



L. DI NUCCI, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 225.*

Loreto Di Nucci ricostruisce la storia politica dell'Italia repubblicana attraverso l'intreccio di alcune variabili principali: la configurazione del sistema politico, il sistema elettorale, le misure dello Stato sociale e il finanziamento di queste ultime. Si tratta quindi di un'opera di storia istituzionale con cui si propone una interessante chiave di lettura attraverso la quale si salda la storia politico-partitica italiana, il *welfare state* nostrano e i gravi problemi di finanza pubblica – a partire innanzitutto dal debito pubblico – che ancora oggi affliggono l'Italia. Caratteristica del Volume è quella di legare l'intreccio tra la legislazione elettorale, il sistema dei partiti e la sua strutturazione, ad una determinata politica di *welfare* e al suo finanziamento.

L'Autore analizza, attraverso questa lente d'ingrandimento, le diverse fasi della storia della Repubblica. In principio, dopo la caduta del fascismo, furono i partiti a guidare la transizione verso la democrazia, edificata su due pilastri: proporzionalismo e parlamentarismo, anche a causa dell'ancora presente "angoscia mussoliniana". I costituenti commisero quello che divenne il "peccato originale", cioè il non aver affrontato adeguatamente la questione della stabilità dell'esecutivo. A tale carattere bisogna affiancarne altri due: l'impossibilità dell'alternanza e la centralità dello Stato sociale. È così che in quella "fase aurorale" della democrazia venivano fissati alcuni suoi caratteri di fondo. Per perseguire il fine della crescita civile degli italiani, Dc e Pci iniziarono ad organizzarsi. I comunisti, in particolare, avevano virtù come organizzazione, serietà, disciplina civica e la partitocrazia è nata anche dalla sfida di quella 'bravura' comunista alle altre forze politiche. Per opporsi a quella bravura la Dc decise di attrezzarsi con modalità proprie del partito di massa e iniziò altresì ad acquisire le caratteristiche del "partito dello Stato", incominciando cioè a mobilitare risorse pubbliche ai fini dell'acquisizione del consenso. Il problema del consenso rimanda a quello dello Stato sociale, tanto che una

* Contributo sottoposto a *peer review*.

vera e propria “ansia di socialità” pervadeva tutti i partiti, trovando in fine una sua composizione nella Costituzione, dove confluirono due solidarismi, quello comunista e quello di ispirazione cristiana. Nel corso dei decenni, tuttavia, una serie di misure sociali avevano portato ad un particolare modello di Stato sociale. Non preoccupandosi di tenere i conti in ordine, però, Dc e Pci “facevano a gara nelle aule parlamentari per rendere lo Stato sociale sempre più generoso”. Questo avveniva con la seguente tattica parlamentare: in sede di votazione finale il Pci votava sempre contro le misure proposte da governo e maggioranza, ma prima faceva passare emendamenti a favore di territori e gruppi sociali del suo blocco elettorale. Questa dinamica era favorita dalla mancanza di alternanza. Ci si trovava, infatti, in una democrazia bloccata a causa della *conventio ad excludendum* e quindi né la maggioranza né l’opposizione avevano necessità di rendere conto dei loro provvedimenti “sicché l’irresponsabilità politica’ finiva per trasformarsi in ‘irresponsabilità finanziaria’” (p. 12).

La democrazia repubblicana si era caratterizzata dunque “fin da subito per essere una democrazia dei partiti e, negli anni del suo difficile consolidamento, una democrazia distributiva. Attenzione, distributiva, non redistributiva” (p. 12). Il meccanismo dello Stato sociale funzionava perché le risorse, nell’immediato, non venivano tolte ad una categoria di cittadini ed assegnate ad un’altra (infatti, tra 1960 e 1983, a fronte di una spesa pubblica che raddoppiava, l’aumento della pressione fiscale non andava di pari passo). Per coprire la maggiore spesa pubblica si faceva ricorso al deficit. A differenza degli altri Stati europei, il *Welfare State* “all’italiana” non era dunque il risultato di un’opera di redistribuzione, ma il frutto di un indebitamento. I costi di quello Stato sociale, dunque, sarebbero ricaduti in futuro su “ignari terzi paganti”: le generazioni future.

