

POTERI DISPERSI E SOVRANITÀ PERDUTA

di Antonio Pilati

Chi comanda in Italia è un libro scritto durante la fase finale del governo algoritmico di Mario Monti, prima delle elezioni di febbraio 2013, e coglie, a partire dai tratti peculiari di quella esperienza antipolitica, alcuni sviluppi cruciali, all'epoca già sussistenti o in via di formazione, e destinati negli anni successivi a divenire elementi fondamentali della crisi italiana.

Sono due i tratti principali che Giulio Sapelli, pressoché solitario tra gli analisti dell'epoca, insiste nel rimarcare e che danno al libro un taglio premonitore. Il primo è il nesso che lega lo scorato disordine sociale, di giorno in giorno più esteso, con l'incipiente affermazione del comando dall'alto (privo di un reale consenso popolare) e da fuori (collocato in sedi lontane): all'arrivo di Monti tutto ciò appare in piena luce ma si rivelerà ancora più cogente nei governi successivi che indirizzano il cammino dell'Italia facendo leva su drammatici vincoli esterni (a caratura tecnica) con ciò togliendo rilievo alla politica nazionale – tanto fragile quanto incapace di dare risposte all'angoscia diffusa.

Il secondo elemento di cui Sapelli scorge in anticipo la crescente incidenza sono quei processi di disgregazione che da anni corrodono lo Stato italiano (e con esso la nazione); dalle istituzioni all'economia reale, dalla politica agli organi intermedi della società si rintraccia un elemento ricorrente: dal vertice il comando si disperde in mille rivoli e proliferano centri di interesse, interferenze indebite, poteri di veto.

Sono le strutture della politica che danno l'avvio e il tono ai processi: dal loro sbandamento nasce la prima tendenza individuata da Sapelli, quella che connette vincoli esterni e desolazione sociale. La crisi economica, che nel 2010 dopo gli Stati Uniti colpisce pesantemente l'Europa, logora la presa empatica di Berlusconi sulla società (nella primavera del 2008, appena due anni prima, aveva trionfato alle elezioni politiche: 17,4 milioni di voti) e apre un periodo di convulsioni politiche. L'Italia, resa vulnerabile da un ingente debito pubblico, si trova esposta quasi senza argini alle manovre dei mercati: gli alleati europei, Germania e Francia in testa, temono per la resistenza di un'Unione che sanno fragile e sempre meno amata dai popoli, non si fidano di Berlusconi e contano di acchiappare a poco prezzo pezzi italiani di valore (imprese, sfere di influenza: vedi l'assalto franco-americano alla Libia culminato nell'assassinio di Gheddafi). Il centrodestra, screditato (processo Ruby, scissione di Fini, isolamento nell'Ue, crisi dello spread), capisce tardi la posta in gioco, fatica a distinguere gli amici (pochi) dai nemici e alla fine, invece di reagire, si divide.

Dopo quasi vent'anni salta il vecchio paradigma, si ribalta il 1994: nel novembre 2011 finisce senza troppi rimpianti il bipolarismo antagonista (berlusconiani vs antiberlusconiani; partite Iva vs establishment), che aveva dato forma e motivi al sistema politico quando – dopo il 1992 – era crollata la formula precedente imperniata sui partiti, e nella confusione impaurita degli elettori si avvia una fase inedita ma densa di insidie.

Una ristretta cerchia di rappresentanti delle classi dirigenti cattura, attraverso abili combinazioni tattiche, la guida politica dell'Italia e per oltre sei anni sviluppa una traiettoria (zenit, declino, breve resurrezione, crollo), orientata dall'alto e spesso tortuosa, nella quale le indicazioni del corpo elettorale sono di fatto bypassate e si rivela basilare l'indirizzo derivato da alcune nazioni alleate e dall'Ue. Monti – un tecnico non eletto – e Letta jr. – vicesegretario del Pd che fa campagna elettorale contro Forza Italia e poi ci si allea in una spuria coalizione – eseguono compunti le direttive di Bruxelles e restringono, sperando di aggiustarlo, il bilancio italiano: debito e disoccupazione salgono, Pil e reddito calano.

