costitutivi dell'identità italiana, le cui origini vedeva risalire sino alla Roma repubblicana e ai valori che l'avevano edificata prima che un iniquo destino la consegnasse alla "più odiosa delle sette" (Memorie). Per quanto potesse apprezzare il coraggio fisico e la spregiudicatezza di chi affrontava il nemico senza far calcoli di sorta (e che apprezzasse molto l'una e l'altro lo si comprende dalla sufficienza con cui giudicava chi ne era privo, ossia, come al solito, Mazzini), le vere qualità erano per lui quelle del carattere; e la violenza con cui si scagliava contro il papato era certo giustificata ai suoi occhi dal peso negativo che sui destini dell'Italia aveva avuto la politica estera della Chiesa che pur di difendere i propri interessi aveva invocato l'intervento straniero: ma traeva ulteriore forza dall'idea dell'effetto diseducativo che sulla gioventù italiana aveva l'insegnamento cattolico. Era tale l'ossessione provocata in Garibaldi dalla presenza pervasiva del clero che perfino alcuni difetti fisici all'epoca molto diffusi, come ad esempio il rachitismo e la gobba, erano da lui attribuiti alla posizione in ginocchio cui i fanciulli erano stati assuefatti dalla preghiera.

In questa missione Garibaldi investì il capitale di credibilità accumulato con le sue imprese, prima fra tutte quella dei Mille (ma non meno evocativa, perché circondata dal fascino dell'esotico e potenziata dal fattore lontananza, quella sudamericana), che ne avevano segnato la giovinezza restituendolo all'Europa con l'appellativo di eroe dei due mondi. Non bi-

sogna credere, tuttavia, che bastasse il suo nome a rendere bene accetta qualunque sua indicazione: a parte gli insegnamenti etici, puntualmente accolti dalla reazione furibonda dei cattolici, a suscitare perplessità, dubbi e discussione furono talvolta i suoi convincimenti politici e le indicazioni operative che ne discendevano. Finché si era trattato di affrontare l’Austria e i Borboni, pochi erano stati quelli che non avevano creduto ciecamente in lui; ma poi, una volta proclamato il Regno, Garibaldi non tardò ad avvedersi che la Sinistra extraparlamentare, che era comunque un pezzo importante del suo schieramento di riferimento, non era sempre disposta a seguirlo su una rotta che ora lo portava verso il governo e verso il re, ora verso le società operaie e i comitati rivoluzionari, un momento lo vedeva impegnato sui banchi del Parlamento e subito dopo lo trascinava nelle piazze ad arringare le folle perché, incuranti delle istituzioni, tornassero protagoniste attive della vita del paese. A partire dal 1862, l’anno di Aspromonte, si ebbe l’impressione che Garibaldi non fosse più in grado di controllare tutte le sollecitazioni cui era sottoposto, sia che esse provenissero da Mazzini e da tutti quei mazziniani che invocavano un rilancio della pratica insurrezionale, sia che partissero da Vittorio Emanuele II, un re che sin dalla guerra di Crimea aspirava a dare a se stesso e al suo regno una collocazione più adeguata all’interno del quadro europeo, e che per riuscirci non si faceva scrupolo di tentare di coinvolgere nei suoi disegni perfino i capi della Sinistra repubblicana, assegnando a Garibaldi la parte che gli era più congeniale, quella di liberatore dei popoli oppressi.

### ***La rivoluzione polacca***

All’inizio del 1863, subito dopo lo scoppio della rivoluzione polacca, questa spinta si fece avvertire in modo anche più sensibile, destando grande allarme nella diplomazia europea. Tirato da più parti, forse fu anche per sottrarsi a questa atmosfera di sorda e talora subdola conflittualità interna che Garibaldi si decise a compiere il viaggio a Londra cui lo sollecitavano da più di un anno amici e ammiratori inglesi (anche qui con una concorrenza tra ambienti aristocratici e associazioni operaie) e di esuli di ogni parte d’Europa, coi polacchi in prima linea. Fu un viaggio che gli costò molto in termini di dispendio di energie e comportò qualche delusione di troppo. Oltre tutto fu un viaggio che, pur rappresentando un grande successo sul piano dell’immagine internazionale del personaggio, non diede i risultati sperati, ossia non servì a sciogliere nessuno dei nodi che avevano avviluppato l’azione del

Generale: anche lì, infatti, malgrado la lontananza dall’Italia, si fecero avvertire i riflessi della concorrenza tra sostenitori radicali e garibaldini moderati, e Garibaldi finì per trovarci in mezzo, sbalottato di qui e di là a seconda degli elementi che lo avvicinavano; e l’intesa con Mazzini, che parve miracolosamente ritrovata dopo il celebre brindisi londinese in casa di Herzen, al ritorno in Italia svanì con la stessa rapidità con cui era tornata a sbocciare. Col risultato che al suo ritorno in Italia venne meno, per le proteste pubbliche della sinistra garibaldina, anche l’opzione, cara a Vittorio Emanuele, dell’iniziativa insurrezionale oltre Adriatico. A questo punto a Garibaldi non restava che guardare con rabbiosa rassegnazione agli sviluppi della politica estera italiana nella sua ricerca di un accordo con Napoleone III e lanciare qualche parola di incoraggiamento, e niente più, ai protagonisti dell’inutile moto friulano dell’autunno del 1864.

In questo clima era nato Aspromonte, in questo stesso clima nascerà Mentana, con ripercussioni gravissime sui rapporti interni al mondo della democrazia che spiegano anche la sostanziale estraneità di Garibaldi non meno che di Mazzini dall’evento clou del 1870: quella liberazione di Roma e relativa fine del potere temporale che per Garibaldi, anche più che per Mazzini, avrebbe dovuto costituire il punto di arrivo e la vera ragion d’essere della battaglia di principio intrapresa quasi quarant’anni prima. Nel decennio che ancora gli restava da vivere le occasioni per un riscatto Garibaldi dovette andarselo a cercare in un ruolo, quello del riformatore sociale, al quale era già preparato culturalmente e che seppe interpretare mettendo in campo una ulteriore sfaccettatura della sua multiforme personalità, e dimostrando, ancora una volta, quanto, in un paese povero di tradizioni civili e sostanzialmente arretrato, il suo contributo potesse risultare decisivo ai fini della formazione di una pur fragile coscienza identitaria.

Nell’ultima fase della vita intervenne poi un altro elemento a fare di lui il simbolo di una speranza collettiva i cui tratti erano troppo nazionali-popolari per incarnarsi nella politica ufficiale dei governi, e fu la sua adesione all’Internazionale socialista, confusa e traballante finché si vuole, ma dettata da un impulso di generosità verso gli sconfitti che molti apprezzarono. Come era già avvenuto con la repubblica, che per essere perfetta avrebbe dovuto prevedere l’istituzione della dittatura (e qui giova ricordare Gramsci che giudicò un errore “l’opposizione alla sua dittatura militare nella Repubblica Romana”), Garibaldi si forgiò un’Internazionale tutta sua, senza lotta di classe, senza dittatura del proletariato, senza abolizione della proprietà privata e con il profilo inconfondibile

dell'umanitarismo filantropico dell'epoca romantica: con la buona ragione che, come ebbe a sostenere, lui era sempre stato un internazionalista, sin da quando aveva attraversato l'oceano per soccorrere i popoli del Sud America in lotta contro il dispotismo. Forse confondeva l'organizzazione creata da Marx ed Engels con la massoneria: fatto sta che molti lo presero in parola, si sensibilizzarono alle condizioni reali del paese, e rilanciarono la creazione di organizzazioni politiche, circoli, società di mutuo soccorso che, finito con il 1870-71 il tempo eroico della militanza nelle formazioni volontarie, servirono da scuola di socialismo per le nuove generazioni. Nella sua *Storia del movimento socialista in Italia* Aldo Romano ha creduto di dover giudicare il socialismo di Garibaldi non in sé e per sé quanto per "le confusioni ideologiche che determinò tra le masse, giacché le indusse, per seguire il loro idolo, ad una impulsiva, frettolosa e irriflessiva adesione al socialismo" (Romano, II, 145): obietterei che era questo lo scotto da pagare per operare un rinnovamento della prassi politica della Sinistra italiana sulla base di una presa di coscienza dell'urgenza della questione sociale. Né la sua posizione poteva essere liquidata guardando soltanto alle aporie che la caratterizzavano. Come riconosceva lo stesso Bakunin, l'utilità stava altrove: ad esempio nel fatto che quella che seguiva Garibaldi era una "gioventù che porta il suo nome, ma che corre, che va infinitamente più lontano di lui" (ivi, 318, a Francisco Mora, 5.4.1872).

