

Craxi Andreotti

Politiche, stili e visioni
tra conflitti e collaborazioni

a cura della
Fondazione Bettino Craxi ETS

FRANCOANGELI

Storia
internazionale
dell'età
contemporanea

Sec



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Storia internazionale dell'età contemporanea,
collana diretta da **Antonio Varsori**
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “*histoire des relations internationales*” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

Comitato scientifico: **Frédéric Bozo** (Université de Paris III Sorbonne Nouvelle), **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne e Institut de France).

Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Craxi Andreotti

Politiche, stili e visioni
tra conflitti e collaborazioni

a cura della
Fondazione Bettino Craxi ETS

Atti dell'omonimo convegno promosso
dall'Istituto il 16 maggio 2022

Storia internazionale
dell'età contemporanea

FRANCOANGELI

Il Convegno “Craxi e Andreotti: politiche, stili e visioni tra conflitti e collaborazioni”, che si è tenuto il 16 maggio 2022 a Roma nella Sala Capitolare presso il Chiostro del Convento di Santa Maria Sopra Minerva del Senato della Repubblica, ha goduto del patrocinio morale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Senato della Repubblica e del Ministero della Cultura. Questo volume raccoglie parte degli atti della giornata di studi, che rappresenta il primo tentativo di analisi comparata tra due personalità che hanno segnato il loro tempo.

Isbn: 9788835156857

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione, di *Giovanni Orsina* pag. 7

Parte I Biografie e destini a confronto

Bettino Craxi nel sistema politico italiano, di *Paolo Mattera* » 13

Andreotti nel sistema politico italiano, di *Agostino Giovagnoli* » 35

«Belzebù» e il «Cinghiale»: dall'ascesa al declino, di *Andrea Spiri* » 45

Parte II Il sistema politico italiano

Craxi e Andreotti, dalla competizione politica alla collaborazione di governo, di *Daniele Caviglia* » 61

La visione istituzionale di Craxi e Andreotti, di *Francesco Bonini* » 77

L'anticomunismo in Craxi e Andreotti, di *Benedetto Ippolito* » 93

Parte III
La costruzione europea

L'Italia e la Comunità europea dal Consiglio di Venezia all'Atto unico , di <i>Daniele Pasquinucci</i>	pag. 107
I governi italiani degli anni Ottanta e il commercio internazionale: tra globalizzazione e squilibri macroeconomici , di <i>Lucia Coppolaro</i>	» 125
Craxi e l'idea di Europa , di <i>Antonio Varsori</i>	» 139
Giulio Andreotti e l'Europa , di <i>Maria Eleonora Guasconi</i>	» 151

Parte IV
La politica estera

Craxi, Andreotti e il rapporto atlantico , di <i>Leopoldo Nuti</i>	» 175
L'Atlantico, l'Europa, il Mediterraneo: il quadro della politica estera italiana nella seconda Guerra Fredda , di <i>Matteo Gerlini</i>	» 195
Craxi, Andreotti, la politica estera italiana e la questione israelo-palestinese , di <i>Luca Riccardi</i>	» 205
Indice dei nomi	» 235

Presentazione

di *Giovanni Orsina**

Se volessimo rappresentare graficamente il quadro politico della stagione di Tangentopoli, potremmo disegnare una serie di cerchi concentrici. Una sorta di bersaglio, insomma. Il cerchio più esterno è costituito dalla Lega, dalla Rete e dal Movimento sociale, intenti ad assalire i cerchi più interni nel nome del Bene, dell'Onesto, del Nuovo. Poi, muovendo verso il centro, incontriamo il Partito democratico della sinistra, che pur facendo parte dell'ordine partitocratico gli si è sempre proclamato estraneo e lo ha sempre stigmatizzato. Il Pds, forza politica "liminale", è anch'esso all'attacco dei cerchi più interni nel nome del Bene, dell'Onesto e del Nuovo, ma vive pure nel terrore di essere esso stesso aggredito dal cerchio più esterno, e nel nome degli stessi principi. Nell'area più interna stanno i partiti di governo, naturalmente. Ordinati in una serie di cerchi ulteriori: alla periferia gli esponenti del pentapartito che più sono riusciti ad accreditare la propria diversità – i repubblicani, ad esempio –, più prossimi al centro il Partito socialista e la Democrazia cristiana, le cui correnti e i cui esponenti sono anch'essi "scalati" a seconda della distanza dall'epicentro del sisma. Ecco, l'epicentro: lì, conficcati come Lucifero nel cuore dell'inferno dantesco, siedono Bettino Craxi e Giulio Andreotti, capri espiatori universali sui quali da tutti i cerchi, i più interni e i più esterni, vengono scaricate tutte le colpe. E che non possono scaricarle, a loro volta, su nessun altro.

In quella posizione Andreotti e Craxi almeno un po' ci si sono messi da soli. O quanto meno hanno agevolato chi voleva metterceli. Il democristiano accettando – anzi: compiacendosi – di esser rappresentato come un cinico, immorale e immortale uomo di potere, custode di tutti i segreti e tessitore di tutte le trame che hanno attraversato la vicenda repubblicana

* Presidente del Comitato storico-scientifico della Fondazione Bettino Craxi ETS.

per quasi quattro decenni. Il socialista prima convertendosi, alla fine degli anni Ottanta, da elemento dinamico e trasformativo del quadro politico nazionale in emblema della sua conservazione – una trasformazione che trova la sua manifestazione più celebre nell’esortazione ad “andare al mare” in occasione del referendum sulla preferenza unica del 9 giugno 1991. E poi facendo appello alla classe politica, il 3 luglio del 1992, alla Camera, perché affrontasse unita «la profonda crisi di un intero sistema», ovvero rinunciasse ad assorbire al proprio interno gli impulsi giudiziari e a utilizzarli come strumento di lotta intestina, riconoscesse le proprie responsabilità e imboccasse un percorso di autoriforma. Un discorso di grande serietà e spessore politico, ma vano, poiché il meccanismo infernale dei cerchi concentrici – l’ansia di liberarsi del fante di picche giudiziario scaricandolo sul partito, sulla corrente di partito o sull’esponente politico più compromesso – si era ormai messo in movimento.

A trent’anni dal collasso della Repubblica dei partiti, spetta alla storiografia il compito di spogliare Craxi e Andreotti dei panni del capro espiatorio che sono stati cuciti loro addosso nel 1992-1993 e di cominciare a scriverne in maniera compiuta ed equanime le lunghe e articolate biografie politiche. Che sarebbe senz’altro sbagliato da un punto di vista metodologico, oltre che terribilmente riduttivo in termini sostanziali, leggere soltanto a partire dalla loro fine. Su Craxi e il Partito socialista degli anni Settanta e Ottanta, in realtà, è stato fatto già molto, anche grazie agli sforzi della Fondazione Craxi e della Fondazione Socialismo. Gli studi sulla Democrazia cristiana di quei decenni sono più indietro, mi pare, anche se al momento (autunno 2023) sta lavorando un comitato per le celebrazioni dell’ottantesimo anniversario della nascita del partito, presieduto da Ortensio Zecchino, che ha robuste ambizioni storiografiche, e nel 2021 Tommaso Baris ha pubblicato il primo volume di una biografia accademica su Giulio Andreotti. Il libro che presentiamo qui vuol dare il proprio contributo a questa stagione di riflessione storiografica osservando in una sorta di prospettiva plutarchiana, da “vite parallele”, il percorso politico di Craxi e Andreotti, ma attraverso di loro vuole pure confrontarsi con alcuni dei maggiori snodi interpretativi della Repubblica dei partiti.

