

## Il ceto politico locale siciliano

di Laura Azzolina

### 1. *Premessa.*

Le riforme del governo locale compiute all'inizio degli anni novanta, introducendo l'elezione diretta del sindaco, modificando la normativa elettorale, mutando le relazioni tra sindaco, giunta e consiglio comunale, nel più generale processo di definizione dei rapporti tra centro e periferia e di decentramento delle funzioni politico-amministrative connesso alla revisione del Titolo V della Costituzione, hanno rinnovato l'interesse al tema delle *élites* locali, della loro formazione e del loro cambiamento. A tale attenzione ha altresì concorso la traumatica vicenda del collasso del tradizionale sistema dei partiti. Sono scomparse, infatti, le più tipiche agenzie di selezione del personale politico, sostituite da nuove, molto diverse; oppure, quando sono sopravvissute, hanno subito una profonda trasformazione ideologica e organizzativa. Ed è divenuta più circoscritta, infine, la funzione dei partiti nel modello politico-istituzionale realizzatosi dopo le riforme.

In queste pagine intendiamo sviluppare alcune ipotesi sull'evoluzione delle caratteristiche del personale politico locale nella Sicilia del secondo dopoguerra, partendo da alcuni dati di ricerca relativi ai comuni di Palermo e di Catania. Pur trattandosi dei due maggiori comuni siciliani, le nostre riflessioni non sono automaticamente estensibili alla generalità delle realtà amministrative isolate. Inoltre, non intendiamo proporre una puntuale ricostruzione storica, ma, piuttosto, individuare dei modelli di rappresentanza, ragionando sulla loro formazione e sulla loro riproduzione nel tempo. Sotto questo profilo due fasi sono ritenute, ormai tradizionalmente, decisive. La prima coincide con l'avvento di quello che è denominato il sistema della politica di massa. La seconda corrisponde alla sua crisi.

In particolare, nelle pagine che seguono si proverà ad applicare il concetto di «ceto politico» ad ambedue le fasi. Con questo non s'in-

tendono misconoscere, o minimizzare, i cambiamenti profondi che si sono realizzati, per sostenere l'ipotesi di una sostanziale continuità, che prescinderebbe da eventi quali il declino dei partiti politici di massa o (nel nostro caso specifico) le riforme istituzionali. Si vorrebbe verificare, semmai, l'applicabilità del medesimo strumento concettuale in circostanze mutate.

Prenderemo dunque le mosse dal concetto di ceto politico, per trattare della fisionomia del personale politico nel secondo dopoguerra, allorché si è costituito il «ceto politico professionista» e si è consolidato il modello di rappresentanza che ha resistito fino ai primi anni novanta. La presentazione di due tesi differenti circa il ruolo dei partiti politici (e della Dc in particolare) farà da sfondo alla lettura delle principali caratteristiche di tale ceto: estrazione sociale piccolo-borghese e professionismo politico.

Successivamente, proveremo a descrivere la situazione che si è determinata dopo la riforma del governo locale e il collasso del vecchio sistema dei partiti; pervenendo alla conclusione che, per quanto profondi siano stati i cambiamenti, il principale meccanismo di riproduzione del personale politico rimane quello della cooptazione, e che, pertanto, il concetto di «ceto politico» mantiene tutta la sua validità.

Le nostre riflessioni si riferiscono al tema della selezione del personale politico e a quello della stratificazione sociale del potere, non ai temi indipendenti del «governo» e della «capacità di governare»<sup>1</sup>. Le nostre conclusioni, pertanto, non pretendono di essere utili a giudicare il cambiamento del sistema politico locale nel suo complesso.

## 2. *Sul concetto di ceto politico.*

Per quali ragioni intendiamo qui utilizzare il concetto di «ceto politico» e cosa intendiamo con tale espressione?

Nella letteratura sociologica e politologica, hanno avuto maggiore fortuna i concetti di classe politica o di *élite*; e, quindi, l'impiego di un concetto meno consolidato merita una spiegazione. Il termine «ceto» ci sembra più appropriato allo studio del personale politico, non solo perché fa riferimento alla stratificazione di rango e di prestigio piuttosto che alla dimensione socio-economica, ma anche perché esso immediatamente evoca il fenomeno della cooptazione dei nuovi membri da parte

<sup>1</sup> L. Bobbio, *I processi decisionali nei comuni italiani*, in «Stato e Mercato», 49, 1997, pp. 39-66.

di coloro che ne fanno già parte. Se di una classe o di una *élite* ci si può trovare a far parte indipendentemente dalla volontà degli altri membri, in un ceto bisogna, invece, essere introdotti e accettati da chi c'è già.

Da Weber in poi, infatti, il concetto di ceto tende ad essere applicato ad un gruppo chiuso, i cui membri ambiscono a preservarne i confini, nonché a conservare le posizioni che vi hanno assunto. A tal fine essi tendono a restringere le opportunità di ingresso, ammettendo soggetti «riconoscibili» ed «affidabili». Al concetto di ceto risultano dunque strettamente connessi, oltre al criterio di reclutamento per cooptazione, anche i fenomeni di chiusura per autoconservazione e di resistenza al cambiamento delle caratteristiche del gruppo.

È appropriato definire «ceto» il personale politico quando, per l'appunto, si voglia fare riferimento alla sua separatezza dal resto della società e alla sua capacità di riprodursi secondo le caratteristiche con cui si è formato, che possono essere ascritte (rango e prestigio), o acquisite (capacità o esperienza). Così, parlare di ceto politico vuol sottolineare, per l'età liberale, la tendenza del personale politico a riprodursi fra i notabili di estrazione alto-borghese; mentre, per il dopoguerra, allude alla propensione del ceto politico a riprodursi fra le classi medie.

Il modello della cooptazione è quello che meglio corrisponde ai meccanismi di reclutamento tipici del personale politico nel contesto cui ci riferiamo, siciliano e italiano più in generale. In cui, cioè, ad un individuo che intenda intraprendere una carriera politica non è, di regola, sufficiente procacciarsi un certo numero di consensi presso gli elettori, ma, è necessario assicurarsi preventivamente l'appoggio di qualche politico già affermato che lo «introduca» nel gruppo.

