

>>>> **la crisi italiana***Governabilità*

# La Repubblica del non fare

>>>> **Luigi Capogrossi**

I processi in atto nella nostra società che genericamente potremmo ricondurre alla categoria di “crisi” sono analizzabili sotto molteplici punti di vista. Anzitutto quello economico, com’è ovvio. Ma anche quello strettamente politico: crisi dei partiti sia come forme istituzionali della dialettica democratica che in relazione al più generale scompaginamento ideologico, dopo la lunga stagione del confronto tra opposte concezioni della società e della democrazia che ha accompagnato tutto il mezzo secolo della democrazia italiana successiva al secondo conflitto mondiale. In questa sede, però, mi concentrerò piuttosto su un altro filone, più immediatamente legato agli aspetti istituzionali a base delle stesse moderne democrazie, cercando di coglierne alcune peculiarità italiane: è qui, appunto, che parrebbe possibile addirittura ipotizzare una progressiva fuoriuscita delle forme organizzative dello Stato dagli schemi della modernità occidentale.

L’assunto da cui parto, esplicitamente weberiano, è che quest’ultima sia stata storicamente definita, insieme alla genesi ed al peculiare sviluppo dell’economia capitalistica, da un parallelo processo di razionalizzazione sociale, con la formazione dello Stato moderno e di un diritto formale-razionale. Il nodo è costituito dal carattere dello Stato moderno, capace di operare secondo un principio di “razionalità quanto ai fini”, dotato di un apparato burocratico operante secondo un principio di “razionalità quanto ai mezzi”, e disciplinata, come tutti gli altri attori sociali, secondo le regole di quel diritto razionale già menzionato, “prevedibile” quanto agli effetti.

La mia ipotesi è che, a un certo punto nella storia del nostro paese (sempre per gradi, ma certo da tempo: *non solo* nell’ultimo ventennio, tanto per intenderci), alcuni di questi elementi costitutivi della modernità abbiano iniziato a perdere valore. Un processo che sotto certi aspetti ha investito anche molti altri ordinamenti, ma che in Italia s’è ampliato sino a mettere in dubbio la possibilità di considerare il funzionamento concreto del nostro ordinamento come adeguato alla corrente idea di “sviluppo”.

Il punto di crisi dell’ordinamento statale era già latente negli anni del dibattito sulla “governabilità”, e ancor più chiaramente

quando, a partire dai tardi anni ’70, si pose da parte socialista il tema della “grande riforma”. Era, come ben sappiamo, una reazione funzionale a quel lungo percorso avviato dalla configurazione del nuovo Stato democratico disegnato dalla nostra Costituzione, in equilibrio tra certezze di un diritto non transigibile, valori irrinunciabili e molti dover essere legati alla speranza e volontà di “progresso”. Le potenzialità positive che questa peculiare fisionomia apriva erano state ampiamente sfruttate con notevoli effetti innovativi e di modernizzazione dell’intero ordinamento politico e giuridico. Di ciò gran merito era certo quello dei partiti di sinistra: del Pci da un lato, ma anche del Psi, se pensiamo al peso che esso ebbe, insieme alle sinistre democristiane, nel realizzare l’ultima parte del progetto costituzionale ancora in sospeso, l’ordinamento regionale.

I governi e le maggioranze  
parlamentari che si succedevano  
perdevano progressivamente  
una vera volontà di governo

Che poi questa scommessa politica fosse destinata a modificare la forma dello Stato con benefiche ricadute sulla società nel suo complesso e sulla vita dei cittadini, avvicinando le forme del governo ai singoli individui, questo era allora e resta tuttora piuttosto problematico. Mentre affatto evidenti e sempre più gravi si appalesavano gli effetti ultimi dell’intera impostazione della Carta. Che, in reazione alla dittatura fascista, senza aprirsi verso accentuate forme di democrazia, aveva circondato il potere esecutivo di forti barriere garantiste. E del resto lo stesso istituto regionale, riscoprendo una possibile storia alternativa dell’Italia risorgimentale, predisponendo altre barriere ad un esecutivo forte. La centralità del Parlamento non fu solo il risultato di un preciso disegno costituzionale: fu anche la risposta necessaria ad un blocco istituzionale altrimenti insormontabile. Di qui il consociativismo, indispensabile strumento di mediazione che tuttavia, per sua stessa natura, nel lungo periodo si rivelava poco

atto ad agevolare scelte nette e innovative. Mentre, come ben sappiamo, il progressivo incremento dei costi di questa soluzione, necessitante di una vasta area di consenso, veniva scaricato sul debito pubblico. Conosciamo il seguito: la guerra di corsa craxiana, il “decisionismo”, e infine il tentativo di superamento di un blocco che stava diventando pericoloso attraverso l’ingegneria istituzionale e il vasto consenso riscosso da Mario Segni alla vigilia e durante la crisi della prima Repubblica. Molti di noi s’illusero allora che tali riforme potessero far superare la peculiarità italiana come paese di confine tra Est ed Ovest, ma pacificamente appartenente a quest’ultimo, anche se con una forte componente interna leale verso il blocco avversario.

Il dibattito sulla governabilità e la stessa immagine di un governo forte che Craxi aveva saputo dare agli anni della sua presidenza del Consiglio avevano però celato un nodo reale che già era venuto insorgendo allora. La difficoltà, se non impossibilità, di governare – come scelte consapevoli e come guida del paese verso obiettivi determinati su cui coagulare un sufficiente consenso politico – era infatti solo la parte più evidente di un fenomeno sotterraneo, e per il suo carattere controintuitivo difficilmente percepibile. Tanto più che esso era celato da manifestazioni clamorose di segno opposto, legate al dilatarsi del potere delle forze politiche, che venivano occupando tutti gli spazi pubblici ed espandendo al massimo le forme di sottogoverno. Ma al di sotto di questi fenomeni, in queste stesse forze e nei governi che ne erano espressione si verificava un processo inverso. Perché i governi e le maggioranze parlamentari che si succedevano perdevano progressivamente una vera volontà di governo.