Svestire Andreotti e Craxi dei panni del capro espiatorio, infatti, non è operazione che debba esser compiuta unicamente a loro beneficio. In quel 1992-1993 non collassa solo il sistema partitico italiano, ma, travolte dall’onda anomala di moralismo, giustizialismo e nuovismo, vengono meno l’autonomia e la credibilità della politica. A trent’anni di distanza gli effetti di quell’onda non si sono ancora esauriti: al contrario, rimangono assai robusti nel dibattito pubblico nazionale e non di rado se ne scorgono tracce consistenti pure nella storiografia. Ora, se c’è qualcosa che accomu-

na Craxi e Andreotti è proprio la loro politicità: la loro convinzione che il politico sia un ambito specializzato dell'agire umano, col suo linguaggio, le sue regole, le sue logiche specifiche; che quest'ambito specializzato sia non solo necessario ma nobile, che debba essere nutrito di realismo, valori e responsabilità. Enfatizzare la politicità delle biografie di Craxi e Andreotti – politicità che com'è noto non si è affatto esercitata soltanto nell'ambito domestico ma anche, e con gran forza, in quello europeo e internazionale – aiuta insomma a restituire senso alla Repubblica dei partiti come creatura politica: entità incaricata di garantire ordine e progresso a un'Italia che usciva da vent'anni di dittatura e da una catastrofe civile e militare, arretrata, polarizzata, eterogenea, marca di frontiera della Guerra Fredda, sede del più grande partito comunista a ovest della cortina di ferro. Osservare i primi decenni postbellici da questa prospettiva non può significare, naturalmente, che debbano essere ignorati o minimizzati i molti, macroscopici errori che sono stati commessi – i molti, macroscopici difetti della democrazia repubblicana e dell'azione politica che l'ha attraversata. Ma significa che dev'essere bandita ogni interpretazione moralistica e manichea, ogni lettura che riduca la storia tutt'affatto dignitosa della Repubblica dei partiti a una vicenda fatta soltanto di corruzione, criminalità organizzata e servizi segreti deviati.

Parte I

Biografie e destini a confronto

Bettino Craxi nel sistema politico italiano

di *Paolo Mattera**

La vicenda del ruolo svolto da Bettino Craxi nel sistema politico italiano segue la traiettoria di una parabola: il leader socialista è salito al vertice del Psi e si è presentato sulla scena politica nazionale con l'immagine del modernizzatore che avrebbe riformato il partito e il sistema politico; quindici anni dopo è stato investito dal crollo come simbolo di un apparato considerato "vecchio" e inefficiente. Da alfiere della modernità, proiettato verso il futuro, agli occhi dell'opinione pubblica Craxi è diventato il baluardo della tradizione, ancorato al passato.

Per molto tempo la letteratura saggistica (sia quella di carattere storiografico che quella biografica) ha presentato la tendenza a disporsi sugli estremi opposti dell'ostilità o del recupero apologetico. Successivamente (e poco alla volta) la crescente disponibilità della documentazione archivistica e il maggiore distacco dagli eventi hanno consentito di formulare analisi più ponderate¹. Ed è proprio sulla scorta di queste prime ricostruzioni e della documentazione consultabile che questo saggio si pone l'obiettivo di proporre una prima ipotesi di spiegazione e interpretazione della dinamica di cui il leader socialista fu protagonista. L'esposizione è perciò divisa in parti, organizzate lungo una linea duplice: la sequenza cronologica degli eventi e l'aggregazione di nodi problematici e concettuali. La proposta

* Università degli Studi di Roma Tre.

1. Cfr. in ordine di uscita, P. Ginsborg, *Storia d'Italia, 1943-1996. Famiglia, società, Stato*, Einaudi, Torino 1998; G. Crainz, *Il paese mancato. Dal Miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli, Roma 2003; S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago. Craxi, il Partito socialista e la crisi della repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2005; L. Musella, *Craxi*, Salerno, Roma 2007; U. Finetti, *Storia di Craxi. Miti e realtà della sinistra italiana*, Boringhieri, Milano 2009; M. Pini, *Craxi. Una vita, un'era politica*, Mondadori, Milano 2009; F. Barbagallo, *L'Italia repubblicana. Dallo sviluppo alle riforme mancate*, Carocci, Roma 2010.

interpretativa ruota intorno a una questione: il Psi di Craxi aveva indicato le criticità del sistema politico e indicato una strategia per risolverle ma, sebbene giunto alla guida del paese e rimasto al governo ininterrottamente per gli anni seguenti, non riuscì a realizzare le riforme strutturali proposte, finendo con l'essere travolto dal crollo di quel sistema che voleva riformare. Come si può spiegare una così peculiare dinamica?

L'eredità del passato

Giunto al vertice del Psi nell'estate del 1976, Craxi ereditò una situazione di grave crisi, sia del partito che del sistema politico. Il Partito socialista era appesantito da una burocrazia di funzionari divisi in correnti i cui dirigenti sembravano impegnati, più che nella competizione all'esterno con le altre forze politiche, nella contesa interna per spartirsi le quote di potere². D'altro canto l'alleanza con la Dc, logorata dal tempo e dai contrasti, non sembrava più in sintonia con le istanze di rinnovamento diffuse nel paese. Le difficoltà del Psi si collegavano così con i problemi dell'intero sistema politico-istituzionale, le cui criticità si sviluppavano su due livelli. In primo luogo la dinamica di formazione dei governi: la competizione infatti non si basava su due poli alternativi, di centro-destra e di centro-sinistra, bensì su tre, di sinistra, di centro e di destra; in più i due poli di sinistra e destra erano dominati dal Pci e dal Msi che erano considerati antisistema perché rispettivamente incompatibili con le alleanze internazionali, con il sistema economico del Paese e con le regole della Costituzione. Il sistema era perciò bloccato, perché non c'era l'alternanza tra partiti o coalizioni e il governo si poteva formare solo con la progressiva aggregazione dei partiti verso il centro³. In secondo luogo, l'impianto della Costituzione, scritto da antifascisti preoccupati per l'avvento dell'"uomo forte", privilegiava i momenti di dibattito e discussione, assegnando ampie prerogative al Parlamento, e subordinava i momenti della decisione, conferendo ben pochi poteri al Governo e al presidente del Consiglio. La Repubblica aveva insomma assunto le forme di una democrazia "assembleare", caratterizzata dalla

2. A. Spiri, *La svolta socialista. Il Psi e la leadership di Craxi dal Midas a Palermo*, Rubbettino, Soveria-Mannelli 2012; Id., *La nascita di una leadership. Craxi e il Psi*, in G. Orsina (a cura di), *Culture politiche e leadership nell'Europa degli anni Ottanta*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, pp. 535-553.

3. S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2006; P. Grilli di Cortona, *Il cambiamento politico in Italia*, Carocci, Roma 2007; M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna 2016.

difficoltà a formare governi di legislatura e a prendere decisioni rapide, capaci di rispondere con efficienza alle istanze provenienti dalla società⁴.

L'azione congiunta del logoramento della formula di governo e della difficoltà istituzionale a offrire decisioni pronte e proficue stava producendo un effetto per molto tempo sottostimato e che ora merita di essere valutato in una prospettiva di più lungo periodo: la crescente insofferenza dei cittadini verso le inefficienze della politica e dei partiti. Nonostante gli anni Settanta fossero caratterizzati da intense mobilitazioni politiche, i sondaggi condotti dalla Comunità europea registravano in Italia tassi di insoddisfazione verso il sistema politico stabilmente superiori a quelli di altri paesi: a destra si rafforzava il sentimento (dalle profonde radici) diffuso tra chi pensava che la presenza dei partiti fosse "eccessiva"; a sinistra (come ha notato Marc Lazar) dietro il forte richiamo a un'ideologia strutturata come il marxismo si muovevano impulsi più semplici in cui "la piazza", simbolo di espressione delle masse, si opponeva al "palazzo", metafora dei politici chiusi nella cura di propri interessi particolari⁵. L'Italia non era solo la "Repubblica dei partiti" dove, secondo la celebre definizione di Pietro Scoppola, le grandi organizzazioni di massa esercitavano una forte influenza nella società, ma anche un paese dove covavano profondi sentimenti di insofferenza e distacco dalla politica, ulteriormente accentuati dall'ondata di scandali che nel corso del decennio aveva dominato le cronache⁶. Crisi del partito, del sistema politico, dell'assetto istituzionale e del rapporto fra cittadini e politica: come affrontare queste sfide?