D'altra parte, questo ceto politico condivide quelle caratteristiche di professionalità che si evidenziano nel personale politico con la nascita dei partiti di massa e l'universalizzazione del suffragio. È, ancora una volta, Max Weber ad aver messo a fuoco questo aspetto, proponendo il concetto di *Berufspolitiker*, insieme a quello di *Berufspolitikerschicht*, che, tradotto letteralmente, significa appunto «ceto dei politici di professione». In epoca di politica di massa, il ceto politico è composto di professionisti, legati ai moderni partiti, e alquanto diversi dai notabili della fase precedente. Se costoro vivevano «per» la politica, spiega Max Weber, i politici di professione vivono «della» politica, ovvero da essa traggono i mezzi di sostentamento quotidiani (il che, tuttavia, non esclude motivazioni ideali).

In realtà, non necessariamente la distinzione fra la figura del politico di professione e quella del notabile si riduce alla possibilità di otte-

nere un reddito dalla partecipazione attiva alla politica, o si basa sulla quantità di tempo investito. Le due figure si distinguono anche per il tipo di risorse che utilizzano, che sono extra-politiche nel caso dei notabili e politico-organizzative per i professionisti. Ha rilevato Pizzorno<sup>1</sup> che i notabili, pur svolgendo con continuità un ruolo politico, potevano essere considerati politici «permanenti ma dilettanti». Ciò che li distingueva dai politici di professione è che essi traevano autorità e legittimità da posizioni extra-politiche, legate al loro *status*, e definite in precedenza nella divisione sociale del lavoro. Prestigio sociale e potere politico tendevano a sovrapporsi, mentre il partito dei notabili, più che come organizzazione specificamente politica, si caratterizzava come un aggregato di posizioni e interessi privati.

Per i politici di partito, la principale legittimazione spendibile è, invece, quella ottenuta in sede politica, in un'attività che persegue specificamente il fine della sopravvivenza dell'apparato organizzativo in quanto tale. Stratificazione sociale e stratificazione del potere politico tendono così a differenziarsi.

In altri termini, il passaggio da un personale politico permanente, ma dilettante, ad uno «permanente e professionale», di cui parla Pizzorno, corrisponderebbe al passaggio da un sistema di rappresentanza *per ceti sociali*, in cui le gerarchie sociali sono riprodotte in politica, ad un sistema *di ceto politico*, in cui si afferma il personale professionista di partito.

### 3. *L'affermazione del ceto politico professionista.*

Secondo l'interpretazione più diffusa in letteratura, è negli anni cinquanta che in Italia si compie il definitivo passaggio dal partito dei notabili al partito dei professionisti. In quegli anni la Democrazia cristiana aveva avviato una trasformazione organizzativa che riprendeva, ovviamente adattandoli ad un diverso retroterra sociale, il modello del Partito comunista e del Partito socialista.

È, in particolare, alla segreteria di Fanfani (1954) che si attribuisce l'iniziativa, perseguita con grande determinazione, di trasformare la Dc in un partito di apparato, avviando un nuovo corso politico-organizzativo gravido di conseguenze per tutta la politica nazionale. Il principale obiettivo era quello di accrescere l'elettorato di riferimento,

<sup>1</sup> A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano 1992.

in concorrenza coi partiti di sinistra, e per questo venne tentato un radicamento negli «strati marginali autoctoni» della popolazione periferica. L'aspetto di questa riorganizzazione che più interessa è comunque il formarsi di un nuovo personale politico, per lo più di estrazione piccolo-borghese, fatto di professionisti, e costituito in ceto.

La strategia della segreteria nazionale era quella di rinnovare il personale politico, ma anche di emancipare la macchina organizzativa della Dc dalla Chiesa, dall'associazionismo cattolico, nonchè da gruppi di interesse esterni come la Confindustria e il notabilato meridionale. Fanfani rese la carica di segretario provinciale del partito il trampolino di lancio ideale per l'elezione parlamentare, agganciando le possibilità di carriera all'impegno nel partito. La difesa delle posizioni acquisite e dei propri interessi da parte del ceto politico si identificava in tal modo con la difesa della struttura burocratico-organizzativa.

[...] Non bastava più che uno fosse un proprietario terriero o professionista di primo piano per concorrere a incarichi di partito sotto il vessillo democristiano; era necessario in primo luogo avere compiuto esperienze nella burocrazia del partito<sup>1</sup>.

È in questa fase che molti vecchi notabili lasciano la politica e nuovi giovani dirigenti si fanno avanti, dando luogo ad un ricambio che non è solo numerico, ma investe l'intero modello della rappresentanza, nazionale e locale. Tale evoluzione ebbe nel Mezzogiorno i suoi effetti più vistosi, in termini sia di sostituzione dei notabili con i nuovi politici professionisti<sup>2</sup>, sia di radicamento dell'organizzazione del partito nel territorio, testimoniato dall'aumento delle iscrizioni<sup>3</sup>.

Una robusta tradizione di ricerca ha documentato nelle più grandi città meridionali la transizione da un sistema di potere controllato dai notabili ad uno egemonizzato dal nuovo ceto politico professionista. Calise ha scritto che nel quinquennio 1954-58 prese forma nella provincia di Salerno «un prototipo esemplare del tentativo fanfaniano di mettere su una struttura organizzativa concorrenziale nei confronti –

<sup>1</sup> S. Tarrow, *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Einaudi, Torino 1972, p. 280.

<sup>2</sup> Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, il Mulino, Bologna 1980, pp. 57-8.

