

La decisione politica nella storia d'Italia

di Salvatore Lupo

1. *Introduzione.*

Parleremo in questo fascicolo di «Meridiana» di *Decisione politica*, ovvero – più specificatamente – di grandi decisioni pubbliche, delle riforme destinate a mutare il corso della storia dell'Italia unita. Vogliamo dunque misurarci con una tematica sempre presente a livello generalissimo e direi quasi di senso comune, nell'uso giornalistico, politologico e storiografico, epperò quasi sempre proposta in negativo: cioè come vischiosità della non-decisione, come incapacità da parte delle istituzioni di definire mutamenti radicali, o riforme «generali» («strutturali», si è anche detto talora con discutibile richiamo alla terminologia marxista), che accomunerebbe molte delle fasi della nostra storia sino a delinearne un'peculiarità, un vizio permanente. Sorge allora naturale la domanda: è davvero, questa, una caratteristica di fondo della vicenda italiana in quanto tale? Ovverosia, siamo davanti ad un modo comodo e consolidato di rappresentare le cose, appreso dalla cultura, direi della retorica politica nazionale, e sempre riprodotto a prescindere da fatti e circostanze molto diversi tra loro, o anche incongrui rispetto allo schema?

Dico subito che trovo assai poco convincente questo continuo insistere sulle mancanze e sulle incapacità (della riforma protestante, della borghesia, della rivoluzione, della rivoluzione industriale, della nazione, dello Stato); questo ossessivo parallelo con modelli stranieri spesso mal conosciuti, assunti in maniera strumentale ed idealizzata per dimostrare «il meno» che rispetto ad essi caratterizzerebbe la nostra esperienza; questo eterno rigirare sull'«anomalia» italiana – cui ultimamente ha fatto riscontro una vaga aspirazione, alquanto rozzamente espressa, a trasformare il nostro in un Paese «normale». Ma quale sarà mai questa norma, e dove la si vede applicata?

Nemmeno credo possa essere convincente l'idea di una società che cambia *nonostante* i blocchi del sistema politico. È vero che la politica non è che una delle sfere dell'agire umano, che la storia non si svolge

tutta nei ministeri, nelle aule parlamentari e nei congressi di partito, che nel tempo, nel passaggio tra Otto e Novecento, nel procedere verso la fine di questo secolo e nell'affacciarsi del Duemila, risulta sempre più evidente come a causare i mutamenti siano fattori complessi e plurali, sovente indipendenti dalla politica. Però non possiamo ormai non provare un moto di ripulsa verso una retorica così formulata: l'Italia produce e lavora, progredisce, per quanto i suoi inetti, corrotti governanti prendano decisioni sempre errate – Italia *reale* eternamente contrapposta, dai tempi di Jacini ad oggi, all'Italia *legale*. Errato sarebbe stato il liberismo post-unitario come il protezionismo del 1887 come (magari) l'apertura dei mercati nel 1949, condannabile la deflazione del 1926 quanto quella del 1947, disastroso l'«abbandono» ottocentesco del Mezzogiorno al pari dell'interventismo statale di età repubblicana. Chi prosegue su quest'antica strada polemica non può e non intende riconoscere i vantaggi che nella realtà hanno tratto dalle politiche pubbliche i setaioli settentrionali e gli esportatori d'agrumi meridionali alla fine del secolo XIX; gli industriali dell'auto e degli elettrodomestici di metà secolo XX; oggi, i produttori di vino e di agroalimentari, le piccole imprese del Nord-Est, i creativi dell'«Italian style»; gli imprenditori schumpeteriani e gli imprenditori assistiti del più vario conio. Può essere allargata all'intero periodo unitario l'osservazione fatta recentemente da Alfio Mastropaolo con riferimento all'età repubblicana: «quantunque irrequieta e malmessa, in qualche modo la democrazia deve pure aver funzionato se l'Italia ha raggiunto i risultati che ha raggiunto, sostanzialmente azzerando il ritardo originario rispetto agli altri paesi d'Europa»¹.

La percezione negativa della nostra storia è accentuata, con ogni evidenza, dalla paralisi decisionale progressivamente determinata nell'ultimo ventennio della «Prima Repubblica» e che ne ha segnato (o ne sta segnando) la fine. Come Giolitti, Moro e Berlinguer non sono riusciti a fare del compromesso un tema bene accetto. Tornano in qualche modo di attualità le vecchie, feroci critiche di Gaetano Mosca e Roberto Michels alla classe politica, i cui sistemi di accordo e solidarietà interni venivano ritenuti antagonisti alla capacità di riflettere più vasti interessi della società civile. Il primo guardava a un sistema liberale classico imperniato sulla figura del parlamentare-notabile; il secondo al partito, all'organizzazione nuova attraverso cui la nuova *leadership* rafforzava se stessa, al quadro falsamente rappresentativo nel quale in

¹ A Mastropaolo, *La Repubblica dei destini incrociati. Saggio su cinquant'anni di democrazia in Italia*, Firenze 1996, p. 4.

realtà si riproponeva la «legge ferrea dell'oligarchia»². Erano i due corni tra cui si muoveva la giovane democrazia italiana di età giolittiana, che dunque cadeva in ogni caso sotto un giudizio di condanna. Allora al governo dei politici fu contrapposta l'idea del governo dei tecnici; tema tornato di recente d'attualità nel dibattito italiano. Anche allora l'alternativa decisionista venne contrapposta agli eccessi della mediazione.

Ma naturalmente oggi il fascismo non è per nulla alle porte, e come spesso accade le analogie rischiano di portare fuori strada. Parliamo di una vicenda che si svolge lungo centotrent'anni e sotto tre regimi diversi, quello liberale, quello fascista e quello repubblicano. Forte è dunque nel nostro discorso il rischio di una casuale eterogeneità di argomenti, congiunture e contesti, necessarie sono la distinzione e la periodizzazione. Ce ne fornisce una il più autorevole dei commentatori politici odierni, Eugenio Scalfari, in alcuni suoi interventi su «La Repubblica». I periodi della storia d'Italia ad alto tasso di decisione politica sarebbero stati quello della Destra storica (1861-76), nel bene, e quello del fascismo (1922-43), nel male. Invece la Sinistra storica al potere (1876-1914) avrebbe determinato una stasi, mentre l'età repubblicana cade sotto un giudizio di indiscriminata condanna. Qui ritroviamo, da un lato, il riflesso della crisi della Prima Repubblica; e dall'altro il binomio *ipervalutazione della Destra storica-svalutazione della Sinistra*, conforme ad una ben più antica tradizione polemica.

Credo ne risulti ragionevolmente che ad accomunare i due periodi «statici» dovrebbe essere l'eccesso della mediazione, per stigmatizzare il quale sono e sono state usate due parole-chiave, *parlamentarismo* e *partitocrazia*. Nella tarda età liberale come nell'età repubblicana la volontà politica non si esprimerebbe nella forma del progetto ma rappresenterebbe il risultato di una mediazione mediocre tra *lobby*, fazioni e piccole corporazioni, raggiunta nelle due diverse camere di compensazione: il Parlamento per quanto attiene al primo dei due periodi, le segreterie di partito per il secondo. Si avrebbe così una specie di somma algebrica, perennemente bassa, di una miriade di volontà e di interessi; questo sistema renderebbe impraticabile la strada della «grande» decisione presa nell'interesse generale.

Le fasi dinamiche, significativamente, sarebbero quelle caratterizzate da una minor quantità di mediazioni, da un minor numero di

² Di G. Mosca si vedano gli scritti ripubblicati nel volumz *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1949. Di R. Michels, oltre a *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1911), da vedere nell'ed. Bologna 1966, cfr. il lavoro *Potere e oligarchie. Antologia 1900-1910*, a cura e con introduzione di E. A. Albertoni, Milano 1989. Avverto qui che, per l'ampiezza e l'eterogeneità dei temi trattati in questo saggio, i rinvii bibliografici avranno necessariamente carattere sintetico ed esemplificativo.

soggetti tra cui mediare. Non aveva *ancora* sviluppato una pluralità di soggetti politici, sociali e istituzionali attivi l'Italia della Destra storica, con la sua esigua classe dirigente di vecchi patrioti, di funzionari e militari piemontesi, con i poveri canali rappresentativi forniti dal suffragio ristretto e dalle libertà politiche non ancora bene acclimatate; ed anche (va ricordato contro le ricorrenti tentazioni oleografiche) con lo strapotere dell'esecutivo, della corona e del partito di corte sulle camere e sulle amministrazioni locali, con il frequente ricorso allo stato d'assedio nel Mezzogiorno e alla persecuzione degli oppositori. Non aveva *più* una pluralità di soggetti politici, sociali e istituzionali attivi l'Italia fascista, la quale anzi nacque come una risposta ai (presunti) eccessi della mediazione *parlamentarista*, ovvero alla paralisi di questi meccanismi nel 1915-22. Talmente apprezzato era questo risultato, che quando nel luglio del 1943 Vittorio Emanuele III dovette muoversi per destituire Mussolini, lo fece tenendo sempre presente la necessità di evitare il ritorno dei notabili liberali screditatisi (ai suoi occhi) nel dopoguerra precedente; e ciò per quanto la sconfitta, l'invasione straniera e la stessa crisi del regime rappresentassero con ogni evidenza eventi ben più catastrofici di quelli verificatisi vent'anni prima.

Abbiamo dunque fasi differenti, nelle quali alternativamente prevalgono decisioni e mediazioni, efficienti o paralizzanti – più stabili sono invece gli schemi interpretativi. Cercherò di seguito di dimostrare che l'età liberale ha una sua profonda continuità, tra Destra e Sinistra; credo al contrario che vada distinta una prima da una seconda età repubblicana. Bisogna cogliere le differenze tra le fasi in cui si allargano i canali della partecipazione, come l'età crispina, e quelle fasi in cui tali canali si restringono, come quella fascista. L'appello alla forza della decisione presente in entrambe assume un significato molto differente. Mi sembra poi che alcuni momenti della nostra storia nelle quali prevale il fattore mediazione, come l'età giolittiana, mostrino anche una notevole efficienza decisionale, che però non si identifica con una produzione legislativa innovativa ma con una superiore capacità di governo. Molto sta nella capacità del sistema politico di rappresentare veramente una società, come quella italiana, percorsa da fratture di classe e da disomogeneità regionali. Strettamente correlati all'esistenza di una ben definita idea di progresso, comune alla classe politica e all'opinione pubblica, sono i dinamismi del sistema politico negli anni a cavallo tra i due secoli e nel 1947-68.

³ R. De Felice, *Mussolini l'alleato*, Torino 1990, v. I, t. 2, p. 1177.

2. *Liberalismo e democrazia.*

La stagione della *State-building* – della codificazione, della costruzione di un'amministrazione centralizzata e anche, in un certo senso, della creazione di una rete di comunicazioni, di istituzioni finanziarie e culturali – non si arresta, ma soltanto rallenta, al 1876, anno della caduta della Destra. Nella cosiddetta età crispina, a partire dal 1887, l'Italia liberale riprende poi slancio, in un nuovo grande momento di produzione legislativa. Viene riordinata l'amministrazione centrale e varata la legge comunale e provinciale, che rende elettivi i sindaci dei centri maggiori e aumenta il numero degli elettori (1888); si approva un nuovo codice penale, dai toni garantistici, che prende il nome dal ministro Zanardelli (1889); si costituisce la giustizia amministrativa, garanzia del cittadino di fronte allo Stato (1889-90). Legate ad una prospettiva «sociale» sono le leggi sulla sanità pubblica (1888) e sulla laicizzazione delle opere pie (1890), che utilizzando a fini pubblici il patrimonio ecclesiastico consentono l'avvio di una moderna politica sanitaria¹. Si completa così la costruzione post-risorgimentale dello Stato, che secondo Crispi era stata a suo tempo ritardata dalle timidezze dei moderati: bisognava – egli ebbe a dire – «compiere quello che non fu fatto» nel sessanta.

