La tesi di Mario Rossi

Le regole semplici della libertà responsabile

Marsilio

© 1993 BY MARSILIO EDITORI® S.P.A. IN VENEZIA

ISBN 88-317-5965-5

Prima edizione: gennaio 1994

Indice

LA TESI DI MARIO ROSSI

7 Precisazione

Gli amici e collaboratori di Mario Rossi

13 Presentazione

21 Il peccato originale della Repubblica «nata dalla Resistenza»
- 21 1. Il compromesso con l'«Italia dell'Est»
- 25 2. L'irresponsabilità diffusa
- 29 3. Dal progresso al regresso

33 Le libertà e le responsabilità nella nuova Repubblica
- 33 4. Dal regresso al progresso
- 38 5. L'etica della libertà responsabile
- 42 6. Il «minimo» bene comune
- 45 7. Regolazione e regolamentazione
- 50 8. Dalla «inondazione» alla delegificazione
- 54 9. Le opportunità della società cablata
- 62 10. La tutela della privacy

66 La sostenibile leggerezza dell'amministrazione pubblica
- 66 11. L'orientamento al mercato e al risultato
- 71 12. La deverticalizzazione e il decentramento

78 13. Non c'è spesa senza entrata
81 14. La solidarietà delegata
84 15. La protezione sociale tra pubblico e privato

90 Le responsabilità dello stato essenziale
90 16. Dallo Stato gestore allo Stato regolatore
93 17. L'albero di Bertoldo: il perenne rinvio della riconversione
96 18. La caduta dei monopoli
101 19. Le libertà e le responsabilità del lavoro e dell'impresa
104 20. La promozione del fattore umano e l'occupazione «reale»
107 21. Più mercato finanziario
108 22. Le utilità delle privatizzazioni
111 23. La regolazione del mercato
116 24. La riduzione delle asimmetrie
117 25. Le pari opportunità dell'informazione
120 26. La promozione del «fattore ambiente»
123 27. La tutela della sicurezza interna e internazionale

126 Un sistema di regole semplici e certe
126 28. La regola complessa e incerta
128 29. Meno diritto pubblico più diritto privato
132 30. Meno diritto amministrativo più autonomia negoziale
137 31. Meno diritto penale più responsabilità civile
142 32. La tutela del contraente debole e la trasparenza
150 33. L'autocertificazione responsabile
153 34. Codici deontologici e autoregolazione
156 35. Giustizia pubblica e giustizia privata

163 La democrazia trasparente
163 36. I corpi intermedi contestati
165 37. L'alternativa delle oligarchie
166 38. Le utilità democratiche delle forme associative
172 39. I poteri occulti e i partiti trasparenti
174 40. La virtù originale della nuova Repubblica

Precisazione

Mario Rossi, primo di una famiglia di quattro figli, riceve un'educazione cattolica, come la maggior parte dei ragazzi italiani della sua generazione.

Ha vent'anni nel '68: capisce gli eventi ma non vi aderisce. La sua etica rimane cattolica ma le sue posizioni si spostano sempre più verso frontiere laiche.

Negli anni '70, dopo gli studi di ingegneria, pubblica i primi saggi sul ruolo sociale della tecnologia.

È convinto, come molti all'epoca, che l'industria abbia messo in moto un meccanismo di cui non conosce le conseguenze estreme: la partecipazione incosciente dell'operaio ai processi di produzione può dar vita a contrasti sociali temibili.

In tal senso, considera la sostituzione della catena di montaggio con le cosidette «isole» un primo passo verso una «riappropriazione del lavoro» da parte della classe operaia. Sulla «centralità» di quest'ultima nutre peraltro seri dubbi ma l'obbligo di contemporaneità dello scritto lo induce ad aderire al postulato dell'epoca.

Dopo le politiche del '76, valuta seriamente l'ipotesi di andare a lavorare all'estero: Canada, Brasile o Australia; ma poi si sposa e rimane in Italia. Pur essendo quello che si dice un teorico, le responsabilità della fa-

miglia e poi quelle crescenti in azienda lo spingono sempre più verso un convinto pragmatismo.

Accoglie con partecipazione lo spirito degli anni '80, che considera in un certo senso come l'espiazione dell'incubo del decennio precedente. Non ama le tematiche del riflusso e teme di conseguenza il ritorno incondizionato al «privato». È soddisfatto, soprattutto, della sconfitta del falso populismo, dell'accresciuta coscienza degli italiani nella direzione dei desideri e non più dei bisogni. Per questo, il cosidetto decreto di S. Valentino e la successiva vittoria del referendum costituiscono per lui una sorta di pietra miliare nella costruzione di una nazione veramente moderna e pronta per l'Europa.

Fa un viaggio a Berlino con la famiglia, nel Natale '89, per toccare di persona le pietre del muro crollato. Crede nella Germania di nuovo unita ma teme la caduta del blocco comunista.

Abituato a ragionare in termini statici, ha paura delle conseguenze in termini di «equilibrio»: vede l'Italia come una delle pietre dell'arco sostenuto da est e da ovest e prefigura che il crollo di uno dei due pilastri provocherà prima o poi la distruzione dell'arco stesso. Interpreta in questo modo le «esternazioni» di Cossiga, la fine dell'Efim, la svalutazione della lira.

Con i primi successi di Di Pietro, comincia a pensare a questo libro o, più precisamente, ad affinare l'idea di «libertà responsabile». In un clima di generale abbandono dei preesistenti punti di riferimento, ritiene si debbano costruire le regole per la libertà del terzo millennio. D'altro canto, pur essendo noto in azienda come «l'uomo dal marketing del buon senso», appartiene ad una generazione che ha sempre vissuto in bilico tra inserimento e protesta prima e tra connivenza ed autoesclusione dopo: più semplicemente, una perenne condizione di vigilia.

Fosse questa l'occasione giusta? Ai lettori l'ardua sentenza.

Per questo Mario Rossi, il nome più diffuso tra gli italiani, non esiste ma, come è stato scritto sui muri tante volte, «vive e lotta insieme a noi»!

Gli amici e collaboratori di Mario Rossi

Giovanni Billia, Segretario Generale Ministero delle Finanze
Gianfranco Borghini, Responsabile «task force» per l'occupazione, Presidenza del Consiglio
Enzo Cardi, Docente universitario. Presidente Ente Poste Italiane
Corrado Clini, Direttore Generale Ministero dell'Ambiente
Paolo Feltrin, Docente universitario
Giovanni Giorgini, Ricercatore universitario
Andrea Mancinelli, Dirigente Ministero del Tesoro
Luigi Mastrobuono, Dirigente d'azienda
Roberto Maviglia, Esperto Presidenza del Consiglio
Letizia Moratti, Imprenditrice
Italo Ormanni, Magistrato Corte di Cassazione
Stefano Parisi, Capo Dipartimento economico Presidenza del Consiglio
Ugo Ruffolo, Docente universitario
Maurizio Sacconi, Sottosegretario al Tesoro
Daniela Salmini, Avvocato dello Stato
Fabio Taiti, Presidente CENSIS Servizi
Stefano Torda, Direttore Generale Dipartimento Turismo
Tiziano Treu, Docente universitario. Presidente Agenzia per i contratti del Pubblico Impiego

Ai figli,
affinché sappiano essere
utili a sé e agli altri

Presentazione

«L'unica cosa di cui dobbiamo avere paura è la paura stessa, il terrore vano, irragionevole e ingiustificato che paralizza gli sforzi necessari a trasformare il regresso in progresso».

FRANKLIN D. ROOSEVELT
(discorso d'insediamento, 4 Marzo 1933)

Queste note sono il prodotto di un gruppo di persone unite da «comune sentire» per le analoghe e talora condivise esperienze realizzate nel corso dell'ultimo decennio. Tutti hanno preso parte, con gradi diversi di soddisfazione, a tentativi di riforma strutturale della prima Repubblica dall'interno, i quali hanno investito ambiti variegati, dalla politica dei redditi, al mercato del lavoro, alla politica industriale, al mercato finanziario, al pubblico impiego, alla protezione ambientale, ecc.