<sup>3</sup> In realtà, quest'ultimo aspetto è alquanto controverso. Due tesi si contrappongono: vi è chi sostiene che si sia trattato in gran parte di tessere false date a deceduti o a persone inesistenti per mostrare una maggiore forza delle correnti del partito (Tarrow, *Partito comunista e contadini* cit.), e chi invece ha sostenuto la tesi dell'inflazionamento delle tessere, date in gran parte a «prestanomi» legati ad alcuni esponenti delle correnti ma disinteressati ad una partecipazione politica attiva, si veda M. Rossi, *Un partito di «anime morte»? Il tesseramento democristiano tra mito e realtà*, in A. Parisi (a cura di), *Democristiani*, pp. 13-60, il Mulino, Bologna 1979.

e sulla falsariga – dell'apparato comunista», allorquando D'Arezzo, *self made man* della politica, «federale povero» di Fanfani, si sostituisce alla *leadership* notabile<sup>4</sup>. La ricerca di Allum a Napoli<sup>5</sup> mostra bene come Gava, seppure a capo di una corrente interna in competizione con quella fanfaniana, abbia recitato il medesimo ruolo. E anche in Sicilia, stando alle ricerche condotte da Judith Chubb su Palermo e da Mario Caciagli su Catania, il disegno fanfaniano ebbe piena attuazione, «La campagna di Fanfani contro i notabili coincide perfettamente con la rivalità fra Gioia e Restivo a Palermo»<sup>6</sup>; mentre a Catania la stessa stella di Fanfani illuminava il cammino dei «giovani turchi»<sup>7</sup>.

A Palermo, come a Catania, gli anni sessanta e settanta furono anni di allargamento e di consolidamento della penetrazione della Dc nella struttura del potere locale, avviata rispettivamente da Lima e da Drago sotto la protezione dei vertici romani del partito. Il controllo sul partito si estese alle istituzioni pubbliche e parapubbliche (apparati amministrativi, enti, associazioni di categoria...) che agivano nell'area urbana, fino al controllo sistematico e capillare dell'intero sistema del potere locale.

In definitiva, la più frequente lettura della svolta fanfaniana in Sicilia sottolinea l'insediamento di una «terza generazione» di democristiani, il cui successo politico corrisponde al radicamento nel territorio della *machine politics* e la cui posizione nella stratificazione locale del potere dipende dal controllo della «macchina».

La «modernizzazione» delle procedure di reclutamento del personale politico implica l'insediamento del partito nella società ed una riorganizzazione sotto nuove forme dei preesistenti vincoli clientelari. Gli effetti delle riforme di Fanfani, infatti, con l'enorme aumento del potere dell'apparato di partito, non furono quelli di eliminare il clientelismo, ma, piuttosto, di trasformarlo. Attraverso la manipolazione delle risorse pubbliche, sono stati istituiti, consolidati e capillarmente diffusi legami clientelari orizzontali con la burocrazia del partito, in luogo delle tradizionali catene patrono-cliente basate sul prestigio dei notabili. Né la crisi economica, con il conseguente ridursi di risorse da redistribuire in cambio del consenso, ha indebolito la possibilità di intermediazione dell'apparato del partito fra i cittadini e lo Stato, che è

<sup>4</sup> M. Calise, *Il sistema Dc*, De Donato, Bari 1978, pp. 186-7.

<sup>5</sup> P. Allum, *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Einaudi, Torino 1975.

<sup>6</sup> J. Chubb, *Patronage, power and poverty in Southern Italy: a tale of two cities*, Cambridge University Press, Cambridge 1982, p. 63.

<sup>7</sup> M. Caciagli et al., *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno*, Guaraldi, Firenze 1977, pp. 111-2.

risulta, al contrario, rafforzata nel regime di scarsità<sup>8</sup>.

In questa lettura del cambiamento appare decisivo l'intervento del centro nazionale del partito, cui, peraltro, le responsabilità di governo assicurano un assai utile controllo degli apparati dello Stato. È la dirigenza politica centrale a pilotare il processo di rinnovamento del ceto politico, disegnando i tratti essenziali del modello di rappresentanza poi riprodottosi fino agli anni ottanta, favorendo l'ascesa di una dirigenza politica locale di terza generazione proveniente prevalentemente dalla piccola borghesia.

Su questo punto, e sul tema dei meccanismi con cui la realtà locale si è adattata a tale intervento dal centro, sono però state avanzate alcune critiche.

L'analisi storico-antropologica del potere democristiano nel Mezzogiorno di Gabriella Gribaudo ha evidenziato la resistenza/adattività della società locale agli stimoli esogeni «modernizzanti». Gribaudo nega che la società meridionale sia stata incondizionatamente ricettiva dei processi condotti dall'alto. L'immagine del cambiamento che scaturisce dalla sua ricerca è pertanto quella di un movimento magmatico che ingloba tutto, ma che costringe ad una direzione di caduta propria. A cominciare dal fatto che «il declino dei notabili era cominciato... già nel dopoguerra o meglio alla fine degli anni quaranta»<sup>9</sup>.

Senza contraddire l'opposizione tra notabili e professionisti riportata in altre ricerche, il contributo della Gribaudo tenta semmai di espungerne taluni nessi unidirezionali che ne costituiscono il limite principale. Se «tutti gli studi sono concordi sulle caratteristiche di questo potere e sul momento storico della sua legittimazione, la svolta di Fanfani del 1954», questa tesi va sfumata. Quando si dice che «l'antico rapporto patrono-cliente» si è «trasformato e orizzontalizzato», ciò «non è falso, ma non è sufficiente a spiegare il fenomeno»<sup>10</sup>.

È questo un argomento, per così dire, «paradigmatico», nel suo mettere in discussione le scelte politiche del centro come variabile indipendente di un processo di cambiamento imposto dall'esterno, in una sorta di vuoto spinto nella società e delle istituzioni locali. Esso si collega al tema della permanenza, fino ai nostri giorni, di figure notabili tra i politici di terza generazione. «Nel suo nitore, il richiamato schema politologico non sembra dunque del tutto appropriato al caso siciliano, e palermitano in specie», scrive Salvatore Lupo, osservando

<sup>8</sup> Chubb, *Patronage, power* cit.