Il «Crispi legislatore» rappresenterà il punto di riferimento delle correnti conservatrici che trent'anni dopo parteciperanno all'esperienza fascista. Queste si richiameranno anche alla critica crispina nei confronti del trasformismo di Depretis, inteso come riduzione delle tensioni ideali, come filosofia dell'ordinaria amministrazione che insabbia le iniziative più innovatrici; e simpatizzeranno per converso con l'inasprimento delle spinte e delle tinte ideologiche negli affari interni come in quelli esteri, attraverso cui Crispi per un attimo riesce a compattare la classe dirigente. Sarà di grande fascino, per l'*antipartito* degli anni a venire, la figura del grande leader che dichiara orgogliosamente: «il nostro non è un governo di partito, noi siamo gli uomini della nazione». La buona stampa di cui Crispi gode a destra spiega di per sé (insieme alla memoria di Adua e della repressione dei Fasci siciliani) la cattiva fama che lo accompagna a sinistra. Però nel contenuto delle riforme crispine non può certo rinvenirsi un'ispirazione reazionaria. Si

¹ Sulle riforme crispine ISAP, *Le riforme crispine*, Giuffrè, Milano 1990, 2 voll. Il saggio di R. Romanelli su *Crispi e la riforma dello Stato* (1971), sta ora nel volume dello stesso Romanelli, *Il comando impossibile*, Bologna 1980; e, ancor prima (1968), cfr. il fondamentale contributo di G. Manacorda, *Crisi economica e lotta politica in Italia*, riproposto col titolo *Dalla crisi alla crescita*, Roma 1993.

conferma piuttosto una tendenza statalista in fondo già presente nell'età della Destra ma che ora vive una nuova stagione, ben simboleggiata dalla svolta protezionista del 1887 e dalla stessa vicenda della Banca d'Italia, in questo stesso fascicolo analizzata da Barone, con il riuscito tentativo di creare (contro il parere della scolastica liberista) organismi pubblici di vigilanza sulla convulsa corsa al credito facile, sulle convergenze affaristiche tra ceti politici e finanziari rampanti che rappresentano il modo in cui le borghesie tardo-ottocentesche italiane provano a interpretare l'avvento della modernità. Qui emerge un tratto di fondo dello Stato post-risorgimentale, che né sotto la Destra né sotto la Sinistra, né nella fase del suffragio ristretto né in quella del suffragio allargato, vuole ridursi a mero comitato d'affari della borghesia.

La Sinistra è dunque impegnata nel completamento della *State-building*; ma il suo specifico consiste certamente nel processo di *Nation-building* ancora allo stato embrionale nell'età della Destra. C'è proprio nel 1876-77 la piena parificazione tra i gruppi dirigenti regionali, visto che in precedenza il potere politico era stato appannaggio di consorzierie piemontesi o al massimo toscane. C'è soprattutto l'allargarsi verso il basso della cittadinanza politica bene espresso dalla successione delle riforme elettorali: 1882, 1912, 1919. Nella discussione dell'82, mentre la Sinistra propone di concedere il voto a chi ne abbia le *capacità* (cioè che sappia leggere e scrivere), la Destra propende verso un allargamento per *censo*, preferendo un elettorato prevalentemente piccolo-proprietario e contadino a un elettorato artigiano e piccolo-borghese:

La dialettica tra i due modelli di suffragio – ha scritto Raffaele Romanelli – produceva insomma un processo di allargamento *in itinere* in cui ogni gruppo cercava di procurare nuove aree di elettorato; in cui censo e capacità funzionavano non più come soglie di *esclusione*, e quindi di definizione di élite, ma come meccanismi di *inclusione*, e quindi di costruzione di basi elettorali².

Il 1882 oscilla dunque tra due idee diverse, ma entrambe tese all'*inclusione* nel tessuto dello Stato-nazione degli esclusi del 1861. D'altronde nel suffragio allargato c'è già, in concetto o in prospettiva, il suffragio universale (maschile), visto che viene concesso il voto agli alfabeti mentre contemporaneamente un'altra legge prevede l'alfabetizzazione di tutti i cittadini. Nel periodo successivo il principio dell'allargamento della partecipazione politica non troverà chiare opposizioni, neanche tra i moderati, tra i quali ad esempio Sidney Sonnino pro-

² Romanelli, *Il comando impossibile* cit., pp. 196-7, corsivi miei.

pende già da tempo per il più largo accesso al voto, ritenendo (come tanti altri suoi omologhi in tutt'Europa) di poter contare sulla naturale propensione conservatrice delle masse. Da questo punto di vista la riforma elettorale del 1912 rappresenta lo sbocco finale e largamente condiviso di quella che può essere considerata la finalità stessa dello Stato liberale.

Ciò naturalmente non giustifica una visione teleologicamente pacificata dell'impatto della prima politica di massa nelle strutture dell'Italia post-risorgimentale: lo stesso Sonnino secondo il quale il suffragio universale rappresenta «il motore e contemporaneamente il freno» dello sviluppo politico è contemporaneamente ossessionato dall'ombra minacciosa dei «rossi» e dei «neri», delle idee politiche, vecchie e nuove, estranee all'universo liberale. Gli anni novanta si caratterizzano per una feroce crisi economica e per un succedersi di conflitti che si svolgono su piani molto diversi, dagli scandali bancari, dalle polemiche sulla politica commerciale e sulla triplice alleanza, alla repressione dei Fasci siciliani, alle cannonate di Bava Beccaris. L'emergere sull'arena politica di ceti «nuovi» riflette l'allargamento dei canali della partecipazione ricercata dalla gran parte della classe dirigente, ma provoca anche effetti da essa indesiderati e correlativamente sollecita nelle sue fila inconsulte reazioni, bene rappresentate dalla finale involuzione autoritaria del crispismo di fronte agli esordi del movimento socialista, e poi dalla crisi di fine secolo segnata dal tentativo liberticida di Pelloux. Nel 1892 il numero degli aventi diritto al voto raggiunge il tetto dell'intero periodo 1861-1912: quasi tre milioni di persone, pari al 9,4 per cento della popolazione totale (e a una percentuale assai più elevata dei maschi adulti). Il risultato a quanto sembra viene conseguito con il «gonfiamento» delle liste elettorali messo in atto con vari espedienti dai «partiti», soprattutto nel Mezzogiorno. Nel tentativo di rimettere ordine, le liste nel 1894 vengono riviste ed epurate, finché la percentuale degli aventi diritto scende al 6,7 per cento, quota inferiore a quella del 1882.

Questo Crispi «seconda maniera» si dedica dunque a disfare quello che il Crispi prima maniera aveva provato a costruire, dimostrando l'inanità o almeno l'obsolescenza di un progetto politico nel quale «il controllo dal centro su tutti i lembi del paese deve fungere in ogni momento da correttivo dell'accresciuta partecipazione politica dal basso»³. Dopo la svolta di fine secolo è Giolitti a riprendere la strada

³ S. Lanaro, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia, 1870-1925*, Venezia 1979, p. 200.

dell'allargamento della sfera politica, stavolta nella forma della liberalizzazione del dibattito pubblico e del conflitto sociale, della tolleranza per i movimenti collettivi o anche della benevola attenzione verso di essi. Con Giolitti l'*establishment* riconosce che c'è qualcosa al di fuori di sé, e prova a imboccare la via del dialogo.

Per altri versi l'Italia liberale, cercando appunto di essere tale, non può considerare esaustiva la strada dell'allargamento del suffragio e, con esso, della cittadinanza politica, ma deve porsi i problemi concernenti la relazione tra il potere legislativo, il potere esecutivo e la corona, tra il governo nazionale e quello locale, tra società politica e società civile, tra Stato, élites e popolo. Qui l'apparente concordia si spezza. Vale il principio democratico del *numero* a selezionare una classe dirigente adeguata alle necessità della nuova Italia? Può il sistema basato sul deputato-notabile eletto in un piccolo collegio uninominale essere all'altezza di questo compito? Il Parlamento non risulta in questo senso particolarmente ben acclimatato ovvero legittimato in Italia, né il suo prestigio aumenta con gli anni⁴. È vero che una prassi generalmente accettata spinge i governi a chiedere la sua fiducia, ma lo Statuto albertino – costituzione flessibile, concessa per volontà sovrana e in ogni caso identica a quello del vecchio Regno di Sardegna – non pone con chiarezza questo come gli altri principi della divisione dei poteri, e anzi garantisce competenze esorbitanti alla Corona: è perciò che in alcune circostanze le ipotesi reazionarie assumono la forma dell'appello per un ritorno al sistema «costituzionale».

Così l'Italia 1860-1922 prova a democratizzarsi pur portandosi addosso il peso di una legge fondamentale che non è né democratica né davvero liberale. All'atto della decisione per l'ingresso nella prima guerra mondiale (maggio 1915), e della concessione dell'incarico governativo a Mussolini dopo la marcia su Roma (ottobre 1922), la monarchia spezzerà la prassi, ignorerà il Parlamento, deciderà per proprio conto o appoggiandosi su circuiti diversi da quelli delle istituzioni rappresentative. Tra questi due momenti-chiave si gioca la fine dell'esperimento liberale.

3. *Da Crispi a Giolitti: il sistema politico tra centro e periferia.*

Bisogna evitare di prestare al passato soluzioni che erano al di fuori della sua agenda; per poi chiedersi, magari, il perché quelle soluzioni

⁴ Cfr. ora A. M. Banti, *Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento*, in «Storica», 1995, 3, pp. 7-41.

non venissero adottate. È il caso ad esempio del progetto Farini-Minghetti del 1861, ostinatamente assunto dalla storiografia come possibile alternativa regionalistica all'ordinamento centralistico del nuovo Stato nella fase post-risorgimentale, ma che nella realtà rappresentava solo una via più graduale alla costruzione dello Stato centralizzato, che le circostanze scongiurarono per giunta di adottare¹. Da allora il federalismo rimase una sorta di orpello ideologico per quei repubblicani o radicali che volevano richiamarsi alla tradizione antimoderata risorgimentale, ma che poi si guardarono bene dal farne oggetto di proposta politica: ciò avvenne ad esempio al «federalista» Zanardelli divenuto Presidente del consiglio. Diverso è il discorso da farsi per il concetto e termine di decentramento, a destra e a sinistra concordemente adoperato in positivo. Nel primo caso naturalmente parliamo dell'autogoverno dei proprietari e dei notabili, cui secondo gli uomini della Destra storica spettava il governo della società locale, laddove l'egemonia delle stesse forze sociali veniva garantita su scala nazionale dal suffragio ristretto per la Camera, nonché dal Senato di nomina regia; nel secondo caso, quello dei democratici, siamo davanti a concezioni più aperte, che guardavano al municipio come alla palestra della partecipazione popolare.