4. U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I vol., *Costituzione e modelli stranieri*, il Mulino, Bologna 1980; R. Ruffilli, *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, I vol., *L'area liberaldemocratica, il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, II vol., *L'area socialista e il Partito comunista*, il Mulino, Bologna 1980; cfr. il numero monografico *La Costituzione italiana quarant'anni dopo*, in «Il Politico», n. 28, 1989; P. Pombeni, *La Costituente*, Bologna, il Mulino, 1996; R. Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Laterza, Roma-Bari 2022, in particolare pp. 113-142 e 160-174.

5. Cfr. L. Morlino, M. Tarchi, *La società insoddisfatta e i suoi nemici. I partiti nella crisi italiana*, in Id. (a cura di), *Partiti e caso italiano*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 207-245; S. Lupo, *Partito e antipartito. Una storia politica della Prima repubblica*, Donzelli, Roma 2004; G. Orsina, *L'antipolitica dei moderati. Dal Qualunquismo al berlusconismo*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, III vol., *Istituzioni e politica*, Carocci, Roma 2014, pp. 403-421; M. Lazar, *Du Populisme à gauche. Les cas français et italien*, in «Vingtième Siècle», n. 56, 1997, pp. 121-131.

6. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, il Mulino, Bologna 1997; S. Colarizi, *Politica e antipolitica dalla prima alla seconda repubblica*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni, *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, III vol., *Istituzioni e politica*, Carocci, Roma 2014, pp. 333-349.

I progetti di cambiamento e riforma

Nei primi anni della segreteria di Craxi, il Psi alimentò un intenso dibattito culturale, volto a elaborare una nuova strategia per il futuro del partito e del sistema politico. Fu – per unanime valutazione dei protagonisti e degli studiosi – una stagione di grande fermento che mobilitò numerosi intellettuali, intenti a proporre soluzioni teoriche e concrete per affrontare la crisi in atto. La prima questione in agenda riguardava la rifondazione del Psi. Alla fine degli anni Settanta il modello del partito di integrazione di massa, tipicamente novecentesco, cominciava a entrare in declino. La società era sempre meno strutturata in classi sociali omogenee, rendendo più debole il richiamo delle appartenenze ideologiche tradizionali e meno facile il soddisfacimento di interessi sempre più frammentati. Maturò così il progetto di creare un partito più moderno e agile, svincolato dal tema della lotta di classe, attento alle ragioni del mercato e volto a proporre riforme correttive del capitalismo.

Il mutamento del Psi non era fine a se stesso, bensì funzionale a raggiungere il secondo obiettivo: cambiare gli equilibri del sistema politico-istituzionale. L'alternanza bipolare destra-sinistra in Italia non era possibile perché – come detto – il più grande partito della sinistra non era socialista e riformista, ma il Partito comunista che, incompatibile con le alleanze internazionali, non poteva candidarsi alla gestione diretta del governo. Il cambiamento del Psi ambiva perciò a raccogliere il consenso degli elettori di estrazione popolare e di ceto medio di convinzioni democratiche e animo innovatore. In tal modo – ragionavano Craxi e i nuovi dirigenti – si sarebbero sortiti due effetti: in primo luogo cambiare i rapporti di forza a sinistra in favore dei socialisti; in secondo luogo consentire la formazione di una coalizione di sinistra guidata dai socialisti e perciò legittimata a candidarsi al governo del paese attivando il meccanismo dell'alternanza. Qui però subentravano ostacoli di carattere strutturale e istituzionale. Per modificare gli equilibri della sinistra si presentavano due strade. La prima può essere chiamata “modello Mitterrand”, dal nome del leader socialista che in Francia stava per concludere con successo il lungo cammino volto a vincere le elezioni nel 1981. Mitterrand aveva deciso di sviluppare la sua strategia collocandosi all'opposizione, per procedere da lì in due fasi: prima modificare gli equilibri nella sinistra a favore del Partito socialista, successivamente nel paese a favore della coalizione di sinistra guidata dai socialisti⁷. Non si trattava di un modello del tutto astratto

7. M. Winock, *Francois Mitterrand*, Gallimard, Paris 2015; P. Favier, M. Martin-Roland, *La décennie Mitterrand*, 1 vol., *Les ruptures (1981-1984)*, 1998; S. Berstein, P.

per l'Italia, tanto che fu posto alla base dell'alleanza tra Craxi e Signorile, vincitori con questo programma del congresso di Torino del 1978⁸. Tuttavia la linea di Mitterrand richiedeva tempi molto lunghi e soprattutto era stata favorita dal sistema istituzionale della Quinta Repubblica: elezione diretta del presidente della Repubblica ed elezioni parlamentari con sistema uninominale a doppio turno. Questo sistema induceva gli elettori a orientarsi verso il candidato più eleggibile, sia per le presidenziali che nei collegi uninominali delle legislative, disponendosi così lungo l'asse destra-sinistra senza disperdere il voto verso tanti partiti più piccoli e privilegiando il voto utile⁹.

L'Italia aveva però un impianto istituzionale ed elettorale diametralmente opposto: sistema parlamentare, con legge elettorale proporzionale. Su queste basi, fare concorrenza a un Partito comunista dotato di un'organizzazione molto forte e capillare rischiava di diventare poco realizzabile. Una riprova giunse con le elezioni anticipate del 1979 quando il Pci, pur perdendo posizioni, raccolse più del 30 per cento dei voti mentre il Psi, nonostante il suo dinamismo, si fermò ancora una volta al di sotto del 10 per cento¹⁰. Con queste premesse, preparare l'alternativa stando all'opposizione imponeva tempi lunghi. Invece Craxi aveva bisogno di risultati immediati per consolidare la sua posizione. Perciò tra il 1979 e il 1980 prese velocemente forma una nuova linea. L'obiettivo era adesso di tornare al governo con la Dc, con una formulazione del tutto nuova del centro-sinistra. Bisognava abbandonare ogni atteggiamento di subalternità causato dalle piccole dimensioni del partito e far valere il potere di coalizione: il 10 per cento dei seggi del Psi era indispensabile alla Dc per raggiungere la maggioranza in Parlamento e doveva perciò pesare in misura più che proporzionale nel distribuire gli incarichi e nel definire il programma di governo. Da queste posizioni di forza nell'esecutivo il Psi avrebbe potuto così incalzare il Pci con risultati concreti, aumentare il proprio consenso e progressivamente proporre l'alternativa di sinistra con rapporti di forza mutati. Insomma: ciò che Mitterrand aveva fatto stando all'opposizione, Craxi voleva farlo stando al governo. La linea si concretizzò progressivamente nel corso del 1980, prima con la vittoria interna contro la corrente di Signorile e poi entrando

Milza, J.-L. Bianco, *François Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, Perrin, Paris 2001.

8. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 62-68.

9. Jean-Jack Becker, *Histoire politique de la France depuis 1945*, Colin, Paris 2016; S. Berstein, P. Milza, *Histoire de la France au XX siècle*, III vol., *1958 à nos jours*, Perrin, Paris 2001 (nuova edizione).

10. U. Gentiloni, *Storia dell'Italia Contemporanea*, il Mulino, Bologna 2019, pp. 191-192; S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica*, cit., pp. 139-144.

nel secondo governo guidato da Cossiga con una nutrita delegazione di 9 ministri¹¹.