Ciò facendo hanno vissuto illusioni e delusioni, hanno conseguito qualche risultato e molti insuccessi, hanno concretamente verificato le resistenze prodotte dai fondamentali vizi dell'impianto repubblicano concepito dopo il fascismo.

In particolare, da punti di osservazione o di partecipazione diversi, quasi tutti hanno condiviso l'atto che definiscono come «l'inizio della fine della prima

Repubblica»: l'accordo sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali nella notte del 14 febbraio 1984.

«S. Valentino» segnò infatti la prima, traumatica rottura della regola compromissoria tanto a lungo applicata, secondo la quale, in generale e specialmente in materia di lavoro, non potevano assumersi decisioni contro o senza l'opposizione politica e sociale. Nel merito poi l'accordo avviò il superamento dell'istituto più rappresentativo delle modalità con cui si erano definite le relazioni sindacali per lungo tempo: l'automatismo.

Più in generale, le parti sociali che tradizionalmente realizzavano accordi il cui costo era posto a carico del terzo assente, il bilancio dello Stato, aderirono alla politica dei redditi che comportò impegni precisi in capo a tutti i contraenti in relazione ai salari, ai prezzi, alle tariffe.

Non a caso si dissociarono anche i rappresentanti di quella grande impresa che più era stata protagonista del vecchio sistema.

L'accordo segnò quindi il passaggio dalla irresponsabilità alla responsabilità degli attori sociali.

Il risultato complessivo fu un messaggio forte e chiaro ad un Paese aduso a ricevere segnali flebili e confusi: ne derivarono diffusi comportamenti virtuosi contro l'inflazione, a riprova della flessibilità di una società straordinariamente ricettiva, del bene come del male.

Il referendum poi, pur impostato su una domanda impropria e analoga a quella in materia fiscale, rappresentò l'avvio di un percorso referendario conclusosi con la fine del vecchio sistema elettorale in quanto fece assaporare la concreta possibilità di abbattere istituti e comportamenti consociativi non più accettati e condivisi.

Non è azzardato infatti ritenere che esso abbia messo in movimento una parte consistente della società, per lo più rappresentativa della produzione di ricchezza, la quale proseguì, indipendentemente dalle sue rappresentanze politiche e sindacali, lungo la via di una radicale svolta politica e istituzionale.

Il richiamo così forte a quella vicenda non vuole quindi essere funzionale alla assoluzione del ceto politico che ne fu protagonista: anzi gravi furono le responsabilità di coloro i quali, pur solo parzialmente consapevoli del processo innescato, non vi diedero rappresentanza politica inducendolo a produrre comportamenti traumatici e forme politiche nuove.

Paradossale fu la rottura tra il principale attore politico del 14 febbraio 1984 ed il «suo» popolo allorché questo rifiutò l'invito ad «andare al mare» nel momento in cui riteneva di realizzare una fondamentale spallata al vecchio sistema politico dei compromessi, delle inefficienze, delle irresponsabilità.

Piuttosto, se l'essere stati dalla parte «giusta» non costituisce automatico salvacondotto per quella seconda Repubblica che lì prese le mosse, certamente l'essere stati oppositori dell'accordo e promotori del referendum abrogativo costituisce impedimento all'assunzione di ogni titolo «novista».

E forse proprio il dominante farisaismo dei conservatori che si fanno rinnovatori è stato impulso non secondario per questo lavoro che ha la presunzione dell'onestà intellettuale volendo individuare nell'esperienza trascorsa, non tutta da buttare, le idee e le soluzioni per l'evoluzione possibile.

Non si tratta soltanto di «leggere» con serenità le luci e le ombre che hanno segnato tutto il lungo periodo repubblicano, riconoscendo gli straordinari progressi e gli straordinari costi accumulati, ma di indivi-

duare anche nel recente passato, nel vivo della tempesta, gli esperimenti positivi che possono essere ripresi.

Si pensi al drammatico 1992, nel corso del quale l'Italia ha vissuto il brivido della prossimità alla crisi finanziaria, ovvero a quel momento tragico in cui si evidenzia una tale carenza di liquidità dello Stato da non potersi effettuare pagamenti fondamentali come stipendi e pensioni.

È evidente la drammatica, velocissima spirale negativa che si sarebbe aperta.

L'accordo realizzato il 31 luglio di quell'anno costituì ancora il segno della responsabile capacità reattiva della società italiana e delle sue rappresentanze, ancorché contestate.

Facendo di necessità virtù, non solo fu varata la più poderosa manovra di finanza pubblica per sostenere le forti tensioni contingenti, ma fu soprattutto prodotto il più radicale intervento riformatore su tutti i meccanismi della spesa corrente: dalla sanità, alla previdenza, al pubblico impiego, alla finanza locale.

Al di là dell'opinabile contenuto delle tantissime disposizioni, gli articoli della legge delega e i successivi decreti legislativi ebbero il merito di introdurre ovunque il fondamentale criterio della responsabilità, ovvero la regola opposta a quella tradizionalmente applicata.

Preoccupa l'azione contraria di coloro che disprezzano per intero un passato di cui sono stati attori non marginali e però vogliono, anche per cultura, ricostruirne i meccanismi viziosi con la «sola» variante del personale di comando.

Nella confusione di ogni transizione è peraltro facile confondere il bagliore degli ultimi fuochi del vecchio che muore con quello dell'alba che nasce. Così può accadere che un sapiente sostegno editoriale

possa confondere movimenti portatori di egoismo con il monopolio dei valori.

Frettolosamente redatte «nei giorni dell'ira» contro il malaffare e le inefficienze, queste note contengono una tesi che vuole essere chiave di lettura per il passato e chiave di soluzione per il futuro.

Come ogni tesi è ambiziosa e insieme parziale.

Essa aspira a prender parte a quel concorso di idee cui può essere interessata la non esigua area elettorale che si ispira alla cultura politica liberaldemocratica.

Questa invero non è radicata in un Paese nel quale, dopo un ventennio di dittatura, si è svolta una crescita tumultuosa e sregolata.

Alle regole certe, alla pubblica amministrazione neutrale, alle garanzie, al rigoroso equilibrio tra diritti e doveri, tutti gli attori sociali hanno preferito il libero e sfrenato perseguimento di contingenti interessi corporativi.

Per questo oggi la coscienza collettiva non insorge dinanzi al ripetuto abuso della carcerazione preventiva o alla ricorrente offesa dei diritti della difesa; ma neppure avverte i tentativi di riprodurre un mercato viziato quando si ipotizza di rinnovare forme di aiuto pubblico, diretto o indiretto, ai grandi gruppi privati indebitati; e ancora non individua nella vicenda di Crotone l'aspetto più odioso, quello del minacciato disastro ecologico senza intervento delle autorità.

Il «disordine» continua nonostante tutto ed anzi l'emozione diffusa, opportunamente orientata, può condurre a soluzioni illiberali. La istintiva reazione alle patologie consiste nella illusione di poterle rimuovere restringendo gli spazi di libertà, allargando i divieti, irrigidendo i comportamenti dei poteri pubblici.

La folla chiede meno Stato ma è tratta facilmente in inganno da chi, pur ammettendo il ritiro dello Stato

«fisico», «materiale», ne propone la surroga con un ancor più pesante Stato «immateriale», esasperatamente regolatore dei minuti comportamenti quanto debole con i grandi interessi.

La tesi esposta ha lo scopo per un verso di dimostrare come le patologie e le inefficienze si siano prodotte nella confusione e nelle irresponsabilità che si sono sviluppate in forza del peccato originale della Repubblica; per l'altro di proporre quale rimedio la definita responsabilità di tutti i livelli istituzionali, dei corpi sociali, delle persone fisiche, delle persone giuridiche.