La stessa cautela dei grandi partiti nazionali, timorosi dei costi che le scelte necessarie per un governo effettivo comportavano, contribuiva a far venir meno un’idea forte della direzione politica (e non della mera occupazione e amministrazione) dell’organizzazione statale. Un’idea di “governo” in senso weberiano: come punto alto di una “politica come vocazione”, capace appunto di perseguire una “razionalità quanto ai fini”, sovrastando ed orientando le tendenze ad un’autonoma azione da parte della burocrazia e degli apparati di servizio, capaci di un agire razionale solo “quanto ai mezzi”: un po’ quello che, nella fase precedente, era stato svolto sotto lo stimolo di partiti “minori” ma più liberi, come i repubblicani di La Malfa, ma anche i liberali di Malagodi, e che veniva progressivamente a mancare, con la fine del primo centro-sinistra, in una tormentosa stagione caratterizzata soprattutto dalle molteplici tensioni che la Dc mediava al suo interno come primo motore immobile della politica italiana.



Dopo la stagione della ricostruzione, tramontata la visione palinogenetica del dossettismo al proprio interno, ma soprattutto entrata in crisi la speranza associata alle grandi nazionalizzazioni ed alla stagione della programmazione economica volute dai socialisti, iniziata la flessione del protagonismo delle grandi imprese pubbliche con la morte di Mattei, tramontava la possibilità di un progetto politico capace d’inquadrare la stessa formazione un po’ episodica del Welfare, e di orientare la nuova stagione del neocapitalismo canalizzando e guidando le contrastanti spinte della società verso obiettivi e soluzioni condivise.

E' pur vero che la difficoltà di precisare ulteriormente il modello di società da perseguire, una volta conseguiti i più importanti obiettivi, a partire dagli anni '60 era un problema comune a tutte le grandi democrazie continentali. Così come comune fu, in seguito, la difficoltà di ridefinire il contenuto stesso del Welfare di fronte alle grandi trasformazioni interne alle società avanzate e nel quadro internazionale degli ultimi decenni del millennio. Egualmente comune a tutti i partner europei fu la tendenza a scaricare sui vincoli esterni, anzitutto europei, tutte le scelte e gli spazi di governo lesivi di minoranze forti e d'interessi rappresentati che iniziò ad operare allora, in parallelo alla crescita del sistema comunitario e dei suoi vincoli. Essa va segnalata perché, alla lunga, insieme all'assenza di una politica europea sia dei singoli partiti nazionali che dell'Unione in quanto tale, era destinata a suscitare quegli effetti velenosi con cui oggi siamo alle prese, e già evidenti vent'anni fa, al tempo dell'imbroglione della Costituzione europea.

Si attribuì ad un organo improprio  
uno dei compiti più specifici  
e indelegabili del governo di uno  
Stato, la guerra

Quello che fu particolare all'Italia, però, fu una tendenza diversa, che filtrò progressivamente nelle condotte della politica generale. Una tendenza alla frantumazione delle responsabilità e delle scelte politiche come inevitabile conseguenza, del nuovo impianto regionale: ma soprattutto una nuova tendenza a delegare ruoli specificamente propri del portatore della sovranità. Il primo caso evidente intervenne nei tardi anni '70, nel corso della lotta contro il terrorismo.

Allora il cuore del sistema politico era la Dc, che si impegnò ad assicurare la sopravvivenza sociale e dello stesso ordinamento democratico, per quanto possibile. La cultura che essa esprimeva era però, come ben sappiamo, piuttosto indifferente a che fossero gli organi istituzionalmente competenti, sotto la diretta responsabilità del governo della Repubblica, od altri organi ad assicurare l'azione di difesa e di lotta al terrorismo. Non solo c'era un'emergenza, ma la preoccupazione di garantire la pienezza dei poteri e delle funzioni statali presupponeva una sensibilità per il valore dello Stato moderno sostanzialmente estranea alla matrice cattolica. Sotto la pressione delle circostanze, senza grande aiuto dal gioco di corsa craxiano, ma con l'indispensabile pieno supporto del Pci

(tuttora sospettoso peraltro, per forti ragioni storiche, verso gli apparati propri dell'esecutivo, soprattutto in quella zona grigia dove continuava a prevalere la "ragion di Stato"), di fatto s'attribuì ad un organo improprio uno dei compiti più specifici e indelegabili del governo di uno Stato, la guerra: che al terrorismo non fu allora dichiarata né in Italia, né negli altri paesi coinvolti, ma ci fu; e da noi fu gestita in prima persona dalla magistratura. Erano evidenti i vantaggi: nessuna legge eccezionale, nessun "suicidio assistito" (come in altre grandi democrazie), nessuno scardinamento dello Stato di diritto: anzi, il potenziamento di una sua funzione essenziale, la giurisdizione.

La politica come titolare dell'azione di governo, tuttavia, si venne tacitamente a spogliare di una competenza che aveva da sempre qualificato il nucleo fondante della sovranità statale: il monopolio della forza. La cosa passò abbastanza inosservata, perché a prima vista era proprio delle competenze magistratuali la funzione di repressione criminale. Il problema è che il terrorismo non poteva essere ridotto a mera questione criminale e postulava in qualche modo una strategia politico-militare di cui lo Stato in quanto tale – quindi il potere esecutivo – evitò d'assumersi la responsabilità formale.

Fu certo una grossa vittoria della democrazia, quella allora conseguita, e con costi probabilmente piuttosto limitati: solo che, degradandosi deliberatamente il fenomeno allora combattuto a mero insieme di fatti criminali penalmente perseguiti, si rimosse il carattere bellico del progetto sconfitto. Ma ciò diede luogo ad un'oggettiva dilatazione del ruolo dei magistrati, che impararono a usare lo strumento penale come meccanismo più esplicito di lotta e d'azione politica (ciò che una guerra sempre richiede, appunto). Fu un apprendistato che sarebbe servito per altre occasioni: perché allora aveva avuto inizio il pasticcio per cui il garante delle funzioni di controllo e arbitrali, funzioni essenzialmente "terze", era anche il titolare dell'agire politico.