Tornare al governo con la Dc era tuttavia una strategia ambivalente, che portava alcuni vantaggi e implicava notevoli rischi. I vantaggi stavano nel soddisfare gli interessi materiali di dirigenti ansiosi di incarichi e di elettori desiderosi di benefici concreti. I rischi consistevano nel peggiorare la già logora immagine del Psi come partito di sottogoverno, chiuso nella cura di interessi particolaristici e clientelari. La sfida verteva perciò nel massimizzare i benefici e nell'allontanare i rischi. Come? In due modi. Primo: accelerare ulteriormente il cambiamento del partito. Secondo: adottare una linea di governo improntata all'azione e orientata a un progetto di riforme istituzionali. Il Psi si sarebbe così presentato all'opinione pubblica come un partito moderno e alfiere di una democrazia governante, capace di rispondere alle esigenze di efficienza della società post-industriale e pronto ad agire per il rinnovamento del paese.

Il primo obiettivo, quello di cambiare in profondità il Psi, conobbe una tappa decisiva col Congresso di Palermo del 1981 quando Craxi riuscì a «dotare la segreteria di una robusta legittimazione, indispensabile per un ampio margine d'azione, sottraendola una volta per tutte ai ricatti, agli umori cangianti e ai veti incrociati degli interessi correntizi»¹². I padiglioni della Fiera del Mediterraneo dove si svolse il congresso erano stati trasformati in un grande teatro circondato da ristoranti e negozi di gadget, dove si affollavano i delegati tra i quali si vedevano giornalisti e rappresentanti del mondo dello spettacolo. Qui Craxi propose di essere eletto con un voto diretto del Congresso, così da ottenere un'investitura più forte, e di ampliare i ranghi del Comitato Centrale, per fare posto a nuovi dirigenti più dinamici e intraprendenti¹³. Gli obiettivi erano chiari e sono stati raccontati da Martelli:

puntavamo insieme a superare tanto il partito a centralismo democratico, il partito morandiano a stanca imitazione del Pci, e però anche il Partito dell'anarchia correntizia, per cui ti iscrivevi prima che al Psi a questa o a quella corrente¹⁴.

11. Per la ricostruzione delle vicende che portarono allo scontro con Signorile e all'ingresso nel governo di Cossiga, cfr. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 114-120.

12. L. Scoppola Jacopini, *Accentratore o decisionista? Craxi e la guida del Psi*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983-1987)*, Marsilio, Venezia 2014, p. 102.

13. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell'ago*, cit., pp. 132-134.

14. Testimonianza di Martelli in L. Scoppola Jacopini, *Accentratore o decisionista?*, cit., p. 103.

Intanto cominciava ad essere affrontata la seconda questione: creare una democrazia governante, dotata di capacità decisionali più incisive. In questo ambito, Craxi è stato nel tempo identificato con il cosiddetto “decisionismo” e con la proposta di una svolta presidenziale. La realtà è però meno lineare, perché i progetti di riforma si svilupparono in modo graduale e con posizioni molto più sfaccettate. In partenza «la preoccupazione di Craxi – ha testimoniato Giuliano Amato – fu quella di intervenire sulla centralità del Parlamento, che poi non era del Parlamento ma dei partiti, in una gestione nella quale l’indirizzo di governo non veniva responsabilmente fatto proprio dal Parlamento»¹⁵. Non fu quindi il leader socialista a lanciare la sfida del presidenzialismo. Il testimone fu preso da alcuni intellettuali gravitanti nell’area del Psi che nel corso del 1979 esposero il tema su «Mondoperaio» e in agosto con un dibattito dall’emblematico titolo «De Gaulle di sinistra cercasi», pubblicato sull’«Europeo», dove denunciavano i rischi di paralisi del sistema politico e suggerivano la soluzione con una riforma presidenziale¹⁶. Craxi replicò a queste proposte accogliendo l’esigenza di una riforma ma dichiarandosi «poco convinto del valore provvidenziale del presidenzialismo»¹⁷. Si inaugurava così una linea sulle riforme istituzionali che è stata definita «ambivalente», perché in essa «convivevano sia l’ipotesi dell’elezione diretta che il richiamo alla necessità a una riorganizzazione del sistema parlamentare»¹⁸.

La sintesi di questi progetti fu presentata alla conferenza programmatica del 1982 a Rimini. Qui, la parte relativa alle riforme istituzionali non parlava di presidenzialismo perché suggeriva una razionalizzazione del sistema parlamentare, col superamento del bicameralismo perfetto e il rafforzamento dell’esecutivo mediante il voto di fiducia diretto al presidente del Consiglio¹⁹. La soluzione presidenziale fu nuovamente formulata

15. G. Amato, *Governo e Parlamento nell’epoca di Craxi*, in G. Acquaviva, L. Covatta, *Decisione e processo politico*, cit., p. 30.

16. G. Mughini (a cura di), *De Gaulle di sinistra cercasi*, in «L’Europeo», 16 agosto 1979, con interventi di Franco Bassanini, Salvatore Sechi, Federico Coen, Silvano Tosi, Massimo Cacciari.

17. B. Craxi, *La seconda repubblica ha il suo partito*, in «L’Europeo», 11 ottobre 1979.

18. A. Marucci, *La parabola del “decisionista imperfetto”*, in G. Acquaviva, L. Covatta, *Decisione e processo politico*, cit., p. 120; «I binari sui quali si viene impostando il merito della “Grande Riforma” socialista – ha ribadito Giuliano Amato – sono due [...], la formula “neo parlamentare” nella quale «si adottano dei congegni che rafforzano il governo» e «l’altra ipotesi, che è quella presidenziale», G. Amato, *Il Psi e la riforma delle istituzioni*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La “Grande Riforma” di Craxi*, Marsilio, Venezia 2010, p. 42.

19. *Governare il cambiamento. Atti della Conferenza programmatica del Psi*, in «Quaderni del Compagno», Roma, 1982.

solo qualche mese dopo al seminario di Trevi, questa volta per iniziativa di Giuliano Amato che propose un disegno più complesso e articolato, con l'elezione diretta del presidente della Repubblica per assicurargli «una più solida legittimazione del ruolo di garanzia», il rafforzamento del presidente del Consiglio «attraverso la riserva della fiducia parlamentare a lui soltanto e non anche ai ministri» e infine un riequilibrio dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo mediante l'introduzione della «mozione di sfiducia costruttiva»²⁰.

Sebbene quindi con la necessità di ritocchi e precisazioni, nel 1982 la strategia aveva preso forma più compiuta: il Psi rinnovato era concepito per diventare uno strumento agile nelle mani del leader; la nuova alleanza con la Dc doveva essere lo strumento per mostrare agli elettori un leader e un partito “decisionisti” e capaci di trasformare la democrazia assembleare in democrazia governante; il progetto delle riforme istituzionali, rafforzato dalla nuova prassi decisionista, avrebbe posto le basi per modificare la dinamica del sistema politico, da tripolare a bipolare. In tal modo il Psi avrebbe sfidato il Pci e avrebbe progressivamente modificato gli equilibri della sinistra, così da porre le basi per un governo di alternativa. L'effetto congiunto del nuovo partito, del decisionismo e delle riforme avrebbe dovuto attirare gli elettori disillusi, disinnescando il potenziale distruttivo dell'antipolitica che già negli anni Settanta si stava diffondendo nell'opinione pubblica. E fu con questi obiettivi che Craxi approdò alla Presidenza del Consiglio nel 1983.

La sfida della democrazia governante tra politica economica e internazionale

L'azione del governo guidato da Craxi risulta caratterizzata da ambiti nei quali l'obiettivo della democrazia governante fu perseguito con determinazione e incisività e ambiti nei quali invece le dinamiche della democrazia assembleare sembrarono prendere nuovamente il sopravvento. Come si può spiegare questa differenza?

