

## LA QUESTIONE MORALE COME QUESTIONE SISTEMICA

*Alessandro Branz*

La c.d. "questione morale" ha investito - attribuendovi una ben precisa configurazione - ogni questione di carattere più specificatamente "politico". Data la portata degli avvenimenti, il sistema politico italiano rischia di uscire rivoluzionato da quanto è emerso a Milano e nelle altre città oggetto di indagine: infatti, non solo i partiti coinvolti nella vicenda delle "tangentopoli", ma il complessivo sistema dei partiti palesa la propria crisi profonda e l'incapacità di riannodare un proficuo rapporto con i cittadini e con la loro sempre più pressante richiesta di trasparenza e moralità.

Del resto, se da un lato la meritoria azione della magistratura ha permesso di svelare una realtà già da tempo intuibile nei suoi tratti essenziali, è altrettanto certo che l'intervento giudiziario si inserisce in un vuoto politico preoccupante, in quanto portatore di pericoli di destabilizzazione: come osserva Panebianco<sup>1</sup>, in presenza di "una classe politica delegittimata il rischio che ai magistrati (...) vengano affidate 'di fatto' funzioni di supplenza politica c'è ed è enorme", con una conseguente distorsione del meccanismo rappresentativo. Evidentemente, "il problema della corruzione non può essere (...) ridotto solo ad una questione giudiziaria"<sup>2</sup> e quindi va tentata un'analisi che riveli le ragioni profonde della corruzione politica vigente nel nostro paese, al fine di diradare talune nebbie interpretative che confondono il quadro complessivo e verificare le linee di correzione - e di riforma - più incisive, oltreché più opportune.

### L'aspetto metodologico

Vanno in particolare operate alcune preliminari distinzioni di ordine metodologico, che possono risultare assai utili in vista di un più corretto approccio al problema della corruzione politica.

Innanzitutto va distinta la denuncia di tipo moralistico da una analisi che invece si deve fondare sulla precisa definizione di cosa s'intende per "moralità politica": essendo - per l'appunto - il moralismo e la moralità due terreni separati e come tali produttivi di conseguenze diverse.

Appare cioè poco condivisibile una critica indistinta al sistema politico, che presuppone l'azzeramento della stessa presenza dei partiti (e non una loro opportuna riforma), affermando un imprecisato richiamo a valori astratti difficilmente identificabili con le categorie dell'analisi politica: fanno parte di tale contesto interpretativo il c.d. "governo degli onesti"<sup>3</sup> e la conseguente ipotesi di maggioranze mutevoli a livello parlamentare, che prescindono dall'elaborazione di programmi comuni e di interessi minimamente omogenei. Va invece sottolineata l'importanza e l'incisività di un concetto come quello di "moralità politica", che significa "pensare la politica nella sua autonomia"<sup>4</sup>, con riferimento specifico ad una serie di leggi, meccanismi e regole che della politica fondano e garantiscono l'essenza democratica, in quanto finalizzate al perseguimento dell'interesse generale in contrasto con l'interesse particolare o le spinte corporative.

E' opportuno domandarsi, inoltre, se le ragioni della crisi in atto siano di natura sistemica o comportamentale: se, cioè, le degenerazioni emerse in questi ultimi mesi costituiscano esclusivamente il risultato di taluni singoli comportamenti soggettivi o se, invece, gli stessi comportamenti devianti siano a loro volta causati da un sistema di relazioni politiche, giuridiche, istituzionali che va modificato e rinnovato nella sua globalità.

L'analisi specialistica e le ricerche più recenti<sup>5</sup> indicano in questo secondo aspetto la chiave di spiegazione più corretta e convincente: sia perché è il sistema politico-amministrativo ad essere "consegnato in maniera tale da aprire grandi spazi alla discrezionalità di amministratori, politici e burocrati"<sup>6</sup>, sia perché la farraginosità ed inadeguatezza del sistema giuridico e sanzionatorio favoriscono l'impunità di corrotti e corruttori. Di qui l'opportunità di indagare le modalità di accesso ai partiti, alla politica ed alla pubblica amministrazione, nonché la necessità di individuare "i meccanismi attraverso i quali politici e amministratori esigono e imprenditori e faccendieri erogano le tangenti"<sup>7</sup>; mentre sotto il profilo penale - suggerisce Caferra<sup>8</sup> - vanno proposte ed applicate regole trasparenti dotate di un elevato grado di applicabilità, unitamente a sanzioni rapide, efficaci e capillari in grado di scoraggiare la corruzione perpetrata all'interno dei partiti e delle strutture pubbliche, nonché di determinati settori del ceto imprenditoriale.