Incurante dei rimproveri dei moderati, che lo vedevano troppo vicino alle varie organizzazioni sovversive, e dei mazziniani, a parere dei quali aveva tradito due volte, la prima rinunciando alla repubblica per la monarchia e la seconda accantonando la dottrina sociale mazziniana, Garibaldi coniò la più felice delle sue espressioni affermando che l'Internazionale era il sole dell'avvenire. A parte il già ricordato equivoco di fondo, fu questa la formula che per la prima volta fece sentire folle di contadini e proletari meno estranei ad un paese la cui nascita come nazione non li aveva coinvolti quasi per nulla; e cominciò così a svilupparsi quel senso di appartenenza mancando il quale nessuna coscienza nazionale sarebbe stata possibile. Terza conclusione: per Garibaldi il solo modo di stare nella nazione, di farne parte, consisteva nel saperne superare i confini in nome di una solidarietà e di un senso di fratellanza con i propri simili. Ma prima ancora consisteva nel completare l'unità territoriale, perché non si sarebbe avuta Europa senza le libere nazioni. Trento e Trieste stavano lì a ricordargli che qualcosa restava ancora da fare: di qui il suo appoggio entusiastico all'irredentismo (in cui lo rappresentava un

uomo di fiducia come Giuseppe Avezzana). Era l'ultimo filo che ancora lo legava agli ideali che Mazzini aveva formulato per la prima volta nel 1831 e ribadito nel 1866, ma era soprattutto il compimento di uno dei punti del programma che Garibaldi aveva presentato al Congresso ginevrino del 1867 quando, insediandosi a sorpresa nel movimento pacifista, aveva sostenuto che "solo lo schiavo ha il diritto di far la guerra ai tiranni". Proprio a questa frase pensava scrivendo il telegramma di saluto per una manifestazione irredentista: "Gli schiavi hanno diritto di insorgere. Trentini e triestini prendano la montagna".

### *Difensore degli oppressi*

Furono i socialisti e in genere gli uomini della Sinistra estrema i primi a tramandare il ricordo di quest'uomo di umile origine come protagonista di una rivoluzione che, manifestata inizialmente come nazionale, sarebbe stata completa solo quando fosse diventata anche sociale. Per l'appunto uno dei padri del socialismo e del materialismo storico italiano, Antonio Labriola, volle rimarcare che Garibaldi, "glorioso per fortunate imprese d'armi, in terra e sul mare, in patria ed in lontani lidi, non parve mai cingesse la spada da guerriero o da conquistatore, ma la brandisse quale strumento di giustizia e quale simbolo di futura e perpetua pace" (altra definizione: "odiatore dei privilegi, difensore degli oppressi, persecutore di ogni tirannide", Galante, 272). Ma Garibaldi non era fatto per essere costretto in un ruolo che, identificandolo con un preciso orientamento politico, lo separasse dal resto della nazione: voleva essere di tutti, e non perché in tal modo lusingava la propria vanità e il proprio bisogno di consensi, ma perché avvertiva più di chiunque altro l'esigenza di unire un paese e una popolazione che le vicende del passato avevano sin troppo tenuti divisi. Il rafforzamento del legame con le masse era all'origine di tutte le sue iniziative degli anni '70: dalla formulazione, nel 1875, di alcune proposte che prevedevano i lavori per il Tevere, la bonifica dell'Agro romano e (pochi lo sanno) anche un "bacino di carenaggio" alla Maddalena (Asproni, VII, 166), all'elaborazione nel 1879 del programma per la Lega della Democrazia, che aveva come punti caratterizzanti l'introduzione del suffragio universale, la nazione armata, la tassazione progressiva, la confisca dei beni ecclesiastici e la loro distribuzione ai bisognosi meritevoli. Era socialismo? Era ideologia? In realtà, da sempre alieno da ogni dottrinarismo, Garibaldi guardava essenzialmente al lato pratico della questione; e questo non servì solo alla sua coscienza

za di cittadino, ma fu uno dei pochi fattori veramente identitari della nazione italiana, ciò che alla fin fine distinse il Risorgimento italiano dal processo di unificazione della Germania. Federico Chabod avrebbe poi ben chiarito questo concetto scrivendo che “alla nazione che ebbe Moltke mancò Garibaldi” (Politica estera, 119), che era quanto dire che senza Garibaldi l’unificazione italiana sarebbe stata il risultato di una conquista operata dall’alto, senza nessuna partecipazione da parte di forze che non fossero quelle espresse dalla gerarchia politica e sociale dominante: come per l’appunto era avvenuto con la Prussia di Bismarck, forte dei suoi soldatini disciplinati e pronti a morire senza chiedersi nemmeno perché o per chi. Dei suoi volontari e della loro provenienza sociale Garibaldi, che li conosceva a uno a uno, non si dimenticò mai; e quando non poté più chiamarli a sé per qualche impresa, fece il possibile perché si integrassero pienamente nella vita del paese. Per Garibaldi furono loro il tramite del rapporto con strati più larghi di popolazione.

### **La trasfigurazione**

Quanto la sua fama gli sopravvivesse è argomento sul quale non ci si è mai stancati di dibattere. Il logorio degli ultimi anni di vita, la questione del dono nazionale e le malefatte dei figli non intaccarono il suo prestigio personale, ma forse tolsero mordente ai suoi propositi di riformatore, destinati comunque a soccombere sotto il peso delle malattie e l’avanzata di nuovi e più spregiudicati soggetti sociali e politici. Tra questi ultimi si distinsero per aggressività quanto meno verbale gli anarchici, che pure avevano approfittato in passato del suo ascendente sui giovani per tentare di attivare un collegamento della borghesia col mondo proletario: Bakunin in particolare, che nel 1864 era sbarcato a Caprera per rendere omaggio a un mito vivente, e ora ammoniva che a “seguire la guida politica e socialista di Garibaldi vi perderete nei labirinti dei controsensi impossibili” (A. Romano, II, 287); e Cafiero, anche lui anarchico, che senza aver nulla della bonarietà di Bakunin trattava il vecchio Generale come un relitto del passato e ne commentava la visita resa a Vittorio Emanuele II a inizio 1875 col tono apocalittico e involontariamente comico di chi sfrutta una notizia del genere per agitare il motivo delle paure di classe.

