

Fondazione Luigi Einaudi

---

Studi

51

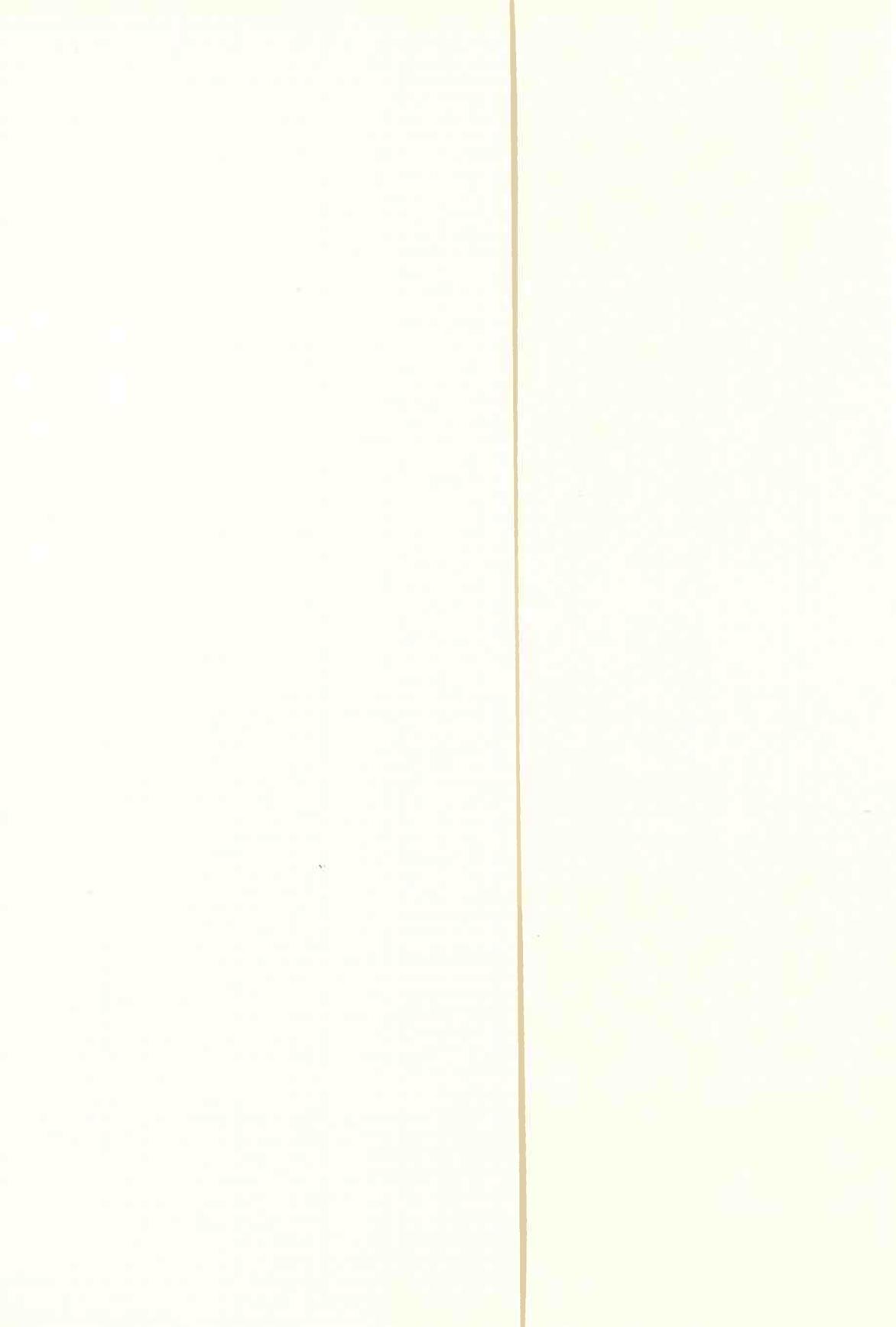
MARIO EINAUDI  
SCRITTI SULLA POLITICA EUROPEA  
1944-1957

a cura, con introduzione e traduzione di  
ANDREA MARIUZZO

prefazione di  
LUIGI R. EINAUDI



Leo S. Olschki editore  
Firenze  
2013







Fondazione Luigi Einaudi

---

Studi

51

MARIO EINAUDI  
SCRITTI SULLA POLITICA EUROPEA  
1944-1957

a cura, con introduzione e traduzione di

ANDREA MARIUZZO

prefazione di

LUIGI R. EINAUDI



Leo S. Olschki editore

Firenze

2013

*Tutti i diritti riservati*

CASA EDITRICE LEO S. OLSCHKI  
Viuzzo del Pozzetto, 8  
50126 Firenze  
[www.olschki.it](http://www.olschki.it)

ISBN 978 88 222 6234 9

## INDICE

LUIGI R. EINAUDI, <i>Presentazione</i> . . . . .	Pag. VII
ANDREA MARIUZZO, <i>Introduzione. La riflessione politica di Mario Einaudi tra Guerra mondiale e Guerra fredda</i> . . . . .	» 1

### TESTI DI MARIO EINAUDI

<i>Avvertenza</i> . . . . .	» 43
Questioni e schieramenti politici nell'Italia di oggi. . . . .	» 45
Il comunismo nell'Europa occidentale . . . . .	» 75
La Democrazia cristiana in Italia. . . . .	» 123
Uno studio comparativo delle politiche di nazionalizzazione. . . . .	» 209
Problemi della libertà nell'Europa del dopoguerra. 1945-1957 . . . . .	» 263
Indice dei nomi . . . . .	» 293



## PRESENTAZIONE

Mario Einaudi firma la presentazione a *Communism in Western Europe*, il primo volume della *French-Italian inquiry* da lui ideata, organizzata e diretta, con la data «September 1951». Era il periodo in cui raggiunse l'acme il potere del senatore Joseph P. McCarthy, fautore di una caccia spietata a 'comunisti', che vedeva ovunque e che credeva minacciassero gli Stati Uniti. La prima pagina del libro presenta subito una sfida al maccartismo: la già storicamente 'modesta' forza del comunismo negli Stati Uniti, scrive Einaudi, era stata ridotta dalla «difesa spontanea che può opporre alla minaccia comunista una comunità nazionale fluida dal punto di vista sociale, vitale dal punto di vista economico e stabile dal punto di vista costituzionale». <sup>1</sup> Il messaggio essenziale è tutto qui: la chiave per salvare il mondo dal comunismo era il progresso fondato sulla libertà.

Da giovane professore, negli anni Trenta la lotta di Mario Einaudi era stata una battaglia individuale: la scelta di emigrare dall'Italia fascista per sopravvivere come uomo libero. Verso la fine della Seconda guerra mondiale era diventata una battaglia per la libertà dell'antica ma mai abbandonata patria italiana. Questa però non era una battaglia solo personale e nemmeno solo italiana. Il punto di partenza era sì stato l'Italia fascista, che richiedeva un giuramento di fedeltà al fascismo e rispetto al quale mio padre aveva preferito l'esilio. Ma quando poi quindici anni dopo nella patria adottiva McCarthy e i suoi chiesero ai professori universitari di giurare lealtà allo Stato americano, Mario Einaudi si sentì ferito nel suo più intimo essere.

Era sempre stato cosmopolita. Aveva sempre mantenuto stretti i legami con la famiglia in Italia. E benché si fosse dedicato alla vita accademica, dopo l'arrivo in America nel 1933 aveva anche partecipato ad attività più esplicitamente politiche, come testimoniano le trasmissioni per la Voice of America e le intermediazioni per don Sturzo. <sup>2</sup> Ma la fine della guerra e la crescente pau-

---

<sup>1</sup> p. 1 dell'edizione originale; in questo volume p. 75.

<sup>2</sup> Cfr. *Luigi Sturzo-Mario Einaudi: corrispondenza americana, 1940-1944*, a cura e con introduzione di Corrado Malandrino, Firenze, Olschki, 1998.

ra del comunismo, della quale McCarthy approfittò, crearono una nuova situazione per mio padre. L'Italia e l'Europa erano da ricostruire. Gli Stati Uniti avevano nuove responsabilità internazionali per le quali non erano preparati. E adesso una fobia contro il comunismo minacciava di sacrificare le libertà ideali e sociali del *New Deal* di Roosevelt proprio quando queste erano la chiave per la ricostruzione europea.

Andrea Mariuzzo ci presenta in questo volume i principali studi elaborati nel corso di questa lotta per fare comprendere l'Europa agli Stati Uniti. Mariuzzo ha lavorato negli Archivi della Fondazione Luigi Einaudi a Torino, dove sono conservate le carte private di Mario Einaudi, all'Archive Center della Rockefeller Foundation e alla Cornell University negli Stati Uniti. A queste ultime due istituzioni mio padre è stato particolarmente legato durante i suoi anni americani: esse furono, sebbene in modi diversi, le principali sostenitrici della *French-Italian inquiry*. Nella sua introduzione Mariuzzo descrive affari complicati evitando molte delle normali difficoltà create da esasperazioni ideologiche e distanza culturale.

Mariuzzo ha scelto e tradotto in forma esemplare cinque fra una cinquantina di scritti di Mario Einaudi pubblicati in inglese e mai prima presentati al pubblico italiano.<sup>3</sup> Il primo saggio, scritto durante la guerra, è incentrato sul sistema politico italiano e sui programmi dei vari partiti per l'Italia liberata. I tre saggi che seguono sono i contributi scritti per la *French-Italian inquiry*. Il saggio finale è dedicato alle nuove costituzioni dell'Europa continentale. Presi insieme, sono l'espressione più compiuta del suo pensiero sui problemi italiani e francesi a metà del secolo scorso. Costituiscono una parte essenziale dell'eredità intellettuale di Mario Einaudi.

Mio padre scriveva con l'obiettivo di migliorare le conoscenze limitate del pubblico americano, e aveva in mente la realtà politica e sociale degli USA come elemento di riferimento importante. Nella successiva fase si sarebbe sentito in obbligo di cercare di far comprendere gli Stati Uniti all'Europa.<sup>4</sup>

Alla fine degli anni Sessanta, Mario Einaudi scrisse che durante il fascismo «economic and social stagnation prevailed», ed espresse un giudizio molto severo: «the deep malaise of European capitalism, which in its support of monopoly practices, sharp dealings with public authorities, secrecy of managerial decisions, and drive for sheltered markets has deepened many of the accepted

---

<sup>3</sup> La migliore bibliografia è quella in *I trent'anni della Fondazione Luigi Einaudi: Mario Einaudi (1904-1994) intellettuale storico ed organizzatore culturale tra America ed Europa*, a cura di Maurizio Vaudagna, elenca 119 scritti fra il 1926 e il 1991.

<sup>4</sup> Cfr. L.R. EINAUDI, *Ricordi di mio padre*, in *I trent'anni della Fondazione Luigi Einaudi* cit., pp. 165-178: 170-173.

defects and realized few of the expected promises of the industrial revolution».<sup>5</sup>

Mario Einaudi scrisse in pagine riprese in questo volume «cosa bisogna fare» per «creare una società moderna e aperta».<sup>6</sup> Molto è cambiato dagli anni Cinquanta, ma queste pagine fanno pensare al molto che rimane ancora oggi da fare in Italia e in Europa.

Nella prefazione italiana della *Rivoluzione di Roosevelt*, mio padre affermò «l'impossibilità d'imporre a un paese i modi di vita, le istituzioni, i valori di un altro». Concludendo il libro, fa questa sintesi del *New Deal*:

What we have seen in the United States has been the systematic and inventive search for solutions to the difficulties of industrial mass democracy, a search intended to realize the ideal of community without collectivism, the ideal of freedom without anarchy, the advantages of technology without the loss of humanism.<sup>7</sup>

Oso pensare che visti non come modello, ma come metodo, questi concetti siano ancora applicabili oggi negli Stati Uniti, in Europa, e in Italia.

LUIGI R. EINAUDI

---

<sup>5</sup> M. EINAUDI, *Fascism*, in *International encyclopedia of the social sciences*, 1968, Vol. V, pp. 334-341. Mai tradotto in italiano, è augurabile che questo saggio possa esserlo in un prossimo futuro.

<sup>6</sup> V. le pagine 117-122 di questo volume.

<sup>7</sup> M. EINAUDI, *The Roosevelt revolution*, New York, Harcourt Brace, 1959, p. 360. H. MITGANG, *Books of the Times*, «The New York times», July 3, 1959. Mitgang osserva che Mario Einaudi era «able to observe from the outside in».



ANDREA MARIUZZO

INTRODUZIONE.

LA RIFLESSIONE POLITICA DI MARIO EINAUDI  
TRA GUERRA MONDIALE E GUERRA FREDDA

1. LA FORMAZIONE GLOBALE DI UN ANTIFASCISTA *LIBERAL*

Fin dall'inizio del 1933, con la costituzione di una 'University in Exile' presso la New School for Social Research di New York, la Rockefeller Foundation aveva attivato i propri legami di cooperazione internazionale per rispondere all'emergenza creatasi in Europa con l'ascesa al potere di Hitler in Germania, e con l'addensarsi di nubi ogni giorno più fosche sulla libertà della cultura di uno dei massimi centri di produzione intellettuale del vecchio continente.<sup>1</sup> L'accoglienza negli USA di intellettuali e scienziati sociali di nazionalità e formazione tedesca avrebbe dato conferma definitiva dell'alta qualità della rete di relazioni intellettuali che i *grants* individuali e i progetti di ricerca collettivi finanziati dalla Fondazione avevano alimentato, e avrebbe dato nel corso del tempo frutti insperati, contribuendo in maniera decisiva al primato internazionale del sistema accademico statunitense attraverso un 'travaso' di uomini e competenze di assoluto valore.<sup>2</sup> Tuttavia, la concreta realizzazione del progetto (che non a caso avrebbe avuto uno dei centri istituzionali in un istituto di nascita recente, dalla chiara connotazione sperimentale, votato alla *continuing education* e prima del 1933 privo di programmi

---

<sup>1</sup> Il lavoro più completo in materia, incentrato sulla formazione della scuola dottorale della New School for Social Research nell'ambito del progetto 'University in Exile', è K.-D. KROHN, *Intellectuals in exile. Refugee scholars and the New School for Social Research*, Amherst, The University of Massachusetts Press, 1993. Per ulteriori spunti su altri casi specifici, cfr. *The unacceptable. American foundations and refugee scholars between the two wars and afters*, ed. by G. Gemelli, Brussels, Peter Lang, 2000.

<sup>2</sup> Si veda l'interpretazione ormai classica di H.S. HUGHES, *Da sponda a sponda. L'emigrazione degli intellettuali europei e lo studio della società contemporanea (1930-1965)*, Bologna, Il Mulino, 1977.

dottorali)<sup>3</sup> rappresentò uno sforzo notevole, visto il costo economico dell'istituzione di nuovi posti di insegnamento in un mondo universitario che vedeva restringere continuamente i suoi ruoli a seguito della crisi economica, e anche per la diffidenza con cui gli intellettuali provenienti dall'Europa erano guardati da studiosi americani il cui futuro professionale era in forse. Eppure, in quello stesso 1933 il già impegnativo programma di supporto per gli studiosi tedeschi sembrava essere inadeguato all'emergenza che colpiva un numero sempre crescente di paesi europei. Significative erano, da questo punto di vista, le parole con cui a maggio l'economista John Van Sickle, responsabile per l'Europa dei programmi di scienze sociali della Rockefeller, allora di stanza a Parigi, tratteggiava la situazione italiana al suo direttore Edmund E. Day:

This procedure might well be applied to others than German. The most recent developments in Italy are undoubtedly going to throw some excellent men in Italy out of universities. Yesterday I saw young Mario Einaudi, and he stated he would have to leave the University of Messina, where he has been teaching for the last year or two. He is in correspondence with the Political Science Department at Harvard, and recently received a very encouraging letter from the young German who is now professor in the department. I was surprised to learn that there was some prospect of his getting a position at Harvard. Here again, I should be in favor of a small grant, if this would clinch the matter.<sup>4</sup>

Balza agli occhi il fatto che per gli osservatori stranieri i vari provvedimenti di *mise au pas* del personale docente dell'università italiana, dal giuramento imposto ai professori nel 1931 all'imposizione dell'appartenenza al Partito nazionale fascista per gli insegnanti universitari non di ruolo,<sup>5</sup> avrebbero dovuto produrre un trasferimento ingente di accademici italiani oltre confine, mentre di fatto le reazioni di questo tipo alla 'fascistizzazione' degli atenei furono più contenute rispetto al fuoriuscicismo degli anni venti e ai trasferimenti sostanzialmente forzati di docenti ebrei a seguito alle leggi razziali del 1938. Anche per questa ragione, sicuramente, la partecipazione italiana al piano di sostegno per intellettuali esiliati finì per essere piuttosto limitata. Tuttavia, per quanto

---

<sup>3</sup> Per le linee generali, cfr. P.M. RUTKOFF – W.B. SCOTT, *New school. A history of the New School for Social Research*, New York, The Free Press, 1986.

<sup>4</sup> Rockefeller Archive Center, Sleepy Hollow, N.Y. (RAC), Rockefeller Foundation (RF), Record Group (RG) 2-1933, series 717, b. 91, fasc. 725, J. Van Sickle a E.E. Day, 2 maggio 1933. Il «giovane tedesco» con cui Einaudi aveva contatti era Carl J. Friedrich.

<sup>5</sup> Su questi temi, rinvio all'ottima sintesi di E. SIGNORI, *Università e fascismo*, in *Storia delle Università in Italia*, a cura di G.P. Brizzi, P. Del Negro e A. Romano, Messina, Sicania, 2007, vol. I, pp. 381-423, e alla bibliografia a cui essa fa riferimento.

frutto di un percorso decisionale non comune, il caso specifico che aveva portato Van Sickle a conoscenza delle iniziative del governo Mussolini nei confronti delle università nei primi anni Trenta sembrava effettivamente presagire effetti ben più dirompenti, vista la risolutezza con cui Mario Einaudi, allora non ancora trentenne, si oppose all'imposizione dell'entrata nel PNF, non solo perdendo l'incarico di insegnamento conquistato dopo molte difficoltà presso l'Università di Messina, ma accettando di cambiare completamente la propria vita con l'emigrazione.

Alla possibilità di costruirsi una carriera fuori da un'Italia in cui si sentiva sempre meno a proprio agio, Mario Einaudi aveva pensato anche in precedenza. Nato a Torino l'8 settembre 1904, figlio primogenito di quel Luigi Einaudi che era allora un giovane docente di Scienza delle finanze ma che era destinato a lasciare un segno indelebile nella scienza economica, nel pensiero politico liberale e nella vita istituzionale italiana, il giovane Mario era cresciuto negli ambienti di studio e di aggregazione dove a inizio Novecento sarebbe maturata una generazione di operatori culturali e di uomini politici torinesi, tra gli studi liceali classici e la laurea in Giurisprudenza con Gioele Solari, ottenuta discutendo nel 1927 una tesi di laurea su *Edmondo Burke e l'indirizzo storico nelle scienze politiche* meritevole della dignità di stampa e di ambiti riconoscimenti accademici.<sup>6</sup> Come era accaduto a tanti altri suoi conoscenti nati nel primo decennio del XX secolo, dal poco più anziano Piero Gobetti al poco più giovane Norberto Bobbio, e sicuramente anche a causa delle suggestioni familiari, la scelta di Mario Einaudi di fronte al nascente fascismo era stata fin da subito priva di ambiguità: dopo aver partecipato quasi di nascosto alle onoranze funebri per Giacomo Matteotti nel 1924,<sup>7</sup> a fine 1926 Einaudi avrebbe approfittato della sua permanenza di studio a Londra in chiusura delle ricerche per la tesi per depositare, d'accordo con un fuoruscito londinese di primo piano come Gaetano Salvemini, una copia dei verbali del processo agli assassini del *leader* socialista, provocando una reazione decisamente critica da parte dell'ambasciata italiana nel Regno Unito.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Per un quadro generale di queste temperie culturale, il riferimento più completo è A. D'ORSI, *La cultura a Torino tra le due guerre*, Torino, G. Einaudi, 2000.

<sup>7</sup> Testimonianza del fatto è data nel ricordo del fratello Giulio pubblicato, in occasione della morte di Mario Einaudi, nel numero speciale degli «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», XXVIII, 1994, pp. 183-185. I contributi al fascicolo relativi alla figura di Mario Einaudi sono poi stati raccolti anche nel volume *Mario Einaudi (1904-1994) intellettuale storico ed organizzatore culturale tra America ed Europa*, a cura di M. Vaudagna, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1995.

<sup>8</sup> L'acquisizione della documentazione processuale da parte di Salvemini e la sua consegna alla biblioteca universitaria londinese, al fine di evitare che il procedimento passasse sostanzialmente sotto silenzio all'estero a causa del controllo esercitato dal regime sulle informazioni, sono eventi ormai

Proprio in seguito a tale gesto, Mario Einaudi aveva iniziato a ritenere assai difficile un suo futuro accademico nell'Italia del regime fascista trionfante. Del resto, il periodo tra l'ultimo anno di Università trascorso in Inghilterra e il biennio successivo aveva rappresentato per il giovane un momento importante per l'apertura di nuove prospettive di studio e di riflessione. I mesi passati alla London School of Economics, a contatto con l'economista William Beveridge, con il *maître à penser* fabiano Graham Wallas<sup>9</sup> e soprattutto con il docente di Scienza politica Harold Laski,<sup>10</sup> gli avevano presentato gli sviluppi più brillanti del laburismo accademico di quegli anni e alcuni dei più avanzati tentativi di declinare i termini illuministici della libertà individuale secondo le nuove esigenze della 'democrazia industriale', che proprio nelle isole britanniche si erano poste precocemente e con particolare evidenza. Da un lato, per Mario questa esperienza aveva segnato un primo approc-

---

noti. Però, nella sua ricostruzione dei fatti (*Nuova luce sull'affare Matteotti*, «Il Ponte», XI, 1955, pp. 305-320, ora in G. SALVEMINI, *Opere*, VI, *Scritti sul fascismo*, vol. I, a cura di R. Vivarelli, Milano, Feltrinelli, 1961, pp. 284-298), lo storico di Molffetta non fa il nome di Einaudi tra i partecipanti all'operazione. Il giovane torinese confermò però il suo coinvolgimento nelle sue prime corrispondenze con un altro esule antifascista allora ospite in Gran Bretagna, don Luigi Sturzo (Istituto Luigi Sturzo, Roma, Archivio Luigi Sturzo, sez. *Corrispondenza*, parte II (1924-1940), serie BP, fasc. 304, M. Einaudi a L. Sturzo, 6 gennaio 1927 e 20 gennaio 1927; su questo documento, cfr. anche gli studi di Corrado Malandrino sulla collaborazione Sturzo-Einaudi, spec. la sua introduzione a M. EINAUDI - L. STURZO, *La corrispondenza americana (1940-1944)*, Firenze, Olschki, 1998, pp. xxiii-xxiv, e il suo saggio *I rapporti di Luigi Sturzo con Mario Einaudi negli anni dell'esilio americano*, in *Universalità e cultura nel pensiero di Luigi Sturzo*, Atti del convegno internazionale di studio, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 28, 29, 30 ottobre 1999, a cura di G. De Rosa, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, pp. 554-555). Successivamente, Mario Einaudi avrebbe ricordato il ruolo di Salvemini nell'organizzazione del 'colpo' in una lettera inviata il primo gennaio 1945 dagli USA alla famiglia (Archivio storico della Fondazione Luigi Einaudi, Torino (TFE), Carte Mario Einaudi (CME), sez. 2-3, fasc. *Einaudi Luigi*; colgo l'occasione per ringraziare Luigi R. Einaudi per aver consentito di accedere alle carte personali del padre). L'omissione salveminiana può forse essere dovuta all'irrigidimento nei rapporti tra lo storico pugliese ed Einaudi in seguito alle divergenze sulla valutazione del governo Badoglio che avrebbero portato i due a prendere posizioni pressoché opposte nel dibattito seguito al 25 luglio, oltre alle vicende legate alla ricezione einaudiana di *What to do with Italy?*, di cui si parlerà in seguito (a questo proposito si veda la corrispondenza Einaudi-Salvemini tra l'agosto e il settembre 1943, seguita alla lettera al «New York Times» con cui il 28 agosto Mario rendeva noto e dichiarava di supportare pienamente l'appoggio espresso dal padre Luigi al governo Badoglio nell'articolo *Il popolo e la folla* uscito sul «Giornale d'Italia» l'11 dello stesso mese; il materiale è ora conservato a Firenze, presso l'Istituto storico della Resistenza in Toscana, Archivio Gaetano Salvemini, *Corrispondenza*, b. 117, fasc. *Einaudi Mario*).

<sup>9</sup> Si veda, a questo proposito, il sentito necrologio che Mario Einaudi avrebbe dedicato a Wallas nel 1933 (XIII) dalle pagine della «Rivista internazionale di filosofia del diritto».

<sup>10</sup> La letteratura sul pensiero di Laski è ampia quanto l'influenza che la sua impostazione pluralista all'analisi sociale ha avuto sulla cultura politica e sulle acquisizioni intellettuali del XX secolo. Per una presentazione in lingua italiana che fa riferimento ai contributi bibliografici essenziali, cfr. R. BARITONO, *Un intellettuale di fronte alla crisi di legittimazione degli anni Venti: Harold Laski tra 'body politics' e modello federale americano*, in *Crisi, legittimazione, consenso*, a cura di P. Pombeni, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 183-233.

cio all'analisi della vita politica e sociale contemporanea secondo prospettive diverse dal liberismo del padre, sì duttile e non dogmatico, ma comunque ancorato agli schemi classici;<sup>11</sup> dall'altro, è presumibile che proprio il proficuo periodo di lavoro passato nell'istituzione europea che aveva i più stretti contatti con la Rockefeller Foundation<sup>12</sup> abbia convinto definitivamente il giovane Einaudi a inviare la propria candidatura per il Laura Spelman Rockefeller Memorial, il programma di mobilità internazionale per giovani studiosi in scienze sociali lanciato dalla fondazione newyorkese subito dopo la Prima guerra mondiale. In tal modo, pur restando ben all'interno di un orizzonte di relazioni culturali in cui il padre Luigi aveva un ruolo di primo piano,<sup>13</sup> Einaudi avrebbe potuto consolidare l'autonomia del proprio sviluppo di pensiero assicurandosi ampia libertà di movimento. Così tra il 1927 e il 1929 il neolaureato torinese aveva trascorso due anni, passati soprattutto negli Stati Uniti, tra Harvard e la Library of Congress di Washington, lavorando a una ricostruzione storico-costituzionale del consolidamento del ruolo della Corte suprema nell'ordinamento americano.<sup>14</sup> Le corrispondenze col padre e quelle, più rare ma meno reticenti visto che viaggiavano 'estero su estero', con don Sturzo, mostrano però che gran parte del tempo venne impiegata da Einaudi alla ricerca di una posizione accademica di lunga durata nel continente americano (negli USA o, più verosimilmente viste le restrizioni

<sup>11</sup> L'influenza paterna sui primi passi alla vita intellettuale dei fratelli Einaudi è stata messa in evidenza in modo convincente da G. TURI, *Casa Einaudi. Libri, uomini, idee oltre il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1990. Per una ricostruzione generale dell'ambiente familiare degli Einaudi nel periodo della formazione di Mario, invece, non posso che rifarmi alla classica biografia di R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Torino, UTET, 1986. Per una contestualizzazione del pensiero liberale di Luigi Einaudi nella riflessione politica ed economica a lui contemporanea è un riferimento imprescindibile R. VIVARELLI, *Liberismo, protezionismo, fascismo. Per la storia e il significato di un trascurato giudizio di Luigi Einaudi sulle origini del fascismo*, dapprima compreso nella raccolta *Il fallimento del liberalismo Studi sulle origini del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 163-344, recentemente ripreso e riproposto in un volume a sé stante (Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011).

<sup>12</sup> La studiosa francese Marie Scot si occupa da tempo e con profitto della storia della LSE e del suo ruolo nella cultura internazionale del Novecento: sul tema specifico, si rinvia al suo *'Rockefeller's baby': la London School of Economics e la recherche économique dans l'Angleterre de l'entre-deux-guerres*, in *L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens*, sous la direction de L. Tournès, Paris, Autrement, 2010, pp. 84-104.

<sup>13</sup> Il ruolo di *adviser* europeo che Luigi Einaudi svolse per la Rockefeller Foundation per tutto il periodo interbellico insieme a pochi altri, selezionatissimi nomi della cultura del vecchio continente, a testimonianza di un prestigio internazionale che non sarebbe mai venuto meno, è ormai ben noto, ed è stato ricostruito in particolare in G. GEMELLI, *Un imprenditore scientifico e le sue reti di relazioni internazionali. Luigi Einaudi, la Fondazione Rockefeller e la professionalizzazione della ricerca economica in Italia*, «Le Carte e la storia», I, 1995, pp. 189-202.

<sup>14</sup> I dati istituzionali salienti sulla borsa di studio si trovano in RAC, RF, RG 10, Series 10.2, *Einaudi Mario*. Il risultato fu poi la pubblicazione di *Le origini dottrinali e storiche del controllo di costituzionalità delle leggi negli Stati Uniti d'America*, Regia Università degli studi, Torino, 1931.

americane all'immigrazione permanente imposte da Washington negli anni venti, in Canada), nella consapevolezza che l'atteggiamento mostrato a Londra nei confronti del regime gli avrebbe impedito la piena realizzazione professionale in patria. L'operazione di trasferimento non sarebbe riuscita immediatamente, nonostante i tentativi fatti in diverse università del mondo anglosassone, e dopo un semestre passato a Berlino nella prima metà del 1930, per proseguire gli studi di storia costituzionale sotto la supervisione di Carl Schmitt e Friedrich Meinecke, Mario era sembrato rassegnarsi ad accettare incarichi d'insegnamento in Italia, mentre Robert Michels, docente universitario meno 'compromesso' della famiglia Einaudi agli occhi del regime e suo suocero dal matrimonio con Manon all'inizio del 1933, si stava spendendo per aiutarlo a stabilirvisi definitivamente.

Le prospettive di emigrazione erano riprese, insomma, solo in seguito alla concomitanza dell'inasprimento del controllo fascista sull'università e dell'apertura di nuovi, inaspettati canali di assorbimento di personale intellettuale europeo grazie al progetto della 'University in Exile'. Come previsto da Van Sickle, infatti, l'ottenimento di un finanziamento di ricerca Rockefeller per i primi anni passati come *instructor* al dipartimento di *Government* di Harvard rese più semplice l'inserimento di Mario Einaudi e della moglie nella vita sociale del New England, oltre a consolidare ulteriormente un legame tra l'istituzione filantropica americana e il *former fellow* italiano che da allora non sarebbe mai venuta meno.<sup>15</sup> Qualche tempo dopo il suo ritorno alla prestigiosa università del Massachusetts, Einaudi avrebbe potuto confermare definitivamente la sua appartenenza nel circuito dell'emigrazione intellettuale europea con un trasferimento a New York, a quella Graduate School della New School, ormai consolidatasi come fulcro dell'esilio intellettuale europeo. Infatti il mancato rinnovo del contratto con Harvard nel 1937 parve aprire anche per Einaudi le porte dell'università di Manhattan con il ruolo di *assistant professor*, ma quando tutto sembrava ormai deciso giunsero dall'Italia pressioni inattese:

Einaudi visited Italy during the summer and fall 1937. Opposition there was so strong against his accepting a position in this anti-fascist organization, and such fantastic threats against the safety of his father and brothers, who are still in Italy, were made that he felt he must resign his position.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> I dettagli sul *grant* accordato a Einaudi sono in RAC, RF, RG 1.1, Series 751 S, b. 8, fasc. 94.

<sup>16</sup> La notizia è compresa nel curriculum vitae (s.d. ma fine 1938) di Mario Einaudi allegato alla documentazione inoltrata alla Rockefeller Foundation per la richiesta di uno *Special research aid* inviata il 19 dicembre 1938 per agevolare la sua assunzione a Fordham, in RAC, RF, RG 1.1, Series 200S, b. 233, fasc. 3966.

La ricerca di una nuova posizione fu piuttosto laboriosa, e coinvolse nuovamente i vertici della Rockefeller, che solo per l'inizio del 1939 e attraverso lo stanziamento di uno *Special research aid* di alcune migliaia di dollari riuscirono a garantire allo studioso torinese un impiego equivalente presso una istituzione meno chiaramente connotata in senso antifascista come Fordham, l'università gesuita del Bronx. Il risultato fu quello di lasciare Mario Einaudi praticamente disoccupato (il ruolo alla New School si trasformò infatti in un contratto *part time* per un solo semestre)<sup>17</sup> per circa un anno, periodo nel corso del quale lo studioso visse lavorando come consulente economico *free-lance* per la Banca commerciale italiana (dove già, tramite i buoni uffici del padre Luigi, contava su rapporti di cordialità con gran parte della dirigenza, dall'amministratore delegato Raffaele Mattioli al responsabile dell'Ufficio studi Antonello Gerbi)<sup>18</sup> e per altre aziende in affari tra Italia e America. Le minacce fasciste, del resto, apparivano decisamente credibili, tanto più dopo che i fratelli minori di Mario Einaudi, Giulio e Roberto, erano stati trattenuti per diversi giorni nel 1935, nell'ambito dell'operazione che aveva devastato il mondo dell'opposizione intellettuale torinese al fascismo sorto attorno al movimento di 'Giustizia e libertà'.<sup>19</sup> Più in generale, è forse da ascrivere al timore di ritorsioni sulla sua famiglia in Italia la scelta di Einaudi di non dedicarsi, almeno fino allo scoppio della Seconda guerra mondiale, alla partecipazione attiva a iniziative e dibattiti promossi nel mondo del fuoriuscitismo antifascista statunitense, dove pure in quello stesso periodo erano figure di riferimento persone come Max Ascoli e Salvemini, con cui egli era da tempo in relazione.<sup>20</sup> È poi anche possibile supporre che, invece dell'impegno in un ambiente che mostrava di avere assai poca presa anche sulla più ampia comunità italo-americana per lo più solidamente

<sup>17</sup> Cfr. le informazioni in «Curriculum. The New School for Social Research», 1937-38, pp. 17-18.

<sup>18</sup> Oltre alle copie dei bollettini economici italo-americani che Einaudi produceva in accordo con gli uffici newyorkesi della Banca, conservati (in modo non sistematico) nei fascicoli dedicati in TFE, CME, sez. 1.i, un riferimento importante per la conoscenza delle attività di Einaudi in questo periodo è dato dalle carte di Antonello Gerbi, conservate nella documentazione relativa alla Banca commerciale italiana presso l'archivio storico di Intesa-San Paolo, e presentate al pubblico degli studiosi dal volume *Un filosofo in banca. Guida alle carte di Antonello Gerbi*, a cura di F. Pino e G. Montanari, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2007.

<sup>19</sup> Senza alcuna pretesa di compiere una ricognizione completa dell'ormai vasta bibliografia sull'antifascismo giellista, mi limito a fare riferimento al più recente lavoro che, per il suo taglio generale e per la particolare attenzione riservata al caso torinese, può rappresentare il punto di partenza per approfondire lo specifico tema qui ricordato: M. GIOVANA, *Giustizia e libertà in Italia. Storia di una cospirazione antifascista. 1929-1937*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005 (cfr. spec. pp. 419 e sgg.).

<sup>20</sup> Su questi ambienti, si vedano i recenti e originali contributi presentati da Renato Camurri, spec. in *Idee in movimento. L'esilio degli intellettuali italiani negli Stati Uniti (1940-1945)*, «Memoria e ricerca», XIX, vol. 31, 2009, pp. 43-62, e in *Max Ascoli and the Italian intellectuals in exile in the United States before the Second World War*, «Journal of modern Italian studies», XV, 2010, pp. 644-656.

inquadrate nel consenso al fascismo italiano tramite il mantenimento di poderosi istituti di 'diplomazia parallela' in territorio americano,<sup>21</sup> Einaudi preferisse il lavoro a tempo pieno in un mondo intellettuale statunitense che, soprattutto a seguito dell'elezione di Franklin Delano Roosevelt alla Casa Bianca, sembrava aver iniziato a vivere una stagione assai vivace soprattutto per uno studioso di scienze sociali. Già nel corso dell'estate del 1928, quando durante una pausa dei suoi studi per la *fellowship* Rockefeller aveva potuto compiere una lunga visita per tutti gli Stati Uniti seguendo la campagna elettorale che contrapponeva Herbert Hoover al democratico, cattolico e antiproibizionista Al Smith, Einaudi aveva avuto modo di appassionarsi al dibattito politico americano, individuando anche nelle lettere al padre la possibilità che attorno al candidato democratico si potesse costituire una coalizione di lavoratori dipendenti, immigrati, riformatori sociali e culturali e correnti d'opinione ostili al *big business* che spalleggiava l'*establishment* repubblicano, al fine di sovvertire una mappa del potere che appariva da troppo tempo cristallizzata e che alla fine degli anni venti sembrava mostrare la corda. Le previsioni del giovane analista politico erano state all'apparenza frustrate dal diffuso voto tradizionalista e anticattolico che aveva caratterizzato il comportamento anche di molte basi di consenso democratiche del Sud. Tuttavia, al ritorno negli USA nel 1933 Einaudi poteva vedere sostanzialmente realizzate le convergenze da lui invocate qualche anno prima, seppure a seguito di uno sconvolgimento economico senza precedenti che aveva minato profondamente le basi di legittimità dell'assetto esistente. Egli non ebbe quindi problemi a maturare un atteggiamento decisamente positivo nei confronti delle sperimentazioni del *new deal*, atteggiamento che non poté che consolidarsi, di fronte all'impegno sempre più diretto delle istituzioni culturali consacrate allo sviluppo degli studi sociali nell'elaborazione dei piani di intervento pubblico, e in generale di fronte all'impressione che l'indagine politica di alto livello e l'impegno nell'alta formazione potessero avere davvero un ruolo strategico nella formazione della nuova società.<sup>22</sup> Nei suoi

<sup>21</sup> Cfr. sul tema S. LUCONI, *La diplomazia parallela. Il regime fascista e la mobilitazione politica degli italo-americani*, Milano, Franco Angeli, 2000.

<sup>22</sup> Il tema dei rapporti tra vita politica ed elaborazione intellettuale negli anni del *new deal* è ampio ed è stato trattato ormai sotto diversi punti di vista, nell'ambito di una bibliografia oggi difficilmente controllabile. Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che l'ambito culturale in cui maturano simili convergenze deve essere ricostruito nel lungo periodo e prendendo in considerazione un'elaborazione culturale ampia ed eterogenea: se sul piano dello sviluppo del pensiero sociale novecentesco il miglior lavoro d'insieme resta, per l'ampiezza degli orizzonti, J.T. KLOPPENBERG, *Uncertain victory: social democracy and progressivism in European and American thought, 1870-1920*, Oxford, University Press, 1986, mentre per l'intersezione tra cultura e politica si veda il volume, recentemente tradotto in italiano, di R.H. WIEBE, *La democrazia americana*, Bologna, Il Mulino, 2009. Per quanto riguarda il ruolo sul piano interno della Rockefeller Foundation, ovvero del contesto in cui Mario

primi, rari interventi di commento della vita americana riservati al pubblico europeo sulle pagine delle riviste pubblicate dal fratello Giulio con la collaborazione del padre Luigi,<sup>23</sup> Mario Einaudi cercò di correggere le valutazioni in base alle quali ogni ingerenza statale sul mercato era in qualche modo assimilabile alla regolazione autoritaria della politica economica messa in opera dal fascismo, dopo che esse si erano andate diffondendo sia negli ambienti liberisti europei pregiudizialmente critici verso il *new deal*,<sup>24</sup> sia, con toni di condivisione auto-legittimante, nell'opinione pubblica 'ufficiale' dei regimi autoritari.<sup>25</sup> Dapprima, la sua attenzione si concentrò non tanto sui contenuti delle riforme rooseveltiane, quanto sul loro più ampio significato politico e simbolico:

Il valore massimo del primo anno di governo di Roosevelt non sta nel programma o nella direzione del *New Deal*, bensì nella dimostrazione di rinnovata vitalità di cui hanno saputo dar prova le vecchie istituzioni degli Stati Uniti, con alla testa un uomo

---

Einaudi avrebbe lavorato con maggiore continuità, rinvio al puntuale D. FISHER, *Fundamental development of the social sciences. Rockefeller philanthropy and the United States Social Science Research Council*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1992.

<sup>23</sup> Fin da una delle prime lettere inviate al fratello da oltreoceano, il 29 novembre 1933, Mario Einaudi si propose per l'apertura di un ufficio americano delle edizioni, sia per garantire articoli e corrispondenze, sia per informazioni bibliografiche: cfr. TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Einaudi Giulio*.

<sup>24</sup> Per come le posizioni di Mario Einaudi sarebbero state gradualmente assorbite dagli ambienti familiari (nonostante le critiche sempre convinte che gli interventi di Luigi su «La Cultura» e «La Riforma sociale» avrebbero sempre riservato al rooseveltismo), si veda G. TURI, *Casa Einaudi* cit., spec. pp. 46 e sgg. Una testimonianza di come simili atteggiamenti di cautela verso il *new deal* di fronte a certe vere o presunte somiglianze con gli autoritarismi europei fossero piuttosto diffusi anche tra le giovani generazioni di intellettuali del circuito Rockefeller è però negli scambi tra Mario Einaudi ed Erich Hula, giovane studioso di diritto austriaco che aveva condiviso parte della sua esperienza americana a fine anni venti: una volta saputo del trasferimento ad Harvard, in una lettera del 17 febbraio 1934, Hula avrebbe chiesto tra l'altro all'amico italiano: «Are you still democrat? It is a fascinating idea, but it seems to lead to fascism everywhere. That is less nice. I think it has its danger we were not aware before» (in TFE, CME, sezz. 2-3, *Hula Erich*).

<sup>25</sup> Limitando l'attenzione al caso italiano, si può ricordare in particolare l'interesse per l'esperimento americano del gruppo di lavoro della Scuola di scienze corporative dell'Università di Pisa, diretta per tutta la prima metà degli anni trenta da Giuseppe Bottai, ed esplicitata in particolare nelle numerose corrispondenze americane per la rivista «Critica fascista» (inviate in particolare dall'ex allievo della scuola e del Collegio 'Mussolini' Alberto Ferrari), ma soprattutto con le pubblicazioni antologiche di stampo comparativo ospitate dalla collana della Scuola prodotta per i tipi della Sansoni di Firenze, come *L'economia programmatica e La crisi del capitalismo* (per un quadro di riferimento generale sull'ambiente del corporativismo accademico pisano, mi permetto di indicare l'intervento d'insieme più recente, il mio *Scuole di responsabilità. I 'Collegi nazionali' nella Normale gentiliana (1932-1944)*, Pisa, Edizioni della Normale, 2010). Vale la pena mettere in evidenza che l'avvicinamento tra i metodi di politica economica e di stimolo produttivo adottati dall'Europa autoritaria e quelli dell'amministrazione Roosevelt avevano effettivamente alcuni fondamenti teorici comuni nel dibattito 'planista' e nelle sperimentazioni di 'ingegneria sociale' degli anni Venti, come mostra in modo brillante, ad esempio, A. SALSANO, *Ingegneri e politici. Dalla razionalizzazione alla 'rivoluzione manageriale'*, Torino, G. Einaudi, 1987, o in anni più recenti (ma con assai minore profondità e capacità di leggere le sfumature della circolazione culturale), in W. SCHIVELBUSCH, *Tre new deal. Parallelismi tra gli Stati Uniti di Roosevelt, l'Italia di Mussolini e la Germania di Hitler, 1933-1939*, Milano, Tropea, 2009.

della abilità politica dell'attuale presidente. Sembrava, al principio del 1933, che gli Stati Uniti non potessero essere salvati dalla catastrofe che incombeva senza una revisione radicale dei fondamenti su cui il governo si era retto durante 150 anni.<sup>26</sup>

Pur senza essere esplicito (come è logico aspettarsi in una pubblicazione rivolta a lettori italiani), Mario Einaudi fin dal 1934 metteva in evidenza l'importanza di un esperimento di investimento pubblico nella ricostruzione del tessuto economico che si sforzava di mantenere in vita le procedure della democrazia liberale e pluralista che ormai caratterizzavano le istituzioni americane, ma sulle quali in Europa pochi erano disposti a scommettere per l'uscita dalla crisi. Nella sua sempre più decisa contrapposizione alle critiche liberiste e *libertarian* a cui il *new deal* era sottoposto anche negli Stati Uniti, Einaudi avrebbe poi finito per sposare la posizione espressa nei termini più articolati proprio dal suo vecchio maestro Harold Laski. Più ancora dell'individualismo e della sovranità della libera iniziativa in campo economico, il vero tratto specifico e peculiare della società americana rispetto al resto del mondo sviluppato era la sostanziale eguaglianza dei punti di partenza e delle opportunità di promozione sociale e di miglioramento delle condizioni di vita per ogni persona attraverso l'impegno e il pieno sviluppo del talento. Ripristinando queste condizioni di libertà economica accompagnata da reale democrazia sociale, Roosevelt non solo si rendeva portavoce di quei movimenti ostili al capitalismo senza regole e all'eccessiva influenza dei *trusts* sulla vita istituzionale, che avevano espresso alla presidenza uomini come Andrew Jackson e Woodrow Wilson, ma si poneva addirittura sul piano dei Padri fondatori della nazione, ispiratori dei grandi principi che con la grande depressione avevano rischiato di essere spazzati via.<sup>27</sup> Quando con l'impegno bellico il contrasto tra gli USA e gli assetti socio-politici degli autoritarismi di destra europei sarebbe divenuta del tutto insanabile, un simile approccio avrebbe consentito a Einaudi di divenire un interlocutore privilegiato per gli esponenti dell'amministrazione Roosevelt

<sup>26</sup> M. EINAUDI, *Dopo un anno di governo di Roosevelt*, «La Cultura», XIII, giugno 1934, p. 67.

<sup>27</sup> Laski avrebbe esposto con completezza le sue impressioni sulla vita politica americana poco dopo la fine della Seconda guerra mondiale in *The American democracy. A commentary and an interpretation*, New York, Viking Press, 1948, ma aveva già espresso i termini generali delle sue valutazioni in alcune precedenti occasioni di riflessione sulla società statunitense, come nelle lezioni raccolte in *Liberty in the modern state*, New York, Harper & Bros, 1930 (trad. it. *La libertà nello stato moderno*, Bari, Laterza, 1931). Per ulteriori approfondimenti, cfr. anche G.D. BEST, *Harold Laski and American liberalism*, Piscataway, Transaction Publishers, 2005. Può apparire abbastanza paradossale, peraltro, che Mario Einaudi giunga ad esprimere posizioni di questo tipo proprio in una recensione molto critica proprio a *The rise of liberalism. The philosophy of a business civilization* (New York, Harper and Bros, 1936) di Laski, testo in cui l'autore sembrava identificare sostanzialmente il liberalismo politico con la rivendicazione dell'assoluta libertà economica (*Di una interpretazione puramente economica del liberalismo*, «Rivista di storia economica», I, 1936, pp. 317-320).

impegnati a negare in maniera decisa di fronte al pubblico internazionale ogni possibile contiguità delle iniziative newdealiste con i metodi di intervento del totalitarismo, come il direttore della Tennessee Valley Authority David Lilienthal,<sup>28</sup> in contrapposizione al rinnovato tentativo di avvicinare le due esperienze nelle letture 'managerialistiche' di James Burnham.<sup>29</sup> Del resto, della sua decisa antipatia intellettuale per quello che allora stava divenendo il pubblicista di riferimento per diverse tendenze della destra conservatrice americana in cerca di un terreno d'azione comune, Mario Einaudi non faceva mistero, come si legge chiaramente nel giudizio che quest'ultimo girò ai familiari, quando Giulio gli aveva chiesto notizie per una possibile traduzione italiana:

*Burnham. Managerial Revolution.* Venduti i diritti un anno fa a Mondadori. Sono in fondo contento, perché un peggior libro non si può immaginare. Quando un autore scrive un libro per dire che fascismo e New Deal sono la stessa cosa, il meno che si possa dire è che ha la testa confusa.<sup>30</sup>

In fondo, dietro a questo posizionamento politico-ideologico stava tutta la cifra del più generale percorso intellettuale e scientifico che Einaudi aveva affrontato giungendo negli USA. Giovane ma già esperto studioso di Burke, profondo conoscitore e diffusore di primo piano in America di quella teoria delle élites, che nel paio di generazioni prima della sua era stata una delle novità più dirompendi nel panorama internazionale delle scienze sociali e che proprio negli USA avrebbe trovato un seguito ancor più ampio e qualificato che nelle aree di origine,<sup>31</sup> alla fine degli anni trenta l'intellettuale torinese apparentemente si

---

<sup>28</sup> Nel 1944, David E. Lilienthal avrebbe pubblicato con questo intento la sua riflessione sull'esperienza della TVA nel suo *TVA. Democracy on the march* (New York, Harper and Bros.), che due anni dopo sarebbe stato tradotto e pubblicato in italiano, per interessamento di Mario Einaudi e con l'appoggio dell'Office of War Information, per i tipi della casa editrice del fratello Giulio.

<sup>29</sup> Cfr. J. BURNHAM, *The managerial revolution. What is happening in the world*, Harmondsworth, Penguin, 1945 (trad. it. *La rivoluzione dei tecnici*, Milano, A. Mondadori, 1946). Per un profilo generale del percorso intellettuale di Burnham, il miglior lavoro disponibile in lingua italiana, a cui si rimanda per i principali riferimenti bibliografici, è G. BORGOGNONE, *L'itinerario politico e intellettuale di James Burnham. Dal trockismo all'ultraconservatorismo*, «Studi storici», XL, 1999, pp. 755-797.

<sup>30</sup> TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Einaudi Luigi*, M. Einaudi a L. Einaudi e famiglia, 7 marzo 1945.

<sup>31</sup> Genere, come detto, di Michels, dopo la morte di quest'ultimo Einaudi sarebbe poi stato un importante referente per l'edizione negli Stati Uniti per le sue opere principali, e negli anni cinquanta avrebbe collaborato a più riprese con Alfred de Grazia, uno dei maggiori estimatori del metodo michelsiano di analisi della vita dei partiti nel mondo intellettuale americano. Il carteggio tenuto con Gaetano Mosca (conservato in TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Mosca Gaetano*) mostra che tra il 1935 e il 1938, inoltre, Mario Einaudi avrebbe mantenuto i contatti tra Mosca e il mondo editoriale americano per la pubblicazione in lingua inglese del suo *Elementi di scienza politica* (uscito come *The ruling class*, New York-London, McGraw Hill, 1939). Per alcuni spunti sulla diffusione delle posizioni fondamentali dell'elitismo europeo negli USA, cfr. alcuni riferimenti in N. BOBBIO, *Fatti e valori*

presentava come un possibile interlocutore per ampi settori del mondo conservatore statunitense, che proprio in Burke e negli elitisti trovavano alcuni dei puntelli culturali per la critica alla democrazia di massa e alle forme specifiche che essa andava assumendo nel *new deal order*.<sup>32</sup> Tuttavia, già in stato embrionale nella tesi di laurea, e poi in modo più compiuto nel corso su Mosca e Pareto preparato ad Harvard e ripetuto in forma sintetica a Fordham,<sup>33</sup> Einaudi mostrava di ricercare in questi autori soprattutto una chiave metodologica per l'interpretazione a tutto tondo della realtà politica. Egli cercava, in poche parole, di passare attraverso di loro dallo studio dei sistemi costituzionali a cui la sua formazione universitaria lo aveva orientato a un vero e proprio studio dei sistemi politici, inteso come indagine di tutte le manifestazioni implicite ed esplicite del potere nella vita sociale.<sup>34</sup> Un simile approccio intellettuale allo studio della politica, quindi, non era destinato a condurre a nessun approdo ideale preconstituito, ma rappresentava semplicemente uno strumento di miglioramento della conoscenza, attraverso il quale lo studioso dei fenomeni politici avrebbe potuto svolgere anch'egli il suo ruolo di consulenza nella progettazione di un più consapevole intervento di ristrutturazione sociale verso l'obiettivo condiviso della promozione della giustizia sociale secondo il metodo della libertà.

## 2. EINAUDI, STURZO E L'AMERICA IN GUERRA

Mario Einaudi visse l'entrata degli Stati Uniti in guerra contro le potenze dell'Asse da cittadino americano, avendo acquisito la cittadinanza pochi mesi

---

*nella teoria delle élites*, «Comunità», XV, vol. 80, 1960, pp. 1-7, ora in ID., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 265-278, e G. BUTTÀ, *Roberto Michels e la scienza politica americana*, in *Roberto Michels tra politica e sociologia*, a cura di G.B. Furiuzzi, Firenze, CET, 1984, oltre al più datato ma sempre rilevante J.H. MEISEL, *The myth of the ruling class. Gaetano Mosca and the élites*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1958.

<sup>32</sup> Ancora una volta il riferimento più significativo per questo orientamento di pensiero, in base al quale l'analisi sociale realista avrebbe comportato il disvelamento della 'falsità' degli ordinamenti democratici e la critica di ogni ideologia egualitaria, individuando l'unico atteggiamento plausibile nel conservatorismo liberale e nel valore della tradizione contrapposta ai tentativi di miglioramento sociale del *big government* progressista, è un testo di J. BURNHAM, ovvero *The Machiavellians. Defenders of freedom*, New York, John Day Co., 1943.

<sup>33</sup> Gli appunti di Einaudi per questi interventi sono in TFE, CME, sez. 1.i, fasc. *Recent Italian political thought. Mosca and Pareto*. Su tali materiali sono state svolte alcune riflessioni in P.P. PORTINARO, *Mario Einaudi e la scienza politica*, «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», XXVIII, 1994, spec. pp. 106-107.

<sup>34</sup> Einaudi non avrebbe mai esposto in una sintesi d'insieme questo atteggiamento conoscitivo, che pure sembra aver influenzato diversi esponenti della cultura torinese formatasi nei suoi stessi anni. Si vedano, per una formulazione più compiuta, gli studi ora raccolti in N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia* cit.

prima che un passo del genere diventasse quasi impossibile a causa dello stato di guerra tra Italia e USA. Al di là della grande preoccupazione per la sorte del suo paese d'origine in generale e in particolare per quella della sua famiglia, destinata a disperdersi per lunghi periodi e a trovare scampo in modo abbastanza fortunoso a seguito degli eventi dell'8 settembre 1943, fino alla ricongiunzione a Roma nella seconda metà dell'anno successivo, Einaudi poté vivere il proprio impegno in favore della sua patria di elezione (e in prospettiva in favore di un futuro migliore per l'Italia) come l'uscita dal rischio di un possibile isolamento da quell'*intelligentsia* laica, democratica e cosmopolita che egli sentiva come il suo naturale ambiente di lavoro e scambio intellettuale e con cui aveva già potuto stringere rapporti proficui durante il periodo vissuto in Massachusetts come *instructor* ad Harvard. Il carattere cattolico e in molti casi apertamente confessionale del corpo docente di Fordham, ateneo in cui era finito a lavorare più per una combinazione di circostanze che per sua effettiva volontà, a seguito l'allontanamento forzato da un ambiente assai più vicino alle sue corde come quello della New School, poneva Einaudi in un luogo di lavoro in cui lo spazio per scambi e collaborazioni realmente proficue era piuttosto ridotto.<sup>35</sup> Le reti di relazione che lo studioso aveva saputo costruirsi negli anni trenta poterono tornare in piena attività soprattutto con l'arrivo in America di don Luigi Sturzo, intellettuale antifascista già ampiamente noto al pubblico colto anglosassone per i lavori del suo periodo britannico, con cui Einaudi era rimasto in contatto con continuità fin dai tempi del soggiorno di studi a Londra.

La collaborazione con Sturzo negli Stati Uniti, finalizzata alla sollecitazione in un nucleo di scrittori e pubblicisti di area democratica e di ispirazione cristiana di un atteggiamento favorevole alle ragioni di una pace non eccessivamente punitiva verso un'Italia non riducibile puramente al fascismo, rappresenta senz'altro la parte più nota della vita di Mario Einaudi,<sup>36</sup> e ciò non a caso. Il ruolo nella circolazione degli interventi di Sturzo permise infatti a Einaudi di consolidare definitivamente la sua posizione nell'ambito di ambienti intellettuali influenti con cui sarebbe rimasto in contatto per tutta la

---

<sup>35</sup> L'esempio più lampante di quanto Einaudi, pur lavorando con profitto alla soddisfazione dei *requirements* didattici, si trovasse fuori posto a Fordham, è nella risposta alla lettera con cui il 4 gennaio 1944 Emmy Rado, funzionaria dell'Office of Strategic Services, gli chiese informazioni su alcuni esponenti delle gerarchie cattoliche italiane: «Another reason for me [sic] delay is that before telling you the awful truth that I knew only a handful of the persons you listed, I tried hard to get information in various ways without results [...]. My ignorance may seem surprising to you but in Italy I usually moved wholly outside of ecclesiastical circles» (TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Rado Emmy C.*, M. Einaudi a E.C. Rado, 11 febbraio 1944).

<sup>36</sup> Si veda soprattutto la pubblicazione del già citato carteggio Einaudi-Sturzo, curata da C. Mandrino.

carriera. Fu in questo periodo, infatti, che Einaudi non solo ebbe accesso ai più qualificati fogli culturali di orientamento cattolico, come la principale rivista nazionale della Compagnia di Gesù «America» diretta da padre John La Farge, ma iniziò anche un rapporto destinato a durare nel tempo con il Committee on International Relations della University of Notre Dame diretto e animato da Waldemar Gurian. Grazie all'interesse che l'impostazione democratica e liberale del cattolicesimo sociale sturziano suscitava in ambienti assai lontani dal pensiero cattolico tradizionale, Einaudi trovò poi interessati interlocutori anche all'interno del Council on Foreign Relations o la redazione del «New leader», rivista culturale di punta della sinistra rooseveltiana. Infine l'infittirsi di simili frequentazioni, oltre al fatto che la sua cittadinanza americana lo rendesse giuridicamente idoneo al lavoro a tutti i livelli negli uffici amministrativi preposti alla sicurezza nazionale, portò dal 1943-44 il docente di Fordham a tenere nel suo ateneo e alla Cornell University di Ithaca corsi di formazione per personale militare e amministrativo destinato nelle zone d'Europa occupate dagli alleati, e a partecipare al programma radiofonico in lingua italiana della serie «University of the air», prodotto dall'Italian Section dell'Office of War Information.<sup>37</sup> D'altro canto, troppo spesso il rapporto Einaudi-Sturzo negli USA è stato letto esclusivamente nella prospettiva di una chiarificazione della 'battaglia da New York'<sup>38</sup> portata avanti dal sacerdote di Caltagirone in favore di una nuova Italia democratica. Del resto, se affiancata alla personalità di un gigante della vita politica italiana del Novecento come Sturzo, l'individualità di Einaudi corre il rischio di sparire nei suoi contorni autonomi. È invece interessante notare come l'intellettuale italo-americano abbia saputo ritagliarsi un proprio spazio di elaborazione concettuale sulla situazione italiana, e lo abbia espresso efficacemente ogni volta che ne ebbe la possibilità.

---

<sup>37</sup> Ragioni di spazio non permettono di approfondire le modalità con cui ebbe inizio la cooperazione tra Einaudi e le istituzioni governative preposte alla preparazione dello sforzo bellico statunitense. Per una rapida esposizione della natura dei suoi compiti e dell'importanza di questa esperienza di vita, si rimanda al breve profilo tracciato da Sidney Tarrow nella sua introduzione a *Comparative theory and political experience: Mario Einaudi and the liberal tradition*, ed. by S. Tarrow, P.J. Katzenstein and T.J. Lowi, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp. 6-7. Vale qui la pena di ricordare anche che nel dicembre del 1945 Mario Einaudi avrebbe raccolto le indicazioni fondamentali sulla storia, la vita sociale e le abitudini italiane nell'opuscolo *What is the future of Italy?*, diciottesimo titolo della collana di guide per la formazione delle truppe di stanza nelle zone di occupazione curata dalla American Historical Association in collaborazione con il Social Science Research Council su incarico del Dipartimento della guerra. Recentemente, un gruppo di ricerca incaricato dalla American Historical Association ha lavorato sugli archivi istituzionali dell'organizzazione per ricostruire la storia della serie di opuscoli conosciuta come *GI Roundtable*, e ha raccolto on-line i testi di tutti i volumi pubblicati. Cfr. <http://www.historians.org/projects/GIRoundtable/index.html>.

<sup>38</sup> Il riferimento è chiaramente a *La mia battaglia da New York* (Milano, Garzanti, 1949) il volume con cui don Sturzo gettava uno sguardo retrospettivo alla sua attività pubblicistica americana.

In quest'ottica acquisisce la propria rilevanza *Political issues and alignments in Italy today*, uscito per interessamento di Waldemar Gurian sulla «Review of politics» pubblicata a Notre Dame nell'ottobre del 1944, primo saggio di Einaudi presentato in questa raccolta. Una sintetica ricostruzione del contesto in cui esso vide la luce può essere illuminante delle posizioni maturate da Einaudi negli ultimi tempi del conflitto. Per il pubblico americano più informato di cose europee il collasso definitivo dello Stato italiano avvenuto tra il luglio e il settembre 1943 sotto la pressione dell'invasione alleata venne accompagnato dal buon successo riscontrato dal pamphlet *What to do with Italy?*, dato alle stampe nel luglio del 1943 dal nome forse più autorevole dell'emigrazione intellettuale italiana, Gaetano Salvemini, insieme a un altro docente di Harvard, l'ex sacerdote cattolico Giorgio La Piana, trasferitosi in una delle più prestigiose Divinity Schools d'America a seguito della condanna del modernismo.<sup>39</sup> Gli autori, in particolare, intendevano reclamare per la loro nazione di nascita il diritto a darsi dopo la sconfitta un ordinamento politico repubblicano, democratico e pluralista, che permettesse il definitivo allontanamento dal fascismo e dai fattori che ne avevano consentito l'ascesa (a cominciare dalla Corona). Una simile evoluzione sembrava però a rischio, a causa di presunti accordi segreti tra le forze alleate e diversi settori dell'*establishment* al potere, dalla corte a esponenti fascisti ritenuti 'moderati' come Dino Grandi, per condurre a un «fascismo senza Mussolini» o comunque a un regime repressivo che, impedendo mobilitazioni di ampie proporzioni per una decisa rivendicazione di riforme sociali assolutamente indispensabili come quella agraria, avrebbe garantito una maggiore tranquillità nell'area mediterranea. Un equilibrio così apertamente antipopolare sarebbe stato infine benedetto dal pontefice; Pio XII, infatti vi avrebbe ravvisato l'unica garanzia dalla temuta espansione del bolscevismo e dall'annullamento dei privilegi concordatari, che invece un nuovo governo repubblicano avrebbe dovuto abolire per lasciare spazio a una gestione della libertà religiosa improntata ai canoni del più rigoroso separatismo.

Nel volume, nelle conferenze e nei diversi articoli pubblicati in seguito dai maggiori *journals of ideas* della sinistra democratica americana che seguirono,<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> New York, Duell, Sloan and Pearce. Il volume venne poi pubblicato in italiano come *La sorte dell'Italia*, Firenze, Edizioni U, 1945. Per ulteriori riflessioni di carattere generale sulla vicenda americana di Gaetano Salvemini, già considerata dal suo protagonista un'esperienza di particolare spessore umano e culturale (cfr. le sue *Memorie di un fuoruscito*, poi pubblicate postume a cura di G. Arfé, Milano, Feltrinelli, 1960), i contributi recenti più acuti sono senz'altro quelli di Charles Killinger, già autore di *Gaetano Salvemini. A biography*, Westport, Praeger, 2002, e recentemente tornato sul tema con *Gaetano Salvemini. Antifascism in thought and action*, «Journal of modern Italian studies», XV, 2010, pp. 657-677. Per altre voci e riferimenti, cfr. *Il prezzo della libertà. Gaetano Salvemini in esilio (1925-1949)*, a cura di P.I. Audenino, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

<sup>40</sup> Una raccolta non esaustiva, ma sicuramente significativa del lavoro dello storico pugliese in

Salvemini chiamava direttamente in causa don Sturzo, costruendo proprio col riferimento ai suoi interventi pubblici una presunta voce di dissenso cattolico rispetto al Vaticano sull'atteggiamento amichevole per il regime mussoliniano più volte mostrato dal 1929 in poi, sulla persistente diffidenza dei vertici ecclesiastici verso procedure e valori fondanti della democrazia pluralista, sulle possibilità di esportare anche nel mondo 'latino' il modello di separazione assoluta tra Stato e Chiese che negli USA era ormai divenuto consustanziale alla prassi democratica e all'applicazione delle libertà politiche. Il sacerdote siciliano, che pure in quel periodo temeva come Salvemini il concretizzarsi di soluzioni autoritarie per l'Italia decise da accordi tra le cancellerie internazionali che scavalcassero la volontà popolare, non condivideva innanzi tutto i toni accesamente polemici con cui il professore di Harvard si scagliava contro ogni operazione di provvisorio riordinamento della situazione politica tentato dagli occupanti alleati nel difficile periodo della transizione bellica, e soprattutto non intendeva in alcun modo avallare proposte di sviluppo democratico per il dopoguerra che prevedessero un atteggiamento di aperto conflitto con la Chiesa cattolica. Da questo genere di riflessioni, nel corso del 1944, Sturzo stese il suo contributo più organico al dibattito sulla sistemazione italiana dopo la vittoria, ovvero *L'Italia e l'ordine internazionale*, pubblicato per interessamento di Mario Einaudi a New York con l'indicazione editoriale della 'Giulio Einaudi Editore', e poi distribuito nell'Italia liberata attraverso un accordo tra l'OWI e la redazione romana della Einaudi.<sup>41</sup> Pur senza essere ostile a una soluzione repubblicana, e anzi criticando con decisione i pregiudizi anglosassoni sull'inadeguatezza delle popolazioni mediterranee a regimi fondati sulla libertà e sulla piena partecipazione della cittadinanza, l'autore prendeva le distanze dalle soluzioni più apertamente 'giacobine' proposte da Salvemini sulla forma dello stato e sui provvedimenti sociali, rinviando le principali scelte istituzionali e l'atteggiamento verso la Chiesa all'espressione della volontà popolare, attraverso la convocazione di una assemblea costituente.