### Le cause sistemiche

Se, quindi, la "questione morale" si presenta con le caratteristiche di una questione di natura sistemica, altrettanto sistemiche saranno le cause e le soluzioni del problema.

In tal senso, una delle più interessanti letture della corruzione politica è quella che fa risalire il fenomeno alla persistenza pluridecennale di un medesimo ceto di governo e ad una pratica politica definita come "partitocratica": collegando con ciò la spiegazione di quanto avviene oggi alle modalità di funzionamento del sistema politico italiano e del modello di partito in esso operante.

Una spiegazione, questa, che si propone di verificare - sotto un profilo storico e politologico - le stesse origini della questione morale, giungendo alla conclusione che la degenerazione dei rapporti tra società politica e società civile può essere interpretata come la conseguenza del mancato verificarsi di un mutamento di sistema, ritenuto a giusta ragione oltremodo necessario e non più procrastinabile: il che tende ad alimentare una serie di contraddizioni, tanto più gravi e preoccupanti quanto più lo stesso sistema politico italiano appare incapace di adeguarsi alle opportune innovazioni.

Risulta in crisi, in particolare, il modello emerso nell'immediato secondo dopoguerra, che prevedeva una presenza massiccia e, per certi versi, totalizzante dei partiti di massa, il cui contributo fondamentale fu di dar voce a livello parlamentare, attraverso la formula elettorale proporzionale, alle profonde divisioni ideologiche e culturali che percorrevano il tessuto sociale del paese. Di qui due rilevanti caratteristiche del modello in questione: l'adozione da parte dei partiti di un approccio fondato sulla mediazione e sul compromesso consociativo, tale da consentire un allargamento progressivo della loro influenza parlamentare ed istituzionale (si pensi alla "democrazia progressiva" di togliattiana memoria); la strutturazione dei partiti in grandi organizzazioni di massa con forti radici ideologiche e capillare presenza sociale, dotate di un apparato burocratico in grado di garantire tale presenza sociale e trasmettere l'ideologia, sulla base di una diffusa rete di organizzazioni collaterali.

Ebbene, questo modello istituzionale e questa configurazione partitica entrano in crisi allorquando - a partire dalla seconda metà degli anni '60 - si assiste ad un accelerato processo di modernizzazione della società italiana, al suo divenire sempre più complessa ed articolata, nonché al crescere (sulla spinta di nuovi interessi legati a problematiche specifiche, come l'ambiente, la qualità della vita, i diritti di cittadinanza) di una nuova domanda di governo delle contraddizioni, cui si accompagna la richiesta di soluzioni concrete, in termini di politiche pubbliche e programmi praticabili, ai problemi sul tappeto. Prospettiva che né il sistema proporzionale, limitandosi a "fotografare" settorialmente la società, né il partito di massa - autoreferenziale, appiattito su una visione ideologica dei problemi e dipendente dal funzionamento della macchina burocratica - potevano assicurare.

Emerge, perciò, in misura sempre più rilevante la necessità di una trasformazione del partito ideologico di massa in partito "di programma", come tale capace di sintesi progettuale, ma consapevole anche del proprio limite, quindi garante dell'autonomia dei movimenti e dei settori sociali di riferimento (semmai interprete attento delle loro istanze e dei loro bisogni). Il punto è che questa trasformazione non si è ancora compiuta, se non in misura parziale: i collegamenti con la società vengono dai partiti attivati soprattutto attraverso le loro correnti interne, che ne riproducono i tratti burocratici tradizionali, impedendo lo stagliarsi di un preciso profilo programmatico. Non solo: il sistema politico e dei partiti - vincolato alla propria incapacità di effettivo rinnovamento - accentua le connotazioni degenerative: infatti il declino delle ideologie e la contemporanea assenza di una chiara e decisa propensione programmatica, lasciano pre-

valentemente il posto alla mera lotta per il potere; la mediazione ed il compromesso (esauritasi l'originaria loro funzione di valorizzazione - a livello parlamentare e consiliare - della presenza dei partiti di massa) favoriscono, nella definizione delle alleanze, una convergenza al centro del quadro politico che premia non i progetti ma le rendite di posizione dei partiti; infine, l'accentuazione dell'aspetto burocratico-organizzativo trasforma i partiti in "macchine oligarchiche"<sup>9</sup> finalizzate alla conquista di aree sempre più consistenti di società.