Ma forse un pericolo anche maggiore era rappresentato dalla trasfigurazione, ovvero dalla consegna del suo riformismo al repertorio dei ricordi. Felice Cavallotti, che lo aveva seguito nel 1867, in uno dei tanti discorsi pronunziati per commemorarlo compì un’operazione del genere, esaltandolo con l’enfa-

si che gli era propria ma riducendolo a puro sentimento, senza più nulla di politico: “Garibaldi – scrisse – si sente. Questa parola, questo nome è un sentimento. Tutto ciò per cui è bella e nobile la vita, per cui val la pena di vivere; tutto ciò che ci innalza davanti a noi medesimi ... tutto ciò che è poesia dell’anima, bagliore della mente, tutto ciò che costituisce ai nostri occhi «l’in alto», tutto parla a me in quella parola in quel nome” (Ganci, 153). Il resto lo faceva la storiografia: quella liberale di Benedetto Croce, che da buon nipote degli Spaventa nella *Storia d’Italia* ne forniva un ritratto al vetriolo raffigurandolo tra l’altro come “un povero cervello” (92) che “mandava in giro epistole ora pastorali ora furenti” (36), faceva “discorsi sconclusionati e si circondava di gente equivoca”; e quella liberal-nazionalista di Gioacchino Volpe, stando al quale il Garibaldi della vecchiaia era un uomo “scaduto ... infatuato di pacifismo e socialismo, abbandonatosi tutto ad un esasperato anticlericalismo, ridottosi a servir di bandiera a scontenti e delusi e impazienti di ogni genere!” (138). Non direi che questi giudizi bastassero a scalfire una memoria che il paese reale avrebbe avuto cura di tramandare con ben altra generosità. E tuttavia cominciava allora quella sicumera storiografica destinata a perpetuarsi sino ai giorni nostri. Ma forse la grandezza di Garibaldi sta anche nella sua capacità di farsi beffe di tutti coloro che oggi come ieri avrebbero la vana pretesa di fare della sua vecchiaia il facile bersaglio della loro sagacia. In effetti nella memoria del popolo, cioè a dire di quanti fidandosi del proprio istinto non amavano le bardature ideologiche eccessive, l’esperienza umana di Garibaldi restò come esempio del punto di massima vicinanza alle istituzioni raggiunto da colui che meglio lo aveva rappresentato. Poi, pacificata finalmente la rivalità tra socialisti e repubblicani, Garibaldi rimase come l’unico punto d’incontro di una tradizione comune, testimonianza di un socialismo dal volto umano che da allora caratterizzò con tratti di originalità il socialismo italiano, e che da Turati passando per Nenni arriverà fino a Craxi e alla sua passione garibaldina. Incarnandosi nella successione dei sindaci milanesi da Greppi in avanti, ovvero in quel rapporto diretto con la cittadinanza che la rappresentanza parlamentare spesso tendeva ad eludere, questo socialismo fattivo consegnerà al partito rinato dopo la caduta del fascismo un patrimonio di autonomismo da far valere nei confronti di dottrine politiche più portate ad adattarsi a direttive esterne. Ed è anche grazie a questo contributo se l’Europa sociale nata dalla tragedia della seconda guerra mondiale la si può considerare più vicina agli ideali di Garibaldi che a quelli dei suoi più accaniti denigratori di allora.

# Due idee di riformismo industriale: Fanfani e Craxi

>>>> **Benedetto Ippolito**

*L'Istituto italiano di cultura di New York, insieme al "Watson Institute for International Studies" e al Dipartimento di Italian Studies della Brown University, ha organizzato un convegno dal titolo "150 anni di governo italiano: che cosa è stato ottenuto?". L'iniziativa si è tenuta il 16 aprile 2011 presso il Joukowsky Forum del Watson Institute al 111 Thayer Street di Providence, nel Rhode Island.*

*I lavori sono stati aperti dal saluto d'indirizzo di Giuseppe Pastorelli (Console italiano a Boston) e di David I. Kertzer (Provost, Brown University). Quindi, dopo l'introduzione a cura di Riccardo Viale (Direttore dell'Istituto italiano di cultura di New York) su una "Synopsis of Italian Public Policies of the past 150 years", realizzata dalla Rosselli Foundation sotto la supervisione scientifica di Maurizio Ferrera e Tiziana Altı, dell'Università di Milano, vi sono stati gli interventi di Alberto Mingardi (Istituto Bruno Leoni), di Luigino Bruni (Istituto Sturzo), e infine di Benedetto Ippolito (Fondazione Craxi). Le relazioni sono state discusse dal prof. John A. Davis (University of Connecticut) e da Romano Prodi (Brown University).*

*Riportiamo di seguito in italiano il testo integrale della conferenza di Benedetto Ippolito.*

**N**on è facile individuare in oltre sessant'anni di storia dell'Italia repubblicana l'esistenza e il valore di un orientamento riformista. Certamente il paese ha attraversato, dopo la fine della seconda guerra mondiale, un processo rapido di ammodernamento e di trasformazione della società e dell'economia che non ha avuto eguali né precedentemente né successivamente. Il cosiddetto "miracolo economico", com'è noto, ha raggiunto la sua massima espressione tra la fine degli anni '50 e i primi anni '60, anche se i suoi effetti si sono realmente consolidati solo negli anni '80.

Individuare, all'interno del complesso divenire dell'economia e della società italiana, alcuni orientamenti decisamente riformisti non è comunque semplice. In parte per il particolare ruolo dei partiti politici che hanno svolto una funzione egemone fino agli inizi degli anni '90, e in parte per la situazione peculiare di un sistema parlamentare bloccato dal cosiddetto "bipolarismo imperfetto", ossia da un grande partito di centro co-

stantemente al governo, la Democrazia Cristiana, e un grande partito di sinistra necessariamente all'opposizione, il Partito Comunista. Il tipico carattere parlamentare del sistema italiano e la conformazione senza reale avvicendamento del gruppo dirigente ha inevitabilmente creato una situazione consociativa che è sparita solo con la morte delle grandi ideologie e dei due grandi referenti di massa.

In questa peculiare situazione, tuttavia, vi sono stati degli indirizzi politici decisamente riformisti, al contempo esempi di rottura e motori di slancio per l'Italia. Essi hanno alla fine trovato un loro legame indiscutibile in due grandi leader politici, Amintore Fanfani e Bettino Craxi. Questi due personaggi hanno interpretato infatti, sia pure in modo dissimile e in una certa misura perfino opposto, un comune intento attivo di trasformazione del sistema politico ed economico nazionale, mediante un tentativo di modifica dei rapporti di forza tra la classe politica e la struttura economica

della società. Entrambi, d'altra parte, sono giunti a poter esercitare questa influenza potendo usufruire, sia pure in modo parziale, di un'unitaria leadership nel proprio partito, opponendosi ad un establishment estremamente conservatore e maggioritario.

Subito dopo la fine della prima Legislatura, vale a dire al principio degli anni '50, Amintore Fanfani ha a poco a poco assunto un ruolo di primo piano nella Democrazia Cristiana. Al Congresso di Napoli del 1954 egli ha preso su di sé la segreteria politica del partito, ereditando nella sostanza il ruolo che aveva autorevolmente svolto fino allora Alcide De Gasperi. Da subito l'azione di Fanfani è andata in una direzione molto diversa rispetto alla precedente. Non soltanto egli ha rafforzato l'organizzazione interna, ma facendo propria e in modo autonomo ed originale l'impostazione teorica di Giuseppe Dossetti ha creato le basi per fortificare l'autonomia del suo partito dalla dipendenza verso le organizzazioni sociali cattoliche e dalle pressioni degli industriali. Di qui il farsi avanti di un'audace "operazione riformista", come l'ha definita Norman Kogan, che tendeva ad ampliare le prerogative politiche del partito e dello Stato, facendo leva sulla forza istituzionale del governo. L'apice di questa visione ha trovato il suo punto massimo durante la terza Legislatura. I tre governi che egli guidò dal '58 al '63 sono stati, in effetti, quelli in cui la maggior parte delle riforme del dopoguerra hanno trovato realizzazione: dalla nazionalizzazione elettrica alla riforma degli enti di ricerca, fino all'attuazione difficile e controversa della riforma agraria, già approvata negli anni '50.

Come Ettore Bernabei ha spiegato con cura nelle sue memorie, l'idea di Fanfani era, per l'appunto, la base stessa del primo centrosinistra: ossia fare leva sullo Stato imprenditore per depotenziare l'opposizione conservatrice degli interessi privati e arginare così il pericolo sociale del comunismo. La cosiddetta caduta di Fanfani del gennaio del '59, cui seguirono poi i suoi successivi ritorni al governo durante la stessa Legislatura, fu realizzata dalla spinta conservatrice interna alla stessa Democrazia Cristiana, che avrebbe poi trovato un'alternativa nel più moderato ed organico centrosinistra di Aldo Moro negli anni '60. Non potendo entrare qui in una valutazione analitica della politica di Fanfani, è sufficiente riconoscere nella sua impostazione una prima e fondamentale idea di riformismo industriale, incentrato appunto sul ruolo politico della programmazione finanziaria e del "controllo sociale dell'economia", pensato da Fanfani e reso possibile dalla collaborazione autorevole di Pasquale Saraceno e di Giorgio Ruffolo.