<sup>9</sup> G. Gribaudo, *Mediatori*, Rosenberg & Sellier, Torino 1991, p. 157.

<sup>10</sup> Ivi, p. 158.

come a Palermo, oltre ad un personale politico professionale, di estrazione essenzialmente piccolo-borghese, avrebbero mostrato un'esemplare capacità di «tenuta» alcune figure e dinastie notabiliari<sup>11</sup>. A fianco dei vari Lima e Ciancimino, risuonano, infatti, i nomi di Mattarella, La Loggia, Musotto e perfino Orlando.

La tesi secondo cui la riforma fanfaniana avrebbe provocato un'alternanza radicale nella *leadership*, insieme a quella di un ceto politico omogeneo al suo interno che si insedia al potere, risultano pertanto indebolite da argomenti che, da punti di vista diversi e al servizio di differenti percorsi teorici, spostano l'enfasi dalle spinte epigenetiche del cambiamento del ceto politico locale, mosso dai livelli centrali del partito, alla vischiosa inerzia della società e del contesto locali che rallenta il cambiamento e lo trasfigura.

Limitiamoci per il momento a constatare che ciò che è considerato un fenomeno esogeno, dal punto di vista della società meridionale, diventa invece endogeno se si guarda dalla prospettiva del ceto politico, visto come gruppo separato dal resto della società, ed innervatosi lungo un asse verticale centro-periferia.

D'altra parte, la tesi prevalente circa la sostituzione dei notabili con politici di professione andrebbe confrontata anche con i dati prodotti dal filone di ricerche sugli amministratori italiani. Ancora negli anni ottanta, il personale politico meridionale presentava caratteristiche socio-biografiche che mal si coniugano con la tesi dominante: l'insolita permanenza fra le classi elettive locali di categorie con livelli di istruzione elevati (in special modo nei capoluoghi) e professioni liberali<sup>12</sup>. Un fenomeno da spiegare è la presenza, tra il personale elettivo locale, di professionisti, medici, avvocati, di età matura, i quali presumibilmente trasferiscono in politica il successo raggiunto nella professione. Ebbene, come si combina l'assunto del partito-macchina, che seleziona e forma funzionari da collocare nelle istituzioni, con la permanenza di figure che sembrerebbero trasferire nel mercato politico le posizioni raggiunte nella gerarchia sociale?

#### 4. Un'ipotesi di lettura.

Una ricerca condotta sul personale politico municipale a Palermo<sup>1</sup>

<sup>11</sup> S. Lupo, *Andreotti, la mafia, la storia d'Italia*, Donzelli, Roma 1996, p. 58.

<sup>12</sup> C. Barberis, *La classe politica municipale*, FrancoAngeli, Milano 1993, p. 57.

<sup>1</sup> La ricerca rientra in un più ampio programma nazionale di indagini sul mutamento del-



ci ha consentito di rivisitare il dibattito di cui si è detto finora.

Iniziamo dai dati biografici sui consiglieri comunali raccolti dal Ministero dell'Interno relativamente alle tornate elettorali del 1980, del 1985 e del 1990: precedentemente, cioè, alla riforma elettorale applicata nel 1993. Un primo punto saliente riguarda la provenienza geografica degli amministratori locali, dei quali all'incirca la metà è nata al di fuori dei confini del comune (Tab. 1, p. 236).

La prevalente provenienza extra-urbana degli amministratori locali selezionati dai partiti politici palermitani sembra confermare lo sforzo organizzativo, in particolare della Dc, teso al radicamento nelle campagne e nelle piccole città della provincia. Lo «sfondamento dei ceti marginali autoctoni» ebbe effetti apprezzabili, riprodottisi ancora fino agli anni ottanta, e dissolti solo con la scomparsa della Democrazia cristiana.

È del resto un fenomeno noto, che si riscontra pure sulla base dei dati disponibili per Catania (Tab. 2, p. 236), e che già nella sua ricerca del 1977 Caciagli aveva documentato, sostenendo che, nella *leadership* democristiana,

gli uomini che [...] occupano la segreteria provinciale e la giunta esecutiva provengono, quasi tutti, dalla provincia [...] Provengono da Acireale, da Palagonia, Riposto, Grammichele, Adrano, le più grosse fra le sedi di provincia del partito<sup>2</sup>.

Al tempo stesso, i dati anagrafici suggeriscono spunti anche per quel che riguarda la contrapposizione dibattuta tra notabili e professionisti. Sia un folto gruppo di esponenti di professioni liberali, sia epigoni di dinastie notabilari, presenti nel sistema politico locale, occupano, però, posizioni di minor rilievo rispetto a chi aveva percorso una carriera esclusivamente politica. L'analisi della stratificazione del potere mostra come il peso delle categorie professionali elevate si riduce proporzionalmente nel passaggio dal consiglio alla giunta. Si confronti (Tab. 3, p. 236), infatti, l'incidenza delle classi di provenienza per differenti posizioni istituzionali di consiglieri ed assessori. Avvocati, medici e farmacisti (borghesia) erano molto più frequentemente consiglieri che assessori. Pubblici dipendenti e insegnanti di scuole superiori (ceto medio dipendente) crescono percentualmente, invece,

la politica locale in Italia, coordinato da R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella e C. Trigilia, cfr. Catanzaro et al., *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, il Mulino, Bologna 2002.

<sup>2</sup> Caciagli, *Democrazia cristiana* cit., p. 164.

<sup>3</sup> La tornata del 1985 a Palermo si distingue per una differente composizione. È l'effetto

nel passaggio dai consigli comunali alle giunte<sup>3</sup>. Inoltre, i laureati prevalgono in consiglio comunale, i non laureati, con un'inferiore collocazione sociale, ma titolari di un percorso politico «ortodosso», sono invece sovrarappresentati in giunta.