Gran parte degli italiani si sente abbandonata, priva di tutela, esposta a un futuro incerto e minaccioso: si forma un insofferente fai-da-te che non riconosce prospettive, invoca risarcimenti a tempi brevi e si assesta in un'assillata richiesta di mutamenti radicali, punizioni esemplari, decisioni risolutive. È una nazione che si sente in credito, che pensa di essere stata violata, dove ciascuno persegue il proprio vantaggio immediato perché nessuno, a quanto

appare, si prende carico di un interesse comune. A questo impulso acro e in fondo disperato dà forma una visione che ruota intorno ai temi antichi del privilegio e della sopraffazione, della riscossa popolana e della pena ai potenti: la campagna contro la Casta, lanciata nel 2007 dal *Corriere* e dopo la crisi economica dilagata senza argini nelle televisioni, il racconto della politica come sequenza di reati avviato da *Repubblica* in chiave anti-Berlusconi, il perfezionamento dell'idea erga omnes, che si realizza con la fondazione del *Fatto quotidiano* (2009), costituiscono il principale tema ideologico dell'ultimo decennio e fanno da traccia per le invettive di Grillo e per una vasta gamma di sentimenti diffusi nel web.

La direzione dall'alto, che aggrava il declino economico, si combina con l'atomizzazione sconsolata della vita collettiva e retroagisce, accentuandole, sulle debolezze – ormai di lunga data – della struttura istituzionale. È un grumo di rancore che sovrappone antichi e nuovi sbandamenti: si corrodono così quelle precondizioni di nesso sociale e disciplina ordinatrice che costituiscono la base della continuità istituzionale e dell'articolazione dello Stato in prestazioni complesse. Nel deserto della fiducia e delle obbligazioni reciproche si instaura la dispersione del potere, l'evasione dalla responsabilità e si consumano le chance di indirizzo e guida.

Da un lato i vertici politici dello Stato, erosi nella propria legittimità che appare sempre più volatile e assoggettati a vincoli molteplici, perdono capacità di comando, dall'altro soggetti diversi (nuovi, esterni, talvol-

ta imprevisti) prendono rilievo cruciale nei processi di decisione: il comando si parcellizza, crescono i micropoteri, la società si disarticola, diminuisce il potenziale strategico della nazione, aumentano le chance di veto e le condizioni di blocco. È un circolo vizioso: i partiti sono fragili perché mancano strumenti concentrati di comando e le istituzioni funzionano male, ciò genera insoddisfazione fra gli elettori che reagiscono incolpando i leader politici e aumentando la volatilità elettorale la quale a sua volta indebolisce il comando e le istituzioni in un giro vizioso che non sembra finire mai.

La seconda dinamica che segnala *Chi comanda in Italia* è il deflusso di comando dal centro. Si tratta di una lunga storia, vecchia ormai di quasi mezzo secolo; comincia negli anni Settanta e scorre per molte vie diverse: mercati; istituzioni comunitarie; Regioni; magistratura; alta dirigenza amministrativa e autorità. Le prime due, mercati e organismi Ue, si intersecano e insieme consolidano fuori dai confini nazionali una parte cospicua delle competenze perdute dal centro. Il processo si avvia con l'ingresso nel Sistema monetario europeo (1978) e la progressiva uscita di controllo del debito pubblico: fino ad allora i poteri dello Stato centrale avevano continuato a estendersi, soprattutto in ambito economico, attraverso uno scambio simbiotico con i partiti divenuti quasi protesi dello Stato con segno privato. L'adesione allo Sme, sia pure con una soglia di fluttuazione dei cambi fissata al 6% (per gli altri Paesi la soglia è al 2,25%), vincola – attraverso gli obblighi assunti in

ambito monetario – la politica di bilancio che dipende sempre più dallo scrutinio di istituzioni estere. Nel 1981 la scelta del ministro del Tesoro Andreatta di esimere Banca d'Italia dall'obbligo di garantire nelle aste il collocamento integrale dei titoli di Stato emessi consegna il comando sulle politiche di bilancio alle agenzie finanziarie e con ciò formalizza il ruolo determinante di strutture internazionali nel decidere il livello dei tassi da applicare al rinnovo del debito.