Lo stesso, se pure in misura meno drammatica, avvenne con la lotta alla mafia. E' vero che qui la persecuzione criminale era di diretta competenza della magistratura: eppure altamente simbolico fu il contesto in cui avvenne l'assassinio del generale Dalla Chiesa, ad attestare in modo clamoroso e pericolosissimo una vera e propria defezione dello Stato. La sostanziale incapacità (o non volontà) di guida da parte del governo segnò ancora una volta l'abdicazione dello Stato in una sua funzione essenziale, nel momento stesso in cui la sua sovranità veniva ad essere sfidata. E ancora una volta l'onere fu lasciato quasi del tutto ad un altro potere (questa volta, del resto, for-

malmente più titolato). I magistrati se ne fecero carico, pagarono alti prezzi, e divennero definitivamente il volto eroico del paese.

Negli anni successivi questa deliberata spoliatura dei poteri del governo continuò ad essere perseguita dalle forze politiche. Si pensi all'ininterrotto processo di trasferimento di competenze dall'esecutivo a forme paragiurisdizionali ed arbitrali, con la moltiplicazione delle *Authorities*, allora avviato. Da questo punto di vista, si può dire che Tangentopoli fu la ripetizione di quanto già avvenuto in fatto di sostituzione di un potere terzo all'esecutivo: in questo caso alla politica nella sua interezza. La novità è che in questa nuova fase lo strabordamento dai propri compiti istituzionali era consapevolmente perseguito contro la volontà delle forze politiche, e senza nessuna delega, tacita o esplicita. Tuttavia anche in questo caso la magistratura poteva interpretare il suo ruolo come il risultato di un'investitura non dagli organi statali, ma dalla "società civile": quella "società civile" che tutto un dibattito giornalistico era venuta evocando come momento essenziale della democrazia, e contrapposta alla politica: cioè al configurarsi concreto del governo dello Stato.

### Nessuna rivoluzione si è mai fatta con la mera applicazione della legge penale

In quel frangente il Pci non partecipò, almeno direttamente, a rendere più devastante l'incendio già appiccato. Pesava sui suoi quadri dirigenti d'allora, malgrado tutto, una grande tradizione politica, che però proprio in quegli anni s'era venuta spegnendo insieme alla generazione dei vecchi dirigenti sopravvissuti ancora negli anni di Berlinguer. I nuovi dirigenti, miracolati dalla fiumana rivoluzionaria passata accanto a loro senza toccarli, preoccupati solo d'evitare che le fiamme s'appiccassero ai loro magazzini, e conseguentemente attenti a non scontrarsi con chi le fiaccole le aveva in mano, lasciarono che le cose andassero per il verso loro. C'era del resto da guadagnarci, e da guadagnarci molto.

D'altra parte un Pci con alle spalle come ultimo lascito berlingueriano la questione morale, ormai senza riferimenti ideologici e politici, con Marx messo rapidamente in soffitta, cos'altro aveva da opporre alla nuova palingenesi che un manipolo di eroici magistrati, insieme a quegli uomini nuovi che emergevano o rapidamente riemergevano con altre vesti, stavano promettendo agli italiani? Ci sono frasi che se-

gnano una stagione ed ampliano il loro effetto distruttivo al di là dei loro autori. Sarebbe del resto ingiusto addebitare tutta la catastrofe mentale della "gioiosa macchina da guerra" al povero Occhetto, come del resto sarebbe ingiusto gravare il solo Fukuyama del ridicolo della "fine della storia": perché costoro hanno dato voce a culture e consapevolezze più diffuse, a stupidità più ampie e radicate (tra l'altro l'eterna illusione di "marciare con la storia"). Nel nostro caso, allora, questa furbizia fu solo l'inizio di una strada giunta sino a noi: furbizia in funzione del potere, altro che "vocazione" weberiana.

V'è una letteratura, ormai, sul "crollo" della prima Repubblica, e una buona letteratura, in genere. Qui si cercherà di cogliervi quanto di essa poté contribuire all'ulteriore sviluppo della fase di abdicazione dello Stato. Dei molti fattori che giocarono un ruolo più o meno determinante – si pensi solo alla liberazione dell'elettorato dai vincoli della guerra fredda, alla reazione ad una spesa pubblica fuori controllo (ma anche alla fine del consenso consociativo di cui tale patologia era stata il prezzo), nonché all'illusione di pervenire ad una democrazia operativa mediante gli strumenti di ingegneria istituzionale – due sono i punti che qui rilevano, diversi e addirittura antitetici nei loro esiti e nelle loro manifestazioni, eppure convergenti nel processo di delegittimazione dello Stato.

Da un lato presero consistenza forze decisamente antistatali: è il caso della Lega, ma è anche buona parte della materia costitutiva dell'operazione con cui Berlusconi scese in campo. V'era di tutto, ovviamente, nell'immagine e nel discorso di questo straordinario venditore, ma - sotterraneo al liberismo e all'appello contro i "comunisti" - serpeggiava sin dall'inizio qualcosa che sarebbe divenuto progressivamente più evidente: l'estraneità del linguaggio e della cultura berlusconiana alle logiche dello Stato di diritto. Più aumentava la dimensione carismatica dell'uomo, più s'ampliavano le promesse di un nuovo paradiso in terra, e più s'esplicitava e prendeva consistenza la latenza antistatualistica ed antilegalistica, divenendo non indifferente fattore di consenso, giacché s'incontrava con latenze profonde e antiche della nostra società.

Il secondo elemento è meno evidente, ma per certi versi ancora più incisivo: dobbiamo tornare alla liquidazione delle vecchie forze politiche da parte della magistratura – col sostegno dell'indignazione popolare – in nome della legalità violata. Le dimensioni storiche di un'operazione del genere, l'estensione e l'abuso delle carcerazioni preventive, l'atmosfera di caccia alle streghe che prevalse per qualche tempo in Italia, il diret-

to rapporto magistrati-popolo (ricordate l'apparizione televisiva di Borrelli? La liquidazione del decreto Conso a furor di popolo?) avevano un tale impatto politico da creare l'idea (che era anche giustificazione delle specifiche irregolarità e forzature) di una trasformazione "rivoluzionaria". E del resto il riferimento stesso ad una Repubblica che finisce - la "prima" - e ad una nuova che inizia - la "seconda" - evocava questa dimensione.