## ***Il ruolo di Craxi***

Nel corso degli anni '60, e soprattutto '70, quella spinta riformatrice sarà attenuata e rarefatta nel quadro di una classe politica sempre più consociativa, e dopo il '68 lacerata dal terrorismo e da una lotta sociale ormai esasperata. Per avere un nuovo orientamento riformatore si è dovuto attendere per l'appunto gli anni '80. Se, infatti, nel decennio precedente la "solidarietà nazionale" aveva rafforzato la promiscuità tra comunisti e democristiani, l'affermarsi della leadership di Bettino Craxi nel Partito socialista ha progressivamente portato un cambiamento e una rottura radicale degli equilibri politici esistenti. In effetti la linea politica del nuovo segretario socialista è molto chiara fin dall'inizio: porsi il compito politico di disegnare un'alternativa forte a sinistra al Partito comunista, rompere lo schema ormai mutilato del "compromesso storico", e aprire una stagione di riforme basate sul principio della governabilità, e sulla modernità della svolta liberale e democratica del sistema economico. Tralasciando, per ovvie ragioni, l'enorme contributo dato da Craxi alla politica estera, alle relazioni atlantiche e alla politica mediterranea, nonché la portata storica della riforma del Concordato tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, dal punto di vista economico e industriale Craxi è stato certamente, dopo Fanfani, il più rilevante riformatore della politica italiana.

Illustrando il programma del suo primo governo alla Camera dei deputati il 9 agosto del 1983 ecco come egli presentava la sua interpretazione del quadro politico: "Il governo non sarà e non potrebbe essere un governo conservatore. Esso si propone obiettivi di rinnovamento, di risanamento e di riforme, verso i quali si indirizzano aspirazioni molto diffuse, attese e speranze legittime, richieste e propositi sinceri di cambiamento che noi cercheremo di interpretare".

Su questa base veniva dato seguito ad un tentativo di unificare le forze riformatrici cattoliche, liberali e socialiste contro tutte le forme di reazione che a livello statale e privato rappresentavano degli elementi corporativi estremamente resistenti e consolidati. In ciò il riformismo di Craxi è stato molto differente e più radicale rispetto a quello di Fanfani, soprattutto non potendo contare su un partito di maggioranza relativa, ma unicamente su una leadership carismatica e un nuovo sistema di relazioni economiche e industriali in fase nascente.

Ovviamente ciò comportava, diversamente da quanto Fanfani aveva fatto con l'industria di Stato, la creazione di una nuova serie di relazioni politiche tra il partito, il governo e i poteri privati "esclusi" dalla macchina "ufficiale" del potere. Ciò implicava, nell'interpretazione datane da Craxi, il dare un'in-

interpretazione neo liberista all'economia, permettendo di coinvolgere la nuova industria emergente in un progetto politico che colpisse duramente i privilegi corporativi di una parte del sindacato e dei poteri forti. La nuova visione dinamica del lavoro e dello sviluppo industriale, che portò nel 1984 al decreto sul taglio di quattro punti della scala mobile, vide Craxi campione popolare di una coraggiosa riforma del sistema del lavoro che ridefiniva la politica dei redditi, spaccando l'unità sindacale e facendo assumere un inedito ruolo egemone al governo.

Ovviamente una spinta riformatrice di questo tipo non soltanto aprì un conflitto profondo con i comunisti, ma rese i socialisti concorrenziali con i democristiani soprattutto in relazione all'efficacia anti consociativa e decisionista della leadership. Non è un caso che si cominciò proprio allora a parlare di riforme istituzionali in Italia, un'esigenza di aggiornamento delle istituzioni che potesse accelerare la capacità deliberativa e liberare l'esecutivo dalla palude partitocratica del Parlamento.

E' in questo quadro fortemente riformista che va letta, in definitiva, anche se i tempi non sono ancora maturi per farlo, la riforma della stampa e dei mass media. Il famoso decreto legge dell'ottobre del 1984, conosciuto come "Legge Berlusconi", che consentiva le trasmissioni nazionali delle reti Fininvest in attesa di una disciplina organica del sistema, rientrava di fatto, all'interno di un disegno di liberalizzazione dei mezzi di comunicazione che vide il Partito socialista in netto contrasto con i comunisti e i cattolici.

### ***Liberismo sociale***

Il disegno politico di Craxi, comunque, pur non seguendo sempre una parabola unitaria, coerente ed organica, palesava sempre una sua linearità. Piero Craveri ha spiegato efficacemente che "il suo fu piuttosto un liberismo sociale che conseguiva logicamente dal suo anticonsociativismo politico". Ciò spinse Craxi non a delimitare le prerogative dello Stato, ma ad accrescerle in una direzione diversa rispetto agli interessi consolidati. In questo senso non è difficile intravedere una continuità tra il disegno di Fanfani e quello di Craxi, pur nella distanza culturale che li separa. Se infatti Fanfani interpretò il ruolo dello Stato come elemento diretto di riforma del sistema economico e industriale, creando una sorta di emancipazione "volontarista" della classe politica dai gruppi di pressione privati, ecco che Craxi si faceva interprete successivamente di una nuova emancipazione

della classe politica dai partiti di massa e dalle corporazioni sindacali e industriali prevalenti. Così Craxi spiegava questa sua intuizione politica: "Il risanamento e il rinnovamento del nostro apparato industriale è stato reso possibile da un importante travaso di risorse del settore pubblico a quello delle imprese; la dilatazione della Cassa integrazione per tamponare le ferite che la ristrutturazione inevitabilmente crea; e che non è stata una spesa assistenziale ma la condizione inevitabile per impedire la paralisi e gli incancrenimenti che tutti conosciamo".

In tali dichiarazioni appare chiaro il senso profondo del suo cosiddetto "liberismo sociale". Forse, ancora una volta, il paragone con Fanfani può aiutare, spingendoci ben oltre l'opposizione apparente che sembra separarne le prospettive. Nel suo celebre volume sul *Volontarismo economico* del 1953 il politico aretino aveva disegnato uno scenario in cui non era lo Stato a doversi contrapporre alla libertà individuale o viceversa, ma la volontà sociale e democratica del popolo ad affermarsi sull'oligarchia delle lobbies conservatrici. Lo sviluppo degli ideali cristiani lo spingeva ad avere fiducia nella capacità umana di guidare con nuovi principi la storia e di creare industria, produzione e benessere senza perdere le fondamentali finalità sociali di equilibrio e redistribuzione. Il problema, pertanto, per Fanfani era liberare la società dagli interessi dei privati, mediante l'azione volontaria dello Stato. In questo senso la visione di Craxi è andata in una direzione nuova, puntando essenzialmente a concepire la forza della partecipazione privata come un elemento in grado di rompere lo statico conservatorismo degli interessi corporativi.

Di qui, probabilmente, la maggiore modernità della visione craxiana. In una società in crescita dopo il disastro della guerra non era possibile un progresso giusto senza uno Stato forte, in grado di redistribuire la ricchezza ed orientare l'industria. Successivamente, invece, tale azione aveva creato un conservatorismo istituzionale che poteva essere superato soltanto mediante l'apertura a nuove risorse economiche ed industriali private messe da parte. In conclusione, dunque, Fanfani e Craxi sono stati due grandi statisti e due grandi riformatori. Entrambi hanno scommesso su una leadership personale per scardinare interessi corporativi. La peculiarità di Craxi è stata quella di rendere possibile negli anni '80 il superamento del ristagno economico prodottosi nel dopoguerra: un progetto politico interrotto alla fine con violenza, ma che oggi attende di essere ripreso, attualizzato e ripercorso con una nuova spinta creativa e riformista.