Il divorzio del 1981 fra Bankitalia e Tesoro è l'atto originario che mette in pratica quella teoria del vincolo esterno secondo la quale l'obiettivo di una virtuosa politica di bilancio in grado di contenere il debito pubblico può essere ottenuto solo attraverso ineludibili costrizioni imposte dall'esterno, essendo la politica italiana, anche per ragioni strutturali (Sud da finanziare, clientelismo endemico), del tutto inadatta al compito: una folta e solida filiera di classe dirigente italiana, da Carli a Ciampi (con l'appendice dei post-comunisti anni Novanta a caccia di legittimità), si è battuta lungo trent'anni per estendere gli effetti pratici della teoria fino a ridurre ai minimi termini, come oggi, la presa nazionale sulla politica economica. L'ingresso nella banda stretta (2,25%) dello Sme, deciso nel 1990, è il secondo passo essenziale del vincolo esterno: la moneta italiana si trova ancora più esposta al giudizio dei mercati che quasi subito si rivela drasticamente negativo (estate 1992) costringendo il Tesoro a un'ingloriosa svalutazione dopo aver bruciato poco meno di metà delle riserve.

È l'epoca di Mani Pulite, i partiti si frantumano, sta per nascere la Seconda Repubblica: la politica perde autorità di giorno in giorno, la dispersione del comando accelera e i vincoli esterni si rafforzano. È una dinamica che percorre sotto traccia tutto il periodo della Seconda Repubblica finché esplose in primo piano, come fattore determinante, negli anni di predominio dell'establishment. Nel 1993, dopo un accordo tra il commissario europeo alla concorrenza Van Miert e il ministro del Bilancio Andreatta per la liquidazione in tempi rapidi dell'Iri, comincia la stagione delle privatizzazioni che nel giro di un quinquennio toglie ai vertici politici dello Stato l'influenza su settori economici cruciali come banche, telecomunicazioni, grande distribuzione. In modo analogo e in contemporanea, dopo la firma nel dicembre 1991 del Trattato di Maastricht, si sviluppa un'altra poderosa ondata di riduzioni del comando centrale: cessione dei poteri nazionali di gestione della moneta alla Banca Centrale Europea; adesione a stringenti vincoli di bilancio (soglie sanzionabili per i rapporti deficit/Pil e debito/Pil); accordi di Schengen sulla sicurezza; allineamento di molti settori economici – soprattutto quelli organizzati quasi ovunque in regime di monopolio pubblico – agli schemi-quadro delineati dalla Commissione.

Nei vent'anni che separano i mutamenti del 1991-1993 dall'avvento di Monti l'economia italiana si riorganizza secondo le forme indicate dai modelli comunitari: accentua l'apertura internazionale, che spesso significa dipendenza da decisioni disperse all'esterno dei

confini, restringe l'area della politica economica nel controllo del governo, vede crescere il numero delle società acquisite da soggetti esteri (sono 437 nel solo quinquennio 2008-2012: fra le altre Parmalat, Cariparma, Bulgari, Valentino, Ducati, Erg Petroli, Fastweb, Gianfranco Ferré, Gruppo Fini, Coin, La Perla, La Rinascente, Panini, Ferragamo, Sorin, Stm).

Dopo il 2011 il vincolo esterno fa un salto di qualità e, intensificandosi, evolve verso forme di interferenza diretta. Tre sviluppi in particolare appaiono significativi. Il primo è l'inserimento in Costituzione (2012) del Fiscal Compact che obbliga nel tempo a parametri di bilancio ancora più severi di quelli stabiliti con il Trattato di Maastricht. Di fatto la Commissione può definire quasi al dettaglio i numeri principali della legge di stabilità e il governo in carica, se vuole conquistare (schivando onerosi tagli di spesa) margini economici per realizzare i propri programmi, è costretto a trattative svantaggiose: ne dà conferma lo sfibrante tormentone di Renzi sulla flessibilità pagata fin dall'inizio – pare – a caro prezzo con uno sventato accordo sull'accoglienza dei migranti. Il secondo sviluppo riguarda le banche: la normativa europea sul bail-in, recepita in Italia a fine 2015, delimita in termini molto stretti gli spazi per la gestione nazionale delle crisi di credito: i ritardi e le incertezze nel predisporre interventi efficaci nel rispetto delle regole europee sono probabilmente uno dei principali fattori che lungo il 2016 spargono discredito sull'operato del governo Renzi. Infine la stabile debolezza