L’analisi della storia repubblicana dell’A. parte da queste coordinate. Il punto di partenza è la Costituzione repubblicana, fondata sull’incontro tra due solidarismi, quello cattolico e quello delle sinistre. Posto che i diritti sociali hanno un costo, però, sono state proprio le modalità di reperimento delle risorse per garantirli che hanno condizionato lo sviluppo storico della democrazia italiana. Le vicende della legge elettorale, in particolare, hanno avuto un forte impatto su tali dinamiche. Prevalse, fin da prima dell’inizio della storia repubblicana italiana, un orientamento verso la legge elettorale proporzionale e tale preferenza venne giustificata con il carattere di specificità e di eccezionalità che aveva l’Assemblea costituente. Fu il timore che il sistema uninominale potesse rappresentare un “vero e proprio salto nel buio” a far prevalere il sistema proporzionale. La proporzionale non era vista solo come tecnica elettorale, ma anche come principio che qualificava la nuova democrazia dei partiti e come elemento fondante dell’ordinamento che si stava instaurando.

I partiti scrissero infine la Costituzione, ma quel compromesso tra i due solidarismi venne poi considerato da alcuni come l’atto di fondazione del regime partitocratico. La

Costituzione basata sui due solidarismi, in particolare, trovava una sintesi in quegli articoli che riconoscevano i diritti sociali, come il diritto allo lavoro, alla salute, all'assistenza e all'istruzione. Tali diritti sociali, tuttavia, essendo diritti di prestazione, hanno dei costi. Proprio per contenere l'esigibilità di tali diritti Einaudi aveva insistito perché si inserisse in Costituzione la clausola del pareggio di bilancio. Il Comitato di studio bicamerale sulle norme di applicazione del quarto comma dell'art. 81 Cost., che finì i suoi lavori nel 1961, pose le premesse per un uso spregiudicato del c.d. *deficit spending*, che da una parte consentì una forte espansione del regime di sicurezza sociale, ma dall'altra la rese possibile perché le risorse non erano sottratte nell'immediato a nessuno, ma reperite attraverso il deficit. Il compromesso costituzionale, tuttavia, non poteva annullare le diverse concezioni della democrazia che avevano i partiti né gettare le basi di una democrazia dell'alternanza. Nello stesso compromesso costituzionale, quindi – secondo l'A. – furono poste le basi per alcune delle future degenerazioni.

Poiché si era delineato un sistema in cui il Pci sarebbe stato permanentemente all'opposizione, gli stessi comunisti alimentavano le tensioni sociali, accrescendo così il loro “potere di vidimazione” delle decisioni governative nelle aule parlamentari. Infatti, il Pci, “impegnandosi a tenere sotto controllo i conflitti, otteneva in cambio dalla maggioranza il lasciapassare per gestire con pratiche spartitorie le politiche sociali” (p. 56). Inoltre, l'opposizione si disinteressava completamente di come il governo si procurava le risorse per finanziare lo stato sociale. Risorse che, come ricordato, non venivano sottratte concretamente a nessuno, ma reperite attraverso l'inflazione e il debito pubblico. La Dc aveva la responsabilità di questo meccanismo, col quale non solo perseguiva l'obiettivo di una giustizia solidale – “pane e lavoro per tutti” – trascurando però il fatto che i costi dei diritti sociali li avrebbero pagati le generazioni successive, ma anche l'obiettivo di utilizzare il *welfare* per alimentare i propri consensi e arginare quelli del Pci.

Il 1953 fu un anno di svolta perché fallì il tentativo di rafforzare l'esecutivo attraverso la riforma elettorale. I partiti acquistavano così una nuova centralità in ambito istituzionale. Posto che era sempre più difficile costruire equilibri parlamentari per assicurare stabilità al governo, i partiti iniziarono così ad avvalersi delle istituzioni per raccogliere il consenso, avviando un'opera di progressiva occupazione dello Stato e di controllo di alcuni gangli vitali della vita pubblica (V. Capperucci, *Il partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 613).

In seguito, Fanfani contribuì alla costruzione dello Stato sociale all'italiana. Peculiarità del modello era nel fatto che le modalità di ricerca del consenso erano condizionate già dall'inizio da una disoccupazione strutturale. Nel corso degli anni Cinquanta, in particolare, si era andato costruendo – attraverso provvidenze come pensioni e assegni familiari – un sistema sociale ampio e caotico. Questo, se da un lato accresceva il carattere

inclusivo della democrazia repubblicana, dall'altro era messo in atto senza tenere conto della sostenibilità economico-finanziaria del sistema.