A questo proposito Fabbrini<sup>10</sup> osserva che "al loro declino politico, i partiti (naturalmente e in particolare quelli di governo) hanno opposto una presa ancora più accentuata sulle istituzioni, precludendo ogni possibile interazione tra società civile e Stato che non passasse attraverso il loro controllo": fenomeno questo che si è manifestato soprattutto negli anni '80, durante i quali il fatto stesso che la modernizzazione sia avvenuta senza l'ausilio di alcun indirizzo politico ha alimentato quei rapporti perversi fra ceto politico e gruppi di potere economico (unitamente alle componenti più spregiudicate dell'imprenditoria privata e pubblica) che sono oggi oggetto di denuncia da parte del cittadino comune.

In definitiva proprio gli anni '80 hanno visto il diffondersi fra i partiti, a tutti i livelli (nazionale e soprattutto locale), di una lotta senza quartiere per l'acquisizione di un ruolo strategico all'interno delle coalizioni di governo: e ciò attraverso modalità esenti da agganci ideali o prospettive programmatiche di un certo respiro.

Il che - ci suggerisce Pasquino<sup>11</sup>, riferendosi specificatamente alle scelte operate dal pentapartito (ma la considerazione può essere letta in chiave più generale) - ha favorito inevitabilmente una "rimobilizzazione individualistica" ed una situazione caratterizzata da "poche regole e poche costrizioni, spesso neppure fatte osservare, grande spazio all'attività dei singoli senza nessun obbligo nei confronti degli altri cittadini e dello Stato, nessun incentivo all'impegno civile, nessuna azione solidaristica, la comparsa e l'esaltazione dei rampanti e degli yuppies", con il conseguente determinarsi di "fenomeni di corruzione, privata e pubblica" e l'estendersi della criminalità.

Non a caso a Milano tale strategia ha prodotto un sistema di potere capace di coinvolgere - oltre ai partiti di governo - anche quelli di opposizione, sia per la pervasività del fenomeno (in grado di diffondersi in ogni ambito della vita associata), sia perché la difficoltà di trasformarsi definitivamente e coerentemente in partiti "programmatici" riguarda tutte le forze politiche e prescinde dalla rispettiva collocazione istituzionale (in maggioranza o all'opposizione). Non a caso, però, e di converso - come acutamente sottolinea Mannheim<sup>12</sup> - a Milano (e, più in generale, nell'Italia Settentrionale) "si trova l'epicentro del mutamento negli atteggiamenti e nei comportamenti elettorali": osservazione questa che spiega per quale ragione "proprio a Milano si è potuto iniziare a combattere la piaga delle tangenti (in realtà diffusa, come molteplici analisi hanno dimostrato, in tutte le regioni)" ed i giudici dell'inchiesta hanno trovato un ambiente ed un'opinione pubblica sostanzialmente favorevoli all'azione giudiziaria da essi intrapresa. Del resto, l'analisi di Mannheim suffraga la te-

si di fondo - qui sostenuta - in virtù della quale "il tradizionale modello di sviluppo, basato anche su di un ruolo 'centrale' dei partiti politici tradizionali - che pure per tanti anni ha garantito la crescita economica e sociale - appare oggi inadeguato a permettere il proseguimento della stessa", mentre "la 'partitocrazia' è percepita (...) come un freno, un ostacolo alla espansione " socio-economica"<sup>13</sup>.