dell'economia – elevato debito pubblico che rende il Paese vulnerabile, alta tassazione con spesa inefficiente, forti squilibri territoriali – si amplifica sempre più con i vincoli (deflazionisti) imposti dall'esterno e alla lunga logora, in molti settori, la macchina produttiva. Dopo le elezioni del 2013 supera il migliaio il numero delle società – molte di rilievo primario – nelle quali cessa il controllo italiano: Pirelli, Telecom (nel 2013 la spagnola Telefónica conquista il controllo che l'anno dopo cede a Vivendi), Ansaldo Sts, Pininfarina, Indesit, Italcementi, Italo, Poltrona Frau, Krizia, Loro Piana, Pomellato, Buccellati, Editrice Giochi, Pernigotti, Grom. Inoltre dal 2016 le due società leader dei settori bancario (Unicredit) e assicurativo (Generali) scelgono amministratori delegati francesi che in passaggi cruciali mostrano attenzione per le strategie di sistema dei grandi operatori transalpini: analoga propensione si riscontra in alcune mosse di Mediobanca, controllata in un caso e azionista nell'altro.

Per la profondità dei suoi effetti l'ideologia del vincolo esterno forma la traccia lungo cui si indirizza la vicenda italiana dell'ultimo quarto di secolo: l'incardinamento europeo le dà forte coerenza pratica e al contempo la riconnette a una tradizione di influenze esterne che segna tutta la storia unitaria. Dopo la riunificazione tedesca e la fine della guerra fredda, che imponeva alle nazioni europee la disciplina degli schieramenti contrapposti, l'Ue si riqualifica come il nuovo campo in cui, attraverso la strumentazione comunitaria, rivive l'antico

scontro delle potenze continentali. In questo contesto la fragilità economica, enfatizzata dall'ordine mercantile della eurozona, consegna all'Italia effetti a largo raggio che investono l'intero arco delle relazioni internazionali: si affievolisce il rapporto con gli Stati Uniti, si complica quello con la Russia, diventa marginale il ruolo in Nord Africa, aumenta la subalternità di fronte alle manovre di potere francesi e tedesche. Dal cruento azzardo di Sarkozy e Hillary in Libia fino al blocco turco delle perforazioni Eni a Cipro passando per le ripetute forzature di Macron contro gli interessi italiani e il surrettizio smontaggio da parte austriaca della soluzione concordata in Sud Tirolo, le prove del degrado in cui versa la considerazione nazionale appaiono frequenti e dolorose.

Altre linee di deflusso si mantengono invece in ambito nazionale e consistono in una redistribuzione, spesso rilevante, di poteri e funzioni tra soggetti diversi. La magistratura è la destinazione verso cui deborda la quota maggiore di comando – per densità degli effetti sistemici se non per quantità. Il trasbordo avviene con un doppio movimento: da un lato sono attribuiti ai magistrati compiti ulteriori che sono o creati ex novo o ceduti dagli organi politici; dall'altro Parlamento e governo si spogliano di garanzie costituzionali poste a tutela della rappresentanza o della responsabilità per la gestione degli affari di Stato e lasciano spazio alla formazione creativa, da parte di nuclei di magistrati a forte caratura ideologica, di un controllo di legittimità che si applica a

tutti gli ambiti discrezionali contenuti nella vita pubblica (attività parlamentari, servizi segreti, operazioni coperte di sicurezza). Per gradi la ragione di Stato finisce sezionata negli articoli del codice.

Per quanto riguarda il primo lato nel 1989, con il nuovo codice di procedura penale, la polizia giudiziaria sfugge al controllo del ministero dell'Interno e vede proprie sezioni dislocate presso le Procure della Repubblica (dalle quali il personale direttamente dipende). In parallelo, con la fase più acuta del terrorismo, la legislazione d'emergenza disegna per i magistrati una missione che va oltre il compito istituzionale di sanzionare i reati commessi e attinge una dimensione politica: il diretto sradicamento delle attività eversive. Con la fine del terrorismo, tuttavia, la dimensione politica non è abbandonata e scopre nuovi obiettivi: nel 1992, anno topico, decollano in contemporanea come emergenze nazionali, dopo Mani Pulite e gli attentati di stampo militare ai giudici in Sicilia, il contrasto alla mafia e la lotta alla corruzione. Con l'espansione degli scopi istituzionali si amplia grandemente il raggio dei poteri devoluti ai magistrati. Per quanto riguarda invece la perdita autoinflitta delle garanzie politiche si possono citare, in ordine cronologico, il ridimensionamento del segreto di Stato avviato con la riforma dei servizi di sicurezza del 1977; l'abolizione della Commissione parlamentare inquirente (incaricata di esaminare in via preventiva le accuse contro i ministri per azioni compiute nello svolgimento della propria funzione), conseguente al referendum del 1987;

l'abrogazione nel 1993, nel pieno di Mani Pulite (Napolitano presidente della Camera), della norma costituzionale sull'immunità parlamentare; l'abolizione per decreto legge (dicembre 2013: governo Letta) dei contributi pubblici ai partiti (a minimo compenso è ammessa la facoltà di destinare loro il 2 per mille dell'Irpef).