La responsabilità presuppone ovviamente regole semplici e certe, ampia libertà per tutti i soggetti che ne sono titolari, apprezzamento del rischio individuale in relazione al bene comune.

La tesi muove quindi da una fondamentale fiducia nei comportamenti umani che si realizzano in un sistema ordinato e trasparente ed esprime un ottimismo assunto «per definizione» nella parte del mondo ove, pur tra contraddizioni, sono stati conseguiti i più elevati livelli di benessere materiale e immateriale.

Karl Popper ha recentemente affermato che «le nostre democrazie occidentali... costituiscono un successo senza precedenti... Il risultato è che una maggiore quantità di uomini felici vive una vita più libera, più bella e più lunga di quanto sia mai avvenuto prima d'ora... Possiamo viverci soddisfatti e felici. Ma questo lo si deve anche dire! Non lo sento dire quasi mai. Invece sento tutti i giorni lamentele e brontolii sul mondo tanto cattivo in cui siamo condannati a vivere. Ritengo la diffusione di queste menzogne il più grave delitto del nostro tempo perché minaccia la gioventù e tenta di sottrarle il suo diritto alla speranza e all'ottimismo... I media, che sotto questo aspetto sono i più

grandi colpevoli, devono essere convinti che provocano gravi danni»[1].

Vale, di fronte ad ogni obiezione, l'elementare risposta: ove, se non qui, è lecito e obbligato l'ottimismo?! Più in generale il recente avvio del processo di pace in Medio Oriente, ovvero nel punto del globo ove il conflitto sembrava più incancrenito, dimostra che l'umanità procede, seppure «a zig zag, verso una prospettiva luminosa».

L'apertura e lo sviluppo dell'enorme mercato cinese, l'inevitabile aspirazione al rapido conseguimento di livelli di benessere europei negli Stati emersi dal crollo dell'impero sovietico, la stessa fuoruscita dall'isolamento del Sudafrica sono indicatori strutturali che fanno ben sperare.

Le contraddizioni, i conflitti locali, i passi indietro sono prevedibili ma non dovrebbero invertire la direzione di marcia.

In questo contesto l'Italia può dire e fare molte cose positive per sè e per gli altri nella misura in cui esce dal «male oscuro», rinnova attraverso una evoluzione democratica e non traumatica le proprie istituzioni.

Ecco, il modo non è indifferente rispetto al risultato: è ragionevolmente prevedibile che una transizione traumatica possa condurre ad una seconda Repubblica illiberale ove potrebbero restringersi, anziché ampliarsi, gli ambiti di espressione della creatività, della positività individuale tanto nell'intrapresa privata quanto nella gestione della cosa pubblica.

L'Italia ha sempre avuto un fondamentale elemento di forza nella flessibilità e questo fattore viene oggi

[1] Karl Popper, dalla *Lecture* pronunciata a Monaco di Baviera il 9 giugno 1988.

universalmente riconosciuto come fattore di successo nella competizione globale. La flessibilità è essenziale per la riconversione delle professionalità o dei moduli organizzativi della produzione ma anche per l'integrazione con culture ed etnie diverse.

Una nuova Repubblica cupa, rigida, definita per rimbalzo dall'esasperata analisi dei vizi e delle patologie della prima, condannerebbe l'Italia a bassi indici di sviluppo, a tensioni interne permanenti, ad un circolo vizioso.

Ogni cattivo odore si elimina aprendo e non chiudendo le finestre.

Il peccato originale della Repubblica «nata dalla Resistenza»

1. Il compromesso con l'«Italia dell'Est»

La breve analisi del lungo periodo di pace e di sviluppo che ha contraddistinto sin qui la storia della Repubblica vuole enucleare dalla complessità degli eventi alcuni tratti dominanti, utili a spiegarne i limiti.

Il primo elemento da sottolineare è come all'origine della vita repubblicana si sia definita nella Costituzione materiale (come in quella formale) una particolare risposta alla «paura di ripetere». I costituenti, infatti, furono senz'altro condizionati dallo shock della dittatura di fresca memoria e insieme dalla pressione politica e culturale del partito che usciva dalla Resistenza militarmente e politicamente più organizzato. Il quale, a sua volta, peraltro era ben consapevole dell'impossibilità di conservare a lungo posizioni di governo centrale nel nuovo contesto delle relazioni internazionali.

Queste due ragioni fecero assumere all'Italia soluzioni opposte a quelle della Germania, ove il ricordo della debole Repubblica di Weimar, anticamera della dittatura, indusse a propendere per una democrazia «forte», in quanto dotata di governi stabili, con ampie capacità decisionali.

In Italia, invece, prevalse l'idea che il pericolo della dittatura potesse essere contrastato solo da una articolata distribuzione del potere, tale da non consentire mai il coagulo di un punto forte di autorità, tentato di prevalere sugli altri e perciò incline a percorrere soluzioni autoritarie. Ne conseguirono poteri di veto in capo a soggetti istituzionali e sociali che resero sempre più complesso e opaco il processo decisionale, in relazione alla crescita della società italiana e, in parallelo, delle sue strutture di rappresentanza.

Ma non solo. Il confronto con il caso tedesco mostra bene come, in Germania, una soluzione limpidamente liberale degli assetti del nuovo Stato fu possibile perché la competizione con il comunismo era portata di fatto fuori dai confini nazionali, attraverso l'individuazione della parte orientale di quel paese come il principale nemico-amico. L'Italia conservò invece in tutto il dopoguerra un «piede» nell'est europeo, e fu costretta a vivere dentro i suoi confini nazionali quel confronto che altrove più esplicitamente si svolse nello scacchiere della politica estera.

La soluzione di questo confronto fu quindi la ricerca continua del compromesso, che è la forma normale dei rapporti internazionali, non di quelli interni agli Stati.

L'unico partito, tra quelli costituenti, portatore della tesi opposta (elezione diretta del Capo dello Stato, sistema maggioritario, esecutivo forte e responsabile, ecc.) fu sconfitto fin da subito, al punto tale da perdere poco dopo le ragioni della sua stessa esistenza.

Il potere di veto, tipica espressione delle relazioni compromissorie tra Stati sovrani (ad esso infatti c'è come alternativa solo il conflitto), produce organizzazioni di partito che si modellano quasi in forma di

«Stati interni» e, di conseguenza, una più debole legittimazione delle istituzioni repubblicane e delle amministrazioni pubbliche. Questa debole legittimazione coinvolge per forza di cose anche la stessa idea di nazione come minimo comune denominatore delle fedeltà prime dei cittadini.

Il potere di veto ha come manifestazioni: un fortissimo e pervasivo potere parlamentare, la frammentazione del processo legislativo, la legge come fonte normativa quasi unica, i regolamenti parlamentari sommamente garantisti, poteri locali perfino sindacalmente contrapposti allo Stato nazionale, sindacati cogestionari nell'area pubblica e garantiti in quella privata, dipendenza dai partiti di tutte le espressioni della società civile (organizzazioni di rappresentanza di interessi, organizzazioni di tutela, finanche associazioni culturali e sportive).

Tutto questo ha concorso a dotare il più partito tra i partiti e il più consistente tra i partiti di opposizione di uno straordinario potere di veto quale non si riscontra in nessun'altra democrazia occidentale. Non si dimentichi che esso arriva al punto di ottenere esplicitamente una rete televisiva di Stato in quanto partito di opposizione.

La prima responsabilità a venire meno (con il gradito vantaggio dell'impunibilità e dell'insostituibilità) è quella del dovere di governare da parte delle maggioranze, con conseguente impossibilità di giudizio sul loro effettivo operato. Ma, di conseguenza, l'azione di governo di tipo consociativo, escludendo la dialettica e la trasparenza dei conflitti fra interessi tutti legittimi, occulta i prezzi e i costi di qualsivoglia politica pubblica.