Vista la stretta collaborazione maturata con Sturzo, Mario Einaudi ebbe modo di seguire da vicino lo sviluppo di queste posizioni fin dal settembre del 1943, quando La Farge propose la pubblicazione di una risposta sturziana ai capitoli dedicati da Salvemini e La Piana alla questione religiosa in Italia,

---

questo senso è rappresentata da G. SALVEMINI, *Opere*, VII, *L'Italia vista dall'America*, a cura di E. Tagliacozzo, Milano, Feltrinelli, 1969.

<sup>41</sup> La migliore ricostruzione delle vicende relative alla pubblicazione del volume sturziano, nel più ampio contesto della collaborazione di Mario Einaudi alla casa editrice del fratello a cavallo della liberazione dell'Italia, è L. MANGONI, *Pensare i libri. La casa editrice Einaudi dagli anni Trenta agli anni Sessanta*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, spec. pp. 186-194.

accompagnata da una più classica recensione del volume redatta da Einaudi.<sup>42</sup> Già in questo suo primo intervento, l'autore mostrava di condividere sostanzialmente l'approccio moderato impostato da Sturzo, e di saperlo applicare a una critica generale delle proposte politiche ed economiche di *What to do with Italy?* senza particolari sconti, nonostante i rapporti di reciproca stima che lo avevano legato a Salvemini fin dai tempi londinesi e a La Piana fin dal suo primo soggiorno nel Massachusetts. Rispetto alle preoccupazioni eminentemente ecclesiastiche espresse nelle reazioni sturziane, Einaudi era interessato soprattutto a mettere in discussione la natura tecnica di alcune soluzioni politico-economiche proposte dai due autori, evidenziando il carattere confuso di una politica agraria troppo spesso colorita di intenti punitivi verso i proprietari, o i problemi che avrebbe generato la ricostituzione di un sindacato unico esclusivamente impegnato sul terreno rivendicativo. A uno sguardo complessivo, il volume appariva al recensore come il frutto di dibattiti e battaglie ormai passati, eccessivamente radicati in un'idea dell'Italia e delle sue tensioni sociali ancorata al prefascismo e ai primordi del regime, e quindi come un lavoro invecchiato ben prima che gli eventi successivi alla sua pubblicazione ponessero in termini completamente diversi il tema di un accordo tra le forze alleate e il governo uscito dalla crisi del 25 luglio.

Dietro alle decise e attentamente riflettute prese di posizione raccolte nelle poche pagine della recensione a Salvemini, si poteva leggere in filigrana il risultato di un ampio lavoro di raccolta e sistemazione delle informazioni sull'Italia dei mesi della transizione bellica a cui Einaudi si era impegnato quasi in contemporanea con l'uscita del *What to do with Italy?*, per conto del Council on Foreign Relations,<sup>43</sup> ad accompagnamento di *Italy after Mussolini*, il lavoro che il direttore di «Foreign affairs» Hamilton Fish Armstrong aveva commissionato a Sturzo all'inizio del 1943.<sup>44</sup> La parte del lavoro einaudiano pubbli-

<sup>42</sup> Cfr. TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. «America», J. La Farge sj, a M. Einaudi, 19 settembre 1943. La recensione sarebbe poi stata pubblicata, col titolo *Italian hot potato* sul numero di «America» del 6 novembre 1943 (pp. 131-132), insieme a un primo commento di Sturzo delle soluzioni alla questione dei rapporti Stato-Chiesa in *What to do with Italy?*, che avrebbe dato inizio a un confronto serrato tra il sacerdote siciliano e i due autori, continuato fino all'inizio del 1944 sia sul foglio di La Farge che su altri organi di stampa circolanti nel mondo del cristianesimo progressista americano, come «Commonweal» e «The Protestant» (per una raccolta dei contributi, cfr. TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Sturzo Luigi (articoli)*).

<sup>43</sup> Sul *paper*, intitolato *Postwar Italy. Economic and political problems*, è ora disponibile l'ampia presentazione di E. DI NOLFO, *Il ruolo di Mario Einaudi nell'esportazione di modelli economici per la ricostruzione italiana*, «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», XVIII, 1994, pp. 133-145. Di Nolfo ha poi ripreso recentemente le vicende del documento, rintracciandone copia anche negli uffici economici del Dipartimento di stato, nello studio redatto con M. SERRA, *La gabbia infranta. Gli Alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, Roma-Bari, Laterza, 2010 (cfr. pp. 7-8).

<sup>44</sup> Il saggio di Sturzo venne pubblicato su «Foreign affairs», XXI, 1943, pp. 412-426. L'intenso

cata su «Foreign affairs» nella primavera del 1944<sup>45</sup> avrebbe poi avuto una natura eminentemente tecnico-economica, in una sorta di dialogo con le prese di posizione più generali messe sul tappeto da un relatore più influente come don Sturzo. Operando su questo terreno Einaudi era giunto a confermare la sua preferenza per soluzioni piuttosto caute, attente a scindere tra gli aspetti più irrazionali della politica economica fascista (dallo sforzo per il conseguimento dell'autarchia alla battaglia del grano) e alcune delle tecniche di intervento statale che il regime aveva messo a punto per affrontare la crisi degli anni trenta, tecniche che se opportunamente sottoposte a controllo democratico avrebbero potuto rappresentare utili strumenti di regolazione del mercato. Tuttavia, l'apertura del paese agli scambi su scala europea, con tutto il necessario sforzo di stabilizzazione delle condizioni finanziarie adeguato al rientro nel mercato internazionale dei capitali, di adeguamento alla competizione con i paesi più avanzati e di dismissione delle filiere più obsolete e meno competitive avrebbe rappresentato l'unica possibile prospettiva a lungo termine per il tranquillo ritorno dell'Italia a un'economia di pace. Su questa base ancorata ai dati fondamentali delle capacità produttive e della situazione fi-

---

scambio tra Sturzo ed Einaudi nella realizzazione di tali contributi è testimoniata in vari luoghi della *Corrispondenza americana* cit.

<sup>45</sup> M. EINAUDI, *The economic reconstruction of Italy*, «Foreign affairs», XXII, 1944, pp. 298-308. Per quanto ciò esuli dalle finalità di questo saggio, progettato soprattutto come presentazione ai testi einaudiani raccolti, e sebbene le vicende siano ancora in gran parte da ricostruire in modo puntuale, vale la pena di ricordare che le posizioni di Mario Einaudi sulle esigenze della politica economica italiana e sulle possibili vie di reinserimento del paese nelle relazioni economico-finanziarie globali dopo il crollo del fascismo non ebbero una espressione semplicemente teorica, dal momento che tra il 1944 il 1947 Einaudi poté intervenire più o meno direttamente nella riorganizzazione di alcuni aspetti della finanza pubblica italiana, specialmente per quanto riguardava la collocazione internazionale del paese. Da un esame del fitto carteggio di Mario col padre Luigi conservato in TFE, CME, sez. 2-3, fasc. *Einaudi Luigi*, risulta che dopo il suo ritorno alla vita pubblica nella Roma liberata (e soprattutto dopo la nomina al vertice della Banca d'Italia all'inizio del 1945) quest'ultimo indicò spesso il figlio come possibile riferimento negli USA per le delegazioni tecniche dei ministeri finanziari e della Banca d'Italia. Mario Einaudi fu infatti consulente della famosa delegazione economica capeggiata da Mattioli in visita negli USA tra 1944 e 1945 (per alcuni riferimenti cfr. E. DI NOLEFO - M. SERRA, *La gabbia infranta* cit., pp. 162 e sgg.), e poi di quella che accompagnò Alcide De Gasperi nel suo viaggio negli USA del gennaio 1947. Tra 1945 e 1946, sempre su richiesta del padre Mario diede il suo aiuto al rappresentante della Banca d'Italia negli USA Cesare Sacerdoti per la richiesta di un ingente prestito alla Banca mondiale poco dopo l'ammissione dell'Italia alle istituzioni di Bretton Woods (sulla questione, cfr. spec. la lettera di Mario Einaudi al padre del 16 ottobre 1946, *loc. cit.*). Tra la primavera e l'estate del 1947, inoltre, la delegazione italiana presso la Banca mondiale decise anche di proporre il nome di Mario Einaudi per la nomina al Board of Directors dell'istituzione, ma nell'agosto l'ipotesi saltò per l'ostilità britannica ad avere un altro cittadino americano nel massimo organo direttivo del principale istituto di regolazione finanziaria internazionale (al di là dello scambio di lettere tra Mario Einaudi e il padre, per una informazione d'insieme sulla questione la fonte principale è la lettera inviata da Donato Menichella a Luigi Einaudi il 13 agosto 1947, in TFE, Carte Luigi Einaudi (CLE), sez. 2, fasc. *Menichella Donato*).

nanziaria italiana, ricavabili dalle pubblicazioni tecniche che Einaudi raccoglieva grazie ai suoi contatti con gli uffici americani di aziende e banche italiane, lo studioso di Fordham poté fondare le proprie personali osservazioni sulla situazione politica e sulle più urgenti necessità di riassetto istituzionale del paese.

La parte del *paper* del 1943 dedicata più specificamente alle possibilità di sviluppo del sistema istituzionale e partitico non trovò posto su «Foreign affairs» a causa dell'inevitabile provvisorietà delle considerazioni riportate, che in quel momento poco aggiungevano alle opinioni di Sturzo da poco pubblicate. Einaudi però avrebbe ripreso il materiale di lavoro nel corso del 1944, ripresentandolo alla conferenza sulle prospettive di pace promossa dall'American Academy of Political and Social Science a Philadelphia.<sup>46</sup> In quel torno di tempo, peraltro, l'orizzonte conoscitivo si era fatto più solido rispetto a quello a disposizione di Salvemini e Sturzo nei mesi del loro botta-e-risposta polemico, e si era chiarito lo stato di relativa autonomia in cui gli alleati lasciavano che la nuova classe dirigente dell'Italia liberata si occupasse della ristrutturazione interna del paese, pur mantenendo un effettivo controllo dell'ordine pubblico e di tutte le necessità di ordine militare.<sup>47</sup> Così, nella pubblicazione definitiva sulla «Review of politics» Einaudi poté fare riferimento a un quadro ormai stabilizzato nelle sue linee essenziali, prendere coscienza dei mutamenti radicali nel sistema politico e nelle strutture sociali rispetto all'età liberale, e valutare con quale grado di consapevolezza e attraverso quali chiavi di lettura i nuovi protagonisti della politica italiana leggevano le questioni più urgenti a cui mettere mano. Questa valutazione delle forze organizzate protagoniste del nuovo agone politico in formazione, fondata innanzi tutto sulle proposte programmatiche e sulle prese di posizione di politica 'operativa', portò Einaudi a un giudizio almeno parzialmente positivo sul modo in cui il Partito comunista italiano aveva deciso di affrontare la situazione dopo il ritorno in Italia del suo *leader* Palmiro Togliatti nella primavera del 1944: la moderazione e il senso di responsabilità dimostrati dal PCI nel sostegno ai governi di unità antifascista e nell'accettazione di una politica economica e sociale responsabile e controllata facevano da contraltare alla maggiore intransigenza mostrata sugli stessi temi

---

<sup>46</sup> Il testo del sintetico intervento einaudiano venne pubblicato come *Economic and political reconstruction of Italy*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science», LV, vol. 234, 1944, pp. 42-46, nel fascicolo dedicato agli atti della conferenza.

<sup>47</sup> Sui caratteri dell'occupazione alleata in Italia, e sulle relazioni tra gestione del fronte interno e situazione dello sforzo bellico sul piano internazionale, al di là di vari pregevoli contributi di taglio specifico la ricostruzione d'insieme imprescindibile resta il classico D.W. ELLWOOD, *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione anglo-americana in Italia. 1943-1946*, Milano, Feltrinelli, 1977.

dal Partito socialista. Vi erano, certamente, alcune tendenze che l'autore considerava particolarmente preoccupanti, dalla volontà di intervenire sull'economia esclusivamente tramite confuse forme di socializzazione e/o nazionalizzazione dei comparti produttivi di base, a quella di rendere permanente la collaborazione tra le grandi forze politiche e sindacali in pratica soffocando la presenza di opposizioni socialmente significative e di quei conflitti di opinioni che rappresentavano il fondamento della democrazia pluralista. Tuttavia, esse sembravano diffuse ben al di là delle forze della sinistra marxista, ed erano interpretate da Einaudi soprattutto come un pericoloso retaggio del monolitismo partitico e sindacale imposto dal regime fascista nel ventennio precedente, la cui permanenza era resa possibile soprattutto dalla povertà di proposte innovative e della conseguente marginalizzazione degli esponenti della tradizione liberale e democratica post-risorgimentale.

La parte finale del saggio, in cui Einaudi elaborava possibili proposte concrete per il graduale ritorno della vita politica italiana a condizioni di normalità, partiva dal netto rifiuto per quelle soluzioni di mero impatto ideologico che invece sembravano prendere piede con sempre maggiore insistenza nel dibattito pubblico che andava ravvivandosi, come se «una volta che si fosse letta la parola “repubblica” sui documenti ufficiali tutti i problemi dell'Italia scomparissero come per magia». Egli guardava piuttosto ai modelli di più efficiente coinvolgimento popolare nella pianificazione economica e nella ristrutturazione produttiva applicati negli USA del *new deal* come a un necessario punto di riferimento. Così avrebbe scritto l'autore tirando le fila del discorso:

Bisognerebbe prendere atto che l'alternativa tra il *laissez-faire* (che non è mai esistito) e il collettivismo (che deve necessariamente essere smantellato, se il nostro obiettivo è il conseguimento di una comunità internazionale che fonda la sua vita sulla libertà) semplicemente non è reale. La scelta è tra la preservazione della libertà umana e il suo abbandono. C'è bisogno di adottare politiche pubbliche che concilino le esigenze di base della nostra civiltà occidentale con le questioni create dallo sviluppo tecnologico.<sup>48</sup>

L'autore era tuttavia scettico sul fatto che l'opinione pubblica di un paese che doveva ricostruire se stesso dalle fondamenta potesse evitare di appassionarsi alle grandi questioni di principio, in una conclusione che insomma lasciava spazio solo a un ottimismo non troppo convinto per la ricostruzione materiale e morale dell'Italia postbellica. Questa consapevolezza rappresentava il sigillo tanto della piena maturazione di un analista politico di vaglia,

---

<sup>48</sup> *Infra*, p. 67.

quanto del definitivo distacco dai problemi e dai toni della polemica del suo paese di origine di un fuoruscito ormai definitivamente radicato nella patria di adozione. Simili giudizi si possono leggere tra le righe della lettera che un altro rifugiato dalle persecuzioni fasciste, Ottocaro Weiss, dirigente assicurativo e pubblicitista da tempo attivo nella comunità intellettuale italiana newyorkese, scrisse all'amico Einaudi il 18 settembre 1944:

Ho letto con molto interesse il suo lavoro sui partiti e i problemi di politica interna italiani. Trovo la sua esposizione eccellente e estremamente utile. È il primo exposé veramente chiaro su questi soggetti. È impossibile rendersi conto di ciò che avviene nel nostro paese dalle notizie della stampa americana – spesso contraddittorie e quasi sempre inattendibili. Sono certo che chi, come me, non riusciva a fornirsi un quadro ordinato Le sarà grato. Le sue esposizioni critiche, che seguono l'esposizione dei fatti, sono pure eccellenti. Veramente leggendo i fatti come sono presentati nella prima parte dello Sturzo [*L'Italia e l'ordine internazionale*] – nella maggior parte dei casi mi vennero in mente conclusioni identiche alle sue. Veramente l'insieme della vita politica italiana dà un'impressione piuttosto scoraggiante. A meno che gl'italiani non riescano ad acquistare un atteggiamento e comportamento di fronte a 'issues' politiche come quello dei paesi veramente democratici, cioè d'ascoltare l'opinione opposta, ponderarla e se occorre accettarla in tutto o in parte, il metodo democratico di risolvere i problemi non funzionerà e si cadrà da un totalitarismo all'altro e da una forma di violenza all'altra a scapito della libertà di coscienza individuale [...]. Credo che il suo studio tradotto e pubblicato in Italia potrebbe fare del bene.<sup>49</sup>

### 3. GLI ANNI DELLA MATURITÀ: LA *FRENCH-ITALIAN INQUIRY*

Amidst the great, and justified, attention paid to contemporary Russian and German political and economic problems, little attention has been given to the problems of France and Italy. Yet this area, embracing more than 90,000,000 people, is emerging as one of the more sensitive and important European sectors. Far-reaching constitutional, political and economic changes have occurred, and are occurring, often along strikingly similar lines. Knowledge of these changes and of their meaning would add significantly to our understanding of the times in which we live.

From the American point of view, the importance of the two countries has been greatly increased by the Marshall Plan. A serious study of some of the major recent developments in the two countries has become necessary, for in more than one way France and Italy are at the core of that Western European tradition, whose maintenance has become one of the primary purposes of American policy [...].

<sup>49</sup> TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Weiss Ottocaro*.

Viewed as a whole, the inquiry would not be purely constitutional, or political, or economic, but would attempt to cut across these three fields and to highlight what is important in each of them from the general point of view of the future of the two countries and of their relationship to the problems and the broad stream of Europe as a whole [...].

Of the several problems discussed above, those relating to political parties and nationalization are to be taken up first. The choice is dictated chiefly by the fact that the issues concerning the structure and programs of political parties and management of nationalized industries have ripened to a point which makes them the obvious initial targets of the proposed inquiry [...].

Professor Einaudi is particularly anxious to stress that the research assistance sought from Europe is conceived in a sense broader than the usual one of help given in the assemblance of data. One of its main purposes would be the establishment of a fruitful, possibly permanent, collaboration with institutions and young scholars of France and Italy. In obtaining from a number of competent European scholars and publicists a series of contributions, the inquiry will acquire the benefit of a 'native' feeling for the problems considered. A careful selection of the individuals of the various areas is probably not possible except as a result of personal contacts to be established by Mr. Einaudi next summer [...].

While it is difficult to give at this point too precise an indication of the names of the correspondents and of the specific contribution of research among them, it is nevertheless possible even now to list a few names and to indicate what some of the fields are in which the support of the research correspondents could be sought.

In France Mr. Einaudi would seek the assistance of François Goguel, a member of the staff of the Council of the Republic, one of the main contributors to *Esprit*, and author of a history of French political parties under the Third Republic. M. Goguel is a member of the *Fondation Nationale des Sciences Politiques* [...], a group with which a profitable collaboration could be established [...].

In Italy it is planned to call upon the help of such persons as Dossetti (a leader of the left wing of the Christian-Democratic party, a distinguished jurist and scholar), Gerbi (a political scientist and economist of outstanding merit, politically independent), Garosci (a Socialist, a leading member of the late Action Party, journalist and historian).

These are all young men who have participated directly in the events of our times and who are yet sufficiently independent to be able to appraise critically and objectively the issues about which they would be asked to write. The correspondents mentioned could undoubtedly offer the most capable collaboration in the study of nationalization, political parties, and press.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Copia della versione definitiva del progetto di ricerca è in RAC, RF, RG 1.1, series 200S, b. 328, fasc. 3905, M. EINAUDI, *France and Italy: an inquiry into contemporary political and economic issues*, 17 settembre 1948.

Così, negli ultimi giorni d'estate del 1948, dopo un processo redazionale piuttosto complesso e accurato che teneva conto sia dei suggerimenti dei contatti interni alla Rockefeller Foundation che delle evoluzioni dello scenario politico internazionale,<sup>51</sup> Mario Einaudi presentava il lavoro per cui chiedeva un finanziamento di 22.000 dollari da parte della sua fondazione culturale di riferimento. Lo studioso che inoltrava la richiesta per quella che poi sarebbe stata denominata comunemente *French-Italian inquiry*, e che in seguito all'approvazione dell'investimento si sarebbe apprestato a fare del progetto il centro dei suoi interessi fino alla metà degli anni cinquanta, era molto cambiato rispetto all'operatore accademico che nel 1941 si dava, con Sturzo, all'impegno di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in guerra. Dopo la collaborazione per i corsi al personale di occupazione, nell'agosto del 1945 Einaudi era divenuto a pieno titolo *associate professor* presso il dipartimento di *Government* di Cornell, e sarebbe divenuto *full* due anni dopo. Inoltre, dopo il serrato confronto con la politica e l'economia europea contemporanea vissuto nei primi anni quaranta, lo studioso aveva spostato definitivamente verso l'attualità il centro dei propri interessi, iniziando a tenere regolarmente corsi universitari di politica comparata e intraprendendo alcuni studi (di natura preparatoria rispetto a un possibile lavoro di comparazione complessiva) sulle politiche di nazionalizzazione in Europa<sup>52</sup> e sulle prospettive di riforma agraria in Italia.<sup>53</sup> Questo mutamento di prospettive professionali rispetto agli in-

<sup>51</sup> Le bozze del lavoro di stesura, per lo più s.d. ma collocabili (tramite alcuni documenti datati che fanno riferimento all'11 agosto) nei mesi estivi del 1948, si trovano sia *ibid.* che in TFE, CME, sez. 1.i, 1948, fasc. *France and Italy: A study of contemporary and economic issues*. Nella progressione del lavoro di redazione, Einaudi cercò di rafforzare e rendere più dettagliate le parti relative all'utilità dell'*Inquiry* nel contesto del continuo sviluppo delle relazioni politiche ed economiche euro-americane e quelle alla partecipazione di personale intellettuale europeo alla raccolta e all'elaborazione delle informazioni, seguendo in questo i suggerimenti del funzionario Rockefeller Norman S. Buchanan, che seguiva la sua *application* per il finanziamento. Quest'ultimo, in particolare, si era mostrato a più riprese preoccupato di chiarire l'effettiva realizzabilità all'interno di ambienti prevalentemente accademici di un contributo conoscitivo effettivamente rilevante anche per gli operatori politici e amministrativi 'sul campo' (la corrispondenza tra Buchanan ed Einaudi è raccolta in TFE, CME, sez. 2-3, fasc. *Buchanan Normann S.*).

<sup>52</sup> La ricerca sui processi di nazionalizzazione italiani e francesi venne condotta da Einaudi nel periodo 1946-48 grazie a un primo *grant-in-aid* della Rockefeller Foundation dedicato a *The political and administrative implications of the nationalizations of European industries*: copie della documentazione principale, dall'*Application for Rockefeller Foundation grant-in-aid* datata 2 dicembre 1946 al *Report on 1947 grant-in-aid* del 28 gennaio 1948, sono conservati in TFE, CME, sez. 1.i, al fascicolo dedicato. Il risultato di quella prima ricerca sarebbe poi stato pubblicato come *Nationalization in France and Italy*, «Social research», XV, 1948, pp. 22-43.

<sup>53</sup> Il principale contributo organico di Einaudi sull'argomento, che pure avrebbe continuato a interessare a più riprese lo studioso per tutto il periodo dalla pubblicazione in italiano del volume di Lilienthal sulla TVA fino alla metà degli anni cinquanta, è *The Italian land. Men, nature and government*, «Social research», XVII, 1950, pp. 8-34.

teressi settecenteschi degli anni venti e trenta, senz'altro a lungo meditato, potrebbe quasi assurgere a simbolo di un momento in cui, dopo un successo bellico conseguito anche grazie al reclutamento dei migliori intellettuali attivi nel paese,<sup>54</sup> gli USA rinnovavano la loro fiducia nel valore politico della conoscenza scientifica in campo sociale. Einaudi, in effetti, sceglieva di impegnarsi a tempo pieno nello studio dell'attualità proprio quando la società americana si trovava di fronte a sfide sempre nuove, il successo nelle quali non era meno vitale di quello ottenuto contro il nazismo e il fascismo.

Il primo dei grandi temi sul tappeto era sicuramente il nuovo ruolo di potenza globale che, con l'assetto geopolitico e la gerarchia delle capacità economiche e militari che si erano andati stabilizzando tra 1945 e 1948, gli Stati Uniti avevano pienamente acquisito. Una simile condizione implicava la responsabilità, per tutta l'opinione pubblica americana, di essere informati al meglio su quel mondo che troppo spesso era stato ignorato o conosciuto attraverso filtri distorti e su cui ogni scelta compiuta a Washington o New York poteva avere un grande impatto. Nell'enfasi posta non casualmente sul valore periodizzante del Piano Marshall nella posizione internazionale degli USA e sulle necessità di natura intellettuale che la sua applicazione comportava, Einaudi si mostrava pienamente consapevole della portata di questo mutamento; doveva senz'altro condividere le parole con cui Fritz Morstein-Marx introduceva la prima edizione di *Foreign governments*, il primo manuale di politica comparata concepito e prodotto per gli studenti universitari americani dopo la Seconda guerra mondiale, in cui Einaudi aveva redatto i capitoli dedicati all'area italo-francese:

In an era in which the decisive influence of the United States in world affairs has become a momentous fact, it should be easy for Americans to see the larger practical value of comparative politics. It is now a matter of grave importance to raise our eyes from the domestic scene long enough to learn as much as we can about the political characteristics and tendencies of other countries. Only such knowledge can bring into being the kind of informed public opinion that is needed to make possible and to maintain a wisely conceived American foreign policy.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Nell'ambito dell'ormai ampia bibliografia sul rapporto tra istituzioni politiche e 'tecnici' della vita intellettuale negli USA degli anni centrali del Novecento, mi limito a indicare per una contestualizzazione coerente col tema del mio intervento J. WANG, *American science in an age of anxiety. Scientists, anticommunism, and the Cold War*, Chapel Hill-London, The University of North Carolina Press, 1999, e G. BRETT, *The nervous liberals. Propaganda anxieties from World War I to the Cold War*, New York, Columbia University Press, 2005.

<sup>55</sup> F. MORSTEIN-MARX, *Ideas and ideals*, in *Foreign governments. The dynamics of politics abroad*, New York, Prentice Hall, 1949, pp. 8-9.

L'esperienza della partecipazione all'ambizioso progetto di rinnovare gli studi di base della politica comparata attraverso la realizzazione di un manuale a più mani scritto dai maggiori esperti disponibili per ogni area geografica dovette consentire a Einaudi di guardare al problema sotto un altro punto di vista. Uno sguardo alla suddivisione delle materie e all'elenco dei collaboratori mostra infatti come all'abbondanza di personale di formazione britannica, tedesca o russa corrispondeva, sul 'mercato delle idee' americano, una certa scarsità di esperti dell'Europa occidentale 'latina'. Le colonie di studiosi italiani e francesi, in effetti, erano sempre state meno nutrite, e molti dei fuorusciti degli anni immediatamente precedenti erano ritornati nei rispettivi paesi dopo la liberazione, senza cercare una posizione stabile al di là dell'Atlantico. A ciò poteva essere imputato il livello di conoscenza decisamente più arretrato della realtà di quell'area d'Europa, limite che in buona parte spiegava la freddezza con cui fu accolta la proposta espositiva di Einaudi di trattare anche in sede manualistica i due paesi come un'unica area omogenea.<sup>56</sup> Se guardato in quest'ottica, il particolare impegno di Einaudi nel coinvolgimento nell'*Inquiry* di personale intellettuale 'nativo' italiano e francese rappresentava un consapevole intervento sulle reti di *transfer* di competenze dall'Europa all'America, al fine di rafforzare quelle aree del sapere accademico rimaste piuttosto ai margini di quel grande processo di ricollocazione interbellico a cui Einaudi stesso aveva partecipato con il suo trasferimento.

Meno esplicito nella richiesta del 1948, ma comunque presente nel progetto originario dell'*Inquiry* e ancor più nella rimodulazione successiva dei lavori, era un altro aspetto della situazione internazionale successiva alla vittoria bellica impossibile da trascurare: la frattura dell'alleanza antifascista in una guerra fredda che, proprio negli anni di composizione dell'*Inquiry*, avrebbe vissuto il periodo di maggiore tensione e di più concreto pericolo di conflitto bellico. Sicuramente per questa ragione, nonostante un lungo periodo dedicato agli studi di politica economica, Einaudi ritenne emergenti nell'economia delle pubblicazioni legate alla ricerca quelle relative alle tensioni politico-ideologiche, e inaugurò la serie dei volumi collettanei relativi all'indagine a fine 1951 con *Communism in Western Europe*, accompagnando i suoi scritti a quelli di Aldo Garosci e Jean-Marie Domenach. L'assiduità con cui il tema

---

<sup>56</sup> Proprio le asperità di comprensione generate da questa struttura discorsiva, oltre al rifiuto di Einaudi di riscrivere i suoi capitoli enucleando due parti distinte stato per stato, avrebbe portato alla sua sostituzione con Edward G. Lewis per la trattazione separata dei sistemi istituzionali italiano e francese nelle edizioni successive. Per alcuni ragguagli sulla vicenda, fondati per lo più sull'epistolario conservato nelle carte personali di Mario Einaudi, rinvio a G. LOEWENBERG, *The influence of European émigré scholars on comparative politics, 1925-1965*, «American political science review», C, 2006, pp. 602-603.

del pericolo mondiale rappresentato dal comunismo era discusso nella pubblicistica americana ed europea di quegli anni, inoltre, ha influito pesantemente sulla fortuna dell'*Inquiry* einaudiana: in primo luogo, i volumi della collana dedicati al comunismo, ai partiti democratico-cristiani e ai processi di nazionalizzazione, a cui si sarebbe aggiunta la monografia *France under the Fourth Republic* redatta da François Goguel espressamente per il pubblico americano,<sup>57</sup> furono pensati come parti di un progetto unitario, ma ebbero diffusioni e circolazioni sostanzialmente autonome tra loro; inoltre, la scottante attualità del tema trattato rese *Communism in Western Europe* il volume di gran lunga più diffuso e meglio conosciuto della serie, tanto da consacrare Mario Einaudi come esperto del comunismo europeo e da portarlo a tenere conferenze sul tema in sedi importanti, dai maggiori centri di formazione militari e diplomatici statunitensi e canadesi al Council on Foreign Relations; per contro, proprio sul volume sul comunismo i giudizi sarebbero stati più contrastati, visto che a molti lettori esso sarebbe parso una mera ripresa delle interpretazioni 'newdealiste' del comunismo inteso come sintomo dell'arretratezza economica e sociale, in una opposizione fuori tempo massimo alle dottrine di natura più propriamente strategico-militare che con la rivoluzione cinese e la guerra di Corea avrebbero trovato un consenso sempre più ampio, fino a divenire la base per la politica di *roll back* di John Foster Dulles.<sup>58</sup> Fatti salvi i numerosi elementi condivisibili di questa valutazione di orientamento eminentemente politico del contributo individuale assicurato da Einaudi attraverso gli interventi nell'*Inquiry*,<sup>59</sup> e senza voler negare gli autorevoli giudizi che hanno indi-

<sup>57</sup> Ithaca, Cornell University Press, 1952.

<sup>58</sup> Ho già avuto modo di trattare diffusamente di questi aspetti nel mio *La riflessione sul comunismo nella French-Italian Inquiry di Mario Einaudi (1948-1955)*, «Storia e problemi contemporanei», XXIV, vol. 57, 2011, pp. 39-54.

<sup>59</sup> Per una più ampia esposizione di queste posizioni, cfr. spec. M.L. SALVADORI, *Mario Einaudi: studioso. Il cammino di un liberale riformatore*, «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», XXVIII, 1994, pp. 71-87, e alcuni degli interventi raccolti nel già citato *Comparative theory and political experience* (spec. R. PIERCE, *The liberal agenda and the French-Italian inquiry*, pp. 80-96, e S. TARROW, *Communism in Western Europe: of roots, grafts, growth and decline*, pp. 144-166). Vale anche la pena di ricordare, almeno per inciso, che su queste posizioni Einaudi visse anche una delle sue rare esperienze di partecipazione alla competizione politica negli USA del dopoguerra. Tra 1955 e 1956, infatti, Einaudi fu in contatto piuttosto stretto con l'esponente democratico Thomas K. Finletter, allora consulente di Adlai Stevenson per la campagna elettorale presidenziale, e gli preparò diverse analisi della politica internazionale americana negli anni dell'amministrazione Eisenhower, criticando duramente l'atteggiamento esclusivamente strategico-militare delle scelte internazionali di John Foster Dulles, presentato come responsabile dell'inasprimento delle tensioni su tutti gli scacchieri regionali e della sostanziale assenza di risultati concreti nel confronto col comunismo sovietico (copie dei documenti preparati da Einaudi, tra cui spicca per profondità e completezza il *paper* datato 17 novembre 1955 e intitolato *Foreign policy and presidential campaign*, sono in TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Finletter Thomas K.*).

viduato nella diretta influenza delle logiche e delle nevrosi del periodo più cupo della guerra fredda le radici di alcune debolezze interpretative rilevabili dal lettore odierno nella proposta einaudiana,<sup>60</sup> in questa sede sembra il caso di presentare gli interventi originariamente compresi nella *French-Italian Inquiry* da un'angolazione che spesso è stata sottovalutata, ovvero quella dei fondamenti teorici e metodologici che caratterizzavano negli anni cinquanta l'agire scientifico di Einaudi. In questo modo si potrà riuscire ad apprezzare i suoi saggi nella loro architettura complessiva di indagine multidimensionale delle realtà sociali di un'area di grande interesse nell'Europa continentale, e soprattutto nella loro natura di interventi non politico-pubblicistici ma scientifico-accademici.

In questa prospettiva, un documento fondamentale finora praticamente sconosciuto è il testo di *'Social realities' and the study of political parties*, la relazione che Einaudi presentò il 12 settembre 1953 alla conferenza annuale dell'American Political Science Association, nell'ambito del *panel* di teoria e metodologie degli studi politici su *The comparative analysis of political parties* organizzato dallo studioso di Stanford Alfred De Grazia.<sup>61</sup> Il *paper* divenne, nel corso della sua elaborazione, essenzialmente una presentazione al pubblico specialistico americano dell'epocale lavoro su *Les partis politiques* pubblicato nel 1951 dal giovane e brillante Maurice Duverger, con cui Einaudi era entrato in contatto proprio nell'estate del 1953 grazie ai comuni amici della *Fondation Nationale des Sciences Politiques*, e delle riflessioni critiche che esso immediatamente aveva suscitato anche nella sua cerchia di collaboratori a causa di alcune proposte interpretative considerate subito come piuttosto forzate e sbrigative.<sup>62</sup> Nel suo confronto con le rigide tipizzazioni duvergeriane, e sposando l'esigenza espressa da diversi commentatori francesi al lavoro dello studioso di

---

<sup>60</sup> Il riferimento sicuramente più significativo a questo giudizio è a quando scritto in un intervento di enorme rilievo nella storia degli studi comparati di Italia e Francia, come, in *Il comunismo in Italia e Francia*, a cura di D.L. Blackmer e S. Tarrow, Milano, ETAS Libri, 1976 (cfr. spec. l'Introduzione dei curatori, pp. 1-13). Pur senza un esplicito richiamo a Mario Einaudi, le critiche alle deficienze interpretative di una stagione di studi che ha considerato il comunismo europeo essenzialmente come una «institutionalized social pathology» sono state riprese anche in D.I. KERTZER, *Comrades and christians. Religion and political struggle in communist Italy*, Cambridge, University Press, 1980, p. 240.

<sup>61</sup> Il testo della presentazione è disponibile in TFE, CME, sez. 1.i, 1953, fasc. *'Social realities' and the study of political parties*.

<sup>62</sup> Fu lo stesso Maurice Duverger a notare come le prime critiche al suo *Les partis politiques* (Paris, A. Colin, 1951, trad. it. *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, basata sulla riedizione francese del 1958 modificata in alcuni punti) provenissero proprio da alcuni suoi allievi e più stretti collaboratori, scrivendo l'introduzione a G. LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales. Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Paris, A. Colin, 1952, il volume che più direttamente Einaudi avrebbe preso in considerazione per la sua esposizione.

Bordeaux di scendere dalle dinamiche elettorali alle basi socio-culturali degli atteggiamenti politici nelle democrazie pluraliste dell'Europa continentale, Einaudi riuscì a presentare una interessante definizione operativa della natura profonda dei partiti di integrazione di massa, i soggetti che più nettamente avevano e avrebbero caratterizzato con le loro dinamiche sistemiche la politica novecentesca, e a preparare con questo sforzo il quadro analitico di gran parte dell'*Inquiry*. Mettendo da parte i criteri numerici del consenso effettivo o potenziale, o della capacità di aggregazione delle forze politiche al di fuori della militanza, Einaudi individuò un tratto comune dei partiti di integrazione di massa soffermandosi proprio sul concetto di 'integrazione':

One can get a step closer to a useful definition of mass parties by pointing out that often we think of mass parties as being those whose membership and popular support are to a large extent drawn from those social groups which until the beginning of the twentieth century, or until the advent of the universal suffrage, were either cut off from political life or regulated to insignificant participation [...]. Under this definition the communist and some [socialist and] christian democratic parties would qualify [...].

Another useful concept in the definition of mass parties is undoubtedly that of the *military discipline* imposed upon party members [...] [and] the party's elected representatives [...]. This is undoubtedly one of the important developments which have altered the nature of parliamentary government by transferring parliamentary and constitutional responsibilities to extra-parliamentary and extra-constitutional bodies. The phenomenon is associated with the rise of socialist and communist and in some countries of christian democratic parties.

Come sarebbe emerso in modo ancora più diretto nel prosiegua del testo, la definizione proposta da Einaudi aveva una chiara filiazione michelsiana, ricordando da vicino la *Sociologia del partito politico*<sup>63</sup> almeno dal punto di vista della concettualizzazione dell'indagine: connaturato ai partiti di integrazione di massa era lo strutturarsi di una organizzazione decisamente verticistica, pilotata da una élite dotata di una forte legittimazione ideologica e maturata da meccanismi che successivamente si sarebbero chiamati di 'integrazione negativa'<sup>64</sup> e da uno sviluppo della partecipazione democratica basato più sul conflitto che sul consenso.<sup>65</sup> Però le conclusioni dell'analisi classica della vita

<sup>63</sup> *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, Il Mulino, 1966 [1911].

<sup>64</sup> Il riferimento per questa espressione e per la sua applicazione alla storia dei sistemi politici è G. ROTH, *I socialdemocratici nella Germania imperiale*, Bologna, Il Mulino, 1971.

<sup>65</sup> La più riuscita esposizione di questo quadro di analisi generale sul piano storico è C. TILLY, *Conflitto e democrazia in Europa*, Milano, B. Mondadori, 2007.

dei partiti di inizio Novecento, che sancivano la sostanziale incompatibilità tra i grandi partiti-macchina e la democrazia liberale, si arricchivano di nuove variabili. In primo luogo, a differenza dei commentatori a lui precedenti, che ritenevano di poter generalizzare la forma-partito che si andava delineando sotto i loro occhi come *la* cifra politica della modernità su un piano generale, Einaudi limitava il successo del soggetto politico definito su queste basi allo specifico contesto di Francia, Italia e in parte Germania,<sup>66</sup> aree di cui si potevano tratteggiare i caratteri attraverso una comparazione con la società dei paesi anglosassoni rilevando innanzi tutto un grado minore di integrazione tra le classi sociali, un rapporto della comunità politica con il credo religioso dominante caratterizzato da più decise tensioni, una maggiore frammentazione degli orientamenti ideali, una minore mobilità verticale da parte di individui e gruppi familiari. In questo contesto sociale le forze politiche che il suffragio universale e l'emergere della democrazia di massa avevano individuato come le più rappresentative del corpo sociale si erano sviluppate per lo più al di fuori della legittimità istituzionale, e al loro ingresso nella vita istituzionale come partiti maggioritari non potevano che vedere nelle istituzioni pubbliche uno strumento per la propria autoaffermazione. L'indagine comparata delle politiche di nazionalizzazione di alcuni settori produttivi strategici nel mondo occidentale rappresentava la prova regina di una relazione distorta tra istituzioni e raggruppamenti privati come i partiti, relazione che troppo spesso sfociava nell'occupazione di gangli strategici del potere politico ed economico da parte delle oligarchie partitiche.

Una posizione del genere potrebbe essere proiettata sul dibattito italiano, sicuramente non sconosciuto a un osservatore attento come Einaudi, tra le figure più autorevoli di quelle aree politico-culturali rimaste escluse dalla rappresentanza dei gruppi politici di massa, concretizzatosi proprio alla fine degli anni quaranta con la piena elaborazione della categoria della *partitocrazia* per descrivere le distorsioni di una democrazia pluralista imperfetta.<sup>67</sup> Da un altro punto di vista, più attento agli sviluppi nel panorama della scienza politica

---

<sup>66</sup> All'inizio del 1949, su suggerimento di Carl Friedrich, Einaudi avrebbe parlato di un possibile allargamento di alcuni aspetti dell'*Inquiry* alla situazione socio-politica della Germania occidentale con Joseph Willits, responsabile della sezione di Social Sciences della Rockefeller Foundation, ma poi il piano sarebbe abortito rapidamente (cfr. spec. TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Willits Joseph H.*, M. Einaudi a J.H. Willits, 5 gennaio 1949).

<sup>67</sup> Per le linee generali delle discussioni, a cui parteciparono figure in contatto più o meno diretto con Einaudi come Sturzo, Ernesto Rossi e Giuseppe Maranini, invio alla sintesi di E. CAPOZZI, *Partitocrazia. Il 'regime' italiano e i suoi critici*, Napoli, Guida, 2009; ricordo però che un simile tema critico si era sviluppato più o meno in contemporanea, e non a caso, anche nella pubblicistica francese, ad es. con R. PRIOURET, *La république des partis*, Paris, Grasset, 1948.

americana, si può mettere in evidenza la distanza tra l'approccio einaudiano, concentrato sul ruolo degli attori politici e sociali collettivi secondo la tradizione europea, e proprio per questo più adeguato a ricostruire la situazione specifica del Vecchio continente, e la sempre maggiore attenzione alle tendenze individuali e alla componente prerazionale delle opzioni politiche in voga negli USA delle *behavioral sciences*. Quest'ultimo ordito analitico, come è noto, avrebbe per anni dominato la scena scientifica anche nella politica comparata, ed Einaudi avrebbe spesso coltivato rapporti di scambio e collaborazione con alcuni dei esponenti intellettuali più rappresentativi; tuttavia, egli non ritenne mai che un simile approccio portasse necessariamente a progressi realmente decisivi, e avrebbe preferito sempre appoggiarsi a riferimenti più classici.<sup>68</sup> Può essere infine interessante notare l'accortezza con cui Einaudi, profondo conoscitore dello sviluppo del concetto di *totalitarismo* che nei primi anni cinquanta rappresentava la punta più avanzata nell'indagine sociale contemporanea,<sup>69</sup> a differenza di altri pubblicisti più superficiali non utilizzò in modo rigido una simile definizione applicandola al comunismo europeo. Egli, piuttosto, si trovava in maggiore sintonia (pur non condividendone in assoluto le generalizzazioni) con l'intuizione di Duverger, per cui

Si considera generalmente il partito unico come la grande innovazione politica del ventesimo secolo. In realtà, se la dittatura è vecchia come il mondo, la dittatura

---

<sup>68</sup> La distanza di Einaudi dagli sviluppi *behavioralist* della scienza politica americana, e in generale la sua diffidenza per ogni eccesso 'positivista' negli studi sociali, sono già state marcate nella valutazione di P.P. PORTINARO, *Mario Einaudi e la scienza politica* cit. Per un intelligente profilo di questa evoluzione rinvio alle acute (e non prive di un certo grado di autocritica per un'eccessiva fiducia nell'assoluta 'scientificità' degli studi politici) osservazioni raccolte da G.A. ALMOND in *A discipline divided. Schools and sects in political science*, London, SAGE, 1990: si vedano in particolare i suoi dubbi sul carattere potenzialmente auto-apologetico di alcune indagini svolte secondo questi parametri, che in sostanza rivelavano la tendenza a scaricare la responsabilità del successo del comunismo più alla fragilità psicologica degli elettori che ai limiti delle proposte politiche alternative.

<sup>69</sup> È appena necessario ricordare che Einaudi, attento lettore di Hannah Arendt per tutto il periodo posbellico, poté seguire, grazie ai suoi rapporti di consuetudine con uno degli autori, la strutturazione della definizione del totalitarismo proposta negli anni cinquanta da Carl J. Friedrich e Zbigniew Brzezinski (*Totalitarian dictatorship and autocracy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1956), la più compiuta formulazione del 'tipo ideale' totalitario negli studi sociali contemporanei. La collaborazione con Sturzo, d'altro canto, lo aveva avvicinato a una delle voci del dibattito politico-culturale che più frequentemente avrebbe presentato al pubblico anglofono il neologismo italiano *Stato totalitario* tra le due guerre, influenzando anche sulle riflessioni di Waldemar Gurian sulla 'religione politica' totalitaria (per uno sguardo d'insieme sul tema cfr. P. CRAVERI, *Luigi Sturzo, il mondo cattolico e lo Stato liberale. Evoluzione e attualità delle sue considerazioni*, in *Universalità e cultura* cit., pp. 245-260). Sui limiti dell'efficacia del termine come strumento di analisi universale, e sulle frequenti distorsioni di natura politica che esso visse negli anni del dopoguerra, fattori che sicuramente contribuirono alla cautela con cui un conoscitore della teoria totalitaria come Einaudi scelse di accostarvisi, cfr. poi A. GLEASON, *Totalitarianism. The inner history of the Cold War*, Oxford, University Press, 1995.

basata su un partito [...] costituisce un sistema nuovo. Ma non meno grande è la differenza tra le democrazie dell'Ottocento, basate sulla rappresentanza personale e sull'indipendenza dei deputati, e la democrazia attuale che si basa su un inquadramento perfetto degli elettori e degli eletti [...]. La grande innovazione del Novecento non è il partito unico, ma il partito.<sup>70</sup>

In tale prospettiva, Einaudi poté prendere in considerazione PCI e PCF nel complesso dei sistemi politici in cui essi operavano, e individuare la chiave del loro successo elettorale nel loro ruolo di opposizione organizzata a un tradizionale *establishment* politico e sociale che la vischiosità delle linee di sviluppo culturale e l'arretratezza di rapporti economici tra le classi produttive ancora ancorati a divisioni rigide rendevano (almeno in apparenza) impossibile scalzare attraverso le normali pratiche della democrazia liberale. I suggerimenti di natura programmatica per la politica europea del Dipartimento di Stato di Washington, a cui Einaudi come ogni *liberal cold warrior* dei suoi tempi non rinunciava, apparivano certo simili all'impostazione newdealista classica, ma erano fondati su un quadro interpretativo più complesso e onnicomprensivo: l'arretratezza dell'Europa continentale era sociale e politica ancor prima che semplicemente economica e produttiva, e il sostegno americano ai primi sforzi di integrazione europea innescati dal Piano Marshall doveva essere volto innanzi tutto a promuovere lo sviluppo di società più aperte, in cui la libera circolazione di uomini e merci e l'allargamento dei mercati competitivi al di là dei confini nazionali avrebbe reso meno vincolanti le posizioni di potere dei vertici economici e politici dei singoli paesi. Il piano conclusivo, insomma, appariva quasi un recupero, nel contesto dell'anticomunismo di guerra fredda e dell'egemonia americana del blocco democratico occidentale, dei piani 'rivoluzionari' di soluzione federale per l'Europa proposti qualche anno prima, tra gli altri, da Ernesto Rossi, non a caso uno dei collaboratori di Mario Einaudi alla sezione economica dell'*Inquiry*.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici* cit., p. 306.

<sup>71</sup> Il saggio di Ernesto Rossi sull'IRI e il processo di nazionalizzazione delle industrie in Italia, pubblicato in inglese come parte del volume della *French-Italian inquiry nationalization in France and Italy* (Ithaca, Cornell University Press, 1955) era una versione abbreviata del lavoro che lo stesso autore avrebbe prodotto in parallelo in lingua italiana come *Lo stato industriale* (Bari, Laterza, 1953). Per un riferimento più esplicito di Mario Einaudi allo stretto legame tra sfida al comunismo, consolidamento della libertà nell'Europa occidentale e processo federativo europeo, rinvio ad alcuni testi di conferenze e interventi pubblici (mai ripresi per pubblicazione) che il docente di Cornell tenne sull'argomento, come *Italy, the ERP and Europe, paper* preparato per il 6 febbraio 1948 (e conservato nell'omonimo fascicolo in TFE, CME, sez. 1.i), e soprattutto *Towards the rearmament and unification of Europe*, discorso tenuto il 4 dicembre 1950 a Cornell nell'ambito delle Myron Taylor lectures on international affairs (una copia è stata conservata da Luigi Einaudi ed è ora in TFE, CLE, sez. 2, fasc. *Willcox Walter F.*).

## 4. COSTITUZIONI E CRISI DELLA LIBERTÀ TRA ANNI CINQUANTA E ANNI SESSANTA

Fin dai progetti preliminari della *French-Italian inquiry*, si era previsto di affiancare allo studio dei partiti politici e delle politiche economiche la pubblicazione di contributi sui sistemi istituzionali progettati dalle costituzioni dell'Italia democratica e della Quarta repubblica francese. Einaudi in persona aveva seguito con attenzione la redazione della carta costituzionale del proprio paese di origine, giungendo a produrre poco dopo la sua entrata in vigore una presentazione del nuovo documento destinata a rappresentare per quasi un trentennio uno degli strumenti più affidabili per la conoscenza della Costituzione italiana nel mondo anglosassone.<sup>72</sup> Per trattare dell'effettiva o mancata applicazione costituzionale nei primi anni cinquanta, però, lo studioso aveva deciso di rivolgersi al giurista dell'Università cattolica Giorgio Balladore Pallieri, che avrebbe preparato un manoscritto pronto per la pubblicazione nel 1953.<sup>73</sup> I tentativi di ottenere un commento d'insieme al sistema costituzionale francese, richiesti dietro suggerimento di François Goguel prima a Georges Vedel e poi all'«astro nascente» Maurice Duverger, però, erano falliti. In base alle loro corrispondenze con Einaudi, in entrambi i casi gli studiosi avevano ammesso di non poter riassumere in modo piano un'architettura costituzionale ricca di spunti problematici ancora irrisolti, quasi in una sorta di previsione della grave crisi istituzionale che avrebbe caratterizzato la Francia a cavallo del 1960 e di cui i due analisti sarebbero stati tra i massimi interpreti.<sup>74</sup> Alla fine, Einaudi aveva deciso di sospendere la produzione del volume collettaneo sulle costituzioni italiane e francesi: da un lato, il già ricordato *France under the Fourth Republic* di Goguel rappresentava una buona esposizione del caso francese, dall'altro, poteva essere ritenuta una illustrazione sufficiente del tormentato processo italiano di applicazione costituzionale quanto scritto da Einaudi stesso nel saggio sulla Democrazia cristiana, assai ampliatisi nel corso della stesura per sopperire alla mancata pubblicazione della presentazione del partito cattolico italiano redatta dal giovanissimo notista politico di «Cronache sociali» Gianni Baget-Bozzo.

<sup>72</sup> L'ampia e duratura fortuna del saggio di M. EINAUDI, *The Constitution of the Italian Republic* («American political science review», XLII, 1948, pp. 661-676) è ricordata anche da Sidney Tarrow nella sua già citata introduzione a *Comparative theory and political experience*.

<sup>73</sup> Copia del testo è in TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Balladore Pallieri Giorgio*.

<sup>74</sup> Mi riferisco, in particolare a pubblicazioni come M. DUVERGER, *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962, e agli interventi sulla necessità di riforme istituzionali pubblicati da Vedel alla fine degli anni Cinquanta sulla «Revue française de science politique», contenenti suggestioni poi raccolte nelle edizioni successive al 1958 del suo *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* (Paris, Sirey).

Uno sguardo superficiale alla produzione successiva agli anni dell'*Inquiry* lascerebbe supporre che Einaudi non sia più tornato sul tema, visto che gran parte delle sue energie si sarebbero concentrate dapprima sulla stesura e sulla diffusione internazionale di *The Roosevelt revolution*, uscito nel 1959 come esposizione delle realizzazioni sociali del *new deal*, destinata soprattutto al pubblico europeo,<sup>75</sup> sul ritorno agli originari interessi settecenteschi con un nuovo studio sul primo Rousseau,<sup>76</sup> e soprattutto su una rinnovata attività di organizzazione culturale e accademica, tra profonda riorganizzazione del dipartimento di *Government* e la fondazione del Center for International Studies di Cornell<sup>77</sup> e l'intensa attività di promozione dei nuovi modelli americani di analisi politica e sociale in Italia, attraverso la collaborazione con l'Istituto di studi politici dell'ateneo torinese e la creazione, nel 1964, di una Fondazione dedicata alla memoria del padre da poco scomparso.<sup>78</sup> In realtà, in parallelo a queste attività che rappresentano una porzione ben conosciuta della sua biografia, Einaudi avrebbe continuato a coltivare una attenzione per le realtà costituzionali europee forse non proficua dal punto di vista della produzione, ma significativa per la profondità della riflessione e per la rilevanza degli eventi con cui essa dovette confrontarsi. L'occasione per una ripresa in prima persona del tema costituzionale si presentò a Einaudi nel 1958, quando gli venne proposto di partecipare al *Festschrift* in onore di Robert Cushman, forse il giurista più noto di Cornell, attivo nell'università di Ithaca fin dal 1925 e ormai prossimo al ritiro, protagonista negli anni precedenti di una battaglia per la promozione dei diritti civili e per la sua opposizione alle sempre più pressanti indagini della Commissione McCarthy sul personale accademico degli Stati Uniti.<sup>79</sup> Il volume collettaneo si sarebbe infine

---

<sup>75</sup> *The Roosevelt revolution*, New York, Harcourt, Brace & C., 1959, unico volume della produzione di Einaudi sulla storia recente e sull'attualità non pensato esplicitamente per un pubblico statunitense, conobbe la pubblicazione in lingua italiana (*La rivoluzione di Roosevelt. 1932-1952*, Torino, G. Einaudi, 1959) e francese (*Roosevelt et la révolution du New Deal*, Paris, A. Colin, 1961). Sulla sua genesi e la sua fortuna, cfr. M. VAUDAGNA, *F.D. Roosevelt nell'interpretazione di Mario Einaudi*, «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», XVIII, 1994, pp. 147-163, e T.J. LOWI, *The Roosevelt revolution and the new American state*, in *Comparative theory and political experience* cit., pp. 188-211.

<sup>76</sup> *The early Rousseau*, Ithaca, Cornell University Press, 1967, poi tradotto in italiano come *Il primo Rousseau* (Torino, G. Einaudi, 1979).

<sup>77</sup> Per alcune testimonianze del profondo impatto di Mario Einaudi sulla vita di uno dei più prestigiosi centri di studi politici americani, basti ricordare gli interventi alla commemorazione svolta il 18 novembre 1994 presso il Cornell Institute for European Studies, raccolti per l'occasione nell'opuscolo *A service in memory of Mario Einaudi, 1904-1994*.

<sup>78</sup> Per una prima ricostruzione cfr. M.T. SILVESTRINI, *La Fondazione Luigi Einaudi. Storia di una istituzione culturale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 2002.

<sup>79</sup> Sulla figura di Cushman e sul suo ruolo nella cultura americana di guerra fredda, che Mario

intitolato *Aspects of liberty*, principalmente perché orientato allo studio del tema che per anni aveva rappresentato l'interesse scientifico principale del dedicatario. Il contributo di Einaudi, ultimo dei testi raccolti qui di seguito, si concentrava sulla promozione dei diritti di libertà nell'Europa continentale 'atlantica', considerando i tre più importanti documenti frutto della stagione costituzionale postbellica (le leggi fondamentali italiana, francese e tedesco-occidentale) e inquadrando l'analisi tra un'esegesi comparata dei testi e uno studio di prospettiva sulle rispettive applicazioni.

Le nuove acquisizioni portavano a mutare in più di un aspetto il quadro tracciato dai contributi pubblicati negli anni precedenti nell'*Inquiry*. In primo luogo, Einaudi mostrava di apprezzare il percorso iniziato in Italia con il 'disgelo' costituzionale della metà degli anni cinquanta, e in particolare per l'inizio dell'attività della Corte costituzionale. Tale organismo avrebbe potuto rappresentare il vero 'motore' per un pieno adeguamento della legislazione ordinaria prebellica alla nuova base politica democratica, e già nei suoi primi atti aveva dimostrato come il sindacato di costituzionalità rappresentasse un efficace meccanismo di garanzia dei diritti di libertà dal potere dello Stato. Proprio il tema dell'applicazione delle leggi costituzionali, inoltre, permetteva a Einaudi di tornare su un tema centrale della sua riflessione successiva al 1945, quello del ruolo dei partiti nelle moderne democrazie di massa. Tra il 1952 e il 1956, infatti, proprio sulla base della necessità di difendere l'ordine democratico sancito dalla Legge fondamentale la Corte costituzionale della Germania federale aveva dichiarato fuorilegge le formazioni neonaziste e il Partito comunista, impegnandosi poi in un tentativo di dare sostanza a quella 'costituzionalizzazione' dei partiti politici che la Legge fondamentale del 1949 sembrava richiedere imponendo loro la democrazia interna e la trasparenza nelle forme di finanziamento. Un simile esempio, che più o meno in quegli anni avrebbe ispirato anche alcuni tentativi italiani, poi abortiti, di attribuire maggior valore allo scarno art. 49 della Costituzione,<sup>80</sup> appariva però a Einaudi insoddisfacente. Egli, che pure da tempo rifletteva sulla necessità di costruire una più chiara linea di demarcazione tra attività di partito e attività istitu-

---

Einaudi seguì sempre con interesse, rinvio a J. WANG, *American science in an age of anxiety* cit., e M.P. ROGIN, *Intellectuals and McCarthy. The radical specter*, Cambridge (MA), MIT Press, 1967.

<sup>80</sup> Mi riferisco in particolare al tentativo di legge costituzionale sul controllo pubblico degli statuti e dei bilanci dei partiti compiuto nel 1958, tra gli altri da don Sturzo, ben documentato in E. CAPOZZI, *Partitocrazia* cit., pp. 77 e sgg. Alcune proposte in questo senso, destinate a dare maggior vigore a quello che poi sarebbe divenuto l'art. 49 della Costituzione erano però già state formulate nel periodo intorno al 1946, come mostrano diversi saggi raccolti nel recente *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, a cura di A. Buratti e M. Fioravanti, Roma, Carocci, 2010.

zionali, di fronte alle difficoltà della Corte costituzionale tedesca di trovare una normativa adeguata cominciò a pensare di trovarsi di fronte a un «terreno [...] scivoloso, che in un sistema costituzionale democratico sarebbe stato meglio non calcare».<sup>81</sup>

Einaudi concludeva la sua disamina sulle questioni costituzionali dell'Europa occidentale con quello che ai suoi occhi sembrava, quantomeno in embrione, il più concreto rischio di messa in discussione di un cammino verso la piena e solida promozione dei diritti che appariva pienamente concluso dopo la vittoria sul nazismo e sul fascismo: il trattamento riservato alla libertà di stampa e di opinione non solo in territorio coloniale, ma anche nella Francia metropolitana di fronte al duro conflitto che si stava sviluppando in Algeria. La Quarta repubblica, in effetti, aveva elaborato la Costituzione forse più povera dal punto di vista delle affermazioni dei diritti, poiché per la materia essa non faceva che rinviare alla Dichiarazione del 1789; tuttavia, dopo il 1945 essa aveva trovato un fondamento istituzionale sicuro alla tutela delle libertà personali e un limite alle degenerazioni dell'intervento dello Stato nella vita sociale nella sua solida tradizione amministrativa, visto che il Consiglio di stato non aveva esitato ad intervenire per bloccare comportamenti che potessero mettere in discussione i diritti fondamentali riconosciuti. Con il 1954, però, sequestri di giornali, operazioni di censura delle personalità intellettuali, indebiti interventi dell'esercito sull'amministrazione della giustizia civile per ragioni di 'sicurezza nazionale' si erano andati moltiplicando, e riproponevano timori e problemi considerati ormai passati, o quantomeno mostravano che la minaccia del totalitarismo comunista non era l'unico ostacolo alla piena affermazione delle libertà individuali in Europa.

Quest'ultimo spunto avrebbe continuato a suscitare l'interesse (e la preoccupazione) di un osservatore a distanza ma preparato delle cose francesi come Einaudi anche negli anni successivi, quando l'intero sistema costituzionale della Quarta repubblica crollò e il ritorno al potere di De Gaulle rese forse ancora più incerti i destini della democrazia e delle garanzie di libertà. A più riprese Einaudi, che pure comprendeva il montante rifiuto di una *république des partis* incapace di sopravvivere alle divisioni interne e ai giochi di potere delle grandi forze istituzionalizzate, auspicò una soluzione più apertamente 'costituzionale' della crisi francese: il suo favore, piuttosto che a una proposta gollista in cui l'anti-partitismo rischiava ad ogni passo di confondersi con la cancellazione del libero funzionamento delle istituzioni della democrazia pluralista, andava all'avversario più rappresentativo di De Gaulle, l'ex pre-

---

<sup>81</sup> *Infra*, p. 276.

sidente del consiglio Pierre Mendès-France. Einaudi, nel corso degli anni cinquanta, aveva più volte dimostrato di apprezzare l'atteggiamento flessibile del *leader* radicale nella gestione della politica economica di piano e nelle scelte distensive di politica internazionale, e lo avrebbe invitato a Cornell a tenere conferenze nel gennaio del 1960 e nel maggio del 1963. Nelle sue presentazioni in queste occasioni, dimostrando forse una certa dose di ingenuità per un'analisi ancora piuttosto acerba sui nuovi problemi che la Francia si trovava ad affrontare,<sup>82</sup> Mario Einaudi identificò il *leader* politico parigino, per la sua posizione esterna ai partiti di massa che si erano mostrati incapaci di offrire una soluzione condivisa e per il consenso generale che gli era riconosciuto tra i notabili della vita parlamentare e nell'opinione pubblica, come il possibile punto di convergenza delle forze della legittimità repubblicana che il successo gollista aveva marginalizzato.<sup>83</sup>

Nel corso del tempo i timori più profondi sul destino della democrazia in Francia sarebbero venuti meno, ma le due tappe dell'approvazione della nuova carta costituzionale del 1958 e dell'elezione diretta del capo dello stato nel 1962 non avrebbero condotto Einaudi alla conclusione che la crisi si fosse composta in modo adeguato.<sup>84</sup> Nel biennio 1965-66, grazie a un nuovo *grant* Rockefeller di 12.500 dollari,<sup>85</sup> il docente di Cornell sarebbe tornato a lavorare sulla crisi francese dal punto di vista più strettamente costituzionalistico, impostando un'analisi dei nuovi rapporti tra potere legislativo ed esecutivo-presidenziale nei vari paesi dell'Europa continentale. Nel caso francese, infatti, egli individuava proprio in tale assetto un cono d'ombra per il futuro delle istituzioni, perché la forte legittimazione popolare dei detentori delle due funzioni non era accompagnata da una precisa suddivisione dei compiti e delle

---

<sup>82</sup> Vale la pena di ricordare che proprio in uno dei riferimenti più apprezzati da Einaudi per lo studio dei sistemi politici europei, il già cit. *Les partis politiques* di Maurice Duverger (spec. pp. 348 e sgg.), l'autore individuava la ragione dell'importanza dei 'notabili' più autorevoli e potenti dei piccoli partiti d'opinione nella formazione dei gabinetti ministeriali e nell'elaborazione programmatica proprio nel loro ruolo di 'arbitri' esterni alle grandi macchine-partito di massa, e quindi sottolineava che la loro autorevolezza era intrinsecamente legata proprio a quelle dinamiche nei rapporti tra grandi forze organizzate confliggenti che a fine anni cinquanta stava vivendo la propria crisi di sistema.

<sup>83</sup> Cfr. i testi degli interventi conservati in TFE, CME, sez. 2-3, fasc. *Mendès-France Pierre*.

<sup>84</sup> I dubbi di Einaudi erano già stati espressi prima dell'ultimo passaggio, ad es. alla conferenza *The search for a constitution. The odyssey of France*, tenuta l'11 ottobre 1961 presso il Cornell University Research Club. Il testo dell'intervento è conservato nell'omonimo fascicolo in TFE, CME, sez. 1.i.

<sup>85</sup> La documentazione relativa è in RAC, RF, RG 1.2, Series 200S, b. 500, fasc. 4270, e in TFE, CME, sez. 2-3, fasc. *Rockefeller Foundation Grant 1965-66*; in quest'ultima sede si veda anche il fitto carteggio con il funzionario scientifico della Rockefeller Kenneth W. Thompson per la discussione della richiesta e della sua presentazione, conservato nel fascicolo omonimo.

responsabilità, e il loro rapporto era affidato ad equilibri empirici che difficilmente avrebbero potuto sopravvivere a una personalità ingombrante come quella di De Gaulle. Come disse in un intervento preparatorio al progetto di ricerca Rockefeller, presentato a fine 1964 a una conferenza sulla storia della Francia, quello della nuova repubblica era

a regime [...] in which the primacy of power cannot be defined in constitutional terms [...]. France is a principate, in which power is personal and irresponsible, and whose legitimacy is constantly renovated by recourse to popular support [...]. This gaullist prince is somewhat like the Renaissance prince of Machiavelli who must fight hard to retain his primacy. He is lonely – because he has created a desert around him where no autonomous institution is permitted to survive. He must show that he is earning his keep by uninterrupted action and success [...]. If the legitimacy of the French prince must be so painfully earned, it is most unlikely that it can be transmitted. Thus, the problem of succession and of the survival of the principate arises.<sup>86</sup>

Il programma scientifico complessivo sarebbe poi rimasto incompiuto, soprattutto per il mancato sviluppo sul piano interpretativo dell'intuizione di una fruttuosa comparazione tra l'approccio francese alla crisi di sistema e quello italiano, che avrebbe portato al tormentato mutamento di equilibri sfociato nel centro-sinistra. Tuttavia, la ridiscussione dei paradigmi della democrazia europea a cui Mario Einaudi era stato costretto di fronte ai rischi per le libertà fondamentali nel caso francese aveva avuto anche rilevanti conseguenze nella sua collocazione politico-culturale. Più volte, in seguito alla strutturazione di lungo periodo trovata dal sistema politico con le elezioni del 18 aprile 1948, Einaudi aveva affermato nelle sue corrispondenze con interlocutori italiani o esperti della situazione del paese di essere ormai estraneo ai raggruppamenti e alle collocazioni politiche maturate negli anni post-fascisti e pienamente inserito nella vita politica americana. D'altro canto, soprattutto dopo che l'elezione alla presidenza della Repubblica aveva interrotto l'azione del padre nella politica economica attiva, lo studioso aveva per molto tempo mantenuto sul Partito liberale un giudizio poco lusinghiero, considerando il suo atteggiamento troppo conservatore di fronte alla necessità di interventi legislativi incisivi di liberalizzazione del mercato e di ridiscussione delle posizioni dominanti.