Eppure non molti passi vennero fatti in questo senso. Il ricorso alla tutela prefettizia sugli enti locali, e più in generale all'intervento del centro sulle periferie, fu nel Regno d'Italia ben più intenso di quanto alcuno, in sede teorica, avesse previsto o auspicato. Gli studi di Romanelli² hanno bene chiarito quali siano stati i fatti che finirono così nettamente per imporsi sulle teorie. All'indomani dell'Unità molti dei municipi italiani, in particolare ma non solo nel Mezzogiorno, non erano in grado di tenere una contabilità razionale, di esigere le imposte e soprattutto di suddividerle in maniera equa. Le oligarchie locali opponevano una sorda resistenza ai compiti – e alle spese conseguenti – che le leggi proponevano loro nei campi della costruzione di infrastrutture (non solo strade, ma acquedotti, fognature, impianti di illuminazione), dell'istruzione primaria, del sistema sanitario. Esse si trovavano spesso fuori sintonia con lo sforzo di crescita civile e sociale della nazione, ovvero, se vogliamo usare un termine efficace seppur riduttivo, della sua modernizzazione, se non per la preferenza verso le spese «pazze» e «di lusso» (teatri, rettifili, bande musicali) che nel Sud come nel Nord cementavano l'orgoglio municipale suscitando però l'indignazione dei

¹ A. M. Banti, *Storia della borghesia italiana*, Roma 1996, pp. 10 sgg.

² Romanelli, *Il comando impossibile* cit., ma anche Id., *L'Italia liberale*, Bologna 1979.

benpensanti. Alla Sinistra va, come si è detto, il merito di aver reso elettiva la figura del sindaco e di aver allargato il suffragio sia per le elezioni politiche che per quelle amministrative; però le «ingerenze» dei governi Depretis e Crispi sulle amministrazioni locali non furono certo inferiori a quelle che gli stessi *leaders* della Sinistra avevano duramente criticato prima del 1876 nei loro avversari di Destra. Con Giolitti le cose non andarono diversamente.

Sembra dunque fondato il giudizio che ritroviamo già negli anni tra le due guerre nelle prime ricostruzioni storiche della vicenda dell'Italia liberale, la *Storia d'Italia* di Benedetto Croce e l'*Italia moderna* di Gioacchino Volpe, che possiamo ben considerare espressione della tradizione politica liberale e di quella fascista. Per il primo il federalismo «restava nella cerchia delle dottrine, privo di efficacia pratica e senza neppure molta eco teorica» mentre il *discentramento* e l'autonomia «riecheggiavano nei programmi dei vari partiti come un ritornello che si ripeteva senza che vi si prestasse fede»³. Per il secondo il decentramento rappresentava un tema agitato da «uomini e partiti cui poi accadeva spesso, nell'azione pratica, di lavorare per l'accentramento»⁴.

Il centralismo di età liberale non è peraltro assimilabile a una sorta di «dittatura» governativa, esercitata attraverso i prefetti, la corruzione e la violenza, come risulterebbe da certe descrizioni storiografiche modellate sulle polemiche degli oppositori più radicali, ad esempio sull'antigiolittismo salveminiiano. A un sistema amministrativo sostanzialmente verticale ed accentrato (non però sino al livello del suo modello francese) corrispondeva un sistema politico nel quale il collegio uninominale e il meccanismo notabiliare garantivano una rappresentanza attraverso il Parlamento della società locale, ovvero delle cento società locali che tumultuosamente si sommarono formando, o cercando di formare la nazione.

Vediamo come rappresenta questa situazione un intellettuale-politico come Francesco De Sanctis nel concreto del suo *Viaggio elettorale* del 1874. De Sanctis era già stato deputato della Puglia, ma questa volta si presenta nella sua Irpinia natale. Egli chiede i voti delle due opposte fazioni locali, pretesa non rara tendente ad evidenziare la distinzione delle sfere e dei ranghi tra i membri delle classi dirigenti municipali e quelli dell'élite dei grandi notabili parlamentari; vuole che con questa elezione plebiscitaria la *patria* irpina deleghi concordemente il suo illustre figlio a rappresentarla in Parlamento. «L'esule vi domanda la patria,

³ B. Croce, *Storia d'Italia Dal 1871 al 1915*, Bari 1973, pp. 35 e 42.

⁴ G. Volpe, *Italia moderna*, Firenze 1943-52, vol. I, p. 90.

date la patria all'esule»⁵, egli chiede agli elettori-notabili (siamo in periodo di suffragio ristretto) riuniti in assemblea, promettendo di rappresentare gli interessi della comunità locale. A Lacedonia qualcuno, tra cui un sacerdote, obietta che stando al costituzionalismo liberale il deputato rappresenta tutta la nazione, la patria vera, e non il singolo collegio; il candidato risponde secco che quelle dei suoi contraddittori sono astrazioni dottrinarie dovute «a quel cosmopolitismo che aveva perduto l'Italia»⁶, la quale invece ha bisogno di un Parlamento in cui le diverse realtà locali siano singolarmente rappresentate. Notevole scambio di parti, questo. Il piccolo notabile locale, sacerdote per giunta, esprime la purezza della teoria costituzionale liberale, il grande intellettuale europeo non teme di misurarsi sul terreno pratico della rappresentanza locale in un Paese di recente e dubbia unificazione come l'Italia. Si noti che la parola *patria* viene usata nell'accezione ingenuamente pre-romantica dallo stesso De Sanctis che nella sua *Storia della letteratura* si fa primo e massimo storico della patria nel senso ottocentesco e moderno del termine. Evidentemente la sovrapposizione semantica non è casuale ma vuol esprimere una sovrapposizione reale dei circuiti – locale e nazionale – della rappresentanza. «Il luogo dove sono nato è Morra Iripina – spiega ancora De Sanctis ai suoi elettori – ma la mia patria politica si stende da Rocchetta ad Aquilonia»⁷.

La rappresentanza degli interessi locali occupa così la gran parte dell'attività dei deputati, specialmente ove questi portino nomi meno illustri di quello di Francesco De Sanctis. Ci sono innanzitutto le raccomandazioni e le pressioni sull'amministrazione statale in favore di singoli concittadini-elettori. C'è da contrattare per la propria città un ruolo nella gerarchia amministrativa del nuovo Stato: essere capoluogo di provincia o sede di tribunale significa avere possibilità d'impiego e capacità di egemonia sui territori circostanti. Assumere la funzione di nodo viario o ferroviario, riuscire ad ottenere un porto efficiente, significa accentrare i traffici e sviluppare la funzione commerciale, inserirsi nello spirito «specolativo» dei tempi nuovi. C'è poi il caso delle zone che producono merci appetibili per la pubblica amministrazione, di quelle che richiedono sostegno statale ad attività tipicamente zionali (il vino, la seta, le industrie manifatturiere, la marineria) nei campi delle politiche fiscali, commerciali e ancora dei trasporti, dell'assistenza tecnica.

La frammentazione dell'Italia reale non è dunque l'effetto di un qualche complotto ordito dall'Italia politica, ma il presupposto, l'ele-

⁵ F. De Sanctis, *Un viaggio elettorale*, Torino 1876, p. 43.

⁶ *Ivi*, p. 21.

⁷ *Ivi*, p. 13.

mento originario su cui si costituisce un sistema politico che si trova in effetti in contraddizione con la teoria liberale. In periferia si ha l'*ingerenza* dell'amministrazione, attraverso il prefetto, in favore del deputato; a Roma la galassia eterogenea di interessi rappresentata dalle maggioranze parlamentari sostiene il governo. Il trasformismo garantisce che le ideologie, ovvero quel tanto di affiliazioni partitiche, non siano d'ostacolo al funzionamento del meccanismo. Tutto ciò spiega le polemiche coeve contro gli eccessi della mediazione nella determinazione della volontà politica nazionale: contro il parlamentarismo e contro il trasformismo. In effetti il sistema del collegio uninominale consente la rappresentanza a Roma delle cento periferie, ma non certo la formazione di blocchi di opinione pubblica relativi alle grandi questioni di politica nazionale, magari organizzati in due partiti contrapposti come vagheggiato da molti osservatori coevi e successivi.

Crispi, al pari di Depretis prima e di Giolitti dopo, può essere definito un trasformista in quanto si basa su una maggioranza composta e trasversale, che trae i suoi componenti da destra e da sinistra. Però non a caso è proprio lui, dei tre, a stare meno nella logica del sistema, a proporre più ampi collegi elettorali e scrutinio di lista, come parte integrante della riforma elettorale dell'82, per spezzare le chiusure localistiche, per «obbligare gli elettori di uscire dai confini del loro comune, a studiare su più larga base il Paese»⁸. Come già si è accennato, anche l'insistenza crispina sulla tematica nazionalista è da riferirsi al tentativo di mantenere vivo il senso del contenuto «alto» della politica, che sembra perdersi con la dissoluzione dei partiti risorgimentali. Il Crispi legislatore e «decisionista» ha un progetto sull'Italia *nuova* che egli dichiara con elevata tonalità ideologica al mondo dei notabili e all'opinione pubblica.

Non si può invece parlare nella stessa misura di un Giolitti legislatore⁹. Da ministro degli Interni questi afferma la prassi innovativa della neutralità dello Stato nei conflitti di lavoro, applicando però le norme del codice Zanardelli già promulgato in età crispina. Numerose sono poi le riforme giolittiane, tra le quali spicca, come detto, quella elettorale del 1912. Ma l'altro intervento che avrebbe dovuto qualificare a sinistra questa esperienza – la riforma fiscale – non vedrà mai la luce. Forse essa serve più che altro al grande *leader* allo stato di progetto, per costruirsi un'immagine linearmente progressista (quanto strumentale?) soprattutto nelle fasi in cui le alterne vicende della politica parlamentare lo

⁸ Cit. in Romanelli, *Il comando impossibile* cit., p. 189.

⁹ Ricchissima la bibliografia sul sistema giolittiano: cito solo G. Carocci, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino 1961; F. De Felice, *L'età giolittiana*, in «Studi storici», 1969, 1, pp. 114-90; A. Aquirone, *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, Bologna 1987.

mantengono distante dal governo. L'attenzione giolittiana verso l'Estrema Sinistra (ma anche verso i cattolici) si basa sulla convinzione che compito dell'uomo di governo sia quella di giocare sull'intero arco politico, visto che le divisioni ideologiche rappresentano solo sclerotizzazioni, vani residui del passato da superarsi com'era avvenuto per la contrapposizione tra moderati e mazziniani. È questo che lo distingue da Crispi e dal Sonnino sarcasticamente descritto da Arturo Labriola: «Uomo di libri, non sapeva quanti accomodamenti comportano le coscienze. Vedeva all'Estrema repubblicani e socialisti e s'era fitto nel capo che quella gente lì volesse proprio la repubblica e il socialismo!»¹⁰.

La sostanza del giolittismo sta dunque nella gestione dei materiali esistenti, nella duttilità del governo dei processi di sviluppo economico, sociale e politico che caratterizzavano l'Italia del tempo, nel controllo sapiente di quella burocrazia da cui Giolitti stesso proviene. Accade così frequentemente che il profilo moderato della sua retorica politica non venga ben apprezzato dai suoi contemporanei, abituati a toni più elevati e desiderosi di una *leadership* che riporti la loro Italia all'antica grandezza:

Altra è la forza parlamentare, altra la forza politica – scriveva Francesco Papafava nel 1904 – Ora, nessuno dubita che Giolitti sia un forte parlamentare, ma qualche cosa gli manca per essere un forte politico. Non è rappresentativo. Rappresentativo era Crispi o anche Zanardelli. Si era crispini o anticrispini, zanardelliani o antizanardelliani con calore, con passione. Il nome di Giolitti non significa che una vaga tendenza democratica per lo più sbiadita e amorfa. Non suscita nel paese né grandi odii né grandi amori, non fa vibrare alcuna corda dell'anima nazionale, non determina alcuna corrente viva nell'opinione pubblica. Nella migliore ipotesi si può dire che rappresenta la politica del piccolo buon senso che vive alla giornata. «Il suo» è un programma da capodivisione: un po' poco per un paese che ha nome Italia¹¹.