È banale ripetere che il periodo della Seconda Repubblica, riempito dalla contesa intorno a Berlusconi, ha un essenziale contenuto giudiziario e che la magistratura, abituata ormai a un'espansione costante delle funzioni, si costituisce, con uno stillicidio di iniziative (di cui molte finite nel nulla), come attore politico primario: la stessa caduta del governo nel 2011 è anticipata da eventi giudiziari (processo Ruby, bocciatura del legittimo impedimento).

Durante i governi dell'establishment gli interventi si fanno meno numerosi ma tra essi alcuni esprimono una dirimpente efficacia. Nel 2012 un'inchiesta sui fondi pubblici gestiti dalla Lega costringe Bossi a dimettersi da segretario e scatena nel partito una crisi profonda, quasi distruttiva. Nel 2013 la Cassazione conferma a Berlusconi una condanna per reati fiscali e, per una concatenazione di effetti politico-giudiziari, salta la coalizione di governo tra il Pd, che promuove l'espulsione dal Senato del leader di centrodestra, e Forza Italia: Letta jr. mantiene in vita il governo solo grazie a una scissione tra gli azzurri. A fine 2012 è approvata la legge Severino che, in caso di pene superiori a due anni, sospende gli amministratori locali condannati in primo

grado e fa decadere i parlamentari condannati in via definitiva. Nel 2014 è istituita con un'ampia gamma di poteri l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) che certifica la centralità del tema nella vita sia degli organismi pubblici sia delle imprese: il suo presidente, Raffaele Cantone, che marca un'assidua presenza pubblica, diventa una figura centrale del potere italiano. Infine i vertici di alcune grandi società pubbliche (Eni, Saipem, Finmeccanica) sono messi sotto accusa per corruzione internazionale con pesanti ripercussioni sulla competitività delle tre imprese.

In linea generale va rilevato che dal 1992 si realizza per via fattuale una profonda riforma della prassi politica che attribuisce alla vigilanza della magistratura sui comportamenti di partiti e singoli parlamentari un decisivo valore certificante. Da un lato ciò stabilisce l'impianto costitutivo e caratterizzante di quella che per convenzione è definita Seconda Repubblica (e spiega anche l'insuccesso dei vari tentativi di riforma costituzionale avviati nel periodo: la riforma essenziale è già stata fatta e si perfeziona nel tempo con i vari interventi legislativi autolimitanti); dall'altro riduce lo spazio di decisione della politica: una serie di opzioni relative al ruolo dei magistrati sono di fatto escluse. Al riguardo è da notare una novità di rilievo: alcune forze politiche si schierano stabilmente come supporter quasi incondizionati dell'opera di vigilanza svolta dai magistrati e delle loro esigenze in quanto categoria: la filiera di successione del vecchio Pci, An e soprattutto il M5S che trasforma il

tema della legalità in motivo di identità. Tutto ciò definisce, come tratto qualificante del periodo successivo al 1992, un prolungamento ideale e operativo della magistratura in politica.

Molto ampia e capillare è anche la cessione di comando alle Regioni che nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, ottengono potestà legislativa negli ambiti che non sono di competenza esclusiva dello Stato: ampliano così le proprie competenze funzionali, attingono una larga autonomia di spesa (dando vita, fra l'altro, a un gran numero di nuovi soggetti partecipati: agenzie, Ato, consorzi, unioni) e lasciano la responsabilità del finanziamento quasi per intero allo Stato. Questa felice condizione di libertà irresponsabile è potenziata dall'elezione diretta del presidente di Regione introdotta nel 1999 con una modifica costituzionale: di fatto il «governatore» ha una sorta di legittimazione popolare a spendere e ad allargare il raggio d'azione dell'ente pubblico. Com'è naturale, una simile condizione estende il contenzioso fra Stato e Regioni di fronte alla Corte Costituzionale. La qualità spesso modesta della legislazione prodotta, il disordine amministrativo di molte Regioni, che talora diventa sperpero, la proliferazione di enti e società controllate, di cui in molti casi sfugge la ragione funzionale, hanno attirato nell'ultimo decennio critiche e interrogativi su larga scala: il ritorno al centro di molte competenze, previsto nella riforma costituzionale del governo Renzi, è un indizio della percezione negativa prevalente nell'opinione pubblica riguardo a un istituto

che, dopo quasi mezzo secolo di vita, non sembra ancora aver giustificato la propria utilità.