Erano due illegalità, a ben vedere, che s'incontravano: una viscerale e antica che soggiaceva a tanta parte della nostra borghesia e del nostro paese sotto una lieve patina di perbenismo; l'altra giacobina ed eversiva, se vogliamo, forse legata all'idea temporanea di un necessario "bagno di sangue" di carattere rigeneratore, ma sempre intimamente indifferente al diritto come garanzia formale e neutrale. E questa saldatura da un lato esasperava e bloccava il paese nell'ossessivo referendum pro o contro Berlusconi, dall'altro fondeva e confondeva culturalmente i feroci avversari nel brodo illegalistico e intimamente premoderno del nostro paese. Certo i protagonisti di questa lotta si sentirebbero offesi da questo riferimento. Eppure costoro non avrebbero nulla da obiettare alla constatazione che nessuna rivoluzione si sia mai fatta con la mera applicazione della legge penale. E in effetti questa, nel corso dei venti ultimi anni, è divenuta per forza di cose semplice strumento per un progetto più alto. Lo stabile debordamento del corpo giudiziario al di fuori degli antichi schemi della divisione dei poteri era ed è tuttora giustificato dall'essere esso diventato il tutore non più della mera

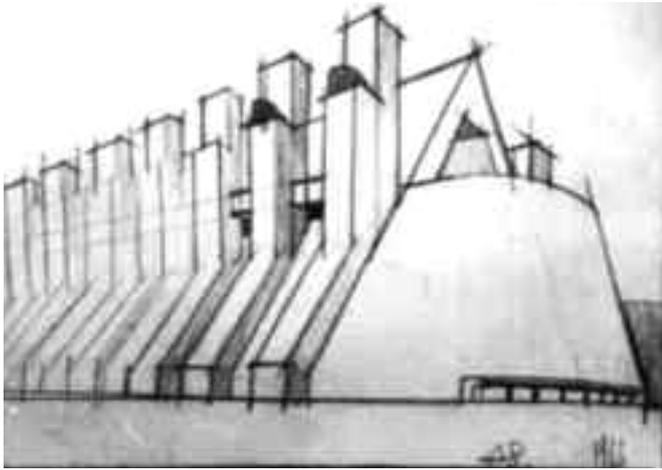
e meschina legalità, ma di qualcosa di più generale, assunto a base di un nuovo patto: la "virtù", appunto. Tutto un modo di osservare e di fare politica, in una componente non secondaria della sinistra, è sempre più esplicitamente impastato di questo riferimento alla "virtù"<sup>1</sup>.

### La virtù diveniva mito e collante di quell'attesa palingenetica che s'esprime nell'idea di una nuova partenza: l'inizio della seconda Repubblica

Cos'altro furono le modifiche delle stesse garanzie costituzionali per l'indipendenza del Parlamento dalla sfera penale, se non la consacrazione dell'assoggettamento della politica ad un superiore controllo di virtù? Una virtù chiamata a redimere la politica, rendendola degna del "paese reale". E' una storia di cui ben conosciamo i precedenti. In tal modo nel dibattito politico - e in tanti aspetti della cultura dei media che lo esprimeva - si verificò una durevole regressione a confondere i valori e gli strumenti della politica - l'etica del governo anzitutto - con i giudizi di valore morale<sup>2</sup>. S'affermò una concezione della vita sociale e della convivenza civile che affidava essenzialmente non alle forze politiche, non al Parlamento, ma ai giudici la funzione di garanti di ultima istanza del nuovo ordine. Un ordine però di segno negativo, com'era connaturato, nelle logiche stesse dello Stato di diritto, il ruolo della magistratura (poteri di controllo, di veto etc.). Nella tradizionale ripartizione dei poteri, sua funzione non è infatti il "fare", l'azione positiva di governo, ma è l'impedire (di far male), e l'arbitraggio tra valori e pretese contrapposte: magari anche a limitare, con giusto fondamento, il governo. E' quasi inutile aggiungere che questo nuovo collante sociale - il dibattito intorno alla virtù - contribuì notevolmente a celare il sostanziale disinteresse per un progetto di governo "di sinistra", agevolando lo scadere dei gruppi dirigenti dei due contrapposti schieramenti in logiche di mero potere materiale senza progetti, o in giaculatorie massimaliste. Ma la centralità della "virtù", consapevolmente alimentata *a contrario* da Berlusconi<sup>3</sup>, fu utile anche a evitare alle forze di sinistra scelte costose tra linee politiche alternative. Tanto più che esse erano ormai in buona parte prigioniere dell'alleanza con i magistrati, i dichiarati avversari di Berlusconi e custodi istituzionali della virtù.

La virtù diveniva mito e collante di quell'attesa palingenetica

- 
- 1 Sul tema resta fondamentale A. PIZZORNO, *Il potere dei giudici*, Laterza, 1998.
  - 2 Esempiare di questa abdicazione Scalfaro, che non rivendica la ragion di Stato in un campo squisitamente di riserva della sovranità, ma nega il problema sul piano della morale personale: evitando il confronto ma accettando il ricatto.
  - 3 Due sono le tragedie italiane associate per sempre al nome di Berlusconi: la prima è la macchia nella nostra storia nazionale di un mascalzone legittimato ad esprimere il volto nel nostro paese; la seconda è la sua funzione ipnotica (ed autoipnotica) che ha permesso di celare (contribuendo al suo ulteriore sviluppo) il radicale processo di spoliticizzazione della nostra società. Il mare di parole e d'indignazioni "moralì" in cui è naufragata la nostra storia ha celato i fatti. Ma ha anche fissato definitivamente l'equivoco per cui un valore morale (la "virtù", appunto) s'è sostituito alla politica. Ed anche in questo Berlusconi è stato genialmente nefasto: perché ha sventolato davanti ai suoi avversari il drappo rosso delle sue "antivirtù". Su di esse ha ipnotizzato media ed avversari, che per vent'anni, e a tutt'oggi, hanno posto al centro della loro lotta politica e del loro stesso immaginario la repressione dell'immoralità di questo personaggio. Che però proprio in virtù di un messaggio sempre meno larvato "antivirtù", ammiccava alla metà e più degli elettori, più propensi ad ammirare (ed emulare) il peccatore che qualche integerrimo eroe.