I governi di centrosinistra, poi, introdussero altre riforme e potenziarono il *welfare* nei campi pensionistico e sanitario. Questo stato sociale, però, era finanziato prima con l'inflazione e poi con l'indebitamento pubblico. Il primo ministro Fanfani istituì la scuola pubblica, mentre il primo governo organico di centrosinistra presieduto da Moro, con Nenni vice-presidente del Consiglio, introdusse il metodo retributivo nel calcolo della pensione. Metodo che venne poi reso ancora più favorevole con la grande riforma del 1969, che riconobbe la pensione sociale agli ultrasessantacinquenni privi di reddito. Del 1970 lo Statuto dei lavoratori, del 1978 l'istituzione del Servizio sanitario nazionale: misure con le quali lo Stato sociale italiano assumeva forma compiuta, ma con una grave patologia.

Si tratta, infatti, di un *Welfare State* non redistributivo, ma distributivo, risultato di una dinamica competitiva tra Dc e Pci in Parlamento: questo "polarismo collusivo" è espressione di un sistema che non prevede alternanza. L'irresponsabilità politica si trasformava in irresponsabilità finanziaria. Tale irresponsabilità aveva prodotto un debito pubblico che esplose alla metà degli anni Ottanta. Da quel momento iniziarono politiche di risanamento dei conti pubblici, che non rimasero – tuttavia – senza conseguenze.

L'A. ripercorre poi nel dettaglio il periodo che porta agli anni Ottanta, analizzando una serie di misure sociali, tra le quali, ad esempio, la legge del 1966 sui licenziamenti individuali, quella sui licenziamenti collettivi, che conteneva al suo interno anche la Cassa integrazione straordinaria. L'A. pone particolare attenzione al sistema pensionistico, notando come alcune disposizioni ebbero un effetto dirompente, soprattutto quelle che avrebbero poi permesso il fenomeno delle c.d. *baby* pensioni (cancellate dalla riforma Amato del 1992), ma che aveva prodotto sia dal punto di vista finanziario sia dal punto di vista di equità tra le generazioni effetti devastanti, costituendo la più grave anomalia del sistema pensionistico italiano.

Un altro punto di svolta è il 1962, quando Ugo La Malfa elaborò il suo programma economico. In una nota sui problemi e le prospettive dello sviluppo economico italiano (presentata il 22 maggio 1962 al Parlamento) spiegava che una politica di programmazione generale non era più rinviabile. L'intervento pubblico si rendeva necessario in alcuni settori e un accrescimento della spesa pubblica comportava un aumento dei costi per i quali occorreva che lo Stato si procurasse risorse con la leva fiscale. Nel valutare costi e benefici, poi, bisognava tener conto di un criterio economico, cioè tener conto degli effetti degli investimenti sull'economia. Era inoltre riconosciuta l'esigenza di una diversa classificazione delle entrate e delle spese: differenziare le spese correnti da quelle in conto capitale, cioè quelle di amministrazione da quelle di investimento. Prese da lì avvio una vera e propria rivoluzione culturale, quella del *deficit spending*. Sebbene guardando i *trend* di spesa dell'Italia non si vedono grandi differenze di spesa con gli altri paesi occidentali, fu

la qualità della spesa ad essere diversa: l'Italia finanziava in deficit, usando debito anziché entrate, non spese di investimento, ma spese assistenziali, clientelari o di genere anche peggiore (cfr. G. Amato, *Due anni al Tesoro*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 59).

Alla metà degli anni Ottanta venivano al pettine alcuni nodi. Il debito, infatti, esplose tra 1983 e 1986 per una serie di fattori: in particolare, tuttavia, da una parte si era avuto un aumento del costo del denaro sui mercati, dall'altro il Ministro del Tesoro Andreatta aveva deciso di mettere sotto gli occhi di tutti l'entità del debito pubblico, ponendo fine al finanziamento "collusivo" tra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia. Secondo Andreatta il risanamento non era più rinviabile, non solo per evitare la bancarotta del paese, ma anche per questioni di equità sociale. Si era reso conto, infatti, che troppe volte il cerchio della contesa sociale si era fatto quadrare addossando alla finanza pubblica oneri impropri e indebiti: prezzi politici, sussidi, salvataggi, agevolazioni, sgravi (N. Andreatta, *Per un'Italia moderna. Questioni di politica e di economia*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 158). Prese così decisioni rilevanti: per tutte, il divorzio tra Banca d'Italia e Ministero del Tesoro, rimuovendo il vincolo che obbligava la Banca d'Italia ad acquistare tutti i titoli di Stato non collocati sul mercato.