La sfida più impegnativa per il nuovo governo era senza dubbio rappresentata dall'economia, per la pressione concentrica dell'inflazione e della gestione del sistema di welfare, che a sua volta faceva crescere la spesa pubblica. A partire dalla metà degli anni Settanta, i governi italiani

20. G. Amato, *Ragioni e temi della riforma istituzionale*, intervento al seminario di Trevi del 16 ottobre 1982, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La “Grande Riforma”*, cit., pp. 261-270.

avevano infatti reagito alla stagflazione con una politica espansiva per sostenere i redditi, che aveva toccato il suo apice con l'accordo per il punto unico di contingenza nel 1975²¹. Ne era derivato un modello di sviluppo basato sulla combinazione di inflazione e svalutazione: la spirale prezzi-salari alimentava infatti l'inflazione, che a sua volta faceva crescere la spesa pubblica per il semplice adeguamento delle spese correnti; d'altro canto, gli aumenti dei costi dovuti alla crescita di prezzi e salari comprimavano i margini di profitto delle imprese, che compensavano con le svalutazioni competitive della lira, così da garantire maggiore competitività alle esportazioni²². Era una dinamica molto insidiosa, che poteva suscitare consenso nell'immediato ma sortiva gravi conseguenze sul medio periodo. L'inflazione provocava infatti gravi iniquità, perché le tutele per i lavoratori salariati non proteggevano i disoccupati, i lavoratori autonomi e i risparmiatori²³; il ricorso alle svalutazioni disincentivava inoltre le aziende dagli investimenti nelle innovazioni tecnologiche ad alto valore aggiunto²⁴; l'aumento della spesa dello Stato incideva infine sulla crescita del debito pubblico, a sua volta esposto all'innalzamento dei tassi di interesse dei primi anni Ottanta²⁵.

La crescita della spesa pubblica costituiva altresì il punto di intreccio fra la politica economica e le politiche sociali. I provvedimenti degli anni Settanta, inaugurati con la riforma delle pensioni nel 1969 e culminati con l'istituzione del Sistema sanitario nazionale nel 1978, avevano certamente reso il sistema di Welfare italiano fra i più generosi d'Europa²⁶. D'altro canto, già all'inizio degli anni Ottanta previdenza e sanità mostravano i se-

21. M. Alberti, *Fra Stato e mercato: l'economia italiana nei turbolenti anni Settanta*, in F. Balestracci, C. Papa, *L'Italia negli anni Settanta. Narrazioni e interpretazioni a confronto*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019, pp. 29-52.

22. E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 286-292.

23. A. Boltho, *Italia, Germania, Giappone. Dal Miracolo alla semistagnazione*, in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013, pp. 147-184.

24. Cfr. P. Battilani, F. Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana (1945-2008)*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 175-178; R.S. Masera, *La politica monetaria negli anni del Sistema Monetario Europeo*, in G. Acquaviva (a cura di), *La politica economica degli anni Ottanta*, Marsilio, Venezia 2005, pp. 65-77.

25. A. Graziani, *L'economia italiana e il suo inserimento internazionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, III vol., tomo 1, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio. Economia e società*, Einaudi, Torino 1996, pp. 349-384.

26. C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 2021, pp. 380-451. Mi permetto anche di rinviare a P. Mattera, *Legislazione sociale e welfare*, in S. Musso (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento*, Castelvecchi, Roma 2015, pp. 402-415.

gni premonitori di una crisi strutturale, dovuta all'azione convergente delle crescenti esigenze finanziarie e delle dinamiche demografiche²⁷.

Craxi e i ministri del suo governo erano consapevoli della sfida in atto? Per molto tempo si è sostenuto di no, con le critiche giornalistiche e storiografiche inclini ad accreditare l'immagine di una classe dirigente che avrebbe governato il paese addebitandone i costi sulle generazioni successive²⁸. Le dichiarazioni pubbliche e i documenti interni mostrano invece che i principali dirigenti politici nazionali, a partire dal presidente del Consiglio, erano ben consci della necessità di interventi urgenti e strutturali. Valgano a tal scopo gli scambi di lettere tra il ministro del Tesoro Gorla col collega delle Finanze Visentini e la documentazione prodotta dal ministero del Tesoro sulla spesa previdenziale²⁹. Per di più, il contesto economico internazionale della metà degli anni Ottanta risultava favorevole e sembrava offrire le condizioni positive per intervenire sul sistema economico-sociale in modo efficace³⁰.

Su queste basi, Craxi decise di affrontare il problema economico più visibile: l'inflazione. Al fine di spezzare la spirale prezzi-salari, il presidente del Consiglio propose di legare l'aumento dei salari al tasso di inflazione atteso, che comunque era più basso di quello reale, in modo da creare aspettative che, riducendo le speculazioni sui prezzi, potevano effettivamente contribuire a rallentarne la crescita. E così – come è ampiamente noto – arrivò il “decreto di San Valentino” che il 14 febbraio 1984 tagliò in parte i punti di adeguamento della scala mobile³¹. Ma non fu una decisione imposta a parti sociali riottose. Il presidente del Consiglio e i Ministri competenti non aderivano certo a una politica di attacco frontale ai sin-

27. V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 1997, pp. 219-226.

28. Per un compendio di queste interpretazioni, che sintetizzano pubblicistica coeva e riletture storiografiche, cfr. P. Ginsborg, *Storia d'Italia, 1943-1996*, cit., pp. 715-747; G. Crainz, *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Donzelli, Roma 2012, pp. 132-223.

29. Archivio Centrale dello Stato, Ministero del Tesoro, Direzione Generale del Tesoro, da ora in poi Acs, Mt, Dgt, *La spesa previdenziale e i suoi effetti*, relazione per il Ministro (fine 1981 per il 1982); Fondazione Giovanni Gorla, Fondo Gorla, Attività Politica, da ora in poi Fgg, Fg, Ap, Visentini a Gorla, agosto 1984.

30. Cfr. P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia*, Bollati Borinighieri, Torino 2007. Emblematico sull'ottimismo dell'epoca è G. Turani, *La locomotiva Italia. Quando e perché l'Italia supererà Francia e Germania*, Sperling & Kupfer, Milano 1987. I dati ufficiali possono essere consultati su <https://stats.oecd.org> (ultimo accesso, gennaio 2023).

31. L. Cafagna, *Introduzione* e C. Borgomeo, *Le politiche del lavoro*, in G. Acquaviva (a cura di), *La politica economica degli anni Ottanta*, cit., rispettivamente pp. 125-132 e pp. 147-150.

dacati come quella di Margaret Thatcher. E gli anni Ottanta non possono essere schiacciati sull'immagine unilaterale delle politiche economiche rigidamente neo-liberiste. Craxi e il suo governo ascoltarono infatti le parti sociali per trovare una mediazione. Non mancavano i contrasti con la Cgil, che Craxi cercò di appianare con la mediazione di Ottaviano Del Turco e la componente socialista della Confederazione³². Il dissenso affondava tuttavia le radici in una ormai consolidata tensione fra comunisti e socialisti³³. Fatto allora l'ultimo tentativo la mattina del 13 febbraio col segretario della Cgil Luciano Lama, infine Craxi prese la decisione³⁴.

Si trattò quindi del tentativo di realizzare nella pratica il nuovo modello di "democrazia governante", che consisteva nell'ascoltare le parti sociali per cercare il punto di convergenza e poi, solo alla fine di questo processo, evitare di bloccare ogni atto in una rete di veti incrociati per assumersi la responsabilità di una decisione. Il modello e l'espressione, già evocati da Craxi in occasione del voto di fiducia al governo Spadolini nel 1982 e nella relazione del Congresso di Verona, furono ribaditi in una lettera alla presidente della Camera Nilde Iotti, nella quale il presidente del Consiglio lamentava che «a chiedere lo sviluppo di una "democrazia governante" ci si sente addirittura accusare di vocazioni autoritarie e si viene denunciati persino di vilipendio delle istituzioni»³⁵. Un aspetto rimarcato dal sottosegretario alla Presidenza Amato che scrisse privatamente a Craxi: «Tu hai dimostrato, per primo dopo anni, che governare è decidere»³⁶. Il tentativo

32. Archivio storico Fondazione Bettino Craxi ETS, Fondo Bettino Craxi, Sezione 2, Serie 2, sottoserie 5, *Corrispondenza*, lettera di Del Turco a Craxi, 30 novembre 1983.