A corroborare questi indizi, intervengono i risultati di una serie di interviste condotte fra i consiglieri eletti a Palermo nel 1990. Le interviste mostrano piuttosto chiaramente come, prima del collasso del sistema partitico, e prima della riforma elettorale, le risorse politiche fondamentali per il personale politico locale fossero quelle di tipo relazionale e organizzativo, a cominciare dalla possibilità di contare su un contatto di tipo verticale, dentro il partito, con un personaggio politico di rilievo nazionale. Decisamente meno importanti sono invece le risorse personali, professionali ed economiche.

La dislocazione del potere è dunque palesemente incardinata sulla struttura della macchina politica, ed è strettamente connessa alla catena lungo cui avviene lo scambio di risorse fra il centro e la periferia. In definitiva, le posizioni di forza sono determinate assai più dall'apparato dei partiti che dalla società locale.

Un altro aspetto che emerge dalle interviste è la capacità dei vertici di partito di filtrare gli ingressi in politica e di disciplinare l'utilizzo delle risorse parental-familiari, evitando forme di affollamento nei ruoli che dessero troppo risalto a una famiglia. Piuttosto, ai membri di una stessa famiglia s'imponevano «staffette», tra padre e figlio o tra fratelli. Un ex consigliere democristiano intervistato racconta che il suo passaggio dai ranghi del sindacato (la Cisl) a quelli del partito (la Dc), e la successiva candidatura alle elezioni, è potuto avvenire solo quando il fratello, che aveva ricoperto anche la carica di primo cittadino, aveva concluso la sua esperienza politica<sup>4</sup>. Enrico La Loggia, oggi parlamentare di Forza Italia e ministro, ma a lungo consigliere comunale Dc a Palermo ed assessore, racconta come il suo ingresso sia stato inizialmente frenato dai dirigenti dell'epoca, da Lima in particolare,

di un episodico tentativo di rinnovamento operato dalla direzione commissariale che impone per quella tornata rigidi criteri di selezione dei candidati. L'allora commissario Mattarella aveva costretto il partito della Dc ad un rinnovamento imponente delle liste elettorali, che escludeva 2/3 dei consiglieri uscenti dalla competizione del 1985. La portata del rinnovamento venne smorzata, ad elezioni avvenute, dalla perdita di ben 9 seggi, a dimostrazione del fatto che il partito non riusciva oltre una certa misura a sostenere il turn-over del personale, pena l'arretramento rispetto alle altre liste.

<sup>4</sup> Intervista num. 18: eletto nel 1990, nato a Prizzi, 65 anni, diplomato. La numerazione delle interviste fa riferimento all'archivio documentario in possesso dell'autrice, disponibile presso il Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale dell'Università di Trento.

<sup>5</sup> Intervista num. 12: eletto nel 1990, nato ad Agrigento, 54 anni, laureato.

nell'attesa che il padre, già deputato regionale di spicco e parlamentare, nonché il cognato, anch'egli più volte parlamentare e ministro, lasciassero la politica attiva.

Nel 1983 mio padre smette di fare il parlamentare; io cercai Lima per comunicargli personalmente le mie intenzioni di mobilitarmi attivamente in politica a Palermo. Lima mi ha confermato in questo colloquio di essere stato lui a opporsi alla mia candidatura del 1980 in considerazione del fatto che già mio padre e il cognato erano parlamentari, e che in questo modo la famiglia sarebbe diventata troppo potente e ci sarebbe stata una concentrazione eccessiva; ma, questo ostacolo era venuto a cadere dal momento che mio padre non era più parlamentare e che la posizione di Ruffini era in declino. Di conseguenza, in questo colloquio Lima mi diede il benestare per un mio impegno attivo e diretto in politica nel partito della Dc<sup>5</sup>.

Non è probabilmente casuale che a disciplinare il modello notabile e parentale provvedesse a Palermo un dirigente di partito la cui ascesa si è soliti far coincidere con il passaggio dal notabilato al moderno partito di massa. Come non è casuale neppure che gli epigoni delle dinastie notabili (i Mattarella, i La Loggia, gli Orlando) abbiano sempre fatto parte nella Dc di una corrente politica alternativa a quella che aveva maggior potere.

Sotto questo profilo, i tentativi di rinnovamento operati da Mattarella<sup>6</sup> e da Orlando<sup>7</sup> confermano, più che smentire, il paradosso della politica palermitana: i notabili del partito costituivano l'opposizione riformista, contrapposta alla corrente limiana che deteneva il potere.

Proviamo, a questo punto, a trarre una prima conclusione. Se c'è accordo sul fatto che sul notabilato si fondasse tradizionalmente l'esercizio del potere nella società locale, non si può negare che, a partire dagli anni cinquanta, per un periodo che arriva fino alla dissoluzione del sistema dei partiti della Prima Repubblica, questo stesso ruolo l'avesse avocato a sé ed esercitato il nuovo ceto politico. Gli *hominis novi* non hanno espulso i vecchi notabili dal sistema politico, ma li hanno di certo sostituiti nell'amministrazione del governo e nell'esercizio dei ruoli di maggior potere.

Le categorie notabili (avvocati, medici, farmacisti e via di seguito), se non del tutto escluse dai circuiti del ceto politico, hanno giocato

<sup>5</sup> Si veda nota 3, p. 228.

<sup>7</sup> Sul piano della formazione della maggioranza di governo, l'allora sindaco Orlando ruppe nel 1987 le alleanze con i tradizionali partner (Psi, Pli, Pri), per formare una compagine che includeva liste di sinistra e civiche: l'esperienza comunemente indicata «Primavera palermitana» si interruppe con lo scioglimento anticipato del consiglio comunale.

<sup>1</sup> S. Piperno, *Un quarto di secolo di finanza comunale in Italia (1971-1996)*, in «Amministrazione», 3, 1998, pp. 347-93.

un ruolo difensivo e adattivo ai nuovi spazi della politica di massa. A fianco della *leadership* che tirava direttamente i fili del potere, c'era insomma un secondo cerchio, di chi riforniva i «professionisti della politica» vuoi di consenso specifico, vuoi di esercizio della rappresentanza.