Lo Stato sociale così creato ha rappresentato per tempo una quadratura del cerchio, perché finanziato con debito pubblico, ma quando è apparso chiaro che non si poteva continuare su quella strada, il sistema politico è infine impleso, a causa del doppio cortocircuito interno e internazionale: crollo del comunismo e Tangentopoli. Il binomio tangentopoli e caduta del muro di Berlino aveva determinato la dissoluzione della Dc e del partito socialista. In particolare, l'indagine dei magistrati di Milano nacque da una crisi sistemica, dovuta ad una progressiva e pervasiva occupazione dello Stato da parte dei partiti politici. I meriti storici di quell'inchiesta sono indiscutibili, per l'A., ma non si può negare che in quel passaggio si verificò una alterazione dei rapporti costituzionali tra magistratura e potere politico. La campagna giudiziaria, inoltre, contribuì a determinare un generale discredito per la politica, aprendo la strada a un non politico, divenuto poi politico.

Anno cruciale fu il 1992 col Trattato di Maastricht. Per fronteggiare la drammatica situazione della finanza pubblica, il governo Amato fece il famoso prelievo forzoso sui conti correnti. Dopo questa misura arrivò una manovra pesantissima che, secondo l'A., assestò un durissimo colpo alla democrazia distributiva: per la prima volta, infatti, vi erano riforme che non avevano più come oggetto quanto e a chi dare ma, piuttosto, cosa e a chi togliere.

Vennero poi i referendum sull'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti e sulla riforma elettorale in senso maggioritario. Venne varata la legge elettorale: il sistema era misto maggioritario-proporzionale. La legge era comunque fatta in modo tale da consentire l'ingresso in Parlamento a varie minoranze, grandi e piccole.

Fu quello, infatti, il momento nel quale Berlusconi capì che la riforma elettorale avrebbe comportato la formazione di un sistema politico nuovo, bipolare, che non consentiva un vuoto in corrispondenza di uno dei due poli in cui il sistema necessariamente si sarebbe articolato. Era necessario costruire alleanze e per questo, per prima cosa, ci fu la legittimazione della destra post-fascista. Una delle grandi intuizioni di Berlusconi fu, poi, quella della differenziazione territoriale delle destre, attraverso un progetto a geometria variabile.

Si sarebbero così confrontate nel voto due coalizioni: il problema era che, non esistendo schieramenti politici consolidati, dopo il voto la bipolarizzazione si rivelasse un inganno. Le aggregazioni elettorali non avrebbero infatti determinato, nel lungo periodo, la creazione di due partiti, ma alleanze “acchiappavoti”. Nella formazione degli accordi di coalizione, in particolare, era prevalsa una sorta di “proporzionalizzazione dell’accordo” di governo che aveva prodotto una “proporzionalizzazione del sistema maggioritario”. La quota proporzionale del sistema misto, infatti, garantiva la sopravvivenza ai partiti in grado di superare la soglia di sbarramento accrescendo in tal modo il loro potere di negoziazione e di ricatto nei confronti dei moderati delle coalizioni. Con Berlusconi avviene il passaggio dalla democrazia proporzionalistica a quella maggioritaria, ma questo non comporta un’affermazione in Italia di un modello Westminster. L’assetto bipolare della seconda Repubblica non avrebbe garantito né alternanza né stabilità.