A giudicare dalle corrispondenze intrattenute con i principali interlocutori italiani (da Garosci a Rossi, allo stretto collaboratore del padre Antonio D'A-

---

<sup>86</sup> TFE, CME, sezz. 2-3, fasc. *Thompson Kenneth W.*, testo scritto della conferenza *President or prince? From the Fifth to the Sixth Republic*, tenuta presso il Department of History della Cornell University il 17 ottobre 1964.

roma) o con altri esperti internazionali delle vicende politiche del paese (come H. Stuart Hughes), la sua attenzione si era orientata verso l'area del socialismo democratico, che a inizio anni cinquanta sembrava poter dare vita a un soggetto più ambizioso di una semplice variante decisamente moderata e sbiadita dei soggetti socialdemocratici europei; al gruppo del «Mondo», l'unica voce autorevole che poneva sul tappeto i temi di un liberalismo sociale moderno e delle reali esigenze di una modernizzazione a tutto tondo; ai gruppi della sinistra democratico-cristiana, che pur tra mille contraddizioni e ripensamenti dovuti alle ineliminabili influenze confessionali e alle incrostazioni corporative apparivano l'unica forza capace di intercettare un solido consenso popolare sui temi della pianificazione democratica, della libertà sindacale e di politiche redistributive efficaci. Con la fine degli anni cinquanta, però, i nuovi problemi posti dalla situazione delle democrazie europee portarono Einaudi a riallacciare i rapporti con un vecchio collaboratore del padre, Giovanni Malagodi, che alcuni anni prima aveva messo da parte gli impegni di dirigente bancario per dedicarsi alla politica alla guida del Partito liberale italiano. Il suo sguardo critico nei confronti delle prospettive di mutamento politico limitate alla ricollocazione dei partiti di massa; lo sforzo di ravvivare il senso delle istituzioni tipico del liberalismo italiano classico; il tentativo di assorbire le nuove e ineludibili istanze sociali in una prospettiva di consolidamento e di piena acquisizione per tutta la cittadinanza delle 'libertà moderne', in alternativa ai pericoli di una pura e semplice introduzione delle forze marxiste e collettiviste nella 'stanza dei bottoni':<sup>87</sup> questi aspetti della proposta malagodiana dovettero sicuramente colpire Mario Einaudi. Da un lato, l'atteggiamento del *leader* liberale verso la politica dei partiti e il recupero dell'originario senso dello Stato stabilivano una continuità con il prefascismo che non poteva non trovare attenzione in chi (come Einaudi, e del resto come lo stesso Malagodi) aveva vissuto indirettamente e come osservatore a distanza la cesura resistenziale, e pur comprendendone appieno la portata non si rassegnava a considerarla come l'unica prospettiva di sviluppo della situazione socio-politica italiana; dall'altro, la concretezza con cui il PLI sembrava (almeno nelle intenzioni) poter accogliere le proposte socialmente più avanzate senza abbandonarsi a distorsioni ideologiche appariva, a uno studioso che aveva metabolizzato le abitudini politiche americane, propria di una forma-partito che da tempo egli percepiva come adeguata alle esigenze di una *open society*.

---

<sup>87</sup> Sull'atteggiamento di Malagodi di fronte allo sviluppo del centro-sinistra, sulla sua proposta politica complessiva e sulla collocazione del suo PLI nel sistema politico italiano del secondo decennio repubblicano, una penetrante analisi è offerta da G. ORSINA, *L'alternativa liberale. Malagodi e l'opposizione al centro-sinistra (1953-1963)*, Venezia, Marsilio, 2010.

Dopo l'ascesa di Malagodi alla presidenza dell'Internazionale liberale nel 1958, le prospettive per una più diretta collaborazione tra Einaudi e il mondo liberale italiano divennero decisamente più concrete, soprattutto con la nomina dello studioso di Cornell alla direzione delle *Schools for freedom*, appuntamenti di formazione per giovani funzionari e pubblicisti organizzati ogni anno da diverse sezioni nazionali dell'Internazionale. Einaudi, in particolare, avrebbe diretto dal 1960 al 1963 tre appuntamenti, curando la scelta dei temi generali, le bibliografie di riferimento per la preparazione dei partecipanti e gli inviti dei docenti ospiti.<sup>88</sup> Einaudi visse queste esperienze soprattutto nell'ottica dell'offerta ai giovani liberali europei di un aggiornamento per le riflessioni sui problemi e le necessità della società di massa. La riproposizione, nelle proposte di lettura, della coniugazione di libertà e giustizia sociale operata da un ormai classico Laski; la piena acquisizione delle prospettive d'intervento pubblico del *new deal* nell'orizzonte della promozione della libertà nella vita sociale; un'analisi dei rapporti tra politica e società che teneva sì conto dell'Hayek maturo di *The constitution of liberty*,<sup>89</sup> ma che si dipanava anche secondo i complessi schemi di interazione tra potere e libertà in campo economico e sociale offerta da *The affluent society* di Galbraith<sup>90</sup> e persino da *The hidden persuaders* di Vance Packard:<sup>91</sup> con queste proposte di studio e di discussione Einaudi cercava di intervenire sulla formazione di una coscienza liberale più avvertita dei problemi contemporanei e meno propensa al rischio di appiattire i propri ideali sul mero conservatorismo sociale. L'efficacia di un simile progetto non è facile a verificarsi, e sicuramente anche l'esperienza einaudiana alle *Schools for freedom* non può essere valutata senza tenere conto del fatto che il principale obiettivo di quella stagione di attività dell'Internazionale liberale, ovvero il ritorno di un'aggiornata famiglia politica liberal-democratica a un ruolo decisivo nei sistemi politici dei principali paesi occidentali, non incontrò che pochi successi parziali.<sup>92</sup> Tuttavia, sul piano strettamente biografico l'approfondimento dei rapporti di Einaudi con gli ambienti liberali italiani giocò un ruolo importante, visto che proprio con la collaborazione del PLI malagodiano, insieme a

---

<sup>88</sup> Il materiale relativo all'organizzazione delle *Schools for freedom* è in gran parte disponibile e consultabile presso l'Archivio storico della Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica ed economia, Roma, Carte Giovanni Malagodi, Serie V, *Internazionale liberale*, b. 294, ff. 1-2.

<sup>89</sup> Chicago, University Press, 1960.

<sup>90</sup> Boston, Houghton Mifflin, 1958.

<sup>91</sup> New York, McKay, 1957.

<sup>92</sup> Cfr. J. SMITH, *A sense of liberty. The history of the liberal international. 1947-1997*, London, Liberal International, 1997.

quella degli uffici studi della Banca d'Italia e della Banca commerciale italiana, si poterono riunire nei primi anni sessanta le forze di un nutrito gruppo di studiosi e tecnici 'di scuola einaudiana' per la creazione della Fondazione 'Luigi Einaudi', una delle imprese a cui Mario sarebbe stato nel tempo più intensamente legato.

TESTI DI MARIO EINAUDI



## AVVERTENZA

I brani pubblicati nella seguente antologia appaiono qui per la prima volta tradotti in lingua italiana.

La traduzione è stata effettuata direttamente dal curatore dei testi della presente edizione. Ognuno dei brani è presentato da una nota redazionale iniziale contenente tutte le informazioni essenziali relative alla sua provenienza: titolo originale, luogo di prima pubblicazione in lingua inglese, eventuali apparizioni successive.

Laddove necessario per facilitare la comprensione, il curatore ha inoltre redatto una serie di note che contengono ragguagli bio-bibliografici o storiografici su personaggi ed eventi a cui si fa riferimento nei testi. La serie di note redatta dal curatore è contrassegnata nel testo dalla serie in numeri romani. Tutti gli interventi esplicativi sono poi contrassegnati da una sigla che li riconosce come note del curatore (*n.d.c.*).

Le note già presenti nei brani originali sono contrassegnate dalla serie in cifre arabe. In esse si sono mantenuti i riferimenti bibliografici e documentari in lingua inglese presentati dall'autore. Nel caso di fonti italiane direttamente citate da Einaudi e da lui tradotte in inglese, si è ritenuto opportuno individuare il testo originale italiano e utilizzarlo per la citazione diretta.



## QUESTIONI E SCHIERAMENTI POLITICI NELL'ITALIA DI OGGI<sup>1</sup>

Gli sforzi del popolo italiano per gettare le basi di una rinnovata vita politica stanno procedendo in mezzo alle più gravi difficoltà, ma non senza fondate speranze per il futuro. C'è la fame oggi in Italia – e ci sono l'insicurezza, la disoccupazione, linee di trasporto carenti, così come la mancanza dei generi di primissima necessità per una vita umana che possa dirsi civile. Quel che è peggio, l'inflazione è a livelli spaventosi, accompagnata dalla distruzione dei valori economici e morali e dall'improvviso impoverimento di intere classi sociali che essa comporta. Non stupisce quindi che alcuni osservatori stranieri abbiano registrato apatia nella popolazione rispetto ai problemi politici. È difficile immaginare qualsiasi altro atteggiamento in condizioni che rendono la vita un incubo. Ciononostante, il futuro sta già prendendo forma, seppure ancora a grandi linee.<sup>1</sup>

Per cominciare, il fascismo è in larga misura scomparso, sotto l'urto congiunto della vittoria alleata e della rivolta del popolo italiano: quel fascismo che, in quanto imperialismo, in quanto regime guerrafondaio, rappresenta il nemico per eccellenza della libertà umana e un brutale esempio di governo fondato sulla violenza. La sua presa sulla nazione si è peraltro rivelata significativamente debole. D'altra parte però il fascismo, come elaboratore di teorie collettivistiche, ha lasciato in eredità un sottile veleno che sta intaccando la mente delle persone e che, nutrendosi delle tradizioni di pensiero precedenti su cui il fascismo stesso aveva trovato la propria base, creerà alcuni dei maggiori problemi che il paese dovrà affrontare.

---

<sup>1</sup> [Il testo qui pubblicato è il saggio *Political issues and alignments in Italy today*, pubblicato in «The Review of politics», VI, 1944, pp. 484-515 (n.d.c.).]

---

<sup>1</sup> L'assunzione generale sostenuta in questo articolo sarà che le Nazioni unite siano decise a lasciare all'Italia mano libera nella ricostruzione delle sue istituzioni politiche sulla base di un regime costituzionale e democratico, e che i fattori principali che incidono sulle tendenze di lungo periodo degli affari politici italiani siano di natura interna. Niente di ciò che è imputabile ai governi di Washington e Londra, nei quotidiani alti e bassi che necessariamente accompagnano le grandi crisi e nei vari atteggiamenti, veri o presunti, sembra fino ad ora invalidare la sostanza di questa tesi.

Il secondo punto che deve essere rimarcato è che la fine del fascismo è stata accompagnata da una rinascita della vita politica assai più significativa di quanto molte persone si aspettassero. La stampa italiana ne offre un importante esempio. Coloro che credono che la discussione debba essere un imprescindibile passo preliminare per ogni decisione collettiva, e che l'educazione alla politica sia un aspetto indispensabile alla vita democratica, dovrebbero considerare la vitalità delle testate giornalistiche come un elemento importante. Per fortuna, la libertà di stampa ha radici profonde nel suolo italiano. La stampa prefascista figurava tra le migliori al mondo e, nel complesso, era libera dalla corruzione e dal degrado che caratterizzavano quella di alcune altre nazioni. Immediatamente dopo la caduta di Mussolini, il 25 luglio del 1943, ha avuto luogo una rinascita dei grandi organi di stampa del passato. Oggi tutti i partiti politici possiedono il loro quotidiano a Roma, e in tutta l'Italia liberata abbondano quotidiani, settimanali e periodici di tutti i tipi. Le cose stanno insomma andando come dovrebbero. Questi giornali hanno dimostrato di saper mantenere piuttosto alto il livello della discussione, anche se non sono sempre stati in grado di elevarsi al di sopra della polemica personale, che rappresenta una propensione peculiare dello spirito latino.

Ora come ora, tuttavia, il ruolo decisivo è quello giocato dai rinati partiti politici. In questo senso, il quadro prefascista non era affatto felice. Senza dubbio la causa principale del fascismo deve essere rinvenuta negli ostacoli all'accordo e alla comprensione reciproca tra i partiti vecchi e nuovi. Immediatamente dopo la Prima guerra mondiale, i fatti di maggior rilievo furono la grande crescita della forza del Partito socialista e l'emergere di un nuovo raggruppamento di centro, il Partito popolare. Le vecchie forze, diminuite nei numeri, non poterono addivenire ad alcun accordo con nessuno dei due partiti di massa, quello socialista e quello popolare. D'altro canto, il Partito socialista, il più numeroso del paese nel 1919, continuava a rifiutarsi di prendere parte al governo nazionale, e quindi di assumersi le responsabilità che il potere comporta. Di conseguenza, si giunse a una situazione di stallo che condusse alla crisi del 1922. Inoltre l'assenza di programmi e di organizzazione nei vecchi raggruppamenti liberali e democratici, l'incapacità dei partiti socialista e popolare di accordarsi su una proposta comune, quella delle vecchie forze politiche di riconoscere il mutamento della situazione e di affrontarlo con metodi costituzionali, tutto ciò contribuì all'avvento del fascismo. Sembra che la lezione sia stata appresa. I partiti politici italiani sono, se non diminuiti di numero (in effetti se ne possono già contare almeno nove), quantomeno più degni del nome di partiti. Pongono infatti maggiore enfasi sui programmi che sugli individui, e la maggior parte di loro mostra tutti i segnali di voler soddisfare il diffuso bisogno di accordo e di cooperazione, e di volersi opporre ai maneggi politici e all'uso della forza.

## I PARTITI POLITICI

Dal momento che non può esistere alcun governo rappresentativo senza partiti, sembra appropriato esaminare in primo luogo le principali forze politiche organizzate attive in Italia, nell'aspetto in cui si sono manifestate fino a questo momento. Ciò significherà svolgere un discorso relativo ai partiti socialista, comunista, democratico-cristiano, d'azione, liberal-democratico e repubblicano. Con l'eccezione dell'ultimo, tutte queste forze sono rappresentate nell'attuale governo di coalizione presieduto da Bonomi.

In questo momento il Partito socialista si posiziona a sinistra di quello comunista, in un capovolgimento della situazione tipica degli anni precedenti il 1922. A quel tempo, la rottura tra i comunisti e i socialisti ebbe luogo perché ai comunisti sembrava che il Partito socialista stesse affondando nel pantano del compromesso con la borghesia. Oggi, è il Partito socialista che sostiene la necessità di cambiamenti di natura rivoluzionaria, di una rottura completa con il passato e di misure radicali volte all'istituzione di un sistema statale d'impronta sovietica. Ora è il *leader* del Partito socialista, Pietro Nenni, che sulle pagine dell'organo del partito, *Avanti!* (un tempo diretto da Mussolini) sta conducendo la campagna politica più radicale nel paese. La collaborazione con i partiti borghesi è accettata momentaneamente, ma gli obiettivi principali devono restare l' 'unità di classe' (è questa la nuova espressione che a quanto pare è impiegata in luogo della vecchia 'dittatura del proletariato'; si pensa che suoni meglio) e la rivoluzione sociale. I 'consigli di fabbrica' a composizione operaia che dovranno emergere come risultato di questa rivoluzione, sostiene Nenni, avranno necessariamente un carattere politico, e formeranno la base della struttura di governo del paese. Così, sarà aperta la strada al dissolvimento dello Stato, una delle premesse fondamentali della futura società comunista.

Dal canto loro i comunisti, che si sono presentati capeggiati da una dirigenza giovane e vitale, la quale ha superato le vicissitudini dell'esilio e della lotta clandestina nella quale il loro partito ha giocato un ruolo preminente, si direbbero aver felicemente intuito sia le limitazioni che la dura realtà dei fatti imporrà a ogni programma, sia i metodi attraverso i quali tale programma può essere realizzato. Quindi il partito ora proclama, seguendo uno schema non certo sconosciuto ad altri paesi europei, la necessità di un graduale movimento progressivo nell'ambito di una solida base di legalità, in opposizione all'azione rivoluzionaria: rispetto per la proprietà privata e per la religione, specialmente quella cattolica (ciò in contrasto con l'atteggiamento socialista); applicazione moderata dei principi del controllo collettivo, limitata alle imprese economiche di maggiori dimensioni; riforma agraria ridotta per lo più alla

suddivisione dei latifondi. Ecco il ritratto di un'Italia comunista, così come lo tratteggia il principale dirigente del partito: «Il nostro problema è quello di creare un sistema democratico e di viverci il meglio possibile, in un modo o nell'altro. Noi comunisti abbiamo fiducia nei piccoli proprietari terrieri e nella proprietà privata qui in Italia. Si può immaginare un'Italia senza di loro?». I comunisti sono addirittura disponibili a collaborare con i 'monarchici buoni', e a rimandare la questione della monarchia alla fine della guerra.

I due partiti sembrerebbero ben strani compagni di letto. Ma il loro diverso approccio attuale rispetto alla soluzione dei problemi italiani non ha impedito una cooperazione, in vista della probabile identità degli obiettivi finali. Mentre i socialisti mettono l'accento sull'azione rivoluzionaria e mantengono immutate le esigenze ideologiche delle scelte politiche future, i comunisti svolgono un ruolo che si rivela redditizio, volto com'è ad allargare le basi del partito e l'adesione ad esso di tutti quei gruppi sociali individuabili nella classe media attratti dalle promesse di una azione svolta esclusivamente con gradualità e secondo metodi legali.

Considerati insieme, i partiti socialista e comunista rappresentano uno dei due più ampi movimenti politici organizzati nell'Italia di oggi. Ha quindi un grande significato pratico l'accordo preliminare siglato tra i partiti socialista e comunista il 12 marzo 1944.<sup>2</sup> A tale patto è seguita una più solenne alleanza annunciata il 9 agosto 1944. I due partiti hanno allora dichiarato che, pur mantenendo le loro caratteristiche specifiche, si erano alleati nella lotta per la distruzione del fascismo, la sconfitta definitiva delle forze reazionarie e una politica di unificazione delle forze popolari. Se questo non rappresentava

---

<sup>2</sup> Il testo del patto è il seguente: «Il Partito socialista italiano di unità proletaria e il Partito comunista, fermamente determinati a conseguire in Italia l'unità politica della classe operaia, una condizione prioritaria per consentirle di realizzare con successo il suo compito storico di guida della nazione nella lotta per l'indipendenza e la libertà contro il nazismo e il fascismo – con il proposito di organizzare concretamente questa unità d'azione, convengono: 1) di creare un comitato permanente di azione unitaria per preparare una piattaforma comune socialista e comunista su tutti i problemi politici e sociali che interessano la classe lavoratrice; 2) di creare un comitato speciale per lo studio di tutti i problemi di natura sindacale, affinché socialisti e comunisti possano procedere uniti nella lotta di classe; 3) di promuovere quelle iniziative politiche e organizzative che mirano a consolidare l'unione di tutte quelle forze popolari (tecnici, intellettuali, impiegati salariati, ecc.) che, insieme agli operai dell'industria e alle classi contadine, formano le energie produttive del paese; 4) di unire il loro impegno in campo internazionale contro ogni tentativo di attribuire al popolo la responsabilità del fascismo, contro il quale il popolo ha combattuto una eroica lotta durata 20 anni; 5) nella continuazione di questa lotta, e nella comune aspirazione a una pace che garantisca le condizioni di vita e di sviluppo dei popoli della terra e la loro autonoma sovranità, i due partiti riconoscono nell'Unione Sovietica l'avanguardia del movimento e il più sicuro alleato nella lotta per la libertà e l'indipendenza contro le forze della reazione e dell'imperialismo. Essi fanno affidamento, inoltre, sulla solidarietà del Partito laburista britannico, dei sindacati anglo-americani e dei partiti socialisti e comunisti del mondo intero, al fianco dei quali hanno condotto la lotta contro il nazismo e il fascismo».

una fusione tra i due partiti, ci andava molto vicino. D'ora in poi, sarà necessario considerare come uno solo questi due movimenti che nell'ultimo quarto di secolo sono invece risultati, di solito, nettamente divisi.

Uno degli aspetti più interessanti dell'alleanza del 9 agosto risiede nel suo invito a tutti i partiti 'democratici' a unirsi all'alleanza. C'è ragione di credere che l'invito sia innanzi tutto rivolto all'unico altro partito di massa in Italia, il partito democratico-cristiano.<sup>3</sup> Per il momento, la Democrazia cristiana non mostra grande entusiasmo per tale eventualità. Il giornale del partito pubblicato a Roma, commentando l'invito, lascia intendere che la funzione del movimento democratico-cristiano è quella di garantire l'equilibrio e la concordia, e che tali obiettivi possono essere conseguiti solo mantenendo al partito la sua piena identità. Rispondendo agli inviti precedentemente rivolti dal capo comunista, Togliatti, il partito ha riaffermato il suo desiderio di collaborazione «sulla base di una effettiva salvaguardia delle libertà religiosa, civile e politica, e del metodo della libertà». Alcuni degli ostacoli che possono impedire l'ingresso di altri partiti nell'ovile dell'alleanza tra socialisti e comunisti si potrebbero intuire ricordando la dichiarazione rilasciata il primo maggio 1944 dal Comitato esecutivo del Partito socialista in relazione alla formazione di un blocco antifascista, che invocava la «netta separazione» di tutti i «veri democratici» dai «democratici conservatori».

La Democrazia cristiana è l'erede del vecchio Partito popolare, fondato nel 1919 da don Sturzo. A sua volta, il Partito popolare rappresentava l'esito di una lunga serie di circostanze storiche che nell'immediato dopoguerra (fin dalla fine del 1918) condussero alla creazione di un partito indipendente in rappresentanza delle forze di democrazia cristiana. Il movimento è sopravvissuto alla sua crisi dovuta al fascismo, ed è ora giunto alla ribalta con un nuovo nome ma con un programma sostanzialmente immutato, che può essere così riassunto:

a) Il potere legislativo dello Stato dovrà essere assunto da due assemblee, una eletta a suffragio universale, l'altra organizzata su base professionale. Bisognerebbe poi istituire una corte suprema per proteggere la Costituzione che l'assemblea costituente adotterà.

b) L'autonomia regionale e l'autogoverno locale dovranno rappresentare le principali difese dell'individuo contro l'eccessivo potere di uno Stato centralizzato. A questo proposito bisognerebbe istituire regioni dotate di poteri autonomi, che costituiscano il centro di espressione degli interessi professionali organizzati.

---

<sup>3</sup> Il Partito d'azione potrebbe, tuttavia, essere un altro dei partiti con cui si desidera concludere una stretta alleanza. Già il 13 luglio 1944 l'«Avanti!» parlava dell'esistenza di un accordo tra i tre partiti della sinistra, quello socialista, quello comunista e quello d'azione.

c) Per quanto riguarda le scelte di politica economica, il partito sostiene la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, la condivisione dei profitti dell'industria e il controllo pubblico dei settori in cui il monopolio è inevitabile, oppure la loro completa socializzazione. Tutto ciò, tuttavia, non dovrà condurre al collettivismo, obiettivo in cui il partito non crede poiché rappresenta una violenza ai principi della libertà. I motori fondamentali del sistema economico dovranno restare l'iniziativa privata e il libero mercato. In campo agricolo, l'obiettivo sarà quello di arrivare alla graduale sparizione dei braccianti, e la loro trasformazione in mezzadri, proprietari o soci alla pari in imprese agricole di grandi dimensioni. L'applicazione di tutte queste riforme in ambito agrario dovrà essere lasciata nelle mani delle regioni, così da tener conto delle diverse necessità locali.

d) È necessario garantire la libertà sindacale. Tuttavia alcune funzioni di base, come la negoziazione e il mantenimento dei contratti collettivi, e come la soluzione delle controversie di lavoro attraverso arbitrati vincolanti, dovranno essere attribuite ad associazioni professionali che godono del riconoscimento pubblico da parte dello Stato, e che comprendono come membri tutti coloro che lavorano nei rispettivi ambiti produttivi. Queste agenzie pubbliche, inoltre, saranno tenute a svolgere un ruolo di più ampio respiro, cioè quello di corpi direttivi della nuova economia; saranno esse, infatti, a far sedere i loro rappresentanti all'assemblea economica nazionale.

Un simile programma non è stato in grado di soddisfare i piccoli gruppi di sinistra interni al movimento democratico-cristiano, i quali hanno assunto una posizione autonoma come Cattolici comunisti. Gli esponenti di questo gruppo, pur sostenendo di credere nell'insegnamento morale cristiano, di rifiutare l'opzione filosofica che dà una spiegazione delle vicende umane in termini materialistici, e di individuare i propri obiettivi più elevati nell'uomo, nella sua libertà di coscienza e nella sua dignità come essere umano, si dichiarano seguaci del marxismo nella sua concezione della vita sociale ed economica, e, in generale, accettano le idee del Partito comunista. Una simile dichiarazione, significativa soprattutto per la sua confusione e le sue contraddizioni, è degna di nota in quanto rivela le difficoltà che ogni partito di centro è destinato ad affrontare per trovare la propria identità. Lo stesso gruppo ha recentemente rimproverato la dirigenza della Democrazia cristiana per aver tentato di fermare i cosiddetti «esperimenti progressisti» delle classi medie e dei piccoli proprietari terrieri, e per aver rifiutato l'invito dei partiti socialista e comunista alla costituzione di un fronte unitario.

È probabile che in elezioni svolte in questo momento i partiti socialista, comunista e democratico-cristiano otterrebbero la maggioranza. È quindi dif-

fusa la sensazione che un accordo tra questi tre partiti garantirebbe un governo stabile per l'Italia di domani. Come è ben noto, non si poté raggiungere un accordo tra i partiti popolare e socialista nel 1922, a causa di differenze molto serie nella proposta programmatica, che riguardavano punti come libertà economica contro economia socialista, libertà di educazione contro educazione statale, libertà sindacale contro monopolio sindacale. Si ritiene che nel 1924 un accordo sarebbe forse stato possibile, e fino a poco tempo fa sembrava che nel corso del ventennio i fattori che spingevano i grandi partiti di massa all'unità d'intenti fossero stati più rilevanti di quelli che li dividevano. Su alcuni temi, in effetti, la base comune per un accordo sembra esistere: un fronte sindacale unitario (su questo i democratici cristiani sono giunti a condividere l'opinione dei socialisti); libertà di educazione (su questo i socialisti hanno aderito al punto di vista democratico-cristiano); un terreno comune assai più ampio in relazione alla regolamentazione pubblica della vita economica; un accordo generale in politica estera; le differenze sul commercio con l'estero in gran parte eliminate dalla dura realtà dei fatti. Questo non significa, tuttavia, che un accordo sia prossimo, perché restano differenze sostanziali. È assolutamente possibile prevedere un ritorno alla situazione in essere tra 1919 e 1922.

Tra i partiti che non rivendicano ancora un seguito di massa organizzato, si può menzionare in primo luogo il Partito d'azione, che è quello idealmente più vicino al Partito socialista. Questo permetterà di trattare una delle tendenze ideologiche più caratteristiche del nostro tempo, il movimento 'Giustizia e libertà' fondato in esilio da Carlo Rosselli e da lui guidato fino al suo assassinio nel 1937. Oggi il movimento di 'Giustizia e libertà' continua a vivere. Esso si presenta come nient'altro che una corrente di pensiero, che trascende tutti i partiti e che si impegna soprattutto ad affrontare con chiarezza alcuni problemi di base. È tuttavia corretto affermare che gran parte dell'effettiva forza politica realmente attiva di 'Giustizia e libertà' è stata trasferita al Partito d'azione.

In sostanza, il fondamento teorico di 'Giustizia e libertà' consiste in un tentativo di riconciliare l'affermazione dell'individuo a tutela della libertà e i bisogni di una società moderna a promozione dell'azione collettiva. Da qui deriva il termine 'socialismo liberale', che è stato coniato per esprimere la proposta teorica di 'Giustizia e libertà'. La miglior sintesi del socialismo liberale può essere espressa come segue: l'obiettivo principale dell'azione politica deve essere la riduzione dei poteri dello Stato. Il tradizionale centralismo dello Stato italiano deve essere spazzato via. Le strutture di controllo burocratico e di polizia fortemente dipendenti dai vertici devono essere abolite. Le comunità locali e le altre istituzioni regionali si debbono occupare del mantenimento dell'ordine pubblico. Deve aver termine persino il monopolio statale nella ge-

stione della politica estera, e si deve garantire ai singoli gruppi interessati la possibilità di essere parte di accordi culturali ed economici con i paesi vicini. In questo modo si preserverà la libertà individuale, e gli uomini avranno la possibilità di sfuggire dalle grinfie dell'odiato Stato monarchico fondato sul controllo burocratico e di polizia. Ma se in questa maniera si salvaguardano i requisiti fondamentali del liberalismo, rafforzati come essi sarebbero dal più completo esercizio della libertà di parola, di stampa, di religione e di riunione, restano ancora da affrontare le dure necessità pratiche del mondo economico contemporaneo. In questo campo si raccomandano soluzioni radicali. Nel settore agrario, il principio che sta alla base del programma del partito è sinteticamente espresso come «la terra a chi la lavora». Nel settore industriale, si compie una distinzione netta tra la nazionalizzazione e la socializzazione dei mezzi di produzione. Nazionalizzazione significa possesso da parte dello Stato. Socializzazione significa possesso da parte dei lavoratori. Vediamo di chiarire ulteriormente la questione.

Nella terminologia adottata da 'Giustizia e libertà', si intende con 'Stato' una istituzione pubblica a cui è affidato lo svolgimento di specifiche funzioni, con la possibilità di impiegare i proventi dell'esazione fiscale e il potere di utilizzare in ultima analisi la coercizione per assolvere al suo compito. Tuttavia, per quanto riguarda le categorie di impianti industriali che si intendono nazionalizzare, si può supporre che lo Stato, nel significato suddetto del termine, diventerebbe il proprietario e il gestore di tali attività economiche (quello Stato, si noti, a cui sarebbe stata appena sottratta la maggior parte delle sue funzioni amministrative e di polizia. Non è specificato come uno Stato così indebolito possa assumere poteri economici di portata così vasta). Il campo di attività industriali da nazionalizzare è di ampiezza abbastanza impressionante. Lo scopo di questa operazione può variare in base agli obiettivi politici da perseguire, obiettivi che secondo quanto ammesso dal partito rappresentano un importante elemento di valutazione quando si tratta di decidere se procedere con la nazionalizzazione o no. Ma, in generale, queste industrie comprenderebbero: tutti i servizi pubblici; le ferrovie e gli altri mezzi di comunicazione; i servizi di navigazione; le forniture di pubblica utilità; l'industria del ferro e dell'acciaio; tutte quelle attività produttive e quei servizi che contribuiscono a soddisfare i bisogni primari nell'ambito del cibo, delle necessità abitative, della previdenza sociale e della stabilità economica.

A tutte le attività industriali che, per caso, non dovessero trovarsi catturate da queste definizioni quanto mai ampie, e nello stesso tempo evanescenti, è riservata la condizione di imprese socializzate. Come accennato sopra, 'socializzato' non significa di proprietà pubblica e dato in gestione ai lavoratori, ma caso mai significa di proprietà e a gestione dei lavoratori. Il termine implica

inoltre l'assenza di monopoli che potrebbero impedire a nuovi lavoratori di avere accesso alle fabbriche socializzate. Esso comporta, in breve, la nascita di innumerevoli cooperative di produzione di proprietà operaia, completamente autonome e libere dal controllo e dalla direzione dello Stato. Presumibilmente faranno parte di questa categoria le industrie leggere, quelle di cui esistono migliaia di piccoli stabilimenti, come l'industria tessile.

Secondo i teorici di 'Giustizia e libertà', tuttavia, è necessaria la sopravvivenza di un settore d'impresa privato. In questo modo la nuova società scamperà al flagello di una organizzazione sociale completamente collettivistica, che, si ammette, conduce alla tirannia politica. Sembra che a causa delle sue caratteristiche peculiari l'intero settore del commercio inteso in senso ampio, compresa la vendita al dettaglio, possa essere lasciato alla gestione individuale.

Questo è il progetto. Ma tra il progetto e la sua messa in opera, gli scrittori di 'Giustizia e libertà' prevedono la possibilità di serie difficoltà e la necessità temporanea di una completa nazionalizzazione: «Una rivoluzione in cui gli uomini e le masse fossero ispirati da ideali liberalsocialisti, potrebbe, occorrendo, affrontare la fase transitoria della lotta attraverso le statizzazioni, senza per questo farsi tirannica. C'è un momento di pura forza o di pura necessità politica e militare, nel quale liberalsocialisti e totalitari agiscono con mezzi materialmente analoghi: armi, decreti, violenza. Ma si vede subito la differenza tra gli uni e gli altri: nei liberalsocialisti, quel momento della violenza non si prolunga, fa immediatamente posto a disposizioni più larghe, a riconoscimenti di diritti che, una volta dati, non sono più ritirati; nei totalitari, la violenza si erige a sistema».<sup>4</sup> Queste sono parole di un buon combattente antifascista, educato in una tradizione di libertà; eppure, negano proprio la base su cui si fonda una società libera.

Resta da vedere se il Partito d'azione farà effettivamente proprio il programma degli esuberanti e immaginosi scrittori di 'Giustizia e libertà'. I dati attuali indicano che in larga misura lo farà. Il partito ha appena dichiarato che senza profonde trasformazioni nella struttura politica e sociale della nazione, la democrazia sarebbe ridotta a una mera espressione verbale e sarebbe attaccata e distrutta dalle rinate forze delle reazioni. Il punto della questione resta il grado di seguito popolare che il Partito d'azione, che finora non è stato messo alla prova, si assicurerà alle elezioni. Ma è impossibile negare il fascino del suo programma in un momento di crisi e la forza con cui esso è stato presentato al popolo italiano.

---

<sup>4</sup> MAGRINI [pseudonimo di Aldo Garosci (n.d.c.)], *Verso una società liberal-socialista*, «Quaderni italiani», n. 4, 1944, p. 59.

Gli altri partiti, che non propongono idee di radicale rinnovamento e riforma sociale, rappresentano alcune delle correnti di pensiero più tradizionali nella vita politica italiana. I partiti liberale e democratico, ora uniti, esprimono il punto di vista degli elementi moderatamente conservatori e tradizionalisti della società italiana, insomma di quegli individui assai poco affidabili i quali ingenuamente pensano che dopo trent'anni di guerra, mutamento sociale, rivoluzione e caos, il paese potrebbe forse tornare a un periodo di tranquillo e graduale riadattamento, in cui si cercasse di conservare quanto più possibile delle tradizioni sociali nazionali compatibili con un regime di libertà. La forza di questi partiti, non chiaramente conosciuta attualmente, può trovare appoggio presumibilmente tra le classi medie, i medi proprietari terrieri e i funzionari pubblici. Ma le tendenze inflazionistiche che si stanno diffondendo nell'economia italiana hanno già dato luogo a una distorsione nella vita economica che avrà serie ripercussioni sulle posizioni politiche dei gruppi più direttamente interessati. Per quanto riguarda il Partito repubblicano, esso rappresenta una delle maggiori tradizioni della vita politica italiana. Oggi si è rafforzato in conseguenza del discredito in cui sono cadute le istituzioni monarchiche in Italia.

Dall'aprile del 1944 tutti questi partiti, ad eccezione di quelli repubblicano e democratico, si sono uniti in un governo di coalizione che, dopo la liberazione di Roma, è presieduto dal signor Bonomi. L'attuale governo rappresenta un risultato di un compromesso che unisce tutti i partiti sulla base di un programma volto alla liberazione dell'Italia, al riordino minimo della situazione economica e della vita amministrativa, e alla punizione di tutti coloro che si sono trovati ad avere attive responsabilità nel regime fascista.<sup>5</sup> Il compromesso riguarda anche la questione istituzionale, che è stata messa da parte fino alla fine della guerra. Con l'abbandono del precedente giuramento di fedeltà alla Corona, gli esponenti del nuovo governo hanno pronunciato il loro giuramento di insediamento secondo questa nuova formula: «I membri del governo giurano sul loro onore di esercitare le loro funzioni nell'interesse supremo della nazione e di non compiere, fino alla convocazione dell'Assemblea costituente, atti che, comunque, pregiudichino la soluzione della questione istituzionale».

---

<sup>5</sup> A questo riguardo si è annunciato all'inizio di agosto del 1944 che saranno presentate accuse contro 310 membri del Senato italiano, su un totale di circa 420 membri.

## QUESTIONI FONDAMENTALI

Una nota caratteristica di molte delle dichiarazioni di carattere politico che sono state rilasciate in Italia nell'ultimo anno è stata la tendenza a pensare in termini di forme istituzionali piuttosto che di sostanza politica. Bisogna insomma abolire la monarchia, perché una volta che si leggerà la parola 'repubblica' sui documenti ufficiali tutti i problemi dell'Italia scompariranno come per magia. Inoltre, bisogna eleggere una assemblea costituente, perché una volta che l'assemblea costituente avrà scritto, nero su bianco, una 'Costituzione', messa ordinatamente a punto nella sua successione di articoli, sezioni e sottosezioni, paragrafi e sottoparagrafi, tutte le difficoltà saranno risolte. Una lettura della storia propensa a riversare ogni responsabilità sul comportamento sciagurato di pochi individui, e la tendenza a vedere i problemi risolti in pratica quando lo sono sulla carta che spesso caratterizza la stesura delle costituzioni, procedendo di pari passo, hanno raccolto insomma un ampio consenso.

C'è forse da aspettarsi che in nazioni che attraversano un periodo di crisi i sentimenti diffusi si orientino per forza in tale direzione. Ciò, tuttavia, non fa che esaltare il significato storico dell'appello rivolto al popolo italiano, due settimane dopo la caduta di Mussolini. Scrivendo sul *Giornale d'Italia* del 10 agosto 1943, Croce sottolineò che ciò di cui l'Italia aveva più bisogno era di instaurare senza esitazioni la pratica della libertà, i principi e i metodi del dibattito pubblico e le condizioni preliminari necessarie all'istituzione di una vita politica libera. La questione che l'Italia si trovava immediatamente ad affrontare, sembrava lasciar intendere Croce, non era quella di scrivere una Costituzione perfetta. Ciò che bisognava garantire all'Italia prima di tutto era l'abitudine alla libertà e poi la possibilità di formulare decisioni che fossero il risultato di una discussione approfondita ed equilibrata:

La Spagna, tendendo a libertà, volle allora abbracciare tutt'insieme problemi di diversa natura, dalla lotta contro il clero alla questione agraria; e su ciò il suo popolo si divise in guerra civile e le sue terre furono bagnate da fiumi di sangue fraterno. Non già che essa non dovesse trattare e risolvere quelli ed altri suoi problemi; ma volle ciò fare prima che la libertà fosse stata assisa veramente nei cervelli e nei cuori del suo popolo, assodata, garantita, diventata la piattaforma comune, e da tutti alla pari rispettata nelle particolari contese. Ora io, per l'ufficio che mi è toccato di esercitare di scrittore politico, non mi sono stancato d'insistere, negli ultimi anni, su questo punto: che la ricostruzione e l'assicuramento della libertà precede ed è fondamentale, e non bisogna mescolare e confondere i suoi problemi con gli altri di carattere variamente particolare, né illudersi che si possa, con gli allettamenti di particolari riforme e di vantaggi economici, attirare a quella, giacché, con procedimenti siffatti (che sono

da dire 'simoniaci' in quanto contaminano il sacro col profano), si otterrebbe in tal caso, non la libertà ma la vana sua apparenza, la rettorica democratica, o piuttosto demagogica, rumorosa e vacua, energica a parole e debole nel fatto, e tale da crollare al primo urto. Perciò volli tenere nettamente distinto il problema morale (o etico-politico, come lo definii in termini dottrinali) dai problemi economici, non già per indifferenza o tepidezza verso questi problemi, ma anzi per la chiara visione che essi possono essere veramente proposti e risolti solo quando si osservi la sopradetta distinzione.<sup>II</sup>

In effetti, levando lo sguardo dalle contingenze del momento e mostrando una rimarchevole capacità di distinguere gli elementi veramente fondamentali (la futura struttura politica del paese) da quelli irrilevanti o insignificanti (la permanenza del re sul trono), Croce individuava il contesto in cui avrebbe potuto svilupparsi un dibattito davvero significativo sulla ricostruzione della vita politica italiana.

L'intolleranza travestita da moralismo posticcio, la tendenza a essere inflessibili, la certezza di essere i possessori dell'unica vera soluzione ai problemi politici, sono indizi di una mentalità tirannica. Tali atteggiamenti assumono una particolare gravità quando diventano il segno caratteristico della proposta politica e delle azioni di gruppi organizzati. A questo proposito, suscitano interrogativi della massima importanza le attività di vari individui e gruppi dotati di responsabilità nell'Italia di oggi per quanto riguarda il ruolo dei partiti politici, della struttura sindacale e la compatibilità del collettivismo con una società libera.

Come tutto sembra indicare, la rinascita della vita dei partiti è la migliore prova della rinnovata vitalità politica in Italia. Questi partiti hanno mostrato, pur nei ristretti limiti di azione imposti da circostanze avverse, una certa capacità di elaborare e di sostenere una posizione in termini di problemi e non di uomini, e hanno dimostrato una certa attenzione alla necessità di collaborare finché la crisi non sarà alle spalle. Ma la necessità di compromesso e cooperazione non deve portare all'eliminazione delle differenze tra i partiti e dell'identità specifica di ognuno di essi, in quanto ciascuno rappresenta qualcosa di vitale. L'idea di governo di coalizione non esclude i concetti di maggioranza e minoranza e di opposizione alla coalizione al potere. Mentre governi di unità nazionale sono pienamente giustificati in questo particolare momento, oggi non solo in Italia ma anche in Inghilterra, e domani in Francia, l'idea di trapiantare questo concetto adeguato al tempo della guerra alle con-

---

<sup>II</sup> [Ora in B. CROCE, *Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, a cura di A. Carella, Napoli, Bibliopolis, 1993, vol. I, pp. 111-112 (n.d.c.).]

dizioni del tempo di pace è pericolosa, perché tradisce la fede nell'utilità dell'opposizione e dell'alternanza dei partiti al potere. In tale idea traspare un desiderio di uniformità del comportamento politico che è intollerabile in un paese libero.

Eppure, questo atteggiamento è quello a cui alcuni dirigenti del Partito comunista hanno fatto riferimento in dichiarazioni pubbliche in cui si allude al fatto che l'utilità di ogni singolo partito politico è direttamente proporzionale alla sua disponibilità a diventare e rimanere parte di una coalizione. Ogni partito che rifiuti di partecipare a una coalizione e si collochi all'opposizione diventerebbe quindi un inutile fastidio. Questa concezione è pericolosa, specialmente qualora si rammenti che il Partito comunista è un elemento di rilievo nell'attuale coalizione di governo, ed è ansioso di mantenere tale posizione nel prossimo futuro. Sarebbe un dramma se tutto ciò significasse che a qualunque partito non disponibile a partecipare al fronte unitario che i comunisti stanno chiedendo con vigore per l'Italia dovesse essere impedito di esercitare le funzioni di natura politica proprie di qualunque gruppo organizzato in regime di libertà. Simili orientamenti presentano più di una somiglianza con le pratiche sociali dello Stato totalitario a partito unico.

Anche in campo sindacale si sono avuti segnali inquietanti di una tendenza a istituire una struttura, di natura burocratica e sotto ogni aspetto coercitiva, la quale sembra sempre più assumere l'aspetto del defunto (così almeno si sperava qualche mese fa) sistema corporativo fascista, nonostante si dichiari che essa vive respirando l'aria della libertà.

Non è necessario qui soffermarsi sul significato complessivo del sistema corporativo fascista. Basti dire che questo era lo strumento economico specifico messo a punto dal fascismo per preparare il paese alla lunga serie di guerre di aggressione iniziata nel 1935. Tuttavia, è importante ai fini di questo discorso abbozzare brevemente le caratteristiche principali dell'elemento sindacale dell'insieme delle istituzioni corporative. In primo luogo era ammessa l'esistenza di uno e un solo sindacato. Il lavoratore era di conseguenza privato della sua tradizionale, e importante, libertà di scelta tra varie associazioni di rappresentanza sindacale corrispondenti a specifici interessi, tradizioni politiche e punti di vista relativi alla società. In secondo luogo, il sindacato era trasformato in uno strumento per l'esecuzione delle scelte politiche dello Stato. Il lavoratore italiano diventava così membro non di una associazione volta a tutelare i suoi interessi, ma di una macchina organizzativa finalizzata al perseguimento dei cosiddetti superiori interessi della comunità, alla definizione dei quali egli non partecipava. In terzo luogo, non c'era alcuna libertà all'interno del sindacato stesso. Il lavoratore si vedeva diretto in ogni movimento da capi che non aveva scelto. Infine, il sindacato fascista privava i suoi membri del diritto fonamen-

tale allo sciopero, lasciando il lavoratore in balia dell'amorevole clemenza del benevolo paternalismo del signor Mussolini in persona.

Da ciò sembrerebbe conseguire che qualunque tentativo di restaurare su una base di libertà i sindacati italiani dovrebbe muoversi in generale in direzione opposta rispetto a quella seguita dal fascismo. In primo luogo, le tendenze storiche che hanno caratterizzato il sindacalismo in Italia dovrebbero riaffermarsi. Ciò significherebbe una tendenza a evitare un fronte sindacale unitario, in favore di una varietà di movimenti in corrispondenza con i diversi interessi e modi di pensare degli operai e dei contadini del paese. È ovvio che il concetto di libertà e di pluralità sindacale non esclude la possibilità di un'azione comune concertata tra i vari gruppi sindacali, qualora una simile azione sia richiesta da circostanze particolari o in una data situazione. Anche prima del 1922 la socialista Confederazione generale del lavoro e la Confederazione italiana dei lavoratori democratico-cristiana erano in accordo su una comune linea politica nel novanta per cento dei casi; è però essenziale salvaguardare la libertà d'azione di ogni singolo gruppo sindacale nel restante dieci per cento dei casi. In secondo luogo, i nuovi sindacati dovrebbero essere strumenti autonomi volti al miglioramento delle condizioni dei loro membri, invece che una mera appendice della politica statale. Ciò significa gelosa conservazione della propria indipendenza e rifiuto di cedere alle blandizie di apparenti vantaggi che potrebbero essere ottenuti tramite privilegi o monopoli garantiti dallo Stato. Questo, naturalmente, non comporta che la libertà organizzativa dei lavoratori non debba trovare piena garanzia legale. Infine, il nuovo movimento sindacale dovrebbe riservarsi i diritti necessari agli uomini liberi per lottare efficacemente per le cose che si desiderano, ivi compreso il diritto di sciopero. Il tentativo di proseguire dopo la guerra ad autoimporsi la disciplina usata durante il conflitto porterebbe ad applicare regole così rigide che sarebbero ritenute insostenibili al di fuori di una situazione di emergenza, e che risulterebbero ben lontane dall'assicurare la pace nel mondo produttivo. Ciò non significa, naturalmente, una deliberata ricerca di scontri che possono essere evitati, perché l'attenta applicazione degli strumenti migliori per evitare conflitti non necessari e per ottenere il più alto grado di cooperazione tra le forze produttive non solo sarà necessaria dopo la guerra, ma rappresenterà una prova della maturità sociale della nostra società.

Cosa è accaduto invece in Italia nell'ultimo anno? Dapprima i sindacati socialisti, comunisti e democratico-cristiani sono stati ricostituiti nel solco delle loro tradizionali linee di tendenza. Sembrava che i partiti socialista, comunista e democratico-cristiano prestassero la massima attenzione all'importanza dei rispettivi movimenti di natura sindacale, che formavano la spina dorsale della loro forza sul piano politico. Sembrava che ogni partito, e in modo par-

ticolare la Democrazia cristiana, affermasse la sua fede nella libertà sindacale, pur continuando nello stesso tempo a ritenere desiderabile la cooperazione. E in un clima di grande solennità e di decisa euforia l'*Allied Military Government* ha proclamato, prima in Sicilia e più tardi a Napoli, lo smantellamento della struttura sindacale fascista. Questo annuncio ha avuto piena validità nella misura in cui esso riguardava l'eliminazione e l'incarcerazione dei *leader* sindacali fascisti. Però, distratti dall'idea che tale provvedimento annunciasse effettivamente l'alba di un nuovo giorno, gli osservatori non sono riusciti a cogliere l'importanza delle sempre più rilevanti e vincolanti tendenze all'unità tra i vari partiti politici nell'ambito della rappresentanza dei lavoratori. Il Partito comunista è da tempo noto come il massimo assertore dell'unità sindacale. Le inclinazioni dei socialisti per il monopolio sindacale sono ormai un fatto acclarato. Il neonato Partito d'azione ha espresso il desiderio di un fronte unito dei lavoratori, e persino quel decisissimo difensore della libertà sindacale, quale era in passato il partito democratico-cristiano, si è avvicinato nel suo primo programma ufficialmente pubblicato, come si è detto prima, a guardare con favore a un complesso sistema burocratico di natura coercitiva, sostenuto dal governo, nell'ambito delle relazioni economiche. Il 23 marzo 1944, a un congresso locale dei delegati meridionali, il partito ha rinnovato il suo invito alla «creazione di un ente di diritto pubblico per ogni categoria professionale, che abbia il potere di comporre le vertenze di lavoro attraverso arbitrati vincolanti, di negoziare accordi collettivi e di sovrintendere alla loro applicazione, e di svolgere la funzione di ufficio di collocamento».

In conseguenza di queste tendenze, e di sviluppi la cui storia non è ancora del tutto nota, il 15 giugno del 1944<sup>III</sup> si è annunciata la formazione di una Confederazione generale italiana del lavoro unitaria, con l'inclusione di tutti i sindacati socialisti, comunisti e democratico-cristiani. La nuova confederazione ha a capo una direzione di quindici membri, cinque per ognuna delle tre correnti principali, con tre direttori generali, uno socialista, uno comunista e uno democratico-cristiano. In base a una dichiarazione del direttore generale comunista, «l'obiettivo è quello di unire le forze del lavoro affinché possano difendere meglio gli interessi economici e morali dei lavoratori. I punti di base dell'accordo sono: immediata realizzazione dell'unità attraverso la creazione della Confederazione generale italiana del lavoro, di una sola federazione nazionale per ogni settore produttivo, di una sola camera del lavoro per ogni provincia, di un solo sindacato provinciale per ogni categoria di attività pro-

---

<sup>III</sup> [In realtà, il comunicato a cui presumibilmente l'autore fa riferimento venne pubblicato da «L'Unità» un paio di giorni prima, il 13 giugno 1944 (n.d.c.)].

duttiva. L'accordo prevede un sistema democratico di elezione per le varie posizioni sindacali, la massima libertà di espressione per tutti gli iscritti, e l'indipendenza da tutti i partiti politici».

Quando gli stessi individui sono dirigenti sia dei vari partiti politici che dei sindacati, è difficile capire quale possa essere l'effettivo significato dell'ultimo punto della precedente dichiarazione, specialmente dopo l'alleanza tra il partito socialista e quello comunista e i commenti più volte ascoltati sul fatto che l'unità sindacale, per essere efficace, presupponga un'azione politica unitaria da parte dei grandi partiti di massa. Come ci si aspettava, l'estensione della dottrina dell'unità dal fronte economico a quello politico sta costringendo la Democrazia cristiana ad affrontare un problema serio. Non c'è dubbio che il nuovo fronte sindacale unitario, onnicomprensivo e gerarchico presenti una chiara somiglianza con la struttura sindacale fascista. Si trova nella stessa condizione esclusiva, avanza le stesse pretese di essere rappresentante unico dei lavoratori, e non lascia alcuna libertà di scelta ai singoli iscritti. Si potrebbe forse affermare, in appoggio all'organizzazione attuale, che essa è libera, messa in opera direttamente dai lavoratori e guidata da uomini scelti da loro. Ciò potrebbe essere vero per adesso, ma non potrà restarlo a lungo dopo che questo nuovo monopolio della rappresentanza dei lavoratori avrà ottenuto un riconoscimento delle prerogative e dei privilegi che sta già chiedendo al governo, perché una volta che il governo avrà reso questa nuova struttura sindacale parte di un'agenzia di diritto pubblico dotata del potere di negoziare contratti di lavoro e comporre vertenze, i lavoratori non saranno più liberi e i funzionari sindacali, anche se formalmente eletti da loro, saranno all'atto pratico impiegati del governo.

Questo punto di vista sembra essere ampiamente condiviso al di fuori dei gruppi che hanno organizzato il colpo di mano sindacale del 15 giugno. Il vecchio foglio della Confederazione generale del lavoro socialista, *Battaglie sindacali*, pubblicato a Napoli,<sup>IV</sup> è duramente critico nei confronti dell'accordo romano, che considera fundamentalmente fascista nelle sue implicazioni.<sup>6</sup> Lo

---

<sup>IV</sup> [Il giornale, che sarebbe circolato dal 20 febbraio al 27 settembre del 1944, rappresentava il tentativo di riprendere lo storico organo della CGL, voce di una confederazione distinta dai maggiori partiti, da parte del napoletano Enrico Russo (1895-1973), dirigente politico e sindacale 'frazionista',

---

<sup>6</sup> «L'[...] unità [...] imposta dall'alto [...] era [...] quella di cui il regime menava vanto, e che alla prova dei fatti si è mostrata, invece che unità, decomposizione sociale, e asservimento immorale e mortale [...]. La maggiore lezione, che tutti dovremmo trarre dal ventennio fascista [...], ci ammonisce della assoluta innaturalità e della definitiva inconsistenza di organismi, istituti, risoluzioni non aventi la più limpida giustificazione democratica» («Battaglie sindacali», Napoli, 25 giugno 1944).

stesso numero pubblica anche il testo di un 'patto di consultazione' tra gli 'indipendenti', siglato a nome della Confederazione generale del lavoro di orientamento socialista e della Confederazione italiana dei lavoratori democratico-cristiana.<sup>7</sup>

Nell'attesa di una prova di forza tra le correnti di Roma e Napoli che avrà luogo quando l'Italia settentrionale sarà liberata, non è troppo presto per notare che questi sviluppi in ambito sindacale costituiscono un'efficace avvisaglia della natura dei problemi che le democrazie dovranno affrontare dopo la guerra e dopo la sconfitta militare di fascismo e nazismo. In molti campi, la tendenza sembra essere quella di risolvere i problemi del futuro con le tecniche già applicate dal nemico sconfitto. Si dirà, certo, che queste sono le esigenze del mondo nuovo. Però, se gli uomini sono davvero ansiosi di instaurare e consolidare una società libera per il futuro, dovranno opporsi agli argomenti di coloro che, con la scusa della necessità dettata dalla situazione economica, premeranno per adottare politiche che sono sostanzialmente fasciste. Niente nella natura dei problemi del mondo del lavoro richiede l'adozione di misure così onnicomprensive e vincolanti quali quelle previste dagli attuali accordi italiani. Niente richiede l'uso della coercizione su scala così ampia. Tutto sembra invece richiedere l'elaborazione di tecniche di cooperazione, di strumenti atti a mettere in accordo su base volontaria interessi confliggenti. Ma fare questo attraverso procedure caratterizzate dalla libertà è assai più difficile e complicato, richiede un livello ben maggiore di tolleranza e di propensione al *do ut des* che non un qualsiasi progetto basato sulla forza e reso immediatamente applicabile a livello universale. Per questa ragione le nazioni che stanno oggi uscendo da un regime totalitario, e che conoscono il prezzo della libertà, non

---

già combattente per il POUM in Spagna e attivo tra le due guerre nei gruppi a sinistra dei partiti comunisti in Francia e Belgio. L'organismo non avrebbe resistito alla strutturazione della nuova CGIL da parte dei partiti comunista, socialista e democratico-cristiano. Sul tema, cfr. almeno i lavori di A. ALOSCO, come *Alle origini del sindacalismo, La ricostruzione della CGL nell'Italia liberata (1943-1944)*, Milano, SugarCo, 1979, e *Rosso napoletano. Vita di Enrico Russo il Che Guevara italiano*, Manduria, Lacaita, 2007 (n.d.c.).

---

<sup>7</sup> Una parte del testo del patto è la seguente: «1. Le due Confederazioni restano impegnate: a) a consultarsi per la politica legislativa concernente lo specifico campo del lavoro ed in maniera particolare il riconoscimento politico dei sindacati e la rappresentanza di essi in tutti gli organi amministrativi dello Stato e degli Enti locali nel più ampio senso; b) a consultarsi per studiare e possibilmente definire d'accordo ogni questione relativa alla conclusione e tutela dei contratti collettivi di lavoro ed alla condotta e soluzione dei conflitti del lavoro; c) a consultarsi per proporre d'accordo ai pubblici poteri le misure più adatte a fronteggiare l'immane crisi che colpisce i lavoratori. 2. [...] Le due Confederazioni riprenderanno libertà di iniziativa sui problemi concreti che di volta in volta si presenteranno al loro esame, nel solo caso di constatata impossibilità di accordo» (*ibid.*).

dovrebbero cedere troppo facilmente ai miraggi della tranquillità e dell'uniformità sociale che possono essere offerti dalla rinuncia ai diritti individuali e dall'abbandono di quelle differenze di opinioni che riflettono nella sua vera natura di una nazione.

Una terza eredità rilevante dei modelli teorici fascisti sembra essere l'attuale propensione per soluzioni collettivistiche ai problemi con cui l'Italia si sta confrontando. Come a livello politico tutto sembra destinato a risolversi con il rifiuto della monarchia e la redazione di una nuova Costituzione da parte dell'assemblea costituente, così a livello economico tutti i problemi sembrano doversi risolvere con l'accoglimento, più o meno completo, dell'ideale collettivistico. Il fatto che tra i promotori del movimento si trovino letterati che non hanno la minima idea di come funzioni il sistema economico, ma che scrivono con parole appassionate delle bellezze dello Stato collettivistico, o anziani uomini di Stato con esperienze internazionali tra loro molto diverse e una sicura conoscenza del passato, che si commuovono al pensiero del contributo di portata storica e «senza precedenti» al progresso mondiale che l'Italia offrirebbe abbracciando la soluzione collettivistica, non deve spingere a sottovalutare la serietà di questo tema. Una simile questione è divenuta oggi il problema centrale per l'Italia, quello attorno al quale si finirà per decidere il modello di sviluppo futuro per la vita sociale italiana.

Questa importanza è stata riconosciuta dai più attenti osservatori presenti in Italia già nel momento stesso in cui il regime fascista è caduto. Ad alcuni che guardavano alla situazione italiana dall'estero, sembrava come se in quel mese di agosto del 1943 quelle persone che avevano appena riconquistato la loro libertà di espressione dovessero discutere di problemi più importanti, come Badoglio, il re, l'alleanza con la Germania, la resa. Oggi (come, alla luce dei fatti, già nell'agosto del 1943) il re, Badoglio, l'alleanza con la Germania e la resa sono ormai temi privi di senso, anche se possono ancora rappresentare un piatto prelibato per gli storici. Il tema del collettivismo, però, è assai più vivo, e costituisce il cuore del grande dibattito attualmente in corso.

È particolarmente significativo a questo proposito il discorso che il *leader* del partito democratico-cristiano, Alcide De Gasperi, ha pronunciato a Roma il 24 luglio 1944. Tale discorso rappresentava una risposta a quello pronunciato qualche tempo prima dal principale dirigente del Partito socialista, Pietro Nenni. Quello che i socialisti vogliono fare, ha detto il signor De Gasperi, è sostituire l'unità di produzione all'unità territoriale alla base dello Stato:

Vogliamo fondare il nostro *nuovo Stato* [...] sopra la larga base del popolo italiano, unito com'è nei suoi comuni, costituito dalle sue famiglie, nel suo carattere storico, o vogliamo dissolverlo in rappresentanze di officine? Non è che io non accetti i

consigli, perché li accetto come rappresentanze di carattere sindacale [...] ma la base fondamentale deve essere il comune, deve essere la regione, deve essere il suffragio universale maschile e femminile [...]. [In un sistema collettivista, come è il] sistema comunista [...], in tutte queste trasformazioni quello che rimane costante è *l'eccessiva coazione e l'eccessivo intervento dello Stato e della sua polizia*. Se la dittatura trova resistenza, diventa violenta e sanguinaria; e non lo fa per capriccio [...], ma perché è costretta dalla logica interna del suo compito innaturale, che è quello di determinare i destini morali, economici e materiali di tutti i cittadini [...]. Che cosa è dunque che sbarra il cammino di queste esperienze sociali? Prima di tutto la *libertà*, che non è solamente la libertà di parola e di riunione; la libertà per il popolo è essenzialmente l'esser padroni in casa propria [...], il poter allevare i figli secondo le proprie condizioni e il poter risparmiare per loro: libertà del risparmio trasmissibile. Ma come può esser libero l'uomo se dalla mattina alla sera lo Stato interviene attraverso i suoi commissari a regolare tutta la sua vita? I nostri sforzi devono tendere all'uomo proprietario e libero [...]. Il nemico della libertà è il totalitarismo di Stato.<sup>8</sup>

Il *leader* della Democrazia cristiana ha esposto la questione in maniera esauriente e senza mezzi termini, senza cioè alcun tentativo di scendere a compromessi su ciò che, per natura, non può essere oggetto di trattative. Abbiamo già fatto riferimento alle posizioni di 'Giustizia e libertà', che rappresentano forse la presentazione più completa della questione. I promotori del pensiero che caratterizza 'Giustizia e libertà' riconoscono senza problemi, e anzi ammettono apertamente, che l'adozione di una soluzione completamente collettivistica, vale a dire la totale proprietà dei mezzi di produzione da parte dello Stato, significa la fine della libertà politica. Per evitare una simile situazione, è in corso il tentativo di suddividere l'economia nazionale nelle tre sfere dell'economia nazionalizzata, socializzata e privata. Il primo settore comprenderebbe tutti i principali settori di base nella produzione industriale; il secondo le restanti attività di carattere industriale; il terzo, le attività commerciali. È però difficile capire come si possa mantenere la libertà politica nell'ambito di una simile struttura produttiva.

La nazionalizzazione (cioè la proprietà e la gestione da parte dello Stato) di tutte le industrie di base deve necessariamente significare un controllo completo esercitato dallo Stato sulla vita economica della nazione. Le cosiddette industrie socializzate, che, secondo il progetto, sarebbero gestite come impre-

---

<sup>8</sup> «Il Popolo», Roma, 25 luglio 1944. [Il discorso risulta pronunciato il 23 luglio 1944, alla prima Assemblea della sezione romana della Democrazia cristiana, e il testo è ora in A. DE GASPERI, *Scritti e discorsi politici. Edizione critica*, vol. III, *Alcide De Gasperi e la fondazione della Democrazia cristiana, 1943-1948*, a cura di V. Capperucci, Bologna, Il Mulino, 2008, tomo 1, pp. 696-709: 705-708 per le citazioni (n.d.c.).]

se cooperative da parte dei lavoratori, non solo sarebbero dipendenti dallo Stato per la maggior parte delle materie prime e per altre necessità fondamentali, ma sarebbero anche in larga misura dipendenti dallo Stato per le loro necessità di natura finanziaria. L'auspicato processo di emulazione tra gruppi cooperativi e di mutua assistenza vedrebbe presto la fine, sotto l'oppressione di un governo destinato a tenere sotto controllo ogni cosa. Sarebbe inoltre interessante sapere come queste industrie socializzate, di proprietà e sotto la gestione dei loro lavoratori, potrebbero evitare un blocco praticamente completo degli operai all'interno della specifica unità produttiva di competenza; infatti il trasferimento dell'area di competenza di un singolo lavoratore, se per caso egli intende cambiare lavoro, presenterebbe difficoltà quasi insuperabili e, soprattutto in momenti di depressione, perdite economiche insostenibili. Infine, non c'è neanche bisogno di notare che commercianti e negozianti i quali (forse ad eccezione del settore degli alimentari) sarebbero ridotti a vendere beni prodotti principalmente da aziende pubbliche, non potrebbero sperare in una posizione di indipendenza sostanzialmente maggiore di quella di commessi alle dipendenze del governo.

In conclusione, in questo modo si preserverebbe solo l'apparenza esteriore della democrazia, poiché ogni lavoratore, senza eccezioni, avrebbe un unico datore di lavoro, lo Stato. Chi promuove la soluzione collettivistica dimostra di non essere riuscito a imparare una delle lezioni principali di vent'anni di fascismo: un sistema di governo davvero libero si può instaurare soltanto distruggendo la stretta onnipervasiva del governo centralizzato, suddividendo tra piccoli gruppi le responsabilità della vita politica, sociale ed economica, salvaguardando il più possibile la libertà individuale.

C'è un'atmosfera strana, sganciata dalla realtà, attorno al tema della collettivizzazione in Italia nel suo complesso. La discussione è sempre impostata dal punto di vista del bisogno per l'Italia di adottare una soluzione collettivistica. Non ci si pone mai la domanda se l'Italia debba continuare ad essere una nazione ad economia in larga parte collettivistica. Perché il punto è che l'Italia è già, in conseguenza della politica fascista, un paese caratterizzato da un alto grado di collettivizzazione. La vera questione, quindi, non è se l'Italia debba o no *diventare* uno Stato collettivista, ma se essa debba *continuare* a esserlo. Questo singolare rifiuto di guardare in faccia la realtà dei fatti nasce forse dalla convinzione che il collettivismo fascista è in qualche misura diverso dal collettivismo democratico. Quali che ne siano le ragioni, il dibattito che si sta sviluppando oggi ignora i fatti.