Il primo mercato viziato è dunque quello democratico, nel quale nessun prodotto si qualifica più grazie

alla concorrenza in termini di costi, di prezzi, di effettiva utilità. Al posto della concorrenza prevale la logica compromissioria che fa sottovalutare tutti gli aspetti strutturali e di lungo periodo. E fa mancare quella cultura strategica che sarebbe stata punto di forza di Paesi come la Francia, la Germania e poi, altrove, il Giappone.

In questi Paesi la stabilità e l'autonomia dei governi induce come metro di misura delle decisioni pubbliche l'essenziale fattore temporale.

Tanto il processo decisionale è rapido, lineare, quanto esso assume a riferimento il medio-lungo periodo. All'opposto il processo decisionale artificialmente complesso e defatigante unito all' «instabilità nella continuità» dei governi genera: la sottovalutazione sistematica della spesa pubblica, la cui copertura è rimessa alle generazioni successive; lo squilibrio crescente di un sistema previdenziale non a caso «a ripartizione» per garantire qui e ora il massimo di prestazioni ai beneficiari attuali, senza il confronto pluridecennale con le contribuzioni; l'insensibilità alla ricerca come all'investimento nella formazione strategica del capitale umano e nei grandi programmi infrastrutturali in quanto a resa differita nel tempo; la rinuncia a ogni pretesa di rinnovare le deboli amministrazioni pubbliche.

La regola della prima Repubblica è stata – insomma – quella, paradossale, secondo cui «nel breve periodo siamo tutti morti».

Ciò può avere perfino determinato la sottovalutazione prospettica di quella diffusa «criminalità della porta accanto», la quale giorno dopo giorno ha potuto diventare il fenomeno organizzato attuale, anche grazie alla straordinaria flessibilità consentita dalla svolta della globalizzazione.

2. L'irresponsabilità diffusa

Al «peccato originale» si devono far risalire le principali conseguenze viziose (cui hanno ovviamente concorso molti altri fattori).

In particolare, viene a mancare la «legge super partes» a garanzia della neutralità. Quindi, la regolazione e la regolamentazione sono tarate sul compromesso contingente tra gli interessi, a danno di un mercato efficiente e trasparente. Se ne avvantaggiano soprattutto la grande impresa pubblica e privata, che trovano entrambe nello Stato il prestatore di ultima istanza.

In parallelo, una quota rilevante dell'economia cresce «sommersa», in uno stato di illegalità largamente accettata e legittimata da un regime di doppia verità. Nessuno ha interesse a disturbare un'Italia popolare che cresce, anche se non applica regole fiscali, previdenziali, urbanistiche, ecologiche. Con il consenso politico generale tutto diventa lecito. Così, anche la classe operaia può praticare forme di lotta altrove impossibili.

In questo contesto lo stesso finanziamento della politica ha modo di sommergersi nella disattenzione interessata dei più. Anzi, il fenomeno via via si amplia fino a superare la soglia di tollerabilità, non solo in parallelo alla geometrica crescita dell'economia legale e di quella illegale ma anche in relazione alla forte distribuzione del potere.

A differenza che negli altri Paesi industrializzati, l'impropria intermediazione della politica coinvolge maggioranza e opposizione, livelli «centrali» e livelli «periferici», ovunque cioè si esercita il potere di fare o il potere di inibire. Maggiore poi è la complessità della regola, maggiore è il costo di intermediazione per applicarla o per aggirarla. E a fare complessa la

regola concorrono tutti i molti segmenti in cui si articola il potere, i quali esaltano la propria ragion d'essere proprio nel sedimentare disposizioni su disposizioni.

La natura ideologica di tutti i partiti, quale più quale meno, unitamente alla vocazione compromissoria, conferisce poi alle regole caratteri di rigidità e di difficile applicabilità. Ne sono testimonianza la riforma agraria, che in nome del principio della proprietà diretto-coltivatrice frammenta le unità fondiarie rendendole antieconomiche; la riforma tributaria che in nome del principio dell'imposizione progressiva sui redditi impone un impraticabile accertamento analitico su tutte le micro imprese; la riforma sanitaria che in nome del criterio organicistico dà origine a unità sanitarie onnipotenti sulla igiene dei cittadini, degli impianti e del territorio, come tali ingestibili.

Pertanto la Repubblica, che è succeduta alla breve storia dello Stato unitario prefascista e al fascismo, non ha certo sviluppato la già debole coscienza liberale, la domanda e l'offerta di regole certe, la neutralità dell'amministrazione pubblica, l'equilibro tra i diritti e i doveri, le garanzie poste a tutela della persona, in una parola, lo Stato di diritto.

Ne risulta soprattutto assente la cultura della responsabilità.

La confusione dei ruoli regna sovrana e largamente gradita perché consente a ciascun attore politico o sociale di utilizzare appieno lo spazio disponibile, di porre gli altri di fronte a fatti compiuti, che non vengono mai annullati, ancorché viziati, e che costituiscono anzi la base delle mediazioni progressive e delle ulteriori iniziative di parte. Così tutti hanno buon gioco a sottrarsi al giudizio dell'intera comunità in relazione all'interesse generale mentre possono acquisire

il consenso delle fazioni sociali che hanno inteso specificamente tutelare.

Sarebbe a questo punto fuorviante non considerare gli effetti positivi che comunque questo meccanismo, sommariamente analizzato, ha prodotto, con risultati evidenti e pressoché continui, fino ad un certo momento, sotto il profilo della crescita economica e sociale.

Il compromesso ha consentito in primo luogo la pacificazione nazionale ed il governo senza traumi delle tensioni indotte dalla «guerra fredda» tra blocchi contrapposti.

La deregulation di fatto, comunemente accettata e praticata, ha favorito la vitalità diffusa che ha prodotto lo straordinario sviluppo delle attività produttive di piccolissima, piccola e media dimensione.

L'unanime rispetto per lo sviluppo, talora a danno del territorio, ha infatti consentito la piena espressione della creatività imprenditoriale nei prodotti e nei processi produttivi, anche se nel Mezzogiorno questo atteggiamento ha comportato la tolleranza verso il ruolo di supporto alla grande impresa esterna svolto dalla criminalità locale in un tessuto particolarmente destrutturato.

È prevalso insomma, come diremo più avanti, il principio del «pecunia non olet» che immediatamente ha incrementato ovunque i livelli di reddito e di benessere, anche se ha fatto penetrare nella «falda» sottostante fattori inquinanti di vario tipo destinati ad emergere nel medio lungo-periodo.

Ha trovato poi particolare protezione politica, nella maggioranza come nell'opposizione, la classe operaia, protagonista di lotte sociali che, se hanno talora indebolito l'organizzazione interna alle grandi aziende, nel complesso hanno prodotto condizioni di lavoro più evolute e stimolato positive innovazioni. La

qualità migliore degli accordi si è registrata là dove la controparte presentava maggiore coscienza del proprio progetto industriale e quindi minore disponibilità ai compromessi deteriori, utili solo a «coprire» le carenze imprenditoriali. Come si è verificato nell'area pubblica, i guasti peggiori sono stati prodotti dalle relazioni sindacali collusive, ove meno ha funzionato la regolazione naturale del mercato.

Gli stessi «ammortizzatori sociali» sono stati, nonostante alcuni evitabili abusi, lo strumento che ha consentito di realizzare rapide ristrutturazioni senza conseguenze sociali traumatiche.

Da un lato, infatti, una maggiore disponibilità al cambiamento faceva leva su alcune sicurezze minime garantite. Dall'altro lato, il permanere di un collegamento «fisico» tra le eccedenze lavorative e azienda in trasformazione, a differenza dell'indennità di disoccupazione, ha indotto progetti imprenditoriali tarati sulle esigenze di recupero di quelle unità lavorative. In questo come in altri casi le patologie non possono essere la ragione di una critica assoluta allo strumento.