Il primo voltafaccia è della Lega, che causa le dimissioni del governo Berlusconi e la formazione del governo Dini. La seconda crisi è quella del 1998, quando si dimette l’esecutivo Prodi. Rifondazione comunista aveva, infatti, fatto del confronto sullo stato sociale la madre di tutte le battaglie. Prodi riteneva che non fosse più possibile rimandare il risanamento della finanza pubblica varando un piano di sviluppo economico e sociale che fosse davvero credibile, sapendo che tutte le conquiste sociali sarebbero state a rischio se non si fosse ridotto l’enorme debito pubblico. Tuttavia, Bertinotti aveva detto chiaro e tondo che il programma non lo convinceva. Bisognava rovesciare la relazione, cioè scegliere coraggiosamente la politica del pieno impiego perseguendo al tempo stesso l’obiettivo del risanamento del bilancio. La legislatura fu segnata anche dal dualismo dalla Bicamerale e l’esecutivo e tra Prodi e D’Alema.

Senza qui poter ricostruire le dettagliate analisi presenti nell’opera, basti dire come nella legislatura successiva il governo Berlusconi varò importanti misure sociali. Si creò una dinamica che provocava uno scontro continuo tra il presidente del Consiglio e il suo principale alleato, Alleanza nazionale, da una parte, e il Ministro dell’Economia dall’altra, poiché si opponeva regolarmente alle richieste di nuove spese e anzi proponeva di continuo tagli. In modo simile, nel centrosinistra si giocava una partita in cui si riproponeva lo scontro tra sinistra radicale e moderata, nonché lo scontro tra ulivismo e partitismo.

Prima delle elezioni del 2006 il governo di centrodestra cambiò la legge elettorale, con la l. n. 270 del 2005, per annullare lo svantaggio che penalizzava da sempre il centrodestra nei collegi uninominali e accrescere i consensi grazie ad un sistema elettorale di tipo proporzionale. La legge accresceva il carattere bipolare del sistema; tuttavia d'altra parte il bipolarismo fondato sul premio di maggioranza cambiava il rapporto tra partiti e coalizioni a favore dei primi. L'assegnazione di tutti i seggi col sistema proporzionale faceva sì che le *chances* di vittoria di uno schieramento non dipendessero più dal grado di coesione interna, perché il voto alla lista si trasferiva direttamente alla coalizione. Questo meccanismo automatico incrementava la competitività tra i partiti all'interno della coalizione accrescendo il livello di conflittualità.

Dopo le elezioni del 2006 l'Italia era spaccata in due, non essendovi peraltro nessuna legittimazione reciproca tra gli attori e rimanendo così lontana da una forma di bipolarismo europeo. Un gesto di pacificazione avrebbe potuto essere quello di offrire la presidenza di una delle due Camere all'opposizione, ma Prodi era preoccupato soprattutto di compattare la sua maggioranza parlamentare. Al Senato, infatti, i numeri erano quasi impossibili. Ancora più che le dimensioni della maggioranza, tuttavia, contava il fatto che nell'area del centrosinistra esistevano molte questioni su cui i partiti avevano posizioni politiche diverse e inconciliabili – “di limitata negoziabilità” – come le vicende legate alla politica internazionale, i temi eticamente sensibili e le misure di carattere economico-sociale. In particolare, Prodi disse già dal discorso con cui chiese la fiducia al Senato che bisognava ristabilire un equilibrio tra potere di spesa e responsabilità della copertura. Al contrario, Bertinotti riteneva che non si potesse più adottare la politica dei due tempi, cioè prima il risanamento e poi la crescita.

Dopo lo *shock* del 1992 e l'ingresso nell'euro, l'Italia non disponeva più degli strumenti che avevano consentito di dare “tutto a tutti”, ossia la svalutazione competitiva e il finanziamento pubblico in deficit. La strada da seguire era così in qualche modo obbligata. Liberarsi da una parte del cappio del debito e dall'altra procedere sui binari del risanamento, con riforme nei quattro comparti di spesa principali: sanità, pubblico impiego, previdenza ed enti locali. La sinistra radicale condizionava fortemente la maggioranza in Senato e questo si vide già durante l'approvazione della Finanziaria 2007. Il conflitto distributivo tradizionale esplose su due fronti: tra maggioranza e opposizione e all'interno della stessa maggioranza. Era, peraltro, una Finanziaria incomprensibile, concentrata in un articolo unico di 1365 commi. Sia Bertinotti sia Napolitano, infatti, avevano segnalato che era ormai non rinviabile una riforma delle procedure di bilancio e della disciplina regolamentare dell'esame da parte del Parlamento. Il governo aveva chiesto la fiducia su un maxi-emendamento che accorpava in un unico testo tutti gli articoli della legge finanziaria. Erano chiari i pesanti condizionamenti che subiva la funzione legislativa

del Parlamento e questa prassi, inoltre, era incomprensibile per l'opinione pubblica e questo accresceva il distacco tra politica, istituzioni e cittadini.