Prendiamo allora in considerazione questi fatti. In conseguenza di un atteggiamento politico dapprima adottato dal fascismo in modo piuttosto estemporaneo ma successivamente coltivato deliberatamente, il governo italia-

no attualmente in carica, in quanto legittimo erede di ciò di cui il regime fascista era proprietario, è in primo luogo il padrone di tutte le maggiori banche italiane. Mentre procede rapidamente il dibattito sulla necessità di rompere il monopolio degli interessi finanziari che si sostiene siano stati i principali fautori del fascismo venticinque anni fa, gli appassionati fustigatori dei peccati del mondo bancario non si rendono conto di avere le loro vittime già in pugno, e che il governo italiano è oggi l'unico supremo banchiere in tutto il paese. La nazionalizzazione delle strutture bancarie ha sempre rappresentato il sogno più grande nella mente dei collettivisti. In secondo luogo, il governo italiano possiede tutti i mezzi di comunicazione. A parte la rete ferroviaria che è di proprietà dello Stato da diverso tempo, il governo possiede tutti gli impianti di trasmissione radiofonica, tutte le compagnie di navigazione, la maggior parte del sistema telefonico. Tutti questi sono elementi fondamentali per ogni Stato collettivistico. In terzo luogo, il 75% dell'industria della ghisa e il 50% di quella dell'acciaio sono di proprietà governativa. Sono imprese-chiave, il cui sostanziale controllo da parte dello Stato consente ad essi il controllo indiretto su una moltitudine di altre attività produttive. In quarto luogo, tutta l'industria di armamenti pesanti e tutta la produzione di navi è di proprietà dello Stato. Si tratta di industrie che hanno conosciuto le malefatte e l'avidità dei commercianti d'armi e dei produttori di munizioni. Che fortuna che esse siano già nelle mani del governo! In quinto luogo, lo Stato possiede un quarto di tutta la produzione dell'energia elettrica e la metà di tutte le attività produttive recentemente sviluppatasi con la guerra nel campo della gomma sintetica, dei composti chimici sintetici, della cellulosa, della carta e dei carburanti sintetici.

Considerati nel loro insieme, questi settori produttivi rappresentano la porzione più importante del sistema industriale italiano, e continuando a restare di proprietà statale conferirebbero una coloritura decisamente collettivista all'Italia di domani. Quindi, il problema su cui l'assemblea legislativa italiana dovrà prendere una decisione è se mantenere la struttura produttiva collettivistica che il fascismo ha instaurato o rimettere tali industrie a mani private. Il dilemma non sarà, insomma, se nazionalizzare o no le industrie di base della produzione nazionale. A una simile domanda ha già risposto affermativamente il governo fascista. Il primo requisito di una discussione intelligente è di porre correttamente i termini del dibattito.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> A questo punto il signor John T. Flynn, il valoroso campione dell'individualismo, potrebbe volermi interrompere dicendo che anche prima del fascismo l'Italia aveva mostrato una chiara tendenza al collettivismo, all'intervento statale, ai sussidi e ad altre simili scelte di politica finanziaria, e avrebbe ragione. In verità, ha scritto un intero libro (*As we go marching*, New York, 1944) per di-

Quell'ondata di collettivismo che, attesa nel futuro, si pensa debba travolgere il mondo senza alcuna possibilità di scampo, è in realtà già dietro le nostre spalle. Oggi più che mai, il compito che ci attende è trovare una soluzione ai problemi che abbiamo di fronte, riconoscendo, con Lippmann, la validità

---

mostrare che la spesa in deficit del governo è una delle cause ad origine del fascismo. Io non intendo discutere in questa sede il suo sforzo principale, che è, ovviamente, quello di dimostrare che la spesa prodotta dal *new deal* è l'anticamera del fascismo. Ma vorrei piuttosto negare, senza riserve, la validità della parte del libro che l'autore dedica all'Italia. Alcuni dei dati numerici impiegati sono errati. L'interpretazione dei dati corretti è sbagliata, e, in generale, il suo punto di vista sulla storia italiana è un prodotto della sua immaginazione. Non è giusto dire che l'Italia abbia adottato prima del fascismo una politica di deliberata spesa pubblica e di finanziamento attraverso il debito. Depretis, che rappresenta la 'bestia nera' di Flynn e il presunto inventore della moderna teoria del *deficit spending*, mantenne il bilancio in pareggio per otto degli undici anni in cui rimase in carica, con un deficit medio annuo per i tre restanti anni di meno di quattordici milioni di lire, cioè meno dell'1% del bilancio complessivo. Come è possibile montare un caso su deficit di bilancio che, come nel 1887 (l'ultimo anno in cui Depretis fu al potere) erano il risultato di 1,454 milioni di entrate e 1,461 milioni di uscite? Tra il 1885 e il 1897 (non, tra l'altro, tra 1884 e 1898 come sostiene Flynn), si verificò una serie di deficit in larga misura dovuta alla necessità di offrire i servizi minimi essenziali per la vita civile che all'Italia mancavano, come scuole e strade. A partire dal 1897 e fino al 1911 (non 1910, come afferma Flynn) il bilancio si chiuse ogni anno con un avanzo. Questo era il risultato del miglioramento generale delle condizioni economiche e di una precisa scelta politica volta a garantire bilanci in pareggio. Non si doveva esclusivamente, come sostiene il signor Flynn, alle rimesse dall'estero degli emigranti, che svolsero un ruolo completamente diverso nell'economia italiana.

Il signor Flynn rileva un peso opprimente del debito e della tassazione. Questa opinione è in contrasto con tutti i fatti che si conoscono. Un debito pubblico di quindici miliardi di lire nel 1913 era uguale a circa i tre quarti del reddito nazionale di quel periodo. Non si tratta certo di un rapporto irragionevole. Lungi dall'essere in bancarotta, il governo italiano godeva di un'ottima reputazione finanziaria, sia all'interno che all'estero. In quel periodo, si portò a termine con successo la conversione volontaria del debito pubblico da titoli al 5% a titoli 3,5%; si tratta di un'operazione che nessun governo nelle condizioni descritte dal signor Flynn avrebbe mai potuto compiere. Il presunto peso della tassazione non aveva evitato un costante miglioramento dell'economia del paese. Invece le tasse, sia quelle locali che nazionali, non raccolsero nel 1913 più del 18% del reddito nazionale.

Il disprezzo che il signor Flynn mostra per i fatti è straordinario. Nel 1895, l'Italia non spendeva cinque volte di più per gli armamenti che nei lavori pubblici. La media del quinquennio 1892-1897 è di 326 milioni per le spese militari e 266 milioni in lavori pubblici. L'industria degli armamenti non è mai stata il settore industriale più sviluppato d'Italia, ma era caso mai uno dei più piccoli. Nel 1913 l'incidenza degli interessi attivi non rappresentava un quarto delle entrate ma un quinto, e la cosa importante da notare è che trent'anni prima era arrivata a rappresentare il 37%. La rappresentazione di Croce come un imperialista è sconcertante. A don Sturzo interesserebbe sapere che i partiti socialista e popolare si allearono e costrinsero Giolitti a lasciare il potere. Descrivere il programma di Giolitti nel 1920 come puramente demagogico, quando gli ultimi governi Giolitti verranno ricordati dagli storici innanzi tutto per il coraggio mostrato nell'abolire il cosiddetto prezzo politico del pane, è ingiusto. La verità è che, di fronte alla difficile liquidazione delle spese di guerra, i governi italiani del 1920-22 si proposero di pareggiare il bilancio, senza rifuggire da misure impopolari come l'abolizione dei sussidi per le spese alimentari, che invece sarebbero stati mantenuti da un seguace degli orientamenti di finanza pubblica che il signor Flynn attribuisce al governo italiano.

È preoccupante vedere la persistente incapacità di riconoscere la primaria importanza di fattori di natura politica nell'ascesa del fascismo in Italia. Se proprio vogliamo prendere in esame i fattori di natura economica, allora dovremmo piuttosto dire che fu parzialmente responsabile del caos nell'economia di quel periodo (una situazione, a sua volta, parzialmente responsabile dell'ascesa del fascismo) l'insuccesso dei governi in carica nel periodo 1919-22 nel loro tentativo di offrire adeguate politiche di smobilitazione.

dei due principi in base ai quali «la politica, il diritto e la moralità del mondo occidentale rappresentano una evoluzione della convinzione di natura religiosa che tutti gli uomini sono persone e che la persona umana è inviolabile», e «la rivoluzione industriale, che coinvolge ancora l'intero genere umano e pone tutte le grandi questioni sociali dell'epoca in cui viviamo, nasce prima di tutto dalla sempre più diffusa divisione del lavoro nei mercati di qualunque dimensione»,<sup>10</sup>

Bisognerebbe prendere atto che l'alternativa tra il *laissez-faire* (che non è mai esistito) e il collettivismo (che deve necessariamente essere smantellato, se il nostro obiettivo è il conseguimento di una comunità internazionale che fonda la sua vita sulla libertà) semplicemente non è reale. La scelta è tra preservare la libertà umana e abbandonarla. C'è bisogno di adottare politiche pubbliche che concilino le esigenze di base della nostra civiltà occidentale con le questioni create dallo sviluppo tecnologico. L'approccio che caratterizza la Tennessee Valley Authority non ha goduto di sufficiente attenzione, quantomeno nella misura in cui esso può rappresentare una soluzione al problema qui posto. Più importante dei concreti risultati conseguiti dalla TVA è il metodo usato, che mi sembra la risposta più moderna e soddisfacente mai offerta ai difficili problemi che pone l'economia ai nostri giorni. Infatti nella TVA noi troviamo un'agenzia governativa che promuove e protegge il bene comune, mirando prima di tutto alla creazione delle condizioni ideali in cui l'uomo possa svilupparsi e prosperare come persona libera. Abbiamo un'agenzia governativa che non agisce sulla base di piani imposti dall'alto, ma che parte dal presupposto che qualsiasi piano deve essere il risultato di una attiva collaborazione delle persone che dovranno poi subirne le conseguenze, e da quelle stesse persone deve essere effettivamente messo in opera. Quello che la TVA ha ottenuto in una regione vasta la metà dell'Italia è stata una rinascita dell'iniziativa privata, dello spirito dell'azione individuale, di una produzione agricola bilanciata, dello spirito di competizione e, al tempo stesso, della consapevolezza di un alto obiettivo comune da conseguire con l'impegno e la collaborazione di tutti. La TVA ha ottenuto una rivitalizzazione degli enti governativi locali, ha riportato un'energia e una voglia di fare ancora maggiori. E sta realizzando qualcosa del genere mantenendo ferma la fede nel metodo della libertà, guardando giustamente con sospetto alla facile via d'uscita apparentemente offerta dalla pianificazione governativa. La TVA offre un esempio concreto da cui può imparare tutto il mondo, ma specialmente i paesi come l'Italia che si stanno battendo per guadagnarsi un futuro di libertà. Essa

---

<sup>10</sup> W. LIPPMANN, *The good society* (Boston, 1943), pp. x-xi.

rappresenta una più che efficace collaborazione tra Stato e individui, tenendosi ben lontana sia dall'individualismo estremo, avverso a ogni sorta di azione da parte dello Stato, sia dal collettivismo assoluto, con la sua innata e ineliminabile diffidenza nei confronti dell'uomo.<sup>11</sup>

#### L'ASSEMBLEA COSTITUENTE

L'attuale coalizione di governo ha preso definitivamente l'impegno di convocare una assemblea costituente, il cui compito sarà la stesura di una nuova Costituzione. Un riferimento a ciò si trova nel nuovo giuramento pronunciato dagli esponenti del governo, e la riunione di Gabinetto del 22 giugno 1944 ha approvato il testo di un decreto-legge riguardante l'assemblea. Ecco come pone la questione l'organo del Partito comunista: «Un parlamento avrebbe permesso ai deputati solo di proporre, approvare e discutere le leggi, con limitazioni e col controllo di altri istituti come il Senato di nomina regia e la corona; mentre la Costituente è il diritto dei rappresentanti eletti dal popolo non solo di fare le leggi, ma di decidere *chi* deve fare le leggi. Un parlamento avrebbe permesso al popolo solo di esercitare un certo controllo sul governo e sulle istituzioni dello Stato; un plebiscito avrebbe permesso al popolo di dire, una volta per tutte, 'sì' o 'no' a casa Savoia; mentre la Costituente è il diritto del popolo di decidere, sistematicamente, organicamente, *quali* devono essere le istituzioni del pubblico potere e come devono funzionare».<sup>12</sup>

Niente è più inevitabile della convocazione di un'assemblea costituente, alla fine di un periodo di crisi politica come l'Italia non viveva da secoli. In un certo senso, questa convocazione rappresenta una prima vittoria di coloro che intendono promuovere l'interesse comune su una base più ampia che non esclusivamente economica, perché tutti i cittadini, come cittadini e non come produttori, parteciperanno all'elezione dell'assemblea e, quindi, stabiliranno la natura delle sue decisioni. Anche se non si sa ancora molto del sistema che sarà effettivamente adottato per l'elezione dei delegati all'assemblea, essi saranno eletti a suffragio universale, forse esteso per la prima volta alle donne, e probabilmente sulla base della legge di rappresentanza proporzionale del 1919, l'ultima legge elettorale del regime pre-fascista. Sembra quindi certo che, entro pochi mesi dopo che l'ultimo soldato tedesco verrà cacciato, si po-

<sup>11</sup> Per la migliore enunciazione dei metodi e delle idee della TVA, cfr. il significativo volume pubblicato dal suo direttore: D.E. LILIENTHAL, *TVA. Democracy on the March* (New York, 1944).

<sup>12</sup> «L'Unità», Roma, 25 giugno 1944.

trà riunire un'assemblea adeguatamente rappresentativa delle opinioni del popolo italiano.

Bisogna sperare che l'assemblea affronti il suo compito con spirito di umiltà e con disposizione al compromesso, comprendendo pienamente le difficoltà e i limiti della realizzazione di una Costituzione e la natura dei problemi che essa è chiamata a discutere. Perché non c'è niente di più semplice, stando alla tradizione dell'Europa continentale negli ultimi centocinquant'anni, che scrivere una Costituzione. In aiuto a tale procedimento sono disponibili libri di testo, formule giuridiche d'ogni sorta, soluzioni già pronte per ogni possibile evenienza, belle raccolte di tutte le costituzioni del passato, con adeguati indici di consultazione, per non parlare delle nuove elaborazioni che fervide menti sono sempre pronte a preparare. D'altro canto, non c'è niente di più difficile che redigere una Costituzione che duri oltre il giorno il cui è stata concepita. A questo proposito il precedente della convenzione di Filadelfia del 1787, e del documento costituzionale che venne redatto in tale occasione, è stato abbastanza deleterio perché la sua influenza ha indotto la gente a credere che una simile impresa potesse essere ripetuta facilmente. Il punto è che la convenzione di Filadelfia rappresentò l'apice di uno sviluppo politico e costituzionale e di uno sforzo di raggiungere l'unità su principi fondamentali che avevano impiegato alcuni secoli per dare i loro frutti. Questo non deve portare a credere che sarà impossibile produrre costituzioni nuove e stabili dopo la guerra. Ma l'esperienza del passato dovrebbe rappresentare un ammonimento contro l'eccessivo ottimismo, e contro la convinzione che, senza una diffusione assai più ampia del metodo della libertà e dell'essenza dello spirito costituzionale, abbia di per sé la minima possibilità di garantire un vero governo costituzionale un documento preparato in fretta o con quello stordimento o disorientamento che sembra caratterizzare molte delle persone che escono dall'oppressione fascista.

Infatti, prendendo in considerazione il problema da un punto di vista strettamente costituzionale, non c'è sostanzialmente niente di male nella costituzione che l'Italia aveva nel 1922. Le ragioni che hanno condotto alla marcia su Roma non devono essere rinvenute in alcuna debolezza dell'assetto costituzionale, seppur con una importante eccezione. Tali ragioni non si trovano in nessuna mancanza per l'Esecutivo di potere e di prestigio nei confronti di quello legislativo, perché il governo poteva in ogni caso sciogliere la Camera dei deputati, se in qualunque momento era minacciato l'equilibrio tra le due istituzioni. Non si trovavano in alcuna insufficienza nella forma che assumevano le istituzioni giudiziarie, che offrivano anzi ampie garanzie all'individuo. Non si trovavano in alcuna distorsione del sistema elettorale, perché, prendendo in considerazione tutti i fatti storici, la rappresentanza proporzionale

non contribuì né direttamente né indirettamente a creare le condizioni che resero possibile il regime fascista. I punti deboli devono essere trovati in un elemento che la legge non può statuire, come la volontà dell'uomo di vivere liberamente e di lottare per la libertà. La debolezza era nel cuore di coloro a cui erano affidati l'elaborazione e l'applicazione delle leggi e il mantenimento di una vita comunitaria ordinata. La debolezza era nell'avidità di quegli interessi economici che sentivano che le loro ragioni erano troppo deboli per ricorrere alla normale procedura legale. Il punto debole doveva essere rilevato nello spirito di astuzia, manipolazione e violenza, nell'atteggiamento cinico e nella commedia delle passioni nazionalistiche proprie di un paese ancora in guerra.<sup>13</sup>

Contro tutto questo, è difficile alzare barriere di carattere costituzionale. D'altro canto, la Costituzione acquisirà tanto più prestigio, e farà presa tanto più efficacemente nell'animo del popolo, quanto più si eleverà al di sopra delle opinioni mutevoli che occupano il dibattito politico quotidiano, al fine di affermare principi fondamentali, e quanto meno si mostrerà ingombra di decisioni e norme che riguardano soltanto queste fasi convulse, ma passeggiere nella vita di una nazione. Quanto più 'imperfetta', quanto più incompleta sarà la Costituzione, tanto maggiori saranno le sue possibilità di sopravvivere e mostrarsi durevole. Con questo spirito, tutte le decisioni relative alla politica economica e ai consigli economici di natura tecnica, tutte le questioni legate alla legge elettorale, tutti gli affari connessi con il concordato tra lo Stato e la Chiesa cattolica, dovrebbero essere lasciati al di fuori della Costituzione. La carta, se vuole sopravvivere, deve rappresentare un reale incontro tra idee e tendenze diverse.

Anche con queste limitazioni, le decisioni che la futura assemblea costituente dovrà prendere sulla Costituzione saranno della massima importanza. La prima sarà probabilmente quella relativa alla forma di governo. Su questo

---

<sup>13</sup> Come ha correttamente sostenuto Cecil Sprigge: «Il fascismo era essenzialmente un fenomeno che prendeva vita dall'insuccesso dei [...] liberali italiani nel tentativo di rendere incapace di nuocere il piccolo gruppo di intriganti e trafficanti che occupavano posizioni di eccessivo rilievo nel sistema di amministrazione governativa prima del 1915. Tale insuccesso era dovuto all'assenza, nella classe dirigente dell'Italia liberale, di un uomo di fermi principi, capace di esprimersi sinceramente e coscienza dei problemi quotidiani del paese. Rappresentava il crollo delle posizioni di autorità in parte detenute prima dell'ultima guerra da uomini di tali elevate qualità politiche, uomini che in fondo all'Italia non sono mai mancati né mancano. Il crollo venne provocato in primo luogo da un socialismo caratterizzato da un insurrezionalismo di bassa lega, che immolò le idee di libertà e nazione in nome di una sconsiderata avidità di successo popolare, poi dal fascismo, connubio tra il piccolo gruppo di uomini politici ormai logorati che il socialismo aveva fatto andare in collera, e le forze di opposizione all'insurrezione, mobilitate in tutto il paese – tra i poveri come tra i ricchi – dalla lunga esasperazione e da una minaccia incompiuta di rivoluzione sociale». *The Development of Modern Italy* (New Haven, 1944).

punto, nel confronto tra monarchia e repubblica, l'approccio più degno di un uomo di Stato è stato suggerito da Luigi Sturzo nel suo libro sull'Italia recentemente pubblicato:

Se i delegati popolari nella futura costituente vorranno conservare la monarchia, questa non sarà la stessa del passato, perché non è essa che dà la carta al popolo, è il popolo che fissa i diritti e i doveri della monarchia; non sarà più il re il vero garante dello statuto, sarà invece il popolo che controllerà il re nell'esercizio della sua alta funzione, perché si mantenga nei limiti assegnati. In sostanza il re sarebbe un presidente di repubblica a vita; mentre il presidente sarebbe un re costituzionale per un numero limitato di anni [...]. Il problema di monarchia o repubblica dovrebbe essere messo bene nei suoi termini dinanzi alla costituente, per evitare all'Italia le tristi conseguenze che avvelenarono la vita politica e religiosa della Francia dopo il 1870. Sia che la metà più uno dei membri della costituente siano per la monarchia, o viceversa, il paese, dopo l'esito della decisione, non dovrebbe essere così profondamente diviso fra monarchici e repubblicani da perpetuare per generazioni una lotta acre e tempestosa. Dovrebbe esservi un'intesa morale fra i partiti, tale da far aderire la minoranza vinta al voto della maggioranza vincitrice e accettare o la repubblica o la monarchia nel nuovo spirito costituzionale d'una vera democrazia.<sup>14</sup>

Un'altra questione che potrebbe attirare l'attenzione dell'assemblea sarà la questione delle relazioni tra Stato e Chiesa. I provvedimenti costituzionali a questo riguardo dovrebbero essere limitati, a parte una dichiarazione relativa alla libertà religiosa e all'uguaglianza di tutti i culti davanti alla legge, e l'affermazione che la sistemazione dei problemi derivanti dalla particolare posizione della Chiesa cattolica in Italia saranno lasciati agli organi legislativi ed esecutivi dello Stato. Gli impegni programmatici dei vari partiti, però, potrebbero rendere difficile la realizzazione di questa semplice soluzione.

Un terzo terreno di discussione potrebbe riguardare la redazione di una dichiarazione dei diritti. Non ci saranno sicuramente divergenze su una completa restaurazione dei tradizionali diritti civili come la libertà di stampa, di parola, di riunione, e della garanzia dei principi fondamentali relativi al pieno rispetto delle leggi nell'amministrazione della giustizia per quanto riguarda la

---

<sup>14</sup> Cfr. STURZO, *L'Italia e l'ordine internazionale* (Torino-New York, 1944), pp. 212-213. Recentemente è stato suggerito (soprattutto da Guido Gonella, sulle colonne del «Popolo», il quotidiano della Democrazia cristiana) che una decisione dell'assemblea sulla questione della monarchia debba essere accompagnata da un referendum popolare, dal momento che i partiti politici organizzati non rappresentano in maniera assoluta l'opinione pubblica. L'«Avanti!» ha attaccato questo suggerimento, affermando che Gonella contava sull'«ignoranza» delle masse per annullare le decisioni dell'assemblea. L'Esecutivo ha escluso l'eventualità del referendum. Mentre i partiti di sinistra considerano chiusa la questione, altre forze sembrano decise a insistere.

vita e la libertà dei cittadini. D'altro canto, la definizione dei diritti di proprietà è destinata a causare contrasti tra diverse posizioni, che si risolveranno in un modo o nell'altro in base agli umori dell'assemblea. Difficoltà di natura un po' differente si potrebbero incontrare se ci si dovesse sforzare di tradurre in termini costituzionali le nuove libertà del nostro tempo, la libertà dal bisogno e la libertà dalla paura. Perché è chiaro che su questo punto i costituenti non potranno fare molto più che esprimere la pia speranza che nel futuro questo mondo sia prospero e pacifico, due condizioni che un'assemblea preposta al lavoro costituente non può garantire. Infatti, mentre è possibile, ammesso che la Costituzione non si riveli poi lettera morta, offrire ai cittadini il solenne impegno costituzionale che essi saranno liberi di esprimere la loro opinione senza creare disordini, non si è ancora trovato un modo di garantire allo stesso modo ai cittadini che essi non attraverseranno momenti difficili. La natura dei provvedimenti politici concreti che dovranno essere adottati per rendere effettive le responsabilità che competono a uno Stato moderno per il benessere dei suoi cittadini, sembra una questione che dipende più dalla saggezza dei legislatori che si trovano ad affrontare problemi specifici, che non dai generici impegni espressi in una carta costituzionale.

Un quarto ambito in cui bisognerà prendere delle decisioni sarà l'equilibrio tra i poteri esecutivo e legislativo. Si può presumere che sarà mantenuto un sistema bicamerale. Si può sperare che entrambe le Camere siano di rappresentanza politica. Le recenti esperienze europee hanno messo in evidenza l'assoluta mancanza di valore delle camere parlamentari a base economica. Ciò si è rivelato vero sia in paesi liberi che sotto regimi dittatoriali. Il fascismo ha fatto propria la teoria che riduceva l'ambito delle decisioni di carattere politico e ha spinto sulla ribalta, per esercizi retorici insignificanti, gli innumerevoli tecnici che caratterizzano l'economia di una società moderna. Non si deve affidare all'esperto la direzione degli affari di un paese: il tecnico deve essere al servizio dell'uomo di Stato, non comandarlo. Se si adotteranno questi principi, la prima camera potrebbe essere eletta sulla base del suffragio universale, più o meno come la vecchia Camera dei deputati, mentre la seconda camera, se il Senato sarà abolito, potrà essere formata sulla base della rappresentanza delle regioni, delle province e dei comuni, oltre che degli istituti accademici e culturali. Sembra esserci un crescente consenso di opinioni su questo punto. A fronte di queste due assemblee risulta necessario un esecutivo forte, e anche su questo punto sembra esserci un accordo abbastanza ampio. Quando, pochi mesi fa, il titolo mussoliniano di 'capo del governo' è stato abolito, ci si è curati di sottolineare che questo non significava un ritorno alla figura del presidente del Consiglio prefascista. Il termine 'primo ministro' ha preso a far parte del linguaggio corrente, lasciando intendere un livello di *leadership* e di potere

assente in precedenza nel regime politico italiano come in quello francese. Il governo dovrebbe, inoltre, conservare per sé il diritto di sciogliere la Camera dei deputati.

L'assemblea costituente dovrà prendere in considerazione un ultimo punto, ma di grande importanza, e adeguato a mettere nettamente in evidenza il grande punto debole della costituzione del 1848. Essa prevedeva soltanto, all'art. 74, che «le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge». Ciò significava che gli enti locali non godevano di nessuna esistenza se non di quella che il governo centrale era disponibile a riconoscere. Anche se, all'avvento del fascismo, da alcuni decenni comuni e province erano liberi di eleggere le loro assemblee e di gestire i loro affari, secondo limiti ben definiti di controllo statale, il governo centrale non ha mai rinunciato ai suoi diritti di primazia. La vita dell'amministrazione comunale dipendeva in sostanza da una concessione da parte del governo centrale, il governo poteva sempre ritirare questa concessione e i prefetti, in qualità di agenti del governo centrale a livello locale, hanno rappresentato lo strumento principale per la cancellazione delle libertà locali. La piaga dello scioglimento delle assemblee municipali da parte dei prefetti, per soddisfare i capricci del governo in carica e per generare una classe politica locale sufficientemente asservita, assunse proporzioni scandalose negli anni precedenti il 1922. Questo indebolimento alla sua base della forza della democrazia risultò fatale per la sopravvivenza delle libertà in Italia.

Se la tendenza attuale avrà un seguito, questo errore non sarà ripetuto. Con tutta probabilità la nuova Costituzione riconoscerà l'esistenza di una sfera indipendente di vita locale su cui il governo centrale non può intervenire, e riconoscerà le limitazioni che il popolo porrà all'assegnazione dei poteri al governo centrale. Solo in questo modo l'Italia potrà creare tra l'individuo e uno Stato altrimenti onnipotente l'intermediazione degli enti locali, che potranno diventare così una delle migliori garanzie della libertà individuale. Naturalmente, questo non significherà la recisione dei necessari legami tra Stato ed enti locali, perché ci saranno questioni di natura finanziaria da regolare continuamente, limiti di tassazione da fissare, contributi economici da concordare. Anche i diritti civili garantiti ai cittadini dalla Costituzione dovranno essere salvaguardati dall'autorità superiore a tutti i livelli, compreso quello locale.

Ci si chiede se, nel tentativo di istituire l'autonomia della vita amministrativa locale con la migliore efficienza possibile, la Costituzione non debba riconoscere un nuovo ente, la regione. Ci sono argomenti sia storici che economici a sostegno di questa tesi. Dal punto di vista storico, parecchi italiani pensano ancora a se stessi come piemontesi, lombardi, toscani, siciliani. Sono vivi un orgoglio e un senso di appartenenza locali che potrebbero diventare strumenti

per strutture di governo più libere, in grado di rispondere meglio alle esigenze degli abitanti delle varie regioni. Così le province, che hanno sempre presentato una natura artificiale, potrebbero finire per sparire, lasciando il comune e la regione come le due istituzioni di base del governo locale. Dal punto di vista economico, allo stesso modo, la regione, meglio della provincia, si presterebbe alla soluzione di molti dei problemi pratici di natura agricola e industriale che l'Italia deve affrontare. Il più ampio serbatoio di energie economiche a cui la regione sarebbe in grado di attingere, la sensazione che all'interno dei suoi confini un problema può essere affrontato in modo compiuto e su base razionale, cosa che era impossibile in una provincia, tutto ciò tenderà a rafforzare il ruolo delle regioni nel quadro economico generale, e a mettere in opera in tutto il paese quelle realizzazioni di carattere locale che, anche se magari necessitano della guida del governo centrale, trovano comunque la loro maggiore fonte di energia nella profonda e pura falda della diretta partecipazione delle persone che ne saranno direttamente interessate.

Non si può negare che tutto questo sia un grande mutamento; comunque, non ci si dovrà scontrare con le secolari tradizioni di governo centralizzato che si troverebbero in Francia. In Italia le tradizioni del federalismo e delle autonomie locali sono sopravvissute in una certa misura al lungo periodo di centralizzazione successivo al 1860; inoltre, a fronte delle difficoltà che sicuramente esistono, bisogna in compenso considerare la realizzazione degli incommensurabili vantaggi che si otterrebbero instaurando le condizioni fondamentali per una società libera, pervenendo al rafforzamento delle attuali istituzioni democratiche e all'edificazione di ostacoli reali sulla strada di ogni futuro tentativo di instaurare di nuovo la tirannia.

## IL COMUNISMO NELL'EUROPA OCCIDENTALE<sup>1</sup>

### LE AREE DI MAGGIOR FORZA DEL COMUNISMO

In ogni studio relativo al moderno comunismo, tre aree geografiche occupano una posizione di fondamentale importanza. In due di esse, l'Unione Sovietica con i suoi più immediati satelliti e la Cina, il comunismo è riuscito a raggiungere il suo vero obiettivo – un monopolio totalitario del potere; nella terza, l'Europa occidentale, limitata per i nostri propositi alla Francia e all'Italia, il comunismo ha conosciuto uno sviluppo che lo ha portato a essere una forza di assoluto rilievo nella sfera politica ed economica.

Il comunismo rappresenta un ambito di studi potenzialmente fruttuoso anche in altre zone del mondo. Però, al di fuori di queste tre aree geografiche i margini di azione della forza comunista e la sua capacità di influire in modo decisivo sul corso della vita politica sono decisamente più ristretti. Come fenomeno in larga misura limitato al mondo intellettuale, il comunismo statunitense offre possibilità decisamente interessanti per una indagine sul comportamento politico di gruppi marginali e individui isolati. Il ritirarsi dell'ondata di sviluppo del comunismo negli Stati Uniti ha messo a nudo la natura confusa delle simpatie negli ambienti intellettuali e dei fattori emotivi che avevano provocato la sua modesta avanzata negli anni trenta e quaranta, e merita di essere preso in considerazione come un indizio del grado di difesa spontanea che può opporre alla minaccia comunista una comunità nazionale fluida dal punto di vista sociale, vitale dal punto di vista economico e stabile dal punto di vista costituzionale. Negli Stati Uniti anche i gruppi sociali più disagiati guardano con freddezza alle promesse messianiche del comunismo, poiché le promesse offerte dal mondo in cui essi vivono sono adeguatamente realizzabili.

---

<sup>1</sup> [Il testo qui pubblicato è il primo dei tre contributi diretti di Mario Einaudi alle pubblicazioni della *French-Italian inquiry* da lui diretta. Si tratta del saggio *Communism in Western Europe*, pubblicato nel volume omonimo che raccoglieva anche scritti di Jean-Marie Domenach (sul Partito comunista francese) e Aldo Garosci (sul PCI). Pubblicato originariamente nel 1951 per i tipi della Cornell University Press di Ithaca, N.Y. (pp. 1-57), sarebbe poi stato ristampato nel 1971 dalla Archon Books di Hamden, CT (n.d.c.).]

In Gran Bretagna, nei Paesi Bassi e in Scandinavia, il riuscito processo di riorientamento del sistema economico o il suo sviluppo armonico, il superamento graduale e chiaramente evidente delle precedenti storture del capitalismo, l'assenza di gravi dissidi tra Stato e Chiesa, la lunga esperienza delle procedure costituzionali democratiche, tutto ciò ha costretto il fenomeno comunista entro limiti decisamente ristretti. L'Africa e l'America latina non presentano per ora tracce del comunismo, anche se il loro futuro non potrà che essere dominato da una considerevole incertezza.

Quando si guarda all'Unione Sovietica, alla Cina e all'Europa occidentale, la differente natura del problema comunista in tali paesi diviene evidente, così come le caratteristiche peculiari che caratterizzano il comunismo in ognuno di essi.

Nell'Unione Sovietica, il comunismo è al potere dal 1917, a seguito non di una rivoluzione popolare ma di un colpo di Stato. La Rivoluzione d'ottobre rappresentò il trionfo del pensiero e dell'azione di un pugno di uomini, i quali sfruttarono a loro vantaggio gli elementi della dottrina marxista che sottolineavano il ruolo di guida dell'élite comunista e l'importanza determinante e le ampie potenzialità della dittatura del proletariato. Ciò che importava non era la garanzia di godere del sostegno delle masse prima di agire, ma il controllo assoluto di quelle idee, strategie e strumenti di potere che avrebbero reso l'appoggio delle masse irrilevante. Il comunismo sovietico leggeva la dottrina marxista alla luce dell'interpretazione personale di Lenin, e su tale base ha sviluppato la pratica di governo di una élite comunista a cui era stato affidato il compito esclusivo di adempiere al suo ruolo messianico prima in Russia, poi in tutto il mondo.

La rivoluzione sovietica ha avuto luogo in un paese che era, nonostante l'esistenza di poche grandi fabbriche, sottosviluppato dal punto di vista industriale, e nel quale la pura e semplice eliminazione di un numero relativamente ridotto di grandi proprietari terrieri poteva essere presentata come la chiave di volta per l'instaurazione della democrazia agraria. Essa è avvenuta in un paese che non era stato toccato dalle principali correnti di cambiamento politico e sociale dell'occidente degli ultimi duecento anni. Sottosviluppo, immobilità e isolamento erano tutti pienamente accettati o appena contrastati senza particolare convinzione da un sistema di governo che, man mano che si avvicinava la fine della Prima guerra mondiale, si rivelava sempre più debole. Le condizioni di sfruttamento hanno rappresentato il terreno di coltura ideale per un'atmosfera rivoluzionaria, i bolscevichi riuscirono nel loro intento di conquistare il potere, e ora, dopo un terzo di secolo, essi sono intenti a portare a compimento il loro tentativo di riplasmare le vite, i pensieri e le aspirazioni del popolo russo, così da realizzare il modello di comunismo corrispondente alla teoria e alla pratica del marxismo-leninismo.

Anche in Cina il comunismo è al potere. Vi è giunto, tuttavia, alla fine di un processo piuttosto diverso da quello sovietico. I bolscevichi si assicurarono la vittoria con una serie di azioni rivoluzionarie relativamente breve, svolte essenzialmente secondo l'interpretazione romantica di rivoluzione propria dell'Ottocento (c'è una somiglianza impressionante tra i dipinti che hanno immortalato gli scontri nelle strade nella Parigi del 1848 e l'attacco al Palazzo d'inverno da parte dei marinai di Kronstadt a San Pietroburgo nel 1917). I comunisti cinesi, invece, hanno ottenuto la loro vittoria dopo un conflitto lungo e difficile (che in certi momenti ha persino visto un accordo in stile 'fronte popolare' con il Kuomintang), nel corso del quale essi ottennero quel vasto consenso popolare di cui i bolscevichi sono stati privi per molti anni. Questo ha permesso ai comunisti cinesi, poco dopo la fine della Seconda guerra mondiale, di essere generalmente riconosciuti come la forza politica più rappresentativa per il governo della Cina.

I comunisti cinesi accettano gli elementi tipici del comunismo del XX secolo. Mao fa riferimento con orgoglio all'ortodossia marxista, filtrata attraverso le interpretazioni leniniste e staliniste. Questa comune base dottrinarina sino-sovietica, naturalmente, è essenziale per spiegare il precoce sviluppo di aspetti che rappresentano ovunque una parte integrante dell'esercizio del potere comunista. Essi sono l'uso della forza e il disprezzo per le 'procedure formali', considerate irrilevanti per la soluzione dei 'problemi sostanziali' che un vero uomo di Stato comunista deve affrontare. Resta il fatto che il comunismo cinese si distingue dal comunismo sovietico per il più ampio appoggio popolare di cui esso ha potuto godere fin dall'inizio. L'immersione del comunismo 'di élite' nel vasto oceano del comunismo 'popolare' non ha alcuna rilevanza per quanto concerne la definitiva affermazione e il pieno sviluppo operativo di una dittatura totalitaria, ma nel breve periodo crea importanti problemi interpretativi, nella misura in cui l'ascesa al potere del comunismo cinese è valutata e considerata dal punto di vista degli interessi di altre nazioni. Questo spiega la fioritura di miti sugli 'attuatori della riforma agraria', l'incapacità di molti governi di resistere alla richiesta di riconoscimento avanzata dal governo cinese, e la frustrazione e la mancanza di interesse per le forze non comuniste in Cina.

D'altro canto, nella Cina moderna erano presenti le stesse condizioni di sottosviluppo, immobilità e inefficienza governativa presenti in Russia. Ed esse si presentavano nell'ambito di una delle civiltà più antiche e più raffinate, e a dispetto dei cosiddetti 'sforzi di modernizzazione' del capitalismo occidentale. La rigidità delle relazioni sociali e la sovrappopolazione caratterizzavano ancora l'agricoltura cinese, mentre l'istituzione di spazi di autorità politica completamente separati e isolati dal resto del paese contribuiva alla sistematica disintegrazione dell'azione di governo.

I comunisti cinesi hanno saputo approfittare con successo delle istanze di un popolo pronto a cambiare ma incapace di farlo. Essendo saliti al potere non nel nome di Marx o Lenin ma nel nome degli interessi della comunità nazionale e della difesa della sua integrità, i comunisti cinesi sono ora costretti dalla logica della loro ideologia a sviluppare un equilibrio molto diverso tra la soddisfazione degli impegni richiesti dalla loro ideologia e il mantenimento delle promesse che hanno fatto al popolo. Come sempre nella storia delle dittature, si è cercata una via d'uscita al dilemma tra potere e benessere della cittadinanza nel ricorso alla coercizione e negli appelli all'orgoglio nazionale e alla guerra. A dispetto di ciò, è impossibile sottovalutare la solidità del potere dei comunisti all'interno della Cina e l'attrazione rivoluzionaria che essi esercitano su tutti i popoli dell'Asia che vivono in condizioni simili a quelle dei cinesi.

Probabilmente, il tema della validità dell'interpretazione data da Lenin al pensiero di Marx continuerà a lungo a essere oggetto di dibattito, sebbene sia evidente che essa era fondata, e che Lenin ha cristallizzato gli elementi fondamentali della dottrina marxiana della rivoluzione. È invece indiscutibile il fatto che i partiti comunisti dell'Europa occidentale oggi abbiano accettato la valutazione leninista del marxismo, e accolgano la rivoluzione sovietica come simbolo e modello di tutte le rivoluzioni proletarie. Il loro riconoscimento del legame che li stringe all'Unione Sovietica è stato esplicito e mai rinnegato fin da quell'inverno del 1921-22, quando sia il Partito comunista francese che quello italiano vennero fondati.<sup>11</sup> Il comunismo europeo ha innestato su queste radici un gran numero di elementi autoctoni, esercitando una forte attrazione su diversi settori della società. È la combinazione di autosufficienza e di assoluta certezza ideologica, di fiducia data dalla presenza nell'agone internazionale di un governo potente e vincente come oggi è quello sovietico, e di forza fondata sul richiamo esercitato da un vasto insieme di temi di portata nazionale, che spiega la notevole avanzata del comunismo nell'Europa del dopoguerra, avanzata che mette Francia e Italia fra i punti-chiave dell'influenza comunista nel mondo.

Però, a differenza che nell'Unione Sovietica e in Cina, nell'Europa occidentale il comunismo non è al potere, anche se 1) si è sviluppato in paesi in cui, a detta di Marx, hanno avuto luogo alcune delle necessarie fasi preli-

---

<sup>11</sup> [La fondazione dei due partiti risale all'inverno precedente. Il PCF nacque da una scissione della SFIO al Congresso di Tours (aperto il 30 dicembre 1920) come *Section française de l'internationale communiste*, rinominandosi *Parti communiste français* nel corso del 1921; il Partito comunista d'Italia, invece vide la luce il 21 gennaio 1921, in occasione della scissione del PSI al Congresso di Livorno (n.d.c.).]

minari del dominio della borghesia e della trasformazione capitalistica, e 2) può contare ora su un consenso popolare più ampio di quello che il comunismo sovietico sia mai stato in grado di ottenere durante la prima metà della sua esistenza, o di quello su cui Mao può contare oggi. Così, noi ci occupiamo degli unici casi in cui il comunismo è dotato di una base di massa all'interno di società caratterizzate dagli assetti politici e istituzionali a cui esso si oppone. Ciò che rende ancora più importante tale conflitto è il fatto che esso è combattuto in due paesi che sono stati per lungo tempo al centro della cultura che il comunismo sta cercando di soppiantare, e si trovano nel cuore di un continente che occupa una posizione-chiave tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica.

#### LE FONTI DELLA FORZA DEL COMUNISMO IN EUROPA

Dal 1947, al comunismo dell'Europa occidentale è sottratta ogni possibilità di partecipazione ai governi nazionali, e la sua natura di agenzia al servizio dell'Unione Sovietica per il conseguimento di obiettivi aggressivi è stata portata alla luce. Ma il comunismo, potendo contare su notevoli fonti che alimentano la sua forza, ha mantenuto le sue posizioni o ha fatto ulteriori progressi. Questo successo nel mantenimento del consenso da parte dei partiti comunisti è avvenuto in società che sostanzialmente godono ancora delle libertà fondamentali e in cui i processi di discussione e di persuasione propri della democrazia sono ancora efficaci.

#### *Il passato*

Il comunismo, in Italia e in Francia, sfrutta la tradizione della rivoluzione del 1789. Il richiamo al XVIII secolo è sempre presente negli scritti comunisti. Togliatti presenta ai suoi seguaci Voltaire come uno scrittore che impersonava l'idea di una rivoluzione delle cui conseguenze l'Italia non ha mai potuto pienamente godere, e come un comunista *ante litteram*, a causa della sua fede nel potere dell'uomo e dei suoi sforzi di aprire la strada al rinnovamento della società. Roger Garaudy, il referente del comunismo francese per la storia intellettuale, tesse le lodi dei filosofi materialisti del Settecento. Tali uomini, egli sostiene, si opposero all'origine divina dell'autorità, poiché la sua vera origine era da rinvenire nell'esperienza e nella pubblica utilità; essi dipinsero con colori vividi il progresso della tecnologia, della scienza e della ragione.

Materialismo, razionalismo e ottimismo sono gli indizi della freschezza e dell'energia di questa filosofia, che è rivoluzionaria anche perché, in contrasto con il mito

dell'immobilità eterna e della perfezione divina [...], ha scoperto la legge del movimento [...]. I nostri materialisti hanno reso mobile la materia, l'uomo e la società. Il movimento ha fatto il suo ingresso nel mondo e non lo lascerà più.

In larga misura, il comunismo ha finito per identificare se stesso come l'erede delle tradizioni promotrici di un mutamento rivoluzionario. Tutto ciò risulta utile, visto che appare evidente da tutti i punti di vista che la Francia e l'Italia non hanno ancora completato il percorso che nel Regno Unito e negli Stati Uniti ha condotto alla modernizzazione della vita economica e politica e all'impiego del potere nel pubblico interesse.

La struttura sociale dei due paesi ha mantenuto rigidità e fratture, favorendo l'approccio caratterizzato dal conflitto di classe proprio dei comunisti. Alcuni esempi di particolare rilevanza sono i seguenti: 1) la difesa eccessivamente rigida del sistema di proprietà privata; 2) l'assenza di flessibilità simboleggiata da un sistema di leggi fondato sul Codice civile; 3) l'atteggiamento di certe classi sociali, che, dopo aver perduto la possibilità di esercitare direttamente la loro influenza sulla vita nazionale, non hanno rinunciato a rivendicare un particolare riconoscimento ritenendosi depositarie dei valori del passato; 4) l'abitudine alla scarsa trasparenza e alla manipolazione, radicata in diversi settori del mondo imprenditoriale e accompagnata dalla rivendicazione di diritti proprietari sulle sovvenzioni erogate dall'amministrazione pubblica; 5) la paura per l'ignoto e per l'insolito che ha ritardato il progresso tecnologico; 6) l'inadeguatezza di un sistema scolastico che, per quanto nobile e affascinante sia la sua attenzione ai valori classici e umanistici, non viene incontro alle necessità della maggioranza della popolazione, ad eccezione dei livelli più modesti di istruzione elementare e professionale; 7) nell'Italia del sud, l'arroganza di certi settori della proprietà terriera che, essi stessi preda di una bancarotta morale ed economica, hanno in passato ostacolato l'emigrazione perché essa avrebbe condotto alla riduzione della riserva di forza-lavoro disponibile a basso costo, e oggi evita di cooperare all'applicazione di provvedimenti finalizzati a incrementare il benessere collettivo.

Nel corso del tempo, naturalmente, si sono verificati importanti mutamenti, soprattutto in conseguenza delle due guerre mondiali, ma ciò che colpisce maggiormente l'osservatore esterno non sono tanto i primi segnali di cambiamento quanto la persistenza e l'attaccamento ad atteggiamenti superati, nonostante sia ormai palese che il comunismo è destinato a trovare terreno fertile proprio nelle società che rimangono bloccate e statiche.

La Francia e l'Italia hanno insomma offerto una parziale giustificazione a uno degli assunti fondamentali del marxismo, quello in base al quale in una società borghese capitalistica operai e contadini sarebbero privati dei benefici

che tutti hanno il diritto di aspettarsi dalla comunità in cui vivono. Secondo il teorico comunista francese di punta, Henri Lefebvre, «*la vie privée*» della società individualista è divenuta «*une vie privée*» di ogni contatto con la realtà concreta, di ogni legame con il mondo – una vita privata di tutto ciò che essa ha di umano. Per quanto riguarda le classi lavoratrici i processi di integrazione e di accoglienza, che sono stati per lungo tempo evidenti altrove, in Francia e in Italia sono stati lenti ad apparire e farraginosi nello svilupparsi. Così, una seria questione di carattere economico si è sovrapposta a un problema sociale. Rinfocolando i desideri di rivolta in ampi strati delle classi lavoratrici, tutto ciò ha offerto una base alla forza del comunismo.

Il vigore delle istanze di ribellione è derivato dal risentimento degli operai per essere testimoni esclusivamente passivi e sfruttati della vita della nazione, la quale continuava irresponsabilmente a marciare per la sua strada senza sufficiente riguardo per i loro diritti e i loro interessi. Le lamentele specifiche che si sono potute sollevare sono state parecchie, e sebbene non tutte potessero essere giustamente ascritte alla responsabilità delle classi dirigenti, tutte hanno contribuito al consolidamento di un antagonismo da cui il comunismo ha poi potuto trarre linfa vitale. Infatti, il capitalismo italiano e francese ha mantenuto fino al XX secolo inoltrato alcune caratteristiche tipiche del capitalismo del primo Ottocento. Lo Stato non era altro che il nemico da combattere o il custode del denaro pubblico da depredare. I lavoratori, d'altra parte, dovevano essere sottoposti al maggiore sfruttamento possibile senza riguardo per le conseguenze sociali di una simile politica. Sotto questo aspetto, il *patronat*, la classe industriale francese, ha meritato la sua pessima fama. Quando si è riusciti a limitarne il potere, pochi anni prima della Seconda guerra mondiale, le sue reazioni hanno contribuito al facile trionfo del fascismo nel 1940. Nel 1950 i salari operai non sono ancora tornati al livello prebellico. Il senso intollerabile di ingiustizia generato da simili politiche è intenso e non può essere sottovalutato.

L'Italia si è trovata ad affrontare difficoltà ulteriori, derivanti dalla presenza di una popolazione più numerosa di quella francese su un territorio vasto la metà e non altrettanto produttivo. La forza del comunismo in molte zone agricole è derivata innanzitutto dalla natura insoddisfacente dei rapporti contrattuali che tenevano legati i contadini alla terra e dalla sensazione diffusa che fosse necessario uno sforzo straordinario per alleviare il peso della popolazione su una terra che non era assolutamente in grado di sostenere più della metà dei suoi abitanti. Il fatto che il problema agrario italiano non fosse inerente alla redistribuzione di proprietà, ma caso mai riguardasse la necessità di un cospicuo investimento di capitali e di una risistemazione guidata del popolazione non ha indebolito la posizione comunista, visto che i contadini sentiva-

no che i governi non erano interessati a intraprendere alcuni dei passi necessari, o che la situazione era priva di speranza al punto che la rivoluzione era la sola via d'uscita.

Su questa situazione aleggiava inoltre il senso di insicurezza causato dal progressivo indebolirsi delle posizioni di Francia e Italia nel contesto economico. Mentre la Germania e gli Stati Uniti dopo la Prima guerra mondiale, e anche l'Inghilterra dopo la Seconda, sono stati capaci di un progresso industriale ed economico di vasta portata, Francia e Italia sono rimaste ferme o hanno perso terreno. Alcune delle principali imprese industriali non erano più vitali, se mai lo erano state. Le miniere francesi hanno iniziato a diventare assai costose nello sfruttamento, e i loro giacimenti di carbone hanno iniziato a esaurirsi. L'industria della seta è stata indebolita da una rivoluzione tecnologica che l'Italia e la Francia non hanno potuto contrastare. Molte delle industrie pesanti italiane erano prive di una solida base economica su cui operare. La preoccupazione per i destini dell'economia ha favorito una difesa rigida delle politiche governative come solo un governo totalitario avrebbe potuto mettere in opera. Il comunismo ha trovato parecchi sostenitori per la sua teoria che la salvezza economica sarebbe giunta non dal libero funzionamento del mercato, che era impossibile da realizzare, ma da un sistema economico che, senza riguardo ai costi, avrebbe cercato quantomeno di mantenere lo *status quo*.

Negli anni successivi all'adozione del Piano Marshall, si è diffusa la convinzione che, nel nome dell'efficienza, della competizione e dell'integrazione internazionale, gli Stati Uniti sostenessero una politica di soppressione delle imprese industriali ad alto costo. In un tentativo di irrazionale autodifesa e al fine di proteggere i loro interessi immediati e superficiali, molti lavoratori hanno scelto di aderire temporaneamente alla soluzione comunista, che prometteva loro l'autarchia nazionale e l'isolamento dai rischi di un mondo competitivo nel quale le unità economiche deboli sarebbero state eliminate. Così un capitalismo statico, posto infine di fronte alle esigenze della modernizzazione, era esso stesso un fattore del rafforzamento di un comunismo caratterizzato anch'esso dall'immobilismo.

Accanto alle questioni sociali ed economiche trova spazio il problema religioso, che sul continente europeo è mantenuto vivo dal ricordo del 1789, dalla persistenza di slogan tradizionali che neppure il mutare delle circostanze ha cancellato, e dalle recenti prove di un rinnovato interessamento diretto della Chiesa nelle questioni politiche.

In Inghilterra l'istituzione ecclesiastica è apparsa per lungo tempo la chiave di volta di un edificio costituzional-religioso che non cerca in alcun modo di esercitare un potere severo e repressivo sulla vita politica e morale degli esseri

umani. Le forti tradizioni di non-conformismo hanno, d'altro canto, alimentato una corrente di libertà e di autonomia nei confronti dell'anglicanesimo, e negli anni successivi hanno rappresentato l'origine di larga parte delle tendenze del socialismo britannico. La ben nota affermazione di Attlee, «siamo tutti democratici cristiani», è ritenuta una presa di posizione semplice ma fondamentale, che persino un gruppo organizzato di ispirazione socialista non trova difficoltà a fare sua. Una simile assenza di antagonismo tra sfera religiosa e sfera civile ha caratterizzato nei tempi moderni anche gli Stati Uniti, grazie alla frammentazione estrema della vita religiosa. A tali condizioni, il principio di separazione tra Stato e Chiesa è stato accettato nel suo significato più ampio, la questione religiosa è stata mantenuta, almeno fino a tempi recenti, al di fuori della sfera del dibattito politico, e contemporaneamente la classe politica ha mantenuto quel senso di rispetto nei confronti della religione che caratterizza l'assenza di conflitto.

In Francia e in Italia, né la soluzione separatista né quella concordataria hanno permesso alla politica di non curarsi della religione. L'Europa moderna ha vissuto il proprio sviluppo sotto l'influenza della filosofia cartesiana e del conflitto condotto contro una struttura ecclesiastica concepita precedentemente alla Riforma, che rivendicava o esercitava un dominio sul mondo laico. Il laicismo rappresenta la difesa contro il clericalismo. Questi due termini, sconosciuti al mondo anglosassone, sono parole di battaglia nell'Europa di oggi come in quella del XVIII secolo. È vero che alla fine della Prima guerra mondiale il conflitto tra Chiesa e Stato sembrava scemare. Da un lato, lo Stato laico aveva iniziato a tener conto di certi valori spirituali e morali che nel nome della scienza, del positivismo e del razionalismo esso aveva costantemente rifiutato fino ad allora. Dall'altro, parecchi gruppi influenti all'interno della Chiesa avevano riconosciuto il ruolo dell'indipendenza della comunità politica e l'importanza delle funzioni educative ed economiche che lo Stato era destinato a svolgere, separatamente dalla sfera ecclesiastica. Così avrebbe potuto essere possibile una riconciliazione, con la buona volontà, la pace e l'assenza di minacce straordinariamente gravi alla sopravvivenza dei sistemi politici e religiosi esistenti.

La Seconda guerra mondiale, però, portò in superficie tendenze opposte. Proprio nel momento in cui provocava un deciso rafforzamento delle forze democratico-cristiane, concepite sia come un attenuamento della durezza della moralità borghese che come una difesa dall'ateismo comunista, la guerra ha rivitalizzato quegli elementi che, nell'ambito della democrazia cristiana, erano impazienti di vedere un ritorno all'alleanza tra le autorità civili e religiose per il trionfo della civiltà cristiana. Uno dei terreni in cui la collaborazione si era rivelata in passato naturale e più ricca di risultati era stato quello dell'educazio-

ne, e gli sforzi di restaurare alcune delle posizioni perse dalla Chiesa nelle scuole sono stati particolarmente degni di nota in Italia, dove la Democrazia cristiana è al potere dal 1948. In maniera simile si è aperto di nuovo il problema scolastico in Francia, dove per gli sforzi compiuti a vantaggio delle scuole private (di conseguenza, nella maggior parte dei casi, delle scuole cattoliche) si è trovata una parziale giustificazione oggettiva nell'impossibilità per lo Stato di assolvere adeguatamente alle sue responsabilità educative nel periodo immediatamente successivo alla guerra.

Per converso, al di là di alcuni casi particolari, i comunisti si sono eretti a difensori di un sistema scolastico libero da interferenze ecclesiastiche. L'immagine del prete nemico della libertà e fautore di ogni oscura superstizione che il mondo moderno ha respinto è ancora un simbolo potente nelle mani di coloro che dicono di difendere la libertà dell'uomo di agire nella vita collettiva senza badare a dettami di origine sovranaturale. Oggi il comunismo europeo si mostra come il più deciso sostenitore dell'approccio culturale materialistico, che rivendica per la comunità sociale diritti che la chiesa è accusata di provare a conculcare. Nel caso specifico dell'Italia il fatto che il partito democratico-cristiano abbia mancato di chiarire le sue posizioni, insieme alle sue tendenze non del tutto trasparenti né mai esplicitate a confondere i confini della giurisdizione civile ed ecclesiastica, ha sicuramente rafforzato il comunismo, che conta sulla tradizionale predisposizione antireligiosa della maggior parte delle classi lavoratrici.

Insomma, la necessaria riaffermazione dei valori morali nella vita politica ha troppo spesso portato alla restaurazione di valori di matrice puramente confessionale. In società lacerate dall'antagonismo di classe e dalla povertà, questa tendenza ha rafforzato la convinzione che sia assolutamente necessaria una rivoluzione e non un ritorno a relazioni sociali tendenti a perpetuare, come nel passato aveva creato, un modello di vita inadeguato per qualunque società moderna. Sfruttando la reazione alle rivendicazioni del dogmatismo metafisico, il comunismo è riuscito a far dimenticare a diverse persone la concreta realtà del suo totalitarismo terreno.

Infine, la crisi italiana e francese ha radici politiche. Nessuno dei due paesi è riuscito a sviluppare una classe politica consapevole delle sue responsabilità e una macchina amministrativa davvero in grado di adempiere ai compiti che spettano a uno Stato moderno. In questa sede non si vogliono certo dare giudizi troppo severi su sistemi di governo che in certi casi hanno reso possibili progressi significativi, o su partiti che, come nella Francia del 1951, si sono mostrati straordinariamente pronti a difendersi contro l'estremismo di destra e di sinistra; allo stesso modo, non si intendono criticare troppo duramente *leader* politici che hanno spesso fatto propri i valori accolti come elementi es-

senziali nella tradizione dell'occidente, una tradizione che il leggendario visitatore proveniente dalla Persia all'inizio del Settecento trovò impossibile da definire se non dicendo che essa si respirava nell'aria. Le attitudini intellettuali degli uomini di Stato della Terza repubblica sono state senza dubbio maggiori di quelle di ogni altra classe dirigente dotata di simili responsabilità in ogni altra parte del mondo. La loro formazione e la loro visione della vita li fece sentire, come del resto capitò ai loro colleghi contemporanei italiani, a disagio nell'affrontare i complessi problemi dello Stato moderno. Troppo spesso l'incompetenza tecnica era accompagnata dalla resa di fronte a interessi particolari, aggiungendo apparenza di veridicità alla convinzione, diffusa tra le masse e alimentata dalla diffusione del marxismo, che lo Stato non fosse altro che lo strumento degli avidi interessi capitalistici e che fosse un dovere per tutti gli amanti della libertà e del progresso combattere una simile autorità statale, impossessarsene, distruggerla e sostituirla con qualcosa di meglio. Oggi la Francia e l'Italia sono in sofferenza a causa dell'incapacità di moderare quel senso di ostilità e di disprezzo nei confronti dello Stato che rimane il sentimento dominante di larghi settori della popolazione: ostilità, per la distanza che si crede esista tra gli atti compiuti dallo Stato e gli interessi della comunità; disprezzo, per la ovvia obsolescenza degli strumenti del governo. Entrambi i paesi sono ancora ben lontani dai progressi che in Inghilterra, nel corso dell'ultimo secolo, hanno portato a posizioni di comando una classe sostanzialmente indipendente da interessi privati e che negli Stati Uniti hanno condotto al *new deal*, cioè alla rinascita del concetto di benessere collettivo.

### *La rivoluzione e la guerra*

Il fascismo ha rappresentato la pietra di paragone nella politica europea tra le due guerre. Confrontandosi con esso il comunismo si è dimostrato sorprendentemente capace di vivere vite diverse contemporaneamente o in rapida successione senza alcun apparente disagio.

Il fascismo, per come esso si sviluppò in Italia e in Francia, fu una ribellione contro la crisi del sistema di governo parlamentare e dei partiti e un estremo tentativo di certi gruppi proprietari di salvaguardare posizioni socio-economiche che essi sentivano minacciate. L'inadeguatezza della classe dirigente prefascista e la sua incapacità di adeguare la vita politica e i dispositivi costituzionali all'epoca successiva alla Prima guerra mondiale non possono essere negate. Nonostante ciò il mostro del fascismo, che uscì alla ribalta politica in seguito a tale crisi, non si dovette solo a questo. Resta comunque il fatto storico che la borghesia italiana e francese si sono viste attribuire la responsabilità principale per lo scempio dovuto al fascismo. Quando il fascismo con-

duisse a un aggressivo Stato totalitario, come in Italia, o a uno Stato di polizia al servizio di un totalitarismo straniero, come in Francia, i sostenitori più o meno diretti del fascismo ricevettero per sempre il marchio di nemici della democrazia, della libertà e del progresso. Nel mondo del dopoguerra, impegnato nel compito di restaurare la democrazia, la libertà e il progresso, coloro che potevano dire di essere i campioni per eccellenza dell'antifascismo si sono trovati considerevolmente avvantaggiati.

Se si considerano i partiti comunisti dell'Europa occidentale nei termini delle loro élite dirigenti, non vi sono dubbi sul loro atteggiamento opportunistico di fronte al fascismo. Il loro pensiero e la loro azione era regolata dalle necessità della politica sovietica. Così, prima dei giorni del Fronte popolare nel 1936, la dirigenza comunista rifiutò di fare distinzioni tra il fascismo e le forze antifasciste non comuniste. Esse erano tutte pure e semplici varianti dell'anticomunismo e, come tali, dovevano essere considerate in blocco come 'socialfascismo'. La minaccia rappresentata da Hitler per la sicurezza della Russia sovietica spinse i capi comunisti, dietro ordine di Mosca, a una fino ad allora disprezzata alleanza con altri gruppi democratici in un fronte comune antifascista. L'ulteriore rovesciamento dell'atteggiamento comunista che ebbe luogo in occasione della stipula del patto nazi-sovietico del 1939 non ha avuto alcuna conseguenza in Italia, dove il comunismo era ancora fuori legge, mentre qualunque shock generato in Francia dal tradimento comunista della causa antifascista e dell'interesse nazionale è stato poi facilmente superato non appena i comunisti hanno preso il comando della resistenza al nazismo dal 1941 al 1945.

Il punto cruciale ora è questo: i ribaltamenti e i voltafaccia nella linea politica hanno riguardato, all'atto pratico, soltanto gli alti livelli della dirigenza comunista, composta da rivoluzionari che considerano queste faccende come normali sviluppi del più ampio schema politico comunista. Per quanto riguarda i milioni di persone che compongono le fila della militanza comunista, non si è verificato alcun mutamento, perché la loro storia è la storia di questi ultimi dieci anni. Senza sbandamenti di sorta, essi hanno visto alla loro testa stendardi che portavano scritti gli slogan dell'antifascismo, e della lotta per la democrazia e per la pace. La dirigenza comunista è stata in grado, con efficacia stupefacente, di creare nelle loro menti l'immagine di un Partito comunista che, per definizione, è il partito antifascista e, di conseguenza, il partito della libertà e della pace.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Questo particolare tema mostra quanto possa essere fuorviante pensare al comunismo europeo nei termini che invece sono appropriati per quello americano. Negli Stati Uniti le contraddizioni e le posizioni insostenibili a cui il partito è stato costretto dalle direttive sovietiche sono state perce-

Il comunismo è stato anche in grado di sfruttare tutti gli elementi in qualche modo derivanti dalla lotta contro il fascismo. Come Domenach descrive vividamente, la Resistenza ha creato simpatie che i comunisti sono riusciti a volgere a loro vantaggio. I comunisti non svolsero affatto un ruolo di monopolio nella Resistenza, dal momento che diversi gruppi assai efficaci di resistenza non comunista erano organizzati non dai vecchi e screditati partiti politici, ma da nuovi movimenti (come l'italiano 'Giustizia e libertà') e per un certo tempo hanno anche sperato di poter maturare fino a divenire rilevanti competitori del comunismo nel mondo del dopoguerra. Ma la lunga tradizione di segretezza, di organizzazione centralizzata e di rigore nella formazione dei militanti, l'inflessibile pressione esercitata dall'alto, e la sensazione che fosse a portata di mano l'occasione storica che avrebbe permesso a una rivoluzione comunista di trionfare in tutto il mondo, hanno reso la resistenza comunista così efficace da radicare profondamente nella mente delle persone la convinzione che il suo ruolo fosse decisivo. Non si trattava di una risorsa di poco conto di fronte alle parecchie persone che sentivano che il mondo del dopoguerra avrebbe dovuto essere illuminato da sentimenti come il coraggio, la generosità, la dedizione al dovere e agli ideali, in una sorta di contrasto con un passato corrotto e dominato dall'egoismo che avrebbe dovuto essere completamente cancellato.

Dopo la guerra, l'Europa sentiva come mai in precedenza l'emergere dell'Unione Sovietica come potenza dominante. La Russia zarista non si era mai liberata da quella posizione di inferiorità a cui il suo regime l'aveva condannata agli occhi delle società liberali del mondo occidentale. Poi, si era accumulato il risentimento contro un governo rivoluzionario che aveva provocato perdite dolorose a molti francesi che erano in possesso dei titoli di stato della Russia imperiale. Ancora successivamente, il regime sovietico era sembrato lontano, primitivo e poco interessante. Alla vigilia della guerra l'opposizione sovietica agli accordi di Monaco aveva creato una reazione di fastidio tra quei cittadini europei convinti dell'elevato valore di una pace che doveva essere mantenuta ad ogni costo. Dopo il 1945, però, l'impressione destata dalla potenza militare della Russia e l'importanza del ruolo che essa si apprestava chiaramente a giocare in Europa portò a un nuovo apprezzamento per le sue posizioni, in un momento in cui non era ancora svanita l'illusione di una

---

pite con maggiore forza e hanno esposto il partito a un ridicolo e a un disprezzo diffusi nell'opinione pubblica e dannosi per l'immagine, poiché il comunismo americano è sempre stato un movimento statico, la sua militanza composta da intellettuali con una ridotta rappresentanza delle classi lavoratrici, e il suo teatro delle operazioni ben lontano dalle guerre e dalle rivoluzioni che hanno segnato l'Europa.

cooperazione tra il mondo democratico e l'Unione Sovietica. Il comunismo era insomma capace di esercitare una attrazione sia in coloro che 'realisticamente' erano impressionati dalla presenza delle armate sovietiche così vicino al Reno, sia in coloro che pensavano che l'appoggio all'Unione Sovietica significasse l'appoggio a nuovi metodi di democrazia, adeguati alle esigenze del mondo postbellico. Non tutto il terreno così guadagnato si è perso dopo il 1947, quando il mondo sovietico ha iniziato ad apparire agli occhi dell'opinione pubblica in tutta la sua durezza, poiché da allora il discorso politico sovietico è stato riproposto al mondo nei termini della difesa della pace.