che s'espresse nell'idea di una nuova partenza: l'inizio della seconda Repubblica. Tra l'altro, in questa illusione di un nuovo inizio, nell'apparato ideologico-propagandistico del nuovo cavalcato dai media - e di cui il nucleo forte, ideologicamente, era *La Repubblica* - serpeggiava l'esigenza di una mobilitazione permanente dell'indignazione. Iniziò così l'uso sistematico dei singoli casi di disfunzionamento delle istituzioni e delle strutture pubbliche (un concorso universitario, un ricovero in ospedale, un abuso amministrativo etc.) per generalizzare l'idea di crisi e disfunzionamenti. La domanda di virtù, come sempre, s'estese e servì a svalutare nel complesso politici e apparati: anzitutto s'allargò dalla sfiducia verso la politica ad una più generale sfiducia verso ogni sistema gerarchico, ogni comportamento dei vertici sociali e istituzionali del paese. Il criterio del nuovo fu l'onestà, non la competenza e non la capacità: e con l'onestà il carattere univoco e adamantino dell'agire. Ma un agire del genere era un agire "non politico" (nel senso weberiano di assunzione di responsabilità non quanto ai mezzi, ma quanto ai fini): e questo era il vero contenuto del partito di *Repubblica*. Di qui l'inciucio come categoria principe dell'ermeneutica politica. Sin qui ci siamo concentrati su due fattori prodromici della crisi attuale: a) l'antica tendenza delle forze politiche tradizionali ad occupare e utilizzare le istituzioni pubbliche per rafforzare la propria presa sulla società, ma evitando, per quanto possibile, di esercitare un'effettiva funzione di governo, con tutti i costi in termini di voti che ciò comportava; b) lo spostamento verso una cultura della virtù e il ruolo assolto dalla magistratura, nell'ultimo ventennio, con l'accentuato interesse per la repressione delle patologie e del "malgoverno". E' da quest'ultimo interesse che dobbiamo partire per renderci conto che esso è stato un elemento non secondario nel processo d'ulteriore indebolimento delle già così deboli capacità di governo

del sistema. Questo indebolimento della funzione di governo dello Stato, con la progressiva cementificazione dell'intera macchina politica e amministrativa, mette infatti a rischio la nostra società e, come vediamo sempre più chiaramente, la nostra democrazia.

Alla paralisi complessiva  
del principale strumento di governo,  
la burocrazia, degradata dalle nuove  
forme d'arruolamento,  
ha contribuito l'enorme appesantimento  
del sistema legislativo

Ma dobbiamo anzitutto introdurre un'annotazione a proposito dell'azione di governo in quest'ultimo ventennio. Nell'ormai lungo arco di tempo della seconda Repubblica (il fascismo non durò di più), Berlusconi è stato al governo per un po' meno della metà, non molto meno tempo i suoi avversari di sinistra. Non solo: in questa fase storica i famosi "tecnici", presunti portatori di meccanismi di salvezza, sono stati al vertice dello Stato per periodi notevoli: dal '92 al '94, nel momento massimo di sfiducia per la politica, il governo fu affidato a tecnici come Amato e Ciampi; poi ancora in seguito, per un anno e mezzo, a Dini; sino infine al governo di salvezza nazionale affidato a Monti. Azioni eccezionali si sono susseguite: dalle manovre di Amato per salvare la lira e di Ciampi per entrare nell'Euro ai provvedimenti di Monti imposti dall'Ue. Azioni eccezionali, privatizzazioni fatte male e poco redditizie, con interventi legislativi di un qualche spessore, come sulle banche. Ma anche con questi tecnici, non meno che nel corso del pur onesto governo di Prodi, una cosa è mancata affatto: il governo come direzione forte della società e delle strutture statali. L'antipolitica ha prodotto solo una cattiva politica, e l'illusione che i tecnici potessero fare quel che i politici non facevano s'è scontrata di fronte al fatto che, in momenti in cui pur ci fu ampio spazio per il "fare" (ad es. al momento dell'emergenza con il governo Amato, quando in pratica non c'era più Parlamento, e nei primi mesi del governo Monti), in quanto a mutamenti o riprese forti di direzione politica, non c'è stato un bel niente.

Ho parlato del comune brodo di coltura antilegalitario della destra e delle sinistra: qualcosa che appare eretico, a prima vista. Ma questa intima convergenza trova riscontro anche nella singolare vicenda dell'organizzazione statale nel corso di questo ventennio, anche se le radici sono più antiche. Da un lato la generalizzata illegalità della gestione politica del sistema pubbli-

co, (appalti, gestioni allegre etc.), dopo la violenta cura intrapresa appare malattia ancor più diffusa di vent'anni or sono; dall'altro si può riscontrare una singolare contraddizione nell'organizzazione degli strumenti operativi dell'azione di governo. In questo ventennio infatti si è perseguita una efficienza della pubblica amministrazione essenzialmente di tipo "dichiaratorio". Non s'è infatti posto in più immediato e diretto rapporto un insieme di fini agli strumenti necessari, ma s'è solo ridisegnato il sistema pubblico secondo le logiche formali del privato. Il formalismo delle procedure forse s'è alleggerito, ma da un lato s'è aggravato l'intreccio di poteri e competenze, dall'altro ci si è illusi d'inseguire l'efficienza del privato svincolando l'arruolamento dei quadri dirigenti della Pubblica amministrazione dalle regole formali: per permettere un vero e proprio saccheggio di posti (retribuiti in misura esponenziale in nome del loro carattere privatistico) a favore di clientele senza qualificazione e competenza. A questo degrado dell'azione burocratica ha fatto poi riscontro un ridisegno delle funzioni e delle procedure ispirato più a reprimere le patologie che a governare: di nuovo il primato della virtù. Alla paralisi complessiva del principale strumento di governo, la burocrazia, degradata dalle nuove forme d'arruolamento, ha contribuito l'enorme appesantimento del sistema legislativo.