Infine, la stessa insensibilità condivisa per lo squilibrio del bilancio pubblico ha generato accanto a improprie forme assistenziali, straordinari livelli di protezione sociale e di integrazione al reddito che hanno fortemente attenuato gli squilibri sociali.

Perfino sotto il profilo delle garanzie, nonostante quella debole coscienza liberale di cui abbiamo detto, le cose hanno sufficientemente funzionato in un momento drammatico come quello della emergenza terroristica. Nessuno allora è stato tentato di sconfiggere il fenomeno eversivo con la tortura o con gli squadroni della morte. Financo l'aberrante teorema del magistrato Calogero, nel processo detto del «7 aprile», ha incontrato critiche convincenti.

Lo stesso affievolimento dei diritti prodotto dalle misure di emergenza e i dissensi registratisi nel corso del sequestro di Moro hanno evidenziato una sensibilità democratica viva nonostante l'emozione contingente.

3. Dal progresso al regresso

Ma, si sa, finché nel complesso le cose vanno bene, tutto si tiene.

La stessa condizione critica dei primi anni '80 – segnati da una autentica recessione, da alti livelli di disoccupazione, dall'inflazione a due cifre, dal terrorismo dilagante – fu evidentemente percepita come reversibile tanto che l'appello all'ottimismo, antecedente la ripresa internazionale, fu accolto positivamente dalla società italiana.

Quando invece si manifestarono i segni concreti di quella autentica rivoluzione epocale innescata dall'informazione veloce e distribuita, quando il fenomeno della globalizzazione prese a travolgere con le tante barriere artificiali le illusorie sicurezze, tutte le debolezze strutturali del caso italiano vennero a galla e si ampliarono geometricamente nei lunghi anni della loro sottovalutazione.

Come spesso accade, fenomeni straordinariamente nuovi vengono confusi con cose già viste e sottovalutati nella loro portata dirompente. Nonostante l'emersione di segnali evidenti del cataclisma che si andava preparando sin dalla metà degli anni ottanta, nonostante la consapevolezza da alcuni dichiarata dell'effetto di spiazzamento prodotto sul farraginoso sistema istituzionale italiano dalla straordinaria accelerazione delle dinamiche «reali», tutto il ceto politico tradizionale continuò a pensare all'immutabilità dei

termini del mercato politico interno. Anzi, proprio l'illusione di essere in un mercato dominato da un oligopolio politico, nel quale le barriere all'ingresso di nuovi soggetti erano state per più di quarant'anni insuperabili, ha prodotto sicumera e comportamenti ancora più separati dalle nuove sensibilità sociali.

Lo stesso finanziamento illegale della politica, a lungo tollerato per non dire comunemente accettato come un «normale» costo di intermediazione, pare essere cresciuto in quegli anni oltre la proporzione con la dinamica dell'economia, seguendo un vortice parossistico, del tutto autoreferenziale, che alla fine risultò sempre più incomprensibile e inaccettabile. Tanto più nel confronto con l'emersione della «polvere a lungo spazzata sotto i mobili», come le inefficienze sempre rimosse e il debito pubblico continuamente «rinviato».

L'equilibrio precario tra i profili positivi e quelli negativi della «democrazia all'italiana» fu infatti rotto dalla pressione, talora traumatica, di eventi senza precedenti.

Basti pensare alla rottura indotta dalla liberalizzazione valutaria e dal prodursi più in generale di un unico grande mercato finanziario sul circolo «virtuoso» che aveva per un lungo periodo coniugato il grande debito pubblico con il grande risparmio degli italiani. Quasi d'un tratto la nave italiana, con la sua zavorra, è passata dalle acque interne relativamente tranquille al grande mare globale e tempestoso, esposta più d'altri alle intemperie a causa dello stock di debito accumulato dallo Stato e dai suoi grandi conglomerati industriali. È così apparso in tutta la sua concretezza il pericolo di una tremenda spirale crisi valutaria-crisi finanziaria-crisi produttiva.

Nondimeno emblematica è stata l'emersione dello

squilibrio del sistema previdenziale pubblico, il quale ha erogato ed eroga pensioni il cui importo non si giustifica quasi mai con il monte dei versamenti effettuati dal beneficiario nell'arco della vita lavorativa, per quanto rivalutati. Chi ha avuto ha avuto ed ora toccherà dare a coloro che arrivano dopo, in termini di maggiori contribuzioni e minori prestazioni. Non è detto poi che costoro possano essere avvertiti per tempo affinché si organizzino attraverso forme di previdenza integrativa.

Ancora: la straordiariamente maggiore mobilità delle persone e delle imprese e la più accentuata competizione economica internazionale hanno fatto finalmente percepire la debole infrastrutturazione del Paese, dalle reti di comunicazione alle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione, ormai inevitabile, di tante norme consuetudinariamente disapplicate ed il bisogno impellente di maggiori entrate hanno fatto emergere per le famiglie e le piccole imprese costi aggiuntivi e non preventivati proprio nel momento in cui la marginalizzazione di molte attività ha drasticamente ridotto la loro redditività.

L'incertezza per il futuro, le minori disponibilità per il presente, la consapevolezza delle insufficienti prestazioni pubbliche, hanno quindi accentuato una sofferenza fiscale via via alimentatasi anche per la complessità dei meccanismi di prelievo.

La criminalità organizzata è emersa in tutta la sua prepotenza e nei collegamenti con i settori statuali collusi, specie in un Mezzogiorno più consapevole delle proprie arretratezze assolute e relative.

L'insicurezza e la conseguente insofferenza si sono quindi propagate con la velocità del fuoco che brucia la carta: hanno investito la solidità del risparmio ovun-

que allocato, la conservazione del posto di lavoro, la sopravvivenza di molte microimprese, le «comodità» del lavoro pubblico, le prestazioni previdenziali, ecc.

Su questo pavimento innaffiato di benzina si sono animati da un lato fenomeni politici portatori di nuovi e disinibiti comportamenti, dall'altro lotte di potere senza esclusione di colpi tra i soggetti politici e istituzionali tradizionali.

Il sistema democratico fondato sulla continua mediazione e sul potere distribuito è venuto meno, travolto innanzitutto dalle proprie lentezze, finalmente «spiazzato» dal confronto diretto con democrazie dotate di processi decisionali ben più lineari e tempestivi.

Insomma quell'originale miscuglio di ingredienti politici, istituzionali e sociali che ha caratterizzato per quasi mezzo secolo il «caso» italiano, suscitando contrastanti giudizi all'interno e all'esterno, è parso scoppiare nel momento in cui è stato sottoposto ad una sorta di «prova da sforzo».

Un continuo e crescente circolo vizioso sembra non lasciare margine alcuno alla speranza di ripresa.

Eppure molti indicatori economici continuano a segnalare tanti sintomi di positiva reattività, di rinnovata competitività soprattutto in quel tessuto portante costituito dalle medie imprese. Gli stessi corpi sociali intermedi, per quanto non più intoccabili, hanno recentemente, in particolare nel difficile 1992, confermato capacità non solo di tenuta ma soprattutto di rappresentanza di quella parte prevalente della società che vuole resistere e ripartire.

È possibile quindi individuare poche e chiare idee guida utili a produrre un nuovo circolo virtuoso, a risollevare il morale collettivo creando uno spirito di nuova frontiera, a generare forme politiche ed istituzionali autenticamente rinnovate?

Le libertà e le responsabilità nella nuova Repubblica

4. Dal regresso al progresso

La seconda Repubblica deve quindi fare tesoro delle esperienze, delle luci come delle ombre, che hanno caratterizzato l'intero arco temporale postbellico e non «tararsi» solo sugli eventi traumatici degli ultimi anni.