In conclusione, il comunismo ha riempito il vuoto politico lasciato dal fascismo e dalla guerra. La crisi ha avuto dimensioni tali da generare un clima favorevole nei confronti di chi proclamava di essere a conoscenza di strumenti infallibili per superarla definitivamente. In una atmosfera in cui il pessimismo conviveva con grandi aspettative, e nella crescente attesa per i radicali mutamenti strutturali che la società doveva apprestarsi a vivere, il comunismo offriva un programma di azione e una certa fiducia in un futuro migliore, se solo gli uomini avessero acconsentito a consegnare le loro volontà a mani capaci di fungere da guida. I miti del piano e dei pianificatori, dell'eguaglianza e dell'abbondanza future, sono stati impiegati per raccogliere il consenso delle masse dei diseredati, che alla fine della guerra comprendevano numerosi esponenti delle classi medie. Simili parole d'ordine hanno attirato coloro che non sapevano a chi altro rivolgersi, coloro che percepivano il socialismo solo come una pallida e inefficace imitazione del comunismo e tutti gli altri partiti come clericali o tendenzialmente fascisti, coloro che non erano in grado di sostituire con nient'altro la rassicurante fermezza della dittatura fascista, e, infine, coloro che in pace non avevano smesso le esaltate abitudini proprie del tempo di guerra.

Il fascino del comunismo era basato su una astuta manipolazione e combinazione dei simboli e degli slogan del mondo democratico e degli strumenti di controllo sociale di massa. Esso ha dato origine alla convinzione che avrebbe avuto fine la 'neutralizzazione' della classe operaia, e che ogni lavoratore avrebbe ottenuto la sua parte di potere in un sistema realmente democratico, insieme al pieno controllo della sua vita e delle sue azioni per la piena realizzazione di sé, risultati che un sistema parlamentare di democrazia meramente formale non gli avrebbe mai permesso di raggiungere. In tal modo, le due simultanee pulsioni alla libertà e al miglioramento delle condizioni di vita avrebbero trovato soddisfazione. Lo Stato borghese aveva garantito a tutti i cittadini una libertà fragile e incerta, e solo a pochi buone condizioni di vita. Il fascismo aveva privato tutti della libertà ma aveva sperimentato l'integrazione dell'intero corpo sociale in un sistema corporativo. Il comunismo avrebbe garantito a

tutti la libertà sociale insieme a un ruolo ben determinato nell'ambito di una società finalmente accogliente.

### *La situazione attuale*

Con la fine degli accordi di alleanza tra i partiti democratico-cristiano, socialista e comunista che avevano presieduto alla formazione dei governi post-bellici in Italia e in Francia fino alla primavera del 1947, il comunismo è tornato al suo tradizionale ruolo di opposizione. Ma il deciso aumento delle sue dimensioni e la natura acuta della crisi sociale gli hanno reso possibile di proporsi come la forza di opposizione principale. In Italia questo è ancora vero, mentre in Francia la crescita di consenso di De Gaulle ha aggiunto il *Rassemblement du peuple français* alle fila dell'opposizione al governo. Anche in Francia, comunque, il Partito comunista ha occupato praticamente da solo l'intero campo dell'opposizione parlamentare fino al 1951.

Il comunismo è stato insomma in grado di raccogliere i frutti che un partito di opposizione può cogliere in virtù dell'usura del consenso e della conseguente insoddisfazione dei cittadini che sempre accompagnano l'esercizio del potere dei partiti di maggioranza. Mentre l'insoddisfazione dei britannici per il Partito laburista ricade a vantaggio dei conservatori, l'insoddisfazione di francesi e italiani di fronte ai governi di 'terza forza' e democratico-cristiani è ricaduta in gran parte a vantaggio dei comunisti, se non altro permettendo ad essi di mantenere posizioni che altrimenti sarebbero apparse gravemente minacciate. Così alle elezioni italiane del 1951 il voto per i comunisti è stato spesso un voto di protesta contro il governo in carica. Non sorprende che sia così, se si rammenta la perdita di consensi conosciuta tra 1945 e 1950 da un governo stabile, competente e di sicuro orientamento democratico come quello dei laburisti in Gran Bretagna.

Inoltre, proprio la gravità della minaccia comunista ha costretto gli altri partiti a modificare il loro atteggiamento in alcuni aspetti. Il carattere totalitario dell'azione comunista tende a generare per contrasto una assoluta difesa della situazione esistente. Il carattere estremo del pericolo sviluppa una reazione altrettanto estrema che, secondo la peculiare logica del gioco politico, può trovare espressione solo nella destra radicale. Così, il neofascismo e il gollismo assumono l'aspetto di alternative affascinanti, mentre persino nei partiti democratici si verifica uno slittamento da sinistra a destra in contrasto con la progressione storica da destra a sinistra che ha caratterizzato l'Ottocento. In Francia i radical-socialisti sono oggi più conservatori che mai. Nelle fila socialiste stanno trovando posto figure come quella di Jules Moch, che trent'anni fa sarebbe stato considerato un conservatore borghese. I movimenti di de-

mocrazia cristiana, intanto, sono completamente lacerati al loro interno: in Francia un certo numero di dirigenti politici e numerosi elettori gravitano verso De Gaulle, mentre in Italia il partito è quasi paralizzato dall'atteggiamento difensivo di quei membri che interpretano il riferimento democratico-cristiano ai valori morali e al primato dell'individuo come una difesa del clericalismo e dei diritti proprietari.

La polarizzazione verso le posizioni estreme non è, naturalmente, affatto nuova nella recente storia europea, ma lo è l'attuale riduzione di ogni opzione ad alternative opposte e inconciliabili. Lo scivolamento dell'anticomunismo verso destra ha necessariamente portato a un aumento delle simpatie per il comunismo. Questo è vero specialmente tra coloro che identificano l'estrema destra con le ben conosciute e personalmente vissute atrocità del fascismo e del nazismo, e che per converso insistono a mantenere in vita un'immagine assai più affascinante di ciò che potrebbe essere uno Stato comunista nell'Europa occidentale.

#### DA THOREZ A BOULIER

Con quasi tre milioni di membri e da dodici a quindici milioni di elettori, i partiti comunisti italiano e francese sono macchine politiche complesse. Gli studi specifici che costituiscono la parte II e III di questo volume discutono la questione in modo piuttosto dettagliato e presentano una buona gamma di informazioni inedite. Quello che si cercherà di fare qui è un'analisi generale della composizione e degli atteggiamenti dei principali gruppi organizzati, sia all'interno che all'esterno dei due partiti, su cui si fonda la totalità della forza del comunismo.

L'elemento che colpisce immediatamente è la continuità dei livelli più elevati della classe dirigente comunista. In Italia, Togliatti e il suo gruppo 'piemontese' sono al comando del PCI dal 1921. In Francia, l'ufficio politico eletto al quindicesimo Congresso del partito nella primavera del 1950 comprendeva i nomi di Thorez, Duclos, Marty e Cachin, a cui è associata tutta la storia del comunismo francese. È quindi fondato concludere che, con eccezioni relativamente di poco conto, il comunismo dell'Europa occidentale sia stato guidato negli ultimi trent'anni dallo stesso gruppo di uomini che hanno saputo mantenere nel corso di questo periodo la fiducia di Mosca.

Questa affermazione generale necessita di un chiarimento su un aspetto importante. La continuità del gruppo dirigente non significa, ovviamente, che non si siano mai verificati seri conflitti con il Cremlino. Ad esempio, si è quasi certamente verificata una grave crisi nel corso del 1950, e sia Thorez

che Togliatti sono stati puniti dal pugno di ferro dell'Unione Sovietica.<sup>2</sup> Quello che conta, però, e che gli aggiustamenti e le correzioni nella linea politica imposti dal Cremlino non hanno comportato alcun drastico cambio della guardia al vertice della dirigenza di partito. Non si è mai verificata alcuna deposizione plateale come quella di Browder.<sup>III</sup> I massimi dirigenti italiani e francesi hanno vissuto sofferenze ed umiliazioni nel segreto dei politburo o, quando è stato necessario agire alla luce del sole, queste si sono rivelate di una intensità tale da non incidere sulla permanenza al potere dei *leader*. Secondo il punto di vista condiviso dalla quasi totalità della massa dei sostenitori dei due partiti, peraltro, il movimento comunista ha visto crescere e ha condotto a posizioni di comando capi di sicuro sentire nazionale, i quali appaiono profondamente radicati nel loro contesto di origine, e non sono ritenuti puri e semplici burattini di una potenza straniera, ma sono guardati come gli autentici difensori delle aspirazioni delle classi lavoratrici di Italia e Francia.

Questo carattere peculiare nello sviluppo del comunismo in occidente, che si è mostrato così adeguato al rafforzamento di una visione mitologica della vita del movimento, è naturalmente dovuto al fatto che il comunismo non è stato finora in grado di salire al potere nell'Europa occidentale. L'Unione Sovietica riconosce che, essendo essi forze di opposizione, occorre consentire ai partiti comunisti italiano e francese di essere guidati da *leader* che non siano soggetti alle dure e spesso crudeli forme di controllo riservate ai capi dei partiti comunisti al governo. Il rapido logoramento della classe dirigente comunista inizia non appena i partiti comunisti hanno raggiunto il potere e passano sotto il controllo del governo sovietico. Nelle medesime circostanze, le stesse indiscriminate e ripetute sostituzioni nel gruppo dirigente comunista di cui il mondo è stato testimone negli ultimi tre anni in tutta l'Europa orientale avrebbero avuto luogo in Francia e in Italia. Sia Thorez che Togliatti, e con loro una schiera di vecchi dirigenti, sarebbero stati epurati come colpevoli di una grande varietà di crimini capitali secondo il codice comunista sovietico. Per il momento sono ancora troppo utili all'Unione sovietica. Il controllo repressivo ha luogo di nascosto, e in pubblico essi hanno il permesso di continuare a reci-

---

<sup>III</sup> [Earl R. Browder (1891-1973), segretario generale del Partito comunista degli USA dal 1934 al 1945, espulso nel 1946 a seguito della sconfessione della sua linea di collaborazione con le forze del capitalismo democratico da parte dei vertici del comunismo internazionale dopo la fine della 'grande alleanza' per la Seconda guerra mondiale. Su di lui, cfr. spec. il classico T. DRAPER, *The roots of American communism*, New York, The Viking Press, 1957, e J.E. HAYNES - H. KLEHR - F.I. FRISOV, *The secret world of American communism*, New Haven-London, Yale University Press, 1995 (n.d.c.).

---

<sup>2</sup> Cfr. *infra*, pp. 31-33. [Ora *infra*, pp. 101-102 (n.d.c.).]

tare la parte più confacente a *leader* nazionali indipendenti delle classi lavoratrici.

Grazie alle numerose vicissitudini e ai molti mutamenti nella linea del partito a cui sono sopravvissuti, e alla profonda percezione che hanno acquisito della reale natura del potere sovietico e della natura della lotta rivoluzionaria in cui sono impegnati, i massimi dirigenti del comunismo occidentale hanno maturato nel corso di trent'anni un duro e cinico realismo, una capacità di tenere sotto controllo in ogni suo aspetto la macchina organizzativa comunista, e un impegno incrollabile a favorire le fortune del partito, che si rivelano assai utili sia ai disegni dell'URSS che all'efficacia delle azioni dei loro partiti. Non c'è alcuna possibilità di disincanto tra i componenti di questo gruppo dirigente, e ciò è, senz'altro, uno dei prodotti più riusciti e pericolosi del comunismo del XX secolo.

I dirigenti più giovani che si sono fatti strada nel corso dell'ultimo decennio offrono un grande contributo all'influenza dei loro partiti a livello nazionale. Vi sono tra loro persone preparate culturalmente e professionalmente, in molti casi di origine familiare borghese, in netto contrasto con l'origine per lo più operaia dei vecchi capi, intellettuali che negli anni cruciali della guerra e della Resistenza hanno trovato nell'adesione al comunismo l'unica possibilità di tranquillità per le loro coscienze inquiete. Questi *leader* più giovani hanno finora ottenuto di rado una posizione di effettivo potere. Essi rappresentano la truppa d'assalto del comunismo nei suoi rapporti con il resto della popolazione, e nello sforzo di persuadere l'opinione pubblica indipendente che il comunismo è un fenomeno genuinamente nazionale pronto ad accogliere al suo interno gli elementi democratici e politicamente consapevoli che si trovano in tutte le classi sociali. I dirigenti giovani sono praticamente estranei al mondo in cui i capi supremi vivono, e ciò garantisce ai loro sforzi nell'attività politica un alone di sincerità e di buona fede in un futuro radioso di cui il Partito comunista deve essere considerato il profeta. Alcuni di loro sono stati attratti dal comunismo per le promesse di libertà e di riconoscimento del valore del contributo di ogni individuo, promesse che non hanno potuto essere mantenute da una struttura partitica così capillarmente organizzata secondo rigorosi e controllati meccanismi. Essi sono stati quindi costretti in breve tempo ad accettare la regola formulata da Laurent Casanova per gli intellettuali comunisti, per cui la discussione può essere libera solo se è condotta per iniziativa del partito e non è rivolta alla critica di esso.

Tuttavia, a parte un ridotto numero di crisi che hanno riguardato singoli casi personali, i ranghi dell'organizzazione hanno tenuto, perché il partito ha sempre esercitato una pressione intensa e molti quadri sono troppo deboli anche solo per prendere in considerazione le difficoltà che una ribellione com-

porterebbe. Resta viva una vaga speranza che in qualche modo il totalitarismo sovietico non raggiunga i paesi occidentali, e che un comunismo di matrice umanista riesca a evitare la dura stretta di quell'*'universe concentrationnaire'* che ha rappresentato e rappresenta il fondamento dei sistemi di governo di tipo marxista e sovietico. Come specchietti per le allodole, gli intellettuali si sono rivelati assai preziosi nei primi anni dopo la guerra, ma la loro corsa all'adesione al Partito comunista che allora appariva così diffusa ha ora subito una battuta d'arresto, e dal 1949 non si riscontrano importanti aggiunte al novero degli intellettuali di partito. I ranghi dei dirigenti di seconda fila sono ora praticamente congelati; occorre guardare alla massa dei militanti per scorgere qualche segnale di fluidità negli ultimi tempi.

Se è vero che nella truppa dei soldati semplici del comunismo si contano sia gli iscritti al partito che gli elettori non iscritti, allora si possono individuare tre gruppi: i militanti, i semplici iscritti e gli elettori.

I militanti sono gli organizzatori del partito, i dirigenti di cellula, i *leader* sindacali, i capi operai di fabbrica, ovvero i comunisti attivi e preparati che eseguono, o almeno in teoria dovrebbero eseguire, specifiche attività importanti per garantire l'efficacia dell'azione del Partito comunista nella società. I loro numeri si sono mantenuti decisamente alti. Sommando quelli francesi e italiani, si possono contare circa 400.000 militanti, una percentuale del 15% dell'intero novero degli iscritti al partito. Non ci sono prove che il loro impressionante numero si sia ridotto negli ultimi mesi ma, piuttosto, si hanno segnali del fatto che si stanno istruendo nuovi militanti, e che si possa ancora contare sulla maggior parte di loro per garantire al partito la gestione di un vero e proprio esercito di lavoratori, qualora esso risultasse necessario per una battaglia campale.

Se i militanti sono aumentati in numero e in efficacia, probabilmente il numero dei semplici iscritti è in qualche misura diminuito. Questo calo del numero di membri del partito, in ogni caso non superiore al 10-20%, ha dato origine all'inizio del 1951 a ottimistiche previsioni del declino della forza del comunismo nell'Europa occidentale. Ciò che non si comprendeva era che finché il nocciolo duro dei militanti e la forza elettorale del partito rimanevano intatti, l'influenza del comunismo non sarebbe stata quasi per nulla interessata da questo declino, e che ci sarebbe anzi stata ancora la possibilità di una espansione del fenomeno comunista.

Nelle elezioni italiane della primavera del 1951, le quali, per quanto sulla carta amministrative, hanno visto in effetti svilupparsi una competizione su base nazionale, il voto comunista ha conosciuto in certe regioni un aumento sostanziale rispetto al 1948. Nelle province siciliane di Catania e Palermo è asceso da 125.000 a 210.000 voti. È quindi importante notare che ancora

nel 1951 in nessuna zona d'Italia (né, sembra, in Francia) si è tracciata una precisa linea di demarcazione tra le forze comuniste e quelle anticomuniste, ma che è piuttosto ancora in corso una guerra di movimento di ampie proporzioni, il cui esito sembra a volte arridere ai comunisti. Tutto ciò mette in evidenza, da un lato, l'efficacia della propaganda comunista e, dall'altro, l'importanza dei timori economici immediati, che possono condurre grandi masse di elettori al voto comunista a dispetto della direzione contraria a cui dovrebbero condurre argomenti fondati e di ampio respiro. In politica, anche quando si parla di comunismo, il confronto tra gli interessi immediati e quelli di portata sociale più ampia è impari.

Comunque, elencare i capi supremi, i dirigenti in posizione immediatamente inferiore e i tre livelli di partecipazione della truppa sul campo non significa aver elencato tutti gli elementi che compongono l'intero insieme delle forze del comunismo europeo. Rimane ancora l'abate Boulier, il quale scrive dell'uomo comunista che egli ha «quel tocco di dolcezza, di tolleranza, di bontà e di tenerezza umana, quella certezza nella gloria della verità che, come un profumo, rivela la sua anima cristiana».<sup>3</sup> Restano ancora da considerare i vari gruppuscoli progressisti che orbitano attorno al comunismo, garantendogli tutto l'appoggio che possono senza mai impegnarsi direttamente con l'ingresso nel partito. Ci sono coloro che accettano la politica comunista pur rifiutandone i presupposti teorici, come Julien Benda,<sup>4</sup> coloro che accettano gli obiettivi generali del comunismo ma ne respingono le pratiche di governo,<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Cfr. la sua prefazione a P. DEBRAY, *Un catholique retour de l'URSS*, Parigi, 1950.

<sup>4</sup> «Negli ultimi cinquant'anni i comunisti sono stati i soli che, come partito e senza riserve, hanno difeso quei valori di giustizia che io, e lo dico a nome di numerosi intellettuali, condivido. Li hanno difesi, a prescindere dalle loro ragioni, ai tempi dell'affare Dreyfus come di fronte alle questioni etiopica, spagnola e cecoslovacca. Li difendono oggi con le loro posizioni sull'epurazione, su Franco, e con la loro determinazione a garantire una rappresentanza al governo alla classe operaia. Non è colpa mia se io devo per forza tendere la mano a un partito di cui rifiuto la maggior parte dei presupposti teorici, visto che negli ultimi cinquant'anni quella borghesia a cui appartengo per nascita, educazione e orientamenti culturali ha tradito nella maniera più cinica i valori che dovrebbe difendere» («L'Ordre», 4 settembre 1947, cit. in *Nouveau dictionnaire des girouettes* di Orion, Parigi, 1948).

<sup>5</sup> La condivisione degli obiettivi comunisti accompagnata dal rifiuto delle pratiche di governo sovietiche ha fatto la sua apparizione in un manifesto prodotto nel 1947 da un gruppo di capi della Resistenza (*L'Heure du choix*, di Claude Aveline, Jean Cassou, André Chamson, George Friedman, Louis Martin-Chauffier e Vercors, Parigi, 1947): «Noi condividiamo con convinzione un programma di ricostruzione razionale di istituzioni fondate su giustizia sociale e dignità umana, in una parola, il socialismo [...]. L'URSS, il cui sforzo immenso attira da tempo la nostra più viva simpatia, resta un esempio, ma non può essere presa a modello per il mondo occidentale».

Per Martin-Chauffier, la cui tragica esperienza in un campo di concentramento nazista è stata raccontata con commovente trasporto nel suo *L'homme et la bête*, il capitalismo rappresenta libertà senza giustizia, ma l'Unione Sovietica rappresenta la giustizia senza libertà. L'Europa deve invece perseguire sia la libertà che la giustizia: «Questo è il compito dell'Europa. L'Europa rimane l'unica comunità al mondo a mantenere viva la nozione di persona elaborato gradualmente in secoli di dialogo

rappresentanti dei classici valori della Rivoluzione francese come Pierre Cot,<sup>6</sup> e i progressisti cristiani. Costoro, in generale, rifiutano un appoggio organico al comunismo, ma trovano inaccettabile opporvisi e nello stesso tempo ritengono pienamente plausibile una cooperazione con esso. Essi trovano conforto nel fatto che alle elezioni nazionali del 1951 il Partito comunista si è presentato ovunque come l' 'Unione repubblicana resistente e antifascista per l'indipendenza nazionale, il pane, la libertà e la pace'.

Questi personaggi scrivono in termini coinvolgenti del 'rigore' morale del comunismo e si assegnano come compito l'attenuazione di quelle che sono descritte come semplici 'rigidità' del comunismo. Essi sentono che poiché il partito comunista è il partito della classe operaia, semplicemente non ci si può opporre, dal momento che la classe operaia è la classe a cui serve la redenzione e la liberazione dalle ingiustizie commesse ai suoi danni, e la giustizia è ciò di cui il mondo ha più bisogno. Il loro contributo non è decisivo in termini di

---

tra umanesimo cristiano e umanesimo agnostico. È la sola parte del mondo in cui il socialismo può essere realizzato ricorrendo al minimo della violenza e dell'alterazione di quei principi di libertà che per l'Europa non sono certo nuovi. Si tratta di un socialismo che integrerà, con tutta la sua carica di umanità e la sua energia, gli ideali del comunismo, la cui principale debolezza è la rigidità e la cui maggiore qualità è il rigore. Con una intelligente rielaborazione degli ideali, volta a renderli più chiari piuttosto che a offuscarne i caratteri [...], grazie alla sua familiarità con processi rivoluzionari il cui passaggio non lascia dietro di sé rovine ma una prospettiva di sviluppo pura e chiara, l'Europa ha acquisito sufficiente saggezza e competenza [...] da poter rendere permanente e fruttuosa la legittima unione tra libertà e giustizia sociale».

E qualora l'Europa non riesca ad alimentare questa speranza, Vercors ritiene sia meglio che il continente sia distrutto da una bomba atomica. Nel 1949, insieme a Jean Cassou, egli ha accusato il comunismo sovietico di non essere leale nei confronti del suo popolo. Anche allora, però, egli riasunse le sue posizioni con queste parole: «Amo l'umanità al di sopra di tutto, e amo la Francia perché ha rappresentato il simbolo del destino umano negli ultimi centocinquant'anni, e amo il Partito comunista perché è l'unica forza politica che vuole e può [...] portare a compimento tale destino e condurre l'umanità alla sua liberazione. Finché il Partito comunista non abbandonerà questi ammirevoli obiettivi, io non gli sarò mai ostile [...]. Se un giorno il partito dovesse subire un attacco, io combatterò senz'altro al suo fianco. Ma, se nel suo nome verrà commesso un errore o un crimine, o semplicemente verrà detta una menzogna, saranno il mio amore per l'umanità e il mio rispetto per il partito [...] che mi porteranno a denunciare simili azioni senza riserve» (J. CASSOU e VERCORS, *Il ne faut pas tromper le peuple*, «Esprit», dicembre 1949).

Nella loro ultima dichiarazione congiunta (*La voie libre*, Parigi, 1951), Aveline, Cassou, Martin-Chauffier e Vercors prendono posizione in modo decisamente più fermo contro il comunismo. Essi rifiutano, nel nome della ragione e della verità, di accettare la posizione del Partito comunista per cui «nessuna analisi o illustrazione della situazione politica, nessun appello alle coscienze può essere espresso al di fuori del diretto controllo del partito», ed esprimono sgomento per la tecnica comunista della «diffamazione retroattiva». Tuttavia, muovendosi in equilibrio precario al confine tra i due fronti, essi sembrano convinti che il capitalismo abbia bisogno della guerra per sopravvivere, che il Patto atlantico fosse una «Monaco al contrario e un progetto di macelleria internazionale», e che nessuna nuova forma di civiltà potesse fare a meno del contributo del marxismo sul terreno economico e sociale.

<sup>6</sup> Estensore della prima costituzione della Quarta repubblica, poi respinta, Pierre Cot ha definitivamente sciolto le riserve chiudendo i conti con tutte le varie tipologie di 'progressisti', e nel 1951 si è candidato nella lista comunista per la rielezione all'Assemblea nazionale francese.

voti, ma è significativo in termini di prestigio, grazie alle possibilità che esso apre alla penetrazione e alla propaganda comunista. Si tratta di un elemento importante per mantenere in vita una confusione quasi incredibile sui temi fondamentali della libertà e dei diritti, e sul significato del concetto di giustizia, insomma su questioni che avrebbero dovuto essere risolte diverso tempo fa, alla luce del chiaro significato della dottrina comunista, delle pratiche di governo sovietiche, della realtà che sta emergendo anche in paesi di tradizione occidentale come la Cecoslovacchia, dove cioè le cosiddette 'varianti occidentali' del comunismo dovrebbero ormai aver visto la luce. In tempi di crisi sempre più grave, la voce delle frange progressiste dell'opinione pubblica sarà tenuta in considerazione da molte persone, man mano che si avvicinerà il terribile momento delle scelte senza appello, e gli uomini inizieranno a cercare disperatamente una via d'uscita.

#### I PARTITI COMUNISTI ITALIANO E FRANCESE DI FRONTE AL LORO TRENTESIMO ANNIVERSARIO

L'annata che va dalla primavera del 1950 alla primavera del 1951 è stata intensa per i partiti comunisti francese e italiano.<sup>7</sup> Muovendosi in parallelo, entrambi i partiti hanno tenuto i loro congressi nazionali dopo un intervallo di tre anni. Entrambi i partiti hanno celebrato il trentesimo anniversario della loro fondazione. Entrambi i partiti hanno prestato una rinnovata attenzione ai loro programmi. Entrambi hanno fatto i conti con la difficoltà dei seri problemi di salute dei loro capi, Thorez e Togliatti. Entrambi i partiti hanno dovuto subire le critiche del Cominform e sono stati costretti ad ammettere che i loro Comitati centrali non soddisfacevano del tutto gli standard richiesti al Comitato centrale di un partito comunista. Tutti e due hanno dovuto affrontare la minaccia dello sviluppo del titoismo nelle loro file. Tutti e due i partiti, infine, hanno dovuto mettere alla prova la loro forza in elezioni locali e nazionali nell'aprile e nel maggio del 1951.

Nelle loro relazioni ai congressi nazionali di partito, Thorez e Togliatti hanno seguito quello che ormai è divenuto un modello di ragionamento standard. Entrambi hanno sottolineato il netto contrasto tra le aspirazioni bellici-

---

<sup>7</sup> Le date e gli eventi importanti da ricordare per questo periodo sono: 1) il dodicesimo congresso nazionale del Partito comunista francese nell'aprile 1950; 2) le riunioni del Comitato centrale del Partito comunista francese nel settembre-ottobre 1950; 3) le riunioni del Comitato centrale del Partito comunista italiano nell'ottobre 1950; 4) il settimo congresso nazionale del Partito comunista italiano nell'aprile 1951; 5) le riunioni del Comitato centrale del Partito comunista francese nell'aprile 1951.

ste degli Stati Uniti e l'azione di pace dell'Unione Sovietica; hanno messo in evidenza la politica economica disastrosa dei governi italiano e francese, asserviti al capitalismo americano, e hanno presentato il comunismo come il difensore del vero onore e delle sincere aspirazioni delle rispettive nazioni. Thorez ha dichiarato che solo i comunisti si facevano carico della «memoria delle nostre tradizioni intellettuali, delle nostre innate qualità di gusto, equilibrio, eleganza e morigeratezza, di tutte le qualità che hanno fatto la grandezza della nostra nazione». Togliatti è stato prodigo di elogi patriottici al valore dell'esercito italiano e ha fatto riferimento con nostalgico affetto a colui che, tra i costruttori della nuova Italia, rappresenta il simbolo della tradizione liberale: Giolitti. Thorez ha ribadito ancora una volta la sua politica della mano tesa, dicendo ai cattolici: «Piuttosto che litigare per stabilire se esiste o no un paradiso in cielo, uniamoci affinché questo mondo non somigli più all'inferno». Togliatti, dal canto suo, si è sentito in dovere di dire che non si trovavano esponenti sinceramente progressisti tra i democratici cristiani, e che tutti i partiti e i gruppi organizzati non comunisti erano anticomunisti senza speranza. Solo il Partito comunista riusciva a rappresentare in tutte le loro possibili tendenze la democrazia e la pace, e la difesa delle libertà costituzionali e repubblicane. Entrambi i *leader*, però, non hanno potuto fare a meno di criticare il vizio comunista del settarismo, definito come un senso di superiorità che impedisce ai militanti comunisti di collaborare efficacemente con lavoratori e intellettuali non comunisti.

Relazioni come quelle di Thorez e Togliatti rivelano gli attuali temi-guida della propaganda e non possono essere liquidate come discorsi rituali senza importanza, poiché esercitano la loro influenza su un gran numero di persone. È comunque chiaro che bisogna cercare altrove indizi della reale natura del programma comunista. Ovviamente, non c'è speranza di imbattersi in alcuna esplicita dichiarazione scritta relativa all'instaurazione di uno Stato in cui tutte le libertà politiche individuali sono cancellate. Tuttavia, ed è già abbastanza interessante, esiste un importante *corpus* di informazioni relative alla politica economica che offre un quadro auto-incriminante di una forma primitiva e arretrata di pensiero economico. Mentre l'identificazione del comunismo con la tirannide politica è generalmente riconosciuta al di fuori della cerchia dei fedeli alla dottrina del partito, circolano ancora diffusamente leggende di ogni tipo riguardo all'identificazione del comunismo col progresso economico. Per questa ragione, qualunque contributo a cancellare tale identificazione che arrivi proprio dalle fonti comuniste merita un'attenzione assolutamente particolare. Si possono prendere qui in considerazione due esempi, la proposta di politica agraria del Partito comunista francese e la proposta di politica industriale del Partito comunista italiano.

Autarchia e alti costi di produzione appaiono i tratti distintivi della politica economica comunista standard, così come l'isolamento economico è conseguenza della chiusura politica propria del comunismo. Non sorprende, quindi, di vedere i comunisti sostenere innanzi tutto l'eliminazione completa della concorrenza dall'estero attraverso una barriera doganale abbastanza pesante da impedire l'importazione di prodotti alimentari stranieri. Dovrà seguire l'espropriazione senza indennizzo di tutti i terreni di proprietà dei grandi capitalisti, e con indennizzo per le proprietà più ridotte, per lo più appartenenti alla borghesia professionale. Le terre espropriate saranno distribuite a coltivatori diretti o a contadini senza terra, che riceveranno una «consacrazione assoluta del diritto all'usufrutto continuo ed ereditario della terra che essi coltivano».<sup>8</sup> Questa 'consacrazione assoluta dei diritti' non significa una garanzia dei diritti di proprietà dei contadini francesi, in osservanza delle tradizioni individualistiche della società francese e del puro e semplice significato delle parole. In osservanza, piuttosto, dei paradossi della dialettica marxista, ciò significa l'instaurazione in futuro di un paradiso collettivistico, preceduto nell'immediato dall'inferno della schiavitù contadina. Perché il partito si è affrettato a ribadire che le «prese di posizione [generali] sulla questione agraria adottate dal Partito comunista francese» nel novembre 1921 non sono mai state ripudiate. Esse recitano:

La missione rivoluzionaria richiede di preparare i contadini ad affrontare i nuovi problemi [...] e di sostituire la nozione di interesse comune a quella di interesse individuale. L'uso di macchinari pesanti [...], la partecipazione a cooperative di produzione e di scambio sradicherà il contadino dalla sua attuale condizione di isolamento e gli farà capire che il suo interesse non risiede nel conflitto con i suoi compagni contadini o nel passare soltanto la sua vita vicino a loro, ma a vivere la sua vita con loro in una collaborazione sempre più stretta [...]. L'egoismo sparirà, abbattuto dalla nuova tecnologia e dalla propaganda promossa nei discorsi, nella stampa e a scuola. I contadini creeranno associazioni di produzione sempre più numerose, aspettando l'alba del giorno in cui cancelleranno di loro spontanea volontà le linee di confine delle proprietà che li hanno tenuti divisi per secoli.<sup>9</sup>

Nelle stime del partito, il paradiso collettivista non è prossimo a realizzarsi. A questo proposito, si potrebbero ricordare le obiezioni di principio avanzate da Lenin contro i tentativi di prevedere la durata della dittatura del pro-

<sup>8</sup> Sul programma agrario comunista, cfr. «Cahiers du communisme», maggio 1950.

<sup>9</sup> *Le Parti communiste et la question paysanne*, prefazione di Waldeck Rochet (Paris, Editions Sociales, 1949).

letariato, cioè del periodo che intercorrerà tra la rivoluzione e l'avvento della compiuta società comunista. La 'sparizione dell'egoismo' preconizzata dai comunisti francesi appartiene al novero di quei mutamenti lenti e dolorosi che Lenin sostenne avrebbero dovuto essere compiuti prima che la rivoluzione conseguisse il suo vero obiettivo. Chiaramente non è scientifico, a causa dell'assenza di precedenti, il tentativo di prevedere quanto tempo ci vorrà prima che giunga a compimento la fondazione di uno Stato dei lavoratori. È quindi giustificata l'ansia dei comuni mortali di sapere cosa deve accadere nel lungo intervallo di tempo tra l'ascesa al potere del comunismo e il definitivo venir meno dell'egoismo.

È comunque chiaro che il Partito comunista francese non intende aspettare a lungo l' 'alba del giorno' in cui le linee di confine delle proprietà saranno cancellate, perché quella che esso vuole sviluppare rapidamente è una condizione di schiavitù contraddistinta da una evidente assenza di interesse per i diritti di proprietà e per la spontanea mobilità sociale degli individui. Al suo dodicesimo congresso nazionale, il Partito comunista francese ha di nuovo adottato come quinto punto della sua proposta di politica agraria la «proibizione di tutti gli acquisti e le vendite di terra, al fine di preservare la terra per coloro che la lavorano e al fine di prevenire ogni nuovo trasferimento della proprietà terriera a vantaggio di capitalisti e speculatori». Così si consegue il doppio obiettivo di distruggere ogni titolo di proprietà dei piccoli possidenti che un momento prima il Partito comunista sembrava disposto a proteggere, almeno provvisoriamente, e di trasformare gli orgogliosi coltivatori diretti francesi in servi legati al loro pezzetto di terra in modo permanente.

L'attaccamento dei comunisti a dinamiche sociali non più avanzate di quelle feudali, all'inefficienza e alle politiche economiche obsolete si dimostra veramente cronico. Infatti, parlando di fronte al Comitato centrale del Partito comunista italiano nell'ottobre del 1950, uno dei due 'duri' insigniti della carica di vicesegretario, Luigi Longo, ha lamentato come tragica la crescita di produttività che sta cominciando a rivelarsi come un fattore incoraggiante nella vita industriale italiana. Mentre nel 1948 erano necessari quattordici minuti di lavoro per produrre una libbra di rayon, nel 1949 erano sufficienti nove minuti. La principale fabbrica di automobili ha aumentato la sua forza-lavoro del 14% tra il gennaio e il settembre del 1949, ma la sua produzione è cresciuta del 46%. E l'industria cotoniera, mentre ha aumentato la sua forza-lavoro dello 0,6%, ha visto crescere la produzione del 20%. Inoltre, mettendo insieme i livelli di produzione di un arsenale per i carri armati e di una fabbrica di macchine da scrivere, quelli di tessuti in cotone e in una fibra di invenzione fascista, Longo ha cercato di dare l'impressione della riduzione dell'organico nelle attività produttive fondamentali di natura industriale. In realtà, in molti

casi le aziende impegnate nella produzione ordinaria del tempo di pace non sono solo tornate alla loro piena capacità produttiva prebellica, ma l'hanno decisamente ampliata, mentre gli arsenali di carri armati, pistole ed equipaggiamento di guerra, naturalmente, sono inattivi, e altre industrie che non possono adeguare rapidamente la loro produzione a un mercato mondiale più libero stanno incontrando serie difficoltà. L'opzione che Longo intende sostenere è, di nuovo, l'isolamento del sistema industriale italiano dal resto del mondo e la continuazione dell'attività produttiva, senza badare al costo economico, di stabilimenti fascisti obsoleti e non necessari, che dovrebbero invece essere smantellati per fare spazio ad altre attività economiche più moderne e redditizie. Di nuovo, quello che i comunisti propongono per l'occidente non è un utilizzo razionale delle risorse naturali ma il sostanziale congelamento dello sviluppo di un sistema industriale che, invece, necessita di modifiche per poter soddisfare i bisogni collettivi di un paese democratico.

Le questioni programmatiche non sono le sole che hanno occupato l'attenzione dei due partiti nel loro trentesimo anno di vita. Non si è rivelata meno importante la messa a punto di una macchina organizzativa che era necessario preparare nell'eventualità di una guerra tra l'Unione Sovietica e il mondo occidentale, quando cioè il ruolo dei partiti comunisti sarebbe stato quello di agenti militari infiltrati al servizio dell'URSS. Il regime di Mosca sta esercitando una decisa pressione in favore di un rafforzamento degli apparati dei partiti fin dallo scoppio della guerra di Corea. Questo spiega, da un lato le tensioni interne ai partiti, divenute visibili alle riunioni dei Comitati centrali di PCI e PCF dell'ottobre 1950, e dall'altro, il sorgere di movimenti titoisti nel nord dell'Italia e della Francia.

Alle riunioni dei due Comitati centrali, Pietro Secchia e Auguste Lecoeur hanno lanciato critiche che possono solo essere interpretate come un attacco indiretto ai due capi supremi, Togliatti e Thorez, i quali più o meno in quel periodo avrebbero entrambi avuto problemi di salute così seri da aver bisogno di un periodo di cure nell'Unione Sovietica. Secchia ha lamentato il fatto che la dirigenza del partito abbia reagito senza la necessaria prontezza allo scoppio della guerra di Corea. In tale occasione le federazioni comuniste locali non hanno preparato manifestazioni di massa e non sono riuscite a mobilitare l'opinione pubblica. La critica era rivolta, continuava Secchia, ai membri del Comitato centrale del partito, che avrebbero dovuto imparare ad agire con maggiore rapidità e spirito d'iniziativa, poiché nelle attuali condizioni era necessario non solo sapere come fare le cose, ma soprattutto farle. Una simile accusa di incompetenza e di inerzia è stata lanciata in termini ancora più duri da Lecoeur ai membri riuniti del Comitato centrale francese dieci giorni dopo, e in assenza di Thorez. Il Comitato centrale, che comprendeva veterani come

Duclos e Marty, si è visto costretto ad ammettere che le sue basi ideologiche erano deboli, che il suo lavoro concreto era di scarsa qualità, e che i suoi sforzi organizzativi erano inadeguati, e ha approvato all'unanimità la seguente risoluzione presentata da Lecoeur:

I membri del Comitato centrale del Partito comunista francese [...], consapevoli delle loro responsabilità, si impegnano: 1) a rafforzare la propria formazione ideologica dedicando regolarmente il tempo necessario allo studio dei classici del marxismo-leninismo, così come di tutti i documenti fondamentali del partito, dei documenti del Cominform e di quelli delle altre organizzazioni di massa, e alla rigorosa preparazione delle riunioni dei propri gruppi di studio; 2) a migliorare la qualità del proprio lavoro e ad organizzare ogni riunione del Comitato centrale in modo da offrire gli elementi più costruttivi alla discussione e alla formulazione della linea politica; 3) a raddoppiare i propri sforzi per dare una soluzione chiara ai problemi politici, e per controllare con attenzione e rigore ogni aspetto dell'attività di coloro a cui spetta l'esecuzione delle decisioni prese, poiché la linea politica deve essere non semplicemente enunciata, ma anche eseguita.<sup>10</sup>

Agli avvertimenti pronunciati dai dirigenti 'duri' contro l' 'ammorbidente' del partito sotto la guida 'semiborghese' di Thorez e Togliatti ha fatto seguito una lunga serie di critiche alla stampa e alle organizzazioni comuniste italiane e francesi apparse sul bollettino del Cominform, *Per una pace stabile, per una democrazia popolare!*.<sup>11</sup> L'8 dicembre 1950, il quotidiano del Partito comunista italiano, *L'Unità*, è stato trovato in difetto perché

illustra in maniera insufficiente l'attività dei comitati locali della pace creati nel Paese e quella delle organizzazioni democratiche di massa in lotta per la pace [...]. Troppo spesso essa non ha un atteggiamento abbastanza critico nella utilizzazione delle informazioni e di altri testi trasmessi dalle agenzie borghesi sui vari problemi della vita internazionale. Occupandosi di questioni culturali ed artistiche il giornale in alcuni casi non esprime in modo sistematico le concezioni marxiste-leniniste, non dedica sufficiente attenzione al lavoro ideologico tra gli intellettuali progressivi, non recluta ancora, in misura sufficiente, corrispondenti fra i suoi lettori e soprattutto fra gli operai e i contadini.

Il 12 gennaio del 1951 è stato il turno dei *Cahiers du communisme*, organo ufficiale del Comitato centrale del partito francese:

<sup>10</sup> Per il discorso di Secchia, cfr. *Verso il VII congresso del Partito comunista italiano. Per la discussione pregressuale* (Roma, 1950); per quello di Lecoeur, «Cahiers du communisme», dicembre 1950.

<sup>11</sup> Le seguenti citazioni sono tratte dall'edizione inglese del settimanale del Cominform, pubblicata a Bucarest. [La presente versione riproduce i passaggi così come furono pubblicati nell'edizione italiana del periodico (*n.d.c.*)].

Risulta evidente, per esempio, che non si accorda sufficiente importanza ai problemi di filosofia, di sociologia e di economia politica marxista [...]. Notiamo anche che se i *Cahiers* hanno riprodotto i lavori di Stalin sul marxismo nella linguistica, non hanno pubblicato alcun articolo che dimostri tutta l'importanza di questi lavori per ciò che concerne lo sviluppo della teoria marxista-leninista[...].<sup>12</sup> I *Cahiers* non lottano ancora sufficientemente contro l'ideologia social-democratica [...]. Hanno talvolta la tendenza [...] a considerare le ripercussioni dell'economia di guerra come se vi fosse in esse uno sviluppo incontrovertibile, fatale e come se la classe operaia e i suoi alleati dei ceti medi delle città e delle campagne, fossero incapaci di opporsi efficacemente colla lotta alla politica di miseria e di guerra del governo.

E il 23 marzo 1951 i partiti comunisti francese e italiano (insieme a qualche altro partito comunista occidentale di ridotte dimensioni) sono stati avvertiti della necessità di eliminare gli attuali difetti e di sviluppare la critica e l'autocritica «come mezzi [...] per epurare il partito dalla marmaglia nemica». Le riunioni del partito avrebbero dovuto essere preparate meticolosamente e si sarebbe dovuto esercitare un controllo costante sull'esecuzione delle deliberazioni del partito. Questo aperto invito alla disciplina severa e all'epurazione nelle fila del partito è conforme alla tendenza generale della politica sovietica dal 1947, quella che porta a mantenere più forte possibile il richiamo del comunismo sulle masse in occidente, irrobustendo nello stesso tempo la disciplina militare del suo zoccolo duro rivoluzionario, in vista del giorno in cui la guerra o la graduale emancipazione della società europea costringerà il comunismo a ritirarsi sulla estrema linea di difesa.

Il manifestarsi di sparsi gruppi titoisti in Italia e Francia rappresenta senz'altro una reazione al sempre più soffocante controllo imposto da Mosca, accettato peraltro con un atteggiamento del tutto privo di riserve dagli attuali *leader* comunisti. Il nazional-comunismo rappresenta solo una minaccia generica e nebulosa in occidente, ma assume i caratteri di un incubo per l'organizzazione partitica ufficiale. Tito si è unito ai nemici del mondo stalinista, e si teme la sua influenza in occidente dal momento che in quell'area il comunismo non ha a propria disposizione l'intero apparato governativo di repressione che permette l'eliminazione del dissenso nei paesi comunisti. In un clima di libertà anche in seno al comunismo il dissenso può fiorire.

Bisognerebbe notare, tuttavia, che il movimento titoista in Italia ha avuto origine nell'area di Bologna, dove negli ultimi cinquant'anni hanno trovato un

---

<sup>12</sup> A questa terribile mancanza si è felicemente rimediato nel giugno del 1951 dei «Cahiers», dove Georges Cogniot ha pubblicato un articolo su 'Les positions du Parti dans le domaine idéologique à la lumière des travaux de Staline sur la linguistique'.

naturale terreno di coltura forme estreme di sindacalismo, fascismo e comunismo, in parte a causa della serietà del problema agrario. Tale movimento è descritto dai suoi fondatori come dovuto allo sviluppo all'interno del partito del diffuso senso di burocratizzazione dei meccanismi di gestione e della supina accettazione di decisioni imposte da un apparato diretto con metodi dittatoriali. L'assenza di libertà di discussione all'interno del partito ha chiaramente impedito la fioritura di quel comunismo democratico 'dal basso' che si è fuggacemente intravisto nel mondo ormai mitico dell'*Ordine nuovo*.<sup>13</sup> Però i due capi titoisti, i deputati Cucchi e Magnani, si proclamano marxisti rivoluzionari, rigorosi oppositori degli Stati Uniti, del Piano Marshall e del Patto atlantico, della borghesia italiana e dell'attuale governo del paese. Sembra probabile, quindi, che il contributo del titoismo al sistema dei partiti democratici e di stampo occidentale rimanga limitato, e che un forte movimento titoista non sia in grado di svilupparsi in Francia e in Italia finché i partiti comunisti italiano e francese rimangono all'opposizione. Come tali, sollevati da responsabilità di governo, essi non saranno costretti a mettere in opera scelte politiche dettate esclusivamente dagli interessi dell'URSS. Finché non avranno la possibilità di istituire un apparato statale asservito al potere russo, essi si presenteranno agli occhi di tutti come i campioni della libertà e dell'indipendenza nazionale. In questo modo, il maggiore stimolo immediato allo sviluppo del titoismo verrà a mancare.

Le elezioni della primavera del 1951 offrono la più recente rilevazione attendibile della forza popolare del comunismo in Francia e in Italia. Una valutazione generale dei risultati potrebbe essere presentata come segue:

– Nei cinque anni tra il 1946 e il 1951 la Francia ha visto un buon livello di ripresa economica. Inoltre, la Francia è stata il luogo natale di alcune delle più originali e promettenti idee per la futura integrazione dell'Europa, e in Francia si sono affermati alcuni dei migliori *leader* dell'Europa postbellica. Uomini di Stato come Schuman hanno prodotto un'ottima impressione, non solo tra i francesi, per l'ampiezza di vedute e l'originalità delle loro idee. I risultati elettorali del 17 giugno 1951 sembrano fondarsi sulla considerazione di questi fattori, e sembrano mostrare una tenue apertura alla speranza per il futuro. Il voto comunista è infatti diminuito del 7%, cioè dal 28 al 26% del totale dei voti. E tale calo non è stato completamente annullato dal voto per De Gaulle.

– Nelle aree industrializzate dell'Italia settentrionale non sono ancora maturati frutti simili a quelli colti in Francia. Però si è compiuto un piccolo

---

<sup>13</sup> Cfr. *infra*, p. 157. [Il riferimento è al saggio di A. GAROSCI, *The Italian communist party*, terzo dei saggi raccolti nel volume *Communism in Western Europe (n.d.c.)*].

passo avanti verso la modernizzazione degli stabilimenti industriali e il miglioramento generale delle condizioni economiche. Il voto comunista alle elezioni amministrative del maggio-giugno 1951 è leggermente inferiore a quello del 1948.

– L'Italia centrale e meridionale sono aree agricole, che guardano a un futuro decisamente avaro di speranze per molte loro zone. La riforma agraria è partita di recente e per ora è applicata su scala limitata, e non si è trovato il modo di attenuare sensibilmente la pressione demografica. Gli elettori sono ancora influenzati da considerazioni personali e timori immediati, e si muovono nella quasi totale mancanza di un valido accesso all'informazione, che possa rendere comprensibile il confronto tra comunismo e anticomunismo. Approfitando di queste condizioni e del rafforzamento delle strutture del partito, che erano ancora deboli tre anni fa, il voto per i comunisti ha visto un incremento ovunque, con il massimo del miglioramento in Sicilia.

– Con l'appoggio del 26% degli elettori in Francia e del 37% in Italia (la percentuale italiana include il rilevante apporto di un voto socialista, il cui consenso è sostanzialmente assicurato, che rappresenta oltre un terzo del totale) nel 1951 il comunismo è ancora la più forte e vitale singola forza politica nell'Europa occidentale. Ma la marea ha iniziato ad arretrare proprio dove sono state gettate le prime fondamenta delle nuove condizioni di vita e delle nuove idee.

#### IL COMUNISMO E IL RUOLO DELL'EUROPA NEL MONDO

Il comunismo dell'Europa occidentale rappresenta un fattore di primaria importanza per stabilire la natura della relazione triangolare di potere fondamentale per i nostri tempi, quella tra gli Stati Uniti, l'Europa e l'Unione Sovietica.

Dal 1947 gli Stati Uniti hanno adottato, senza deviare da quella strada nonostante le complicazioni sorte in Asia, una politica volta a concentrare la maggior parte dei loro sforzi nelle relazioni internazionali al compito di rendere l'Europa occidentale un attore del mondo libero dotato di forza autonoma, e quindi un loro alleato. Ragioni che vanno dalla generosa volontà di garantire e accrescere ulteriormente il benessere di una comunità che ha svolto un ruolo vitale nella crescita della società americana, all'attenzione per le necessità legate alla sicurezza militare americana, hanno contribuito all'applicazione ampia e costante di una politica di assistenza all'Europa. In seguito allo scoppio della guerra di Corea nel 1950, le esigenze militari hanno iniziato a mettere in ombra ogni altra considerazione in un momento in cui, tra tutti i

paesi europei, solo l'Inghilterra ha raggiunto pur tra molte incertezze un tenore di vita nazionale equilibrato e caratterizzato da una uniforme distribuzione del benessere. Nel dibattito politico interno inglese, quindi, le responsabilità del paese come alleato militare degli Stati Uniti non sono state messe seriamente in discussione; in Francia e in Italia i fautori di un pieno impegno militare al fianco degli USA si trovano di fronte a ostacoli decisamente più seri.

Inoltre, la sfida alla scelta di campo occidentale non arriva, come in Inghilterra, da uomini come Bevan,<sup>IV</sup> comunque partecipi del comune sistema di valori democratico, ma da *leader* rivoluzionari che hanno scelto di agire al di fuori delle società in cui vivono e che, nonostante ciò, sono in grado di esercitare una enorme influenza sulla vita di tali società. Non c'è bisogno di ricordare che, anche nell'Europa continentale, la maggioranza della popolazione non ha ancora effettuato una scelta di campo tra gli USA e l'URSS, dal momento che le persone che si trovano nella posizione di scegliere liberamente hanno interpretato la scelta a favore degli Stati Uniti come una decisione provvisoria, che non chiude definitivamente le porte a un gran numero di altre prese di posizione future, non appena esse diventeranno possibili in un mondo che vedrà garantita la conservazione della propria libertà. Ma la minoranza ad essa opposta è altamente organizzata, è potente, è capace di impiegare le tecniche di propaganda che il totalitarismo di massa ha messo a punto, e non è stata costretta a scendere a compromessi con alcun aspetto delle convinzioni espresse dai propri avversari. Nella questione della scelta di campo tra Stati Uniti e Unione Sovietica, la minoranza comunista può anche fare appello ai settori del neutralismo non comunista, i quali, a causa della complessità e della gravità dei problemi in ballo, sperano di poter evitare di compiere alcuna scelta. Tenere in considerazione tutto ciò, quindi, ha grande importanza per comprendere quali sono i problemi irrisolti, i fattori psicologici e le 'leggende' diffuse, che il comunismo sta usando nel suo tentativo di influenzare in profondità l'opinione pubblica europea.

Ecco di seguito una sintetica esposizione d'insieme del punto di vista di quegli europei che ancora giudicano gli USA sulla base di una interpretazione mitica del loro sistema economico e di diffuse opinioni negative sulla loro vita politica, e che credono che la politica internazionale americana non possa fare altro che condurre alle conseguenze più catastrofiche.

---

<sup>IV</sup> [Aneuryn Bevan (1897-1960), principale esponente dell'ala sinistra del Partito laburista britannico, membro dell'Esecutivo attivo nella realizzazione del *welfare state* nel governo presieduto da Clement Attlee. Sulla sua attrazione per possibilità di natura 'terzista' e neutralista per l'Europa post-bellica, si veda H. WILFORD, *The CIA, the British Left and the Cold War. Calling the tune?*, London, Frank Cass, 2003 (n. d. c.).]

Il sistema economico e politico americano non è applicabile alla situazione europea. Quindi, non ci si può aspettare niente di buono da una collaborazione stabile con un paese le cui istituzioni risultano inadeguate ed estranee all'esperienza storica e ai bisogni dell'Europa. Esse sono non solo inapplicabili, ma intrinsecamente mal funzionanti. Il capitalismo americano, che domina la vita economica degli Stati Uniti, è fondato sullo sfruttamento e sul monopolio, ed esalta una concezione della vita fondata sul denaro che sminuisce quei valori sociali e umani a cui invece il mondo moderno dovrebbe dare grande importanza. Nessuna illustrazione del punto di vista contrario ha finora persuaso i gruppi influenzati da queste opinioni che gli USA siano altro rispetto a una civiltà caratterizzata da magnati rapaci, concentrazione estrema del potere economico, e valori materialistici e disumani ampiamente rifiutati dal resto del mondo. Dal punto di vista politico, le istituzioni del paese sono ritenute obsolete e caratterizzate dall'assenza di flessibilità, al punto da rendere possibili discriminazioni della peggior specie ai danni di alcuni gruppi e da garantire la dignità e l'ufficialità di provvedimenti giuridici ai crimini razziali e alle persecuzioni contro chi in Europa ha combattuto la battaglia antinazista. È questa combinazione di avidità economica e di fede nella superiorità del popolo americano a condurre all'imperialismo e alla guerra. Gli americani sono gli alleati naturali di Franco e dei nazisti superstiti, che stanno cercando di salvare dalla forca. Con il loro terrore per l'Unione Sovietica, che è in effetti una paura subconscia del cambiamento politico e sociale, gli americani sono pronti a rischiare la guerra e l'uso della bomba atomica, affronto supremo allo stesso concetto di civiltà umana. Gli americani promettono la libertà politica, ma a cosa vale la libertà se è conquistata attraverso una guerra che provocherà la distruzione totale del mondo?<sup>14</sup>

Le politiche europee degli Stati Uniti dall'inizio del Piano Marshall e, più specificamente, dall'inizio del conflitto coreano, sono state spesso interpretate alla luce di questi pregiudizi errati. La tangibile e ampiamente pervasiva presenza del governo statunitense nel continente europeo a partire dal 1948 ha dato inizio a una controversia che vede al centro proprio l'America. Il ritiro precipitoso delle forze militari statunitensi dopo la fine della guerra è stato seguito dal ritorno di un gran numero di esperti economici e amministrativi americani, dalla stipula di accordi tra gli Stati Uniti e i governi europei riguardanti lo *European Recovery Program*, e dall'istituzione delle complicate procedure amministrative necessarie alla sua gestione. Il profondo collegamento con l'atteggiamento statunitense dell'esito di tali politiche, e di conseguenza

---

<sup>14</sup> Per un tentativo di riflessione su questa immagine ossessiva, cfr. M. EINAUDI, *Controverse sur l'Amérique: lettre à Esprit*, «Esprit», giugno 1951.

delle sorti dei governi dell'Europa, rappresenta uno dei fenomeni più notevoli nella vita europea del dopoguerra. Un osservatore imparziale deve giudicare le frizioni e le incomprensioni che ne sono inevitabilmente conseguite come di rilevanza relativamente limitata, viste la novità, l'ampiezza e l'importanza decisiva delle questioni sul tappeto. Simili problemi, però, sono sembrati di primaria importanza per chi già era mal disposto, e i comunisti li hanno abilmente ingigantiti presentandoli come prove della deliberata intenzione americana di conseguire la sottomissione dell'Europa ai suoi interessi. Episodi che caratterizzano normali relazioni tra i governi italiano e francese da un lato e Washington dall'altro sono stati presentati come prove di asservimento e di rinuncia alla libertà e all'indipendenza nazionale.

L'acuirsi della crisi con la guerra di Corea ha creato nella politica americana un rinnovato senso di urgenza e ha reso più importanti le considerazioni di carattere militare. Gli USA sono in una posizione di tale responsabilità da essere costretti a farsi promotori di politiche impopolari, e a emettere dal centro della ricchezza mondiale e da una società caratterizzata da una incredibile disponibilità di beni materiali ordini che richiedono i più duri sacrifici da parte di comunità che vivono al limite della povertà. L'America è costretta a richiedere sforzi dolorosi e dedizione al dovere a un continente che non ha ancora completato la sua ricostruzione dal cataclisma della guerra. La pressione americana per la riforma dell'economia è stata sostituita dalla pressione per il riarmo, per un tenore di vita ancora più decisamente austero, e per il rinvio di progetti di natura economica ritenuti vitali dai popoli d'Europa. Come sottolinea il rapporto dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica, «questo significa che in ogni caso una proporzione minore della produzione totale di ricchezza sarà utilizzabile per finalità civili». Questi ostacoli frapposti al raggiungimento di un livello di vita quantomeno normalmente accettabile hanno allarmato molte persone, e i comunisti non si sono fatti certo attendere per approfittare di questo possibile vantaggio. Diverse coscienze criticamente avvedute sono state convinte in buona fede che l'aumento dei prezzi, dovuto all'accaparramento e alle politiche di guerra seguite dagli Stati Uniti a partire dall'inizio del conflitto coreano, abbia provocato alla Francia danni più rilevanti di tutti i benefici derivati dal Piano Marshall.

Gli obblighi imposti dal Patto atlantico hanno portato in tutta Europa alla riapertura di numerose basi militari in cui la partecipazione degli Stati Uniti è preponderante, come il loro contributo allo sforzo difensivo complessivo. Le avversità e le difficoltà che seguono inevitabilmente l'arrivo di forze militari in un contesto sociale fino ad allora pacifico rappresentano a detta dei comunisti una prova della durezza con cui gli americani, come i nazisti dieci anni fa, trattano la Francia:

La felicità di maggio sta divampando libera su una terra ammorbida dal sorgere delle linfe vitali della primavera. Amano la nostra dolce Francia, gli americani, come la amavano i tedeschi. Anch'essi sono qui, nel cuore della Francia, in questo Borbone fatto di montagne e boschetti dove, sotto un cielo a pecorelle, grasse vacche dal pelo soffice come la seta pascolano in prati coperti di erba lucente. A sinistra, una cava di sabbia rossa taglia vistosamente da una parte all'altra una verde collina. Qui i nazisti fucilarono quarantadue patrioti. A destra, gli americani hanno l'insolenza di stabilire uno dei loro depositi di materiale militare in vista della prossima guerra.<sup>15</sup>

Bisogna tener conto di tutto questo nel valutare gli ostacoli che gli USA devono superare per prestare aiuto a quegli europei che non vogliono assolutamente lasciare al comunismo la possibilità di decidere del ruolo che l'Europa occuperà nel mondo.

Però, ciò di cui va anche tenuto conto è l'immagine dell'Unione Sovietica che il comunismo sta presentando all'opinione pubblica occidentale. Proprio come gli USA sono visibilmente presenti ovunque in occidente, così l'URSS è visibilmente assente. Perché può servirsi di agenzie non disponibili agli Stati Uniti per veicolare il suo messaggio. E questo messaggio non è un aspro pro memoria delle proprie condizioni di sopravvivenza, ma un invito a estasiarsi all'immagine di fiumi in cui scorre latte e miele. La macchina propagandista del comunismo francese e italiano descrive ogni giorno come in Russia l'energia atomica sia impiegata per spostare montagne e fiumi e per irrigare deserti, e come le energie del governo e del popolo sovietico siano concentrate in attività di natura pacifica. Nuovo materiale è continuamente fornito alla campagna dei partiti comunisti locali tramite gli interventi sovietici nelle istituzioni internazionali, che da questo punto di vista si mostrano pienamente adeguate ai propositi di Mosca. Parlando a Ginevra in termini comparativi attentamente calcolati per ottenere il massimo dell'effetto, il delegato sovietico alla Commissione economica delle Nazioni unite per l'Europa ha annunciato nel giugno del 1951 che una nuova, gigantesca centrale elettrica ora in costruzione sul Volga produrrà più energia di tutta l'Italia o di tutta la Francia, e il doppio della diga della Grand Coulee. Come ha sottolineato il *New York times*:

Questo ritratto di una Russia pacifica e in fase di piena espansione economica, in contrasto con un occidente in preda al conflitto sociale e tormentato dall'inflazione, può suonare abbastanza ridicolo ad alcuni americani. Secondo i funzionari statunitensi impegnati nella lotta per mantenere il mondo occidentale forte e unito, questo bozzetto non suona affatto così ridicolo, e può essere preso per buono da troppi europei.

---

<sup>15</sup> S. TÈRY, *La grande enquête de L'Humanité sur l'occupation américaine de la France: Ils installent la mort américaine au coeur de la France*, «L'Humanité», 8 maggio 1951.

Dopo quest'ultima sessione della Commissione economica per l'Europa non ci può essere alcun dubbio sul fatto che è su questa frottola che i comunisti contano per vincere la battaglia per il controllo del mondo intellettuale nell'Europa occidentale.<sup>16</sup>

Il comunismo europeo identifica gli Stati Uniti come il suo nemico perché l'Unione Sovietica riconosce che è la forza degli USA a rappresentare il principale ostacolo ai suoi disegni espansionistici. Ma il comunismo europeo si oppone agli Stati Uniti in quanto essi sono non solo nemici dell'URSS, ma anche nemici specificamente suoi, perché gli USA stanno colpendo alla radice la forza comunista, attraverso il supporto della modernizzazione e dell'integrazione strutturale dell'Europa. Sebbene a questo punto gli obiettivi dei piani Marshall e Schuman siano innanzi tutto economici, tali iniziative sono destinate a generare profondi mutamenti sociali e politici, che creeranno condizioni in cui il comunismo non avrà la possibilità di sopravvivere.

Quindi, il problema della difesa degli Stati Uniti e del suo sistema di alleanze contro l'Unione Sovietica, e della difesa delle aree a rischio del mondo democratico contro l'influenza disgregatrice dei partiti comunisti locali, deve essere affrontata con il ricorso in parallelo a politiche di incremento della forza d'urto degli Stati Uniti e di appoggio alle misure in grado di garantire il necessario riassetto di orientamenti della vita economica europea. Ha senso impegnarsi nel riarmo statunitense immediatamente, come in effetti ci si è impegnati. Però, anche il sostegno ai piani di intervento economico fondamentale deve trovare seguito. Perché l'efficace riarmo dell'Europa è qualcosa che seguirà, e non precederà, il consolidamento tra gli europei di una solida fiducia nella concretezza della nuova Europa che i piani Marshall e Schuman sembrano preconizzare alla fine del loro percorso di attuazione.

#### IL COMUNISMO E I PIANI MARSHALL E SCHUMAN

Il comunismo si oppone alle due misure chiave per la ricostruzione post-bellica dell'Europa, perché comprende che i piani Marshall e Schuman mirano a rilanciare l'indipendenza e la forza dell'Europa di fronte all'URSS e nello stesso tempo a ricostruire il sistema economico europeo in modo tale da eliminare alcune delle condizioni che hanno condotto al successo del comunismo.

Il Piano Marshall è operativo dalla primavera del 1948, e al 31 dicembre 1950 ha fornito 2,2 miliardi di dollari alla Francia e 1,2 miliardi di dollari al-

---

<sup>16</sup> Corrispondenza da Ginevra, 12 giugno 1951.

l'Italia. Quando alle elezioni del maggio-giugno 1951 i voti comunisti sono aumentati in Italia e sono solo leggermente diminuiti in Francia, negli Stati Uniti si sono diffusi dubbi sull'efficacia e l'effettiva validità di queste enormi spese per l'estero.

Il punto della questione è, che alla fine del 1950, più o meno il 75% delle spese effettuate dalla *Economic Cooperation Administration* in Francia e Italia è stato usato per evitare un ulteriore peggioramento delle condizioni che si presentavano nel 1948. Ma è dal restante 25% che ci si devono aspettare effetti rilevanti sulla forza che il comunismo ha mostrato di avere nel 1948. E tali effetti non si chiariranno per alcuni anni a venire, approssimativamente non prima del 1955-1960.

L'impiego dei fondi del Piano Marshall per scopi di emergenza e a breve termine, per quanto necessario, non ha potuto generare mutamenti destinati a rivelarsi duraturi. La gratitudine non fa parte delle doti dell'essere umano medio, i ricordi svaniscono in fretta, e se le condizioni generali rimangono le stesse, anche la forza del comunismo rimane la stessa. Ma una volta che acciaierie e impianti industriali metallurgici, petroliferi, automobilistici, chimici, elettrici, ecc., per il valore di due miliardi di dollari, costruiti o in costruzione in Francia e Italia con il sostegno dell'ECA, saranno entrati pienamente in funzione e avranno generato una più efficiente rete di attività industriali di sostegno, secondo i modi di sviluppo previsti, allora si sarà in vista del nucleo di base di una moderna società industriale in cui il comunismo non potrà sopravvivere. La forza mostrata nel 1951 dal comunismo italiano e francese è ancora effetto delle spese di consumo effettuate dall'ECA, e non riflette ancora i suoi investimenti di capitale. Queste sono solo altre parole per dire che il problema della presenza del comunismo nell'Europa occidentale non si risolverà in pochi anni, dopo i quali avrà luogo il ritorno alla normalità promesso da tanto tempo, ma il comunismo sopravvivrà finché non troveranno soluzione i problemi di portata generale della società europea.