L'ultimo deflusso di comando avviene verso altri organi dello Stato centrale: l'alta amministrazione in primo luogo e poi nuove figure istituzionali come le autorità indipendenti e varie agenzie di scopo. L'origine di questo movimento si trova in primo luogo nella crescente quantità e complicazione della produzione legislativa: aumenta il numero dei soggetti che producono norme (istituzioni comunitarie, Regioni), cresce la domanda di garanzie e tutele con la speculare offerta di nuovi diritti in cerca di legittimazione, si rafforza la spinta per agevolazioni normative (che in parte sostituisce quella, sempre più difficile da soddisfare, di sostegni finanziari), diventa sempre più complicato il compito di connettere in sistemi coerenti i vari pezzi di legislazione. Aumentano decreti di attuazione e regolamenti che diventano strumenti essenziali per rendere operative leggi sempre più intricate (sia al proprio interno sia nel nesso con le altre norme): in ciò gabinetti ministeriali e alta dirigenza amministrativa accumulano comando togliendolo alla politica. Accanto alle ragioni tecniche (la complicazione va trattata dagli specialisti), il deflusso di comando allinea motivi politici: allenta la crescente pressione dell'opinione pubblica e fornisce una parvenza, anche se illusoria, di risposta; un organo espressamente dedicato al problema fa comunque buona impressione. A tutto ciò dà impulso il blocco di leggi approvate nel biennio 1997-1998 che introducono nell'amministrazione criteri di gestione mutuati dall'am-

bito privato e, creando modelli ibridi ad alto tasso di confusione, aumentano lo spazio discrezionale rimesso all'autonoma decisione dei dirigenti.

L'alta intensità giuridica che contraddistingue tanti ambiti della vita sociale non dipende solo dal surplus di produzione normativa generato dalla frammentazione del comando politico; deriva anche da una radicata ideologia che nella scoperta e affermazione di nuovi diritti, evanescenti nella sostanza ma legittimati da arabesche genealogie costituzionali, vede il progressivo perfezionarsi dell'eguaglianza e un mezzo per stabilire una nuova identità civile differenziata dalla tradizione. Dal pluralismo informativo alla privacy, dalla trasparenza finanziaria all'identità di genere fino alla qualità ambientale e all'internet ultraveloce, l'ultimo trentennio ha manifestato una fantasia sbrigliata nell'inventare scatole giuridiche che, incrociandosi con una propensione comunitaria di analogia matrice ma orientata alla conformazione costruttivista dei mercati, fanno sgorgare norme a cascata: lo sbocco naturale – che premia gruppi di pressione, partiti legati al totem dell'eguaglianza, professionisti dell'ideologia costituzionale – è la formazione di organi specializzati che perimetrano il campo, sgrossano i concetti-base, fanno regolamenti, istruiscono squadre di vigilanza. Su questi principi nascono a partire dagli anni Novanta autorità o agenzie che tolgono allo Stato centrale funzioni tradizionali e sviluppano in aggiunta attività inedite: i processi si frammentano e si intersecano, funzioni e personale raddoppiano, gli apparati si feudalizzano.

Il deflusso dei poteri è, come si è visto, una dinamica di lungo periodo che nel tempo si è molto estesa e ha rafforzato la sua presa cogente: si è sviluppata sempre in chiave istituzionale, tanto nella versione sovranazionale (vincolo esterno) quanto nella versione funzionale di una ripartizione fra organi statuali (vincolo interno), ma al contempo ha ricevuto dalla politica impronta modelante e copertura strategica (anche nei casi di palese autolimitazione). In ciò si rivela una continuità ideale che passa oltre le due grandi cesure di sistema vissute dalla politica italiana del dopoguerra – quella del 1992-1994 e quella del 2011.