### Il "morto ordine burocratico" di cui Weber parlava è il risultato delle riforme di questi anni

E' certo un fenomeno affatto generalizzato in questo periodo storico, nelle società avanzate, una tendenza alla *overlegislation*, da molti lamentata, ma assai difficile a contrastare. Vari sono infatti i fattori strutturali, tra cui la crescente segmentazione sociale, l'accresciuta e sempre più varia domanda di giustizia da parte della società di massa, e soprattutto l'enorme crescita delle forme economiche con tutte le conseguenze sul piano del diritto, nonché la stessa moltiplicazione delle fonti di diritto. Interviene poi la specificità italiana, che deriva anzitutto dall'incapacità dei governi di scegliere tra interessi contraddittori, impegnandosi piuttosto a inseguirli con infinite mediazioni mediante provvedimenti di brevissimo respiro, tortuosi e sovente inapplicabili (o di costosissima applicazione, in termini di produttività sociale). A ciò fa riscontro una produzione legislativa pletorica e confusa, per cui oggi in Italia ha cessato da tempo di esistere un relativamente coerente sistema normativo. Esso di fatto è bloccato da un disordine legislativo,

superabile solo attraverso le soluzioni autoritative dei giudici: altro che la "calcolabilità" del diritto razionale di cui parlava Weber! E per fortuna che un freno al moltiplicarsi delle leggi è dato da quel bicameralismo che si vuole sopprimere in nome della produttività. Pare che anche gli specialisti si siano dimenticati che più leggi si fanno e meno esse sono applicabili. Ma quello che forse è più grave è il carattere di fondo delle nuove ondate legislative, ispirate anch'esse al perseguimento della "virtù". Perché il disciplinamento della macchina pubblica dominato dall'ossessione del "peccato" s'è sostanziato in una legislazione, non direttamente mirata ad un funzionamento-tipo dell'ordinamento, lasciando spazi repressivi per le disfunzioni, ma ispirata alla concezione che tutti gli amministratori sono potenzialmente peccatori e che quindi il suo obiettivo primario è di distogliere i potenziali peccatori dal far male. Vincoli su vincoli *contro* la propria burocrazia come azione positiva di governo, e *contro* la società: i produttori, gli industriali, i medici, i professori, i notai etc.<sup>4</sup> Il carattere ostile verso i vari settori della società che il trend legislativo viene ad assumere è una costante singolare che trova impressionante riscontro nella pesante e oppressiva legislazione del tardo Impero romano, carica di minuti disciplinamenti di ciascun elemento della società, e di gravissime minacce, tutte fondate sulla generale criminalizzazione dei comportamenti dei singoli: privati come pubblici funzionari. Il "morto ordine burocratico" di cui Weber parlava è il risultato delle riforme di questi anni che, rendendo ingovernabile il paese, contribuiscono a togliere potere effettivo d'intervento all'esecutivo ed allo stesso Parlamento. Su tutto plana il potere giudiziario. Esso è l'unico organo sopravvissuto al presente – sempre più temuto ma anche sempre più indispensabile, in assenza di ogni ruolo arbitrale e di orientamento da parte di un potere politico assente, con lo strumento penale. Esso sancisce definitivamente la vittoria del "non fare": nessun burocrate che abbia senso metterà mai una firma, laddove questa potrà comunque fargli correre rischi (non solo penali ma anche ad opera della Corte dei Conti), mentre il non metterla lo esenta da qualsiasi guaio (il peccato è sempre un "fare"). Ma il "non fare" come attuale essenza dello Stato è risultato di processi più ampi e dalle radici più antiche che non le tendenze ora richiamate. Perché è dal garantismo della Costituzione, dal progressivo assommarsi di organi giurisdizionali, ciascuno munito di un potere più o meno ampio di con-

4 Anche perché la stampa, del suo, contribuisce ad alimentare la sfiducia generalizzata e la lotta contro tutti, cosa che finisce per attribuire il potere finale d'intervento alla magistratura.

trollo – e di limite – all’azione di governo (Consiglio di Stato, i Tar, etc.) che si è venuto dipanando un intreccio tanto più atto a bloccare le funzioni dell’esecutivo quanto più è poco qualificato, sovente affatto illegittimo, il modo d’operare del suo strumento burocratico.

Il vero spazio che oggi la politica  
s’è lasciato non è il fare, difficile,  
quasi impossibile e troppo  
rischioso: è il “dire”

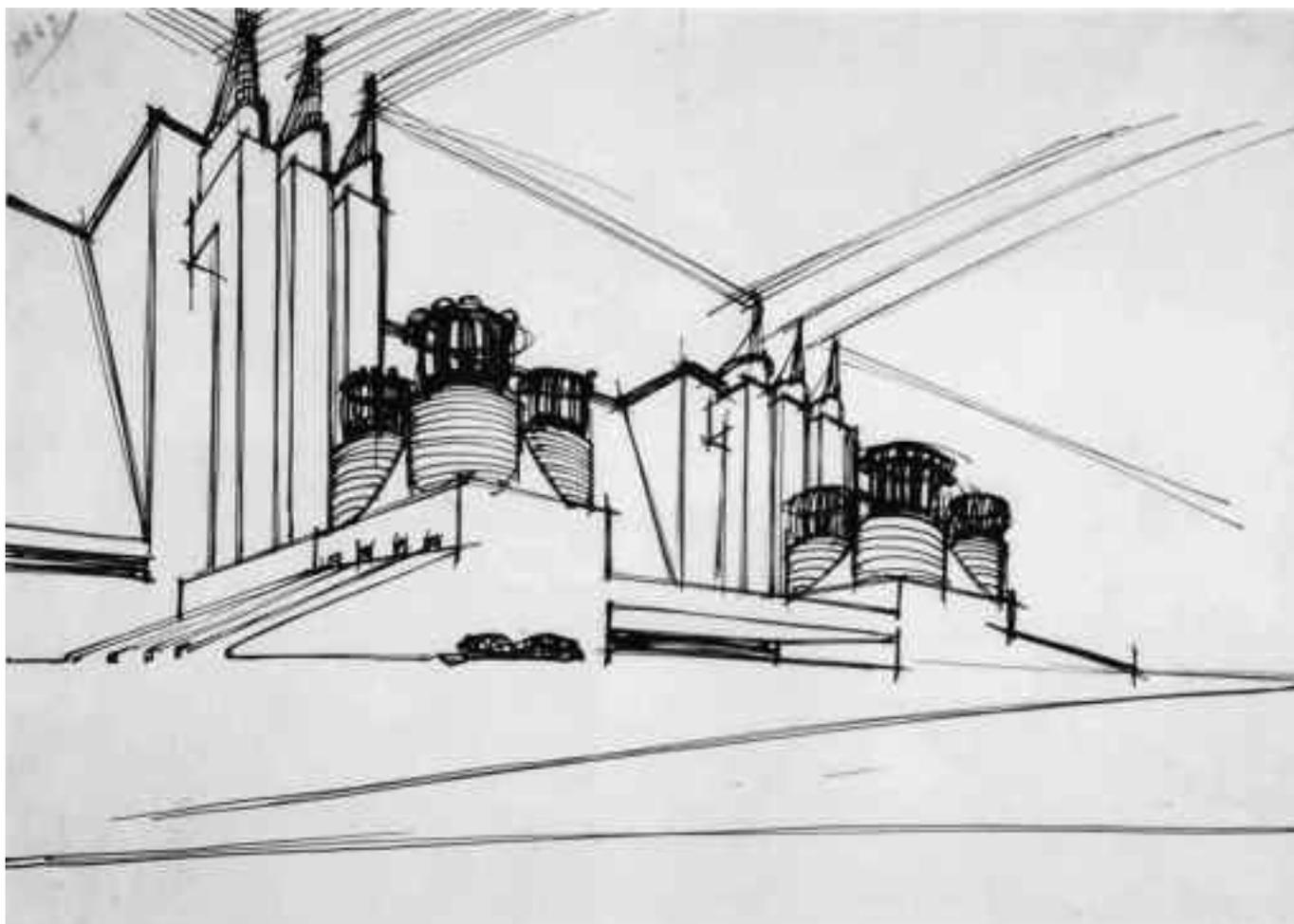
Sotto questo profilo oggi l’Italia appare dotata di strumenti addirittura di più basso livello d’efficienza e di competenza delle burocrazie degli Stati più forti d’*ancien Régime*. Il segno di direzione di queste fondamentali componenti dello Stato moderno s’è insomma invertito. L’impresa capitalistica, come il mondo dei privati, non dispongono più di un diritto “formale razionale”, minacciando esso di regredire alla “giustizia del cadi”, caso per caso. L’apparato burocratico fuoriesce dalla modernità: regredisce anch’esso alle forme di Stato patrimoniale premoderne.

