

UNA POLITICA DA RIFORMARE

Giorgio Tonini

Pubblichiamo la relazione — rivista dall'Autore — tenuta il 3 aprile 1989 nell'ambito del forum promosso dall'Associazione «Oscar Romero» sul tema Cattolici e politica sullo sfondo dell'alternanza. Alcuni accenni all'attualità sono — ovviamente — riferiti alla situazione della scorsa primavera.

Punto di partenza di qualunque riflessione sulla riforma della politica non può non essere l'affermazione dei limiti della politica stessa. Non intendo qui riferirmi alla tematica, filosofica e teologica, della relatività di quanto, come la politica, si muove nell'orizzonte del tempo. Più limitatamente, mi sembra necessario fare i conti con le aporie che la politica, e la politica democratica in specie, incontra nel nostro tempo.

La prima aporia attiene al ricentrimento della funzione della politica in una società complessa, ossia in un sistema sociale differenziato non più gerarchicamente, bensì funzionalmente. In questo mutato contesto, la politica da struttura portante del sistema sociale tende a trasformarsi in uno dei sottosistemi autoreferenziali nei quali si differenzia il sistema. La conseguenza più importante — e la principale aporia — che deriva da questa metamorfosi riguarda il rapporto tra politica e potere. Mentre nelle società tradizionali di tipo gerarchico la politica deteneva sostanzialmente il monopolio del potere, questo risulta oggi differenziato e articolato e la politica arriva a detenerne una quota più o meno grande, in ragione del grado di efficacia e di efficienza che gli strumenti istituzionali di cui dispone sono in grado di mettere in campo.

Ciò significa che la democratizzazione della politica non si identifica più, immediatamente, con la democratizzazione del potere. In assenza di una strumentazione istituzionale efficiente ed efficace, nelle società complesse tende infatti a verificarsi un fenomeno di esternalizzazione

del potere, dal sottosistema politico nella direzione di altri sottosistemi che si dimostrino più efficienti. Questa tendenza è oggi assai evidente nelle società occidentali (e in quella italiana in modo particolarmente accentuato), ove il sottosistema economico tende ad acquisire crescenti quote di potere a scapito del sottosistema politico, anche grazie alla sua indubbiamente maggiore capacità di scavalcare il livello nazionale e di aprirsi ad una dimensione mondiale.

La seconda aporia attiene al rapporto tra democrazia, principio di maggioranza e qualità sociale della politica. Nella società industriale classica, caratterizzata dal conflitto di classe borghesia/proletariato, la democrazia si concepisce come contrappeso del capitalismo. In altri termini, il conflitto industriale trova nella democrazia l'alveo nel quale incanalarsi, scongiurando esiti distruttivi del sistema. Ma ciò risulta possibile proprio in quanto il principio sul quale la democrazia si basa, ossia il principio di maggioranza, in un contesto nel quale le classi subalterne, ovvero le classi lavoratrici, risultano largamente maggioritarie, si pone a garanzia (almeno in assenza di turbative eccezionalmente rilevanti) del primato del potere politico su quello economico e, in questo quadro, del segno socialmente progressivo delle scelte politiche. Non a caso, per una non breve stagione storica, i termini «democratico», «progressista» e «laburista» sono stati considerati sostanzialmente intercambiabili.

Democrazia «troppo» ricca

Questo equilibrio è oggi entrato in crisi. Proprio in quanto il compromesso democrazia/capitalismo ha funzionato, la parte di gran lunga maggioritaria della popolazione dei Paesi occidentali industrializzati ha partecipato e partecipa degli effetti virtuosi dello sviluppo: benessere, salute, sicurezza, istruzione. Nell'Europa comunitaria, più di 40 milioni di persone versano tuttora in una condizione di grave disagio economico, in quanto dispongono di un reddito pro-capite inferiore alla metà di quello medio. Quaranta milioni di poveri sono una cifra vergognosamente ragguardevole. E tuttavia, essa rappresenta «solo» un ottavo dell'intera popolazione della Comunità (in Unione sovietica le statistiche ufficiali parlano di un 40% della popolazione che vive in condizione di povertà). Il successo di un secolo di compromesso tra democrazia e capitalismo sta proprio in questo rovesciamento delle proporzioni tra integrati ed esclusi.