Il voto del marzo 2018 produce invece una rottura più aspra e profonda, un vero e proprio sconquasso che si allunga anche sul piano ideologico e mette in discussione le stesse ragioni costitutive dei deflussi e in particolare del vincolo esterno. Il bipolarismo incentrato su Berlusconi (1994-2011) e i governi allineati agli interessi degli alleati Ue (2011-2018) sfociano in un fallimento simmetrico pagato caro dagli italiani e lasciano spazio a un tripolarismo scomposto. Da un ordine basato sull'asse destra-sinistra si passa a una contrapposizione, violenta e spuria, fra un polo eurocritico – formato da due forze assai diverse che per governare insieme devono fare, invece che una coalizione politica, un contratto parasocietario – e un campo di ortodossia europeista che affastella Pd e Forza Italia. I due partiti un tempo perno del sistema, vecchi nemici divenuti sodali che hanno dato sostegno parlamentare ai governi dell'establishment,

perdono in dieci anni, tra il 2008 e il 2018, 15 milioni di voti: 9 milioni Forza Italia e 6 milioni il Pd. Per contro le formazioni che nel periodo si sono stabilmente collocate all'opposizione (M5S, Lega, Fdi) sommano nel 2018 18 milioni di voti: l'incremento rispetto al 2008 (allora si presentò solo la Lega) è pari a 15 milioni di voti e compensa esattamente i voti in uscita dai partiti-sistema. In aggiunta le astensioni crescono di oltre 2 milioni.

I numeri sono clamorosi e indicano che il sistema politico non ha vissuto, nel marzo 2018, solo un cambio di formato: l'improvvisa irrilevanza dell'asse destra-sinistra come criterio ordinatore dell'azione politica significa che, oltre a mutare i rapporti fra i partiti, cambiano la visione dei temi, la gerarchia delle priorità, l'agenda operativa. In passato non era mai successo, se non in misura molto modesta, e ciò crea sconcerto e paura. Il fallimento delle élite sfocia in un crollo ideologico, nel naufragio di una visione del mondo. Il vincolo esterno, da condizione salvifica, si trasforma in trappola da smontare. La concentrazione del potere nei vertici politici – e in particolare nel leader in sintonia con i sentimenti popolari – smette di essere un pericolo da sterilizzare e riappare come un obiettivo che porta benefici. Gli organismi sovranazionali sono avvertiti come una minaccia e l'integrazione – anche subordinata – al loro interno non è più considerata un valore in sé.

Tutto ciò non significa che i deflussi di potere verso l'esterno siano stati di colpo bloccati. È mutata la rotta ideologica, ma le conseguenze pratiche sono proclama-

te, non ancora realizzate. Per quanto riguarda le cessioni di potere dettate da vincoli interni si registrano, nel nuovo assetto politico, sfumature diverse e inclinazioni variegate. Le autorità indipendenti e spesso anche le posizioni di vertice delle amministrazioni pubbliche sono guardate da entrambi i partner del polo anti-élite con una certa diffidenza: le prime appaiono un'erosione delle funzioni di governo di cui non si capisce bene la ragione, le seconde sono percepite come limiti – subdoli – alla volontà politica (poggiano sulla competenza tecnica e ne fanno un surrettizio uso strategico). La diffidenza è parte di un atteggiamento diffuso che investe in generale gli organi di garanzia non costituiti attraverso elezioni dirette: nel quarto di secolo succeduto alla cesura innescata da Mani Pulite essi hanno ampliato il proprio raggio d'azione e con ciò sono apparsi come ulteriori vincoli alle decisioni della politica: è naturale una reazione di contrasto da parte di chi si oppone alla guida dall'alto e vuole valorizzare la scelta (elettorale) dal basso.

Anche sulle Regioni c'è accordo fra i partner di coalizione, però voltato in senso conservatore: sebbene poco apprezzate dagli elettori, rappresentano comunque un'articolazione del potere dei partiti e quindi il loro rafforzamento funzionale non appare un pericolo: al contrario è immaginato come un vantaggio da preservare.

Sulla magistratura infine i soci di governo divergono: il M5S è per codice genetico un fiancheggiatore (i magistrati vendicano i torti patiti dai cittadini per mano della politica old style); la Lega, partner per dieci anni

dei governi Berlusconi, si sente invece un bersaglio attaccato ingiustamente. Il tema è uno dei maggiori punti di attrito della coalizione.