E’ interessante poi osservare come il commissariamento della politica di bilancio del nostro paese si sia riflessa in un singolare sviluppo interno al nostro sistema di governo. In esso s’è infatti realizzato, in funzione di tali vincoli esterni, un vero e proprio commissariamento di tutti gli organi di governo (non di tutti i centri di spesa, si noti) da parte della già potentissima Ragioneria generale. E’ un processo informale, come sempre, che ha introdotto nuovi fattori d’irrazionalità, giacché toglie ai competenti la scelta per perseguire - disponendo di una data capacità di spesa - i propri obiettivi nel modo più efficiente. E che di fatto ha aumentato, non diminuito, i costi, se per costi intendiamo non la spesa netta, ma la produttività effettiva di questa. Si tratta anche qui di una manifestazione di sfiducia: verso il centro di spesa che viene “commissariato” (perché s’interviene non solo sulla quantità ad esso attribuita, ma anche sulle modalità con cui esso dispone della cifra), ma anche verso se stessi. Come non citare a tal proposito i famosi “tagli lineari” con cui si dichiara l’incapacità o impossibilità di selezionare le spese efficienti e produttive dalla mera dissipazione? La cecità del rigore fa poi sì che il soggetto disciplinatore assuma criteri analoghi, rigidamente orientati a prevenire la corruzione, per spese di minima entità e per colossali investimenti, con conseguenze disastrose sia per l’efficienza che per la stessa correttezza della spesa (la

quantità dei controlli essendo inversamente proporzionale alla loro incisività).

Tutti questi processi hanno dunque vanificato non già l’enorme potere di sottogoverno meramente clientelare e speculativo degli organi esecutivi dello Stato, e neppure gli abusi e le illegalità (perché l’inefficienza, favorendo il caos, questi aspetti ha moltiplicato). Ciò che è stata profondamente intaccata è qualsiasi spinta verso un governo efficace in senso alto. Presidenti del Consiglio, ministri, etc. hanno una sola possibilità: rivolgersi a chi detiene i canali di quell’arcano sapere che permette di muoversi all’interno delle maglie di un sistema così vincolistico, ed a chi ha le chiavi per parlare con chi è preposto al controllo. Di qui il sostanziale, immobile e permanente potere di quella che chiamerei la “intermediazione amministrativa”, nelle mani di una consorzeria di consiglieri di Stato, magistrati etc. perennemente insediata al vertice ministeriale come capi di gabinetto, consiglieri etc. E di qui l’enorme giro di emolumenti, scissi da ogni valore di mercato e di produttività, che ne compensa le funzioni. Perché il livello di questi emolumenti esprime un potere effettivo, non compensa un “fare”. In effetti la formazione di una casta (perché di questo parliamo), come ogni sistema di rendita, è di per sé contraria al movimento, all’azione. Sono pochi e circoscritti gli spazi ch’essa lascerà all’azione (che del resto pochi vorranno perseguire, preferendo l’immagine televisiva ai rischi del fare, molti ormai non avendone neppure più la cultura).

Per il resto il vero spazio che oggi la politica s’è lasciato non è il fare, difficile, quasi impossibile e troppo rischioso: è il “dire”. Il governo e la politica sono oggi essenzialmente un potere che non opera, ma diventa rappresentazione, discorso. E’ vero: la politica come rappresentazione mediatica è il terreno su cui Berlusconi ha attirato tutta la vita politica italiana. Ma questa v’era evidentemente predisposta, e il risultato è la sostituzione dell’ideologia ai fatti. Dichiarare che un sistema opera efficientemente perché di tipo privatistico sostituì la verifica dell’effettiva produttività ed efficienza. Non è avvenuto solo nelle dimissioni dell’apparato economico-produttivo pubblico - con colossali guadagni (inutilizzati in genere) dei privati e non dello Stato - ma anche nelle trasformazioni introdotte nell’organizzazione burocratica. Ed è qui che si sono incrementati i costi e s’è ulteriormente abbassata la qualità del sistema. Di fatto al carattere meramente dichiaratorio del progetto d’incremento dell’efficienza pubblica mediante iniezioni di logiche di tipo privato ha corrisposto il doppio effetto di un crescente arbitrio politico nelle nomine dei vertici ministeriali e un incremento delle retribuzioni senza nessuna ef-



fettiva verifica di riscontri in termini d'efficienza. Se n'è già parlato.