L'affinità tra comunismo e fallimento di un sistema produttivo, e l'incompatibilità tra comunismo ed espansione e progresso dell'economia, possono trovare dimostrazione in alcune cifre rivelate nel 1951 al congresso nazionale del partito da uno dei massimi dirigenti comunisti italiani, Luigi Longo. Nel suo rapporto, Longo ha presentato dati che permettono la costruzione di quello che potrebbe essere chiamato l' 'indice di fallimento' della forza del Partito comunista. Nelle grandi officine Ansaldo, un complesso per lo più di impianti di produzione bellica e di cantieri navali obsoleti, privo di alcuna possibilità di utilizzo in pace o in guerra e quindi destinato al completo fallimento e al definitivo smantellamento, lavoratori e tecnici sono per l'85% iscritti al partito. Alle acciaierie Ilva, dove sono stati compiuti i primi modesti

passi verso la modernizzazione degli impianti, il 77% dei lavoratori è comunista. Nelle officine della FIAT, nelle quali come in ogni stabilimento automobilistico la riqualificazione dei macchinari ha luogo più rapidamente della modernizzazione degli impianti di un'acciaieria, i lavoratori sono membri del partito per il 70%. Nella fabbrica di macchine da scrivere e materiali per ufficio Olivetti, dove il processo di innovazione è ormai avanzato, il 66% dei lavoratori è comunista. Negli impianti tessili Rossi, che grazie a un *boom* nell'export del tessile sono stati in grado di garantire sia un impianto efficiente che posti di lavoro sicuri e in espansione, il 58% dei lavoratori è comunista. È vero che nell'ultimo caso la presenza di numerose donne tra i dipendenti potrebbe rappresentare la spiegazione per la percentuale più bassa. È anche vero che tutti i dati relativi alla forza comunista sono ancora paurosamente elevati. Ma la tendenza sembra chiara, e ci si aspetta che essa continui a svilupparsi a maggiore velocità una volta che la modernizzazione diventerà parte di un modello di sviluppo. È certo che esiste da un lato una correlazione della solidità dei fondamentali economici con la fiducia nel futuro e la libertà di scelta politica dei lavoratori, dall'altro una correlazione simile tra difficoltà economiche e legame dei lavoratori al comunismo, a causa del suo proporsi come difesa e rifugio dei ceti più deboli. L'effetto di più vasta portata del Piano Marshall dovrà essere l'eliminazione degli stabilimenti obsoleti e la loro sostituzione con impianti più produttivi e più adeguati alle risorse naturali e al capitale umano di paesi come l'Italia. Quando arriverà quel giorno, la forza del comunismo si inizierà ad affievolire. Ed è per evitare il sorgere di quel giorno che i capi comunisti stanno lottando.

Proprio come si oppone al Piano Marshall perché esso offre all'Europa la possibilità di modernizzarsi, il comunismo si oppone al Piano Schuman perché esso sostiene l'ideale di una società aperta. La combinazione di un sistema economico irrobustito e di una più veloce circolazione delle merci e degli uomini annulla i presupposti fondamentali del comunismo, quelli dell'inflessibile allocazione degli uomini allo svolgimento di ruoli prefissati, in una società in cui l'approccio per prova ed errore e il libero mercato delle idee sono stati proibiti.

Il preambolo del trattato istitutivo del Piano Schuman enuncia il proposito di creare la Comunità europea del carbone e dell'acciaio per la gestione di questi fondamentali settori industriali, dichiarando che la pace può essere salvaguardata soltanto attraverso lo sforzo di dimostrarsi all'altezza dei pericoli che la minacciano; che il contributo che può offrire un'Europa organizzata e vitale è indispensabile al mantenimento della pace; che l'Europa può essere costruita solo attraverso azioni concrete che creino una effettiva solidarietà e istituiscano basi comuni di sviluppo economico; che l'espansione della pro-

duzione è necessaria al miglioramento del tenore di vita; infine, che la creazione di una comunità europea garantirà la fondazione di un'ampia e libera alleanza di popoli rimasti per lungo tempo divisi, e getterà le basi di istituzioni in grado di guidarli verso il loro comune destino futuro.

La Comunità del carbone e dell'acciaio avrà il compito di contribuire, secondo l'art. 2, «in armonia con l'economia generale degli stati membri e in virtù dell'instaurazione d'un mercato comune [...], all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri». La comunità, in base all'art. 3, deve

- a) vigilare sull'approvvigionamento regolare del mercato comune, tenendo conto dei bisogni dei paesi terzi;
- b) assicurare a tutti i consumatori del mercato comune posti in condizioni equiparabili uguale accesso alle fonti di produzione;
- c) vigilare affinché si stabiliscano i prezzi più bassi [...];
- d) vigilare sul mantenimento di condizioni che stimolino le imprese a sviluppare e migliorare la loro capacità di produzione [...];
- e) promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, permettendone l'uguagliamento nel progresso in ciascuna industria di sua competenza;
- f) promuovere lo sviluppo degli scambi internazionali [...];
- g) promuovere l'espansione regolare e l'ammodernamento della produzione e parimenti il miglioramento della qualità [...].

Il trattato riconosce come pratiche e politiche incompatibili con il mercato unico per il carbone e l'acciaio e, di conseguenza, abolite e proibite all'interno della comunità:

- a) i dazi d'entrata o d'uscita [...] e le restrizioni quantitative allo scambio dei prodotti [carbone e acciaio];
- b) i provvedimenti o le pratiche che stabiliscano una discriminazione tra produttori, tra acquirenti o tra consumatori, specialmente per quanto concerne le condizioni di prezzo o di consegna e le tariffe di trasporti, e parimenti i provvedimenti e le pratiche che ostacolano la libera scelta del fornitore da parte dell'acquirente;
- c) le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati [...];
- d) le pratiche restrittive tendenti alla ripartizione o allo sfruttamento dei mercati [...].

L'Alta autorità, stabilita in base al trattato e in base a condizioni che dovrebbero garantire, per quanto la riguarda, un effettivo approccio internazio-

nale ai compiti che spettano alla Comunità, ha la facoltà di operare, talvolta unitamente al Consiglio speciale dei ministri e sotto la supervisione generale dell'Assemblea comune ma più spesso per conto proprio, per portare a compimento i propositi enunciati dal trattato, che sono propositi di integrazione, di liberazione di forze produttive, e di creazione di tutti quei vantaggi che deriveranno dall'istituzione di un mercato comune, dove avranno libera circolazione a prezzi convenienti beni prodotti nella più grande quantità.

Un progetto del genere è innovativo e audace, soprattutto per lo spirito che lo anima e per l'approccio sovranazionale che impiega. Si attribuisce un potere realmente incisivo a organismi dotati di un'indipendenza di decisione e di azione che li innalza al di sopra dei ristretti limiti dello Stato nazionale. Non c'è, naturalmente, alcuna certezza matematica che la Comunità avrà successo. Ma se si terranno presenti i suoi obiettivi e la direzione suprema sarà affidata a uomini di Stato ricchi di coraggio e immaginazione come Jean Monnet, allora l'Europa si svilupperà gradualmente in un mercato comune per le materie prime principali per le moderne società industriali – un mercato comune da cui i produttori inefficienti e costosi saranno gradualmente esclusi, e in cui quantità crescenti (come minimo trentotto milioni di tonnellate all'anno nel 1953) di acciaio a basso costo saranno rese disponibili alle stesse condizioni per ogni soggetto all'interno del mercato che intenda comprarlo – un mercato comune che soprattutto contribuirà a creare il sentimento di un comune destino a cui fa riferimento il preambolo del trattato.

Col trattato del Piano Schuman, sono gettate le basi per una rivoluzione economica che in definitiva toccherà, come è necessario, l'infinito novero delle attività economiche dipendenti dall'acciaio a basso costo. Questo è il tentativo più lungimirante messo in opera dall'Europa per affrontare il problema fondamentale dell'inadeguatezza dei piccoli complessi produttivi tradizionali di respiro nazionale, e dell'impossibilità della loro sopravvivenza in un mondo in cui la soddisfazione dei sempre crescenti bisogni della popolazione è diventata una condizione fondamentale della vita.<sup>17</sup>

Se la creazione di un mercato comune che metta a disposizione l'acciaio ai prezzi più bassi possibili è l'obiettivo principale, allora si può dire che è errata

---

<sup>17</sup> La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni unite, nel suo studio sui fondamenti economici del Piano Schuman, ha offerto sia una giustificazione del Piano, sia una stima carica di speranza per i suoi risultati positivi a lungo termine. La Commissione esprime la speranza che l'Alta autorità non appoggi misure che probabilmente renderanno più opachi gli obiettivi finali del Piano e ne impediscano la realizzazione, a causa di un eventuale timore dello shock che accompagnerà l'introduzione di un mercato realmente libero e comune. Cfr. *The coal and steel industries of Western Europe*, «Economic bulletin for Europe», ottobre 1950.

la valutazione data da John Strachey<sup>v</sup> del Piano Schuman, secondo cui esso è un progetto pensato da un piccolo gruppo di capitalisti di vedute ristrette. Né sono più vicine alla realtà altre critiche quando sostengono, con la semplicità disarmante tipica di un certo approccio allo studio dei problemi mondiali, che il Piano è solo un altro passo fatto sotto la guida vaticana verso l'istituzione di un'Europa cristiana.

Il Piano Schuman non è una congiura clericale, e, se sopravvive fino al mantenimento di ciò che promette, non è un cartello. Perché esso non è restrittivo della concorrenza, né è interessato al mantenimento di alti prezzi o alla sicurezza indisturbata e agli elevati profitti dei produttori di carbone e dei magnati dell'acciaio che lavorano sotto la sua autorità. Anzi, molti industriali europei si oppongono alla Comunità del carbone e dell'acciaio perché comprendono che, trovandosi sotto la sua giurisdizione, essi perderanno la loro libertà di movimento e di decisione e dovranno subordinare le loro politiche al perseguimento di una più ampia concezione europea di benessere sociale.

È infatti degno di nota vedere, insieme ai comunisti, i difensori degli interessi costituiti della proprietà industriale e i socialisti più dogmatici combattere fianco a fianco contro gli ideali promossi dalla Comunità. Tutti sono vittima di costumi di pensiero rigidi, che impediscono loro di capire fino in fondo la realtà che cambia. Alcuni industriali credono che in qualche modo si possa tornare ai giorni dell'associazione su base privata, il cui esempio classico era il francese Comité des forges. I socialisti ideologicamente più rigidi non sono in grado di andare oltre la vecchia idea ossessiva che nessun piano economico che non preveda la nazionalizzazione dell'industria porti a qualcosa di buono. Finora, il trattato alla base del Piano Schuman appare una dimostrazione chiara del fatto che la principale virtù di un uomo di Stato è la capacità di mettere da parte senza indugio i *cliché* ormai triti e i punti di vista egoistici di alcuni gruppi di interesse, e di concentrare l'attenzione sull'essenza del futuro. Uomini come Monnet, che in Francia dalla fine della Seconda guerra mondiale lavorano con industrie sia nazionalizzate che non nazionalizzate, hanno chiaramente compreso che il problema non è quello di un puro e semplice trasferimento di titoli di proprietà dalle mani dei privati ai governi,

---

<sup>v</sup> [John Strachey (1901-1963), dirigente politico e pubblicitario britannico di area laburista. Come segretario di Stato alla Guerra, nel luglio del 1950 criticò apertamente la proposta di Robert Schuman, ritenendo l'istituzione di una comunità sovranazionale priva di efficaci controlli democratici un pericoloso surrogato alle nazionalizzazioni. Per una ricostruzione del contesto, orientata in senso favorevole a queste critiche, cfr. E. DELL, *The Schuman plan and the British abdication of leadership in Europe*, Oxford, Clarendon Press, 1995, spec. pp. 190 e sgg. (n.d.c.)].

ma quello dell'utilizzo di tutte le risorse disponibili alle migliori condizioni possibili e per il beneficio dell'intera comunità europea.

I mugugni che hanno accompagnato i negoziati per la stipula del trattato per il Piano Schuman hanno rappresentato la prova migliore del fatto che l'Europa era sulla strada giusta e che per una volta gli uomini politici sembravano essere dalla parte vincente e tenere sotto controllo la situazione rispetto a tecnici, consulenti legali, e altre figure oppresse dal peso di tutti i pregiudizi propri di coloro che aderiscono acriticamente a sistemi di pensiero che non permettono aperture.

Il legame che intercorre tra il Piano Marshall e il Piano Schuman dovrebbe essere evidente a questo punto. Infatti una delle conseguenze più rilevanti, seppur per ora non pienamente evidente, del Piano Marshall è l'ammodernamento dell'industria europea dell'acciaio che esso rende possibile. A seguito degli investimenti effettuati coi fondi del Piano Marshall, tra pochi anni le nazioni firmatarie del Piano Schuman produrranno acciaio a condizioni più o meno comparabili per quanto riguarda i costi. Le difficoltà a giungere a un accordo sarebbero assai maggiori se le differenze nazionali rispetto ai costi di produzione continuassero a risultare ampie come nel passato. Rendendo possibile ai paesi europei di rinnovare i loro impianti di produzione dell'acciaio, gli Stati Uniti hanno offerto un contributo di prim'ordine al successo della Comunità del carbone e dell'acciaio; in tal modo, infatti, essi hanno provveduto ad allontanare dal tavolo delle trattative lo spettro di ristrutturazioni nazionali eccessivamente drastiche e dolorose.

Ma l'opposizione del comunismo al Piano Schuman è inflessibile. Il comunismo vi si oppone perché quel «traditore della classe operaia», Léon Blum, ha espresso il suo sostegno ai suoi principi ispiratori di fronte alla conferenza dei partiti socialisti dell'Europa occidentale del 28 aprile 1948, quando ha detto: «È sommamente importante per il futuro degli Stati uniti d'Europa che le industrie della Ruhr e della Renania siano integrate in un vasto complesso di produzione insieme alle industrie chimiche, del carbone, del ferro e dell'acciaio del Belgio, della Saar, della Lorena e della Francia settentrionale». Vi si oppone perché il *leader* della corrente di sinistra della Democrazia cristiana tedesca, Karl Arnold, ha dichiarato il 30 dicembre 1948: «I paesi confinanti con la Germania devono formare una unione economica con la Ruhr». Vi si oppone perché, il primo gennaio 1950, l'ECA ha reso pubblica la dichiarazione di Robert Schuman in cui erano anticipate le linee generali del Piano: «Noi intendiamo mettere le nostre industrie siderurgiche e le nostre acciaierie a disposizione di una Europa unita».

Ma il comunismo si oppone al Piano Schuman non solo perché i principali esponenti intellettuali dell'anticomunismo lo appoggiano, ma anche perché il Piano minaccia la sopravvivenza delle teorie economiche alla base del comunismo. L'organo ufficiale del Comitato centrale del Partito comunista francese lamenta il fatto che il Piano Schuman costringerà alla chiusura le miniere di carbone inefficienti, così come quella di alcuni vecchi stabilimenti di lavorazione del ferro e dell'acciaio, presso Saint-Etienne, Caen e Saint-Nazare. È vero che, in contrasto a questi futuri effetti collaterali, vivrà una accelerazione il pieno sviluppo estrattivo di nuovi giacimenti di carbone in Lorena. È anche vero che, grazie all'aiuto del Piano Marshall, la Francia ha costruito il più grande stabilimento per la laminazione continua d'Europa, il quale insieme a un altro impianto simile produrrà 1.800.000 tonnellate di prodotti acciaio laminato all'anno, ovvero il doppio del massimo consumo annuo francese in tempo di pace registrato finora. I comunisti, però, non vedono in questo un contributo fondamentale al miglioramento del tenore di vita della popolazione francese, ma soltanto una ovvia preparazione alla guerra a cui la Francia è costretta dall'imperialismo americano.<sup>18</sup>

Sulla base di una simile logica, il PCF ha iniziato la sua lotta senza quartiere contro il Piano Schuman. La campagna è partita con la dichiarazione ufficiale del politburo francese dell'11 maggio 1950, in cui si affermava che «il Piano Schuman porterà indubbiamente come risultato l'ingresso della Germania nel blocco aggressivo del Patto atlantico, e di conseguenza preparerà il suo riarmo e aggraverà le condizioni di vita delle masse lavoratrici francesi». Si è continuato fino alla vigilia delle elezioni politiche del 1951 finché, il 17 maggio, Jacques Duclos ha tenuto un comizio, in cui ha attaccato il 'nefando' piano Schuman unitamente alla ricostituzione della Wehrmacht e all'avventura imperialistica intrapresa contro il popolo coreano.

Il comunismo è sulla difensiva quando è messo a confronto con idee nuove come quelle alla base del Piano Schuman, e deve per forza attaccarle, così come ha bisogno di combattere allo stesso modo ogni sforzo che consenta di introdurre una ventata d'aria fresca indebolendo le barriere che separano i popoli in compartimenti stagni – tutto ciò, in poche parole che possa distruggere la rigidità e l'arretratezza sociale su cui, oltre che sulla potenza militare dell'URSS, è fondato il suo messaggio rivoluzionario.

---

<sup>18</sup> Cfr. P. FROMENT, *Le combinat franco-allemand pour le charbon et l'acier*, «Cahiers du communisme», giugno 1950.

## COSA BISOGNA FARE

Per sconfiggere la macchinazione comunista per la conquista del mondo, la resistenza inflessibile e la potenza militare degli Stati Uniti, sviluppata unitamente a quella dei suoi alleati, sono essenziali. La maggior parte degli europei comprende che la difesa militare rappresenta un punto di partenza vitale e che una posizione cosiddetta 'neutralista' è insostenibile per l'Europa occidentale, interpretando il neutralismo come un rifiuto di compiere ora una scelta tra Stati Uniti e Unione Sovietica.<sup>19</sup>

Resta però il fatto che l'eliminazione del comunismo come quinta colonna in Europa occidentale non elimina il problema politico e sociale posto dal comunismo. Il comunismo inteso come minaccia militare potrà essere controbalanciato dalla forza militare, il suo rilievo nella vita istituzionale potrà essere cancellato per metà, come è accaduto in Francia in seguito alla legge elettorale del 1951.<sup>VI</sup> Ma le questioni sociali, economiche e politiche restano, e con esse l'imponente capacità delle forze comuniste di agire da elemento disintegratore e corruttore all'interno della nostra società.

Così, il comunismo dell'Europa occidentale non può essere considerato soltanto come un problema da lasciare alla polizia, anche se gli aspetti dell'attività comunista legati all'ordine pubblico non sono sfuggiti all'attenzione dei governi. Esso rimane anche un problema politico di vasta portata, che deve essere affrontato con decisione attraverso la riuscita applicazione di politiche in grado di creare una società moderna e aperta nella quale, per definizione, il comunismo non può prendere il sopravvento.

È ormai evidente che nulla conduce inevitabilmente le moderne società democratiche al comunismo, che nulla costringe ad accettare come un articolo di fede che il comunismo sia la forma di organizzazione politica del futuro, che nulla obbliga gli uomini ad accogliere come definitive le profezie del marxismo e a rifiutare la possibilità di creare il mondo che essi vogliono nel nome

---

<sup>VI</sup> [Il sistema di assegnazione dei seggi applicato alle elezioni politiche francesi del 1951 prevedeva che la lista o la coalizione che raggiungeva la maggioranza assoluta dei voti di una circoscrizione si vedesse attribuiti tutti i seggi della circoscrizione. Tale possibilità non era applicabile per le circoscrizioni dell'area parigina (*n.d.c.*)].

---

<sup>19</sup> Nelle poche circoscrizioni elettorali in cui sono state presentate alle elezioni politiche francesi del 1951, le liste neutraliste hanno ricevuto il sostegno soltanto di poche migliaia di elettori. Il voto comunista, naturalmente, non è un voto neutralista, perché i comunisti hanno scelto con chiarezza da che parte stare.

del futuro e non del passato. È però anche evidente che nessuno può stare senza far nulla dichiarandosene immune.

Prendendo in considerazione la Francia e l'Italia, si può tenere per certo che è indispensabile l'accelerazione di tutti i processi tendenti a costruire sistemi istituzionali più moderni, una integrazione sociale più forte, e in definitiva società davvero aperte. Si offriranno di seguito, a mo' di conclusione, alcuni commenti su diversi problemi specifici.

Si dovrebbe fare in modo che le idee di sistema istituzionale sottese alle nuove costituzioni italiana e francese trovassero piena affermazione, così da offrire dignità e forza a stati che operano nell'interesse del bene comune. Prima di tutto, le eccessive pretese di controllo dei partiti sulla vita degli organi costituzionali devono cessare. Dal 1945 al 1951 i partiti hanno agito come se nelle loro mani fosse affidata l'esclusiva della capacità di comprensione dei problemi, e come se essi soli potessero parlare a nome dell'interesse nazionale. Il fatto è che più le rivendicazioni dei partiti si facevano impegnative, minore diventava la loro presa sul popolo. La somma complessiva degli iscritti a Partito socialista francese e MRP (Mouvement républicain populaire) è scesa da 535.000 nel 1945 a 250.000 nel 1950, ovvero circa l'1% dell'elettorato francese. Ciò che appare necessario è una buona dose di umiltà, la disponibilità a concepire il governo come qualcosa di superiore e di più flessibile della rigida applicazione delle piattaforme partitiche, insieme alla volontà di respingere sullo sfondo gli organi direttivi di partito e di permettere al Parlamento di funzionare come un organismo indipendente, che agisce per il bene di tutti e alla luce di informazioni complete e disponibili a tutti. Se non si prendono questi provvedimenti, ben difficilmente i partiti saranno in grado di mantenere il ruolo vitale che essi svolgono oggi nella vita politica, quello di veicoli e regolatori del confronto di opinioni, e saranno esposti all'attacco di movimenti autoritari di opposizione antipartitica, come i movimenti gollisti e neofascisti. Se non saranno tracciati confini soddisfacenti tra il campo di competenza delle forze politiche organizzate e quello degli organi istituzionali, regneranno la crisi e la paralisi.

In secondo luogo, bisogna abbandonare i persistenti sospetti sul potere dell'esecutivo. Da questo punto di vista, si è imparato ben poco dalle lezioni negative del passato italiano e francese e dall'esperienza incoraggiante e agevolmente applicabile della Gran Bretagna. Quello che serve è una semplificazione delle pratiche istituzionali in questo campo, insieme alla piena accettazione del ruolo-guida del governo per la produzione legislativa, la programmazione economica e il bilancio, dal momento che un simile ruolo non può essere svolto da altre istituzioni.

In terzo luogo, bisogna che alla moderazione degli egoismi di partito e al miglioramento del sistema di equilibri istituzionali faccia seguito la piena ac-

cettazione dello spirito della Costituzione. Ciò risulta necessario in particolare in Italia, dove il partito democratico-cristiano, al potere dal 1948, non è stato in grado di applicare la Costituzione attraverso le leggi necessarie, soprattutto nel caso della Corte costituzionale, che nel 1947 era stata annunciata come la pietra angolare dell'architettura istituzionale.

Se si prendono questi provvedimenti, allora il sentimento di un comune proposito nazionale, finora assente, inizierà a ristabilirsi, e nel possesso comune di strumenti e simboli di governo concretamente percepibili prenderà vita un sentimento di comunità tipico dei paesi in cui lo sviluppo della democrazia e quello verso la maturità istituzionale hanno percorso strade parallele.

Alla Francia e all'Italia, però, servono anche un più elevato grado di capacità professionale nei ruoli di maggior responsabilità nell'amministrazione pubblica, e un adeguato sistema di reclutamento per i futuri funzionari dello Stato. Ciò porterà non solo a una diversa percezione del governo da parte della popolazione, ma anche alla rottura di barriere che producono ingiustizie e un livello eccessivo di rigidità nella società. In Francia e in Italia la macchina burocratica è inefficiente e antiquata. È certamente meno efficiente dei sistemi americano, inglese o tedesco, o di quelli di numerosi paesi democratici di dimensioni più ridotte in Europa. Questo si deve a diverse circostanze storiche, dal tradizionale e ostinato individualismo degli abitanti di Francia e Italia al relativo declino dell'importanza economica e politica dei due paesi. Ma l'inefficienza amministrativa e il lassismo non possono continuare a lungo impunemente. Bisogna rompere il circolo vizioso di stagnazione, disperazione e obsolescenza. Rafforzare la pubblica amministrazione non significa aumentarne i ranghi, ma fare in modo che essa impieghi i moderni strumenti amministrativi con adeguata competenza e imbeva il suo modo di essere di un rigoroso senso del dovere verso la cosa pubblica.

Un'altra cosa che molte persone sia in Francia che in Italia non hanno sopportato, e si tratta di alcune delle persone che incrementano la forza del comunismo col loro consenso, è stata la separazione tra governanti e governati, e l'eccessivamente agevole controllo sul governo da parte di gruppi privilegiati. Un governo delle élites è una necessità anche nei paesi democratici, ma l'élite al governo non può assolutamente essere acquisita da nessun gruppo di potere. Le arti della diplomazia, della gestione finanziaria, della pubblica amministrazione e della mediazione sociale, devono senza dubbio essere affidate alle mani esperte di diplomatici, finanziari, amministratori e mediatori scelti accuratamente dopo un lungo processo di selezione e di formazione. Ma nessuna società democratica può durare a lungo se i diplomatici sono scelti sulla base di qualifiche non connesse all'assolvimento dei loro compiti, e se gli ispettori finanziari e gli amministratori sono, nei fatti, cooptati dai loro predecessori e

selezionati nell'ambito di gruppi sociali eccessivamente ristretti. In tal modo si crea la leggenda (fondata sulla realtà dei fatti) di uno Stato estraneo e lontano dai cittadini, contro il quale ogni attacco è giustificato e nel quale si può scusare ogni sfida ai doveri sociali e ogni violazione di responsabilità civile.

I problemi legati al governo si confondono con quelli, non meno gravi, della vita sociale ed economica. Le due guerre mondiali hanno reso più rapidi sia il cambiamento sociale che la reazione contro l'inadeguatezza di tale cambiamento. Il trasferimento di proprietà su larga scala dalla borghesia ai contadini, e dai produttori meno qualificati a quelli più pronti al rischio; l'ascesa da livelli sociali modesti di gruppi capaci di cogliere e sfruttare, a beneficio dell'intera comunità, le opportunità economiche create dalle guerre e dalle loro conseguenze; l'ingresso nelle istituzioni preposte all'istruzione superiore di molte persone che fino a dieci anni fa non avrebbero mai avuto la possibilità di accedervi – tutti questi fenomeni hanno contribuito a una sana circolazione di individui e gruppi.

Però, i mutamenti avvenuti non hanno soddisfatto pienamente le istanze di un'epoca impaziente. Troppe persone sono convinte che 'Cristo si sia fermato a Eboli', lasciando moltitudini di uomini nelle regioni montuose dell'Italia meridionale in uno stato di povertà e di immobile contemplazione della loro condizione. E le statistiche del censimento francese del 1946 sono state interpretate come se presentassero gli ovvi indizi di un 'irrigidimento delle arterie', poiché troppe persone risultavano impiegate in lavori che garantivano poco più della sopravvivenza o nell'agricoltura.

Inoltre, i tratti mentali che favoriscono le rigidità sociali e le divisioni di classe non sono scomparsi. Poche cose colpiscono più l'osservatore della convinzione profondamente radicata che l'alienazione del lavoratore di cui parlava Marx sia un elemento ancora presente nella realtà contemporanea. È vero che il 'rigetto' della classe operaia dal corpo politico della nazione, come notato in precedenza in questo saggio, è stata una delle ragioni storiche che ha determinato la spaccatura della società tra comunisti e non comunisti. Nonostante i progressi compiuti verso la piena integrazione, bisogna fare ancora molto per assicurare una solida base di eguale dignità sociale alla classe operaia, e la piena realizzazione delle legittime rivendicazioni dei lavoratori da parte dei gruppi economici dominanti. È vero che le guerre e l'inflazione hanno demolito in larga parte alcune delle tradizionali posizioni di privilegio della vecchia classe capitalista e dell'alta borghesia, ma non sempre il loro impoverimento è stato accompagnato da un affievolimento della loro arroganza, e spesso hanno beneficiato della fase inflazionistica approfittatori che né il governo italiano né quello francese sono poi riusciti a spogliare come meritavano delle sostanze indebitamente acquisite.

Le responsabilità dei governi in campo economico sono immense. Lasciando da parte il problema delle riforme da introdurre nella gestione delle imprese private, le società di proprietà pubblica detengono un'amplissima quota delle risorse economiche complessive, in campo industriale e finanziario, in Francia e Italia. Ben più che nel caso della Tennessee Valley Authority, esse hanno il potere di fissare criteri di efficienza, standard di qualità nella soddisfazione del pubblico e dei lavoratori e nella formazione di dirigenti d'impresa orientati al progresso e alla sperimentazione. Finora non si può dire che le società pubbliche francesi e italiane abbiano rappresentato un esempio esaltante di amministrazione competente e ricca di idee. Proprio perché le loro aree geografiche di attività sono quelle in cui maggiori sono le pressioni del comunismo, nel futuro esse dovranno presentarsi come esempi di istituzioni pubbliche orientate ai due obiettivi essenziali della modernizzazione tecnologica e della riconciliazione tra gruppi sociali in conflitto.

Il segnale più incoraggiante per il futuro è il fatto che, nonostante la loro eccessiva cautela e la loro tendenza a cedere ai pregiudizi del passato e agli interessi costituiti del presente, i *leader* delle forze politiche responsabili in Italia e in Francia hanno dimostrato di credere in quell'integrazione del mondo occidentale che sola può creare le condizioni per uno sviluppo politico ed economico permanente. Perché nessuno sforzo per modernizzare il sistema amministrativo o per rendere più rapida la mobilità sociale otterrà, in conclusione, risultati duraturi se non è accompagnato dall'integrazione più ampia possibile della vita economica europea. Discutendo della necessità degli Stati uniti d'Europa, il futuro presidente della Repubblica italiana scrisse in esilio nel 1943:

Ci risolleveremo dal disastro che ora stiamo vivendo solo se riusciremo a superare il passato e a instaurare una piena solidarietà tra i popoli [d'Europa] [...]. Soltanto rinunciando a quello che noi pensiamo di possedere come stati nazionali – che in realtà non è nulla, e ha valore soltanto a piccoli gruppi di plutocrati che sfruttano la grande maggioranza dei cittadini – potremo assicurarci una prosperità durevole.

L'Europa, mentre è ancora impreparata all'unificazione politica che appare così semplice ai sognatori federalisti, è ormai quasi pronta a sperimentare un approccio operativo che cerca di creare le condizioni per una successiva unità politica attraverso la realizzazione di alcuni punti chiave. La Comunità del carbone e dell'acciaio costituisce un autentico modello del tipo di accordo che può rappresentare la differenza tra un continente moribondo e uno finalmente in grado di sfruttare appieno le sue tante qualità e risorse.

Gli uomini di Stato occidentali comprendono che questo processo di integrazione è il solo modo di rafforzare l'Europa nel suo insieme, di trasformarla

in un membro della comunità internazionale di pari livello e pronto alla collaborazione ma non dipendente da altri, e di mettere fine al senso di inferiorità che oggi ossessiona tanti europei. Il risentimento europeo contro la cosiddetta dominazione americana è mal riposto, perché in questo momento all'Europa serve l'aiuto statunitense per risollevarsi e per vedere garantita la propria protezione. Ma sia gli USA che l'Europa trarranno beneficio domani dalla rinascita di un continente assai più forte, capace di contribuire pienamente al continuo scambio di idee, uomini e beni su cui si basa la forza delle società libere.

Subendo l'impatto multiplo del consolidamento costituzionale, della modernizzazione delle istituzioni politiche ed economiche, dell'abbattimento delle divisioni sociali e di una efficace integrazione tra le aree di autorità politica ed economica, certamente il comunismo dell'Europa occidentale mostrerà un elevato grado di vulnerabilità. Le ragioni che hanno spinto milioni di persone al comunismo tenderanno a perdere di importanza. In quanto comunità di nazioni rafforzata e in espansione, l'Europa occidentale arriverà senz'altro a cogliere appieno i risultati positivi di un fruttuoso e vitale libero mercato di idee. La sterilità, la ripetitività, il dogmatismo, la vacuità degli slogan e dei programmi comunisti finirà per diventare sempre più chiara. Quelli che ora molti considerano vantaggi del comunismo rispetto alla democrazia diventeranno svantaggi. La rigidità delle posizioni comuniste, che oggi i comunisti riescono spesso a far passare come rifiuto del compromesso col peccato e col diavolo, domani sembreranno un rifiuto di aprire le porte alla ragione e la speranza. L'isolamento di un gran numero di individui non durerà a lungo in una comunità che modellerà decisamente la sua vita nazionale e internazionale secondo criteri opposti all'isolamento e alla discriminazione. Inevitabilmente, i partiti comunisti francese e italiano patiranno gli effetti deleteri di una opposizione prolungata e vana a un ordine di cose che darà prova di vitalità e di capacità di cambiare. La giovane generazione comunista, su cui fin dal 1941 il partito ha fatto così grande affidamento per penetrare nel tessuto sociale, perderà gradualmente il suo slancio a causa dell'incedere dell'età, e non riuscirà ad attrarre le nuove reclute di cui ha bisogno per mantenere in vita il mito dell'identificazione del comunismo con la giovinezza.

Questi mutamenti politici, costituzionali ed economici sono assai complessi e difficili. Però, la promessa che essi possono mantenere è grande, e rappresentano elementi essenziali per la rinascita di un'Europa unita, libera e in pace con se stessa.

## LA DEMOCRAZIA CRISTIANA IN ITALIA<sup>1</sup>

### I. GIUSTIFICAZIONE E ORIGINI DELLA DEMOCRAZIA CRISTIANA ITALIANA

La crisi storica decisiva che spiega e giustifica lo sviluppo della democrazia cristiana è il conflitto tra chiesa e stato. Nei paesi che sono stati risparmiati da questo conflitto non è sorto alcun movimento democratico-cristiano in quanto tale, anche se è comune che individui e gruppi coltivino l'ideale di una democrazia influenzata dai principi del cristianesimo. Di norma, le classi dirigenti della Gran Bretagna e degli Stati Uniti hanno sempre considerato auspicabile e appropriato il fatto che si evidenziasse il bisogno di una guida divina nelle cose umane. Ma né in Gran Bretagna né negli Stati Uniti ha mai trovato sviluppo un partito democratico-cristiano, e non ha mai avuto la possibilità di svilupparsi.

Quindi, il prerequisito necessario della democrazia cristiana come effettivo movimento politico organizzato è l'esistenza di un conflitto tra chiesa e stato, o tra la sfera religiosa e quella politica, così come la sensazione nella comunità che sia giunto il momento opportuno per superare tale conflitto e di riportare nella sfera politica valori e criteri di azione che proprio a causa del conflitto erano stati costretti ai margini.

Lo sviluppo della democrazia cristiana in Italia e in Francia deriva dalla comune radice politica dello scontro tra il mondo del potere temporale e quello spirituale, generato soprattutto dal secolo dell'illuminismo e dalla Rivoluzione francese. Mentre l'influenza del razionalismo e dell'individualismo e l'esempio di comunità nazionali che si erano liberate dall'abbraccio protettivo delle autorità ecclesiastiche si diffondevano oltre i confini dell'Europa occidentale continentale, l'Italia e la Francia dovevano affrontare problemi parti-

---

<sup>1</sup> [Il testo qui pubblicato è il secondo dei tre contributi diretti di Mario Einaudi alle pubblicazioni della *French-Italian inquiry* da lui diretta. Si tratta del saggio *Christian democracy in Italy*, pubblicato nel volume *Christian democracy in Italy and France* che raccoglieva anche lo scritto di François Goguel (sul MRP). Pubblicato originariamente nel 1952 per i tipi della University of Notre Dame Press (pp. 1-103), sarebbe poi stato ristampato nel 1969 dalla Archon Books di Hamden, CT (n.d.c.).]

colari, perché in questi due paesi la Chiesa cattolica manteneva la sua posizione sia di organizzazione religiosa dominante e quasi esclusiva, sia di centro di un potere politico che lo Stato poteva legittimamente guardare con una certa preoccupazione.

### 1. *Chiesa e Stato*

Storicamente, il conflitto tra Chiesa e Stato si è sviluppato in Francia e Italia secondo linee essenzialmente parallele, a partire dal momento in cui la Chiesa cattolica iniziò ad essere vista come una istituzione che usurpava poteri che in realtà spettavano alle autorità politiche laiche. La Francia dopo il 1789 e l'Italia dopo il 1848 approvarono misure legislative concepite in misura sempre più netta per limitare il potere della Chiesa in ambiti di natura religiosa strettamente definiti. Ciò significò la sottrazione dalla giurisdizione ecclesiastica di aree di controllo sociale, in particolare l'educazione, che la Chiesa aveva sempre considerato fondamentali per il compimento della sua missione.

In generale, per la maggior parte del secolo che precedette lo scoppio della Prima guerra mondiale, il potere politico rimase nelle mani di una classe dirigente non solo ansiosa di preservare la completa autonomia dello Stato nei confronti della Chiesa, ma anche convinta che la democrazia e il progresso sarebbero stati assicurati solo attraverso l'applicazione di un approccio filosofico razionalista e positivista ai problemi di governo. Si accettava insomma come elemento dell'ordine permanente della vita politica il dovere di escludere dall'orizzonte dell'agire politico ogni considerazione che non avesse un carattere prettamente pragmatico, e il dovere di organizzare un sistema educativo a esclusivo controllo statale che avrebbe nettamente isolato le giovani generazioni da ogni tipo di influenza religioso-morale. Tutte le correnti politiche, liberali, radicali, socialiste, repubblicane, democratiche, erano unite nello sforzo di salvaguardare la comunità politica da ogni possibile onda di ritorno dell'influenza ecclesiastica, una influenza identificata con principi che l'uomo era destinato a rifiutare, nel suo impegno al conseguimento del progresso scientifico e di una libertà individuale priva di barriere.

In Francia e in Italia l'incessante affermazione dello spirito laico comportò non solo il consolidamento della forza e della pervasività delle istituzioni statali, ma anche un atteggiamento di freddezza nei confronti della Chiesa, a cui lo Stato sottraeva gradualmente molte delle funzioni di natura sociale. Non era difficile per il politico medio giustificare tale atteggiamento, poiché la Chiesa, in reazione agli attacchi di cui era vittima, si stava facendo estremamente ostile nei confronti del liberalismo e della democrazia, che vedeva come responsabili dell'indebolimento della sua posizione. Diversi decenni prima che il socia-

lismo di Marx sorgesse a complicare i termini del conflitto, la Chiesa e il liberalismo erano già impegnati in una lotta che è continuata fino ai nostri giorni.<sup>1</sup>

Un risultato paradossale del conflitto fu che esso non portò nemmeno all'instaurazione di una effettiva separazione di Stato e Chiesa, a meno che non si consideri come sostanza della separazione il rifiuto degli uomini investiti di cariche pubbliche di partecipare a cerimonie religiose. A differenza del presidente degli Stati Uniti, che sente di potersi recare senza problemi in chiesa alla domenica senza compromettere il principio pienamente accettato in America della separazione tra Chiesa e Stato, il politico italiano o francese medio avrebbe fatto qualunque cosa pur di non essere visto nelle vicinanze di un edificio religioso, convinto com'era che l'indipendenza politica dello Stato si sarebbe potuta conservare solo con la convinta e continua denuncia della Chiesa. Però, specialmente in Italia, tutto questo non significò una politica di neutralità e di non intervento nei confronti della Chiesa, perché lo Stato mantenne il proprio controllo sull'insieme degli ingranaggi e dei meccanismi che regolavano la vita ecclesiastica tramite un complesso apparato di norme, molte delle quali rese effettivamente necessarie dall'intricato groviglio di relazioni sociali ereditato dall'*ancien régime*.

Quindi, mentre negli Stati Uniti la completa separazione di Stato e Chiesa a livello organizzativo ha condotto a una superiore riconciliazione e al mutuo scambio ideale tra la comunità politica e le maggiori comunità religiose, in Francia e in Italia la profonda frattura ideale tra le due comunità è stata accompagnata da un groviglio inestricabile a livello dei loro interessi materiali.

La Chiesa, in reazione alle rilevanti novità che la circondavano nel mondo del XIX secolo, continuava a praticare forme di vita politica e amministrativa incompatibili con il clima culturale del tempo. Questo era vero soprattutto in Italia, dove fino a ben oltre la metà del secolo scorso la Chiesa teneva sotto diretto controllo vasti domini territoriali che attraversavano la penisola dal Tirreno all'Adriatico tagliandola in due. Oggi la più alta percentuale di comunisti si trova non nelle città industriali del nord, ma nei territori che vanno da

---

<sup>1</sup> Come osserva il più attento e imparziale storico delle relazioni tra Chiesa e Stato in Italia, D.A. Binchy, «l'atteggiamento ufficiale nei confronti della Chiesa al culmine del dissidio era senza alcun dubbio tutt'altro che amichevole. La politica del governo era caratterizzata soprattutto da un miope secolarismo: nelle scuole statali, dove venne impedito l'insegnamento della religione, negli ospedali pubblici, da cui furono espulse le sorelle di carità, nell'amministrazione delle opere pie, in cui gli esponenti del clero non erano più rappresentati, anche se la maggior parte dei fondi apparteneva ad associazioni religiose. Inoltre, agli anticlericali estremisti fu consentito di attaccare la Chiesa e la fede cristiana non solo con scritti e discorsi ma anche concretamente: nella stessa Roma ebbero luogo interferenze violente alle processioni e parodie blasfeme dei rituali cattolici, anche se la polizia di solito interveniva per disperdere le dimostrazioni più accesa e provocatorie» (BINCHY, *Church and State in Fascist Italy*, Oxford, 1941, pp. 45-46).

Roma alla bassa valle padana, dove i papi hanno governato fino all'unificazione dell'Italia. In queste aree il comunismo rappresenta in notevole misura la difesa storica della rivoluzione contro il controllo ecclesiastico.

Non c'è però un gran bisogno di aggiungere che a fronte dello sviluppo del moderno Stato laico in Italia i difensori del vecchio ordine sociale, nel quale la voce della Chiesa era percepita come quella del supremo arbitro morale in tutte le questioni che riguardavano la comunità politica, non sparirono completamente. Molte persone erano rimaste fedeli alla Chiesa e ai suoi ideali politici. La Chiesa continuò a esercitare su tali ambienti un'influenza che ritardò il consolidamento di una normale vita politica nel neonato Stato unitario, dato il suo sostegno a gruppi isolati che non partecipavano alle dinamiche socio-politiche della maggioranza. Questo isolamento dei fedeli dalla comunità politica aumentò ulteriormente, per una scelta deliberata dei vertici ecclesiastici, a partire dal 1867, quando la Santa sede dichiarò che per i cattolici era 'sconveniente' (*non expedit*) votare alle elezioni per il Parlamento. Nel 1895 Leone XIII, immaginando che il nuovo Stato italiano sarebbe imploso se tutti i cattolici avessero rifiutato di prendere parte alla vita politica, trasformò il *non expedit* in una vera e propria proibizione (*non expedit prohibitionem importat*). Lo Stato italiano era da considerarsi usurpatore, poiché si era impossessato dei domini temporali del papato, e la non-collaborazione dei fedeli avrebbe dovuto contribuire alla sua definitiva disintegrazione.

Non bisogna sopravvalutare l'importanza sul piano pratico del divieto imposto dal Vaticano. Il naturale scetticismo del popolo italiano, la sua tendenza a non osservare direttive di qualsivoglia tipo, il senso di lontananza, di distacco e spesso di diffidenza con cui, soprattutto nell'Italia meridionale, erano guardati gli esponenti del clero, contribuirono a mitigare le conseguenze delle imposizioni della Chiesa. Con l'inizio del XX secolo, i cattolici ripresero la loro attività politica in numero sempre crescente e la Chiesa introdusse diverse eccezioni pratiche alla sua regola. Finché sopravvisse sulla carta, però, il divieto da parte ecclesiastica alla partecipazione creò un serio conflitto morale nei cattolici più sensibili e politicamente consapevoli, divisi tra la loro obbedienza verso la Chiesa e i loro doveri verso la comunità politica. I cattolici progressisti e democratici sentirono il bisogno sempre più acceso di prendere pienamente parte alla vita politica e di contribuire alla revisione delle posizioni della Chiesa riguardanti i problemi sociali ed economici. Tuttavia, nel loro impegno essi trovarono la netta opposizione in una resistenza delle gerarchie ecclesiastiche che ormai si rivelava sempre più anacronistica col passare degli anni. E non era tutto. Inevitabilmente questi elettori cattolici, che apparivano pronti a gettarsi nella battaglia politica a un segnale del Vaticano, divennero agli occhi dei più astuti politicanti italiani una massa di manovra di cui sarebbe stato ragio-

nevolmente possibile acquisire il controllo, se si fossero presi i contatti giusti negli ambienti giusti. Quel 'patto Gentiloni' di cui Giolitti si rese responsabile poco prima dello scoppio della Prima guerra mondiale era un esempio significativo delle conseguenze del veto ecclesiastico alla partecipazione dei cattolici alle elezioni. Gli avvenimenti politici costringevano ormai i cattolici al coinvolgimento nella vita politica, ma per ottenerlo essi dovevano ricorrere ad accordi sottobanco stipulati dietro le quinte, in cui si perdeva ogni specifico elemento di identità, così come la possibilità di vedere accolta in misura adeguata una proposta programmatica genuinamente cattolica.

## 2. Socialismo e guerra

Lo sviluppo del socialismo e lo scoppio della Prima guerra mondiale ruppero il guscio in cui la democrazia cristiana si trovava in incubazione.

Fin dalla pubblicazione della *Rerum novarum* nel 1891 appariva chiaro che il papato era consapevole del nuovo pericolo che proveniva da sinistra. È plausibile che Leone XIII sentisse che il vecchio spauracchio, lo Stato liberale borghese, aveva perso parte del suo aspetto terribile, poiché non suscitava più particolari reazioni nelle ampie masse di operai dell'industria e poiché tale classe si stava preparando ad accogliere il credo materialistico del marxismo. Con due nemici da sconfiggere, l'individualismo a destra e il socialismo a sinistra, gli ambienti ecclesiastici dovettero pensare che un movimento democratico-cristiano politicamente attivo potesse ottenere buoni risultati per la difesa dei suoi interessi vitali, e potesse presiedere all'adempimento di quegli impegni di carattere sociale che la Chiesa non era più in condizione di portare a termine, ma che dovevano comunque essere compiuti se si voleva evitare il definitivo decadimento del tessuto sociale così come era concepito dal mondo ecclesiastico. Una delle prime importanti esposizioni della dottrina della nascente della democrazia cristiana, espressa nel 1894 da Giuseppe Toniolo, uno dei più influenti pensatori democratico-cristiani in Italia prima della Grande guerra, si intitolava *Programma dei cattolici di fronte al socialismo*.<sup>2</sup>

Tuttavia, a causa del suo orientamento di opposizione al socialismo il primo pensiero democratico-cristiano, così come era rappresentato da Toniolo, non andò mai oltre una concezione della democrazia inadeguata a un'età di industrializzazione e di rapidi cambiamenti sociali, e non contemplò mai la necessaria divisione di competenze tra la sfera politica e quella religiosa. È particolarmente interessante prendere in considerazione questi punti messi in

<sup>2</sup> *Programma dei cattolici di fronte al comunismo*, ristampato in G. TONIOLO, *Democrazia cristiana. Concetti e indirizzi* (Città del Vaticano, 1939), vol. I, pp. 3-14.

evidenza e criticati dall'attuale *leader* italiano della Democrazia cristiana, Alcide De Gasperi, nella sua prefazione del 1949 a uno dei volumi dell'*opera omnia* di Toniolo:

[La posizione elaborata da Toniolo] portava fatalmente a lasciare in ombra la distinzione tra la sfera d'azione dello Stato e quella della Chiesa, a non valutare sufficientemente la trasformazione dello Stato moderno a cui si attribuiscono sempre nuovi compiti economico sociali e a dilatare la sfera propria della Chiesa, quasi che essa dovesse assumersi, sul terreno politico-sociale, responsabilità dirette. Lungi da me il pensiero che il maestro Toniolo in dottrina non vedesse chiaro o commettesse errore ma mi par vero che come organizzazione, tendendo a spingere i cattolici verso le riforme sociali nell'unità di tutte le forze, fu portato a definire la democrazia in senso troppo lato e vago, trascurando il carattere politico che la storia le aveva oramai assegnato. Anzi nell'urgenza di opporre allo Stato avvenire socialista un ideale cristiano, valutò forse esageratamente come attributo d'una democrazia futura gli elementi costitutivi della democrazia comunale e corporativa medioevale: elementi reali e magnifici, ma aspetti luminosi di un'epoca, della quale non si erano messi [sic] sufficientemente in rilievo le ombre [...]. Conviene anche ammettere che, in generale, le sue direttive politico-sociali non appaiono in questi suoi scritti sufficientemente inquadrata nelle condizioni economiche dell'ambiente in cui devono operare [...]. [Ma] alla fine del sec. XIX il marxismo viveva ancora in Italia come concezione filosofica integrale. Il materialismo dialettico di Marx, costruito sulla falsariga dell'idealismo dialettico di Hegel, ma sostanzialmente ispirato al materialismo totale di Feuerbach, nato questo in una violenta polemica contro il cristianesimo, esigeva una risposta altrettanto completa e totale: e questo fu l'integralismo cattolico di Giuseppe Toniolo.<sup>3</sup>

Le posizioni di Toniolo non erano sufficientemente flessibili e moderne per dare inizio a un efficace movimento democratico.<sup>4</sup> I tentativi fatti da Mur-

<sup>3</sup> TONIOLO cit., vol. I, pp. IX-XI. Bisognerebbe tenere in considerazione che questa edizione dell'*opera omnia* di Toniolo è in corso di pubblicazione nella Città del Vaticano. Questo rende più interessanti le polemiche di De Gasperi contro le ombre del medioevo, contro l'assenza di una linea di demarcazione tra Stato e Chiesa e contro un 'integralismo' cattolico che non riesce a tenere in considerazione le condizioni politiche della modernità.

<sup>4</sup> Uno dei pochi autori contemporanei a definire democratico il pensiero di Toniolo è Louis Terrenoire. Egli scrive: «Le idee del grande italiano Toniolo sono più democratiche, più "democratico-cristiane", di quelle di La Tour du Pin. Sinceramente appassionato della causa delle classi lavoratrici, egli propone, insieme alla riforma del contratto di lavoro e allo sviluppo di una legislazione sociale, la costituzione di unioni professionali che riprendano la tradizione delle antiche corporazioni. Toniolo fa affidamento su queste unioni per prevenire e rendere meno aspri gli attacchi alla libertà, al diritto e all'ordine pubblico. Ammette il principio delle associazioni professionali obbligatorie, e propone come base della società "organismi sociali disciplinati nell'ambito di un regime corporativo che preserva un equilibrio tra tutte le classi senza confonderle tra loro"» (*Corporatism and democracy*, in *Democracy*, ed. by the *People and freedom* Group, London, 1939, p. 189). Terrenoire, per molti anni tra i massimi dirigenti del MRP, è ora, come è facilmente comprensibile, uno dei *leader* del RPF di De Gaulle.

ri dopo il turno del secolo di superare Toniolo non hanno prodotto alcun significativo miglioramento. Ormai il nuovo papa, Pio X, aveva preso una posizione di netto rifiuto di qualunque movimento democratico di ispirazione cristiana attivo nell'agone politico con un'ampia presenza sociale. Fu necessaria la crisi della Prima guerra mondiale per giungere alla liberazione di quelle tendenze politiche che fino ad allora avevano trovato espressione in termini non soddisfacenti o erano state represses.

La vittoriosa partecipazione italiana alla Grande guerra e la crescita della sua forza sulla scena internazionale convinsero il Vaticano che la fine dell'Italia in quanto nazione non era altro che una possibilità remota. Meno di un mese dopo l'entrata dell'Italia in guerra il Segretario di stato vaticano, card. Gasparri, affermò: «La Santa sede, come si addice alla sua condizione di neutralità, non ha alcuna intenzione di mettere in alcun modo in imbarazzo il governo; essa rimette la propria fede in Dio e attende un adeguato riaccomodamento della propria situazione, non dalle armi straniere, ma piuttosto dal trionfo di quei sentimenti di giustizia che, spera, stanno progressivamente guadagnando terreno nel popolo italiano». Più tardi, il papa in persona ebbe parole incoraggianti per lo sforzo bellico dell'Italia.

Soprattutto, la guerra condusse a un'accelerazione dei ritmi di sviluppo della vita politica. Era chiaro che erano in procinto di verificarsi importanti mutamenti, che la guerra aveva dato impeto al socialismo e ai movimenti di riforma. Era impossibile continuare a lungo a fingere che i cattolici dovessero essere esclusi dalla vita politica di una nazione che attraversava un periodo di seria crisi politica. Così avvenne che quando a poche settimane dalla fine della guerra Luigi Sturzo, il futuro fondatore del Partito popolare, il primo partito democratico-cristiano in Italia, chiese al card. Gasparri se il Vaticano era pronto a sollevare i cattolici dall'antico divieto ufficiale di partecipare alla vita politica, gli venne data prontamente una risposta affermativa.

All'inizio del 1919, con l'eliminazione di questo ostacolo di natura formale, la democrazia cristiana fece la sua entrata sul palcoscenico della politica italiana. I cattolici erano liberi di organizzarsi e di prepararsi per le ormai prossime elezioni politiche. L'entrata in scena fu spettacolare perché, partendo dal nulla, il Partito popolare divenne nel giro di pochi mesi il secondo partito politico italiano per forza elettorale.

### 3. *Luigi Sturzo e il Partito popolare*

Se analizzato da un punto di vista complessivo, lo sviluppo della democrazia cristiana come forza politica era giustificato in quanto reazione agli atteggiamenti di laicismo e di più radicale anticlericalismo delle classi dirigenti ita-

liane. Poiché le posizioni dominanti in tali ambienti erano caratterizzate da un positivismo utilitarista che metteva in secondo piano i valori morali, e da una riduzione della politica alla concreta soddisfazione di interessi materiali in conflitto, c'era spazio per un movimento che affermava di operare partendo da basi teoriche diverse, come la relazione essenziale tra politica e moralità e i valori eterni dell'etica individuale e sociale cristiana. Così, la democrazia cristiana sembrò una positiva sfida ai consueti approcci e alla consuete proposte di soluzione della vecchia classe di governo, la quale si mostrava abbastanza certa di poter affrontare le condizioni rivoluzionarie del mondo postbellico con le vecchie parole d'ordine del laicismo e dell'individualismo.

D'altro canto, sempre dal punto di vista dello sviluppo storico di lungo periodo, la democrazia cristiana rappresentava una sfida al controllo sulle classi operaie e contadina esercitato fin dall'inizio del secolo dai socialisti marxisti in termini di sempre più netto monopolio. Contro nozioni come quelle di lotta di classe e di processo rivoluzionario violento, di materialismo e di totale collettivismo, sostenute dai socialisti, la democrazia cristiana promuoveva l'integrazione tra le classi, il metodo della libertà, la considerazione di valori tipicamente liberali e un compromesso tra i diritti dell'individuo e i suoi doveri nei confronti della comunità.

Con la sua entrata in scena nel 1919 la democrazia cristiana, se produsse un mutamento positivo nell'atmosfera politica del paese, finì anche per trovare nemici nei rappresentanti di un gran numero di interessi costituiti, e generò quello che si sarebbe rivelato il problema insolubile di attribuire un posto alla nuova formazione nel quadro politico esistente. La vecchia classe dirigente liberale rivendicava per sé, in effetti, il monopolio del potere politico. Al fine di difendere tale monopolio essa era spesso disposta a riconoscere le rivendicazioni di monopolio di altri gruppi organizzati in altre sfere della vita sociale — ai capitalisti, il diritto di creare cartelli esclusivi e tariffe protettive, e ai socialisti, il diritto di esclusivo controllo dei sindacati e della vita del movimento operaio. Poiché tutti i più appetibili posti di controllo nella vita politica e sociale erano già stati attribuiti, allo Stato il monopolio dell'istruzione, ai socialisti il monopolio del movimento sindacale, agli industriali il monopolio di qualunque decisione concernente lo sviluppo economico del paese, il Partito popolare sembrava un intruso che rompeva le uova nel paniere dei monopoli. Con le sue richieste di libertà di educazione, libertà di organizzazione sindacale e libertà economica nel nome dell'interesse comune, il Partito popolare minacciava di fatto le posizioni di rendita di tutte le forze sociali. Il nuovo arrivato, quindi, non poteva che essere accolto piuttosto male.

La complessità dei problemi sollevati dall'avvento del Partito popolare può essere chiarito da una analisi incentrata prima di tutto sul suo gruppo di-

rigente e della qualità democratica del suo bagaglio dottrinale, poi delle sue relazioni con la Chiesa, col socialismo e con i gruppi liberal-democratici.

Si può valutare il contrasto tra la democrazia cristiana immaginata da Toniolo e il Partito popolare che fece la sua comparsa nell'agone politico nel 1919 prendendo in considerazione i tratti caratteristici del suo fondatore e portavoce dal 1919 al 1924, Luigi Sturzo. Egli interpretò il suo ruolo in una prospettiva eccezionalmente moderna, sulla scorta di un ricco apparato di informazioni e prestando attenzione alle specifiche necessità economiche e sociali del paese. Lontano dal desiderare che il Partito popolare restaurasse i leggendari fasti dei secoli passati, Sturzo volle affrontare i problemi del presente e del futuro, e battersi con la tendenza di pensiero socialista che cercava di ridurre ogni ideale a un livello di interpretazione puramente materiale, e con la tendenza delle forze liberali a contraddire la propria stessa ragion d'essere con la difesa di una concezione illiberale del potere statale. Sturzo era un pluralista, e riteneva utile provare nuovi approcci nell'economia e nella politica. Era convinto che le classi dirigenti liberali, sotto la cui guida l'Italia si era consolidata come Stato nazionale, non erano più in grado di garantire da sole la gestione dello Stato nell'interesse dell'intera collettività. I lavoratori erano stati allontanati dai processi decisionali, e dovevano esserne riammessi, sotto insegne che non fossero esclusivamente quelle di un socialismo di tendenze totalitarie.<sup>5</sup>

Sturzo vedeva questi problemi attraverso il filtro della sua limpida attitudine alla dimensione dell'amministrazione, perché la sua nitida visione del futuro era accompagnata da una straordinaria tendenza alla concretezza. Per essere efficace nelle sue politiche lo Stato moderno deve mostrarsi efficiente a livello amministrativo. Nessun partito politico può avere successo se manca di preoccuparsi dei problemi reali della gestione comune della cosa pubblica. Se la classe politica non consolida le proprie capacità amministrative o non riesce ad avere piena comprensione dell'insieme delle procedure amministrative, allora si formerà una classe di amministratori irresponsabile su cui la classe politica non eserciterà alcun controllo.

La democrazia cristiana di Sturzo era allora in sostanza un liberalismo interpretato in chiave moderna; essa rappresentava cioè la fede nella fonamen-

---

<sup>5</sup> «Il fatto centrale e caratteristico della cultura popolare [...] è il pensiero di don Sturzo, *il messianico del riformismo*. Sturzo trova dominante nella situazione in cui gli tocca agire l'illusione riformista che educa il popolo al parassitismo e all'utilitarismo. Deve fare i conti con la degenerazione concreta del costume politico e della morale. Egli è il messianico del riformismo in questo senso, in quanto tende ad impedire la catastrofe dell'atomismo connaturale con la politica socialista; e accettando la formula cavouriana con la più ingenua convinzione lavora a fare che il popolo creda alla politica attraverso una pregiudiziale morale». P. GOBETTI, *Dal bolscevismo al fascismo* (Torino, 1923), cit. nell'antologia di N. VALERI, *La lotta politica in Italia* (Firenze, 1945), p. 531.

tale dignità della persona umana, a cui si aggiungevano un profondo senso di comunità insieme all'attaccamento per i valori morali collettivi e alla comprensione di quanto sia necessario dominare le tecniche di gestione di tale comunità. Nell'estate del 1949, quando Sturzo era tornato in Italia da tre anni dopo ventitré di esilio, uno dei suoi migliori amici, stupito dalla sfumatura 'liberale' di alcuni dei suoi articoli recenti, gli ha detto: «Sei tornato dagli Stati Uniti con idee liberali». E il direttore di un quotidiano cattolico di Milano ha chiesto pubblicamente a Sturzo di rivelare «quando e dove fosse diventato liberale». In un articolo apparso su diversi giornali italiani il 14 settembre 1949,<sup>6</sup> Sturzo ha offerto la sua personale risposta a queste domande.

Ecco che cosa ha affermato. La sua personale coloritura liberale aveva ormai cinquant'anni, e la sua essenza era la seguente. Dal 1899 Sturzo aveva combattuto per l'autogoverno per le autonomie locali, sia come siciliano che come regionalista, in nome della liberazione delle energie locali dall'invasivo controllo del governo centrale. Riteneva infatti necessario pervenire all'educazione politica del popolo nell'ambito della politica locale nel nome degli antichi diritti municipali. Persino da prima, dal 1894, Sturzo aveva combattuto la battaglia per l'istruzione libera. Richiedendo per le scuole private eguali diritti rispetto a quelli di cui godevano gli istituti governativi, egli aveva preso posizione contro il liberalismo classico, che interpretava la libertà scolastica da un lato nel senso di monopolio governativo, dall'altro nel senso di educazione sostanzialmente antireligiosa. Dal 1901, Sturzo si era battuto per la libertà sindacale e per il riconoscimento pubblico delle organizzazioni sindacali, in un momento in cui il liberalismo classico si opponeva a ogni forma di riconoscimento delle associazioni dei lavoratori da parte del governo. Egli aveva proseguito poi la sua battaglia per il riconoscimento paritario di tutti i sindacati e contro il mito dell'unità della classe operaia vent'anni dopo, quando il governo liberale riconosceva un sostanziale monopolio socialista sui sindacati per colpire il Partito popolare e di ridimensionarne la forza.

In relazione alle sue tendenze politiche liberali, Sturzo ha affermato che dal 1899 aveva accettato un programma democratico-cristiano che faceva della garanzia di tutte le libertà politiche un elemento fondamentale. Nel 1905 si era espresso a favore di un partito di cattolici, ma contro un partito cattolico di carattere confessionale. Nel 1910 si era dichiarato favorevole al fatto che Roma fosse la capitale dello Stato italiano. Nel 1913 aveva condannato quel 'patto Gentiloni' con cui i cattolici conservatori avevano venduto i loro voti in vista di vantaggi politici di natura puramente personale.

---

<sup>6</sup> Cfr., ad es., «Sicilia del popolo», 14 settembre 1949, *Il 'mio' liberalismo*.

Questo era insomma il liberalismo di Sturzo. Esso appariva un solido e coerente *corpus* di dottrine, e rendeva un membro a tutti gli effetti del clero cattolico un combattente per la libertà individuale e sociale, e un difensore dell'approccio moderno alle più complesse questioni economiche del nostro tempo. Tale atteggiamento politico, inoltre, indicava che gli anni di esilio negli Stati Uniti non avevano fatto altro che rafforzare un insieme di riferimenti teorici già pienamente concepito e formato.

Luigi Sturzo era in effetti un prete. Questo non era l'unico paradosso né l'unico problema che caratterizzava il Partito popolare, perché in tale forza politica un membro delle gerarchie ecclesiastiche si trovava alla guida di un partito che non solo pretendeva di essere moderno nel suo atteggiamento democratico in politica e nel suo approccio all'economia, ma rivendicava anche la propria piena indipendenza da quelle strutture religiose di cui il suo capo era parte integrante.

Il problema del rapporto della Democrazia cristiana con la Chiesa è infatti fondamentale. Dal punto di vista politico, la domanda non è se si può, in linea di principio, fondare un partito democratico-cristiano che sia in ogni occasione libero dal controllo ecclesiastico. Bisogna piuttosto chiedersi: si sono presentate occasioni in cui un partito democratico-cristiano si è rivelato libero dal controllo ecclesiastico?

A quest'ultima domanda si può dare risposta affermativa. Dal 1919 al 1924 il Partito popolare italiano è stato un movimento indipendente, libero dal controllo della Chiesa. Quando nel 1924 prese posizione contro il partito, essa espresse la sua ostilità nei confronti di un partito che era di fatto già morto in seguito all'instaurazione della dittatura totalitaria del fascismo.

Il partito popolare era nato come partito indipendente perché Sturzo e i suoi sostenitori lo volevano così. Nel marzo del 1919 Sturzo disse: «Il Partito popolare è nato come un partito non strettamente cattolico, come un partito non confessionale, come un partito decisamente democratico che si ispira agli ideali cristiani ma che non fa della religione un elemento di caratterizzazione politica». In un'altra occasione aveva detto: «Il nostro partito è un partito di integrazione nazionale. Non può fare e non farà della religione la sua bandiera». Sturzo rifiutò di fare anche solo menzione della questione romana, per molto tempo tradizionale cavallo di battaglia dei cattolici, nel programma del partito. Nella difesa di questa politica di completa separazione tra partito e Chiesa, Sturzo era destinato a lasciare insoddisfatti coloro che, d'altra parte, sognavano una nuova alleanza tra trono e altare. Ma finché egli fu a capo del partito la politica di indipendenza fu portata avanti con convinzione.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Il professor Jemolo ha qualche difficoltà ad accettare questo punto di vista: «Partito aconfes-

4. *Il Partito popolare e la crisi del sistema politico italiano*

Nel 1919 lo storico italiano Guglielmo Ferrero affermò che la comparsa del Partito popolare aveva prodotto l'effetto di un fulmine a ciel sereno sulla borghesia italiana. Questa presa di posizione è condivisibile, e si può facilmente verificare dando un'occhiata ai risultati delle elezioni tenute a partire dal 1900.