Come abbiamo considerato a proposito del «peccato originale» della prima Repubblica, la paura, la paura di ripetere non è buona consigliera e conduce fatalmente ad esasperare e non a evitare le cause dell'errore.

Essa può produrre una sorta di avvitamento, di circolo vizioso per cui più se ne è condizionati, più si esaltano le difese, più si riproduce il fenomeno temuto.

Appare quindi essenziale costruire la nuova Repubblica nel contesto di riflessioni serene e non emotive, perché non è detto che essa sarà comunque migliore della prima. L'analisi che si è compiuta non vuole in alcun modo essere strumento né di offesa, né di difesa politica.

In sintesi estrema, giova ora ripetere, la Repubblica che ha seguito ben vent'anni di dittatura è stata edifi-

cata dai costituenti in modo tale che la concentrazione del potere non potesse determinare tentazioni autoritarie.

Si sono adottate soluzioni analoghe a quelle della banca che, per evitare il furto nel caveau, distribuisce le chiavi di accesso tra più persone, le quali quindi devono tutte concorrere all'apertura.

Non quindi una distribuzione del potere in capo a tanti soggetti ciascuno dei quali responsabile del proprio ambito, ma una diffusione del potere che richiede infiniti procedimenti complessi per la decisione.

Come si è già detto, concorsero a queste scelte teorie in buona fede e politiche in mala fede, ideali concezioni democratiche e pragmatiche previsioni per cui non si sarebbe potuto governare contro o senza il concorso di una forte opposizione.

Ancora negli anni '70 quella che i francesi hanno chiamato la «deuxième gauche», generosa quanto inconcludente nel tentativo di coniugare l'impossibile, ha sostenuto attivamente la più ampia diffusione del potere attraverso forme di autogestione della produzione o di partecipazione determinante dei quartieri alle decisioni generali delle città.

Ancora negli anni '80 l'assunzione di pur modeste responsabilità da parte del Governo, con il consenso della maggioranza parlamentare e con il dissenso dell'opposizione, con il consenso della grande maggioranza delle organizzazioni sociali e professionali e il dissenso di loro quote minoritarie, fu bollata di autoritarismo.

Anzi, fu utilizzato il termine «decisionismo» con un evidente – e incredibile – significato spregiativo.

La percezione della inadeguatezza – a essere generosi – di questo sistema interviene quindi solo quando, negli anni più recenti, si manifestano appieno le dina-

miche complesse e veloci, proprie delle società più evolute.

Finalmente si comincia ad ammettere che la vera questione democratica non consiste nel numero, quanto più ampio, dei soggetti che concorrono a decidere ma nella capacità della democrazia di decidere con la tempestività e la efficacia utili a far prevalere il bene comune sul bene particolare.

Gli interessi particolari, e tra questi ancor più quelli illeciti, ricevono infatti dalla globalizzazione infinite opportunità di rapido aggiustamento grazie alla caduta di tutte o quasi le barriere non solo territoriali ma anche settoriali perché tutto (o quasi) può agevolmente comunicare con tutto (o quasi).

D'altra parte una quota crescente delle decisioni che interessano una nazione si sposta dal Governo nazionale alle sedi sovranazionali ove, spesso, pur su un sedimento ampiamente negoziato e in casa propria partecipato, si tengono tavoli collegiali le cui risoluzioni sono affidate alla capacità di rappresentare nella mediazione l'interesse nazionale. Ovviamente, non è dato di promuovere meccanismi partecipativi per quelle decisioni se non in termini di ampio mandato prima e di ratifica poi.

Quindi la decisione democratica o è tempestivamente efficace o non è. In conseguenza si pongono due ordini di problemi: il primo riguarda la necessità, per il potere democratico, di selezionare le cose che contano al fine di concentrarvi l'attenzione per far valere su di esse l'interesse collettivo; il secondo riguarda il riconoscimento a ciascun livello decisionale di una adeguata autonomia o libertà responsabile nell'ambito degli indirizzi dati.

Il passaggio, in certa misura il salto, ad una Repubblica rinnovata comporta pertanto l'abbandono di un

sistema caratterizzato dalla confusione dei poteri, dalla irresponsabilità diffusa, dalle collegialità esasperate e la costruzione di un sistema fondato sulla ordinata distribuzione dei poteri, sulle responsabilità certe, sul rischio individuale.

Si impone, di fronte alle nuove sfide provocate dalle nuove incertezze, una cultura politica autenticamente nuova, in quanto imperniata sulla creazione di livelli di responsabilità che, dal basso (in mero senso spaziale e visuale, non assiologico), dall'uomo comune - elettore fino al capo del Governo, include tutti.

La nozione di individuo responsabile porta un accrescimento della libertà umana, dello spazio di autonomia creativa essenziale per rispondere del risultato delle azioni; implica un ritorno alla convinzione che il fine della cultura politica sia creare esseri umani adulti. Kantianamente, «minorità» è l'incapacità di servirsi del proprio intelletto senza la guida di un altro.

Ciò significa, ancora, rimuovere dalla strada, oltre alle macerie politiche e ideologiche, i relitti filosofici della prima Repubblica.

Si devono infatti disperdere del tutto i fumi della «sbornia sociologica» che ha caratterizzato gli anni '70, la quale voleva dissolvere l'individuo all'interno di un'entità tanto astratta quanto onnicomprensiva e onniresponsabile denominata «società», vista essenzialmente come società repressiva e causa di tutti i mali dell'uomo.

A questo faceva da pendant l'abuso della psicoanalisi che, nelle sue varie forme, enfatizzava l'importanza determinante delle pulsioni originarie, delle eredità ancestrali, il ruolo della famiglia, nella spiegazione di ogni patologia della psiche, riducendo a zero l'ambito della responsabilità individuale.

Occorre dunque un ritorno all'«homo artifex for-

tunae suae», vero soggetto di ogni teoria morale, economica e politica, nonché oggetto che ogni politica pratica dovrebbe presupporre.

Questo atteggiamento filosofico ha come contraltare una visione politica «realistica». Questa non si definisce per contrapposizione ad una politica «idealistica» nel senso di improntata da ideali, ma più semplicemente significa tenere conto del «materiale umano», considerare ciò che è e non ciò che dovrebbe essere, «andare dietro alla verità effettuale della cosa e non all'immaginazione di essa», valutare freddamente le effettive conseguenze possibili di ogni politica.

L'aspetto più problematico di questa concezione della politica è il fragile equilibrio che essa deve saper realizzare tra le esigenze di idealità e visione da un lato, di realismo e consapevolezza del compito limitato dell'arte del governare dall'altro. Limitato cioè dalla convinzione che governare non significa disporre di un enorme serbatoio di potere che può essere utilizzato per creare il paradiso sulla terra.

Governare significa prendere decisioni che necessariamente influiscono su milioni di persone e dunque devono essere ispirate ad un progetto, nella consapevolezza però che «non si possono rendere buone le persone con atti del Parlamento». Se lo Stato non ha un'etica propria, se non nel senso che lo Stato di diritto è un valore ultimo, irrinunciabile, pena il venire meno della possibilità stessa di fare politica, occorre invece che l'individuo, inteso come uomo politico, abbia un'etica da intendersi anche in questo caso in senso «debole». Scegliendo questa professione-vocazione l'uomo politico si è liberamente assunto delle responsabilità non soltanto verso i suoi concittadini viventi ma anche verso i suoi predecessori dai quali ha ereditato la cosa pubblica e verso le future generazio-

ni, alle quali dovrà consegnare uno Stato migliore. Si tratta di un compito alto; per questo il politico ha bisogno di visione e di idealità per costruire il futuro. Problemi sempre nuovi lo fronteggiano – l'ingegneria genetica, l'etica ambientale, sviluppi imprevisti di politica estera – e non è pertanto possibile limitarsi ad una gestione del presente. Personalmente, egli deve essere guidato da una propria visione del bene; il «bene pubblico» è invece da identificarsi con una nozione procedurale di giustizia, ossia con l'equa possibilità di perseguire il bene comune e di sostenere la propria immagine del bene all'interno di regole del gioco neutrali.