Senonché, questo successo rappresenta un'aporia per la democrazia: esso spezza infatti il nesso, ieri scontato, tra principio di maggioranza e garanzia del segno socialmente progressivo delle politiche, ponendo in

discussione lo stesso compromesso tra democrazia e capitalismo. Mentre infatti nella società industriale classica la maggioranza dei cittadini era oggettivamente interessata al cambiamento — e ciò costituiva un forte contrappeso politico agli squilibri di potere prodotti dal sistema economico capitalistico —, nella società neoindustriale contemporanea, almeno sul piano degli interessi, la maggioranza dei cittadini tende naturalmente a schierarsi a difesa degli equilibri esistenti, depotenziando in tal modo la funzione bilanciatrice della democrazia rispetto al capitalismo.

Questo quadro è aggravato e non compensato dai gravi squilibri tra il Nord e il Sud del pianeta. A questo livello, il rapporto quantitativo tra benessere e povertà, come è noto, si presenta rovesciato. Ma, almeno fino ad oggi, il livello di legittimazione del potere politico resta essenzialmente quello nazionale: sul piano sovranazionale non esiste autorità politica propriamente intesa e, ancor meno, autorità politica democraticamente legittimata.

L'assenza di politica democratica sovranazionale è anzi la terza, difficile aporia in cui si dibatte la democrazia: mentre le grandi questioni contemporanee si collocano tutte a livello sovranazionale, la politica democratica resta rinchiusa in un orizzonte prevalentemente, se non esclusivamente, nazionale.

Su questo terreno, ossia sul terreno della politica nazionale, indubbiamente sempre più angusto e tuttavia a tutt'oggi intrascendibile, almeno da un punto di vista fenomenologico, è assai interessante rilevare come le aporie fin qui denunciate concorrano a mettere in crisi, in modo particolare, la centralità delle istituzioni rappresentative, a cominciare dal Parlamento. Vengono infatti meno i presupposti della legittimazione di quella centralità: l'identificazione tra democratizzazione della politica e democratizzazione del potere (prima aporia); il nesso tra principio di maggioranza e garanzie del segno socialmente progressivo delle politiche (seconda aporia); lo stesso concetto di sovranità nazionale. Il parlamentarismo finisce anzi per enfatizzare questi problemi. In primo luogo, esso rappresenta indubbiamente la forma di governo meno efficiente, col risultato di aggravare le debolezze della politica dinanzi alla forza e all'autorevolezza di altri sottosistemi, a cominciare da quello economico. Secondariamente, il parlamentarismo (tanto più nella sua versione proporzionale pura), incentivando la rappresentanza degli interessi particolari, finisce col premiare la coalizione di quelli forti, a tutto svantaggio di quelli deboli. Infine, la debolezza di una legittimazione diretta degli esecutivi priva la politica sovranazionale, a tutt'oggi appannaggio di rapporti bilaterali e multilaterali tra governi, di autentica legittimità democratica.

Italia: democrazia in crisi

In questo quadro, non sorprende che la democrazia italiana sia tra quelle maggiormente in crisi, di identità e di funzione, nel panorama occidentale. L'Italia è infatti l'unico dei grandi Paesi dell'Occidente industrializzato ad essere tuttora governato da un sistema istituzionale parlamentare proporzionale puro. La principale conseguenza di questa anomalia sta oggi nel fatto che, in un contesto di accelerazione dell'integrazione europea, l'Italia finisce per giocare un ruolo sostanzialmente marginale, proprio in quanto il suo sistema politico la colloca al centro di quella che Duverger ha definito l'Europa dell'«impotenza», contrapposta all'Europa della «decisione», rappresentata dai Paesi dotati di istituzioni forti.