Se è vero che Giolitti non suscitava grandi amori, avrebbe certamente suscitato, col procedere degli anni, grandi odi. A lui veniva, in sostanza, rimproverata la politica del *divide et impera*, la sistematica frantumazione della nazione in gruppi di interesse da aggregare singolarmente nel sistema. La semplicistica presunzione dell'esistenza di un interesse generale che non derivasse da faticosa sintesi degli interessi particolari, la rappresentazione di qualsiasi trattativa tra il «cosiddetto governo» e i gruppi d'interesse come corruzione o quanto meno deplorable «politica dei favori», accomunava le più varie correnti ideologi-

¹⁰ A. Labriola, *Storia di dieci anni (1899-1909)*. Prefazione di N. Tranfaglia, Milano 1975, 1 ed. 1910, p. 25.

¹¹ F. Papafava, *Dieci anni di storia italiana (1899-1909)*, Bari 1913, vol. II, pp. 441-2.

che in un unico impetuoso schieramento antigiolittiano. In esso un ruolo particolare, veramente strategico, avevano i liberisti, profeti di sciagure regolarmente smentiti dai fatti, sempre pronti a credere che il citato interesse generale si identificasse in quello dell'agricoltura, a stigmatizzare come controproducente qualsiasi decisione di politica economica.

In realtà, la svolta protezionistica dell'87 che non va mai letta da sola, ma assieme alla politica dei trattati commerciali che configura non già un isolamento del Paese dal flusso degli scambi internazionali ma un suo migliore inserimento in esso; d'altronde in questa fase in tutto il vecchio continente all'adozione generalizzata di politiche apparentemente protezionistiche (Gran Bretagna esclusa) corrisponde nella realtà un andamento sempre più dinamico dei mercati e una crescente integrazione economica internazionale¹². I trattati di commercio del 1892 e del 1903 aprono così la strada, soprattutto dell'Europa centrale, al flusso delle esportazioni necessario a finanziare le importazioni italiane; Giolitti si muove per garantire non solo – come si sostiene – gli interessi industriali settentrionali ma anche quelli dell'agricoltura specializzata meridionale, da un lato per sostenere la bilancia dei pagamenti, dall'altro per dare soddisfazione ai vari interessi regionali e settoriali¹³. Per la prima volta la discussione sulla politica economica investe settori consistenti dell'opinione pubblica, suscita movimenti collettivi, agitazioni e *meetings*. Si comincia a ragionare per grandi aggregati: il Sud liberista contro il Nord protezionista, innanzitutto. Nella realtà dietro questa rappresentazione semplificata ci sono molteplici pressioni, di tipo essenzialmente sub-regionale e variamente protezionistico: la Puglia e il Piemonte viticoli, la Sicilia agrumaria, la Liguria siderurgica¹⁴. Si prospettano comunque identità e problematiche più ampie di quelle locali.

In questo senso l'immagine del Giolitti «che divide» restituitaci dalle feroci polemiche coeve dovrebbe cedere il passo a quella di un Giolitti «che unifica» mediando tra una serie di interessi locali e settoriali, tra le parti disomogenee che concorrono a formare l'Italia ottocentesca e che lentamente si pongono in collegamento tra di loro nei primi anni del Novecento. Il dibattito sui trattati di commercio crea un'opinione pubblica nazionale attenta ai temi della politica economica. Le stesse leggi speciali per il Mezzogiorno intendono fronteggiare

¹² Si veda ora il convincente quadro tracciato da P. Bairoch, *Economia e storia mondiale. Miti e paradossi*, Milano 1996.

¹³ F. Coppa, *The Italian tariff and conflict between agriculture and industry*, in «The Journal of Economic History», 1970, pp. 742-69.

¹⁴ Rimando al mio *Il giardino degli aranci. Il mondo degli agrumi nella storia del Mezzogiorno*, Venezia 1990.

(o creare?) una domanda non più localistica di sostegno allo sviluppo del Sud. Chi legge oggi i testi di quei dibattiti rimane singolarmente colpito dal quanto fossero restii i protagonisti a prendere atto del fatto che Giolitti stava pilotando un mutamento epocale come quello della prima industrializzazione del Paese, quasi non si rendessero conto non solo dell'importanza, ma dell'esistenza stessa del fenomeno: «la gran massa degli italiani – notava un convertito al protezionismo come Colajanni – progrediva senza accorgersene, senza darsene ragione, senza confessarlo»¹⁵.

Non tutti, peraltro, misconoscono il nuovo. Per citare tre personaggi molto diversi, il radical-liberista Gaetano Salvemini, il nazionalista autoritario Alfredo Rocco, l'anarcosindacalista Arturo Labriola ammettono i grandi progressi dell'Italia giolittiana ma ne disprezzano gli elementi costitutivi. Vediamo il quadro delle accuse per come viene proposto da Labriola nella sua *Storia di dieci anni* ma in uno schema interpretativo comune a tutt'altre parti politiche. Il giolittismo ridurrebbe lo Stato a una sommatoria di disomogenee istituzioni per la gestione del consenso locale: «Apparentemente c'era un ministero dei lavori pubblici, dell'istruzione e così via; in sostanza c'era un ministero degli affari piemontesi, degli affari napoletani e così via»¹⁶. Esso rappresenterebbe il potere diretto dei gruppi affaristici – laddove nella realtà, ad esempio, i rapporti tra Giolitti e la Banca commerciale furono di sovente burrascosi. Esso allargherebbe la politica dei favori al proletariato, ovvero all'aristocrazia operaia (quant'è diffusa l'avversione a quel minimo di legislazione sociale varata in questi anni!) e ai socialisti, i quali peraltro rappresenterebbero anch'essi malefici interessi regionali e protezionisti, quelli delle cooperative emiliane «succhione» o della siderurgia ligure¹⁷. Tutto questo per Labriola e per tanti altri divide e corrompe, ignora e trascura i *grandi* interessi, i veri problemi della nazione.

Il sistema, infatti, dell'on. Giolitti comportava: protezione doganale agli industriali, lavori pubblici per gli appaltatori e gli operai disoccupati, concessioni alle cooperative, ove si annidava l'elemento più intelligente, più famelico e più temibile del socialismo e del clericalismo militante; aumenti agli impiega-

¹⁵ N. Colajanni, *Il progresso economico*, Roma 1913, vol. 1, p. 9.

¹⁶ Labriola, *Storia di dieci anni* cit., p. 182.

¹⁷ In effetti bisognerebbe riflettere sul quanto un movimento sicuramente nuovo come quello socialista fosse segnato anch'esso da frantumazione localista. Si tratta di un tema classico della polemica comunista, riproposto da P. Farneti, *Sistema politico e società civile*, Torino 1971, p. 163: «Il PSI era sostanzialmente un insieme di organizzazioni locali piuttosto che un partito di massa»; e al PSI bisogna aggiungere i vari socialriformismi, i vari sindacalisti rivoluzionari settentrionali e meridionali.

ti, maggiori spese per l'esercito, facilitazioni alle banche, e *soprattutto un frego sulle più importanti questioni di politica interna o di politica estera*. In questo modo il malcontento sarebbe stato calmato nelle persone dei malcontenti. Quanto alle più umili classi del proletariato industriale e soprattutto agricolo, non c'era da fare per esse. Era conforme al punto di vista scelto dall'on. Giolitti, che quelle non interessavano. Bastava comprarne i caporioni¹⁸.

4. *Decisionismo fascista.*

Lo Stato liberale era dunque delegittimato a destra e a sinistra già prima della guerra «sovvertitrice» e dell'esplosione del radicalismo postbellico, prima che le riforme elettorali del 1913 e del 1919 facessero saltare i tradizionali meccanismi della rappresentanza. C'era in tutti i suoi critici una comune aria di famiglia, che non dev'essere però vista come il germe patogeno che ineluttabilmente conduce al fascismo. Innanzitutto, tra i moltissimi simpatizzanti del fascismo, e tra gli stessi fascisti, non si poneva nel 1922 tanto la prospettiva dell'eliminazione delle libertà politiche, quanto quella più generica della restaurazione della nazione, del governo e dell'autorità nei confronti degli «eccessi» del movimento operaio in particolare, dei movimenti sociali e politici in generale; soprattutto, e siamo al nostro tema, si cercava un rapporto tra società e Stato atto a superare il (supposto) schermo parassitario frapposto dalla classe politica, con i suoi giochi elettorali fasulli e la sua incapacità di porsi come classe dirigente. Forse solo i nazionalisti alla Rocco avevano le idee chiare sullo Stato nuovo da creare, sulla sostanza liberticida dell'operazione da farsi. Dopo l'attacco a tutto campo dello squadristo contro i «sovversivi», fu abbastanza tardi, nel corso del 1924, che si solidificarono i nuovi campi fascista e antifascista, che cattolici, liberali, radicali, combattenti, democratici, socialriformisti, nazionalisti, e i fascisti stessi (si pensi al dissidentismo), presero posizione pro o contro il regime. Solo a quel punto furono chiare le implicazioni delle tante critiche al parlamentarismo. «Io non avrei mai creduto di dover essere il solo a fare l'elogio funebre del sistema parlamentare»: così Gaetano Mosca, le cui teorie avevano pur avuto un'importanza nella temperie culturale che aveva portato al fascismo, concludeva sconsolato il suo discorso di opposizione alla legge del 1925 sulle nuove attribuzioni del capo del governo¹. Le cose precipitarono con la

¹⁸ Labriola, *Storia di dieci anni* cit., p. 137, corsivo mio.

¹ Cit. in A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, p. 77.

pressione crescente sulle opposizioni, con il delitto Matteotti, con la ferrea dialettica tra la spinta alla «conquista dello Stato» personificata da Farinacci e quella restauratrice identificabile in Federzoni.

Il fascismo nacque per decidere e decise, affidando all'autorità pubblica la restaurazione, o rivoluzione che fosse, sino ad allora demandata al «santo manganello» degli squadristi. Nel 1925-26 le leggi «fascistissime» crearono un fossato invalicabile col passato eliminando la libertà di stampa e di associazione, demandando al PNF il ruolo di unico interprete autorizzato della volontà politica mentre il tribunale speciale, assistito dalle polizie vecchie e nuove (la Milizia e l'Ovra), si prendeva cura degli oppositori. Vennero le *realizzazioni* del regime, vantate da un massiccio apparato propagandistico e apprezzate da una benevola opinione anche a livello internazionale: la deflazione a «quota 90», la battaglia del grano e la bonifica integrale, l'Iri e la riforma bancaria del 1936. Molto propagandata fu la «Carta del lavoro» (1927), dichiarazione di principi del nascente sistema corporativo, nel quale le categorie avrebbero dovuto trovare il luogo istituzionale delle loro contrattazioni: così avrebbe avuto termine la lotta di classe, ma anche il basso mercato parlamentarista e giolittiano.

C'era nel fascismo un'idea tecnocratica, ci fu nell'Italia fascista almeno in parte un governo dei tecnici. La bonifica evoca il nome di Arrigo Serpieri, l'Iri quello di Alberto Beneduce, la riforma bancaria quello di Donato Menichella, l'autarchia quello di Felice Guarneri; e in ognuna di queste vicende dietro il grande tecnocrate una burocrazia governava se stessa e il settore che le era stato affidato, ovvero che si era costruito. Il tardo fascismo accentuò questo tratto, e una quantità di enti passò a gestire i più diversi settori. La legge urbanistica del 1942, sulla quale Ada Becchi richiama l'attenzione in questo fascicolo, rappresentò un intervento fatto dai tecnici sulla propria stessa attività. La legge sulla colonizzazione del latifondo siciliano del 1940, analogamente ad altri interventi degli ultimi anni trenta, spezzò la sinergia serpieriana tra la mano pubblica e i proprietari organizzati nei consorzi di bonifica, e promosse i tecnici dell'Opera nazionale combattenti e dell'Ente di colonizzazione del latifondo siciliano a protagonisti di un'operazione rivoluzionaria di pianificazione territoriale e intervento autoritario sulle relazioni contrattuali². È vero che questi due ultimi provvedimenti ebbero pochi effetti pratici. Perché la guerra intervenne a troncane l'esperienza fascista? O perché si trattava di una strada impraticabile?