### Nuove regole e moralizzazione della politica

Risulta, quindi, opportuna una riforma politico-istituzionale in grado di rinnovare l'intero quadro di riferimento: in particolare appare improrogabile il passaggio da una "democrazia consociativa" ad una "democrazia competitiva", vale a dire da un sistema fondato - come s'è accennato - sulle "rendite di posizione" dei partiti e sulla "rincorsa al centro" nell'assunzione delle decisioni ad un sistema dinamico, ruotante attorno ad una incisiva dialettica fra maggioranza ed opposizione, nonché impermeabile - proprio perché più competitivo - a quell'intreccio perverso tra politica e affari che un sistema politico statico, come l'attuale, alimenta con maggior facilità.

Presupposto di questa trasformazione è, però, la costruzione di due poli programmaticamente omogenei al loro interno, capaci entrambi di cultura di governo e di indirizzo nei confronti del mercato e della società, quindi autonomi dall'influenza dei gruppi di potere ed in grado di proporre opzioni fra loro alternative, tali da favorire un palese confronto programmatico e l'alternanza al governo tra forze politiche e schieramenti diversi.

In altre parole - osserva Fabbrini<sup>14</sup> - "si tratta di mutare la logica di funzionamento del sistema di partito", andando, "e in fretta, verso una costituente dei progressisti e dei conservatori, connotate da programmi e leader definiti direttamente dai cittadini che in esse si riconoscono".

Quali i vantaggi di carattere "sistemico" che tale innovazione può produrre sotto il profilo della questione morale?

Innanzitutto l'attivazione di un processo in grado di trasformare gli attuali partiti in "partiti di programma": quindi in "partiti parlamentari e consiliari", "con la testa dentro le istituzioni rappresentative", disposti a governare e risolvere i problemi sul tappeto, perciò ad instaurare un rapporto dialettico - e non spartitorio e lottizzatorio - con i gruppi ed i movimenti sociali, sulla base di una visione complessiva della società che tenga conto dell'interesse generale e non di singoli privilegi settoriali o corporativi.

Tale prospettiva - aggiunge ancora Fabbrini - "potrà togliere l'ipoteca partitica sulla società civile", la quale "dovrà essere lasciata libera di mobilitarsi sulle sue tematiche, di organizzarsi e di associarsi sui suoi obiettivi, di partecipare sulla base di modalità istituzionali (dai referendum ai comitati di consultazione) non partigiane". Di qui il secondo rilevante vantaggio sistemico, consistente in una corretta distinzione fra sistema dei partiti e società civile, che - pur nel contesto di un rapporto di reciproca interazione politica e programmatica -

consentirà ai partiti di acquisire la costituzionale caratteristica di effettivi "strumenti" di partecipazione democratica, permettendo nel contempo alla società civile di vedere ampliati i propri spazi di movimento: infatti - come osserva Pasquino<sup>15</sup> - "in un sistema nel quale non sono prevedibili (...) cambiamenti significativi nelle coalizioni di governo, tutti (o quasi) i gruppi sociali" sono "co-stretti, volenti o nolenti, ad entrare in rapporti di scambio e di contrattazione"; ma in un sistema che offre "la possibilità di scegliere fra precise alternative di governo" diventa "interesse di tutti i gruppi mantenere uno spazio e una distanza fra loro e i vari partiti al governo", anche perché il consenso politico ed elettorale viene in questo caso ad essere attribuito ex post, sulla base della "valutazione delle scelte e delle loro conseguenze, e non ante facto sulla base di affinità elettive o di ostilità preconcrete".

Infine, la pratica dell'alternanza potrà promuovere un rilevante rinnovamento del personale politico operante all'interno dei partiti, siano essi di governo che di opposizione, dal momento che la competizione politica stimola la ricerca di candidati capaci e riconosciuti tali dai cittadini, incidendo "in maniera significativa (...) sui processi di selezione e promozione della leadership, con una maggiore visibilità della stessa (...) ed una sua più frequente circolazione"<sup>16</sup>: la conseguenza più interessante sarà presumibilmente quella di scongiurare fenomeni come la sclerotizzazione della dialettica politica e la cristallizzazione della classe partitica al governo e all'opposizione, che hanno favorito il deteriorarsi dei rapporti fra ceto politico e mondo industriale e finanziario, con i risultati oggi sotto gli occhi di tutti.