Si può, in altri termini, parlare di una sorta di diversificazione dei ruoli fra le componenti del ceto politico; con ciò ammettendo che, dopo la svolta fanfaniana, in Sicilia è congruo parlare di un ceto politico composito dal punto di vista dell'estrazione sociale. Ma, bisogna anche ricordare che l'idea della «tenuta» *tout court* del notabilato nasconde il processo di esautorazione di un ruolo politico e di marginalizzazione nella stratificazione del potere.

### 5. Dopo la crisi: il nuovo ceto politico.

Dal dopoguerra in avanti, il secondo momento di profondo cambiamento del ceto politico locale cade agli inizi degli anni novanta. Fra il 1992 ed il 1994 si concentrano, in realtà, trasformazioni di ben più ampia portata, che hanno avuto come effetto *anche* l'accentuazione del ruolo dei comuni e dei sindaci. La delegittimazione della classe politica tradizionale in seguito ai fatti di «tangentopoli»; la più volte menzionata crisi e la scomparsa dei partiti storici; l'elezione diretta del sindaco e i nuovi criteri sanciti per la formazione della giunta; la ridefinizione delle competenze fra consiglio comunale e giunta. E, ancora, il parziale, ma apprezzabile, decentramento fiscale attraverso l'istituzione di una imposta comunale (l'Ici); il decurtamento dei trasferimenti centrali imposto dalla crisi del 1992 e la conseguente sovraesposizione politica delle autorità locali dinanzi all'elettorato in tema di fiscalità<sup>1</sup>: sono tutti elementi che hanno inciso sull'intero sistema di relazioni fra il centro e i livelli di governo periferici.

Facciamo, infine, qualche considerazione su cosa sia accaduto sotto il profilo della formazione, selezione, e stratificazione del personale politico in seguito a tutto ciò.

Le elezioni comunali del 1993 sono le prime che si svolgono in assenza delle sigle partitiche tradizionali. Esse coincidono con l'ingresso nei municipi di moltissimi volti nuovi. Specie se confrontato con i livelli delle tornate precedenti, il tasso di rinnovamento è significativamente più alto (Tab. 4, p. 237).

<sup>1</sup> Cfr. L. Vandelli, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nella amministrazione locale*, il Mulino, Bologna 1997 e D. Della Porta, *La politica locale*, il Mulino, Bologna 1999.

Molti fra i consiglieri eletti e gli assessori nominati nel 1993 non erano mai stati consiglieri comunali a Palermo, né in nessun altro luogo. Per loro, quell'esperienza costituisce davvero una «prima volta». Un dato analogo si registra a Catania: nel 1988 i nuovi amministratori erano stati il 47%, e nel 1993 salgono all'87%. Quanto alle due tornate successive, le elezioni del 1997 hanno riconfermato, a Palermo, più della metà dei consiglieri eletti nel 1993; ma, nel 2001 si torna ai livelli di rinnovamento del 1993. Si delinea così una sorta di andamento ciclico, in parte derivato dalla legislazione elettorale. Il sindaco vincente esercita una prepotente azione di traino sulle liste che lo sostengono; e questo agevola il ricambio politico.

Una seconda interessante novità riguarda la provenienza territoriale degli eletti. La percentuale di consiglieri nati nel comune di Palermo, tra il 1993 e il 2001, è sensibilmente cresciuta rispetto al decennio precedente; e, ancor più evidente è il dato relativo agli assessori (Tab. 5, p. 237). Questo indicatore segnala probabilmente l'interruzione di quella prassi della «selezione periferica» che costituiva una delle prerogative del reclutamento partitico del dopoguerra. Lo stesso accade a Catania, dove, nel 1993, i consiglieri nati in città sono il 78,3% del totale (e, addirittura, l'81,8% degli assessori).

Le donne elette in consiglio comunale diminuiscono sensibilmente. È evidente che, dopo il 1993, in assenza dei partiti tradizionali, è diventato più difficile per le donne l'accesso alla rappresentanza, specie con l'introduzione della preferenza unica con la quale ogni candidato è isolato di fronte all'elettorato. Se, da un lato, le donne scompaiono dai consigli, dall'altro vanno ad arricchire le giunte della loro presenza, perché i sindaci sono in grado di privilegiare le ragioni della rappresentanza. A mero titolo di esempio riportiamo qualche dato: sia nel 1980 che nel 1985, degli 80 consiglieri comunali eletti a Palermo, sei erano donne. Solo due di loro arrivarono in giunta. Nel 1993, dei 50 consiglieri quattro erano donne, mentre tra i dieci assessori le donne erano tre. Nel 1997, a sedere nell'aula consiliare vi era una sola donna e sempre tre erano le donne tra gli assessori. Nel 2001 sono state elette due consigliere, ma nessuna donna è stata nominata in giunta, probabilmente per una minor sensibilità della Casa delle libertà, pervenuta frattanto al governo della città, per la questione femminile.

Veniamo invece alle professioni. Nel vecchio modello di distribuzione del potere, come avevamo osservato, la presenza delle classi sociali più elevate si riduceva nel passaggio dal consiglio comunale alla giunta. Oggi è vero l'opposto. I liberi professionisti sono più numerosi in giunta che non in consiglio comunale. Si osservi, in proposito, la

Tab. 6 a p. 237, relativa alla composizione professionale dei membri dei consigli e delle giunte comunali di Palermo e di Catania dopo le elezioni del 1993.

I consiglieri, inoltre, sono mediamente più giovani, meno istruiti e lavorano nelle categorie impiegate. Al contrario, al vecchio profilo di assessore – uomo, diplomato, proveniente dal settore pubblico – si sostituisce adesso il laureato libero professionista. Specie nelle prime giunte varate dopo il 1993, si tratta di un «tecnico», «prestato», come si usa dire, dalla società civile alla politica. Ma gli «ingressi laterali» in politica, ovvero gli ingressi di personalità che non vantano precedenti esperienze di partito e non sono neppure vagamente «professionalizzati», sono significativamente aumentati anche tra i consiglieri comunali.