² Rimando al proposito al mio *L'utopia totalitaria del fascismo*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sicilia*, a cura di M. Aymard e G. Giarrizzo, Torino 1987, pp. 457 sgg.

Il fascino del fascismo sui tecnici consisteva per l'appunto in questo, che con esso il circuito decisionale si semplificava laddove cresceva la legittimazione dei tecnici grazie anche al filo diretto che essi veniva ad intessere col governo. Il mondo nuovo delle competenze emerse nel periodo nittiano, i nittiani come Beneduce, come Serpieri o anche – a tutt'altro livello – come il prefetto Cesare Mori (artefice della celebre repressione delle organizzazioni mafiose), potevano pensare di essersi liberati dalle pastoie politiche, di poter finalmente fare a proprio modo. Nel contempo il regime stava bene attento a non creare, attraverso il partito unico, un altro circuito rappresentativo. Mentre eliminava, insieme alle libere elezioni, il parlamentarismo e i partiti d'opposizione, aboliva quello che veniva spregiativamente chiamato *elezionismo* anche all'interno dello stesso PNF, per impedire che in quell'ambito si riproducesse un sistema di delega dal basso: «Le ragioni di competizione personalistica che si erano in qualche provincia determinate – leggiamo sul “Foglio d'ordini” del dicembre 1927 – sono come d'incanto finite. [...] La investitura dall'alto [...] elimina ogni pericolo ed ogni infezione elettoralistica»³.

Non c'è dubbio – ed è stato ampiamente sottolineato dalla storiografia – che l'epurazione del 1927 commissionata ad Augusto Turati, quella successiva di Giuriati, l'inizio dell'era Starace, diminuirono radicalmente la forza politica del PNF, la sua capacità propositiva e soprattutto rappresentativa della società italiana, o solamente di settori di essa; così come il «cambio della guardia» del 1932 che eliminò dal governo Grandi, Bottai e Balbo, la traumatica liquidazione dello stesso Turati e di Arpinati, determinarono un forte impoverimento del gruppo dirigente fascista alla periferia e al centro. Attraverso queste vicende il nucleo dei giovani fascisti turbinosamente apparsi sul proscenio della politica italiana andò sempre più chiudendosi in se stesso man mano che si allontanavano nel tempo gli eventi fondanti la sua legittimità: l'interventismo, la partecipazione alla guerra, lo squadristo, la marcia su Roma, la tenuta collettiva di fronte alla crisi Matteotti.

Certo tutto questo poneva un problema di meccanismi di selezione della classe dirigente, proprio quello che le teorie elitiste care ai fascisti avevano negli anni precedenti posto al centro della riflessione. Già Michels aveva sostenuto la superiorità di una democrazia «seppure imperfetta» su un'aristocrazia «che funzioni relativamente bene», magari com-

³ *I nuovi gerarchi provinciali*, in «Foglio d'ordini», 24.XII.1927. Ma sulle vicende del PNF rinvio ai saggi di E. Gentile pubblicati nel volume *La via italiana al totalitarismo*, Roma 1995.

posta da «uomini buoni e tecnicamente capaci»: e ciò aveva scritto sia pure al termine di una feroce requisitoria sulla vanità delle aspirazioni a un governo rappresentativo, ritenendo che quanto meno quest'ultimo agevolasse la paretiana «circolazione delle élites», consentisse la ciclica scalata alla cittadella del potere da parte degli esclusi, «come il battere continuo delle onde [che] si infrangono sempre contro uno scoglio, ma vengono incessantemente sostituite da altre»⁴. Ora è invece evidente che il fascismo creò nella seconda metà degli anni venti un sistema anelastico, che non prevedeva alcun sistema di rinnovamento dei gruppi dirigenti se non attraverso meccanismi di cooptazione dall'alto di «giovani» provenienti da un partito ridotto a macchina meramente esecutiva, incapace cioè di esprimere una *leadership*.

Vanno qui confrontate due formulazioni, che dobbiamo all'ingegno più aguzzo della nuova élite, Giuseppe Bottai. La prima è programmatica (1925): l'«antidemocrazia del fascismo» deve risolversi in un'«aristocrazia» nazionale, da identificarsi nel partito. La seconda è consuntiva e postuma: il regime ha creato «non una classe dirigente, solidale e affiatata, ma uomini in serie intercambiabili. La discussione, anche dove s'imbastiva, presto languiva, mancando tra di loro, *incapsulati settore per settore*, un criterio comune per impostarla»⁵. Dunque, se dal punto di vista della composizione della classe politica, del gruppo legittimato a occuparsi della cosa pubblica, il fascismo appare un'oligarchia composta dai notabili dello squadristico, ciò non vuol dire che costoro concorrono alle decisioni importanti, dietro le quali si intravede un ristrettissimo *entourage* mussoliniano, ovvero la dittatura personale di Mussolini. Il *beghismo* e la rissosità interna, gli stessi scontri tra moderati e intransigenti, non fanno che aumentare lo strapotere del duce. Si potrebbe riportare un florilegio di citazioni, coeve e successive, dei collaboratori di Mussolini, da cui risalta il suo compiacimento di fronte all'incapacità dei gerarchi di agire in quanto gruppo. Ricordo solo quella di Federzoni, secondo il quale Mussolini appoggiava «cordialmente l'azione di Federzoni contro Farinacci e di Farinacci contro Federzoni, allietandosi, com'era suo costume in casi simili, del nostro antagonismo»⁶.

I rapporti della polizia politica, la quale sorvegliava tutti, rappresentano una sorta di chiacchiericcio anonimo che sostituisce il dibattito

⁴ Michels, *La sociologia del partito politico* cit., p. 532. Si tratta comunque ancora del Michels prefascista.

⁵ Cfr. rispettivamente, Bottai, *L'antidemocrazia del fascismo*, in «Critica fascista», 1° dicembre 1925, ora in Id., *Scritti*, Bologna 1965, pp. 62-3; e Id., *Vent'anni e un giorno*, Milano 1949, p. 96.

⁶ L. Federzoni, *Italia di ieri per la storia di domani*, Milano 1967, p. 104.

to politico⁷. Spesso essi presentano ipotesi cervelotiche sulle ragioni dei «cambi della guardia» al governo e nelle federazioni provinciali, sulle relazioni tra i gerarchi, sul gioco delle fazioni all'interno del partito; ed immagino quanto il duce, che ogni mattino li aveva sul suo tavolo, si compiacesse della totale opacità del processo decisionale anche agli occhi dei gerarchi. Accadeva che egli presentasse a Balbo o a Starace rapporti inverosimilmente calunniosi nei loro confronti, per vedere come reagivano... In alcune più credibili istantanee del regime, De Vecchi ci appare sorpreso da qualsivoglia avvenimento e giudica Mussolini «insondabile e incomprensibile», rimpingiando (certo solo retoricamente) «la libertà di stampa»; Balbo dichiara di volersi occupare esclusivamente di aeronautica – quanto alla politica, egli dice, «facciano quel che vogliono»; di fronte a un fatto traumatico come la defenestrazione di Arpinati, Farinacci scrive a Mussolini chiedendogli qualche delucidazione sugli innumerevoli «si dice»; Galeazzo Ciano (il numero due del regime!) risponde sorprendentemente di non avere «elementi per giudicare» quando Buffarini Guidi si lamenta con lui della «pericolosa egemonia» di Starace e del PNF «su tutti i settori della vita nazionale»; Bottai dipinge se stesso e gli altri gerarchi, mentre incombono le supreme decisioni sulla pace e la guerra, che «mendica[no] notizie e voci, qua e là, per farsi un'idea della situazione»⁸. A quanto sembra mancano canali di comunicazione orizzontali all'interno di quest'élite. Il Gran Consiglio, l'organo deputato a rappresentarne la volontà collettiva, viene d'altronde convocato sempre più raramente negli anni trenta, e non è neppure interpellato al momento dell'entrata in guerra. In un certo senso il fatto stesso che, il 25 luglio del 1943, Mussolini sia indotto (o costretto?) a riunirlo è sintomo del collasso del regime.

La Segreteria particolare del duce, presso l'Archivio centrale dello Stato, conserva una massa impressionante di carte, piene di informazioni epperò quasi sempre mute verso chi voglia interrogarle sul come, sul perché viene presa una decisione, sul chi – soprattutto – la sostiene ovvero la contrasta. Il verbale della seduta del Gran Consiglio sulle leggi razziali attesta l'opposizione di Balbo e di qualcun altro ad alcune modalità di applicazione, ma si colloca già oltre la decisione medesima, insomma, come si dice, a valle. Cosa ci sarà a monte? Lo stesso

⁷ Vederne un'ampia scelta in S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime, 1929-43*, Roma-Bari 1991.

⁸ Rispettivamente: diario De Bono cit. in G. Rochat, *Italo Balbo*, Torino 1986, p. 206; diario Ojetti cit. da Aquarone, *L'organizzazione* cit., p. 167; lettera di Farinacci cit., ivi, p. 198; G. Ciano, *Diario 1937-1943*, a cura di R. De Felice, Milano 1980 24 e 25 ottobre '38, pp. 276-7; diario Bottai, 14 settembre '39, in Id., *Vent'anni e un giorno* cit., pp. 141-2.

Renzo De Felice, che senza alcun dubbio era il massimo conoscitore degli archivi fascisti, si affida per spiegare decisioni essenziali come quella – appunto – delle leggi razziali o dell'entrata in guerra a complessi (e spesso un po' aleatori) ragionamenti di tipo deduttivo. Le difficoltà dello storico vengono certo accentuate dal fatto che le decisioni vengono prese in situazioni opache e comunque non nei luoghi istituzionali.

Il fascismo ha dunque, per mutuare un'espressione di Calamandrei, carattere anti-giuridico. Non è un caso che il suo decisionismo si fermi quando esso prova a definire se stesso in quanto sistema istituzionale, ovvero, stando al suo linguaggio, come rivoluzione. La sua capacità di innovazione è molto bassa, e qui – come già si è detto per il Gran Consiglio – esplose clamorosamente lo scarto tra le parole e i fatti. I progetti di riforma costituzionale si succedono durante il ventennio senza molto costrutto. Lo Statuto rimane formalmente intatto. Lo stesso vale per quel fossile ottocentesco che è il Senato di nomina regia, e addirittura per la Camera dei deputati, la quale avrebbe dovuto essere forse la prima ad essere emblematicamente spazzata via, ma che viene soltanto svuotata di potere e rappresentatività. I progetti di riformarla in senso corporativo – tesi a evertire il principio della rappresentanza *individualistica* liberale – si susseguono stancamente, e solo nel 1939 essa cede il campo alla «Camera dei fasci e delle corporazioni», alla quale comunque non può attribuirsi la capacità di rappresentare le categorie sociali che la teoria presuppone.