5. L'etica della libertà responsabile

A questo livello entra in gioco la nozione di etica della responsabilità. Etica della responsabilità è un'espressione che dobbiamo a Max Weber per caratterizzare l'agire in base alla norma per cui si deve rispondere delle conseguenze (prevedibili) delle proprie azioni; il politico deve tenere conto e mediare tra le proprie convinzioni e le conseguenze probabili delle proprie scelte; una buona causa non giustifica una scelta erronea. Oltre a tutto le responsabilità dell'uomo politico sono oggi ampliate dai progressi della scienza e della tecnica che permettono un accentuato controllo sulla natura.

Se l'individuo responsabile è stato finora per lo più estraneo alla prassi politica, più facilmente esso si ritrova nell'esperienza delle vitali economie locali ove il nuovo imprenditore o lavoratore autonomo poco ha «risposto» del rispetto delle regole ma pur sempre molto ha rischiato e con creatività realizzato.

Più precisamente, la risorsa cui fare appello è quella cultura del rischio che, nonostante tutti i vizi del mercato, ha interessato molti seppure in rapporto al solo bene particolare, al successo professionale.

Allo stesso modo questa risorsa dovrà essere promossa in tutto il Mezzogiorno, perché solo ricostituendo il rischio di impresa, sempre azzerato dall'intervento straordinario, sarà possibile realizzare uno sviluppo quanto più diffuso. Ma più in generale quella cultura del rischio, quell'esercizio della fantasia e della creatività che tanto ha reso nel «privato», possono essere mobilitati per il bene comune se si genera rapidamente uno spirito positivo di ricostruzione, di «nuova frontiera».

Questo «nuovo corso» ha quindi come premessa una rilettura «semplice» del bene comune e dei valori di riferimento, assegna alla diretta gestione dei poteri pubblici compiti essenziali e rilevanti, prevede una ordinata distribuzione tra poteri centrali e poteri periferici, ciascuno responsabile nell'ambito dato, riconosce ampia autonomia agli attori della società civile cui trasferisce, sotto vigilanza, parte delle responsabilità inerenti l'interesse collettivo, rinuncia ad ogni contenuto etico opinabile rimettendolo all'autodisciplina.

Così può accadere che rientri nel bene comune necessario la tutela degli animali selvatici con il conseguente divieto di farne pellicce, mentre l'uso allo stesso scopo degli animali in cattività può essere considerato eticamente discutibile e perciò inibito ai soli aderenti ad una libera associazione ecologista, pena l'espulsione.

Molto spesso i vincoli, infatti, mortificano le energie positive e sono elusi da quelle negative, per cui rispetto ad essi possono rivelarsi più utili strumenti come il dovere di trasparenza o l'autocertificazione.

Questo ordito ben si adatta ad una nazione di cui si è già sottolineato nella flessibilità il principale punto di forza: esso per un verso garantisce piena espressione alla creatività degli individui tanto nelle cose private quanto in quella pubblica e per l'altro non affida alla sola spontaneità un bene comune essenziale, in permanente inevitabile conflitto con l'egoismo.

Quel certo ottimismo che sottende a tale costruzione (o ricostruzione) è incoraggiato da quella rivoluzione informatica che ha così radicalmente cambiato il mondo e offre alla democrazia nuove, straordinarie possibilità attraverso il «cablaggio» delle amministrazioni pubbliche, l'agevole accesso dell'utente alle informazioni e ai servizi pubblici, l'efficace controllo pubblico degli atti di autocertificazione o dei doveri di trasparenza, ecc.

Proprio la rivoluzione informatica, la straordinaria facilità di comunicare, stanno peraltro trasformando l'organizzazione delle attività economiche, della società, delle stesse istituzioni.

È in atto un processo che è definito di «deverticalizzazione», ovvero di semplificazione, nel senso che si esalta e si asciuga la funzione centrale tutta «strategica», spariscono gli anelli intermedi superflui, trovano valorizzazione, nell'ambito del disegno dato, i punti della «produzione finale» che risultano dotati di adeguata autonomia responsabile.

Questa tendenza è già evidente nelle più moderne attività economiche, che hanno saputo flessibilmente riorganizzarsi in funzione delle nuove opportunità offerte dalla tecnologia e dai nuovi impulsi competitivi.

In esse, in particolare, si sono riqualificate le poche ma fondamentali funzioni centrali, come il marketing strategico, il controllo dei costi, la finanza; sono «saltate» molte funzioni di controllo «a valle» o più gene-

ralmente intermedie, di coordinamento e di trasmissione dal centro alla periferia; si sono accentuate le responsabilità delle unità più prossime al mercato, le quali, dotate di budget, incaricate di specifiche missioni, integrate fra loro e con il centro da un sistema informativo, operano con larga autonomia.

Analogamente i «corpi sociali», dalle organizzazioni di tutela e rappresentanza degli interessi di categoria alle stesse formazioni politiche, indotti ad una radicale razionalizzazione dei costi, vanno nondimeno semplificando la loro piramide organizzativa, alleggerendo gli apparati centrali, eliminando inutili sovrastrutture, riconoscendo alle sedi periferiche ben più ampia autonomia operativa in relazione alle specificità del territorio di riferimento.

Non altrettanto può dirsi delle amministrazioni pubbliche, nelle quali ovviamente la piramide è più rigida e ossificata. Ciò nonostante, gli impulsi, le ragioni e gli strumenti per un analogo processo di deverticalizzazione sono crescenti ed in taluni casi, come quello dell'INPS, si sono già registrate prime significative novità.

Il problema, tuttavia, non è tanto o solo quello della semplificazione e del decentramento responsabile interni a ciascuna delle amministrazioni pubbliche, ma quello più generale della complessiva riorganizzazione di tutte le funzioni pubbliche secondo il modello indicato.

Con ciò il tradizionale tema del più forte riconoscimento delle autonomie regionali e locali, o addirittura dell'assunzione di un modello federalista, si ripropone in termini ancor più concreti, potremmo dire «postmoderni», non ideologici.

In altre parole il potere decentrato, più prossimo al cittadino o all'impresa, non costituisce valore in sè,

contrapposto al potere centrale «lontano», ma è esigenza razionale di un modello organizzativo ovunque autoaffermantesi, per il quale sono essenziali tanto un centro strategico quanto autonomie locali operative.

Nondimeno coloro che sono concretamente riformatori potranno evitare la querelle ideologica e nominalistica intorno allo «Stato minimo».

L'obiettivo della riqualificazione dello Stato in funzione di un governo autenticamente democratico dei grandi fenomeni impone scelte di ammodernamento che portano inevitabilmente ad una sua semplificazione.

Insomma, lo Stato «modesto ma essenziale» può essere ben più idoneo a tutelare il bene comune e a perseguire l'interesse nazionale dello Stato «pesante ma dispersivo».

La via sembra quindi obbligata, ancorché non facile da percorrere per le resistenze di coloro che dovranno essere «semplificati» e per l'opportunismo di coloro che politicamente campano di ideologismo.

6. Il «minimo» bene comune

Poiché il conflitto tra valori e interessi rappresenta la condizione normale dell'umanità, non è possibile una definizione dei valori e del bene comune se non in senso essenziale.

I valori di riferimento di una moderna democrazia non possono che essere ancora quelli codificati due secoli fa dalle grandi rivoluzioni americana e francese. È tutt'al più utile una loro parziale riformulazione: libertà responsabile, pari opportunità, integrazione.

Della libertà responsabile si occupa ampiamente questo lavoro.

Quanto alla ridefinizione di «egalitè», le pari opportunità indicano per un verso il rifiuto dell'egualitarismo imposto e il riconoscimento delle diversità, per l'altro il dovere per lo Stato e per la società di promuovere la piena, eguale espressione delle potenzialità di tutti gli individui senza distinzione di sesso, di religione, di etnia, ecc.