All'indomani delle elezioni del 1993, queste innovazioni sono state salutate da studiosi e osservatori con favore. È seguita la delusione dopo le elezioni del 1997, quando si è constatata una sorta di ondata di ritorno<sup>2</sup>. Val pertanto la pena di soffermarsi e svolgere qualche considerazione sulla natura di questi cambiamenti.

Nel 1993, molti membri del vecchio ceto politico hanno abbandonato la scena, ma non tutti. Gli abbandoni si sono concentrati per lo più nella fascia che occupava posizioni preminenti. Al ritiro di molti amministratori anziani, in gran parte collocati ai vertici, ha fatto seguito la cooptazione di nuove figure, seguendo esigenze, logiche, scelte e preferenze inevitabilmente diverse.

Ciò non significa che i sindaci eletti nel 1993 fossero tutti dei neofiti. Non lo erano certo né Bianco a Catania, né Orlando a Palermo. Ambedue avevano una lunga esperienza politica e di governo e un trascorso di pubblici incarichi. Si può dunque parlare, in quella circostanza, di un avvicendamento al potere in favore di una componente politica che già da tempo vi aspirava, da una posizione non molto distante, benché qualitativamente differente. L'alternanza, poi, è stata largamente facilitata dalla legge per l'elezione diretta del sindaco<sup>3</sup>. Al tale mutamento ai vertici si è accompagnato un rinnovamento diffuso del personale politico comunale. Orlando, come ogni altro sindaco, ha avuto la facoltà di nominare in giunta, in assoluta autonomia, personalità di sua fiducia, sfruttando fino in fondo quest'opportunità. L'offerta politica, nel 1993, è stata dunque fortemente centralizzata, non solamente per gli assessori, ma, anche per le proposte programmatiche

<sup>3</sup> Nel 1990 Orlando conquistava oltre 60 mila preferenze che però non bastavano a garantire la nomina a sindaco da parte del consiglio comunale.

<sup>4</sup> Intervista num. 57: eletto nel 1993, nato a Palermo, 33 anni, diplomato.

<sup>5</sup> Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, introduzione a Della Porta, *Lo scambio*

sottoposte al vaglio elettorale e, in parte, conseguentemente, per le figure dei consiglieri comunali.

Nel 2001, un rinnovamento elevato del personale politico si è determinato a Palermo in virtù del successo del candidato sindaco della Casa delle libertà. L'alternanza al potere è, pertanto, un ulteriore fattore di rinnovamento del personale politico. Il che non poteva accadere quando era in vigore la precedente legislazione elettorale, all'epoca dei vecchi partiti politici. Fermo restando che sarà necessario un arco temporale maggiore, e un numero più elevato di casi, per trarre conclusioni solide.

Ma, secondo quali canali avviene il rinnovamento? La selezione per cooptazione del personale politico sembra rimanere il principio più influente di tutti. Si leggano le parole di un consigliere comunale:

Nonostante il risultato elettorale di alcuni colleghi del nostro gruppo consiliare fosse insoddisfacente, nel passaggio da una consiliatura alla successiva la decisione che ha prevalso è stata quella di mantenerli in posizioni di maggiore visibilità<sup>4</sup>.

Come aveva osservato Pizzorno<sup>5</sup>, il sistema politico locale si conferma un sistema di «protezione» più che un sistema di partecipazione. Un altro consigliere comunale, a proposito di un collega, dice:

[...] anche se aveva rotto con il nostro gruppo, ho chiesto al sindaco di trovargli una sistemazione, visto che non era stato rieletto; insomma, non poteva restare così, disoccupato<sup>6</sup>.

Quanto ai comportamenti degli eletti, un fenomeno da spiegare è l'altissima mobilità da un gruppo all'altro. Un terzo consigliere dichiara:

[...] i consiglieri si spostano da un gruppo consiliare all'altro a seconda di dove si sentono più strutturati perché continuano a cercare padri ispiratori<sup>7</sup>.

Le logiche di affiliazione rimangono insomma prevalenti, anche se hanno cambiato natura. Sono divenute meno rigide, come suggerisce la testimonianza appena riportata, e come mostrano le analisi specificamente dedicate alla mobilità fra gruppi politici<sup>8</sup>. Si sono anche personalizzate, nel senso che pesa maggiormente la lealtà ai *leaders* che

*occulto*, il Mulino, Bologna 1992, pp. 13-74.

<sup>4</sup> Intervista num. 68: eletto nel 1993, nato a Palermo, 39 anni, diplomato.

<sup>7</sup> Intervista num. 43: eletto nel 1993, nato a Partinico, 62 anni, diplomato.

<sup>8</sup> C. Riolo, *La stabilità dei comuni siciliani: Palermo e Catania*, in «Amministrare», 2, 1998.

non ai partiti e alle correnti. Si è infine accorciato il loro raggio, non solo nel senso che la carriera politica non prevede più un lungo apprendistato partitico, ma, anche, nel senso che i legami con la società e il sistema locale contano di più.

Le risorse di influenza, per il periodo successivo al 1993, sono alquanto diverse da quelle che risultavano significative nel periodo precedente. Quelle utilizzate dai politici ritenuti più autorevoli sono di tipo istituzionale e personale. Gli attori istituzionali più influenti sono, infatti, il sindaco, gli assessori, i presidenti del consiglio comunale e delle commissioni, i capigruppo consiliari. Nel secondo caso, si tratta di capacità eventualmente legate alla personalità degli attori: carisma, livello di istruzione, competenze culturali e professionali. Di contro, si è ridotto il peso delle risorse relazionali, che si sono anche qualitativamente modificate, venendo a coincidere, per lo più, coi legami intrattenuti con i titolari di un ruolo politico all'interno dell'amministrazione stessa. L'unico caso di legami con le istanze centrali del partito è quello dei Ds, che finora seguitano tendenzialmente a conservare modelli organizzativi più tradizionali. Di regola, invece, sembrerebbero essersi spezzate quelle catene relazionali tra centro e periferia che collegavano informalmente, ma saldamente, i *leaders* nazionali con gli eletti locali. Più emancipato dal centro e slegato dalle sue periferie, il comune sta forse divenendo un'istituzione più adulta e più autonoma, almeno sotto il profilo della selezione del personale politico e della distribuzione del potere.