In effetti in questo totalitarismo, come emerge dalla grande ricerca di Aquarone su *L'organizzazione dello Stato totalitario*, le istituzioni nuove si vanno a sovrapporre alle vecchie e, si potrebbe dire, tutto si crea ma nulla si distrugge. Non si tratta soltanto della *diarchia* tra regime e monarchia/Stato tradizionale, secondo la tesi esposta da Mussolini stesso dopo il 25 luglio⁹ e, in un certo senso, ripresa da tutta la storiografia. A sovrapporsi e continuamente a confliggere sono anche le istituzioni nuove del fascismo, le corporazioni, i sindacati, il partito. Ad esempio, per il controllo totalitario dell'educazione giovanile il regime si scontra con la Chiesa, ma anche al proprio interno, donde la traumatica liquidazione dell'Opera nazionale balilla ad opera della Gioventù italiana del littorio, cioè del partito, nel 1937; rappresenta invece un'eccezione il fatto che qui il nodo sia reciso radicalmente. È assai significativa la vicenda dell'intervento statale in economia, che non passa attraverso le strutture corporative, ma attraverso enti che spesso ripropongono una sorta di

⁹ Mussolini, *Storia di un anno (il tempo del bastone e della carota)* in Id., *Opera omnia*, a cura di E. e D. Susmel, vol. xxxiv, Firenze 1961, pp. 301-474.

autogoverno padronale, e nei quali finisce per sistemarsi un buon numero di gerarchi. In questo campo, peraltro, si formano e si consolidano le poderose tecnocrazie dell'Iri e della Banca d'Italia, che nulla hanno a che vedere col PNF. Quello fascista è un mondo di «burocrazie parallele» malamente giustapposte, spesso alla ricerca di una propria funzione: è il caso ad esempio degli uomini del partito e di coloro che cercano inutilmente di dare un significato all'istituzione più inutile e più pompata ideologicamente, quella corporativa.

Dobbiamo proprio a Bottai, inventore di questa scatola vuota, la nota (auto?)critica dell'«assurdo fenomeno d'una legittimità illegittima, di norme cadute in disuso prima dell'uso, di poteri inefficienti prima d'esplicarsi»¹⁰. Nemmeno il duce, con le sue enormi e indefinite attribuzioni, può governare facilmente questo caos istituzionale. Aspetta una verifica storiografica l'immagine, restituitaci da uno dei suoi collaboratori, di un Mussolini che firma tutto quello che gli viene proposto dai suoi direttori generali, senza rendersi conto che si tratta di provvedimenti contraddittori perché sponsorizzati da opposte burocrazie¹¹. Certamente la gestione catastrofica della guerra mondiale rimanda a un ventennio di sostanziale delega alle gerarchie militari, di conflitti incancreniti tra esse (si pensi a quello tra marina e aviazione a proposito delle portaerei), di velleitari progetti di «fascistizzazione» delle forze armate. La difficoltà di una tecnocrazia riformista anche in regime totalitario è dimostrata non solo dal vano lavoro di Bottai e dei corporativisti, ma anche dalla vicenda tormentata della bonifica, che intorno alla metà degli anni venti è intervento in agricoltura gestito da società finanziarie tra i sospetti dei grandi proprietari, che verso la fine del decennio è politica dei lavori pubblici in grande condotta sotto la regia di Serpieri, che alla metà degli anni trenta vede la liquidazione di Serpieri sotto la pressione dell'Agraria contrariata dagli eccessi dell'*ingerenza* pubblica, ma che alla fine del decennio e del regime inclina di nuovo – come già si è detto – verso l'intervento radicale e antiproprietario, affidato all'autogestione della tecnocrazia. In questa oscillazione continua tra opposte istituzioni e gruppi di pressione si perde anche il decisionismo di Mussolini, ridottosi anch'esso alla vituperata mediazione o forse a una vera e propria paralisi.

¹⁰ Bottai, *Vent'anni e un giorno*, cit., p. 22. Sul tema delle diverse burocrazie hanno insistito G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Roma 1988 e M. Salvati, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Roma-Bari 1992. Sulla vacuità del corporativismo, oltre al cit. vol. di Aquarone, cfr. S. Cassese, *Corporazioni e intervento pubblico nell'economia*, in *Il regime fascista*, a cura di A. Aquarone e M. Vernassa, Bologna 1974, pp.327-55.

¹¹ Cfr. il giudizio di G. Leto, dirigente dell'Ovra, cit. in Aquarone, *L'organizzazione* cit., p. 305.

Se tu potessi immaginare – egli confiderà a un vecchio amico nel momento in cui incombe la sconfitta e la catastrofe – lo sforzo che mi è costata la ricerca di un possibile equilibrio nel quale si potessero evitare collisioni tra gli antagonistici poteri che si toccano fianco a fianco, gelosi, diffidenti l'uno dell'altro: Governo, Partito, Monarchia, Vaticano, Esercito, Milizia, prefetti, federali, ministri, i ras delle Confederazioni e dei grossissimi interessi monopolistici, ecc. Tu comprendi benissimo, sono le indigestioni del totalitarismo, nel quale non è riuscito a fondersi quell'asse ereditario che ho dovuto accettare nel '22 senza beneficio d'inventario¹².

5. *La Repubblica.*

Ernesto Galli Della Loggia ha di recente scritto che la patria è morta in Italia l'8 settembre del 1943¹; altri ritengono che essa sia stata gravemente ferita dal fascismo, ma che gli italiani abbiano trovato un loro riscatto nazionale con la Resistenza. Una certa idea di Stato-nazione, una grande idea di solidarietà e di responsabilità collettiva elaborata dalla classe dirigente post-risorgimentale, l'immagine di un patrimonio comune e indiviso degli italiani, è uscita forse definitivamente vulnerata dal complesso dell'esperienza di un regime di partito unico, nonché dal modo in cui il collasso di questo regime si è intrecciato con quello della monarchia. D'altra parte non c'è dubbio che la Repubblica renda possibile un «patriottismo della Costituzione», esprima un concetto forte di cittadinanza e perciò di nazione. Tra il 1944 e il 1947 l'Italia completa il percorso dello Stato liberale con l'introduzione di un suffragio davvero universale, e nel contempo risolve il gigantesco equivoco che accomuna l'intera vicenda istituzionale italiana tra il 1860 e il 1943, quello dello Statuto albertino graziosamente *octroyée* da un sovrano solo casualmente liberale, del tutto inadeguato presidio della sovranità popolare. L'Assemblea costituente era stata auspicata dai democratici nel 1848 e nel 1860, ed evocata con minor convinzione nel primo dopoguerra. Ora finalmente una tale assemblea, pienamente rappresentativa della volontà popolare, elabora una Costituzione che definisce i diritti e i doveri del cittadino, prospetta un chiaro equilibrio dei poteri.

Ogni continuità di istituti e personaggi, la cospicua eredità che l'Italia repubblicana riceve dal fascismo, va dunque commisurata alla portata di questa discontinuità, alla spinta destinata a determinare in

¹² Parole rivolte all'ex-sindacalista rivoluzionario O. Dinale alcuni giorni prima del 25 luglio: Dinale, *Quarant'anni di colloqui con lui*, Milano 1953, p. 181, cit. in Aquarone, *L'organizzazione* cit., p. 302.

¹ E. Galli Della Loggia, *La morte della patria*, Roma-Bari, 1996.

profondità i mutamenti degli anni a venire. Certo già nel 1947-48 quest'atmosfera unanimemente progressista si rompe: finisce l'unità resistenziale, emerge la *conventio ad excludendum* nei confronti dei comunisti, si inaugura la stagione del centrismo. Alcune delle decisioni più importanti e innovative sono prese da una classe dirigente ben decisa ad emanciparsi dal rapporto con le sinistre, la quale, prendendo atto di un enorme mutamento che coinvolge tutta l'Europa, va ad esempio a pianificare la nuova apertura del paese a una dimensione di integrazione internazionale, con l'ingresso nella Nato, l'adesione prima alla Ceca e poi alla Cee. Su altri piani però governo e opposizione continuano in una certa misura a comunicare. L'intervento più qualificante la prima legislatura, le leggi di riforma fondiaria, si collocano certamente all'interno dell'ispirazione «sociale» della Costituzione, riflettono ciò che i costituenti ritenevano fossero stati i difetti del passato e le speranze dell'avvenire, simboleggiano il quanto all'estero (gli americani) e all'interno (persino la Confindustria) si pensa debba cambiare la nuova Italia. Eppure all'interno della Democrazia Cristiana la prospettiva della riforma viene tenacemente contrastata da un vasto arco di forze conservatrici, non solo agrarie ma variamente piccolo-borghesi, comprendenti i redivivi tecnici, che con Serpieri alla testa diffidano dell'idea stessa di mobilitazione popolare per sbocchi radicali².

La riforma rispose a una domanda politica gestita dalla sinistra – si pensi ai movimenti contadini dai decreti Gullo in poi – e rifiutò la logica repressiva simboleggiata dalle fucilate di Melissa. Ma alla risposta in se stessa la sinistra rimase estranea, e non solo perché essa votò contro le leggi di riforma, ma perché, com'è noto, gli enti preposti alla riforma medesima divennero un formidabile strumento della gestione democristiana del potere, e dal lato della gestione faziosa delle assegnazioni, e dal lato della ripresa di una strumentazione «corporativa», cioè delle organizzazioni sindacal-professionali e degli enti che avevano segnato la vicenda soprattutto del tardo fascismo. Significativa è la rapidità con cui si organizzò la Coldiretti, che al 1949 disponeva già di 6998 sezioni, per un totale di 834 971 famiglie, di un terzo delle aziende diretto-coltivatrici³; questa organizzazione, collaterale della DC, si sarebbe com'è noto assunto il compito di mediare la presenza dello Stato in agricoltura. Si pensi anche alla vicenda della Federconsorzi,

² L. D'Antone, *I tecnici e la riforma agraria*, in «Archivio storico per la Sicilia orientale», 1974, 1 e R. Piazza, *Dibattito teorico e indirizzi di governo nella politica agraria della democrazia cristiana*, in «Belfagor», settembre 1974, 6.

³ N. Marrone, *Il movimento contadino in Campania*, in Aa.Vv., *Campagne e movimenti contadino nel Mezzogiorno d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Bari 1979, vol. I, p. 185.

che durante il fascismo si era trasformata «in una struttura verticistica, realizzando una completa fusione tra burocrazia di partito, del ministero e della Federazione stessa [...]. Si instaurava allora uno strettissimo rapporto, un vero e proprio *intreccio* tra funzionari del ministero, Federconsorzi, enti vari, anche universitari e di ricerca, che doveva durare sino ai giorni nostri»⁴.

Su questa linea del *fare*, il governo recuperò il mondo dei tecnici, sia di quelli che si erano schierati su posizioni vetero-liberali e contro la riforma, sia di quelli (come Rossi-Doria) che la riforma fortissimamente volevano. Più in generale su questa linea venne recuperata anche la tecnocrazia, «laica» o meno, dell'Iri e della Banca d'Italia, i Menichella e i Saraceno desiderosi di costruire una moderna nazione industriale, che poi furono gli stessi – come sulle pagine di «Meridiana» ha di recente mostrato D'Antone⁵ – che costruirono l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'altra grande riforma del centrismo. Qui il nuovo incrocia un fortissimo filone di continuità col passato. Le vicende dell'Iri, del sistema bancario, della bonifica-riforma agraria, degli enti pubblici e semi-pubblici, che accomunano la Repubblica al fascismo, a loro volta vanno lette guardando all'indietro, verso il nittismo e il primo dopoguerra⁶. Naturalmente può darsi che in tutto questo ci siano già *in nuce* i carrozoni clientelari, i boiardi di Stato, la stessa disintegrazione dell'ordinamento amministrativo in un coacervo di burocrazie parallele e di legislazioni straordinarie, i frutti tossici che si vedranno negli anni seguenti. Però Enrico Mattei e Eugenio Cefis non sono la stessa cosa. C'è in tutta la prima stagione repubblicana un progetto, un'idea di progresso che ricostruisce lo spazio politico frantumato dalla guerra fredda, collega i nuovi istituti rappresentativi al mondo delle competenze, forma una classe dirigente.