Un aspetto particolare di questa dimensione onirica e solo enunciata dell'agire politico e del governare è la straordinaria quantità di deleghe che lo Stato, ad ogni livello - dal centro al sistema delle minori unità quali i comuni - è venuto effettuando. In modo per nulla neutrale, perché il vastissimo spazio delle pratiche amministrative-burocratiche appaltate a privati o a pseudo-privati (aziende autonome, società partecipate, etc.) ha permesso di aggirare in ogni modo quel minimo di regole formali che ancora s'impongono a livello statale (assunzioni per concorso), aprendo spazi immensi alle forme più bieche di clientelismo di massa: ma riducendo, non incrementando, l'efficienza. Il mito del privato operativo al posto del pubblico, appunto, è un mito coltivato per perseguire semplicemente l'illegalità. L'azienda dei trasporti di Roma è un caso esem-

plare: non per la particolare gravità dei fatti, ma perché mostra esemplarmente non solo i meccanismi di illegalità, ma l'impossibilità di quei normali controlli che pur dovrebbero esistere per ogni sistema di spesa pubblica come per le aziende private.

Abbiamo già visto i vari aspetti di un governo che non governa e di un ordinamento statale che s'è venuto smantellando. La reazione, incolta e inconsapevole, a tale fenomeno s'è già avuta: è stata quella di Berlusconi, che aveva ragione ad affermare, pur fruendo di enormi maggioranze parlamentari, di non avere i poteri per governare efficacemente. Ma che, non comprendendo il problema, lo ha aggravato inseguendo l'illusione di poteri speciali. Si pensi alle logiche "efficientiste" che ispirarono la concentrazione di ampi compiti e poteri nella Protezione civile e che ebbe due conseguenze negative: che il funzionamento ordinario della macchina dello Stato veniva dato

per perso e abbandonato a se stesso; e che l'eccesso di poteri poco soggetti a discipline certe incrementava vertiginosamente arbitrio, corruzione, e infine inefficienza.

Le anomalie istituzionali che hanno segnato in questi ultimi due anni la vita politica del nostro paese - il commissariamento sovranazionale da un lato, peraltro recepito e mediato dai supremi organi costituzionali, dall'altro l'emergenza anarchica e lo sgretolamento del consenso intorno al patto comune su cui si fonda la nostra democrazia rappresentativa - sono probabilmente ad un punto di svolta. Un punto di svolta che non può trovare una risposta esclusivamente all'interno della *nostra* politica. Ed è questo il rischio gravissimo che si viene oggi delineando, anche per il persistere nel tempo delle scelte, probabilmente necessarie ma che non potevano che essere rigorosamente temporanee, operate dal Presidente della Repubblica.

Tra qualche mese ricorre il secolo  
da quando i governanti delle nazioni  
europee, senza volerlo e senza  
credere che sarebbe avvenuto,  
le guidarono verso l'inizio del loro  
suicidio collettivo

La nostra politica va rifondata e non v'è altra possibilità che riuscire a far convergere verso obiettivi reali e strategicamente significativi (rafforzamento dell'esecutivo, ridefinizione degli spazi legittimi e indispensabili del giudiziario a tutti i livelli, dalla Corte Costituzionale ai Tar) il montare di una marea che altrimenti minaccia di rompere le basi stesse della vita sociale e della sua espressione nello Stato di diritto.

Ma a sua volta questa possibilità è condizionata da un diverso atteggiamento - e qui l'esecutivo e il Parlamento devono assumere il loro valore non solo centrale, ma esclusivo - che le forze politiche che si accingono a tale intrapresa (come non pensare a Renzi?) debbono assumere verso la politica recessiva dell'Europa. Una politica che non è scritta nei trattati e che è condizionata dai rapporti di forza di Stati che si sono fatti sempre più Stati nazionali all'interno del gioco europeo. Questa politica s'è riflessa in un'azione del governo nazionale concentrata essenzialmente sul prelievo fiscale e pensionistico. Le stesse "larghe intese" che garantiscono gli adempimenti imposti all'Italia impediranno la vera svolta che l'Europa dovrebbe e vorrebbe pretendere: le riforme. Ma una politica del genere, man mano che grava su un'economia in contrazione, diventa



più gravosa, rivelandosi sempre meno neutrale rispetto alla fisionomia politica dello Stato. Le origini stesse dello Stato di diritto sono legate allo stretto rapporto tra fiscalità e controllo politico da parte dei consociati. E' una relazione che oggi s'è indebolita dando luogo a due fenomeni tra loro molto strettamente connessi: un crescente autoritarismo (seppure di marca secentesca, si veda Manzoni), destinato a sfociare in una fisionomia illiberale dello Stato; e una reazione dove l'antitalismo dell'ultimo ventennio si viene a saldare con le nuove forme di antieuropeismo.

In questo Berlusconi aveva ragione e torto: ragione nell'individuare un'esigenza di politica indipendente, torto per aver indebolito ulteriormente il ruolo internazionale del nostro paese con la sua immagine, ma anche con le sue bugie e le sue furberie. Neppure la persistenza dell'Italia nella zona Euro può essere un dogma: la storia troppo spesso ci ha insegnato che l'impensabile dell'oggi diventa talora l'inevitabile del domani, e dopodomani apparirà come l'ovvio. Tra qualche mese ricorre il secolo da quando i governanti delle nazioni europee, senza volerlo e senza credere che sarebbe avvenuto, le guidarono verso l'inizio del loro suicidio collettivo. Per questo la partita europea non concerne solo la conservazione della nostra società civile e della nostra democrazia: perché, in questa fase, secondo logiche in parte diverse e in contesti anche molto lontani, il pericolo di colossali regressi - con tutte le incognite conseguenti anzitutto in termini di valori civili apparentemente (e illusoriamente) acquisiti una volta per tutti - sta minacciando da vicino tutte le società europee.