Non mancano poi effetti pesantemente negativi sui rapporti tra società e politica: basti pensare alla mole che ha ormai raggiunto, nel nostro Paese, il debito pubblico, emblema di una cattiva qualità della politica, sia sul piano dell'efficienza che su quello dell'equità. Una macchina dello Stato che accumula ogni anno una quota di disavanzo pari al 15% del prodotto interno lordo è infatti, evidentemente, una macchina che non funziona. Ma è anche una macchina iniqua, che sta determinando una strisciante, ma profonda modificazione della composizione della spesa pubblica e, in definitiva, uno snaturamento dello Stato sociale. Basti pensare al fatto che, se nel 1980 la spesa per interessi era stata di 1.300 miliardi inferiore a quella in conto capitale e pesava nella misura di un sesto sull'intero ammontare della spesa corrente, nel 1988 la spesa per interessi ha sopravanzato quella in conto capitale di ben 21.531 miliardi ed è diventata più di un quarto di quella corrente. In altri termini, è in atto una tendenza alla contrazione degli investimenti pubblici e delle prestazioni sociali, cui corrisponde la crescita del finanziamento pubblico della rendita finanziaria: un circolo vizioso del quale fanno le spese i ceti e le aree più deboli a vantaggio di quelli più forti. Un circolo vizioso che finisce col minare alle fondamenta il *Welfare State*, che sottilmente si sta trasformando da strumento di drenaggio delle risorse private verso obiettivi sociali in un fattore di trasferimento della ricchezza pubblica in mani private. E' tuttora troppo diffusa la convinzione che il debito pubblico sia un mero inconveniente economico e non anche, come invece è, un formidabile fattore di squilibrio sociale, il cui prezzo è pagato dai ceti più deboli della società: un fattore di squilibrio prodotto da una politica tanto impotente, quando cerca di esprimere linee di governo del sistema nel suo insieme, quanto prepotente, quando assume la rappresentanza dei mille interessi particolari, in una logica di scambio corporativo, quando non clientelare.

Il problema principale che l'Italia ha oggi davanti a sé è dunque quello

della riforma del sistema politico. Senza questo passaggio, appare vuoto esercizio retorico discutere dei cosiddetti contenuti. Di più, il vero spartiacque tra progressisti e conservatori è oggi quello che divide chi lavora per dare alla democrazia istituzioni e regole più efficaci, da chi vi si oppone, magari in nome del vagheggiamento, verboso e moralistico, di una democrazia «sostanziale» da opporre pretestuosamente alla cosiddetta democrazia «formale». Quasi fosse possibile conseguire qualunque fine senza disporre di mezzi efficaci. E quasi fosse indifferente, da un punto di vista democratico, con quali mezzi e con quali regole si perseguano determinati fini. E' del resto quasi intuitivo che per dar vita a politiche di qualità — quelle di cui il Paese ha grande bisogno — è semplicemente indispensabile una politica di qualità, ossia una politica che tematizzi, e possibilmente superi, le aporie della democrazia fin qui denunciate.

Più autorevolezza all'esecutivo

Decenni di riflessione politologica e costituzionalistica — da Mortati a Ruffilli — convergono nell'individuare il nocciolo del problema nell'estensione, nel prolungamento della sovranità popolare dalla sfera della espressione della rappresentanza parlamentare a quella delle legittimazione in via diretta della funzione decisionale governativa. Solo in tal modo, ossia rafforzando l'autorevolezza all'esecutivo, appare possibile conferire alla democrazia quell'efficacia senza la quale essa è destinata a svuotarsi a causa della progressiva esternalizzazione del potere dalla politica nella direzione di altri sottosistemi. Come ha affermato di recente Ralph Dahrendorf, «non dobbiamo lasciare che i nostri timori di dittatura ci portino a preferire un sistema politico immobile, perché facendo così finiremmo per dare spazio ai nemici del sistema democratico. La democrazia è cambiamento senza rivoluzione. Quando il cambiamento non si realizza, la democrazia è già in pericolo».

Del resto, solo rafforzando l'autorevolezza dell'esecutivo appare possibile sottrarre la democrazia alla presa paralizzante e corruttrice dello scambio corporativo-clientelare con i microinteressi, che premia i forti e punisce i deboli. Nella cosiddetta «società dei due terzi» la funzione equilibratrice della democrazia politica rispetto al mercato può essere garantita solo se le regole della politica favoriscono e non penalizzano la formazione di un'opinione pubblica attorno a questioni generali e non particolari. Il «terzo escluso», gli interessi deboli e, più generalmente, le questioni «qualitative», non possono che risultare penalizzati da un sistema politico fondato sulla segmentazione della rappresentanza, qual è quella che produce il parlamentarismo proporzionale puro. Inte-

ressi deboli e questioni qualitative possono sperare di divenire oggetto di confronto politico reale e, soprattutto, di decisione politica positiva, solo se il sistema politico non ostacola, ma anzi induce la formazione di opinioni generali alternative.