Urgono, perciò, delle innovazioni di carattere strutturale in grado di risolvere le contraddizioni politiche che stanno all'origine del livello di corruzione raggiunto dal nostro paese, operando direttamente sulle cause delle degenerazioni in atto. Innovazioni che possono essere introdotte attraverso una coerente riforma elettorale in senso maggioritario (tale cioè da permettere la formazione di una chiara e stabile maggioranza politica e di una altrettanto riconoscibile ed autorevole opposizione), che preveda l'adozione del "doppio turno" (quindi di un meccanismo che non penalizza alcun gruppo o movimento, ma incentiva le forze politiche ad aggregarsi in coalizioni fra loro alternative, favorendo con ciò la bipolarità del confronto), nel quadro di una strategia di potenziamento della forma di governo parlamentare vigente in Italia, finalizzata a rendere forti e funzionanti gli equilibri deboli ed i meccanismi inceppati del nostro modello politico-istituzionale.

### Sul principio di responsabilità

Dopo Milano, però, tale impostazione del problema - per quanto fondamentale - può non risultare sufficiente: infatti le recenti vicende giudiziarie evidenziano la necessità di regole che - sotto il profilo del controllo e della stessa rappresentanza politica - siano in grado di affermarsi anche nei confronti delle persone e del loro operato, attivando quel "principio di responsabilità" che nel no-

stro paese non sembra tenuto nella dovuta considerazione. Ciò nella prospettiva di una più incisiva "personalizzazione della politica", da intendersi espressamente come maggiore e più coerente "responsabilizzazione" del personale politico, prescindendo quindi da declinazioni demagogiche o plebiscitarie del concetto.

Vanno in questa direzione alcune proposte attualmente in discussione, volte a consentire un più capillare controllo nei confronti dell'attività di politici ed amministratori e a prevenire eventuali comportamenti devianti o criminosi: mi riferisco soprattutto al progetto di riforma della legge sul finanziamento pubblico ai partiti, della cui presenza va sottolineata l'utilità<sup>17</sup>, in un contesto che però ne valorizzi i criteri di visibilità, semmai sostituendo l'erogazione diretta di risorse finanziarie ai partiti con opportune forme di sostegno in termini di servizi ed agevolazioni. Da ricordare anche la previsione di limiti alle spese elettorali, di regole che stabiliscano trasparenza e controlli nei rapporti fra lobbies e candidati, di nuove norme sugli appalti, nonché - più in generale - il principio della distinzione di ruoli e responsabilità tra chi è chiamato all'esercizio di funzioni politiche e chi svolge funzioni di gestione amministrativa delle risorse pubbliche.

Ritengo però che anche su questo terreno risulti di prioritaria importanza la materia elettorale, non solo per la centralità che il tema della rappresentanza politica ricopre nelle democrazie contemporanee, ma anche perché un nuovo sistema elettorale di tipo maggioritario in grado di favorire una competizione bipolare, permettendo all'elettore di premiare o punire con il proprio voto una determinata coalizione di governo ed il relativo programma, sposta considerevolmente il baricentro decisionale a favore del cittadino ed attiva in tal modo procedure più diffuse e penetranti di controllo.

Il punto è che, dopo Milano e le varie "tangentopoli", appare necessario attribuire al cittadino-elettore la possibilità di dire una parola decisiva, oltretutto sul programma e sulla coalizione di governo, anche sulla qualità delle persone destinate ad attuare il programma e rappresentare la coalizione: ciò sia dal punto di vista della loro competenza, sia dal punto di vista della disponibilità a farsi carico di interessi generali e non corporativi, sia sotto il profilo della loro drittura morale, che - si badi - non va disgiunta dai primi due aspetti, dato che in un sistema politico trasparente e funzionante la moralità di un candidato si misura anche in relazione alla sua competenza e capacità progettuale.

Di qui l'importanza che, nel contesto del dibattito sulle riforme elettorali ed istituzionali, ha ormai assunto il "collegio uninominale" (ovviamente su base maggioritaria), che consente un rapporto più stretto e fecondo tra eletto ed elettore e che, favorendo una selezione più qualificata delle candidature, va incontro a quell'esigenza di moralizzazione della vita pubblica - ma anche, suggerisce Barbera<sup>18</sup>, di incisiva riforma dei partiti - particolarmente sentita dall'opinione pubblica.