L'opposizione poi mantiene uno spazio propositivo importante, rappresentato dalla richiesta di «attuazione della Costituzione», che spettando alla legislazione ordinaria viene procrastinata dal neo-conservatorismo annidato nella Democrazia cristiana. Parliamo sia dei singoli istituti previsti dalla carta fondamentale e tardivamente resi operativi, come la Corte costituzionale (nel 1955), il Consiglio superiore del-

⁴ Marrone, *Il movimento contadino* cit., pp. 180-1. Ma sulla contraddizione inerente alla vicenda resta ancora valido, se depurato dalle inevitabili ingenuità tipiche del tempo in cui fu formulato, il ragionamento di S. Tarrow, *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Torino 1972.

⁵ L. D'Antone, *L'«interesse straordinario» per il Mezzogiorno (1943-69)*, in «Meridiana», 1995, 24, pp. 17-64.

⁶ G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino 1986, e Id., *Stato e Mezzogiorno (1943-1960). Il «primo tempo» dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino 1986, vol. 1, t. 1, pp. 293-409.

la magistratura (nel 1958) e l'ente regione (addirittura nel 1970-72), sia dei principi ispiratori, riguardanti l'eguaglianza concreta tra i cittadini (in particolare tra i sessi) e la difesa delle libertà civili di fronte ai codici fascisti sorprendentemente rimasti in vigore o, non raramente, alla rinnovata prepotenza degli apparati statali e del clericalismo.

È dunque nel vero Calamandrei, secondo il quale, con la Costituzione, «per compensare le forze di sinistra della rivoluzione *mancata*, le forze di destra non si opposero ad accogliere una rivoluzione *promessa*»⁷. Però è anche vero che la carta costituzionale, sia per i contenuti realizzati immediatamente, sia per quelli che formano materia di indirizzo riformatore per il periodo seguente, stabilisce un nuovo criterio di legittimità, crea un piano di comunicazione tra i due pur contrapposti schieramenti. Ciò naturalmente non giustifica l'idea di un accordo consociativo *ante-litteram* operante da allora ad oggi al di sotto del furibondo conflitto degli anni della guerra fredda⁸. Mi sembra più pertinente l'immagine proposta da Mastropaolo, per cui la Repubblica si basa sui «destini incrociati» di cattolici e comunisti, con le loro subculture e i loro relativamente stabili insediamenti elettorali⁹. Questi ultimi, essendo geograficamente molto differenziati, concorrono fortemente all'integrazione delle periferie. Il processo si realizza in un modo che certo è molto diverso laddove prevale la Democrazia cristiana (nel Veneto «bianco», nel Mezzogiorno) o nelle regioni «rosse»; ma in ogni caso i due partiti comunista e cattolico, universalistici per definizione, concorrono a un processo di formazione e tenuta della nazione, di partecipazione alla vita collettiva, che evita le derive localistiche svolgendo una funzione analoga a quella svolta – *mutatis mutandis*, ovviamente – dal parlamentarismo al tempo del collegio uninominale¹⁰. I momenti di grande tensione si stemperano grazie alla comune lealtà costituzionale che garantisce anche, nel tempo, l'abbandono dei radicalismi, la «convergenza al centro» che secondo Farneti rappresenta la linea di fondo dell'esperienza repubblicana¹¹. Anche questo, se ci si pensa, corrisponde in una

⁷ P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori* (1950), cit. da A. Pizzorusso, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, t. 2, Torino 1995, p. 120; cui rimando per questi aspetti.

⁸ Come in A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano 1994.

⁹ Mastropaolo, *La repubblica dei destini incrociati* cit. Si tratta di una linea interpretativa paragonabile a quella di P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, Bologna 1991. Ma cfr. anche P. Ginsborg, *Storia dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino 1989 e S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, Venezia 1992.

¹⁰ Particolarmente attento a come la DC raccoglie la domanda politica meridionale, rappresentata dai gruppi localistici della destra più o meno liberale, è R. Mangiameli, *Gli anni del centrismo*, in Aa.Vv., *Lezioni sulla storia dell'Italia repubblicana*, Roma 1994, pp. 21-55.

¹¹ P. Farneti, *Il sistema dei partiti in Italia*, Bologna 1983.

certa misura a quanto era avvenuto in età liberale. Le classi dirigenti guardano a sinistra, nell'Italia di inizio secolo come in quella degli anni sessanta, per governare fasi di accelerato sviluppo economico; idea di allargamento politico che in qualche modo si collega con un'idea di allargamento sociale, di acquisizione di diritti di cittadinanza per le classi subalterne. La prospettiva delle riforme rappresenta il veicolo di tale convergenza.

Il centro-sinistra nasce dunque per fare le riforme e, con esse, «portare le masse nello Stato», modernizzare il Paese. Riforma della scuola media e nazionalizzazione dell'energia elettrica rappresentano i suoi due maggiori risultati: un po' poco per l'ostentata spinta progettuale della sinistra democristiana e a maggior ragione per i socialisti. Al proposito trovo un po' bizzarro il fatto che tutt'oggi nel dibattito politico ci sia (il caso più illustre è quello di Giuliano Amato) chi rivendica la tradizione socialista, in quanto *riformista*, in contrapposizione a quella comunista – che sarebbe *rivoluzionaria*? In realtà sia i comunisti che i socialisti, ideologicamente come nei fatti, perseguono l'obiettivo delle riforme. Naturalmente bisogna guardare alla qualità dei due riformismi. Il primo insiste sul tema delle riforme «di struttura», qualificazione atta a salvare agli occhi dell'elettorato un'immagine radicaleggiante, ma che non mi sembra cambi la sostanza delle cose, caratterizzata da una certa incapacità propositiva al di là del già ricordato tema dell'attuazione della Costituzione, da un massimalismo che in tanto può essere ostentato in quanto «non fa gioco» sul tavolo della decisione politica. Anche i socialisti tengono a qualificare in maniera radicale il loro riformismo, e adottano a tal fine l'idea-simbolo della pianificazione, così *à la page* in questo periodo. Però a distanza di più che un trentennio questa prospettiva non appare così convincente nemmeno a chi allora aveva giocato tutto su di essa. Come ha recentemente scritto Luciano Cafagna, che era uno di loro:

ci sono troppe cose, e di grande portata, che non possono essere programmate: la programmazione è possibile semplicemente se c'è un'invarianza di un robustissimo numero di variabili fondamentali. Questo non si può dare nei nostri tempi [...]. Il vero problema, caso mai, è quello di avere buone macchine amministrative per realizzare case, scuole, ospedali e simili, nonché degli strumenti di intervento pronto e flessibile [...], non di piani o di programmi¹².

¹² *Lo sviluppo, tra politica e storia. Conversazione con L. Cafagna*, in «Meridiana», 1991, 11-12, p. 334. Sul complesso del dibattito di quegli anni, si veda l'intervento di F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, t. 1, Torino 1995, pp. 783-882.

La considerazione mi pare di rilievo. I comunisti, e i in una certa misura anche i socialisti, insistono sul tema della grande riforma perché almeno sino all'instaurazione delle regioni sono esclusi dalla gestione della «macchina amministrativa». Deriva anche da qui l'illusione che sempre nuove leggi possano sopperire ai difetti dell'amministrazione e ai concreti indirizzi di governo; donde l'inutile e controproducente iperlegificazione. Quanto alla pianificazione, possibile o utopica che sia nei suoi aspetti più generali e teoretici, resta il fatto che essa non vale a qualificare il centro-sinistra. La lamalfiana politica dei redditi non passa. La trasformazione industriale e quella edilizia vanno avanti anarchicamente. Se è vero, come in questo fascicolo sostiene Ada Becchi, che non si può propriamente parlare di un progetto di legge Sullo sui suoli, se questo di per sé non rappresenta un momento così innovativo nella storia degli strumenti urbanistici, allora è ancor più significativa politicamente la battaglia condotta contro l'idea stessa del controllo pubblico da settori dell'opinione pubblica, da *lobby*, da spezzoni dello stesso partito di Sullo, la Democrazia cristiana. La sconfitta del «progetto Sullo» fu a suo tempo assunta, e può essere assunta tutt'oggi, a metafora della sconfitta dell'idea di pianificazione anche nei suoi aspetti più ragionevolmente praticabili. Alla fine, la vicenda riassume simbolicamente l'intera vicenda del centro-sinistra, portando al centro del discorso la tematica delle riforme non fatte, del perché non si riesce a cambiare.

La *conventio ad excludendum* non si spezza mai nel corso della storia della «prima Repubblica», però questo non significa che il partito comunista non segua nel corso degli anni settanta e ottanta un percorso verso il centro analogo a quello che aveva condotto i socialisti al centro-sinistra. Così, non si verifica l'ingresso a pieno titolo dei comunisti nel governo della nazione a fianco della DC, nell'abbraccio epocale auspicato da Berlinguer e forse da Moro; bensì si realizza una loro partecipazione «dall'esterno» alla maggioranza parlamentare che tra il 1976 e il 1978 sostiene l'eterno Andreotti. Alcuni elementi di questa situazione si mantengono in parte anche dopo la fine della «solidarietà nazionale». Dal 1976, e sino al 1994, il Partito comunista italiano detiene la presidenza della Camera dei deputati e di molte commissioni permanenti e bicamerali, partecipando alla formazione non solo delle leggende di spesa, com'era stato nel periodo precedente. Si ampliano nel frattempo le attribuzioni della presidenze della Camera e del Senato, ed emerge il peso politico-generale di alcune commissioni d'inchiesta, per esempio quella antimafia, quella sulla P2, quella sulle stragi.

Questa situazione ha indotto qualche politologo a parlare di «parlamentarismo integrale»¹³. Lo storico prova davanti a simili formulazioni un senso di spaesamento: troppo gli analisti del passato avevano stigmatizzato il parlamentarismo, riferendosi a tutt'altro mondo e a tutt'altro sistema, perché il termine possa tornare ancora utile per definire l'Italia degli anni settanta-ottanta del nostro secolo. Anche le parole hanno una loro storia, da tener presente specialmente quando essa ha generato eventi come il fascismo. Nel nostro caso il Parlamento recupera forse in alcuni campi una sua centralità a spese del governo, il quale però entra a sua volta nelle competenze del legislativo usando e abusando dei decreti-legge. Inoltre l'Italia di questo periodo è anche il paese dei movimenti collettivi, dei sindacati confederali con la loro riconosciuta influenza sulle politiche generali e dei Cobas con le loro agitazioni corporative; è il paese del decentramento regionale; è il paese dei referendum. Si moltiplicano le mediazioni e le pressioni su un mondo politico-parlamentare solo apparentemente occupato nell'eterno dilemma rappresentato dalla legittimità dei comunisti. Quello che il governo perde non è guadagnato dal Parlamento, né tanto meno quest'ultimo si va in questi anni autonomizzando dai partiti. Piuttosto sono i partiti a sfuggire sempre più al controllo di una sede pubblica, com'è quella parlamentare, per alimentare i propri famelici apparati, per sprofondate nell'opacità del sottogoverno, in un sottosuolo fatto di connivenze affaristiche e di poteri occulti. Abbiamo dunque una moltiplicazione dei luoghi da dove, occultamente appunto, vengono condizionate le decisioni degli organismi ufficiali: il caso della fulminante scalata della Fininvest al Gotha finanziario, al monopolio televisivo privato e allo stesso governo della nazione non può – io credo – essere letto che su questa pluralità di piani.