## Memoria di una sommossa

>>> **Danilo Di Matteo**

Il libro di Claudio Petruccioli dedicato alla “questione del capoluogo” che nel 1970, con l’istituzione delle regioni a statuto ordinario, investì l’Abruzzo (oltre alla Calabria), è percorso dal tema della *memoria*. I ricordi sono sempre “oggettivi”? Quanto sono influenzati dai nostri *vissuti*, cioè dallo stato d’animo e dalla percezione ad esso legata con i quali abbiamo affrontato gli eventi? Il trascorrere del tempo li rende più nitidi o più nebulosi? Già: in fondo le situazioni, più che rappresentare degli accidenti, sono il risultato dell’incontro fra noi, con la nostra biografia e i nostri problemi, e un angolo di mondo. E a volte persino *l’oblio* o una sorta di difesa dissociativa ci proteggono dalla violenza delle emozioni. In riferimento al Comitato centrale del PCI di martedì 2 marzo 1971, appena dopo i “fatti de L’Aquila”, l’autore scrive che di quella riunione ricorda “poche cose; ricordo anzi solo il mio stato. Ero in una condizione onirica: lucido ma estraneo a quello che vivevo. Pesava la tensione, la stanchezza; ma era soprattutto una difesa. Altre volte, in circostanze analoghe, ho avvertito in me un ‘innalzamento’ della soglia emotiva, una estensione dell’area di ‘indifferenza’”.

Petruccioli, poi, rivela nel testo una formidabile capacità di *condensare* in poche righe fatti, sensazioni, episodi in apparenza lontani, riflessioni, osservazioni: una specialità culinaria, un problema politico, un paesaggio, una similitudine, un’altra epoca. La descrizione si con-fonde con l’introspezione e con la capacità di cogliere gli

stati d’animo altrui. A proposito del fiume Aterno/Pescara, egli vi scorge ad esempio “l’ambivalenza, la natura ‘ancipite’ dell’Abruzzo, tanto profonda da essere scritta perfino nel fattore primordiale delle sue acque. Il corso dell’Aterno/Pescara mi fornisce anche qualche elemento simbolico sul mio ‘legame’ e, insieme, la mia ‘estraneità’

con l’Abruzzo”. E il riferimento è alla vicinanza fra le sorgenti dell’Aterno e quelle del fiume Velino, che confluisce col fiume Nera nei pressi di Terni (città natale dell’autore), prima di unirsi al Tevere.

A tal proposito colpisce quella sorta di riserva interiore con la quale, rispetto alla capacità di cogliere gli elementi più



nascosti e intimi degli abruzzesi (riuscendo addirittura a trascriverne il dialetto nonostante una permanenza, in realtà, di pochi mesi), l'ex segretario della FGCI nel luglio 1969, all'età di ventotto anni, accetta da non abruzzese la carica di segretario regionale del PCI.

E quanto mai lucida è la comprensione delle dinamiche politiche e culturali che attraversano in quegli anni la regione. Per esempio la frattura all'interno della DC fra le "correnti" di Remo Gaspari (della provincia di Chieti) e dell'aquilano Lorenzo Natali, che emerge con forza in rapporto alla realizzazione dell'autostrada – anzi, alla fine, delle autostrade – volte a collegare l'Abruzzo con Roma, e si ripropone con la "questione del capoluogo". O la contrarietà "di principio" del PCI all'autostrada, vista come una sorta di palliativo, in nome delle "riforme di struttura". Contrarietà che finisce per celare un atteggiamento furbesco: "Inflexibili nei principi e irrilevanti, se non vogliamo dire accomodanti, nella pratica". E poi nello stesso PCI aleggiano due atteggiamenti: "gli 'ingraiani' alla 'questione di principio' di 'Aquila capoluogo' aggiungevano il 'no all'autostrada' in nome di quel 'nuovo modello di sviluppo' al quale tenevano più di chiunque altro; gli 'amendoliani' erano, sbrigativamente, quelli che la pensavano diversamente".

Di estremo interesse sono le pagine dedicate a Pescara e al tentativo di comprendere le ragioni per le quali la città divenne tale sono nel Novecento. "Sulle 'origini' di Pescara non so quante volte mi sono sentito raccontare che era 'un borgo di ferrovieri e di zingari' (...) Zingari e ferrovieri, gente che va e viene (...) È lo spirito della città; forse la città più 'di frontiera' (proprio nel senso americano) che esista in Italia". E proprio nel centro adriatico iniziò la guerra dei capoluoghi, già nell'ultima settimana del giugno 1970, con le "notti dei fuochi" (che "anticipavano il grande incendio di Reggio Calabria"): "Quando si avvicinava la mezzanotte, dai quartieri più popolari, verso la stazione si radunavano, in gruppi, centinaia di persone.

La polizia fronteggiava, i dimostranti lanciavano oggetti contro gli agenti, questi rispondevano con qualche lacrimogeno (...) Poi, tutti a casa, lasciando sul campo i resti di falò alimentati da rifiuti e copertoni".

Fra quei fuochi e i successivi fatti de L'Aquila vi fu spazio per la politica, e il PCI, sotto la guida del giovane segretario regionale giunto da fuori, ebbe un ruolo centrale e decisivo, anche per le lotte intestine che dilaniavano gli altri partiti, dal PSI al MSI. Si delineò una soluzione quanto mai equilibrata e lungimirante. In base all'articolo 2 dello Statuto approvato dal Consiglio regionale di venerdì 26 febbraio 1971 "capoluogo e sede degli organi della Regione è la città de L'Aquila. Il Consiglio e la Giunta regionali si riuniscono a L'Aquila o a Pescara". Ma gli aquilani, male informati, si aspettavano piuttosto un rinvio: già nella notte ci furono dei sommovimenti, e la mattina dopo la rabbia esplose. Vennero assaltate le sedi di tutte le forze politiche, PCI compreso. Gli aquilani, che poco sapevano sul merito dello Statuto, si sentivano traditi. Fra i rivoltosi non mancavano elettori del PCI (e neppure qualche militante), anche se diversi esponenti del "comitato d'azione cittadino" che capeggiava la ribellione erano "di destra" (e l'unico consigliere regionale che si oppose allo Statuto era missino).

Perché i dirigenti aquilani del PCI cedettero ai manifestanti, abbandonando la sede del partito? Come si svolsero i fatti? Le versioni non sono univoche e Petruccioli, che soprattutto per tale evento venne in seguito sostituito alla segreteria regionale, non nasconde i passaggi poco chiari. E se quei dirigenti consideravano non del tutto infondate le accuse mosse loro, sentendosi per certi versi in colpa?

Ben diversa da un'appendice è la sezione dedicata alle cronache: articoli di giornale che documentano la travagliata vicenda della "capitale" d'Abruzzo. *Il Tempo* e *Il Messaggero* erano i quotidiani più importanti in regione: il primo tendenzialmente pro-

L'Aquila, il secondo pro-Pescara (ancora ricordo quando, sul finire degli anni '70, il maestro elementare portava in classe *Il Messaggero*, preferito dai "progressisti", e, come un'eco dei fatti di quasi un decennio prima, ci mostrava le "ragioni" di Pescara). E quanto sono vivi il ricordo dell'umanità di Paolo Bufalini e i resoconti dei recenti dialoghi dell'autore con Matteo Stocchi e Alvaro Jovannitti, già segretari della federazione aquilana del PCI! Un po' di spirito, ora: ciò che Petruccioli nota a proposito del compianto avvocato Carloni (all'epoca sostenitore intransigente delle prerogative de L'Aquila) – eravamo "ambidue 'cuspidi di ariete'" – vale anche per l'autore di questa scheda, nato proprio il 22 marzo. E, infine, l'auspicio che oggi L'Aquila dimostri al mondo come si possa "riportare alla vita una città che è stata uccisa" dal terremoto.