Non va, peraltro, dimenticata in questa prospettiva l'ipotesi di scegliere i candidati attraverso elezioni primarie, effettuabili autonomamente dai singoli partiti al loro interno; mentre la stessa proposta di "elezione diretta del sindaco",

da vincolare per ragioni di funzionalità istituzionale all'elezione di una maggioranza consiliare che lo sostenga<sup>19</sup>, concretizza una richiesta di "responsabilizzazione" di chi governa la cosa pubblica, presente soprattutto nel contesto locale, ove è ormai assodato che l'ampia discrezionalità dell'azione politico-amministrativa e la pratica del trasformismo hanno incentivato notevolmente la corruzione sia a livello politico che finanziario ed imprenditoriale: per cui affidare la scelta di sindaco e maggioranza al cittadino e rendere trasparenti e visibili le contrattazioni di giunta, significa offrire un contributo determinante al buon governo ed all'instaurarsi di limpidi e corretti rapporti tra amministrazione e tessuto socio-economico.

Se ne deduce - come osservazione di carattere generale e come indicazione operativa - che nel nostro paese "il sistema della corruzione viene ridimensionato ai suoi livelli fisiologici, che possono essere bassissimi, solo da una ristrutturazione del sistema politico-amministrativo"<sup>20</sup> e dalla previsione di regole efficaci capaci di incidere sui meccanismi strutturali e sugli aspetti comportamentali del fenomeno. Quindi, data la stretta relazione intercorrente fra questione morale e questione istituzionale, una nuova cultura delle regole - coerentemente riformatrice - potrà rivelarsi decisiva anche su un terreno così delicato. ■

<sup>1</sup> A. PANEBIANCO, *Partitocrazia, ultimi veleni*, "Corriere della Sera", 25 giugno 1992.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>3</sup> G. PASQUINO, *Il sistema è degenerato ma non lo si guarisce col governo degli onesti*, "L'Unità", 21 novembre 1991.

<sup>4</sup> Cfr. ancora PANEBIANCO, *Partitocrazia*.

<sup>5</sup> Cfr. soprattutto D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, introduzione di A. Pizzorno, Il Mulino, Bologna 1992.

<sup>6</sup> G. PASQUINO, *Moralità a basso costo*, "L'Unità", 15 giugno 1992.

<sup>7</sup> G. PASQUINO, *Amnistia? No, grazie*, "L'Unità", 3 luglio 1992.

<sup>8</sup> V.M. CAFERRA, *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*, Laterza, Roma-Bari 1992.

<sup>9</sup> S. FABBRINI, *Quei partiti da rigenerare dopo tanta vergogna*, "Alto Adige", 7 giugno 1992.

<sup>10</sup> S. FABBRINI, *Il puzzle istituzionale della democrazia italiana*, relazione presentata al dibattito organizzato a Trento dall'Istituto Gramsci del Trentino-Alto Adige sul tema *La democrazia compiuta, il sistema dell'alternanza e le nuove forme della democrazia*, "L'Invito", n. 112-113, febbraio-marzo 1990, p. 14.

<sup>11</sup> G. PASQUINO, *Affinché il PDS diventi un'alternativa responsabile*, "Appunti di cultura e di politica", n. 1, gennaio 1992, pp. 17-18.

<sup>12</sup> R. MANNHEIMER, *Amnistia? Vergogna*, "Corriere della Sera", 3 luglio 1992.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>14</sup> FABBRINI, *Quei partiti*.

<sup>15</sup> G. PASQUINO, *La filosofia politica della riforma elettorale*, in *La nuova politica*, Laterza, Roma-Bari 1992, pp. 133-134.

<sup>16</sup> Cfr. PASQUINO, *La filosofia politica*, pp. 134-138.

<sup>17</sup> Cfr. in proposito G. SARTORI, *Denaro sporco, denaro pulito*, "Corriere della Sera", 28 maggio 1992.

<sup>18</sup> A. BARBERA, *Amato e Segni*, "L'Unità", 3 luglio 1992.

<sup>19</sup> Cfr. G. SARTORI, *Sindaco. Non basta il voto diretto*, "Corriere della Sera", 29 luglio 1992.

<sup>20</sup> PASQUINO, *Moralità*.