L'aumentato ruolo dei comunisti nelle strutture parlamentari a compensazione del fatto che essi sono esclusi dal governo¹⁴ si lega dunque a una diminuzione della quota relativa del potere reale detenuta dal governo, dal Parlamento e magari anche dagli organismi ufficiali dei partiti. Già Nenni d'altronde si era accorto che non esisteva un luogo che corrispondesse alla sua ingenua immagine della stanza

¹³ È la posizione di G. Miglio, *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare integrale*, in «Rivista italiana di scienze politiche», 1984. Si veda, per una diversa posizione, A. Pizzorno, *Le trasformazioni del sistema politico italiano, 1976-92*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, t. 2, Torino 1997, p. 332 sgg. Rinvio anche al mio *Il crepuscolo della Repubblica*, in Aa.Vv., *Lezioni sull'Italia repubblicana* cit., pp. 71-107.

¹⁴ G. Rodotà, *La costituzione materiale ai tempi dell'unità nazionale*, in «Laboratorio politico», 1982, 2-3, pp. 63-92.

dei bottoni. In alcuni dei poteri nuovi i comunisti sono presenti (le regioni e i sindacati), da altri sono esclusi (la gran parte del sottogoverno): da questa disintegrazione del concetto di maggioranza, dello stesso concetto di governo, traggono frutti gli apparati che aumentano la loro autonomia dalle istituzioni, e in particolare il PSI degli anni di Craxi, con il suo potere di mediazione.

«Per nostra sfortuna, dall'altra parte non c'è un partito conservatore, capace di sperimentare le sue soluzioni; c'è una Democrazia Cristiana, capace soltanto di non risolvere»¹⁵. Così Amato e Cafagna nel 1982 propongono il PSI di Craxi come il partito della decisione contro la paralisi rappresentata dall'asse DC-PCI: ma troppo i socialisti hanno da guadagnare da quella paralisi per potersi porre su una strada – come quella del controllo della spesa pubblica – che alla lunga si rivelerà imprescindibile, e sulla quale salterà il sistema.

6. *Inclusione ed esclusione.*

A conclusione di questo *excursus*, forse disorganico, sulla storia politica italiana, mi sembra si possa formulare qualche ipotesi, a cominciare dal fascismo che è il più breve tra i tre periodi che abbiamo individuato, ma che è anche l'evento centrale su cui ritorna l'attenzione nostra e quella di tanti studiosi della società contemporanea a livello mondiale.

Ai miei occhi è estremamente importante la considerazione fatta in questo fascicolo da Sarfatti. Con le leggi razziali il regime interrompe il processo formativo della nazione che era stato all'opera nel periodo liberale, e lo rovescia nel suo opposto privando alcuni cittadini dei diritti inerenti a questa loro qualità. Da una logica tesa a includere si passa a una logica tesa a escludere. Questa è certo una vicenda fondamentale di per sé, per quanto di tremendo prepara, per ciò che avverrà negli anni della «brutale alleanza», nella guerra nazifascista. Però l'esplosione dell'antisemitismo funge anche da metafora estrema di un processo coesenziale al fascismo, quello dell'assunzione strumentale e faziosa del concetto di nazione per assicurare la prevalenza di una parte degli italiani su altri, definiti loro malgrado antinazionali; processo che comincia con lo squadristo e con le leggi fascistissime del 1926.

¹⁵ G. Amato-L. Cafagna, *Duello a sinistra. Socialisti e comunisti nei lunghi anni '70*, Torino 1982, p. 9.

Da questo punto di vista non sembra oggi più convincente, da una prospettiva di fine Novecento, la tesi di ispirazione «azionista» secondo la quale il fascismo rappresenterebbe lo sbocco teleologico dell'Italia liberale. Nemmeno mi convince il continuo insistere di altri autori sulla modernità, senz'altra aggettivazione, che caratterizzerebbe il regime. In effetti agiscono attraverso il fascismo profondi filoni di continuità col prima e col dopo – ma questo appare ovvio, e non dimostra nulla. Se la vantata modernità consiste nella capacità di irreggimentare gli italiani in una forma diversa da quella del vecchio liberalismo, bisogna pur dire che essa si realizza in un contesto di drastica deflazione nel mercato politico, che vuole imporre una comunicazione lineare, dal centro alla periferia, dallo Stato alla società civile, che teme e rifiuta ogni *feed-back* in direzione opposta. Siamo agli antipodi della strada maestra della nostra storia politica, identificabile nei tentativi dell'Italia liberale prima, di quella repubblicana poi, di moltiplicare i canali e i meccanismi rappresentativi attraverso cui le energie periferiche possano proiettarsi sul centro della vita nazionale. L'esperienza fascista si colloca dunque a cavallo tra continuità e discontinuità, con una qualche prevalenza del secondo aspetto. Proprio in questo consiste però il suo interesse: essa rappresenta l'*experimentum crucis* di produzione di classe dirigente, e di decisioni, che come auspicato da tanti passa finalmente al di fuori dei meccanismi della mediazione e della delega, del prepotere del numero, delle bassezze delle clientele settoriali e localiste. Verifichiamo qui *a contrario* la fondatezza di tante critiche, concludendo che nella fattispecie la soluzione peggiora il male: le mediazioni di basso profilo aumentano, la classe dirigente si restringe all'estremo, le motivazioni ideali si attenuano di fronte a quelle *personalistiche*, il meccanismo decisionale diviene più opaco e, sulle grandi questioni di rilievo ideologico, si paralizza o impazzisce. Gli italiani dovrebbero da ogni riflessione sull'esperienza del fascismo uscire vaccinati dagli eccessi del radicalismo decisionista, verso cui pure li spinge l'esperienza di stallo istituzionale degli ultimi vent'anni.

Possiamo dunque valutare più serenamente i due processi di convergenza al centro che segnano l'età liberale e quella repubblicana, rappresentabili rispettivamente nei termini-chiave *parlamentarismo* e *partitocrazia*, cui bisogna aggiungerne altri due, *trasformismo* e *conventio ad excludendum*. Solo in negativo le due situazioni coincidono, cioè nella *manca* del bipartitismo, dell'alternativa frontale, dell'alternanza dei programmi e degli uomini. In positivo ci sono enormi differenze.

In età liberale abbiamo partiti estremamente leggeri, anzi non abbiamo partiti per nulla. All'indomani del 1860 il Partito d'azione nella

sua larga maggioranza accetta di fatto la monarchia ed entra nella logica dell'opposizione costituzionale. Dopo il 1876 il trasformismo dissolve la reciproca opposizione di questi schieramenti post-risorgimentali. In età giolittiana un governo forte e un altrettanto forte burocrazia tentano di inglobare i sovversivi, a pezzi a gruppi e a singoli uomini, giostrando nella camera di compensazione – che è il Parlamento – dove si riverberano e si compongono gli interessi locali, che rappresentano la sostanza reale, e non ideologica, dell'Italia ottocentesca. C'è una forte volontà, c'è un progetto alto e lungimirante, tendente a *includere* nella nazione le sue parti disperse. Giolitti vuole portare nel sistema Turati, e dopo di lui Sturzo e magari anche Mussolini. La linea giolittiana mostra la corda, paradossalmente, nel momento in cui si compie il cammino dell'Italia liberale: conseguito il suffragio universale maschile, provata la via della proporzionale, esplodono i conflitti all'interno dell'élite (ad esempio tra neutralisti e interventisti) e al di fuori di essa, tra guerre e rivoluzioni, quando il sistema istituzionale ansima e non riesce a tenere i ritmi del mutamento reale.

Nella storia dell'Italia repubblicana i partiti sono invece forti e strutturati, riempiono, almeno in una lunga prima fase, l'intero campo politico. Inizialmente la loro contrapposizione si lega a una logica di grandi conflitti, ideali e di potenza, addolciti però dal senso di un'Italia da costruire, che per alcuni aspetti accomuna pur sempre i due schieramenti. Questa spinta, promanante dalla costituente, si stempera lentamente e il suo esaurimento coincide con la fine del centro-sinistra. Chi sta al potere tende intanto a *escludere* permanentemente gli oppositori, che risultano tra l'altro alquanto meno sovversivi dei loro omologhi di cinquant'anni prima almeno allorché cominciano a sciogliersi i ghiacciai della guerra fredda. Questa rigida esclusione è deleteria. La socializzazione alla politica è infatti molto spesso, nella storia italiana, di segno radicale; poi i mazziniani divengono monarchici, i socialisti rivoluzionari si accostano al riformismo e (in altro contesto) il fascismo-movimento diviene fascismo-regime. Attraverso questi processi di convergenza al centro si realizza la paretiana «circolazione delle élites». Negli anni settanta-ottanta, l'esclusione serve invece a tutelare le strutture di potere che si sono solidificate nelle viscere della Repubblica, e la storia politica italiana rischia di ridursi a un accordo-conflitto tra apparati, palesi e oscuri. Persino il reciproco riconoscimento di spazi stabili di rappresentatività, il discorso togliattiano, mille volte ripetuto, sulle «tre» tradizioni politiche che si giustificano tra loro, serve alla fine per ingessare il gioco del mutamento e per eternizzare tali apparati. Nessuna idea profonda di progresso, e dunque nessuna

progettualità di classe dirigente, è rinvenibile in questa fase; anche se è difficile dire se ciò sia dovuto a un difetto specifico della politica italiana, o più in generale al limite proprio della politica dei tempi presenti.

Il radicalismo ha avuto peraltro una sua funzione autonoma, soprattutto a ridosso delle grandi svolte di cui la vicenda nazionale non è così avara come una certa polemica sull'eterno trasformismo italico sembrerebbe indicare; anzi la nostra storia sarebbe irriconoscibile senza le formidabili rotture del 1860-61, del 1922-26, del 1943-47, allorché dalla sanguinosa sconfitta di una parte la parte opposta ha tratto forza e compattezza per pilotare mutamenti definibili come rivoluzionari. Questo vale per lo Stato liberale, nato tra l'ostilità della reazione legitimista e clericale di tutto il mondo; per il fascismo con la sua determinazione a farla finita con il sovversivismo e la democrazia rappresentativa; e soprattutto per la Repubblica, che scaturisce da una guerra perduta e da una guerra civile. Peraltro la Costituzione repubblicana si è poi posta per un cinquantennio quale usbergo delle libertà di tutti, anche di quelle dei fascisti sconfitti.

Si vede subito qual è il problema dell'oggi. Molto è mutato dagli anni ottanta ad oggi, e lo sblocco dei meccanismi della decisione politica sta già dando frutti importanti, come dimostra la vicenda del rientro dal debito pubblico, condizione per la futura prosperità della nazione. Però Tangentopoli non è stata certo, come pretendevano certi commenti sciocchi quanto enfatici, una rivoluzione, e nemmeno uno scontro radicale con vincitori e vinti, come al momento in cui scrivo dimostra il confuso sovrapporsi dei presunti vinti e dei presunti vincitori nella trattativa sulla riforma costituzionale. La nuova Italia non trova i toni elevati necessari a un periodo costituente, non rinnova a sufficienza uomini, gruppi e apparati sedimentatisi nella fase precedente (anzi fa di tutto per tutelarli con espedienti della più varia natura), oscilla tra il radicalismo decisionista, sovente solo retoricamente enunciato, e la vocazione antica al compromesso; e non sappiamo se tale compromesso sarà quello «alto» giolittiano, quello mediocre già tipico dell'età di Andreotti, o un altro di ancor più basso profilo.