**C. PETRUCCIOLI, *L'Aquila 1971. Anatomia di una sommossa*, Rubbettino, pp. 252.**

## La guerra fredda di Pertini

>>> **Luigi Scoppola Iacopini**

Quando ci si accinge allo studio di una forte personalità come quella di Sandro Pertini, che ha attraversato un periodo tanto lungo e intenso della storia nazionale, nel delinearne un ritratto il più possibile pacato ed obiettivo si può essere fuorviati da almeno un paio di fattori che un largo peso ebbero nella sua biografia. Ci riferiamo all'indubbia tempera morale dell'uomo, all'insegna della coerenza e dell'intransigenza tanto come irriducibile antifascista quanto come fervente socialista; nonché all'indiscusso *appeal* di figura istituzionale emerso du-

rante il suo settennato al Quirinale (1978-1985), e in misura minore in precedenza come presidente della Camera (1968-1976). Nel primo caso, infatti, va tenuto sempre presente come qualità morali e politiche non sempre coincidano, soprattutto in una carriera di lungo corso come quella di Pertini; nel secondo, invece, si deve ricordare di mantenere separati due aspetti del suo percorso, quello propriamente politico come esponente di spicco del PSI da quello di uomo delle istituzioni in cui con ogni probabilità diede il meglio di se stesso.

L'interessante volume curato da Stefano Caretti in una collana promossa dalla Fondazione Turati e dall'Associazione nazionale Pertini offre lo spunto per un'ulteriore riflessione su alcuni degli anni più cupi e drammatici della Guerra fredda proprio attraverso gli scritti e i discorsi di Pertini. Un periodo, è bene precisare subito, tra i meno felici per il leader ligure, ma anche per lo stesso partito, appiattito sulla linea del PCI sia con l'infruttuosa strategia del frontismo sia con la nuova fisionomia interna rimodellata da Lelio Basso prima e specialmente da Rodolfo Morandi dopo sulla base dei precetti del leninismo. Vediamo di seguito qualche passaggio tra i più eloquenti al riguardo. Nel pensiero di Pertini come in quello di Pietro Nenni e di molti altri socialisti del tempo ritorna in forma quasi ossessiva il persistente timore di un ripetersi in qualche modo delle vicende politico-economico-sociali degli anni 1919-1922 e della conseguente ascesa al potere del fascismo. Basti un esempio: all'indomani dell'estromissione delle sinistre dal governo nel maggio del 1947, con la fine del III Ministero De Gasperi e la definitiva liquidazione della formula del tripartito, scrive che i giornali di destra avevano riservato al leader democristiano lo stesso plauso concesso nel 1922 a Mussolini per aver stroncato il movimento operaio (pag. 73). Ora, che in un uomo come Pertini (e in numerosi altri antifascisti di vecchia data) la violenza fascista avesse creato – come stavano a dimostrare le stimmate nei loro corpi e nelle loro menti – un pre-

cedente traumatico non può e non deve sorprendere. In quegli anni si stava ancora troppo a ridosso della dittatura, della guerra e della Resistenza, per illudersi di aver la mente libera dal peso di simili avvenimenti. È probabile, tuttavia, che tale fobia di vedere annidarsi lo spettro di nuovi fascismi a ogni piè sospinto (pp. 61, 75, 131, 174, 232) non poco contribuì alla letterale confusione teorica sul fenomeno in questione e sulla sua abnorme dilatazione concettuale per i decenni successivi (per cui a un certo punto, in particolare negli anni Settanta, si ricorse all'aggettivo fascista con una certa faciloneria): con l'inevitabile ricaduta negativa anche nella dialettica politica tra i partiti. Nelle parole di Pertini tale sorta di psicosi sul ritorno del fascismo andava strettamente a braccetto con uno dei concetti cardine del pensiero socialista (e non solo) dell'epoca: quello dell'unità delle forze lavoratrici da mantenere a tutti i costi, vale a dire di un'idea, come lui ricordava, che aveva sempre dominato la teoria e la prassi del partito (pp. 33, 124 e 206). Unità, e qui si aggiunge un ulteriore fondamento della riflessione socialista, da preservare con il solo e valido rimedio individuato, la necessità di creare un blocco unico con i comunisti sulla falsariga dell'esperienza della stagione dei Fronti popolari degli anni Trenta vissuta in prima persona, tra gli altri, proprio da Nenni.

Alla suicida scelta frontista Pertini dedica ampio spazio nei suoi ragionamenti politici (pp. 158, 230) che su questo argomento come su altri denotano una ridotta capacità d'analisi, stretti nella morsa di una concezione ideologica per certi versi dogmatica. Il suo frontismo è talmente granitico da non uscirne scalfito neanche dalla creazione del Kominform nel settembre del 1947 (pag. 124); anzi arriva al paradosso di affermare che il PSI mai si sarebbe acconciato alla denuncia del patto di unità d'azione, lasciando piuttosto ai comunisti l'onere di assumersi la responsabilità di un'eventuale rottura (pag. 308). A sua parziale attenuante va sottolineato come egli propendesse, all'interno del blocco, per la

presentazione di liste separate tra PCI e PSI in vista della campagna elettorale del 1948, e giudicava immediatamente dopo un grave errore tattico il fatto che la maggioranza del partito non lo avesse seguito su questa sua impostazione (pag. 206). Ed a sconfitta avvenuta ne rinviene una delle cause nell'incapacità delle sinistre di presentare lo scontro in atto come una «lotta tra riforme e conservazione» e non tra comunismo e anticomunismo, finendo così con l'accettare «il terreno di lotta voluto dagli avversari» (pag. 200).

Miopia politica e rigidità teorica sono quindi di sicuro il vero tallone d'Achille del PSI della stagione frontista che simbolicamente può essere racchiusa nel 1952, col viaggio a Mosca da parte di Nenni per ritirare il premio Stalin. A Pertini non solo sfugge il carattere letale dell'alleanza con i comunisti, dinanzi ai quali addirittura ritiene errato parlare di autonomia del PSI e preferisce ricorrere, con il più classico dei bizantinismi, al termine di indipendenza, dato che in quel secondo dopoguerra la parola autonomia tra i socialisti era divenuta sinonimo di anticomunismo (pag. 309); ma si spinge a un plateale elogio del fanatismo ideologico dei comunisti, da intendersi a suo avviso come un «esser presi da una fede che non [...] abbandona mai, dalla fede nella causa!» (pag. 296). Il suo dogmatismo è confermato poi dalla sbrigativa liquidazione di quei socialisti di destra – i cosiddetti secessionisti – (pag. 151) che avevano in diverse riprese seguito Giuseppe Saragat (erano a sua detta coloro i quali avevano messo il «piede su un piano inclinato», secondo un'espressione spesso ricorrente, che li avrebbe ineluttabilmente portati tra i conservatori e i reazionari), etichettati con l'epiteto di socialdemocratici secondo uno schema consolidato e duro a morire che avrebbe visto l'anomalia tutta italiana (e non certo la sola) del termine socialdemocrazia considerato come uno dei peggiori insulti possibili (pp. 222, 319). Non c'è quindi da stupirsi se nel linguaggio di un politico in cui si rinveni-

va sovente il termine «fede», in un pezzo apparso sul quotidiano genovese *Lavoro nuovo* – da lui diretto tra il 1947 e il 1949 – si leggesse un passo simile: «La nostra ideologia è quella che è. O si nega o si crede in essa. Chi tenta di rivederla i presupposti finisce poi per rinnegarla. Non, quindi, la nostra dottrina è oggi in discussione. Essa rimane sempre la stella polare del nostro cammino, la meta luminosa, cui costantemente guardiamo» (pag. 162). Il contesto era pur sempre quello dell'acme della contrapposizione ideologica, sorta di guerra di religione del XX secolo; semmai c'è da domandarsi quale piega avrebbero preso gli avvenimenti nella storia del PSI, della sinistra e di conseguenza del paese se i saragattiani nel 1947 non avessero abbandonato il partito, permettendo così agli autonomisti di avere la maggioranza interna (stante infatti il rapporto di forze emerso al congresso del 1946, gli autonomisti con le loro tre liste potevano contare complessivamente sul 53,9% dei voti).