ELEZIONI PER LA CAMERA DEI DEPUTATI  
(percentuale dei voti)

<i>Movimenti o partiti</i>	1900	1904	1913	1919
Gruppi conservatori liberali e democratici	73,7	65,5	61	36
Partiti radicale e repubblicano	13,3	13	15,2	9
Partito socialista	13	21,5	22,8	34,5
Partito popolare	...	...	...	20,5

Gli esiti sorprendenti delle elezioni del 1919 risiedevano nel fatto che i vecchi gruppi della destra liberal-conservatrice avevano perso la maggioranza che erano soliti detenere da così lungo tempo. Essi e i loro tradizionali oppositori costituzionali, i radicali e i repubblicani, si trovavano ridotti al punto di dover unire le loro forze al Partito popolare o a quello socialista se intendevano formare un governo in qualche modo. Per la prima volta nella storia dell'Italia moderna i dirigenti dei vecchi gruppi politici avrebbero potuto ottenere una maggioranza parlamentare soltanto trattando con uno o due partiti dotati di una forte organizzazione interna e di programmi distinti e specifici elaborati autonomamente. Poiché i socialisti erano per il momento decisi a re-

---

sionale, il Partito popolare, si disse [...]. Aconfessionale nel senso che non aveva nelle sue sezioni assistenti ecclesiastici, che non era inquadrato nei quadri della organizzazione diocesana, che non era riconosciuto all'episcopato il diritto di dare disposizioni che lo concernessero, che la Santa sede dichiarava che questo partito non la rappresentava né la impegnava [...]. Ma in realtà, credo dovunque, certamente in Italia, va intesa in un senso tutto particolare l'aconfessionalità di un partito che, proclamando di voler difendere soprattutto i valori cristiani, di voler agire soprattutto per la loro attuazione, postula il dovere di aderirvi a quei cattolici sinceri che abbiano tali valori in cima alle loro preoccupazioni; di un partito che nelle elezioni deve fare conto peculiarissimo dell'appoggio dei vescovi [...]. Partito aconfessionale; ma non è pensabile un contrasto tra i dirigenti di un tale partito nelle province ed il vescovo locale [...]. Partito indipendente dall'autorità ecclesiastica in quanto questa in effetto si disinteressa di molte delle sue iniziative [...]; ma né ad esso, né ad alcun partito cattolico, allora e poi, sarebbe possibile contrastare alla Segreteria di stato [vaticana] quante volte questa imponesse, su di una questione qualsiasi, una direttiva [...]. Una organizzazione di cattolici, che volesse tenere testa al papa, è almeno da un buon secolo una contraddizione in termini, che non si può realizzare» (*Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948, pp. 577-578).

stare all'opposizione, rimaneva disponibile solo il Partito popolare. A complicare ulteriormente le cose, il Partito popolare non era una partito contadino formatosi nel Meridione sottosviluppato e 'analfabeta', non era insomma una forza politica che poteva essere manipolata a piacimento. Il partito godeva della maggior forza sociale nell'Italia del nord, e specialmente nelle città industriali, e rappresentava il risultato del paziente lavoro delle scuole, dei gruppi di studio, delle associazioni operaie, in breve delle attività compiute da alcuni dei settori dell'elettorato più 'politicamente consapevoli'.

Era quindi divenuto necessario un accordo politico, piuttosto che un patto tra singoli uomini politici come era nel vecchio stile, dal momento che il Partito popolare faceva piuttosto sul serio sulla sua ferma richiesta di riforme politiche, amministrative e nel campo dell'istruzione, riforme che potevano incidere sulla struttura sociale dell'Italia in ogni suo aspetto.

È stata attribuita alla rappresentanza proporzionale una parte di responsabilità per la crisi del 1919-22, come se con un diverso sistema elettorale l'*exploit* della democrazia cristiana avesse potuto essere limitato. Questa interpretazione appare però errata e antistorica, perché non è legittimo assumere che lo sconvolgimento politico rappresentato dalla comparsa della democrazia cristiana potesse essere evitato attraverso la manipolazione dei meccanismi elettorali. Il Partito popolare non era un gruppo dissidente o un movimento che si sarebbe potuto affermare solo gradualmente e con grande difficoltà. Una volta maturate le condizioni sociali necessarie, il movimento avrebbe potuto contare sul sostegno di ampi settori dell'elettorato italiano, indipendentemente dal tipo di legge elettorale in vigore.

Un simile sviluppo della situazione giunse come una sorpresa dolorosa per i circoli di potere tradizionali, perché il loro consueto controllo sulla vita politica italiana giungeva al termine. Era altrettanto certo che questo esito avrebbe dovuto essere considerato soddisfacente, al fine di instaurare su basi sociali più sane l'equilibrio delle forze nelle relazioni tra i partiti. L'aspetto tragico della situazione, dal punto di vista della sopravvivenza delle istituzioni parlamentari, era l'incapacità dei protagonisti vecchi e nuovi di comprendersi reciprocamente. I vecchi guardavano i nuovi come intrusi contaminati dal clericalismo; i nuovi si comportavano con i vecchi con l'eccessiva insolenza e fiducia in sé stessi che caratterizza un movimento giovane e vittorioso.

Ma bisogna definire la posizione del Partito popolare anche in relazione agli altri partiti a solida organizzazione interna presenti sulla sinistra dello schieramento politico. Nel 1919 il Partito socialista, con quasi il 35% dei voti, si era affermato come il partito più forte preso singolarmente. Il socialismo aveva conosciuto prima della guerra un rafforzamento costante, su cui però l'introduzione del suffragio universale non aveva avuto effetti significativi.

La crescita del socialismo aveva ricevuto l'impulso maggiore dalla crisi del dopoguerra, piuttosto che dalla partecipazione alle elezioni di tutti i cittadini. Nel 1919 il socialismo si trovava a dover scegliere se promuovere un programma di riforme sociali graduali, accettando di operare all'interno del quadro istituzionale esistente, o se dare libero sfogo a una linea politica rivoluzionaria ispirata dal successo dei bolscevichi in Russia, e così facendo continuare a rifiutare di svolgere il ruolo che gli competeva nell'ambito del sistema parlamentare. Il movimento socialista rifiutò di accettare le proprie responsabilità istituzionali e non riuscì a portare a termine con successo una rivoluzione. Quando tentò di battersi sulle barricate nel 1920, scoprì che i suoi dirigenti erano più a loro agio nei caffè e nelle aule parlamentari che in prima linea nello scontro aperto. E scoprì anche che i pochi rivoluzionari adeguati alla situazione che avevano fino ad allora trovato rifugio nelle file del socialismo erano in procinto di lasciare il partito e di combatterlo da una ridotta comunista che si sarebbe formata agli ordini di Mosca.

Il movimento socialista era in preda all'entusiasmo per la sua impraticabile scelta rivoluzionaria quando nell'agosto-settembre del 1920 sostenne i moti di occupazione di tutti i grandi stabilimenti industriali dell'Italia settentrionale. Nei mesi precedenti aveva rifiutato la possibilità di un accordo avanzata da altri partiti costituzionali. Con il fallimento del suo tentativo rivoluzionario, il socialismo fu poi vittima di un fuoco incrociato da destra e da sinistra: dai comunisti, che si stavano allora preparando a organizzare un partito indipendente e che criticavano il socialismo per il suo fallimento; dalla destra, poiché il fascismo cercò immediatamente di trarre vantaggio dalla sconfitta socialista. L'occasione per l'affermazione pacifica di un socialismo democratico, che pure si era presentata in maniera effimera per alcuni mesi tra la fine del 1919 e l'inizio del 1920, era sfumata. Con un simile esito, il crollo sia del socialismo che delle istituzioni libere in Italia divenne inevitabile.

Dopo le elezioni del 1919, la sopravvivenza della democrazia parlamentare dipendeva principalmente dalla realizzazione di uno di due possibili scenari. Il primo era rappresentato da una effettiva coalizione tra i vecchi gruppi dirigenti e il Partito popolare (capace di portare a una maggioranza del 56% alla camera dei deputati). Una simile convergenza, pur verificandosi di tanto in tanto tra il 1919 e il 1922, non avrebbe mai rappresentato un'alleanza stabile basata sulla reciproca fiducia. I dirigenti dei vecchi gruppi di potere non potevano accettare l'idea di dover avere a che fare con un partito completamente nuovo nella vita politica, che affermava di parlare in nome di una riconciliazione tra politica e moralità che molti tra essi non comprendevano o trovavano sospetta. Peggio ancora, si poneva il problema dell'irrepressibile e onnipresente segretario generale del partito, Luigi Sturzo, che oltre ad avere un programma

politico preciso, già di per sé una rilevante scocciatura, era anche un prete. Giolitti, il piemontese, l'abile amministratore e lo scaltro manipolatore, l'eterno primo ministro, che non amava i progetti a lungo termine e gli impegni di principio ed era disponibile soltanto a considerare i problemi nella loro rilevanza pratica immediata, non poteva neanche immaginare di comprendere la linea di Luigi Sturzo, perché Sturzo era siciliano, e quindi per definizione un nemico delle politiche centralizzatrici in cui Giolitti credeva fermamente, un crociato, un uomo inquieto che avrebbe voluto veder cambiare molte cose. Inoltre, come ogni seguace delle tradizioni laiche dell'Ottocento, Giolitti non poteva accettare che un prete gli dettasse condizioni, anche se Sturzo occupava il gradino più basso di tutti nella gerarchia ecclesiastica.<sup>8</sup> A questi ostacoli di natura psicologica si aggiungevano difficoltà concrete, rese insolubili dalla confusione generale che regnava in quel momento. Il Partito popolare era favorevole al decentramento amministrativo, all'autonomia nel campo dell'istruzione intesa come più ampio riconoscimento al ruolo delle scuole private cattoliche, alla libertà del movimento sindacale democratico-cristiano e alla riforma agraria. È vero che questi programmi erano spesso presentati con una rigidità che, pur ammissibile in certe circostanze, mal poteva conciliarsi con la necessità di moderazione e spirito di compromesso richiesta da una situazione a tal punto inedita. Ma è anche vero che i vecchi partiti erano fossilizzati sul loro tradizionale modo di pensare, e non colsero mai la gravità estrema della situazione verso cui l'Italia stava scivolando.

L'altra possibilità era un'alleanza tra il Partito popolare e quello socialista (capace di portare a una maggioranza del 55% alla Camera dei deputati), un'alleanza molto simile a quella a cui sono poi giunti la democrazia cristiana e il socialismo dopo la Seconda guerra mondiale in Italia e in Francia, in Italia una generazione troppo tardi. Nel 1919, per persuadere gli alfieri della bandiera rossa con la falce e il martello a sedersi attorno allo stesso tavolo con gli alfieri della bandiera bianca con lo scudo crociato, sarebbero stati necessari uno sforzo considerevole e un'ampia disponibilità al compromesso. Nessun accordo fu possibile negli anni di crisi che precedettero la presa del potere

---

<sup>8</sup> Trattando del contrasto tra Giolitti e Sturzo, Benedetto Croce fa propria l'interpretazione della storia volta ad attribuire ogni responsabilità del male a una sola parte. Scrive: «I popolari, ossia i cattolici, sebbene dessero loro uomini ai vari ministeri, non erano del tutto liberi della loro azione, perché dipendevano dal Vaticano e dai particolari interessi di questo. E il Vaticano mise il veto alla permanenza e al ritorno al potere di Giolitti, cioè dell'unico degli antichi capi di governo che [...] per la sua inconcussa fede liberale, era in grado di fronteggiare e di vincere e dissolvere il movimento fascistico; ed è noto che il motivo di quel veto fu la legge sulla nominatività dei titoli, che il Giolitti per ragioni di giustizia fiscale aveva fatta votare, ma che aveva di contro l'interesse dei patrimoni ecclesiastici, che possedevano a preferenza titoli al portatore» (*Per la nuova vita dell'Italia*, Napoli, 1944, p. 16. [Ora in B. CROCE, *Scritti e discorsi politici* cit., p. 19 (n.d.c.)]).

da parte del fascismo. Sturzo stesso scrive quanto segue dei suoi sforzi di giungere a un'alleanza con i socialisti: «L'autore tentò più volte di portare a compimento un fronte comune tra socialdemocratici, socialisti e popolari, e la formazione di un governo a cui avrebbero preso parte i socialisti. Ma dopo varie discussioni i dirigenti socialisti preferirono starne fuori, e alla fine accordarono il loro sostegno allo sciopero generale del luglio-agosto 1922. La borghesia italiana ne fu allarmata e optò per il fascismo».<sup>9</sup>

### 5. *Il fascismo e la Chiesa*

L'alleanza che fallì nel 1922, in un momento in cui la sua riuscita sarebbe stata decisiva, venne nuovamente ricercata nell'estate del 1924, nel mezzo dei gravi disordini che furono conseguenza dell'assassinio del deputato socialista Matteotti da parte dei fascisti. In quel momento ci si faceva ancora qualche illusione sulla possibilità di liquidare il fascismo senza eccessivo sforzo. La dittatura non era ancora pienamente consolidata. Il disgusto popolare per i crimini fascisti si era mostrato immenso. Si sapeva che il re, non ancora completamente spogliato dei suoi poteri e del suo prestigio, si stava consultando con alcuni dirigenti politici prefascisti. Se si fosse presentata la possibilità di trovare una via d'uscita costituzionale, allora si sarebbe ripresentato automaticamente il problema di una alleanza tra socialisti e popolari. In una intervista rilasciata al quotidiano del Partito popolare, *Il Popolo*, il primo luglio 1924, il leader del socialismo italiano, Filippo Turati sottolineò il fatto che l'esperienza del fascismo aveva consentito a milioni di persone di liberarsi di pregiudizi ormai logori, e aveva reso possibile l'unità di tutti i sinceri democratici. Appareva allora plausibile pensare che potessero essere appianate divergenze politiche che pochi anni prima sembravano inconciliabili. Turati sosteneva che il socialismo aveva ormai messo da parte le forme più viete di anticlericalismo, che era pronto a garantire la più ampia libertà alle scuole e a ogni altra attività di ispirazione religiosa, e che non aveva certamente intenzione di insistere per una legge sul divorzio. Un ampio accordo su temi concreti tra i due partiti era insomma possibile.

La risposta alle aperture di Turati arrivò da De Gasperi, che aveva più o meno allora preso il comando del partito a seguito del ritiro di Sturzo. In un discorso pronunciato a una riunione del partito il 16 luglio 1924, De Gasperi attaccò la «stampa clerico-fascista» che aveva ampiamente sostenuto l'argomento dell'assoluta incompatibilità di una collaborazione tra socialisti e demo-

---

<sup>9</sup> L. STURZO, *Nationalism and internationalism* (New York, 1946), p. 116.

cratici cristiani. «Non vi è nessuna ragione per ritenere che ai popolari italiani manchi la capacità e la volontà di conservare quella purezza del proprio pensiero e quella autonomia della propria azione che dimostrarono la Germania, la Polonia, la Cecoslovacchia, quando per scopi ben più circoscritti di azione parlamentare e di governo cercarono o accettarono di partecipare a gabinetti, nei quali in maggiore o minore misura erano rappresentati i socialisti [...]. I popolari credono [...] che il graduale processo di chiarificazione contro il socialismo, quale è avvenuto nel dopoguerra in tutti i paesi d'Europa, debba essere cercato e favorito anche in Italia, come un importante elemento di normalizzazione politico-sociale».

Le lungimiranti iniziative politiche che, si noti, proprio De Gasperi è stato in grado di portare a compimento più di vent'anni dopo, nel 1924 furono sconfitte non solo dalla brutale violenza fascista, ma da altri due eventi che mutarono in modo decisivo la situazione, e che hanno grande importanza per un tentativo di comprendere gli elementi strutturali della crisi dello Stato italiano.

Il primo fu l'atteggiamento negativo tenuto dai vecchi *leader* conservatori e liberali, a cui la monarchia chiese allora consiglio. Quando il re chiese se preferivano un governo guidato da Mussolini o uno che verosimilmente avrebbe dovuto vedere alla testa una coalizione socialista e democratico-cristiana, i fidati e stimati consiglieri della corona risposero che era da preferirsi un governo Mussolini. Se il fascismo avesse mantenuto il potere sarebbe ancora stato possibile pervenire a una qualche 'normalizzazione' della vita politica. La borghesia italiana, impiegando le sue ben note capacità di manipolazione, avrebbe potuto rivelarsi in grado di assorbire il fascismo e riprendere le antiche abitudini. Mussolini era un buffone privo di ogni capacità intrinseca e non rappresentava assolutamente un pericolo per il mantenimento dello *status quo*. Ma un governo socialista e democratico-cristiano sarebbe stato un governo rivoluzionario. Una volta al potere, in pochi anni esso avrebbe sconvolto il consueto ordine delle cose, introducendo riforme strutturali e avrebbe scalzato per sempre la borghesia dal potere. Il re accettò il consiglio dei fidati consiglieri della corona e, quindi come è risaputo, salvò sia la monarchia che la borghesia.

Il secondo evento fu il diretto intervento della Chiesa contro un'alleanza tra socialisti e democratico-cristiani. La rivista dei gesuiti, *Civiltà cattolica*, attraverso l'autorevole voce del suo direttore, affermò che una coalizione tra il socialismo e un partito che si dichiarava cattolico avrebbe necessariamente «impensierito ogni serio cittadino, e molto più l'autorità ecclesiastica». Perciò, una simile alleanza non sarebbe stata «né conveniente, né opportuna, né lecita». Per quanto riguardava l'argomento addotto da De Gasperi, per cui coa-

lizioni simili avevano visto la luce in tutta Europa, il fatto era che non poteva essere proposto alcun parallelo, poiché in quegli altri paesi i partiti cattolici si erano limitati ad accettare la collaborazione con partiti socialisti che erano già al governo, mentre quello che si proponeva per l'Italia era di offrire ai socialisti di partecipare all'esecutivo per la prima volta.

Qualunque dubbio sul fatto che i gesuiti potessero parlare solo per se stessi fu immediatamente cancellato dall'esplicito intervento del papa Pio XI, il 9 settembre 1924, in un discorso tenuto di fronte a un gruppo di studenti universitari cattolici. «Tra noi circolano purtroppo idee rivelatrici di pericolosa impreparazione. Si dice, per esempio, che per cooperare ad un male basti una qualsiasi ragione di pubblico bene: ma ciò è falso [...]. Si cita altresì la collaborazione dei cattolici coi socialisti in altri paesi; ma si confondono, per la scarsa abitudine a distinguere, fattispecie affatto diverse. A parte la differenza degli ambienti e delle loro condizioni storiche, politiche e religiose, altro è trovarsi di fronte ad un partito già arrivato al potere e altro è a questo partito aprire la strada e dare la possibilità dell'avvento; la cosa è essenzialmente diversa. Ed è davvero penoso al cuore del padre vedere buoni figli e buoni cattolici dividersi e combattersi a vicenda. Perché, in nome degli interessi cattolici, obbligare o ritenersi obbligati, laddove si fa programma di una aconfessionalità che, per sé, potrebbe prescindere anche dalla confessione cattolica?».<sup>10</sup>

Il papa che parlava nel 1924 non era più, naturalmente, il papa che nel 1918 aveva dato la sua benedizione alla democrazia cristiana come partito politico. Pio XI, originario della classe media conservatrice lombarda, era infastidito dagli atteggiamenti turbolenti e riformatori di un partito che rivendicava la propria ispirazione cristiana ma negava persino l'esistenza di una questione romana e rifiutava di fare un'aperta ammissione di confessionalismo. D'altro canto, il fascismo si stava preparando a ristabilire la Chiesa in alcune delle precedenti posizioni di privilegio, e una sistemazione della questione romana non era impossibile. In simili circostanze era meglio sconfessare il Partito popolare e adottare nei suoi confronti la linea del movimento fascista, quale era stata proclamata nello stile magniloquente di Mussolini due anni prima. Il capo del fascismo aveva scritto sul suo giornale, il 19 agosto 1922, proprio mentre Sturzo era impegnato nel dialogo con i dirigenti socialisti, che «con i suoi tentativi ridicoli di organizzare un gabinetto di estrema sini-

---

<sup>10</sup> Per i testi in questione, cfr. *Storia del Partito popolare italiano* di Stefano Jacini, con una prefazione di Luigi Sturzo (Milano, 1951), pp. 234 e sgg. Jacini, un dirigente della destra democratico-cristiana, è intransigente nella sua critica alla posizione del papa.

stra, il partito popolare ha ucciso tutte le illusioni superstiti; ci troviamo di fronte a un partito infetto di socialismo, quindi a un partito anticattolico e anticristiano [...]. Nelle alte sfere vaticane ci si domanda se la formazione del partito popolare non finirà per provocare un danno terribile alla Chiesa». Mussolini avrebbe ricevuto una risposta significativa il 9 settembre del 1924.

In effetti il Partito popolare, insieme alle altre forze non fasciste, era già morto quando ebbero luogo questi eventi. La pressione fascista era stata incessante e si era verificata una generale sottovalutazione del potere che il fascismo aveva già a disposizione, persino nel 1924. Il fondatore del partito, Luigi Sturzo, aveva rassegnato le dimissioni dalla segreteria l'11 luglio 1923. Nel giro di un mese dopo il discorso papale, venne invitato a lasciare l'Italia da un alto funzionario della Santa sede che gli procurò un passaporto del Vaticano.<sup>11</sup> Sturzo partì dall'Italia per Londra il 25 ottobre del 1924, primo dei grandi *leader* antifascisti a lasciare il paese.

Arturo Carlo Jemolo, un commentatore infaticabile della scena politica italiana, idealmente collocabile secondo un non meglio identificabile atteggiamento progressista, individua in questo momento il fallimento del programma di democrazia cristiana in Italia.<sup>12</sup>

Bisognerebbe piuttosto parlare di fallimento e crisi della classe politica italiana. È inutile sottolineare i singoli errori, la rigidità nelle posizioni, l'atteggiamento inesperto in certe situazioni, che il movimento democratico-cristiano sicuramente rivelò nei sette anni in cui esistette come partito organizzato e, più specificamente, nei quattro anni in cui poté operare in un contesto politico libero e democratico. Quello che conta è cogliere la decadenza del sistema politico, e vedere nel fascismo la manifestazione più appariscente di una crisi istituzionale, politica, amministrativa ed economica che non poté essere superata da coloro che contavano sulla maggioranza dei consensi nel paese e in Parlamento. Tutto sommato, il contributo della democrazia cristiana alla vita politica tra 1919 e 1922 fu positivo, perché tale forza politica mise al centro dell'attenzione il bisogno di quel riassetto e di quella modernizzazione della vita del paese che, come gli eventi successivi ben dimostrarono, erano attese da tempo.

L'offensiva fascista al Partito popolare si era rivelata decisa come quella contro i partiti socialista e comunista. Contemporaneamente, aiutato dall'atteggiamento della Chiesa, il fascismo era riuscito a conquistare l'appoggio degli elementi del partito orientati in senso clerical-conservatore. Nel 1925, alla

<sup>11</sup> Cfr. JACINI cit., p. 189.

<sup>12</sup> JEMOLO, *Chiesa e Stato* cit., p. 583.

fine di quel breve intermezzo che separò gli iniziali tentativi deboli e improvvisati di instaurare una dittatura dal successivo regime totalitario, un intermezzo nel corso del quale i partiti non fascisti sopravvissero, il Partito popolare venne ridotto a quella condizione di purezza apostolica che il suo fondatore senz'altro aveva desiderato di raggiungere. La militanza era scarsamente numerosa, le condizioni erano difficili, ma gli incerti si erano fatti da parte e il partito sembrava acquisire un altro aspetto. Era diventato un partito fieramente democratico e indipendente, ispirato da un'idea del futuro caratterizzata da una comunità politica drasticamente riformata, in cui avrebbero trionfati gli ideali di bene comune e di dedizione agli obblighi sociali.

Esiste il resoconto di un testimone diretto del quinto congresso del Partito popolare, tenuto a Roma dal 28 al 30 giugno 1925, scritto da uno dei più appassionati osservatori della scena politica italiana del tempo, Piero Gobetti, il quale, ancora giovane, pochi mesi dopo sarebbe stato ucciso dai fascisti. Nel 1922 Gobetti aveva fondato a Torino la più importante rivista del dopoguerra, *La Rivoluzione liberale*, la quale, come indicava il titolo, nasceva per essere consacrata all'obiettivo di condurre a un mutamento rivoluzionario nella società italiana, seppur nel rispetto della tradizione liberale fondata sui diritti dell'uomo. Gobetti aveva subito profondamente il fascino del comunismo di Gramsci, venato di carica utopica, che in quegli anni gli sembrava la giusta combinazione tra promessa di una riforma della società e libertà della classe lavoratrice. Aveva subito profondamente anche il fascino di Sturzo, che considerava un grande *leader* di partito e uno dei fondatori del moderno concetto di azione democratica di massa. Assistendo al congresso romano del 1925, Gobetti sentì di avere di fronte un partito composto da pochissimi preti e da molti giovani. Non era rimasta la minima traccia di clericalismo, e la dirigenza del partito era fatta di giovani tra i trenta e il quarantacinque anni, una generazione la cui presenza non era stata per nulla rilevata da Gobetti negli altri partiti. «Mentre le classi dirigenti dei partiti italiani sono costituite di settantenni o di imberbi o di intellettuali, bisogna riconoscere che il partito di don Sturzo ha degli uomini nuovi abituati a trattar realisticamente gli affari di amministrazione e di politica». L'apprezzamento di Gobetti per De Gasperi è decisamente elevato, e in uomini come Donati, Ferrari, Gronchi, egli vedeva il nucleo di una classe politica moderna.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. *Uomini e idee dei popolari*, originariamente pubblicato in «Rivoluzione liberale», 5 luglio 1925, e ristampato in *Antologia della Rivoluzione liberale*, a cura di Nino Valeri (Torino, 1948), pp. 486 e sgg. [Nella pubblicazione originale sul periodico, l'articolo era intitolato *Il congresso popolare*; la citata antologia curata da Valeri riporta il testo a pp. 490-498 (n.d.c)]. Sul quinto congresso del Partito popolare, cfr. JACINI cit., pp. 260 e sgg.

Gli uomini del 1925 hanno dimostrato che un piccolo partito democratico di ispirazione cristiana poteva sopravvivere nonostante tutto, soprattutto nonostante l'aperta ostilità della Chiesa, e che un suo ruolo rilevante in un restaurato regime democratico era assicurato. È del resto vero che il principale dirigente del comunismo italiano, Gramsci, aveva una propria particolare opinione sugli obiettivi per cui le forze di democrazia cristiana stavano lavorando. Nel 1922, egli aveva scritto sulla rivista di Gobetti che la nascita di una forza di democrazia cristiana in Italia rappresentava ciò che per la Germania era stata la Riforma. Gramsci individuava un parallelo tra la storia degli ebrei e quella dei cattolici. Gli ebrei, a cui era impedito di avere proprietà immobiliari, avevano conseguito un'influenza decisiva nei campi del commercio e della finanza, a seguito della quale poterono mettere in atto autentiche rappresaglie economiche contro i governi che li opprimevano politicamente e spiritualmente. I cattolici, esclusi dalla normale partecipazione alla vita politica dall'atteggiamento anti-religioso e intriso di positivismo delle correnti liberali, stavano ora acquisendo un ruolo di primo piano nella distruzione dello Stato borghese. Ma il vero vincitore sarebbe stato il comunismo, scrive Gramsci: «I Popolari rappresentano una fase necessaria del processo di sviluppo del proletariato italiano verso il comunismo. Essi creano l'associazionismo, creano la solidarietà dove il socialismo non potrebbe farlo, perché mancano le condizioni obbiettive dell'economia capitalista; creano almeno l'aspirazione all'associazionismo e alla solidarietà. Danno una prima forma al vago smarrimento di una parte delle masse lavoratrici che sentono di essere ingranate in una grande macchina storica che non comprendono, che non riescono a concepire perché non ne hanno l'esempio, il modello nella grande officina moderna che ignorano». Dove la fabbrica e il socialismo non erano ancora presenti, il movimento democratico-cristiano avrebbe soddisfatto il bisogno di protezione, vita associata e solidarietà proprio dell'uomo moderno. Eseguito il suo compito, la democrazia cristiana sarebbe stata destinata a morire, preconizzava Gramsci, perché le masse democratico-cristiane, acquisita attraverso l'esperienza dell'azione collettiva la percezione della loro reale esistenza e della loro potenza, avrebbero rifiutato di seguire i loro stessi dirigenti, che presumevano di poter fare riferimento a valori trascendenti nella vita politica ed economica. Il comunismo avrebbe preso il loro posto, in gran parte allo stesso modo previsto da Marx per la rivoluzione proletaria, che approfitta delle condizioni collettive di produzione e di lavoro create dal capitalismo pienamente maturato.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> [A. GRAMSCI, *Il pensiero di un comunista. I Popolari*, «La Rivoluzione liberale», 2-9 luglio 1922, p. 78 (n.d.c.)].

## 6. *La Resistenza*

In attesa dell'avveramento della profezia di Gramsci, si prenda in considerazione rapidamente la situazione della democrazia cristiana nel lungo periodo tra la sua definitiva soppressione formale da parte del fascismo nel 1926 e la sua resurrezione alla fine della Seconda guerra mondiale.

La Resistenza ha rappresentato un elemento decisivo nel bene e nel male nell'esistenza di tutti i moderni partiti politici europei, nella misura in cui ha tracciato la linea di separazione tra il vecchio e il nuovo. Essa ha offerto il banco di prova, accettato dalla grande maggioranza dell'opinione pubblica, per manifestare le qualità democratiche e antidemocratiche, il desiderio di cambiamento e l'attaccamento al passato, per tutti coloro che rivendicavano il diritto ad assumere un ruolo di guida nella vita politica. Sono ben noti gli effetti del periodo resistenziale e la fortuna di comunismo, socialismo radicale, liberalismo, sia in Francia che in Italia. La democrazia cristiana certamente non ne è rimasta estranea. In Francia, grazie in parte all'esperienza italiana, la democrazia cristiana è stata immediatamente in grado di valutare appieno la portata del contrasto tra fascismo e democrazia, nel voto cruciale del 10 luglio 1940 sull'attribuzione dei pieni poteri a Pétain. Come Goguel chiarisce bene nella seconda parte di questo volume,<sup>III</sup> non tutti coloro che votarono in quell'occasione a favore di Pétain sono da condannare, ma tutti coloro che votarono contro di lui devono senz'altro essere riconosciuti come difensori dell'ideale democratico. E tutti i membri di *Jeune république* e quasi tutti gli esponenti democratico-popolari votarono contro Pétain. Questo voto è stato il passaporto per l'ingresso di diritto della democrazia cristiana francese nella cerchia dei partiti democratici.

In Italia la situazione si sviluppò secondo tendenze differenti e il populismo non ebbe mai la possibilità, che invece le si presentò in Francia, di rinascere come movimento vitale e in prima fila nella Resistenza, in lotta contro le varianti di fascismo italiane e straniere. La notte calata col fascismo si rivelò lunga, e per molti anni non fu possibile alcuna resistenza al fascismo, nel contesto della generale approvazione che, da Churchill a Otto Kahn, l'opinione pubblica internazionale riversava sul regime italiano. I dirigenti della democrazia cristiana erano in esilio, Sturzo in Inghilterra e negli Stati Uniti,<sup>14</sup> De

---

<sup>III</sup> [Il riferimento è al saggio *Christian Democracy in France (n.d.c.)*].

---

<sup>14</sup> A Londra, Sturzo fondò nel 1936 il primo gruppo di *People and Freedom*, non un partito politico ma un nucleo di azione politica. Secondo Sturzo, «*People* non significa solo la classe operaia ma la totalità dei cittadini, perché tutti devono godere della libertà e prender parte al governo. *People*

Gasperi nella Città del Vaticano, non appena fu rilasciato dalle carceri fasciste. I migliori esponenti più giovani erano stati uccisi o sarebbero morti in seguito. Tale fu il destino di Donati e Ferrari. Altri trovarono difficile resistere a un processo di graduale adattamento alla situazione che il lungo periodo di 'pace' tra 1926 e 1941 rese necessario a molte persone.

Si può rilevare, tuttavia, una particolare forma di resistenza, quella della Chiesa al fascismo. Dopo avere in precedenza garantito il suo aiuto a distruggere una delle poche forze politiche vitali che avrebbe potuto opporsi al fascismo, dopo il 1931 la Chiesa si accorse gradualmente che tra la sua dottrina morale, politica e sociale e le dottrine del fascismo c'era una sostanziale incompatibilità. In ogni argomento, sulla dottrina relativa all'uomo, sul ruolo della famiglia, sulla natura dell'educazione, sui limiti del potere statale, sulla natura della guerra, la Chiesa finiva per trovarsi in netto disaccordo con il regime che, in virtù dei Patti lateranensi del 1929, aveva in così larga misura contribuito a rafforzare e a rendere rispettabile agli occhi del mondo.

L'opposizione della Chiesa al fascismo divenne abbastanza ferma, e papa Pio XI può essere compreso tra i precursori dell'organizzazione del partito in clandestinità. Per portare avanti la sua opposizione al governo al potere, la Chiesa impiegò molti ex militanti del Partito popolare. Dopo il 1943 questi sviluppi della situazione avrebbero portato il partito della democrazia cristiana ad avere con la Chiesa rapporti di tipo molto diverso da quelli prevalenti tra il 1919 e il 1922. Mentre la democrazia cristiana si era dapprima manifestata in Italia nel 1919 come movimento politico indipendente, essa è risorta nel 1943 come movimento che doveva molto alla protezione e al conforto morale ricevuti dalla Chiesa negli anni del fascismo maturo. L'ampia autonomia che era stata così evidente con Sturzo, è divenuta meno chiaramente evidente con De Gasperi. Ciò non si verificò tanto perché De Gasperi stesso avesse opinioni sostanzialmente diverse sulle esigenze che in Italia un partito politico doveva soddisfare per sopravvivere. Tra queste, a lungo andare, la necessità di rivendicare la propria autonomia nei confronti della Chiesa si è rivelata essenziale. De Gasperi, d'altro canto, non ha mai potuto evitare di prendere in considerazione le circostanze concrete e la specifica relazione di potere che aveva condotto alla rinascita del partito.

Uno degli elementi determinanti della storia clandestina della democrazia cristiana tra il 1931 e il 1943 fu l'Azione cattolica. Essendo una delle poche

---

significa anche democrazia; ma la democrazia senza libertà sarebbe una forma di tirannia, allo stesso modo in cui la libertà senza democrazia si trasformerebbe in libertà riservata esclusivamente a una qualche classe privilegiata, non certo a tutto il popolo» (cfr. STURZO, *Nationalism and internationalism* cit., pp. 124 e sgg.).

organizzazioni che il fascismo non aveva avuto modo di distruggere, l'Azione cattolica divenne uno dei centri per una nuova forma di opposizione alla dittatura. Anche senza compiere azioni dirette, e per lo più non lo fece, l'Azione cattolica era antifascista per il puro e semplice fatto di non essere fascista. L'organizzazione svolse un ruolo di immensa importanza nella salvaguardia dei quadri intermedi del partito. Per questo uno dei dirigenti dell'Azione cattolica, Luigi Gedda, oggi sente di poter rivendicare in qualche occasione il suo diritto a esercitare un controllo sul partito. L'ipoteca dell'Azione cattolica, un'organizzazione laicale sotto il diretto controllo della Chiesa, pesa enormemente sulla Democrazia cristiana dei giorni nostri.<sup>15</sup>

La Resistenza ha quindi avuto conseguenze diverse in Francia e in Italia, per quanto riguarda la democrazia cristiana. In Francia, essa ha tolto ogni dubbio sul carattere democratico e autonomo del MRP. In Italia, a causa del ruolo di generale protezione svolto dalla chiesa e dello strumento specifico utilizzato per mettere in salvo i resti del partito, il movimento democratico-cristiano è finito nell'ombra. Molti erano convinti, a proposito del partito democratico-cristiano, di non avere a che fare con una forza politica autenticamente italiana, ma direttamente con il Vaticano.

## II. IL PROGRAMMA DELLA DEMOCRAZIA CRISTIANA DOPO LA SECONDA GUERRA MONDIALE

Per tradizione, la società statunitense è più preparata ad accettare partiti che tendono ad accogliere in maniera flessibile soluzioni di varia provenienza ai diversi problemi politici e sociali di un paese, piuttosto che partiti fondati semplicemente su una proposta ideologica rigida. Gli Stati Uniti, quindi, hanno sempre accolto positivamente partiti che offrono un comune terreno d'incontro a cui differenti gruppi garantiscono l'apporto dei loro diversi atteggiamenti, che agiscono come camera di compensazione da cui emergono soluzioni di compromesso. Questa tradizione soddisfa il desiderio di evitare diretti conflitti ideologici e di classe, che probabilmente metterebbero in pericolo il mantenimento dei fondamenti comuni della vita associata e la sopravvivenza di metodi di azioni politica universalmente accettati.

I partiti politici europei hanno invece mostrato la tendenza a svilupparsi in una diversa direzione. Con il radicamento dell'influenza del marxismo, con il ritorno alla ribalta di vecchie questioni di carattere religioso, con le gravi

---

<sup>15</sup> Cfr. *infra*, pp. 84 e sgg. [Ora *infra*, pp. 197 e sgg. (n.d.c.)].

conseguenze che un numero sempre maggiore di paesi dovette soffrire a causa del fascismo, si sono via via aggravate le divisioni politiche su base chiaramente ideologica. I partiti hanno maturato caratteristiche 'di massa', e hanno assunto bandiere e slogan al fine di raccogliere attorno a sé i fedeli. Più accesi sono i colori della bandiera, più inflessibili gli slogan, più diventa evidente il senso di missione tra i militanti. Ci sarebbe molto da dire sulla perversione e sull'immoralità insita nei gruppi politici frutto di accordi e divisioni su base puramente personale, rispetto alle qualità di pulizia morale proprie di coloro che si battono per un preciso ideale e per esso sono pronti a morire. Ma con la scomparsa dei gruppi politici formati su base personale, se ne va anche un loro elemento tipico, la tendenza al raggiungimento di ampie intese, che in certi momenti può risultare prezioso. Lo scontro di masse organizzate all'interno dello stato può essere più pericoloso dei maneggi di singoli individui.

Il movimento democratico-cristiano, che, sotto diverse denominazioni, si è affermato con così grande forza nell'Europa postbellica, è ben lontano dal presentare la scioltezza informale delle forze politiche del passato. Come si è visto nel precedente capitolo, di fronte alla necessità storica la democrazia cristiana si è dovuta dare una robusta organizzazione, se ha voluto contrastare efficacemente lo Stato borghese che intendeva sostituire. Il Partito popolare italiano fu un buon esempio delle nuove tecniche organizzative e di elaborazione programmatica.

Nell'Italia del dopoguerra, però, alla solidità organizzativa si è aggiunta la complessità di una più ampia e varia base di consenso popolare. Il partito democratico-cristiano si è rivelato, al di là di alcune basi ideali generalmente accettate, un movimento politico caratterizzato da una proposta ideologica complessa, volto a piantare profondamente le proprie radici nella società e a farsi rappresentante di correnti di pensiero trasversali e di interessi anche confliggenti. La formazione di tendenze divergenti all'interno del partito e l'esitazione nelle decisioni, che i critici ritengono prove di debolezza e di scarsa legittimità a governare, devono forse essere ritenute le prove del serio tentativo di superare il ristretto approccio classista che caratterizza gli altri partiti di massa.

Quando nel 1945 si è completata la liberazione d'Italia, è divenuto chiaro che il rinato partito democratico-cristiano sarebbe stata la maggiore forza politica del paese, e che su di esso sarebbe ricaduta, in considerevole misura, la responsabilità di creare una nuova struttura istituzionale democratica dopo la crisi del fascismo e della guerra. Attraverso quali richiami, promesse e programmi il partito si presentò inizialmente alla popolazione?

### 1. *Il fondamento cristiano e il metodo liberale*

La democrazia cristiana si è mantenuta unita grazie a una fede comune di base e all'accoglimento, almeno nella maggior parte dei casi, di un preciso metodo di azione politica. La fede è quella nel complesso dei principi religiosi e morali cristiani; il metodo, quello della libertà.

Il fondamento cristiano è stato il terreno comune su cui tutti gli esponenti del partito si sono incontrati; l'obiettivo del partito era l'applicazione della moralità cristiana alla vita politica e sociale. Facendo il suo ingresso nel partito, il militante non recideva i legami che lo congiungevano alla Chiesa, perché «dal patrimonio cristiano continua a trarre il fermento vitale che anche nell'attività pubblica lo deve conservare e alimentare».<sup>16</sup> Solo il Vangelo, attraverso l'affermazione dei principi morali fondamentali, ha continuato a dominare la vita sociale nel corso dei secoli, mentre tutte le dottrine che legavano il loro destino ai fenomeni economici hanno mostrato inevitabilmente il loro declino non appena tali fenomeni mutavano. «Noi possiamo risalire un po' lontano nel tempo [...], per dire come questa esigenza della libertà sia qualche cosa che non risponde ad un interesse contingente, ma che è la sostanza stessa del nostro pensiero. Ecco perché sentiamo di costituire il fondamento di una vita democratica vera».<sup>17</sup> E il *leader* del partito, il giorno della caduta del regime fascista, ha proclamato che «la *libertà politica* sarà quindi il segno di distinzione del regime democratico; così come il rispetto del metodo della libertà sarà il segno di riconoscimento e l'impegno d'onore di tutti gli uomini veramente liberi».<sup>18</sup>

Il fondamento cristiano del partito è stato sottolineato continuamente e con decisione. La Democrazia cristiana aveva intenzione di collaborare con i gruppi che rappresentavano convinzioni filosofiche di orientamento idealista o materialista per la soluzione di concreti problemi sociali. Poteva camminare fianco a fianco con il socialismo e il comunismo per la realizzazione delle riforme più audaci. Ma non avrebbe mai in alcun modo finito per confondersi con ideologie e concezioni della vita che si opponevano ai precetti cristiani o da essi prescindevano. Il partito non era intenzionato a perseguire la creazione di uno Stato cristiano, poiché ciò avrebbe presupposto una unanimità di orientamenti che non esisteva, ma non intendeva neppure dimenticare che

<sup>16</sup> DEMOFILO (DE GASPERI), *Tradizione e 'ideologia' della Democrazia cristiana* (Roma, 1944), p. 18. [Ora in A. DE GASPERI, *Scritti e discorsi politici*, vol. III, cit., tomo 1, p. 678 (n.d.c.).]

<sup>17</sup> GRONCHI, *Assemblea Costituente, Atti*, 24 luglio 1946, pp. 315 e 317.

<sup>18</sup> DE GASPERI, *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*. [Ora in A. DE GASPERI, *Scritti e discorsi politici*, vol. III cit., tomo 1, pp. 640 (n.d.c.). Si trattava del primo manifesto della Democrazia cristiana italiana, pubblicato il 25 luglio 1943.

la storia d'Italia era parte integrante della storia dello sviluppo degli ideali cristiani.<sup>19</sup>

Di fronte a dichiarazioni simili, la Chiesa ha trovato più semplice garantire il proprio appoggio al nuovo partito democratico-cristiano che non al vecchio Partito popolare. Questa benevolenza creava difficoltà per un partito che sosteneva di essere un movimento di carattere esclusivamente politico e non una *longa manus* ecclesiastica, tanto che De Gasperi ha anche dovuto assicurare ai comunisti che il partito non aveva mai richiesto un intervento delle gerarchie. Però, in un discorso all'Assemblea costituente del 25 luglio 1946, lo stesso De Gasperi ha cercato di giustificare la preoccupazione mostrata dalla Chiesa e il suo diritto a prendere una posizione. «Noi siamo chiamati a fare una costituzione. Nella costituzione non si parla soltanto di programma economico e sociale, si parla in prima linea di principi e non soltanto dei diritti della persona umana, ma di libertà, di scuola di limiti, di rapporti fra Chiesa e Stato. Che in tale vigilia la Chiesa abbia sentito il dovere di dire la sua parola, non ve ne dovete meravigliare [...]. Dobbiamo fare una buona costituzione, dobbiamo garantire la libertà e i Patti lateranensi».<sup>IV</sup>

Questa era solo la dichiarazione più solenne dell'opinione democratico-cristiana per cui i principi cristiani avrebbero dovuto non solo rappresentare il fattore di riferimento per la vita politica, ma essere in qualche misura incorporati nella costituzione. Fin dall'inizio la Democrazia cristiana ha messo in chiaro che la nuova costituzione avrebbe dovuto riconoscere in Dio la sorgente di ogni autorità, che la religione del popolo italiano era quella cattolica, che le istituzioni fondamentali dello Stato si dovevano conformare all'etica cristiana. E che lo Stato aveva soltanto il diritto di esercitare una funzione ausiliaria in campo educativo.<sup>20</sup>

<sup>IV</sup> [Ora in A. DE GASPERI, *Scritti e discorsi politici*, vol. III cit., tomo 1, p. 256 (n.d.c.).]

<sup>19</sup> Cfr. i discorsi di De Gasperi in varie occasioni di riunione organizzate della Democrazia cristiana («Il Popolo», 4 marzo 1945, 25 e 28 aprile 1946). Una presa di posizione del genere permetteva alla Chiesa di compiere senza difficoltà le proprie distinzioni tra i diversi partiti politici italiani con cui essa aveva a che fare dopo la fine della semplificazione imposta dal sistema fascista. Il criterio fondamentale è diventato quello di distinguere tra i partiti che erano a favore e quelli che si opponevano a una concezione laica dello Stato. La Chiesa era ostile alle forze politiche che affermavano che i principi della morale cristiana non dovevano essere tenuti in considerazione sul piano dell'azione politica, che la Chiesa doveva essere ignorata o semplicemente tollerata, che si sarebbe seguita una linea di condotta indipendente dagli insegnamenti cristiani rispetto ai problemi della famiglia, del matrimonio, dell'istruzione e della scuola. Cfr. le dichiarazioni pre-elettorali del card. Salotti sul giornale dell'Azione cattolica, «Il Quotidiano», 24 marzo 1946.

<sup>20</sup> GONELLA, *Il programma della Democrazia cristiana per la nuova costituzione* (Roma, 1946), pp. 28, 29 e 33; TUPINI, *La nuova costituzione italiana*, «Il Popolo», 2 agosto 1946.

Questi ideali di natura cristiana avrebbero dovuto essere realizzati in un'atmosfera di libertà. L'enfasi posta sul metodo liberale implicava la rinuncia all'uso della forza da parte delle cosiddette minoranze 'attive', in eventuali tentativi di mettere la nazione di fronte al fatto compiuto in ambiti cruciali della politica economica.<sup>21</sup> Una vera democrazia avrebbe potuto vedere la luce solo se le decisioni politiche fossero state prese attraverso la piena, consapevole e libera partecipazione popolare. Attraverso il metodo liberale, si sarebbero conseguiti gradualmente i diritti di natura politica ed economica nella loro naturale flessibilità, e quindi in modo decisamente più soddisfacente. Tali diritti avrebbero potuto esistere solo nell'ambito dello Stato e sotto la sua protezione, ma la loro premessa era che l'essere umano in quanto individuo era dotato di libertà di azione ed era dotato di certe specifiche caratteristiche morali. La soluzione al problema delle libertà degli esponenti di una comunità doveva trovarsi in un compromesso tra le teorie della superiorità dello Stato e le teorie che interpretavano quei diritti solo come una difesa dall'interferenza dello Stato. Così, seguendo uno schema interpretativo solidamente affermato in tutta Europa, il partito democratico-cristiano ha affiancato i diritti economici e sociali ai diritti politici individuali del 1789; al diritto di libera espressione della personalità si sono aggiunte la libertà dalla paura, dal bisogno e dagli altri fattori che potevano rappresentare limiti allo sviluppo della nostra moderna società economica; al diritto dei cittadini di organizzarsi politicamente, si è aggiunto il diritto dello Stato di stabilire norme giuridiche che regolavano la condotta dei partiti laddove le loro attività riguardassero l'interesse pubblico.<sup>22</sup>

## 2. *Borghesia, comunismo e solidarismo*

La doppia sottolineatura del fondamento cristiano della politica e del metodo liberale ha portato necessariamente la Democrazia cristiana ad attaccare sia la borghesia che il marxismo. Non c'era nulla di nuovo in questa posizione rispetto all'atteggiamento del Partito popolare nel 1919. Era necessario realizzare un rinnovamento della società italiana, perché la borghesia era chiusa in una ristretta visione materialistica e aveva escluso i valori morali dalla vita politica. La sua espressione tipica nei rapporti sociali era un capitalismo che ri-

<sup>21</sup> Mozione approvata dal Consiglio nazionale del partito il 2 marzo 1945. Cfr. il testo in *Indirizzi politico-sociali della Democrazia cristiana* (Roma, 1945), pp. 19-20.

<sup>22</sup> GONELLA, *Programma* cit., pp. 13 e sgg. e 40. Si potrebbe dire che, come nel parallelo caso francese, non si giunse a nulla di concreto da questi primi propositi di provvedere a una legislazione che regolasse la vita dei partiti.

cordava da vicino l'assetto feudale, e che doveva essere rimpiazzato. La borghesia aveva poi sviluppato un atteggiamento di indifferenza verso istituzioni fondamentali come la famiglia. Solo la borghesia sosteneva il divorzio, a differenza delle classi lavoratrici. Gli esponenti borghesi predicavano la libertà, e alcune di tali libertà avrebbero dovuto essere preservate anche se si identificavano con l'approccio morale borghese, ma in molti casi non rappresentavano affatto ciò di cui uno Stato democratico aveva bisogno. Cosa c'era di buono nella libertà di stampa promossa dalla borghesia, se solo pochi avevano i mezzi per fare uso di tale libertà?<sup>23</sup> «Quella borghesia industriale che in tutti i paesi è stata ammirevole nel creare la civiltà dell'industrializzazione che ci ha dato un progresso meccanico spinto fino alle feroci applicazioni della bomba atomica [...], ha lasciato intatti nell'uomo la bestia e l'istinto della violenza, non ha penetrato attraverso la materia lo spirito, non ha procurato lo sviluppo ed il progresso dei valori spirituali concomitantemente a quelli materiali. Essa ci ha dato il progresso meccanico e non la civiltà, perché la civiltà prima di essere un valore economico è un valore spirituale».<sup>24</sup>

Il nemico a sinistra, comunque, non rappresentava certo una minaccia minore per l'esistenza stessa del vivere civile, anche se la frattura sempre più profonda col comunismo portava alla diffusione di una certa preoccupazione tra i dirigenti di sinistra della Democrazia cristiana. Il partito, dicevano, non poteva mettere in pratica una politica di opposizione meramente negativa, senza correre il pericolo di rafforzare l'estremismo opposto, cioè il fascismo o comunque qualche corrente di tendenza fascista. La Democrazia cristiana non poteva svolgere il suo ruolo di «partito di centro di ispirazione cristiana che guardava a sinistra» diventando semplicemente il campione dell'opposizione al comunismo. Giovanni Gronchi, tra gli altri, sembrava essere uno dei dirigenti che più tenevano a sottolineare il ruolo rivoluzionario del partito nella vita economica e sociale e il bisogno di democrazia economica. Egli cercava di far notare agli elementi conservatori presenti all'interno del partito i pericoli di un «ottuso» atteggiamento di opposizione a un movimento sindacale unitario o di riluttanza ad ammettere che la Democrazia cristiana era un partito di massa. Metteva in evidenza l'inevitabilità di un mutamento radicale nella composizione delle classi dirigenti e imprenditoriali e affermò che il momento storico che si stava vivendo poteva essere paragonato al passaggio dal feudalesimo all'età dei comuni nel medioevo. Le classi sociali conservatrici, dopo aver dato alla fine prova della loro impotenza, si trovavano a essere

<sup>23</sup> *Ivi*, pp. 32, 38, 43 e 45.

<sup>24</sup> GRONCHI, discorso al primo congresso del partito, «Il Popolo», 28 aprile 1946.

gradualmente sostituite da nuove classi dirigenti sorte dalle masse lavoratrici. Gronchi elogiava i socialisti che, egli riteneva allora, avevano dato prova di essere un partito vitale, non più prigioniero di statiche formule marxiste e comuniste ma capace di evolvere e di affermare la propria individualità.<sup>25</sup> Ma anche la posizione di Gronchi era di ostilità al comunismo, non solo perché egli sentiva il comunismo italiano limitato nella sua autonomia di decisione, ma anche a causa dell'inevitabile ricorso dei comunisti a metodi violenti. In definitiva, il comunismo non avrebbe avuto la pazienza di pervenire a una graduale evoluzione della società dal capitalismo al socialismo.

Il partito democratico-cristiano ha insomma dovuto affrontare di petto il problema dei rapporti col comunismo, una questione da cui il Partito popolare era stato risparmiato. Il tema si è imposto abbastanza presto, trovando per la prima volta spazio sulla stampa in via ufficiale in uno scambio di lettere, avvenuto nel settembre del 1944, tra i *leader* dei due partiti, Togliatti e De Gasperi. La breve comunicazione di Togliatti, inviata in occasione del Consiglio nazionale della Democrazia cristiana, comprendeva una dichiarazione relativa all'«assoluto rispetto per la fede religiosa del popolo italiano» da parte del Partito comunista, ed esprimeva il desiderio di un accordo politico su temi concreti con la Democrazia cristiana, al fine di creare un «blocco» delle forze popolari sufficiente a garantire un regime democratico «progressivo». Nella risposta, De Gasperi affermava che l'unico requisito richiesto era l'instaurazione di un clima di libertà e di autolimitazione delle forze politiche. Il Partito comunista non si mostrava intenzionato a promuovere tale clima. Di conseguenza, le tendenze al 'blocco' e al 'fronte' avrebbero condotto a un sistema a partito unico.<sup>26</sup>

I democratici cristiani non sarebbero stati soddisfatti dalla semplice promessa di tolleranza per la religione cattolica da parte dei comunisti. Uno spirito di maggiore tolleranza non poteva convincere il popolo italiano ad affidare loro la soluzione dei fondamentali problemi della famiglia e della scuola. I mutamenti di linea di natura tattica non potevano nascondere le differenze di fondo. In uno scritto elaborato durante l'occupazione tedesca, De Gasperi aveva attaccato i «complessi totalitari che vogliono impadronirsi *dell'uomo intero* e presumono di disciplinarlo sotto tutti gli aspetti: etico e filosofico, politico ed economico. I loro capi sono filosofi sociali e profeti, e ad un tempo,

<sup>25</sup> Discorso al primo congresso del partito, «Il Popolo», 28 aprile 1946.

<sup>26</sup> Cfr. i testi delle lettere in *Indirizzi* cit., pp. 13-15. Nella prima circolare emanata in qualità di segretario politico del partito, De Gasperi affermò: «Bisognerà rifiutare la collaborazione con i cosiddetti "fronti femminili" o "fronti della gioventù", già attivi in varie località, tutti quanti di dubbia origine e con obiettivi ancora più dubbi» (*ivi*, p. 65).

economisti e statisti ed il loro partito è un sistema filosofico, un credo, un magistero di dottrine, oltre che un realizzatore di riforme sociali-economiche».<sup>27</sup>

I terreni su cui si sviluppava l'opposizione al comunismo, quindi, spaziavano dall'opposizione alla concezione materialistica della vita che si era diffusa tra le masse, al rifiuto delle tecniche di controllo centralizzato che il comunismo intendeva applicare ai problemi di governo. La Democrazia cristiana si opponeva alla proposta programmatica comunista di lasciare l'intero campo dell'istruzione primaria nelle mani dello Stato; era contraria a quella che si sentiva essere la tendenza di fondo dei comunisti alla collettivizzazione della proprietà; era contro la concezione classista dello Stato, una concezione che prima di tutto prendeva in considerazione gli interessi economici e i diritti propri degli esponenti di certi gruppi economici, trascurando i diritti propri di tutti i cittadini appartenenti a una comunità politica.<sup>28</sup>

In opposizione a queste tendenze la Democrazia cristiana, cercando di conciliare gli interessi divergenti di vari gruppi sociali, offriva l'ideale del 'solidarismo'. Gli industriali e i grandi proprietari erano i benvenuti nelle fila del partito se accettavano lo spirito del suo programma. In questo modo la collaborazione e la discussione potevano svilupparsi attraverso la partecipazione di tutti gli interessati. L'espropriazione pura e semplice tramite l'intervento dell'amministrazione pubblica o di commissari governativi si era mostrata inadeguata alla creazione dei risultati economici desiderati, e aveva minacciato i principi di equità e giustizia e la libertà stessa del popolo.<sup>29</sup>

La borghesia avrebbe potuto rappresentare uno dei nemici, ma al suo interno si trovavano elementi di grandissimo valore che dovevano essere impiegati dal partito. Riconoscendo la necessità di una riconciliazione, la Democrazia cristiana non solo aderiva sinceramente al metodo liberale; essa teneva anche conto dei propri specifici interessi e delle possibilità di riuscita o fallimento del suo programma. Dal momento che si dichiarava pienamente rappresentativa delle aspirazioni di tutto il popolo e poiché percepiva che, da un punto di vista generale, l'azione politica efficace non poteva essere basata sulla consapevole contrapposizione dei vari gruppi a cui si faceva riferimento, il partito non poteva seguire nessun'altra strada. Lo strumento per la realizzazione della proposta politica del partito non poteva che essere un sistema economico e politico basato sul pluralismo e su soluzioni flessibili.

<sup>27</sup> DEMOFILO, *Tradizione* cit., pp. 17-18.

<sup>28</sup> Cfr. GONELLA, *Programma* cit., pp. 38 e 51; De Gasperi, discorso al Consiglio nazionale del partito, «Il Popolo», 2 agosto 1945, «Il Quotidiano», 7 agosto 1946.

<sup>29</sup> Discorso di De Gasperi al primo congresso del partito, «Il Popolo», 28 aprile 1946.

### 3. *La Costituzione e il sistema economico*

Sul piano dell'elaborazione costituzionale, il partito ha cercato di promuovere le soluzioni di natura pluralista; in campo economico, le questioni di metodo erano considerate importanti almeno quanto gli obiettivi finali che si intendeva conseguire.

Se certe formule elementari relative ai principi costituzionali sono state elaborate presto e senza eccessive difficoltà, nel corso del 1946 un reale sviluppo della riflessione del partito su queste generiche proposte ideali ha trovato l'ostacolo delle incertezze sulla questione della scelta tra monarchia e repubblica e, in generale, dell'assenza di contributi significativi e realmente interessanti da parte di esponenti del partito su questioni costituzionali. Quando si poteva destare qualche interesse su questioni simili, le elucubrazioni che ne derivavano presentavano una strana aria di irrealtà. Le esperienze costituzionali di Estonia, Lettonia e Lituania erano citate come precedenti di considerevole importanza. Si è dichiarato che «quasi tutte le costituzioni dei diversi paesi europei hanno istituito, sulla scorta dell'esempio degli Stati Uniti, corti supreme a cui era demandato il compito di difendere la Costituzione, supervisionare la sua applicazione, trovare soluzione ai conflitti tra i diversi rami dell'apparato istituzionale ed evitare abusi di potere da parte di ciascuno di essi», senza lasciar trasparire alcuna attenzione al fallimento di queste presunte applicazioni all'Europa del sistema istituzionale americano e alle ovvie ragioni di tale fallimento. Tuttavia, è poi emersa gradualmente qualche linea direttiva.

La nuova costituzione avrebbe dovuto essere un documento scritto. Ma la rigidità di una costituzione scritta avrebbe dovuto essere temperata dall'esigenza di un ordinamento sociale pluralista, che sottolineasse le funzioni di corpi e associazioni formati in regime di libertà, attivi tra lo Stato e i singoli cittadini.<sup>30</sup> Ciò significava soprattutto la divisione dei poteri tra il governo centrale e un certo numero di regioni autonome. La nuova struttura del governo centrale, dopo il sostanziale sradicamento del vecchio ordinamento napoleonico, si sarebbe fondata su un sistema bicamerale, una camera bassa di rappresentanza popolare, in cui sarebbero stati predominanti i rappresentanti dei partiti politici organizzati, e una camera alta di rappresentanza funzionale, composta dai rappresentanti di corpi non politici come i sindacati, le regioni, le università, enti di assistenza e così via. La Democrazia cristiana era pronta a

---

<sup>30</sup> Discorsi di De Gasperi al primo congresso interregionale del partito dell'Italia settentrionale («Il Popolo», 3 luglio 1945), e al primo Congresso del partito («Il Popolo», 25 aprile 1946).

investire l'esecutivo di un potere di controllo su quello legislativo maggiore di quello che il MRP francese era disponibile a concedere. Si è suggerito abbastanza presto di accordare all'esecutivo ampi poteri di scioglimento delle camere, e a una suprema corte costituzionale l'esplicita prerogativa di annullare gli atti legislativi che violavano la costituzione.

Nell'affrontare il problema della gestione economica, la Democrazia cristiana mirava a conciliare l'impegno a conseguire riforme radicali con la promessa di salvaguardare il metodo della libertà e il ruolo degli individui nella vita sociale. L'affermazione generale dei principi era abbastanza semplice. Era necessario che la vita economica mantenesse una posizione subordinata rispetto alla vita dello spirito. Tuttavia, occorreva integrare la libertà politica con la giustizia sociale. Il compito della nuova costituzione era quello di tradurre le nuove concezioni economiche in norme costituzionali. Bisogna trovare una conciliazione del confronto tra capitale e lavoro e per quanto possibile gli interessi delle due parti devono coincidere. Al di là di questo punto iniziavano le difficoltà, perché occorreva offrire soluzioni concrete a problemi economici concreti.

La Democrazia cristiana era riluttante a esprimere una posizione definitiva su qualsiasi questione. Il partito aveva preso l'impegno di un programma radicale di riforme economiche,<sup>31</sup> ma il 'gradualismo' era la norma operativa, e tutti i progetti di 'immediata' riforma agraria erano guardati con sospetto.

Un approccio tipico si è rivelato quello assunto rispetto ai diritti di proprietà.

Uno dei dirigenti del partito, Paolo Taviani, ha offerto le seguenti definizioni: «Allo scopo di garantire la libertà e l'affermazione della persona umana viene riconosciuta e garantita la proprietà privata. Allo scopo di garantire la funzione personale e la funzione sociale della proprietà privata e la possibilità per tutti di accedervi con il lavoro e col risparmio, la legge determinerà le norme che ne regolano l'acquisto e il trasferimento, i limiti di estensione e le modalità di godimento. Quando lo impongano le esigenze del bene comune al fine di evitare situazioni di privilegio o di monopolio privato e di ottenere una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti, la legge può riservare alla proprietà collettiva dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico le imprese ed i beni determinati e delimitati settori dell'attività economica. Sempre in conformità agli scopi indicati la legge può trasferire alla collettività la proprietà di imprese o beni determinati. L'espropriazione si attua solo contro giusto indennizzo».<sup>32</sup>

<sup>31</sup> GONELLA, *Programma* cit., p. 47.

<sup>32</sup> «Il Popolo», 26 settembre 1946.

Queste definizioni potevano essere adattate a molti propositi diversi, persino tra loro in opposizione, secondo l'umore dell'assemblea legislativa chiamata a interpretarle. In generale, non contenevano nulla che rassicurasse i difensori del tradizionale concetto di proprietà privata; in quel periodo, anzi, il partito era ansioso di smentire la convinzione che avrebbe mantenuto un atteggiamento conservatore in materia, se non nei confronti dei piccoli proprietari. Se De Gasperi definiva la Democrazia cristiana 'antirivoluzionaria', non lo faceva per negare il bisogno di un cambiamento sociale radicale, ma caso mai per sottolineare la necessità di metodi cauti e fondati sulla libera consultazione di tutte le parti.

Le proposte principali della Democrazia cristiana relative all'intervento statale in generale, e alla nazionalizzazione in particolare, sembravano essere le seguenti: a) non si sarebbe adottata una linea di intervento unica in campo industriale. Quando necessario, l'intervento statale sarebbe variato dalla nazionalizzazione, all'utilizzo congiunto pubblico e privato, al semplice controllo amministrativo; b) la condizione corrente di diffusa proprietà statale sul terreno industriale e bancario avrebbe dovuto essere riconosciuta come nazionalizzazione reale e non fittizia; c) la pianificazione era necessaria, ma non avrebbe dovuto soffocare l'iniziativa privata; pur fornendo all'economia la guida unitaria dello Stato, la pianificazione doveva suscitare un incremento dell'impegno da parte dei privati e la miglior coordinazione tra le sfere pubblica e privata dell'attività economica; d) bisognava prestare particolare attenzione a non burocratizzare gli organismi di intervento nella vita economica; centralizzare il potere era semplice, ma era difficile centralizzare la conoscenza. Era meglio, quindi, fornire quanti più canali autonomi possibile attraverso i quali le competenze avrebbero potuto esprimersi senza ostacoli; e) di conseguenza, il 75% circa del sistema industriale avrebbe dovuto rimanere libero dal controllo statale.<sup>33</sup>

In conclusione, la Democrazia cristiana faceva appello al sostegno dell'elettorato dichiarandosi pronta a muoversi nella direzione del controllo statale, o della vera e propria proprietà da parte dello Stato dei mezzi di produzione, in

---

<sup>33</sup> TUPINI, *La nuova costituzione* cit., pp. 36 e sgg.; Risoluzione del Consiglio nazionale del partito, 2 marzo 1945, in *Indirizzi* cit., pp. 29 e sgg.; discorsi di De Gasperi al Consiglio nazionale e al congresso del partito, «Il Popolo», 2 agosto 1945 e 25 aprile 1946. Contemporaneamente, il MRP francese aveva deciso di muoversi con la stessa cautela sui temi economici. Rispondendo al programma della 'Délégation des gauches', il MRP dichiarò: «È necessario trasformare completamente l'attuale spirito e gli attuali metodi della pianificazione economica verso una considerevole riduzione del peso dei servizi amministrativi e di una maggiore libertà della loro erogazione. E anche necessario giungere alla partecipazione da parte di tutti i gruppi organizzati interessati all'elaborazione e all'applicazione del piano per ciascun settore economico» («Le Monde», 10 novembre 1945).

determinati settori dell'economia e attraverso le procedure adeguate. Aggiungeva però che non avrebbe impiegato l'arma della politica economica per giungere all'espropriazione forzata e alla liquidazione di intere classi di proprietari. La questione può essere vista nei suoi termini più semplici nel caso di un'azienda di proprietà governativa come l'IRI (Istituto di ricostruzione industriale). I democratici cristiani accettavano come un fatto decisivo la proprietà delle banche e delle industrie pesanti che lo Stato aveva conseguito da tempo attraverso l'IRI, perché ciò stabiliva il principio della proprietà statale in settori economici cruciali. Tramite l'IRI un certo numero di industrie di base era stato nazionalizzato, ovvero se ne era trasferita la proprietà allo Stato. Ma la dirigenza 'manageriale' delle industrie nazionalizzate era rimasta sostanzialmente immutata. I democratici cristiani si dichiaravano soddisfatti di impiegare, attraverso forme di controllo appropriate, i vecchi gruppi di gestione, considerati troppo preziosi per essere rimossi tutti in una volta. I partiti marxisti, d'altro canto, consideravano il trasferimento di proprietà una mera transazione legale, e ritenevano inadeguata l'imposizione di controlli governativi di carattere generale. Secondo loro, non era possibile alcun cambiamento sociale rivoluzionario finché i vecchi dirigenti delle aziende non erano sostituiti da nuovi, a cui si poteva attribuire con fiducia il ruolo di amministratori nell'interesse del 'popolo'. Il paese percepiva la questione soprattutto nei termini di un possibile sviluppo rivoluzionario, e guardava al voto per la sua soluzione.