33. Archivio Storico Cgil, Archivio Confederale, Organi Statutari, Comitato Direttivo, da ora in poi As-Cgil, Ac, Os, Cd, 1983, fasc. 6, seduta del 24 settembre 1983; ivi, Ce, 1984, fasc. 1, verbale del Comitato Esecutivo del 9 gennaio 1984; fasc. 2, verbale del Comitato Esecutivo del 21 gennaio 1984.

34. Sulla mediazione con Lama cfr. la testimonianza dell'allora Ministro Gianni De Michelis, *Di fronte alle parti sociali: il Decreto di San Valentino*, in G. Acquaviva, L. Covatta, *Decisione e processo politico*, cit., pp. 40-41.

35. Archivio storico Fondazione Bettino Craxi ETS, Fondo Bettino Craxi, Sezione 2, serie 2, sottoserie 5, *Corrispondenza*, Craxi a Iotti, 18 maggio 1984. Lo scambio di missive arrivava anche in seguito di un'apra polemica giornalistica sulla conversione del decreto, cfr. E. Roggi, *Ambizioni egemoniche prive di contenuti*, E. Macaluso, *Segni allarmanti per la democrazia* e A. Capranica, *Una giornata cruciale*, tutti in «L'Unità», rispettivamente 15 maggio, 17 maggio e 18 maggio 1984. Per il discorso in occasione del voto di fiducia al governo Spadolini, cfr. B. Craxi, *Una democrazia governante*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La "Grande Riforma"*, cit., pp. 255-259; per l'intervento al Congresso di Verona cfr. B. Craxi, *Una società giusta. Una democrazia governante*, Relazione al 43° Congresso Nazionale del Psi, 11-14 maggio 1984, in U. Finetti (a cura di), *Il socialismo di Craxi*, M&B Publishing 2003.

36. Fc, Abc, Sezione 2, Serie 2, sottoserie 5, *Corrispondenza*, Amato a Craxi, 24 febbraio 1984.

riuscì, perché l'inflazione effettivamente calò. In più, la determinazione del presidente del Consiglio fu premiata dagli italiani quando l'anno successivo respinsero il referendum indetto per abrogare la misura.

Intanto Craxi da tempo stava mostrando la sua attitudine a prendere decisioni nette su temi controversi anche nel campo che sarebbe diventato una delle sue principali passioni: la politica internazionale. Sin dalla sua elezione alla Segreteria si era impegnato presso le cancellerie estere, soprattutto quella degli Stati Uniti, per accreditarsi come un interlocutore serio e affidabile³⁷. Un momento chiave era giunto con la crisi degli Euro-missili, quando Craxi e il cancelliere socialdemocratico tedesco Schmidt avevano svolto un ruolo cruciale nella decisione di dispiegare i missili³⁸. La scadenza per procedere all'installazione cadde proprio nella fase iniziale del mandato da presidente del Consiglio. Gli ostacoli erano molti, perché la imponente mobilitazione pacifista degli anni precedenti andava a toccare corde sensibili della cultura socialista. Ciò nonostante, Craxi e il ministro degli Esteri Andreotti decisero di confermare la piena affidabilità dell'Italia nel Patto atlantico³⁹.

Seguirono iniziative destinate a sortire effetti di lungo periodo. La prima è la riforma del Concordato che, frutto di un lungo lavoro preparatorio, fu realizzata nel 1984 anche grazie al coinvolgimento diretto del presidente del Consiglio⁴⁰. Seguì il Consiglio europeo di Milano del 1985, quando Craxi, avvalendosi dei poteri conferiti dalla Presidenza di turno, propose la convocazione di una conferenza per la riforma degli accordi del 1957, dando un contributo fondamentale al processo di integrazione europea⁴¹.

37. Cfr. il documentatissimo saggio di G.M. Ceci, *L'uomo giusto al posto giusto (e al momento giusto). Gli Stati Uniti e l'ascesa di Craxi dal Midas al "Caso Moro"*, in A. Varsori, G. Acquaviva (a cura di), *Craxi e il ruolo dell'Italia nel sistema internazionale*, il Mulino, Bologna 2023, pp. 181-332.

38. L. Nuti, F. Bozo, M.P. Rey, B. Rother, *The Euromissiles Crisis and the End of the Cold War*, Wilson Center, Stanford University Press 2015. Nel dettaglio sul ruolo dell'Italia e di Craxi cfr. L. Nuti, *The Nuclear Debate in Italian Politics in the Late 1970's and the Early 1980's*, ivi, pp. 232-249 e S. Testaferri, *Si vis pacem, para bellum. Il Psi di Bettino Craxi alla prova degli euromissili*, in «Storia e Problemi Contemporanei», n. 82, settembre-dicembre 2019, pp. 134-150.

39. Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, da ora in poi Asils, Aga, Viaggi in Usa, b. 630, lettera n. 10342, Petriagnani ad Andreotti, 15 ottobre 1983. Per le manifestazioni pacifiste cfr. R. Moro, *Against the Euromissiles. Anti-Nuclear Movements in 1980's Italy*, in E. Bini, I. Londero (eds.), *Nuclear Italy. An International History of Italian Nuclear Politics during the Cold War*, Eut, Trieste, 2017, pp. 198-221.

40. Cfr. G. Acquaviva (a cura di), *La Grande Riforma del Concordato*, Marsilio, Venezia 2006.

41. A. Varsori, *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 442-446; D. Pasquinucci, *Bettino Craxi e il processo di integrazione europea*, in A. Varsori, G. Acquaviva (a cura di), *Craxi e il ruolo dell'Ita-*

Arrivò quindi l'episodio più famoso, la cosiddetta "Notte di Sigonella" nell'ottobre del 1985, quando Craxi si oppose alla richiesta di Reagan di consegnare agli americani i sequestratori della "Achille Lauro", replicando che il processo era di competenza della magistratura italiana. Ne derivò lo scontro col ministro della Difesa Spadolini che protestò per non essere stato preventivamente informato di questa posizione e che provocò una crisi di governo, subito rientrata anche perché l'azione di Craxi riscuoteva amplissimi consensi nella società italiana⁴².

Nelle questioni internazionali e nei settori economico-sociali ritenuti strategici, Craxi e il suo governo seppero perciò agire con incisività e determinazione. Tuttavia, i risultati economici, sebbene notevoli nell'immediato, appaiono meno ragguardevoli se messi in prospettiva. In primo luogo per i tassi *relativi* di inflazione che, sebbene ridotta, rimase più alta di quasi tutti agli altri paesi europei⁴³. Inoltre, l'Italia aveva ottenuto nello Sme una banda di oscillazione più ampia e perciò non abbandonò del tutto il modello di sviluppo fondato sulle svalutazioni competitive che però, incoraggiando la concorrenza sui prezzi delle esportazioni, disincentivavano gli investimenti ad alto valore aggiunto⁴⁴. Il debito pubblico intanto continuava a crescere⁴⁵. Di conseguenza, la gestione della spesa pubblica si collegava all'organizzazione del sistema di welfare, le cui riforme rimasero in gran parte sulla carta⁴⁶. La consapevolezza e la volontà non mancavano, come si è visto. Quale meccanismo allora ostacolò una strategia più incisiva?

lia, cit., pp. 416-427; G. Mammarella, *Il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985*, in E. Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Marsilio, Venezia 2007, pp. 189-210.

42. Cfr. G. Acquaviva, A. Badini, *La pagina saltata della storia*, Marsilio, Venezia 2010, pp. 97-114; Fondazione Craxi (a cura di), *Bettino Craxi. La notte di Sigonella*, Mondadori, Milano 2015; M. Gerlini, *Il Caso "Achille Lauro" e le sue conseguenze*, in E. Di Nolfo (a cura di), *La politica estera italiana*, cit., pp. 99-114; Id., *Il dirottamento dell'"Achille Lauro" e i suoi inattesi e sorprendenti risvolti*, Mondadori Education, Milano 2016.