Per citare un esempio, è noto che l'esito delle ultime elezioni presidenziali francesi è stato giocato in misura non marginale attorno alla questione dei lavoratori terzomondiali immigrati: una questione che Mitterrand da una parte e Chirac dall'altra proponevano di risolvere in modi alternativi, cui corrispondevano visioni alternative della Francia, della sua identità, del suo futuro, della sua collocazione in Europa e nel mondo. La vittoria di Mitterrand — che ovviamente poteva anche non verificarsi — dimostra che è possibile aggregare la maggioranza dei cittadini attorno a interessi deboli, qualora questi assumano rilevanza simbolica generale. Ma ciò è possibile solo all'interno di un sistema politico fondato sul confronto tra alternative di governo e non sulla pura espressione di una rappresentanza parlamentare concepita come meramente speculare alle mille articolazioni in cui tende progressivamente a frantumarsi una società complessa e post-ideologica.

Nella società complessa e post-ideologica è più che mai attuale la convinzione, espressa già quarant'anni fa da Maritain, secondo la quale solo un'opinione pubblica stimolata da «minoranze profetiche di *choc*», ossia da gruppi e movimenti «post-materialistici» (dal volontariato, alle aggregazioni pacifiste, a quelle ecologiste, terzomondiste, ecc.), può conferire piena cittadinanza agli interessi deboli e alle grandi questioni qualitative. Ma non possono esserci movimenti forti senza una politica forte. Una politica debole e vischiosa non combatte i movimenti in campo aperto, ma finisce per fagocitarli, lottizzarli, depotenziarli, riducendoli a comparse folkloristiche.

Una democrazia dell'alternanza

Le ragioni dello sviluppo e quelle della crescita sociale e civile convergono quindi nel sottolineare l'urgenza che anche in Italia, come in tutti gli altri Paesi occidentali, veda la luce una «democrazia compiuta», ossia una democrazia basata sull'alternanza al governo tra schieramenti politico-programmatici alternativi.

Semplificando all'estremo una questione che invece è assai complessa, le vie per conseguire questo risultato possono essere due: quella presidenzialistico-plebiscitaria e quella neo-parlamentare. La prima, più radicale, fonda la legittimazione popolare dell'esecutivo sull'elezione diretta del presidente, con il corollario della riduzione del parlamento ad un ruolo prevalentemente di controllo. La seconda, più moderata, ot-

tiene invece il medesimo risultato attraverso leggi elettorali che costringano la rappresentanza parlamentare a semplificare in modo più o meno drastico quella complessità che in un sistema proporzionale puro è puramente rispecchiata: una semplificazione che deve risultare tale da consentire al cittadino di votare non solo e non tanto per un partito, quanto soprattutto per una maggioranza, un programma, un governo.

Questa seconda ipotesi è, a mio avviso, preferibile: essa presenta infatti il pregio di perfezionare l'impianto istituzionale disegnato dalla Costituzione del '48 senza rinnegarlo o stravolgerlo. Il che non significa in alcun modo voler superficialmente e presuntuosamente tacere la via plebiscitaria-presidenzialista di autoritarismo antidemocratico. Per citare ancora Dahrendorf, «quando si avverte che un certo sistema istituzionale impedisce il cambiamento in modo grave, l'idea di repubblica presidenziale diventa utile. Io sono molto preoccupato per la rigidità di certe democrazie europee e credo che gli elementi di rinnovamento, quali presenta una repubblica presidenziale, siano piuttosto desiderabili». Il problema della scelta tra le due vie non va dunque posto sul terreno della democraticità, bensì su quello della omogeneità con il contesto socio-culturale dato e soprattutto su quello della praticabilità.