#### 6. *Considerazioni conclusive.*

Per molti aspetti, il 1993 ha segnato un cambiamento decisivo nella formazione e nei comportamenti delle classi dirigenti politiche locali. Il modello di rappresentanza, che sembra emergere da questi cambiamenti, è diverso da quello che si era affermato negli anni cinquanta e che si è consolidato attraverso i decenni resistendo fino ai primi anni novanta. A prima vista (ma deve passare ancora qualche tempo per trarre conclusioni meno provvisorie), tra i mutamenti avvenuti spicca il superamento del professionismo politico.

Nell'epoca gloriosa dei partiti, questi ultimi orientavano la raccolta del consenso, ma anche la selezione del personale dal centro fino alla periferia. L'ingresso in politica prevedeva un lungo apprendistato, le cui prime tappe si svolgevano a livello periferico. I politici facevano le loro prime prove nei comuni minori, poi nei capoluoghi, dopo aver



dato prova di sé nei ranghi del partito. È quanto suggeriscono anche i dati da noi raccolti. I consiglieri, in buona misura, nascevano in provincia, non erano giovanissimi, erano stati precocemente socializzati alla politica e appartenevano al partito da lungo tempo.

Ad un ceto politico che selezionava i suoi membri attraverso la professionalizzazione, sembrerebbe sostituirsi, adesso, un ceto politico che seleziona i suoi membri attraverso legami diretti fra il *leader* e i suoi protetti. Non che i legami personali non avessero rilievo in seno a partiti come la Dc e il Psi; ma, in ogni caso, il percorso d'ingresso era graduale e scalare. La pratica degli ingressi laterali, invece, testimonia l'accesso, alle cariche elettive e agli incarichi di giunta, di un personale politicamente più giovane e meno sperimentato.

Questa nuova forma di cooptazione tende, inoltre, a premiare figure di più elevata estrazione sociale e professionale. La ricerca di legittimazione presso l'elettorato, ma soprattutto all'interno stesso del ceto politico, non si fonda più su risorse accumulate attraverso la carriera di partito, ma su risorse acquisite in sedi extra-politiche. Il che potrebbe significare che gerarchie politiche e stratificazioni sociali tendono a ravvicinarsi. L'evoluzione del ceto politico, percorrendo la parabola dei partiti di massa, si trova infine a selezionare – come al suo principio – le classi che dominano la gerarchia sociale.

### Riferimenti bibliografici

- Beime Von K. (1997)  
*Classe politica e partitocrazia*, UTET, Torino.
- Chubb J. (1982)  
*Patronage, power and poverty in Southern Italy: a tale of two cities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dente B. (1995)  
*In un diverso stato*, il Mulino, Bologna.
- Mastropaolo A. (1993 a)  
*Il ceto politico*, Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Id. (1993 b)  
*Tra politica e mafia. Storia breve di un latifondo elettorale*, in Morisi M. (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Feltrinelli, Milano, pp. 84-144.

Tab. 1 - Percentuale di amministratori nati nel comune amministrato, Palermo.

	1980	1985	1990
Consiglio	40,0	50,0	47,5
Giunta	40,5	47,1	35,3

Fonte: Per questa e per tutte le altre tabelle, nostre elaborazioni su dati del ministero dell'Interno.

Tab. 2 - Percentuale di amministratori nati nel comune amministrato, Catania.

	1985	1988
Consiglio	58,3	47,5
Giunta	38,5	38,5

Tab. 3 - Professioni degli amministratori comunali (valori percentuali), Palermo e Catania.

	1980		1985		1990	
	Consiglio	Giunta	Consiglio	Giunta	Consiglio	Giunta
Palermo						
Borghesia	38,8	29,4	45,0	47,0	41,3	29,4
Ceto medio dip.	47,5	64,7	48,8	41,2	46,3	58,8
Ceto medio aut.	3,7	0,0	1,2	11,8	6,2	5,9
Lavoratori salariati	2,5	0,0	2,5	0,0	1,2	0,0
Non attivi	7,5	5,9	2,5	0,0	5,0	5,9
Altro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
			1985		1988	
Catania			Consiglio	Giunta	Consiglio	Giunta
Borghesia			28,3	23,1	45,0	46,1
Ceto medio dip.			38,3	46,1	31,6	46,1
Ceto medio aut.			16,7	7,7	6,6	7,8
Lavoratori salariati			1,7	0,0	0,0	0,0
Non attivi			10,0	23,1	8,4	0,0
Altro			0,0	0,0	8,4	0,0
Totale			100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 4 - Tasso di rinnovamento del personale elettivo ed amministrativo di Palermo.

Tornate elettorali	Primi ingressi, in % sul totale degli eletti
1980	56,0
1985	59,0
1990	43,0
1993	74,0
1997	43,0
2001	70,5

Tab. 5 - Percentuale di amministratori nati nel comune amministrato, Palermo.

	1993	1997	2001
Consiglio	62,0	58,0	68,0
Giunta	72,7	75,0	

Tab. 6 - Professioni degli amministratori comunali (valori percentuali), Palermo e Catania, 1993.

	Palermo		Catania	
	Consiglio	Giunta	Consiglio	Giunta
Borghesia	16,0	45,4	26,6	36,4
Ceto medio dipendente	54,0	36,4	48,3	36,4
Ceto medio autonomo	16,0	9,1	15,1	18,2
Lavoratori salariati	0,0	0,0	1,7	0,0
Non attivi	14,0	9,1	8,3	9,0
Altro	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0