In sintesi, per la prima volta dopo decenni il vincolo esterno diventa un handicap e la concentrazione dei poteri al vertice un traguardo. Non era (quasi) mai stato detto, non è ancora stato fatto. La realtà, in fondo, è semplice: nella colonna degli obblighi strategici cui è tenuta una maggioranza di governo molte voci cambiano di segno – anche se talvolta i due soci del contratto mostrano accenti e intensità differenti. Com'è naturale, le resistenze a realizzare una tale conversione di comportamenti sono molte: l'andamento inerziale della politica (e dell'amministrazione), il rispetto degli impegni richiesto dalle istituzioni sovranazionali verso cui affluiscono poteri, lo sconcerto dei mercati, la guerriglia delle élite che tuttora teorizzano e auspicano il vincolo esterno.

C'è un fattore ulteriore, all'apparenza imprevisto, che ostacola il ritorno dei poteri al centro dello Stato e rafforza la dispersione del comando. Si tratta di uno sviluppo della rivoluzione digitale che è un motivo originario (fondante) del M5S e insieme una ragione rilevante del successo leghista: la disintermediazione che abolisce stazioni di lavoro inserite all'interno delle catene operative – in questo modo accorciate e rese meno costose. Le funzioni svolte nei punti di lavoro eliminati (esplorazione, regia, correlazione con altri punti della catena) sono trasferite al consumatore che diventa produttore-consumatore (il prosumer di Toffler) e ottiene accesso genera-

lizzato a quasi ogni deposito di conoscenza: ciò eleva ogni utente Internet a potenziale fonte (influencer, hater, troll) con audience in teoria illimitata. Disintermediazione e dispersione del comando sono processi con strutture simili e ciò ne favorisce il mutuo rinforzo nella vita sociale: entrambe moltiplicano i punti di comando diffusi nella società (farsi fonte e disporre di un'audience, pur limitata, è comunque una modalità del potere), dilapidano il capitale strategico o visionario concentrato in nodi fondamentali dell'agire collettivo (tali sono tanto un vertice amministrativo, quanto la stazione intermedia di una catena operativa o l'editore entro una filiera di comunicazione), alimentano con il sovrapporsi di voci e comandi una disordinata complicazione operativa.

La perdita di capitale strategico, che si accoppia alla moltiplicazione dei punti di comando, per lo più di piccolo rango prospettico e privi di respiro storico, è alla base di due fenomeni regressivi che segnano nel profondo la società italiana. Il primo è il rinsecchimento di quei corpi intermedi – sindacati, associazioni, parrocchie – capaci di raccogliere e coordinare su obiettivi larghe parti della società: ora appaiono in difficoltà per l'autismo delle fonti e la scomparsa di interlocutori (controparti) dotati di reale comando e in grado di fare strategia. La seconda regressione è il rapido assottigliarsi della borghesia formata attorno alle grandi imprese nazionali (e ai loro disegni strategici) che sono o dissolte (l'integrazione dei mercati è, negli alti livelli, anche ferocia di scontri fra potenze) o dimezzate dalla vigilanza

giudiziaria o infine trasferite all'estero – almeno per quanto riguarda i punti di comando – con una perdita grave del raggio d'azione e di visione del sistema-Paese.

Prevale insomma, nella società e in simmetria dentro le istituzioni, l'atomizzazione del comando che in alcuni luoghi (ben delimitati) produce una razionalizzazione dei tragitti operativi, ma sul piano generale implica un drammatico calo della sintesi sistemica – ovvero di quel capitale cognitivo diffuso nella società (*general knowledge*) che pondera fattori molteplici su una scala temporale prolungata (capitale strategico) o individua entro la complessità vie innovative (capitale visionario, contenuti creativi).

Il voto del 4 marzo, con il suo dirompente risultato che dà oltre metà dei voti a due movimenti o neonati (M5S è alla sua seconda elezione nazionale) o appena rifondati (Lega), apre una pagina nuova della storia politica italiana. In passato le cesure di sistema hanno avuto un andamento traumatico e non hanno dato esiti felici: la crisi italiana nel tempo non ha fatto che aggravarsi. Oggi il contesto internazionale, che fino a ieri ha sempre contribuito a stringere il vincolo esterno, è molto fragile, la presa dell'establishment, che in genere ha penalizzato gli impulsi innovatori, appare confusa e contestata, lo sviluppo della tecnologia offre chance favorevoli: nonostante disillusioni e rancori, c'è forse qualche speranza per una ripresa della politica e dell'interesse nazionale.