L'esecutivo era in stato di fibrillazione permanente. Anche per questa ragione i due partiti maggiori della maggioranza impressero un'accelerazione alla costruzione del Partito democratico. La fondazione del Pd, tuttavia, introdusse un dualismo di poteri e una competizione latente tra compagine di governo e principale partito della maggioranza. Infine, Prodi, che aveva tentato di tenere unite sinistra radicale e riformista, cadde. Se a prima vista fu per un incidente di percorso, in realtà fu per il progressivo sfilacciamento dell'Unione, che il Pd non riuscì ad arrestare: al contrario, si rivelò un potente fattore di instabilità.

Dopo la caduta di Prodi il Pd di Veltroni scelse di andare alle elezioni insieme all'Italia dei Valori. Questo, che era in parte un rinnegamento della vocazione maggioritaria del Pd, ebbe comunque ripercussioni anche nel campo del centrodestra dove Berlusconi decise di costruire il partito unico dei moderati. In questo modo, il sistema politico tendeva ad assumere una configurazione bipartitica più che bipolare. Nel 2008 la vittoria del centrodestra fu netta e Berlusconi sembrò agli occhi di molti "l'uomo del destino".

L'analisi di Loreto Di Nucci si chiude qui, ed è ovviamente stata molto più dettagliata rispetto alla breve ricostruzione operata in queste pagine. Un solo cenno è fatto nelle conclusioni al governo di Mario Monti, che tentò di mettere al centro del dibattito del paese un tema di rilevanza essenziale e cioè che i diritti che costano potevano essere riconosciuti universalmente ma attribuiti concretamente solo dentro un quadro di compatibilità economica. Mettere al centro del dibattito tale tema non era facile e ancora meno spiegarlo in modo convincente all'opinione pubblica in un clima di maltempo per la politica e di una antipolitica via via crescente per la forza di attrazione del Movimento 5 Stelle.

Il Volume interrompe la sua analisi subito dopo le elezioni del 2008, quando lo scenario cambiò completamente soprattutto a causa dell'esplosione della crisi economico-finanziaria e delle sue conseguenze anche politiche. Infatti, a causa di quella si instaurò il governo di Mario Monti, che prese quelle misure (che almeno all'epoca sembrarono) necessarie per il risanamento urgente del Paese. Crisi economico-finanziaria che in Italia è stata tanto dirompente anche a causa dell'elevato debito pubblico accumulato nella storia repubblicana per via della democrazia distributiva.

Il fenomeno dei governi tecnici merita, in particolare, una riflessione. Se, infatti, in passato la politica non si era affidata a tali governi, anche in momenti difficili come dinanzi a crisi economiche e alle minacce del terrorismo, ma anzi aveva usato tali fattori esterni per un ricompattamento del sistema dei partiti del c.d. 'arco costituzionale', questo era stato forse possibile proprio a causa di quegli strumenti che i partiti avevano a disposizione: e in particolare per via di quelli della democrazia distributiva.

Da quando tali strumenti di natura finanziaria sono venuti meno con il Trattato di Maastricht si sono avuti tre governi tecnici. La paura della perdita del consenso, insieme alla mancanza di quegli strumenti classici propri della democrazia distributiva, può così contribuire a spiegare questa regolarità della storia politico-istituzionale recente italiana, e cioè la vicenda dei governi tecnici, che si sono avuti in tre decisivi momenti di risanamento finanziario. Infatti, come si evince dalla recente storia politica italiana, si è fatto ricorso ai c.d. ‘governi dei tecnici’ nei “frequenti momenti di difficoltà” del sistema politico italiano, e soprattutto quando questo “non è parso più in grado, da solo, di individuare i modi con cui fronteggiare le ‘emergenze esterne’ e quando è diventata inevitabile, a ridosso di appuntamenti elettorali, l’adozione di misure di finanza pubblica fortemente restrittive, e quindi per definizione decisamente impopolari” (N. Lupo, *I ‘governi tecnici’. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, p. 60).