Il rinnovamento delle istituzioni democratiche italiane non può peraltro essere considerato come una questione puramente tecnica. Come giustamente ha ricordato De Mita in una recente intervista televisiva, i romani amavano ripetere che *ex facto oritur ius*: è solo dalla evoluzione dei fatti che scaturiscono le innovazioni normative. In altri termini, la questione istituzionale è intimamente intrecciata con le principali questioni che riguardano la politica italiana. Ciò significa che se in questo quarantennio la democrazia italiana è stata zoppa, incompiuta, perché priva di alternanza, le cause di questa carenza non vanno ricercate principalmente nella natura del sistema istituzionale: le cause della mancanza di alternanza alla guida dei governi sono state tipicamente politiche e appaiono sostanzialmente riconducibili a quella che Leopoldo Elia ha definito «emergenza costituzionale», ossia la presenza nel principale partito di opposizione, il PCI, di una radicata ed esplicita aspirazione a dar vita ad un'alternativa di sistema e non solo di governo.

L'emergenza costituzionale

L'affacciarsi prepotente, sulla scena del dibattito politico italiano, della questione istituzionale non può non essere messo in diretta correlazione con quel processo di deideologizzazione della politica che è stato uno dei tratti caratteristici del decennio che si va concludendo: è infatti

proprio la graduale, ma netta deideologizzazione della politica che sta portando al superamento dell'«emergenza costituzionale», con l'effetto collaterale, tutt'altro che trascurabile, di far apparire il sistema istituzionale di tipo parlamentare proporzionale, fino a ieri stampella indispensabile ad una democrazia ancora zoppa, una pastoia logorante per la democrazia stessa. Il processo di deideologizzazione della politica ha interessato in modo particolare la sinistra, con la crisi dell'ideologia comunista, che ha provocato una positiva, anche se tuttora incompiuta, evoluzione del PCI, insieme all'affacciarsi di soggetti politici nuovi: non solo il PSI di Craxi, ma anche i radicali e i verdi.

Il Partito comunista non ha saputo trarre in tempo tutte le conseguenze dalla analisi di questo processo, che pure ha contribuito in modo non marginale a promuovere. Il risultato di queste incertezze — che hanno avuto nel referendum sulla scala mobile il massimo punto di caduta — è stato il graduale allargarsi del divario tra l'evoluzione culturale della società italiana e quella del PCI. Con la conseguenza che il PCI, lo stesso PCI che negli anni '70 si era posto alla testa dei processi di modernizzazione, culturale e civile, oltre che economica e sociale, della società italiana, ha finito col risvegliarsi, nella seconda metà degli anni '80, sostanzialmente estraneo agli sviluppi di quei medesimi processi. E' questo, a mio modo di vedere, il nocciolo del problema che sta dinanzi al «nuovo PCI» di Occhetto. Di fatto, fino ad oggi, è stato soprattutto il PSI di Craxi a proporsi come interlocutore politico dell'«Italia che cambia»: non senza ambiguità e con una buona dose di spregiudicatezza, ma anche con indubbia lucidità analitica, rispetto all'evoluzione della società italiana. Non a caso, è stato proprio il PSI ad avanzare per primo la proposta di una «Grande riforma», ponendo così sul tappeto la questione dell'adeguamento delle regole e delle istituzioni ai cambiamenti in atto nella società civile.

La questione delle riforme istituzionali si intreccia quindi strettamente con quella della contesa tra PCI e PSI per l'egemonia sulla sinistra italiana. Una contesa ben lontana dall'apparire risolta, ma che vede il PSI piazzato in una posizione complessivamente più favorevole, sia dal punto di vista culturale-strategico, in quanto può giocare il ruolo di partito della modernità, contro un PCI affetto da tentazioni «antimoderne», sia (soprattutto) dal punto di vista tattico-politico, in quanto può giocare, al contrario del PCI, la carta del potere di coalizione in seno alla maggioranza di governo. Il quadro è reso poi ancor più complicato dalla crescente presenza, a sinistra, di un polo verde, il cui ruolo rispetto alla modernizzazione delle istituzioni è ancora assai difficilmente prevedibile. Su di esso possono poi influire in modo non marginale iniziative politiche che nascano al di fuori dei partiti, come la proposta di referendum abrogativo delle leggi elettorali avanzata dalla

FUCI. Quel che conta è che, di fatto, si è aperta nel nostro Paese una «stagione costituente», indotta, se non imposta, dalla prospettiva sempre più ravvicinata della unificazione europea.

E i cattolici democratici?