Il peso di tale rigidità ideologica si faceva inevitabilmente sentire anche sul versante della politica estera in cui condivide in pieno la linea del partito. A tal riguardo ha giustamente sottolineato Antonio Ghirelli nella sua introduzione: «Nel giro di oltre 300 pagine non c'è il più pallido accenno di riserve politiche, sociali o ideologiche sul modello di società dominante dell'Unione Sovietica. Nel pensiero di Pertini, e naturalmente non solo nel suo, la solidarietà di classe e la scelta di un modello anti-capitalista fanno aggio su qualsiasi altra considerazione, lasciando in ombra ogni dubbio sui metodi, gli eccessi, le degenerazioni del sistema staliniano» (pag. 9). Il sostegno incondizionato del PSI a Stalin e all'URSS, in parte giustificabile con l'aura leggendaria che avvolgeva entrambi come paladini nella lotta contro il nazifascismo, trova dei puntuali riscontri nelle tappe salienti delle vicende internazionali: la frontale contrapposizione al Patto atlantico in nome delle parole d'ordine della pace e del disarmo (pag. 63), nonché della neu-



tralità, assoluta (pp. 125, 278) in teoria, ma venata da forti simpatie filosovietiche (pag. 220), che riecheggiavano analoghe posizioni assunte all'inizio del secolo; il rifiuto di qualsivoglia vincolo derivante dall'accettazione del Piano Marshall (pp. 87, 93, 203 e 288) ridotto al «piatto di minestra» (pag. 211) che faceva *pendant*, per restare in un ambito gastronomico, all'altra celebre formula di Nenni di «ricatto dello sfilatino»; il rigetto di qualsiasi ipotesi di unificazione dell'Europa occidentale da interpretarsi in chiave antisovietica in quanto basata su Stati capitalisti (pp. 239, 267 e 268). Se a tutto ciò aggiungiamo una non meno confusa lettura della prima crisi di Berlino tra il 1948 e il 1949 e delle sue vere cause (pag. 257), si toccano con mano le ragioni del ritardo teorico e dell'anomala scelta strategica di fondo del socialismo italiano del tempo se paragonato agli altri partiti fratelli dell'Occidente.

Questione a sé, invece, risulta la sua disamina del Trattato di pace del febbraio del 1947 da cui vien fuori una posizione articolata di un certo interesse; con lucidità rileva una responsabilità trasversale che abbraccia maggioranza e opposizione nell'aver contribuito in qualche modo al bruciante risultato finale. E tale responsabilità la individua nell'eccesso di polemiche registratesi tra le diverse forze politiche, incapaci di trasmettere all'e-

sterno un'immagine di sé e del paese improntata a un'effettiva solidarietà e compattezza. Sottolinea l'incongruenza di una maggioranza giunta al paradosso di applaudire in aula per l'esito della votazione (in cui i socialisti abbandonarono l'assise e i comunisti si espressero contro), mentre a suo avviso sarebbe stato più appropriato accoglierlo in dignitoso silenzio dato il carattere punitivo del trattato (pag. 91). Preme soffermarsi ancora un po' su quest'ultimo punto. Nel momento in cui definisce il provvedimento imposto dai vincitori non come un «atto di giustizia, bensì solo un atto di forza» (pag. 99) commette un errore di valutazione che troverà numerosi emuli nei decenni successivi in particolare tra le file della sinistra. E tale errore è da far risalire a una prospettiva distorta e fuorviante *ab origine*; ci riferiamo alla pia illusione – coltivata tra l'armistizio e buona parte del 1946 – che bastasse lo status di paese cobelligerante negli ultimi diciannove mesi del conflitto esplicitatosi soprattutto attraverso il movimento partigiano per cancellare le scellerate iniziative intraprese dall'Italia quanto meno tra il 10 giugno del 1940 e l'8 settembre del 1943. Se retrospettivamente si può considerare fin troppo severo l'atteggiamento dei vincitori (specialmente riguardo le non indifferenti perdite territoriali nel Nord-est), e quindi troppo poco valorizzato il contributo del Regno del sud come della Resistenza, è altresì indubbio il carattere chimerico di aspettative tanto ingenuo, comprensibili sotto il profilo umano, ma assai meno sotto quello politico. La zavorra ideologica, a dire il vero, si fa sentire in modo non tanto diverso anche quando ci si addentra nelle questioni nazionali. Ricorrente la serrata polemica contro De Gasperi, reo di voler mettere il paese al rimorchio della conservazione nostrana e internazionale, col corollario degli ineluttabili rischi di un nuovo conflitto (pag. 51), o della responsabilità morale (col suo V Governo) per l'attentato di Antonio Pallante a Palmiro Togliatti (pag. 232); non meno rigorosa la disputa condotta ai danni della DC in cui, dopo la sconfitta dell'ala si-

nistra, i dossettiani per intendersi, vede un progressivo snaturamento della sua più intima vocazione di partito popolare, tendenzialmente di sinistra, in uno diametralmente opposto poiché asservito agli interessi degli agrari e degli industriali. Di qui il cupo pessimismo per un eventuale successo delle forze moderate al decisivo appuntamento del 18 aprile, che avrebbe trasformato la penisola in una «vasta sagrestia e in un gran seminario, alle cui porte, però» al posto degli angeli vagheggiati nell'infanzia avrebbero montato la «guardia i ben armati poliziotti di Scelba» (pag. 181).

Al contrario Pertini e l'intero partito danno in molti casi il meglio di sé laddove il discorso esula dai parametri prettamente politici e investe temi di natura sociale o legati alla giustizia; nel primo caso rientrano le numerose battaglie contro l'estrema arretratezza e povertà di parecchie contrade o quella in favore del divorzio (pag. 27), mentre al secondo appartengono le campagne contro i diffusi casi di violenza nelle carceri ai danni dei detenuti, argomento per il quale Pertini – come è facilmente intuibile – palesava una particolare attenzione (pp. 21, 137). Tali

impostazioni si riallacciavano coerentemente a una consolidata tradizione di lotte in nome della giustizia sociale, del progresso civile ed economico le cui radici affondavano nei primi anni di vita del PSI.

Degne di sottolineatura infine le sue ricorrenti accese *querelles* col direttore del dirimpettaio quotidiano della borghesia moderata genovese, *Il Secolo XIX* dei fratelli Perrone. In una di queste è trascinato nell'aspro dibattito sulla Resistenza di cui difende a pieno titolo l'alto afflato morale rifiutandosi tuttavia di ammetterne alcuni sanguinosi eccessi in particolare dopo il 25 aprile (pag. 191), e fornendo all'opposto una versione troppo indulgente per cui i partigiani all'epoca erano stati solo degli «strumenti coscienti della Nemesis storica» (pag. 192). Una sua certa durezza di fondo, tipica dell'animo di chi ha conosciuto la spietatezza della guerra civile, viene a galla non tanto con la critica alla «stolta» amnistia di Togliatti (pp. 95, 193), quanto dall'intransigenza con cui spiega le ragioni che lo spinsero a chiedere la «testa di Mussolini e dei suoi complici» (pag. 24) dopo avere respinto con fermezza ogni ipotesi di trattativa (pag. 41). Ancor di più si può rinvenire tale suo atteggiamento nel rimprovero/rammarico manifestato *ex post* per la mancata esecuzione del prefetto di Genova sotto Salò, Carlo Emanuele Basile, poiché alcuni «compagni [...] di lotta» non si erano mostrati «pronti ad eseguire l'ordine di immediata fucilazione» da lui insieme ad altri impartito in nome del Clnai (pp. 94, 144). Ma anche questo aspetto finale va visto nella cornice di anni di ferro, contrassegnati da scontri frontali, da odi furibondi, in grado di provocare profonde lacerazioni nel tessuto sociale del paese che solo in anni recenti probabilmente hanno cominciato a rimarginarsi.