Tuttavia, in questo modo, le forze politiche hanno “abdicato” ad uno dei loro ruoli, soprattutto in relazione a quella funzione – secondo W. Bagehot – “pedagogica” che avrebbe dovuto caratterizzare la loro azione e, più in generale, quella del Parlamento. Invece, la politica ha avuto l’atteggiamento del *Cheshire Cat*, lo Stregatto, che si fa presente quando gli è comodo e scompare quando gli è imbarazzante palesarsi (M. Luciani, *Il costituzionalismo e l’economia dal divampare della crisi a oggi*, in *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 65-66).

Peraltro, fermandosi all’inizio della XVI legislatura, L’A. non ha potuto fare i conti non solo col “governo tecnico” della crisi ma, più in generale, con quella situazione di un “circuito politico-parlamentare oramai imballato e con una supplenza sempre più incisiva degli organi di controllo interno (Presidente della Repubblica) e esterno (Corte costituzionale, Corte di Cassazione, Corte dei conti, e perfino TAR)” (F. Lanchester, *Dal Porcellum all’Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2013, p. 4). Le vicende istituzionali seguenti hanno probabilmente avuto luogo anche per via anche di quell’imballamento: si pensi all’intervento della Corte costituzionale sul sistema elettorale con la sent. n. 1 del 2014 e al successivo sforzo riformista che si è avuto col governo Renzi.

L’esperienza del governo Monti è stata anche – a parere di chi scrive – una delle concause alla base della forte affermazione del Movimento 5 Stelle alle successive elezioni del 2013. Questa affermazione del M5S e del tripolarismo ha spazzato via quella conformazione del quadro politico che era iniziata prima con le leggi elettorali degli anni Novanta e poi con l’azione politica di Veltroni. Le vicende legate sia al sistema elettorale, sia alla riforma costituzionale, bocciata dagli elettori – come è noto – il 4 dicembre 2016 e alla quale ha fatto seguito una nuova pronuncia della Corte costituzionale sulla legge

elettorale per la Camera nel frattempo approvata (sent. n. 35 del 2017 che ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune parti della legge n. 52 del 2015, il c.d. “*Italicum*”), hanno completato lo smantellamento dell’Italia bipolare.

Le vicende politiche italiane dopo le elezioni del 2013, oltre a riconfermare la natura parlamentare della forma di governo italiana, sembrano ora far tornare pienamente l’Italia nel trasformismo (G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell’Italia Unita*, Roma-Bari, Laterza, 2003): si governa dal centro. In questo senso, il trasformismo è infatti quel sistema di governo che, emarginando le ali estreme, blocca le possibilità di alternanza. Se dopo le elezioni del 2013 e l’affermazione del M5S, l’unica via è stata quella della grande coalizione tra Pd e il partito di Berlusconi e poi – dopo la rottura tra Pd e Berlusconi – tra Pd e Ncd, ora – dopo la riproporzionalizzazione del sistema elettorale operata dalla Corte costituzionale – lo stesso Pd si è andato dividendo al suo interno, riproponendo una forte frammentazione dell’offerta politica.

Peraltro, quasi a rafforzare il ritorno del trasformismo, si profila oggi all’orizzonte una nuova possibile *conventio ad excludendum* che coinvolgerebbe i partiti c.d. “antieuropeisti”. Sembra infatti essere questo, oggi, il vero *cleavage*: quello tra europeisti e sovranisti, così come sta accadendo anche in altri paesi europei. Se è consentita una previsione, questo potrà portare l’Italia ad essere governata ancora dal centro, bloccando in tal modo l’alternanza.

L’augurio che ci si può fare è che i vincoli esterni posti dall’UE e dall’UEM e i vincoli di bilancio impediscano una nuova degenerazione partitocratica e una nuova democrazia distributiva legata al sistema proporzionale e bloccato, per non far pagare ancora una volta alle generazioni future i vizi del passato, così come in parte sta avvenendo oggi. Anche considerando che dall’inizio della crisi l’aumento del debito pubblico è dovuto non ad un incremento delle misure sociali (che anzi sono state in parte ridimensionate) ma ad altri fattori.

Tutto questo considerato, e non essendo più possibile quella democrazia distributiva descritta nell’opera in commento, sembra essere finalmente arrivato il momento di trasformare il *welfare* italiano da distributivo a realmente redistributivo.

Luca Bartolucci