43. A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta unica*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.

44. F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 249-254.

45. L. Tedoldi, A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2021, pp. 190-215.

46. M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Le radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Venezia 2012.

Le pressioni della “micropolitica” e la scommessa della “Grande Riforma”

Per rispondere alle domande sui processi politici occorre svolgere un’indagine sui meccanismi decisionali concreti: un percorso di ricerca lungo, che richiede uno scavo attento su fonti molto differenti, dove spesso i silenzi valgono più delle affermazioni esplicite e le omissioni hanno significati più profondi delle attuazioni⁴⁷. Qui si propone perciò un’ipotesi di interpretazione che ricerche ulteriori potranno sottoporre a verifica.

Una prima verifica della documentazione d’archivio mostra che tra il 1983 e il 1987 i principali settori della spesa pubblica e soprattutto del sistema di welfare furono oggetto di progetti di riforma compiuti e coerenti. Per esempio: le relazioni inviate dal ministro del Tesoro Gorla a Craxi nel novembre del 1983⁴⁸; i progetti del ministro Degan sulla riforma della Sanità, discussi con le Confederazioni sindacali⁴⁹; le proposte presentate dal ministro De Michelis sulle pensioni, che furono oggetto di un approfondito lavoro di un’apposita Commissione parlamentare presieduta da Nino Cristofori⁵⁰. Eppure, nessuno di questi interventi si concretizzò.

Un primo ostacolo veniva dalle pressioni di carattere simbolico. In un sistema politico come quello italiano che – si è visto – era tripolare, senza l’alternanza destra-sinistra, la coalizione di centro era destinata a governare (sebbene con rapporti di forza interni che variavano nel tempo) mentre le opposizioni sapevano di non poter accedere al governo, perché ritenute antisistema, e potevano ostacolare i progetti di riforma del welfare senza doversi preoccupare di presentare alternative effettivamente praticabili⁵¹.

47. Per un’analisi del contesto cfr. *La politica di bilancio tra vincoli monetari ed esigenze di sviluppo produttivo*, in G. Acquaviva (a cura di), *La politica economica degli anni Ottanta*, cit., pp. 25-49.

48. Archivio storico Fondazione Bettino Craxi ETS, Fondo Bettino Craxi, Sezione 2, Serie 2, Sottoserie 5, *Corrispondenza*, Relazione del Ministero del Tesoro in allegato a lettera del 25 novembre 1983.

49. Cisl, Archivio Storico, Segreteria generale, da ora in poi Cisl, As, Sg, fasc. 36, *Circolari*, sf. 10, Intervento del ministro Degan all’insediamento del Consiglio sanitario nazionale, 12 febbraio 1985, in allegato a circolare n. 436 del 1° aprile 1985.

50. Camera dei Deputati, Atti Parlamentari da ora in poi CdP, Ap, *Commissione speciale per l’esame dei progetti di legge sulla riforma del sistema pensionistico*, sedute del 26 luglio, 26 settembre e 4 ottobre 1984; proposta di legge n. 461, presentata il 20 marzo 1984, e proposta n. 1808 presentata il 7 giugno 1984. Cfr. anche Cisl, As, Sg, fasc. 36, *Circolari*, sf. 10, circ. n. 329 del 23 gennaio 1985; nota stampa del segretario confederale Bentivogli in data 20 marzo 1985.

51. Per un’analisi politologica di queste dinamiche e per i relativi rinvii bibliografici, cfr. l’agile sintesi di C. Guarnieri, *Il sistema politico italiano. Radiografia politica di un paese e delle sue crisi*, il Mulino, Bologna 2016, in particolare pp. 43-46.

Sicché, ogni volta che arrivava una proposta di revisione delle spese pubbliche e del sistema di welfare, allora il Partito comunista e le confederazioni sindacali opponevano una resistenza strenua, innalzando il vessillo della difesa dei diritti sociali. E mentre sulla scala mobile Craxi – come visto – dopo aver mediato decise poi di andare fino in fondo, in questi altri casi i progetti di riforma finivano col languire in qualche cassetto ministeriale oppure, avvolti dentro una fitta rete di mediazioni e ricerca di compromessi, rallentavano fino a fermare il proprio cammino parlamentare. Perché? È probabile – ma è un’ipotesi che va ulteriormente verificata – che il leader socialista non scorgesse su questi argomenti i medesimi benefici politici prodotti dalla lotta all’inflazione: l’intervento pubblico in economia, la sanità e la previdenza erano capisaldi del riformismo socialista, per cui uno scontro carico di contenuti simbolici rischiava di danneggiare il Psi.

Agli ostacoli di valore simbolico si aggiungevano le dinamiche tipiche di un sistema politico multipolare con legge elettorale proporzionale: ogni partito era incentivato ad aumentare la propria visibilità e a guadagnare credenziali presso i rispettivi gruppi sociali di riferimento, finendo con l’esporsi a ogni tipo di pressione di carattere settoriale e corporativo. La consultazione dei verbali e dei documenti dei gruppi parlamentari è a questo proposito illuminante. Nel 1983 il capogruppo della Dc al Senato Nicola Mancino, preoccupato che l’aver ceduto la Presidenza del Consiglio a Craxi minasse la centralità del proprio partito, sottolineò coi senatori «la necessità di far capire al paese che la Dc è ancora la maggioranza relativa» e che perciò bisognava intervenire su ogni singolo provvedimento governativo. L’anno successivo riprendeva l’argomento per suggerire persino di «forzare, là dove è possibile, per ottenere qualcosa»⁵². Allora i partiti più piccoli non rinunciavano alla propria quota di visibilità e presentavano le proprie proposte di correzione, spesso in reciproca contraddizione, seminando l’allarme nelle fila della Dc che rischiava di «ridursi – sosteneva nuovamente Mancino – a fare da portatrice d’acqua al governo»⁵³. Quando infine una legge arrivava alla discussione parlamentare si verificava sempre la stessa dinamica: il dibattito di presentazione del progetto, con interventi di grande spessore, si svolgeva in un’aula vuota⁵⁴; le votazioni, con la presentazione

52. Archivio Storico Istituto Luigi Sturzo, Gruppi Parlamentari, Dc, Senato, da ora in poi Asils, Gp/Dc/S, Cd, *Verbali*, fasc. 43, Sedute del 24 novembre 1984 e dell’8 ottobre 1985.

53. Ivi, Seduta del 19 febbraio 1986.

54. Cfr. ad esempio, CdD, Ap, IX Legislatura, Discussioni, Seduta del 30 ottobre 1984; Ivi, sedute del 7 gennaio 1986 e del 20 gennaio 1986. La dinamica si ripeteva anche legislature successive, coi governi presieduti da Gorla e De Mita, cfr. ivi, X Legislatura, Sedute del 18 gennaio 1988, del 20 luglio 1988 e del 9 novembre 1988.

degli emendamenti, registravano la piena presenza dei parlamentari «costantemente impegnati – denunciava il ministro delle Finanze Visentini col ministro del Tesoro Gorla – nello svuotamento delle leggi»⁵⁵. A riconoscerlo era persino il relatore di maggioranza Mario D'Acquisto che riferiva della presentazione di «centinaia di emendamenti [...] su tutto e il contrario di tutto»⁵⁶. Tanto che anche Mancino sembrava pentirsi di aver «concesso troppa libertà ai singoli senatori» che poi agivano «su spinta di singole categorie»⁵⁷. Questo «governo spartitorio», formato da un partito trasversale della spesa che aveva «costruito il consenso sulla base di uno scambio perverso con le risorse dello Stato» veniva così messo sotto accusa dal relatore del Pci Reichlin, a sua volta criticato dal radicale Crivellini che rimproverava ai comunisti di aver presentato emendamenti solo per spostare i fondi da un settore all'altro senza «effetti di contenimento» perché «tutti i partiti» avevano la propria «sfera di influenza e di creazione del consenso»⁵⁸.