**S. CARETTI (a cura di), *Sandro Pertini. Anni di guerra fredda. Scritti e discorsi: 1947-1949*. Piero Lacaita editore, 2010.**





## L'ideologia del liberismo

>>> **Corrado Ocone**

*The Road of Serfdom* è sicuramente un classico del pensiero politico del Novecento: la prima importante opera in cui Friedrich von Hayek espresse la sua posizione liberale in modo compiuto, efficace e in un linguaggio non specialistico. E' un'opera stesa e pubblicata quando la guerra voluta da Hitler volgeva finalmente al termine, e con essa veniva idealmente a conclusione anche uno dei periodi più tragici della storia umana. C'era in molta parte dell'intellettualità occidentale non compromessa con i totalitarismi l'esigenza di ricostruire sulle macerie morali e politiche un assetto civile. E in molti, chiedendosi come fosse potuto

accadere quel che era accaduto proprio nel cuore del vecchio continente, ritennero che fosse assolutamente necessario riprendere la nostra migliore tradizione umanistica e liberale. *La società aperta e i suoi nemici* di Popper (che fra l'altro era amico e sodale di Hayek), solo per fare un esempio, usciva nel 1945, un anno dopo questo libro.

Hayek prese molto sul serio l'esigenza di riprendere "la strada abbandonata" (è il titolo di uno dei primi capitoli del volume), cioè di riproporre il liberismo. Lo fece tuttavia, a mio avviso, in modo rigido e tutto sommato schematico e astorico. Andò infatti a ricercare la genesi e l'essenza astratta e ideale della dottrina, che concepì in modo puro e quasi asettico, nella società britannica del Sei-Settecento. Il suo era il liberismo proprietario dei grandi *rentier* e dei colti gentiluomini delle campagne inglesi, per semplificare e intenderci. In

qualche modo egli non capì mai l'avvento delle masse sulla scena della storia, oltre che del potere, e imputò al socialismo ogni male e miseria morale dei tempi. Questo libro è perciò, in primo luogo e soprattutto, una critica del socialismo, così come lo era stato, in pieno fascismo in Italia, più di dieci anni prima, *Socialismo liberale* di Rosselli. Ma mentre il socialismo che criticava Rosselli era il socialismo marxista, deterministico e messianico, a cui egli opponeva la possibilità e anzi l'esigenza di un altro socialismo, liberale e etico, Hayek concepisce ogni tentativo di programmazione economica o di intervento sociale, anche il più tenue, come un affronto diretto a quell'Ordine spontaneo che per lui coincide completamente con la libertà.

All'inizio del suo percorso, in questo libro, c'è la distinzione fra liberalismo e socialismo, o meglio fra individualismo

e collettivismo. Hayek è conscio che “l’individualismo ha oggi una cattiva reputazione e al termine si connettono le idee di egoismo sfrenato e di attaccamento ai propri interessi”, ma subito precisa che “l’individualismo di cui stiamo parlando, contrapponendolo al socialismo e a tutte le altre forme di collettivismo, non ha nessun necessario collegamento con queste” (p.59). Il discorso però si sposta subito sul terreno economico (Hayek, come è noto, crede che la libertà economica sia la condizione necessitante della libertà *tout court*). E, facendo tesoro degli scritti dei maestri della scuola austriaca e soprattutto di von Mises (che però nel libro non è mai citato), egli svolge una efficace critica della “pianificazione economica”, la quale non è affatto “inevitabile”, dice, ma è anzi l’anticamera del totalitarismo perché vuole imporre a tavolino i prezzi che possono invece emergere solo dalle libere transazioni economiche basate sui gusti personali (che solo loro possono sapere) dei cittadini. L’errore sotteso a questa parte del discorso hayekiano, a mio avviso, è legato all’aver concepito in modo astrattamente dicotomico la differenza fra individualismo e interventismo (al nostro è estraneo un concetto che ritengo centrale per capire e mettere in tensione il concetto di libertà, l’idea di limite): non ogni intervento sul sociale è pianificatorio, e tanto meno lo è quella programmazione che correntemente facciamo per governare i processi sociali. L’individuo non può sentirsi affatto minacciato da vincoli, ovviamente limitati nello spazio e nel tempo, se questi sono “imposti” da un’autorità terza liberamente eletta e liberamente “spedibile” a casa secondo i modi e le procedure stabilite e condivise (come diceva Popper, ciò che distingue una società aperta da una chiusa è proprio la possibilità di controllare e sostituire i governanti). Ma tant’è: quello che successivamente chiamerà Ordine spontaneo, e che è poi il vecchio *laissez faire* di cui parlava Bastiat (non certo l’Adam Smith che Hayek annovera fra i

suoi maestri), diventa nelle mani dell’autore un totem, un feticcio, l’elemento portante di un’ideologia tanto più forte in quanto si presenta con le sembianze della libertà (e trent’anni di “rivoluzione neoliberale”, al pensiero di Hayek sicuramente ispirata, contrapposti ai precedenti trent’anni del “periodo d’oro” della socialdemocrazia, dovrebbero dimostrarci anche praticamente, con la dura realtà dei fatti, e soprattutto degli effetti, la bontà della via riformistica).

Definita in modo astratto e sostanzialistico, non relazionale e dinamico, la libertà hayekiana non può porsi perciò la domanda cruciale che pure è necessariamente da porsi: se non ho davanti a me un campo di possibilità adeguatamente ampio, anche economico, se sono sopraffatto dal bisogno, la mia libertà non è destinata a convertirsi di fatto nel suo contrario? Sull’altare dell’ordine spontaneo e del *laissez faire* Hayek, come ha dimostrato un bravo studioso come Paolo Ercolani, è costretto a un certo punto a sacrificare persino il concetto di individuo, su cui pure sembrava che il suo pensiero fosse fondato, e con esso anche le idee di responsabilità e merito personali: pur di non dare credito a politiche tese a creare tendenziali “eguaglianze di opportunità”, ovviamente in specifici e ristretti ambiti, egli arriverà a dire che chi parte



avvantaggiato nella “lotteria sociale” è giustificabile in virtù dei meriti acquisiti dai suoi avi (sic!). Per non parlare del concetto di giustizia: è vero che Hayek ha detto che la sua idea di Grande Società non è in contraddizione con essa, ma, come è chiaro in queste pagine, la giustizia a cui egli pensa finisce per coincidere più o meno con la privata filantropia e generosità dei ricchi verso i poveri. E anche questo aspetto non può destare meraviglia se si tiene fermo il punto del ritorno all’antico (altro che “neo” liberalism!) di cui si parlava all’inizio.

Ovviamente le critiche e distinzioni ideali qui fatte non intaccano l’importanza di queste pagine, né tantomeno l’acume di tante intuizioni particolari. Tali sono a mio avviso quelle contenute, faccio solo un esempio, nel capitolo sulle “origini socialiste del nazismo”. Ma anche in questo caso, piuttosto che gettare il bambino con l’acqua sporca, bisognerebbe chiedersi, con Bobbio, di “quale” socialismo stiamo parlando. D’altronde la risposta ce la dà Hayek stesso quando fa riferimento all’anticapitalismo e all’antiparlamentarismo come al *trait d’union* che fa di un certo socialismo (ma io direi più correttamente del comunismo) e dei fascismi due facce della stessa medaglia totalitaria: “Fu l’unione delle forze anticapitaliste di destra e di sinistra, la fusione tra socialismo radicale e conservatore che spazzò via dalla Germania qualunque cosa fosse liberale” (p.216).

In conclusione si può dire che Hayek è un grande pensatore “reazionario”, nel senso etimologico e nobile del termine. Questo libro non è affatto invecchiato e tanto può sicuramente continuare a dirci. A condizione però di non farne l’asse portante di una nuova scolastica, né di prendere troppo sul serio la sua innegabile dimensione ideologica.

**FRIEDRICH A. VON HAYEK, *La via della schiavitù*, prefazione di Raffaele De Mucci, primo volume della nuova serie della “Biblioteca austriaca”, Rubbettino, 2011, p. 294.**