In questo scenario che muta, si va facendo sempre più urgente la ridefinizione di un ruolo — ammesso che, come io ritengo, possa esistere ancora — per il cattolicesimo democratico. Il rischio, lo stesso che corre il PCI, di avvitarsi nella spirale antimoderna è forte e palpabile; così come tutt'altro che tenue è il rischio di rinchiudersi in una prospettiva di movimentismo generoso ma puramente esigenziale. In entrambi i casi, la prospettiva del cattolicesimo democratico non potrebbe essere molto diversa dal declino. Non mancano del resto i sintomi, assai preoccupanti, di un profondo malessere: basti pensare allo sfaldamento della sinistra dc all'ultimo Congresso di quel partito; al ridimensionamento della sinistra interna alla CISL; allo stesso appannarsi della «scelta religiosa» nell'ambito dell'associazionismo ecclesiale tradizionale, a cominciare dall'Azione cattolica.

Eppure, l'evoluzione del sistema politico potrebbe aprire grandi spazi per un cattolicesimo democratico capace di profondo rinnovamento. La problematica istituzionale è infatti, da sempre, ambito privilegiato di riflessione e di elaborazione per il cattolicesimo democratico. Di più, il superamento della concezione puramente rappresentativo-proporzionalistica della democrazia dovrebbe esaltare un contenuto storicamente caro alla cultura cattolico democratica, come la laicità della politica. Cos'è infatti la laicità della politica se non la ricerca, pur attraverso e dentro il confronto e il conflitto, del bene comune della città dell'uomo, oltre quelle che Leoluca Orlando giustamente chiama le rigide «appartenenze»?

E' bene quindi aver chiaro che, nel contesto odierno, difendere la cultura proporzionalistica, sulla base dell'angusto timore di non sapere, «dopo», dove collocarsi, significa di fatto svendere un patrimonio storico, qual è la concezione della laicità della politica, in nome dell'obiettivo, tutto tattico, di garantirsi uno spazietto nelle pieghe del sistema rappresentativo. Significa, in altri termini, rinunciare alla strategia in nome della tattica, o meglio del tatticismo, con gravi conseguenze per lo stesso «codice genetico» del cattolicesimo democratico: basti pensare al preoccupante allentamento, vistosamente in atto da qualche tempo, nell'area cattolico democratica, dell'opposizione storica all'idea, intrinsecamente autoritaria, di un'unità politica dei cattolici imposta dall'alto, un'idea ben diversa da quella, sturziana e degasperiana, di

una politica di ispirazione cristiana promossa da cattolici nella loro autonomia.

Sarebbe infine singolare che i cattolici democratici facessero propria l'identificazione, un po' decadente, tra crisi delle appartenenze ideologiche e impoverimento etico della società. Semmai è vero proprio il contrario: ciò che ha ostacolato, nel nostro Paese, il formarsi di un'etica pubblica, di una robusta coscienza morale a sostegno della convivenza civile, è proprio il peso patologicamente elevato che hanno esercitato le appartenenze ideologiche.

E' evidente che il rischio dell'imbarbarimento etico, della mercantiliz-zazione spinta dei rapporti sociali, è tutt'altro che evanescente. Ma, proprio per questo, alla politica ideologica, ormai al tramonto, è necessario subentri una politica capace di mediazione tra interessi e valori, quale può essere solo una politica centrata sul confronto tra opzioni programmatiche alternative (le quali peraltro, nella società complessa, nella quale il conflitto industriale non è più centrale nel conflitto politico, non sono più riducibili al vecchio schema destra/sinistra). Così come è più che mai necessaria una presenza, come quella della Chiesa, non riconducibile a logiche di schieramento, ma capace di essere punto di riferimento etico per la coscienza civile. Scriveva Aldo Moro all'indomani delle elezioni del 2 giugno del 1946: «E' bene che i cristiani non siano solo parte in lotta, ma veramente, nello spirito universale della Chiesa, tutto. E che essi introducano in questa atmosfera ardente delle passioni umane, degli interessi e ideali che naturalmente conflig-gono nella vicenda della storia, un ideale nuovo veramente comune, un principio operoso di persuasione che semplifichi i termini della lotta, un'energia morale che sorregga nel cammino difficile, prospettando a tutti una mèta finale di giustizia e di pace». ■