E Craxi? L'obiettivo della democrazia governante e più efficiente entrava in contrasto con la pratica di lasciare ai parlamentari il potere di smontare i progetti di legge e di rimontarli senza seguire un disegno coerente, bensì con la semplice sovrapposizione di emendamenti a tutela di singole categorie. Eppure il Psi partecipava pienamente a questa dinamica. Sin dal 1981 una circolare ammoniva sulla tendenza a «competere con la Dc sulle questioni di potere, accettando un *pactum sceleris*». Quattro anni dopo, le pratiche non erano cambiate perché una nuova circolare rivendicava l'attivismo del gruppo parlamentare «per il miglioramento della legge finanziaria» e sollecitava gli iscritti a diffonderne presso l'opinione pubblica l'operato⁵⁹. Ancora nel 1986 fu il vicepresidente del gruppo socialista alla Camera Maurizio Sacconi ad ammonire pubblicamente sulla «crisi dello Stato sociale, ancora non avvertita in tutta la sua gravità». E infine Giuliano Amato, già sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, divenuto nel 1988 ministro del Tesoro avrebbe denunciato «la corsa a stanziare 200 miliardi in più di là, 50 miliardi in più di qua». Perché questa dinamica? Risposta dello stesso Amato: «Oggi buona parte dell'azione politica e partitica consiste nell'amplificare domande che vengono accolte senza osare cambiare una virgola, perché vengono da soggetti sufficientemente nume-

55. Fgg, Fg, Ap, fasc. 37, lettera di Visentini a Gorla in data 9 marzo 1985.

56. CdD, Ap, IX Legislatura, Discussioni, Seduta del 30 ottobre 1984.

57. Asils, Gp/Dc/S, Cd, Verbali, fasc. 43, Seduta in data 27 novembre 1984.

58. CdD, Ap, IX Legislatura, Discussioni, sedute del 17 gennaio e 20 gennaio 1986.

59. Fondazione Turati, Archivio Partito Socialista, da ora in poi Ft, Aps, *Circolari*, 241, circolare n. 43 del Responsabile della Sezione Organizzazione Biagio Marzio, 17 dicembre 1981; fasc. 245, circ. n. 30 del 16 dicembre 1985.

rosi da rappresentare un serbatoio appetibile di voti»⁶⁰. Insomma, il Psi era e restava pienamente organico al partito trasversale della spesa che gestiva le risorse dello Stato come strumento per aggregare il consenso.

E così Craxi, nella duplice veste di presidente del Consiglio, che voleva dare un'immagine di efficienza, e di Segretario di partito, con funzionari che volevano raccogliere voti, si muoveva in un difficile equilibrio fra strategia e tattica: la strategia puntava alla democrazia governante, con una modifica sostanziale dei meccanismi decisionali del sistema istituzionale; la tattica imponeva di aumentare i voti del Psi per rafforzare l'azione del leader e quindi indirettamente induceva ad assecondare le iniziative dei parlamentari di impiegare la spesa pubblica come mezzo per guadagnare consenso. E qui cominciava a prendere forma un difficile dilemma. Puntare solo all'obiettivo strategico, senza preoccuparsi dei voti per il partito, rischiava di diventare velleitario. D'altro canto, cedere ai tatticismi rischiava di far perdere l'orizzonte strategico di lungo periodo. La strategia avrebbe piegato a sé la tattica? Oppure i cedimenti tattici avrebbero portato allo smarrimento della strategia?

Un modo per sciogliere il dilemma stava nell'imprimere una svolta al progetto di riforma del sistema istituzionale, così da offrire al disegno della democrazia governante gli strumenti giuridici per diventare operativa. Tuttavia anche in questo ambito non si fecero passi avanti significativi. All'inizio della legislatura fu formata un'apposita Commissione Parlamentare, la Commissione Bozzi (dal nome del Presidente). I lavori furono però rapidamente frenati da una rete di veti incrociati paralizzante. Le diverse proposte di riforma si elidevano a vicenda in base alle logiche di partito e alle convenienze di parte. L'ambizioso progetto di creare le basi giuridiche per una matura democrazia dell'alternanza e per un differente equilibrio fra esecutivo e legislativo si ridusse alla fine in un documento, approvato dalla metà dei membri della commissione, nel quale si può trovare poco più di un elenco delle materie trattate nel corso dei lavori⁶¹. A togliere peso e attenzione ai lavori della Commissione contribuì anche il più concreto operato del Governo Craxi, che sembrava introdurre una sorta di riforma "di fatto", con la formazione di un Consiglio di Gabinetto per velocizzare le decisioni, nonché col ricorso ai decreti legge e al voto di fiducia per i temi più delicati o di maggiore rilievo. Questa prassi del Governo – di riforma

60. CdD, Ap, IX Legislatura, Discussioni, Seduta del 7 gennaio 1986; ivi, X legislatura, seduta del 9 novembre 1988.

61. Cfr. P. Armaroli, *L'introvabile governabilità: le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Cedam, Padova 1986; A. Barbera, *Una prospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme*, in *Studi in Onore di Aldo Bozzi*, Cedam, Padova 1992.

istituzionale realizzata “nei fatti” – risultò quasi in concorrenza col progetto della Commissione Bozzi – di una riforma realizzata con nuove norme costituzionali. Una competizione tutt’altro che nascosta, bensì molto esplicita e dichiarata apertamente dal ministro Gianni De Michelis: «Il governo non è neutrale in quanto esso compie già, parallelamente alla commissione Bozzi, il suo operato concreto di riforma istituzionale»⁶².

La stabilizzazione di un nuovo modello di democrazia governante richiedeva la volontà di coniugare la prassi quotidiana del Governo con la riforma dell’assetto giuridico. Invece Craxi – nell’interpretazione di Giuseppe De Rita – «era un decisionista politico *una tantum* e questo alla fine lo ha lasciato nudo»⁶³. Il risultato fu di sottolineare l’esigenza di un cambiamento, di mostrarne anche la praticabilità, ma poi di non riuscire a dargli stabilità. Persa la Presidenza del Consiglio e quindi l’opportunità di agire con una prassi immediata, Craxi sposerà poi la causa della Grande Riforma, con la proposta – ora sì, pienamente adottata – dell’elezione diretta del presidente della Repubblica. Ma si trattava di un’idea così tanto ritagliata sulla sua figura carismatica da provocare un’immediata avversione negli altri partiti. Sicché la proposta non divenne un progetto messo in discussione in sede istituzionale, bensì un richiamo ripetuto periodicamente senza riuscire a dargli concretezza⁶⁴.

I paradossi di una parabola: consenso e declino

A metà degli anni Ottanta, nel pieno del governo Craxi, l’Italia era diventata un paese opulento. Inoltre, il presidente del Consiglio seppe dare al suo governo un’immagine di solidità e determinazione che l’opinione pubblica apprezzava. I sondaggi rivelavano infatti che il 91 per cento degli italiani lo considerava l’uomo più potente, il 90 per cento il più attivo, l’89 per cento il più abile. Alle elezioni del 1987 il Psi registrò il 14,3 per cento: il risultato più alto raggiunto dal partito nella storia della Repubblica⁶⁵. Una vittoria?

Nell’immediato l’esito del voto sollevò un’ondata di entusiasmi. Ma una lettura dei dati più attenta e collocata in una prospettiva di lungo periodo

62. *Le riforme istituzionali*, Atti del Convegno di Padova, 25-27 maggio 1984, Cedam, Padova 1985.

63. G. De Rita, *Leadership e decisionismo nell’esperienza di Craxi*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *Decisione e processo politico*, cit., p. 37.

64. L. Covatta, *La fine della “Grande Riforma”: Craxi, la Commissione Bozzi e la Commissione De Mita-Iotti*, in G. Acquaviva, L. Covatta (a cura di), *La “Grande Riforma”*, cit., pp. 131-150.

65. S. Colarizi, M. Gervasoni, *La cruna dell’ago*, cit., pp. 212-213.