L'integrazione si contrappone, infine, non solo alla dis-integrazione ma anche alla omologazione nel senso che afferma ed esalta la convivenza tra le diversità. Questo valore assume particolare significato nel momento in cui grande è la mobilità delle persone e sempre più forte la pressione dei Paesi più poveri per acquisire condizioni di benessere di tipo occidentale.

Ciò induce a considerare come i valori non si possano riconoscere ed applicare «in un solo Paese», tanto più se ricco.

La necessaria dimensione della loro attuazione deve essere quella globale e a questa si contrappongono tanto l'egoismo nazionale quanto l'internazionalismo fazioso.

Una democrazia evoluta, quando assume questi valori nella propria carta fondamentale e nella coscienza collettiva, deve pertanto dedurne tutte le responsabilità conseguenti nei confronti della comunità internazionale e della sub-area di più diretto riferimento come, nel caso dell'Italia, il bacino del Mediterraneo ed il continente europeo.

La primaria responsabilità di un Paese ricco come l'Italia consiste nel dovere di esportare soluzioni e non problemi, quale il suo grande debito pubblico che sottrae alla calante liquidità internazionale risorse ben più utilmente destinabili allo sviluppo distribuito.

Queste considerazioni consentono di evidenziare quanto farisaico sia il richiamo ai valori di coloro i

quali, sostenendo politiche di protezione a favore di ceti non ricchi ma non indigenti con cui si alimenta il debito pubblico, sono oggettivamente portatori di disintegrazione.

Questa «sinistra dei valori» pratica in realtà l'egoismo del consenso interno e contraddice i valori nella loro necessaria dimensione globale!

Anche il bene comune può, in coerenza con i valori e con un inevitabile margine di opinabilità, essere codificato in quei contenuti essenziali che assumono rilevanza per l'intervento diretto dello Stato o per l'esercizio responsabile della libertà da parte dei singoli.

Lo Stato democratico deve comunque considerare rilevante la tutela:

1. della dignità della persona (salute, lavoro, libertà di opinione, fede, ecc.)
2. della sicurezza individuale e collettiva, interna e internazionale
3. del «contraente debole» (lavoratore, risparmiatore, consumatore, ecc.)
4. della riproduzione dell'ecosistema.

Questa, ripetiamo, opinabile classificazione viene qui svolta con il precipuo scopo di verificare su di essa la costruzione democratica ipotizzata.

Si è già detto più sopra come l'interesse dello Stato debba concentrarsi in ogni modo sui contenuti più rilevanti affinché la dispersione non produca l'effetto di far trascurare gli aspetti principali del bene comune.

L'Italia partecipa a un processo di integrazione europea che non porta all'annullamento della dimensione nazionale. L'Europa sarà infatti, se non altro perché così vogliono certamente Francia e Germania, Europa delle Nazioni e non delle Regioni. Coloro che

rifiutano questa realtà lavorano oggettivamente per la dipendenza dell'Italia e per un'Europa dallo sviluppo concentrato e non distribuito.

L'interesse nazionale abbisogna peraltro di una soglia critica qualitativa e quantitativa al di sotto della quale un sistema Paese non programma il proprio futuro e non concorre autonomamente alle scelte delle Comunità internazionali cui partecipa.

Ovviamente la dimensione va sostenuta dalla coscienza delle radici, delle risorse e degli obiettivi che consentono ad una Nazione di affermare continuamente le proprie specifiche ragioni nel contesto più ampio.

La responsabilità della tutela dell'interesse nazionale è necessariamente propria del potere centrale, i cui rappresentanti devono poter sedere ai tavoli delle decisioni sovranazionali, dotati di autorevole e stabile rappresentatività.

Risiede qui la ragione principale e moderna dell'elezione diretta della figura istituzionalmente preposta a rappresentare concretamente l'interesse nazionale, affinché essa sia dotata della più forte legittimazione.

Questa tesi non approfondisce il disegno costituzionale per cui non propende per il Capo dello Stato o per il Capo del Governo. Si limita a rilevare la necessità di un autorevole organo monocratico connessa alla ampia autonomia responsabile che è imposta dalle caratteristiche proprie dei tavoli internazionali.

7. Regolazione e regolamentazione

Si è già detto come una democrazia governante debba essere tempestiva e continua per poter dominare le complesse dinamiche delle società moderne.

Questa esigenza contrasta apertamente con le caratteristiche proprie della decisione democratica nella prima Repubblica. In particolare il Governo e le assemblee legislative co-decidono su un'amplissima gamma di materie.

L'esempio più rilevante è la manovra annuale di finanza pubblica, composta dalla legge di bilancio dello Stato annuale e pluriennale, dalla legge finanziaria e dai provvedimenti cosiddetti «collegati» ai precedenti.

Ebbene, già una sommaria comparazione degli ordinamenti dei Paesi più evoluti evidenzia come solo in Italia, Belgio e Portogallo – forse non casualmente i più indebitati – il processo decisionale in tale materia (che tipicamente dovrebbe vedere prevalente la responsabilità dell'Esecutivo) si presenta particolarmente complesso, consentendo un'ampia possibilità di presentazione di emendamenti, per lo più minuti e motivati da interessi particolari.

Esaltare piuttosto i contenuti di indirizzo al Governo dell'azione parlamentare e consentire soltanto modifiche funzionali a linee economico-finanziarie complessivamente alternative a quelle proposte dal Governo stesso, permetterebbe una chiara imputazione di responsabilità in capo all'Esecutivo, una trasparente dialettica di questo con il Parlamento, l'abbandono di pratiche consociative su questioni «di dettaglio» e la limpida demarcazione del ruolo delle forze di opposizione.

L'eccesso di intervento da parte di tutti i soggetti chiamati a concorrere ai processi di formazione delle regole e la confusione dei ruoli hanno provocato la sostanziale irriconoscibilità, per il cittadino, del soggetto responsabile di determinate decisioni, prese con il concorso di tutti – Governo, maggioranza parla-

mentare e opposizione – ma in definitiva di nessuno.

Financo gli aspetti più minuti e irrilevanti sono peraltro regolati dalla rigida fonte legislativa.

Molti ricorderanno gli elenchi delle caratteristiche organolettiche di prodotti di cui si intendeva tutelare la denominazione di origine, contenuti in leggi o in progetti di legge, o ancora le minute modalità di comunicazione tra il cittadino e l'Amministrazione - «con raccomandata a ricevuta di ritorno».

Spesso dallo stesso Esecutivo sono pervenute proposte di norme per risolvere, con il ricorso alla legge e deresponsabilizzandosi, problemi che avrebbe potuto risolvere ad esempio riorganizzandosi.

In tal modo si è alimentato un circuito vizioso per cui la legge ha irrigidito l'azione amministrativa e l'azione amministrativa, per evolversi, ha avuto bisogno della legge.

Il risultato è stato una inflazione legislativa che ha trovato sponda, da un lato, nella tendenza del Parlamento ad iperregolare anche ciò che avrebbe potuto essere risolto da decisioni dell'Esecutivo e, dall'altro, nello stesso Esecutivo, poiché la gran parte delle leggi approvate nascono da una iniziativa governativa e intenso è tuttora il ricorso alla decretazione di urgenza, sintomo della crisi di questo sistema decisionale.

Solo recentemente è iniziato un processo di delegificazione che ha rimesso alcune materie al potere regolamentare della amministrazione o all'autonomia negoziale come nel caso dei contratti di lavoro per il pubblico impiego.

Nulla impedisce peraltro che nuove leggi intervengano sulle stesse materie fino a che non sarà data codificazione costituzionale alla delegificazione o alla esclusiva competenza negoziale.

Quindi la rigidità o anche solo la possibilità della