Il 2 giugno del 1946, alle elezioni per l'Assemblea costituente, la Democrazia cristiana ha ottenuto otto milioni di voti, o il 35% del totale, ed è emersa come il principale partito della Repubblica italiana.

### III. LA STESURA DELLA COSTITUZIONE

Sono passati quasi due anni tra l'elezione dell'Assemblea costituente e l'assunzione del potere sotto la nuova Costituzione da parte dei partiti democratici usciti vittoriosi dalle elezioni del 18 aprile 1948. Nel corso di questi due anni, il compito principale che il paese aveva assegnato alla classe politica era la stesura della Costituzione. Quindi, la prova migliore e più conclusiva della serietà con cui la Democrazia cristiana ha tenuto fede al suo programma è la valutazione di quel documento, di cui il partito è in larga misura responsabile.

Il partito democratico-cristiano esce piuttosto bene da questa valutazione. Ha avuto successo su un buon numero di questioni importanti. Quando si è arreso, lo ha fatto su punti che il dibattito ha mostrato intrinsecamente deboli. Tutto sommato, si può dire che la Costituzione della Repubblica italiana con-

tiene il riconoscimento, in linea di principio, della maggior parte degli elementi che formavano la piattaforma programmatica democratico-cristiana. Un'analisi delle sei maggiori aree in cui si sviluppa il dettato costituzionale sosterrà questa affermazione, e mostrerà anche che, nello stesso tempo, sono stati in generale salvaguardati i principi fondamentali di una costituzione liberale e democratica.

### 1. *La Chiesa e la libertà religiosa*

Sul tema delle relazioni tra chiesa e stato, la Democrazia cristiana è riuscita a ottenere il riconoscimento costituzionale dei Patti lateranensi del 1929. I Patti avevano posto fine alla cosiddetta questione romana, col riconoscimento della sovranità del papa sul territorio dello Stato della Città del Vaticano e con la realizzazione di un concordato che definiva le relazioni in Italia tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Pochi negavano che gli accordi del 1929 rappresentassero un risultato positivo. Il principale elemento di discussione era se anche la Costituzione dovesse riconoscere formalmente la loro esistenza. Col sostegno comunista, la Democrazia cristiana ha visto accettato il proprio punto di vista. L'art. 7 della Costituzione recita: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

L'art. 7 non delinea certo una situazione nuova. Offre un rinnovato e solenne riconoscimento della validità dei patti del 1929 da parte della Repubblica italiana. In questi accordi, i vantaggi assicurati alla Chiesa erano controbalanciati da quelli garantiti allo Stato. Per esempio, sulla base di una consolidata interpretazione consuetudinaria, il riconoscimento della religione cattolica come religione dello Stato non significa altro che, ogniqualvolta lo Stato intenda prendere parte ufficialmente a una celebrazione religiosa, lo farà tramite l'intervento della Chiesa cattolica. In cambio, lo Stato può rivendicare diritti di ben più vasta portata su tutte le questioni legate alla nomina dei vescovi e all'amministrazione dei beni ecclesiastici.

Resta il fatto che, in conseguenza dell'art. 7, la Democrazia cristiana ha affermato la preminenza della Chiesa cattolica dal punto di vista costituzionale, perché è solo per la Chiesa cattolica che la Costituzione dispone provvedimenti come quelli contenuti nell'art. 7. Tuttavia, l'art. 8 ristabilisce in larga misura l'equilibrio tra la Chiesa cattolica e le altre chiese asserendo che se un'altra confessione lo desidera, può siglare con lo Stato italiano accordi formali volti a regolare le sue relazioni con lo Stato, in maniera simile al Concordato del 1929 con la Chiesa cattolica.

In sostanza, gli artt. 7 e 8 si basano sull'idea che la separazione tra Chiesa e Stato non è realizzabile in Italia, e che sono preferibili politiche concordatarie. Simili politiche, pur esistendo finora solo nel caso della Chiesa cattolica, possono trovare formulazione in qualsiasi momento per tutte le altre confessioni. Alla fine del 1951, è sembrato che le chiese protestanti in Italia fossero pronte a chiedere l'inizio di negoziati che avrebbero garantito loro uno status legale comparabile con quello della Chiesa cattolica. È difficile capire perché i gruppi protestanti debbano essere ansiosi di ridurre in questo modo la loro libertà, ma questa è una prerogativa accordata loro dalla Costituzione.<sup>34</sup>

Se dalla sfera puramente giuridica dei diritti della Chiesa si passa a quella spirituale della libertà religiosa, allora l'art. 19 sembra provvedere adeguatamente alla sua difesa: «Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume». Di nuovo, le ormai consolidate tradizioni di tolleranza e di libertà sembrano indicare che sulla base dell'art. 19 l'Italia godrà di una libertà di espressione religiosa priva di limitazioni quanto quella attualmente in vigore in ogni altro paese occidentale. Bisogna allora congratularsi con la Democrazia cristiana per aver rinunciato alla sua precedente inclinazione a fare della Costituzione un documento in cui fosse statuita una serie di dichiarazioni di fedeltà alla dottrina cattolica. Questo non è successo, e se l'Italia diventerà uno Stato clericale, si dovranno biasimare i politici, non la Costituzione.

## 2. *La dichiarazione dei diritti*

La Costituzione italiana non evita di affrontare il difficile compito di provare a definire i diritti sia in campo politico che in quello economico. Così facendo, essa offre una dichiarazione dei diritti di qualità più soddisfacente rispetto alla Costituzione francese, nella quale i diritti politici e civili sono sanciti tramite un riferimento alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789. Nella Costituzione italiana i diritti politici precedono i diritti e doveri economici e sociali. L'art. 2 rappresenta la confluenza di vecchio e nuovo: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come

---

<sup>34</sup> Questa affermazione, naturalmente, dà per scontato che le chiese protestanti, anche senza accordi di nessun tipo, possano godere di piena libertà, e, se oggetto di persecuzione, possano trovare soddisfazione presso le corti di giustizia ordinaria. Finora, queste ipotesi appaiono dotate di fondamento.

singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

I tradizionali diritti dell'uomo sono riaffermati nella garanzia della libertà personale, del giusto processo, della libertà di movimento, di riunione, di associazione, di parola e di stampa. L'art. 21 fa presente l'urgenza di una legge sulla stampa, promessa dalla Costituzione, per rimediare alla possibilità di intervento arbitrario da parte delle autorità di polizia.<sup>35</sup>

La Costituzione riconosce il diritto del cittadino di essere libero in quanto singolo individuo, così come il suo diritto alla libertà sociale all'interno di un gruppo. Gli riconosce il diritto di intraprendere le attività in cui può dare piena realizzazione alla sua vita sia come individuo che come membro della comunità. La Costituzione, inoltre, non si limita a impedire allo Stato di invadere questi spazi di libertà: nella sua sezione economica la dichiarazione dei diritti impone allo Stato di offrire l'attivo sostegno delle sue istituzioni per assicurare quei diritti al lavoro, alla sicurezza, al benessere, all'istruzione, che oggi rappresentano una parte essenziale di ogni società politica. In cambio di questi contributi positivi alla felicità e al benessere dei cittadini, la Costituzione sancisce che la comunità possa esigere da ogni cittadino, secondo le possibilità e le scelte di ognuno, l'adempimento di compiti che contribuiscano al progresso materiale e spirituale della società.

La dichiarazione dei diritti include anche affermazioni generali relative alle future scelte di politica economica. La loro definizione è meno precisa, poiché il proposito è quello di fornire una linea direttiva generale ai corpi legislativi. È anche chiaro che la Democrazia cristiana ha dovuto accettare diversi compromessi tra le rivendicazioni di una politica pubblica attenta alle esigenze della collettività e quelle dei difensori dell'iniziativa privata. La Costituzione afferma il principio che lo Stato può coordinare e dirigere a fini sociali l'attività economica privata. Dichiarò che le attività economiche legate a servizi pubblici essenziali possono essere cedute allo Stato, ad altri enti pubblici o a cooperative di consumo e di produzione. Tutto ciò è in accordo con l'asser-

---

<sup>35</sup> Queste incertezze, unite alle difficoltà economiche e ai maneggi politici, hanno contribuito al deplorabile stato in cui versa attualmente la stampa italiana. Come in Francia, l'incapacità dell'Italia di creare una stampa solida, obiettiva, ben impostata e indipendente è una delle grandi delusioni del dopoguerra. In effetti, la stampa italiana attuale non è molto migliore di quella fascista. L'assenza di obiettività, l'approccio miope e di parte, il rifiuto di impegnarsi a essere davvero ben informata sul resto del mondo, il sensazionalismo, l'eccessivo pregiudizio nazionale: queste sono le caratteristiche principali della stampa, con eccezioni che sono così rare da non essere meritevoli di menzione. Per la proposta di legislazione sulla stampa, cfr. *infra*, pp. 60 e 75-76. [Ora *infra*, pp. 176 e 189-190 (*n.d.c.*)].

zione teorica democratico-cristiana che il controllo dell'attività economica privata non significa necessariamente l'instaurazione di un'amministrazione statale centralizzata, ma può significare la creazione di enti autonomi e decentralizzati controllati dai diretti interessati, sulla scorta delle dottrine del socialismo gildista.

Sulla riforma agraria, l'art. 44 della Costituzione evita ogni presa di posizione eccessivamente semplificatrice, riconoscendo tacitamente la complessità del problema agrario. La legge imporrà obblighi e restrizioni all'utilizzo privato della terra, col proposito di realizzare uno sfruttamento razionale del suolo e di instaurare relazioni sociali all'insegna dell'equità. Essa fisserà anche limiti all'ampiezza della proprietà privata, sulla base delle esigenze regionali; promuoverà e imporrà bonifiche dei terreni, la trasformazione radicale dei latifondi e la ricostituzione di unità economiche più produttive; incoraggerà la nascita di piccole e medie proprietà agricole. In effetti, l'art. 44 consente al futuro legislatore di muoversi in ogni direzione necessaria per una normativa sull'agricoltura che intenda promuovere la modernizzazione e il progresso senza provvedimenti straordinari. Esso sembra presentare una specifica autorizzazione a prendere provvedimenti su due punti: in primo luogo, la fissazione dei limiti quantitativi di terra che può essere posseduta da un privato; in secondo luogo, la radicale trasformazione del latifondo. Ma anche in questi ambiti il contenuto specifico delle azioni necessarie non è chiarito, e non si pongono sostanziali restrizioni alla libertà del legislatore.

Nel campo delle politiche del lavoro, la Costituzione riconosce il diritto dei lavoratori, in ottemperanza alle esigenze di produzione, a collaborare alla gestione delle aziende. Allo stesso modo riconosce la libertà di organizzazione sindacale, ma impone ai sindacati l'obbligo di registrarsi presso appositi uffici governativi. Non sarà accettata alcuna registrazione se i sindacati non provvederanno a darsi una struttura interna su base democratica. D'altro canto, un sindacato registrato acquisisce 'personalità giuridica' e può prendere parte a contratti collettivi, che nell'ambito delle competenze a cui farà riferimento il singolo contratto saranno vincolanti anche per chi non è membro dei sindacati. In questo punto si vede un'impronta non certo casuale della tradizione di vincoli corporativi che è da lungo tempo parte della proposta teorica democratico-cristiana. In una visione organica della società, i sindacati non sono associazioni di carattere puramente privato, dal momento che svolgono importanti funzioni pubbliche. Bisogna che lo Stato li riconosca, e conceda ad essi da un lato certe prerogative, mentre dall'altro imponga certe condizioni. Gli esponenti della Democrazia cristiana negheranno che questo sistema presenti qualche somiglianza con lo Stato corporativo fascista, perché i sindacati sono

prima il risultato di una mobilitazione autonoma da parte dei lavoratori e solo in seguito ottengono il riconoscimento statale, mentre il fascismo, in effetti, instaurava un controllo totale fin dall'inizio. Ma alla fine il risultato è in entrambi i casi la creazione di un solido legame tra lo Stato e i sindacati, e l'attribuzione a questi ultimi di un controllo monopolistico sull'intera classe lavoratrice.

### 3. *Il potere legislativo*

Forse, si è potuto rilevare l'influsso più visibile della tradizione corporativa sul partito democratico-cristiano nelle sue proposte relative al potere legislativo. Ma in questo campo il partito è uscito sconfitto.

Mentre non si è mai messo seriamente in discussione che il bicameralismo rappresentasse la soluzione più conveniente, è sorta una lunga controversia su quale avrebbe dovuto essere la natura della camera alta, ovvero su chi essa avrebbe dovuto rappresentare e su quali poteri avrebbe dovuto esercitare. A differenza dei comunisti, i quali optavano per una decisa limitazione dei poteri della camera alta, i democratici-cristiani erano favorevoli alla parità di poteri in campo legislativo tra Camera dei deputati e Senato. Il loro isolamento era dovuto alla loro convinzione che il Senato non avrebbe dovuto essere eletto sulla base del suffragio universale come la Camera dei deputati, ma sulla base di un complesso sistema di rappresentanza di interessi.

A una Assemblea costituente eletta per instaurare una nuova struttura democratica sulle rovine della dittatura, l'idea della rappresentanza di interessi appariva troppo simile a un tentativo di far risorgere il corporativismo fascista. I democratici cristiani, però, rifiutavano di abbandonare il punto. Essi sostenevano che la rappresentanza delle categorie economico-professionali, suddivisi nei macro-settori dell'agricoltura, dell'industria, del commercio, dei corpi accademici, delle professioni, dell'artigianato, del cetto impiegatizio e dell'amministrazione pubblica, era necessaria per integrare il suffragio universale e controbilanciare il ruolo e l'influenza dei partiti politici che avrebbero dominato la Camera dei deputati. L'assegnazione del monopolio della vita politica ai partiti politici organizzati non poteva rappresentare un esito legittimo per alcun paese, poiché gran parte della vita economica, del pensiero sociale e, in generale, delle attività dei cittadini si sviluppava al di fuori dei ristretti confini della vita di partito.

In una dichiarazione che oggi bisogna riconoscere come profetica, il dirigente democratico-cristiano Costantino Mortati ha sostenuto nel corso del dibattito tenuto all'Assemblea costituente il 18 settembre 1947: «I partiti riflettono in Italia lo stato di scarsa educazione politica del nostro popolo,

mancano di salde tradizioni di attaccamento agli ideali di libertà, raccolgono un'infima minoranza della popolazione, mentre la gran massa è estranea ad essi e non vive la loro vita. Donde deriva fra l'altro la tendenza dei partiti al dogmatismo ed alle generalizzazioni, che può fare intendere falsamente e togliere loro di rispecchiare i bisogni reali del paese. I partiti, inoltre, non riescono ancora ad esprimere una aristocrazia di valori tecnici e politici capaci di far fronte ai compiti sempre difficili e specializzati dello Stato».<sup>36</sup> Nel 1947 questo attacco ai partiti politici ha provocato fastidio, perché il paese stava da poco emergendo dal dominio di un solo partito ed era ansioso di riportare alla ribalta sociale una vita politica caratterizzata da diversi partiti che interagivano liberamente. Però, letta cinque anni dopo, l'affermazione di Mortati riflette un elemento problematico della vita istituzionale del continente europeo, cioè l'incapacità dei partiti di riconoscere gli adeguati limiti della propria sfera di influenza e di azione, una volta raggiunto il confine delle decisioni del governo e dell'azione amministrativa. Le critiche di Mortati ai partiti e la sua difesa di una classe politica e amministrativa capace di assolvere ai 'compiti sempre difficili e specializzati dello Stato', offrono un commento calzante degli eventi degli anni successivi e dell'atteggiamento del partito di cui proprio Mortati fa parte. Nel 1947 lo slogan «la politica prima di tutto» era la parola d'ordine dominante. Il tentativo di aggiungere «ma ogni tanto anche il buon senso» era destinato a essere impopolare, specialmente quando aveva luogo attraverso l'ingombrante macchina organizzativa dello Stato corporativo. Difficilmente la soluzione proposta da Mortati di una camera alta composta da saggi uomini tecnicamente preparati avrebbe potuto superare le difficoltà derivate dalla presenza di partiti politici che cercano di assommare in se stessi la totalità delle decisioni politiche riguardanti la comunità.

In seguito alla sconfitta del modello di Senato corporativo da loro proposto, i democratici cristiani hanno continuato a impegnarsi nel progetto di prevedere due camere, elette in modo quasi identico e dotate di identici poteri. Almeno per i primi anni, questo sistema potrebbe creare una duplicazione e

---

<sup>36</sup> Cfr. MORTATI, *Atti dell'Assemblea costituente*, 18 settembre 1947, p. 305. La principale mozione della Democrazia cristiana sul tema della rappresentanza di interessi era, in parte, così espressa: «L'Assemblea costituente, considerato che l'esistenza di una seconda camera accanto a quella eletta a suffragio universale indifferenziato risponde alla necessità di integrare la rappresentanza politica, in modo che essa rispecchi la realtà sociale nelle sue varie articolazioni e tutti gli interessi politicamente rilevanti ed assicuri inoltre al lavoro legislativo, divenuto sempre più tecnicamente qualificato, il concorso di speciali competenze, ritiene che queste finalità si raggiungono, chiamando a partecipare alla seconda camera i gruppi, nei quali spontaneamente si ordinano le attività sociali» (*Atti dell'Assemblea costituente*, 17 settembre 1947, p. 265). Il voto decisivo su questa mozione ha avuto luogo il 23 settembre 1947, quando è stato respinto con 213 voti a 166, in pratica col voto favorevole dei soli democratici cristiani.

portare a ritardi. Nel lungo periodo queste due assemblee, dal momento che sono elette per periodi diversi (la Camera per cinque anni, il Senato per sei), potrebbero arrivare a rappresentare fasi diverse degli umori politici del paese, e presumibilmente potranno svolgere una utile funzione di controllo reciproco. D'altro canto, tutto ciò potrebbe anche condurre a gravi stalli legislativi e a elezioni più frequenti per risolverli.

#### 4. *Il potere esecutivo*

Per quanto riguarda la questione della relazione tra i rami esecutivo e legislativo delle istituzioni, il Presidente della repubblica è investito di un potere considerevole. L'art. 88 recita: «Il Presidente della repubblica può, sentiti i loro presidenti, sciogliere le camere o anche una sola di esse». La sola limitazione è che non può esercitare un simile potere negli ultimi sei mesi del suo mandato settennale. I democratici cristiani erano così ansiosi di sottolineare l'importanza del potere assolutamente autonomo del presidente in questa relazione, da volere che esso fosse proclamato esplicitamente nella Costituzione come prerogativa presidenziale da esercitare indipendentemente dal parere del primo ministro.<sup>37</sup> Pur non essendo riusciti in ciò, gli esponenti democristiani hanno avuto successo nel loro tentativo di battere tutti gli sforzi di aggiungere all'art. 88 provvedimenti simili a quelli della costituzione francese, che impone severe restrizioni alla libertà dell'esecutivo rispetto allo scioglimento dell'Assemblea nazionale.

La Costituzione stabilisce anche la supremazia del primo ministro, affermando nell'art. 95 che egli «dirige la politica generale del governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri». Il gabinetto non è solo posto sotto la guida dal primo ministro: può anche essere formato senza alcuna iniziale interferenza degli organi legislativi, sebbene abbia bisogno nello stesso tempo di ottenere un voto di fiducia. La sua sopravvivenza da improvvisi attacchi da parte del parlamento è ben protetta nell'art. 94. Devono passare tre giorni pieni prima che possa tenersi un voto di sfiducia (che deve avere luogo con appello nominale e non con voto segreto), e la mozione di sfiducia deve essere presentata da almeno un decimo del numero complessivo degli appartenenti ad entrambe le camere. Lo stesso articolo, inoltre, chiarisce che «il voto contrario di una o d'entrambe le camere su una proposta del governo non importa obbligo di dimissioni».

---

<sup>37</sup> Cfr. *infra*, pp. 61-63, per ulteriori sviluppi. [Ora *infra*, pp. 177-178 (*n.d.c.*)].

Nel mettere a punto la struttura del potere esecutivo, la Democrazia cristiana non ha avuto paura di accettare quei precedenti costituzionali (in questo caso soprattutto britannici) che sembravano offrire le maggiori possibilità di successo se applicati allo scenario italiano, e di rifiutare l'allettante esempio francese. La democrazia e la reazione alla dittatura non sono state identificate con la debolezza dell'esecutivo. Quantomeno sulla carta, la Democrazia cristiana ha visto giusto e ha garantito una solida impalcatura istituzionale.

### 5. *Il regionalismo*

Chiarezza e coerenza assai minori sono rilevabili nel contributo costituzionale democratico-cristiano sulla questione regionale. Il dilemma era questo: da un lato, c'era un impegno in linea di principio, da parte democratico-cristiana, a mettere a punto un sistema regionale attraverso il quale poter reintrodurre nella vita italiana l'autonomia dei governi locali. Dall'altro, c'era la realtà politica ed economica del mondo postbellico, che sconsigliava ogni frazionamento degli organismi centrali per l'amministrazione e la ricostruzione di un paese piccolo e debole come l'Italia. I regionalisti democratici cristiani potevano porre l'attenzione sulle iniquità perpetrate nel passato da un governo centralizzatore e sulle virtù della società municipale del medioevo. I difensori dello Stato unitario potevano opporsi dicendo che tutto ciò era puro e semplice romanticismo politico che, se applicato, avrebbe rappresentato un serio ostacolo alla ricostruzione del paese. L'instaurazione di un sistema di autogoverno locale non richiedeva l'istituzione di regioni dotate del potere di intervenire in sfere d'azione che, fin dal 1787, erano riconosciute dalla Convenzione di Filadelfia come legittimamente riservate al governo centrale, persino in un sistema istituzionale federale quale sarebbe stato quello degli Stati Uniti.

Il conflitto generato dalle elucubrazioni teoriche all'interno del partito democratico-cristiano ha prodotto la sezione della Costituzione italiana meno soddisfacente. In essa si trovano accorate dichiarazioni di principio a favore delle regioni, che dovrebbero essere costituite come enti autonomi dotati di poteri e funzioni propri, alle quali lo Stato potrà delegare anche l'esercizio di funzioni amministrative normalmente di sua pertinenza. Ad alcune delle regioni sono riconosciute particolari forme di autonomia in conformità di statuti speciali. Per adempiere a questi compiti è organizzata una elaborata struttura di governo.

Se così il regionalismo trova piena espressione sulla carta, la sua realizzazione si allontana in misura sostanziale per via di due gruppi di provvedimenti che contraddicono lo spirito di un vero sistema regionale.

In primo luogo, il campo giurisdizionale dei governi regionali è soggetto a severi limiti. La maggior parte dei poteri elencati nell'art. 117 riguarda materie insignificanti, come i confini dei comuni, i musei, le acque minerali, le paludi, la caccia e la pesca. Le uniche responsabilità giurisdizionali veramente importanti risiedono nei campi dell'agricoltura e dell'assistenza pubblica. Ma anche a questo riguardo restano assoluti i limiti imposti dalla superiore legislazione nazionale, perché la Costituzione mantiene al governo centrale il diritto di stabilire principi legislativi fondamentali in entrambi questi ambiti.

In secondo luogo, persino questo potere di giurisdizione ristretto e subordinato è indebolito dalle misure previste negli artt. 124-127, le quali, in effetti, garantiscono al governo centrale il potere di impedire la promulgazione di provvedimenti approvati dalle assemblee legislature regionali, e di bloccare l'azione degli esecutivi regionali, ogniquale volta si presenti un conflitto con i diritti delle altre regioni o della nazione nel suo insieme. Quello che è ancora più sostanziale dal punto di vista dell'indebolimento della reale rilevanza dell'autogoverno regionale è l'autorità attribuita al governo centrale di sciogliere le assemblee regionali, e di obbligare alle dimissioni le giunte, su un gran numero di ambiti, comprese le «ragioni di sicurezza nazionale».

La sezione dedicata al regionalismo, quindi, è viziata dalla perniciosa contraddizione che si presenta quando si garantisce prima in linea di principio qualcosa che viene poi negato all'atto pratico. Si può in effetti dubitare che la Democrazia cristiana abbia reso un buon servizio ai principi sostenibili dell'autonomia regionale, creando l'illusione che la Costituzione li riconoscesse, ma approvando nello stesso tempo un meccanismo che li privasse di qualunque reale vitalità. L'esperienza successiva, come si vedrà in seguito, avrebbe dimostrato le conseguenze spiacevoli di una soluzione che è destinata a generare un giudizio cinico su tutto il problema regionale. A causa delle sue eccessive richieste iniziali, la Democrazia cristiana è stata costretta a ritirarsi. Ma la ritirata non è affatto avvenuta in buon ordine, e ha lasciato alle sue spalle un problema istituzionale praticamente impossibile da gestire.

## 6. *La Corte costituzionale*

Allo stesso modo, la Democrazia cristiana si è trovata impegnata a tradurre in termini costituzionali uno dei suoi ideali filosofici più cari, quello del diritto naturale. Dal punto di vista politico, nel XX secolo, il diritto naturale non poteva significare molto più di una fede nella relativa permanenza di certi principi fondamentali della vita dell'uomo nella società. Una volta che quei principi avevano trovato una qualche forma di realizzazione in una costituzione scritta, la dottrina del diritto naturale richiedeva che le leggi costituzionali

fossero classificate a un livello superiore rispetto a quelle ordinarie, al fine di attribuire a esse una validità che non poteva essere contraddetta dall'azione legislativa semplice. Per la Democrazia cristiana, la costituzione avrebbe dovuto rappresentare la concretizzazione dell'attuale concezione politica del diritto naturale, e avrebbe dovuto fornire lo strumento con cui provare la validità dell'attività legislativa ordinaria alla luce di principi costituzionali dotati di maggiore solidità.

Nonostante l'opposizione dei comunisti, la maggioranza dell'Assemblea costituente ha accolto l'opinione democratico-cristiana per cui una corte costituzionale dotata di specifiche funzioni di controllo della legittimità dei provvedimenti parlamentari rappresentasse un elemento desiderabile di una costituzione destinata a riconoscere la dottrina di una legislazione superiore e a stabilire un sistema istituzionale regionale che avrebbe potuto generare conflitti di competenza. Era anche diffuso il sentore che un provvedimento simile avrebbe rappresentato l'opportunità di realizzare un elemento che si era rivelato decisamente importante nei sistemi istituzionali più solidi e duraturi. La Corte suprema degli Stati Uniti, fin dai tempi di Marshall,<sup>v</sup> non aveva forse affermato il suo diritto di essere l'interprete e difensore supremo della Costituzione federale? Il sindacato di costituzionalità rappresentava una pietra miliare nello sviluppo del sistema istituzionale americano. Così, in un'occasione storica decisiva, anche una democrazia più giovane avrebbe potuto mostrare di essere pronta a porre un freno alla volontà maggioritaria di istituti legislativi imprudenti che cercano di affermarsi in opposizione alle convinzioni durature della comunità. Poco importa che, a causa del provincialismo che è dolorosa conseguenza di venticinque anni di assoluto isolamento imposto dal fascismo e che in così numerosi ambiti ha escluso l'Italia dai flussi principali del cambiamento sociale che hanno avuto corso in tutto il mondo libero, ovviamente i deputati della Democrazia cristiana che hanno proposto un istituto giudiziario di controllo sulla costituzionalità delle leggi non sapessero che già dal 1937 il potere di annullamento delle norme approvate dal Congresso da parte della Corte suprema non sembra più necessario o adeguato ai tempi. In ogni caso, quella di una corte costituzionale è una buona idea, anche se ha

---

<sup>v</sup> [L'autore fa qui riferimento alla celebre sentenza del caso *Marbury v. Madison*, emessa nel 1803 dalla Corte suprema degli Stati Uniti presieduta da John Marshall, primo caso nella storia del sistema giudiziario americano in cui un provvedimento venne definito 'incostituzionale', e fondamento giuridico del sindacato di costituzionalità delle leggi attribuito alla Corte suprema. Einaudi conosceva profondamente il tema, essendosi occupato per gran parte degli anni trenta del ruolo della Corte suprema nell'architettura costituzionale americana: il suo contributo principale alla questione era stato *The physiocratic doctrine of judicial control*, Cambridge, Harvard University Press, 1938 (n.d.c.)].

finito per risultare qualcosa di diverso da quello che i suoi primi creatori immaginavano. Infatti nel vasto ambito della difesa dei diritti umani e della libertà, la Corte costituzionale italiana può trovare un *corpus* sempre crescente di precedenti derivanti dalle decisioni della Corte suprema degli Stati Uniti.

Nei dettagli relativi all'organizzazione della Corte, la Costituzione fornisce soluzioni sostanzialmente soddisfacenti. Il mandato dei quindici giudici è fissato a dodici anni, non molto al di sotto del periodo che un giudice della Corte suprema degli Stati Uniti passa mediamente in carica. Il potere di nomina dei giudici è distribuito su tre fonti, solo una delle quali si può definire politica: cinque giudici sono nominati dal Presidente della repubblica che, in quanto capo dello Stato e garante della Costituzione, dovrebbe essere al di sopra di ristrette considerazioni di parte; un altro terzo di essi è nominato dal parlamento in seduta comune, e l'ultimo terzo dagli altri tribunali superiori del paese. Per di più, gli enti investiti del potere di nomina non sono liberi nella loro scelta. Possono essere nominati alla Corte i giudici dei tribunali ordinari e amministrativi superiori, i professori ordinari delle facoltà universitarie di Giurisprudenza, e i membri dell'ordine degli avvocati con almeno vent'anni di pratica forense. Sembrano insomma essere presenti tutte le necessarie garanzie per una corte competente e indipendente. Quello che finora sembra mancare è la volontà di dare vita all'istituzione in sé.<sup>38</sup>

#### IV. LA VITTORIA E IL POTERE

##### 1. *Le condizioni della vittoria*

In vista delle elezioni del 1948, la Democrazia cristiana aveva a suo credito tre risultati preliminari di grande importanza:

1. Aveva sviluppato un programma che un ampio settore della popolazione trovava attraente. Era abbastanza conservatore da soddisfare coloro che volevano, dopo la dissoluzione del fascismo e la guerra, un periodo di riaffermazione degli antichi valori dell'individualismo. Era abbastanza progressista nella sua critica al capitalismo da soddisfare quelli che sapevano che nessun ritorno alla 'normalità' avrebbe soddisfatto le esigenze dettate dall'emergenza del dopoguerra. Era abbastanza antimarxista e anticomunista da piacere a coloro che volevano soprattutto combattere il pericolo rappresentato dalla potenza sovietica.

---

<sup>38</sup> Cfr. *infra*, pp. 63-64 e 76-77, per gli sviluppi successivi. [Ora *infra*, pp. 178-179 e 191 (*n.d.c.*)].

2. Aveva portato a compimento la stesura di una buona costituzione. La Democrazia cristiana avrebbe potuto dire fondatamente che la Costituzione italiana era migliore di quella francese. Nonostante alcune promesse non mantenute sulla questione regionale, la carta offriva il quadro nell'ambito del quale poteva essere sviluppato un sistema di governo parlamentare efficace ed equilibrato.

3. Aveva resistito alla tentazione di impiegare l'immediata garanzia del potere per ottenere i vantaggi temporanei che le politiche inflattive producono sempre in campo economico. Assegnando la gestione degli affari economici nella primavera del 1947 a mani non democratico-cristiane, il partito aveva mostrato di non mettere i suoi orientamenti politici e il suo prestigio al di sopra del benessere della nazione. La politica economica messa in atto dal maggio del 1947, per la quale il governo della Democrazia cristiana aveva assunto la responsabilità, ha dato un grande contributo alla creazione di un contesto di stabilità all'interno del quale avrebbe potuto essere portata avanti una discussione costruttiva sugli orientamenti politici futuri.

Così, quando per il 18 aprile 1948 sono state indette le prime elezioni dall'entrata in vigore della nuova costituzione, il partito democratico-cristiano partiva oggettivamente da una posizione di notevole forza. Ma la questione comunista, il Piano Marshall e l'intervento della Chiesa, portando a livelli drammatici la tensione del momento, si sono dimostrati fattori aggiuntivi di eguale importanza nel conseguimento della vittoria democratico-cristiana.

Non c'è stata esitazione nell'attacco della Democrazia cristiana al comunismo. La perdita della libertà politica sotto i regimi comunisti è stato il tema dominante, ed è stato sfruttato al massimo con una forza implacabile. I processi nei paesi balcanici, la crisi cecoslovacca e, ancora più vicino, gli sviluppi della situazione nell'Istria occupata dagli jugoslavi, hanno offerto abbondante materiale per la campagna della Democrazia cristiana. Il partito non ha incontrato grandi difficoltà a provare il fatto che in Istria persino le piccole proprietà contadine sono state incamerate dallo Stato, che nei paesi a governo comunista sono stati soppressi tutti i partiti non comunisti, e che la libertà di movimento persino dei lavoratori è stata drasticamente limitata da tali regimi. Gli stessi operai italiani sono diventati inquieti a causa dell'arroganza delle tattiche messe in atto dai comunisti all'interno delle fabbriche, poiché essa ha reso impossibile distinguere tra il controllo esercitato a suo tempo dai capi fascisti e quello dei capi comunisti.

La Democrazia cristiana ha messo in chiaro che il suo rifiuto di scendere a compromessi col comunismo era dovuto al fatto che quest'ultimo aveva ripudiato i valori del cristianesimo e le libertà politiche. La Democrazia cristiana

rimaneva decisamente critica nei confronti del sistema capitalista e guardava con favore a possibili riforme agrarie e industriali. Come ha affermato De Gasperi in un discorso elettorale: «Non combattiamo il partito comunista per il suo programma economico, nei riguardi del quale, fino a un certo punto, potrebbe essere possibile un accordo». Il gran numero di lavoratori dell'industria dell'Italia settentrionale che ha votato per la Democrazia cristiana non ha votato per il clericalismo e per la reazione, ma per un partito che, promettendo di salvaguardarli dalla perdita della libertà che la vittoria comunista avrebbe implicato, garantiva contemporaneamente la realizzazione di quelle riforme sociali di cui essi sentivano di avere il diritto. Gli operai hanno votato per la Democrazia cristiana con questo stato d'animo, pur essendo pienamente consapevoli delle influenze clericali e reazionarie che erano presenti nel partito e sapendo che più tardi si sarebbe dovuto fare i conti con esse.

La difesa a spada tratta della libertà politica, per quanto rilevante in sé, non sarebbe stata sufficiente a condurre alla vittoria la Democrazia cristiana, se non fosse stata accompagnata dalla più concreta speranza offerta dal Piano Marshall. Senza il Piano, non ci sarebbe stata alcuna alternativa all'instaurazione di una dittatura che potesse guidare il paese in un periodo di ristrutturazione del sistema economico imponendo livelli di vita ancora inferiori ai precedenti. Il solo partito nella posizione di ottenere simili risultati sarebbe stato il Partito comunista. Il Piano Marshall, mantenendo vive le speranze della reintegrazione del paese nell'ambito del sistema economico occidentale e di un lento miglioramento del tenore di vita della popolazione, invece di ridurre la libertà di scelta dell'Italia alle elezioni ha introdotto una simile libertà per la prima volta, e ha reso le elezioni italiane libere nel vero senso che tale parola può assumere in riferimento alle elezioni, cioè passibili di più risultati diversi.

L'intervento della Chiesa deve essere considerato come un altro elemento di rilevanza quasi identica. Si è visto come il partito democratico-cristiano sia nato in Italia nel 1919 come partito laico, con tendenze di sinistra, basato sul fondamento della moralità cristiana. La formula della completa indipendenza dalla Chiesa, pur con l'accettazione dei suoi insegnamenti sulla natura dell'uomo e sul suo ruolo nella società, era stata concepita dal suo fondatore Luigi Sturzo come l'unica in grado di garantire lo sviluppo del nuovo partito politico nella competizione con gli altri. La frattura che, da secoli, divideva l'Italia tra guelfi e ghibellini non era stata dimenticata, e non bisognava offrire alle forze ostili al papa alcun buon argomento per attaccare il nuovo partito dando l'impressione che esso fosse una creatura della Chiesa.

Quando nel 1943 è stata riorganizzata la Democrazia cristiana, era decisamente più difficile sottolineare con eguale decisione la separazione tra il partito e la Chiesa. Per le ragioni rilevate in precedenza, l'Azione cattolica e le

gerarchie ecclesiastiche erano divenute i veicoli quasi naturali attraverso i quali ricostruire la struttura del partito. Era anche da considerare l'accresciuta intensità dei sentimenti religiosi nella società, a seguito della disperazione conosciuta nella guerra e del crescente malcontento per il cinismo e il materialismo degli opposti gruppi politici. Il risultato finale è stato che la Democrazia cristiana era meno disponibile del Partito popolare a rinunciare alla benevola tutela della Chiesa. In effetti, i dirigenti democratici cristiani erano spesso ansiosi di mostrare quanto si sentissero figli della Chiesa, ed erano pronti a riconoscere pubblicamente – in un contesto politico – la suprema autorità spirituale del pontefice.

Questi mutamenti sono divenuti evidenti nel corso della campagna elettorale, condotta, per quanto riguardava la questione ecclesiastica, in termini piuttosto diversi da quelle del 1919 e del 1921. I dirigenti del partito sostenevano che le speranze per un'Italia libera, unita e indipendente si fondavano sull'accoglienza di un programma cristiano e sulla protezione di natura morale che la Santa sede poteva offrire. Anche De Gasperi, immediatamente dopo le elezioni, ha detto che durante la guerra il papa era apparso a tutti il protettore e il salvatore dell'Italia, e che il clero aveva cooperato con coraggio all'impresa di liberare l'Italia dal nemico: «Noi sappiamo che lo Stato nei suoi rapporti con la Chiesa è completamente indipendente. Noi vogliamo che questa indipendenza venga conservata come del resto lo vuole la Chiesa stessa. Ma sappiamo che abbiamo il dovere morale anzi tutto, e giuridico poi, per il Concordato, di circondare la Santa sede del rispetto assoluto. E soprattutto dobbiamo ricordarci che nella nostra storia da cento anni in qua, l'azione del clero è stata rivolta alla ricostruzione morale, alla ricostruzione di una sana, libera democrazia in Italia».<sup>VI</sup>

Per quanto riguardava la Chiesa, gli esiti delle elezioni italiane erano una questione troppo seria perché essa si mantenesse neutrale. La Chiesa ha quindi sostenuto con tutti i mezzi disponibili la parte politica anticomunista. Il clero e l'Azione cattolica hanno espresso un invito al voto a favore di coloro che promettevano di dare adeguata protezione agli interessi e ai principi del cattolicesimo. In molti ambienti si manifestava inquietudine quando ecclesiastici, dando prova di eccessivo zelo, consideravano in questa categoria soltanto i candidati della Democrazia cristiana. Alcuni dirigenti di partito cercavano di riparare al danno sottolineando che il dovere fondamentale era quello di votare contro il comunismo e non a favore della Democrazia cristiana. Si manifestava inquietudine, inoltre, al pensiero che l'intervento della Chiesa aveva

<sup>VI</sup> [La fonte è senz'altro «Il Popolo», 22 aprile 1948 (n.d.c.).]

finito per allargare il solco tra i due gruppi principali della vita politica italiana, suscitando in uno di essi il deciso e bruciante risentimento che sempre si sente di fronte all'intrusione delle autorità religiose su questioni temporali. Alla fine è rimasta sul tappeto, dopo le elezioni, la questione irrisolta di che cosa avrebbe rappresentato il proseguimento dell'esistenza dei comitati politici dell'Azione cattolica (i 'Comitati civici' guidati da Luigi Gedda) per la libertà di azione del partito democratico-cristiano vero e proprio.

## 2. *I dati numerici delle elezioni del 1948*

Dal punto di vista statistico, l'esito delle elezioni del 1948 può essere riassunto come segue. Nel voto per la Camera dei deputati, un totale di 26 milioni di cittadini è andato alle urne, circa il 92% degli elettori registrati, a fronte dei 23 milioni del 1946. Quasi 13 milioni di persone hanno votato per la Democrazia cristiana nel 1948, a fronte degli 8 milioni del 1946; circa 10 milioni di voti sono andati ai partiti marxisti, a fronte dei 9 milioni del 1946. Tutti i rimanenti partiti e gruppi hanno ottenuto circa 3,5 milioni di voti, a fronte di un numero quasi doppio di voti ottenuto nel 1946. La tendenza dei piccoli partiti alla disintegrazione, già così chiara nel 1946, è divenuta più evidente nel 1948; in certe regioni dell'Italia settentrionale essi sono completamente spariti, e soltanto il Sud ha offerto un qualche rifugio ai gruppi che hanno governato l'Italia per sessant'anni prima dell'avvento del fascismo.

Il voto popolare ottenuto dalla Democrazia cristiana è stato di circa il 49% del totale, a fronte del 35% del 1946. Il partito si è rafforzato in tutta Italia. In circa una dozzina di circoscrizioni elettorali ha ottenuto in pratica più del 50% dei voti totali, ed è andato ben oltre il 60% in certe province dell'Italia settentrionale, che ha continuato a essere la roccaforte del consenso democratico-cristiano. Nelle aree più 'rosse' della valle del Po, dove negli ultimi cinquant'anni hanno trovato il loro più fertile terreno di coltura nell'ordine il socialismo, il fascismo e il comunismo, la forza della Democrazia cristiana — che partiva da un livello piuttosto basso — è cresciuta della metà rispetto al 1946. Allo stesso modo nel Sud, dove la Democrazia cristiana non è mai stata molto forte, il partito ha compiuto un significativo passo avanti, pur rimanendo nel complesso più debole che al Nord. In tutto il paese il partito ha beneficiato dell'incremento del numero di votanti, e del massiccio travaso di voti provenienti dai gruppi politici minori di centro e di destra e, in misura minore, dall'area socialista.

Al contrario di quanto emerso dal quadro generale relativo alla Democrazia cristiana, la forza dei partiti marxisti è rimasta distribuita in modo ineguale. Hanno superato il 50% del computo totale dei voti nella bassa valle del Po

e in Toscana. Hanno raggiunto il 48% nelle aree industriali intorno a Torino, luogo di nascita del comunismo italiano. Sono precipitati bruscamente sotto il 30% in diverse province venete, e al 20% o anche al di sotto in alcune zone meridionali. I dieci milioni di elettori delle forze marxiste erano, per di più, divisi in due fazioni ostili: il fronte comunista che ha ottenuto circa 8 milioni di voti, e i socialisti democratici, che ne hanno ottenuti quasi due. Le elezioni hanno mostrato che i socialisti indipendenti sono stati più forti tra gli operai specializzati e le classi medie, mentre il comunismo ha dimostrato di attrarre maggiori consensi tra i lavoratori della grande industria, i braccianti e i contadini più poveri. In qualche zona dell'Italia settentrionale il consenso per i socialisti indipendenti era quasi la metà di quello del fronte comunista.

Al di fuori dei due blocchi democratico-cristiano e marxista, le perdite maggiori sono state sopportate dai due partiti collocati tra di essi. Il Partito d'azione, la cui funzione principale è stata una volta descritta come quella di guardiano della purezza del Partito comunista, è stato completamente inghiottito da quest'ultimo, a cui non interessava avere nessuno che svolgesse il ruolo di custode della sua coscienza. I repubblicani, dopo aver conseguito il loro obiettivo principale, l'instaurazione della repubblica, hanno sofferto della depressione causata dal fatto di non avere più alcuna giustificazione per la propria esistenza. I liberali hanno visto sparire la maggior parte dei loro sostenitori nei ranghi democratico-cristiani. Gli autonomisti siciliani sono stati sconfitti da una realtà dei fatti economici che richiedeva l'unione con il continente. L'estrema destra ha mantenuto la sua forza elettorale in misura maggiore, riuscendo a raccogliere quasi 2 milioni di voti contro i 2,5 milioni del 1946.

### 3. *Il governo di coalizione*

È importante comprendere che le elezioni del 1948 sono state un evento senza precedenti e decisivo. Senza precedenti perché, per la prima volta nella storia del paese, un solo partito ha ottenuto, in seguito a libere elezioni, una maggioranza parlamentare assoluta. La Democrazia cristiana ha eletto 305 dei 574 membri della Camera dei deputati e 131 dei 237 senatori eletti. La Democrazia cristiana avrebbe potuto formare da sola un governo dotato di un'adeguata maggioranza parlamentare. Sarebbero così scomparse la necessità della trattativa e del compromesso con gli altri partiti, le incertezze proprie della vita di una coalizione, la debolezza di un governo di minoranza. Dopo tanta attesa, e quando ce n'era più bisogno, la macchina dell'amministrazione governativa sarebbe stata posta in condizione di lavorare efficacemente, sostenuta da una costituzione nuova di zecca. Decisivo perché, in senso reale e asso-

lutamente non retorico, in quel momento un governo forte e di sicure convinzioni democratiche avrebbe potuto iniziare a dedicarsi a riparare alla disastrosa eredità di trent'anni di crisi, guerra e dittatura, col pieno appoggio economico e morale della nazione-guida dell'occidente, gli Stati Uniti.

Tra il 1945 e il 1948, la Democrazia cristiana aveva reclamato la piena responsabilità del governo. L'ha ottenuta nelle migliori circostanze possibili dopo le elezioni del 1948. L'osservatore imparziale è, di conseguenza, tenuto ad applicare i criteri più severi nella valutazione dei risultati ottenuti dal partito a partire dal 1948, e di accettare come circostanze attenuanti solo quelle chiaramente correlate alla difficoltà oggettiva dei problemi da risolvere.

Gli inizi sono stati beneauguranti per il futuro, visto che nonostante la sua schiacciante vittoria il partito democratico-cristiano ha deciso di continuare ad accogliere altre forze democratiche come alleate e di condividere con esse gli oneri del governo. Liberali, socialisti democratici, repubblicani, tutti quanti avevano contribuito con uomini e idee alla vittoria della Democrazia cristiana. Per la DC, cercare la collaborazione dei partiti minori era una dimostrazione sia di umiltà che di generosità. Per quanto non necessario dal punto di vista della maggioranza parlamentare, un governo di coalizione serviva a creare la solidarietà più ampia possibile tra i difensori del sistema democratico. E serviva anche a sopperire ad alcune ovvie mancanze nel personale preposto all'amministrazione della politica estera ed economica. I partiti democratici minori, modesti nei numeri, erano però relativamente ricchi di competenze. Infine, era saggio seguire questa linea politica soprattutto se la si valutava in prospettiva futura, perché instaurava la pratica della collaborazione tra le correnti democratiche d'ispirazione cristiana e socialista, che si sarebbe nel corso del tempo rivelata una necessità.

Dal 1948 in poi la politica di coalizione, che il primo ministro De Gasperi ha sempre caldamente appoggiato, ha conosciuto diversi gradi di successo. A volte, tutti i tre partiti democratici minori hanno partecipato all'alleanza di governo. Poi, sono rimasti solo i socialisti democratici e i repubblicani, quando i liberali si sono ritirati, in segno di protesta contro una politica economica governativa da essi giudicata eccessivamente radicale. Alla fine del 1951, solo i repubblicani facevano parte della coalizione. I socialisti democratici, nel corso di quella che è stata presentata come una marcia verso l'unità socialista, si sono frammentati in gruppetti litigiosi che non hanno più potuto accordarsi sulla partecipazione all'esecutivo. La partecipazione dei soli repubblicani dà un aspetto scialbo alla coalizione, ma la sua idea è ancora vitale e potrà trovare nuova forza, se i socialisti democratici riusciranno a realizzare la loro unità, e se potranno essere eliminati gli ostacoli alla riconciliazione tra le ravvivate tendenze al laicismo e al clericalismo.

## V. L'UTILIZZO DEL POTERE

1. *Il tema costituzionale*

La nuova Costituzione del 1948 doveva trovare applicazione sia nello spirito che sul piano normativo. Il governo della Repubblica italiana doveva dimostrare attraverso un comportamento esemplare e gesti concreti di considerare il fondamento costituzionale come l'elemento distintivo del sistema istituzionale instaurato a prezzo di così gravi sacrifici. La prima fase della vita politica dell'Italia come nazione, dal 1870 al 1922, si era distinta per la pervasiva influenza di un sistema di governo personale, anche se sostanzialmente democratico; la seconda fase, quella del fascismo, aveva rappresentato un periodo di dittatura compiutamente repressiva; la terza fase dello sviluppo politico italiano doveva fondarsi sull'impegno a combinare la pratica democratica con il rispetto della Costituzione, consentendo così il funzionamento di una democrazia costituzionale, quel sistema di governo così difficilmente applicabile che però rappresentava la migliore garanzia del progresso nella libertà.

La Costituzione aveva bisogno di qualcosa di più dell'osservanza allo spirito delle sue norme: aveva bisogno di essere applicata dall'azione legislativa in tutti gli ambiti indicati dal documento stesso. Alcuni dei casi più rilevanti erano quelli della legislazione sulla stampa e sul lavoro, dell'istituto regionale e della Corte costituzionale. In tutti questi settori la carta aveva esplicitamente demandato alla legislazione successiva il compito di dare ulteriore definizione ai principi e di dar vita alle istituzioni necessarie. Senza una simile legislazione, la Costituzione sarebbe rimasta per molti importanti aspetti una mera dichiarazione d'intenti priva di applicazione concreta.

A quattro anni dall'approvazione della Costituzione, bisogna dire che gli sforzi per giungere ad una applicazione, sia nello spirito che nella lettera delle leggi, o non sono stati fatti o, laddove fatti, hanno dato risultati negativi. Si possono addurre molte ragioni per giustificare l'inazione e l'azione insufficiente: la difficoltà eccezionale di questi tempi, l'influenza disgregatrice del comunismo, il riconoscimento di quella che ora si può considerare l'enfasi fuori luogo di certe sezioni della Costituzione. Ma alcune di queste giustificazioni non sono rilevanti per le questioni sopra messe in evidenza, e bisogna giungere alla conclusione che l'esperimento costituzionale iniziato nel 1948 non è stato ancora preso sul serio. Sono disponibili abbastanza prove a sostegno di questa valutazione.

## a) La stampa

La debolezza dell'art. 21 sulla libertà di stampa è stata accresciuta piuttosto che eliminata nelle proposte governative per una legge sulla stampa. Il potere della polizia di sequestrare i giornali anche senza un ordine del tribunale, potere che la Costituzione riconosce solo per crimini specificamente definiti dalla legge sulla stampa, è stato esteso fino a includere l'«istigazione a delinquere». Attribuire alla polizia il potere di sequestrare giornali per presunte istigazioni a delinquere significherebbe mettere nelle mani del governo il più ampio potere discrezionale, privo del controllo di qualunque concetto giuridico definibile come tale. In un paese in cui il fine principale dei giornali non è la presentazione oggettiva delle notizie, ma la violenta polemica di parte contro le opzioni ideologiche, i partiti e i governi a cui ci si oppone, in ben pochi numeri i quotidiani non presenteranno appelli retorici all'attacco aperto e alla ribellione contro il potere politico costituito. Qualunque governo avrebbe quindi la possibilità di perseguire la stampa d'opposizione fino a soffocarla definitivamente.

Il difetto principale della legislazione proposta è che essa si preoccupa per lo più di istituire restrizioni potenzialmente pericolose, invece di cercare di interpretare e di organizzare nel senso più liberale possibile i principi di base della libertà di stampa. Le cattive condizioni in cui versa la stampa non rappresentano una ragione sufficiente per adeguare la legislazione sulla stampa al denominatore comune meno soddisfacente.

## b) L'istituto regionale

È un paradosso ironico che il partito della Democrazia cristiana, il più fervente promotore dell'istituto, debba, una volta giunto al potere, mostrare ritrosia verso la sua piena applicazione. La Democrazia cristiana, in effetti, nella gestione concreta dei reali problemi di governo ha negato il suo impegno di principio verso l'istituzione dell'autonomia regionale. Certamente, le ragioni per questo mutamento di posizioni sono rilevanti. In Sicilia, il governo si è trovato di fronte alle rivendicazioni degli autonomisti che, basandosi sulle clausole dello statuto regionale siciliano, hanno iniziato a reclamare a gran voce la defenestrazione dell'autorità del governo nazionale dall'amministrazione dell'isola, pur continuando ad avanzare richieste di sostegno finanziario dal centro d'ogni tipo ed entità. 'Libertà senza responsabilità' è diventato il loro slogan. Il governo ha reagito con il rifiuto di simili rivendicazioni, il contrasto alle iniziative dei più radicali sostenitori dell'autonomia e l'adozione di misure che apparentemente vanno nella direzione opposta agli ideali del regionalismo. In re-

gioni dell'Italia centrale come la Toscana e l'Emilia, invece, il governo si è trovato ad affrontare una situazione diversa. Là i comunisti sono la maggioranza. Qualora si dovessero istituire i governi regionali, il partito comunista ne avrebbe il controllo. Quella che tali governi regionali a guida comunista proclamano il loro ingresso nell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche è una possibilità che il governo nazionale non è pronto a prendere in considerazione. È vero che rifacendosi alle rilevanti clausole protettive del dettato costituzionale il governo potrebbe sciogliere queste amministrazioni regionali comuniste, ma un simile atto non sarebbe facile, e potrebbe portare alla guerra civile. Così, l'esistenza di una minaccia comunista è sufficiente a far sì che il governo non istituisca per niente le istituzioni regionali, così come in Sicilia il separatismo ha spinto il governo nazionale a limitare i poteri delle regioni già esistenti.

Molti, inclusi alcuni di coloro che, anche prima del 1948, si erano opposti al regionalismo, sentono che il rispetto della Costituzione così com'è richiede la creazione della struttura istituzionale regionale. Il governo nazionale non sarebbe certo privo di ampi poteri con cui affrontare eventuali attività sediziose o anticostituzionali da parte dei governi regionali. Esso però non può pretendere di opporsi efficacemente all'inosservanza del dettato costituzionale se nello stesso tempo si rende colpevole dell'annullamento di un'importante sezione della Costituzione. La giustificazione pragmatica dell'atteggiamento governativo rafforza la convinzione che la Costituzione sia un pezzo di carta straccia a cui nessuno presta particolare attenzione.

#### c) La Presidenza della repubblica

L'art. 74 della Costituzione garantisce al Presidente della repubblica il potere di veto sospensivo. Qualunque proposta di legge inviata al presidente per la firma può essere resa al parlamento non firmata, se accompagnata da un messaggio presidenziale in cui sono espone le ragioni del dissenso del presidente. Una volta ricevuto il messaggio, entrambe le camere del parlamento devono procedere a una nuova votazione. Se la proposta di legge è nuovamente approvata il presidente deve firmarla. Era intenzione dell'Assemblea costituente dare origine a una fonte autonoma di controllo legislativo nelle mani del presidente, attribuirgli il diritto di richiamare l'attenzione delle assemblee legislative su ogni possibile serio problema, costituzionale o di altra natura, generato dal testo legislativo proposto. I messaggi possono essere inviati sia qualora si metta in questione la saggezza o l'opportunità della proposta di legge o qualora sorgano dubbi sulla sua costituzionalità.

Nelle intenzioni, l'autonomia del potere presidenziale è dovuta alla natura del sistema di governo parlamentare. In tutti i casi principali, come nella mag-

gioranza di quelli minori, le proposte di legge che escono dal parlamento sono dovute all'iniziativa dell'esecutivo o godono del suo sostegno. Se una proposta è approvata ed è inviata al presidente per la firma, si presume che il governo l'appoggi. È proprio a causa di questa responsabilità congiunta di parlamento e gabinetto nella produzione legislativa che la Costituzione ha messo questo potere di messaggio sospensivo nelle mani del presidente, il quale riveste un ruolo esterno sia al governo che al parlamento.

Con quello che appare un ragionamento insostenibile, forti gruppi interni alla Democrazia cristiana hanno cercato di negare il potere del presidente facendo appello alla dottrina della necessità di 'controfirma' per gli atti presidenziali. Secondo questa interpretazione, poiché il messaggio richiede la controfirma di un esponente del gabinetto ministeriale prima di essere inviato al parlamento, il presidente può sottoporre il suo messaggio all'attenzione del parlamento solo in seguito a una preliminare approvazione da parte del governo. Un'interpretazione come questa sottintende che il gabinetto, dopo aver proposto una misura legislativa, dopo aver lottato per essa di fronte al parlamento, e dopo essere riuscito a ottenere l'approvazione parlamentare, possa cambiare idea all'ultimo momento, quando la proposta di legge è pronta per essere firmata dal presidente, e pregare il capo dello Stato di suggerire al parlamento di cancellare quella proposta.

È difficile capire come questa posizione possa essere difesa in modo credibile. E infatti il provvedimento legislativo che la dovrebbe proporre sta trovando parecchie difficoltà nelle iniziali tappe pre-parlamentari del suo percorso di approvazione. Secondo tale proposta l'art. 74 sarebbe abrogato, e con esso una delle garanzie costituzionali con cui si intende dare spazio a nuove deliberazioni nei casi che le meritano, secondo il parere del presidente.

La vera spiegazione di questa mossa risiede nella visione della vita politica lontana dalla regolarità costituzionale che caratterizza certi elementi all'interno della Democrazia cristiana. Questi gruppi rifiutano come intollerabile l'idea dello sviluppo, all'interno della struttura istituzionale, di una fonte di potere autonoma, che non deve immediata fedeltà al partito al governo. Qualunque cosa che tenda a creare ostacoli alla realizzazione della volontà incontrastata del partito di maggioranza deve essere eliminato. Non interessa affatto che ciò faccia violenza al fondamentale principio dell'osservanza della Costituzione.

#### d) La Corte costituzionale

Un caso sviluppatosi in maniera simile, che mostra di nuovo l'incapacità di comprendere la complessità dei rapporti istituzionali e gli equilibri che la Costituzione prevede, è quello della Corte costituzionale. Prima di tutto, è stata

ritardata l'istituzione vera e propria della Corte. È vero che il partito, in linea di principio, sostiene la difesa del diritto naturale. Ma, all'atto pratico, è tutt'altro che positivo avere una Corte che plausibilmente potrebbe impedire al partito di conseguire alcuni dei suoi obiettivi specifici mentre si trova al governo. Quindi, da tre anni, non si fa niente per organizzare la Corte. Quando è risultato chiaro che gli argomenti del comunismo e del separatismo, che avevano una certa parvenza di validità nel caso delle istanze sull'istituto regionale, non potevano logicamente essere sottoposti alla Corte (nessun comunista avrebbe potuto essere nominato giudice, ed è pressoché impossibile che la Corte metta in discussione l'unità dello Stato italiano), si è cercata una seconda linea di difesa, quella di attribuire al partito al potere il diritto di nominare i due terzi, invece che solo un terzo, dei giudici. Con due terzi dei giudici dalla sua parte, la Democrazia cristiana non avrebbe avuto niente da temere. Ma ancora una volta la Costituzione era di ostacolo, poiché l'art. 135 garantisce al partito di governo, cioè alla maggioranza parlamentare, il diritto di nominare solo cinque giudici su quindici, con altri cinque che devono essere nominati dal potere giudiziario e cinque dal presidente. È stata presentata alla Camera dei deputati una proposta legislativa per consentire che i cinque giudici di nomina presidenziale dovessero essergli preliminarmente proposti dal governo, cioè dalla maggioranza parlamentare. Di nuovo, si sarebbero violati lo spirito e la lettera della Costituzione, ma ciò non ha impedito alla maggioranza democratico-cristiana alla Camera dei deputati di votare a favore di tale violazione, lasciando al Partito comunista il ruolo di difensore della legittimità costituzionale. A questo punto il governo ha iniziato a preoccuparsi delle conseguenze probabili, e decisamente serie, del voto della camera e, dopo aver accolto come valide le richieste che venivano avanzate, ha imposto di modificare la proposta di legge appena prima che essa giungesse al Senato. Tuttavia, seppure questo attacco politico all'indipendenza della Corte costituzionale è stato sventato, la Corte in quanto tale non è ancora nata. È come se la Democrazia cristiana, frustrata nel suo tentativo di prendere il controllo della Corte, avesse deciso che la Corte non deve esistere affatto. Ancora una volta, indipendentemente dall'esito finale, è certo che questi ghiribizzi hanno indebolito il ruolo che la Costituzione avrebbe dovuto svolgere.

## 2. *La politica economica*

Nel campo della politica economica la Democrazia cristiana ha dovuto fare i conti con difficoltà oggettive di cui non ha colpa. Ma, oltre a ciò, è stata vittima dell'invero terribile combinazione della propria struttura organizzativa, dell'eredità del fascismo e delle pressioni comuniste.

In generale, la politica monetaria e di bilancio è stata concepita correttamente. Senza rinunciare alla flessibilità e all'incremento di agevolazioni di credito quando erano necessari a fini produttivi, il governo è riuscito a mantenere un quadro finanziario stabile, senz'altro necessario dopo la spinta inflazionistica e la moltiplicazione dei prezzi di cinquanta volte degli anni tra 1938 e 1948.

Altrettanto ragionevole, anche se eccessivamente lento, è stato l'approccio alla questione della riforma agraria. La Democrazia cristiana si è rifiutata di ridurre il problema a una questione puramente formale e di accelerare la redistribuzione della terra. Non è in effetti un passo avanti la redistribuzione di terreni per lo più aridi e improduttivi (non c'è terra realmente fertile che possa essere redistribuita. Qualora esista un 'problema agrario' in zone fertili come la valle del Po, la soluzione deve essere primariamente quella dell'istituzione di tecniche di coltivazione su base cooperativa). Quello che il contadino italiano privo di terra e impoverito vuole non è l'acquisizione di un titolo formale di proprietà per un acro di terra improduttiva, ma l'instaurazione di una relazione conveniente (che spesso può essere benissimo diversa da una relazione basata sulla proprietà) con un agro di terra irrigata e fertile, su cui è stata costruita un'abitazione degna di questo nome. Il governo a guida democratico-cristiana ha riconosciuto questo principio fondamentale, anche se il rispetto di esso dovrà necessariamente comportare lunghi ritardi e sforzi economici ingenti, che non sarebbero richiesti dal sistema della pura e semplice parcellizzazione delle grandi proprietà terriere senza attenzione alle conseguenze. In generale, il governo ha adottato una linea politica caratterizzata dall'istituzione di autorità organizzative autonome dirette da tecnici competenti. Nei primi, iniziali risultati dell'azione di riforma agraria finora conseguiti, molte persone vedono giustamente la concreta promessa di sviluppi futuri su larga scala.

Meno incoraggianti sono le prospettive della Cassa del mezzogiorno, un'impresa a proprietà pubblica organizzata con l'obiettivo di coordinare lo sviluppo economico dell'Italia meridionale. Le difficoltà sono dovute all'influenza acquisita dai quadri organizzativi del partito nella gestione di quella che avrebbe dovuto essere un'azienda autonoma, diretta da pianificatori e tecnici competenti. Il piano di lavoro iniziale della cassa,<sup>39</sup> e lo studio dei suoi rapporti con l'International Bank for Reconstruction and Development, che avrebbe dovuto fornire i necessari fondi di finanziamento in dollari, sono stati elaborati con attenzione. Sia il governo che i tecnici esperti coinvolti erano d'accordo sulla necessità di

---

<sup>39</sup> Cfr. l'eccellente relazione preparata dall'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno, *Economic effects of an investment program in Southern Italy* (Roma, 1951, ed. inglese), pp. vi-88, con 53 tabelle e grafici.

un modello di gestione simile a quello della TVA. La loro successiva sconfitta, per mano dei politici democratico-cristiani ribelli, ansiosi di prendere il controllo di questo strumento estremamente importante per la politica economica, dimostra nel modo peggiore la crisi del sistema costituzionale e le difficoltà di eliminare illegittimi interessi di partito dalla sfera del bene comune.

Non si è riusciti neppure a eliminare l'influsso delle tendenze fasciste e comuniste sulla politica economica. Il fascismo ha lasciato una tradizione di severo controllo del diritto dei lavoratori allo sciopero. Forse le pene causate da una Confederazione generale del lavoro dominata dai comunisti spiegano perché ci sono alcune somiglianze tra la legislazione sul lavoro proposta dal governo democratico-cristiano nel 1951 e la Carta del lavoro promulgata dai fascisti nel 1926. Una di esse è la posizione di monopolio di cui godono i sindacati istituzionalmente riconosciuti. L'altra è la proibizione di scioperi che non ricadano all'interno di categorie ben definite. In linea di principio il diritto di sciopero è ammesso (mentre il regime fascista lo negava), ma l'uso di proibire gli scioperi nei contratti collettivi è incoraggiato in misura eccessiva. Ancora una volta, come nel caso della libertà di stampa, si mette a punto un meccanismo scomodo e potenzialmente pericoloso, che può portare al soffocamento della libertà per proteggere la quale è stato pensato.

L'influenza comunista si è fatta sentire nella questione della riconversione e della riorganizzazione delle industrie che soffrivano delle conseguenze del fascismo e della guerra. All'IRI (Istituto di ricostruzione industriale), la *holding* di proprietà governativa, non è stata accordata libertà d'azione sufficiente a risolvere i problemi della disoccupazione, dell'obsolescenza tecnologica, della gestione inadeguata degli impianti. Di conseguenza, l'IRI ha per lo più dovuto mantenere in vita industrie inadeguate al mercato internazionale e ormai in bancarotta, che avrebbero dovuto essere sottoposte a una ristrutturazione radicale.<sup>40</sup> Il comunismo è quindi riuscito a costringere il governo ad accettare la sua linea politica caratterizzata dalla rigidità economica e dalla stagnazione.<sup>41</sup>

### 3. *La struttura del partito*

Ciò che le analisi del tema costituzionale e della politica economica svolte in precedenza hanno rivelato è che la struttura di partito della Democrazia cristiana e il rapporto del partito stesso con il governo sono state spesso causa di

<sup>40</sup> Bisogna tuttavia ricordare la notevole eccezione rappresentata dalla modernizzazione, con l'aiuto del Piano Marshall, dell'industria dell'acciaio.

<sup>41</sup> Cfr. EINAUDI - DOMENACH - GAROSCI, *Communism in Western Europe*, Ithaca, 1951, pp. 29 e sgg. e 42 e sgg. [Ora *supra*, pp. 98 e sgg. e 109 e sgg. (n.d.c.)].

problemi seri. Entrambi questi punti meritano, quindi, di essere oggetto di una discussione più dettagliata.

È oggi un luogo comune affermare che la Democrazia cristiana italiana è un movimento politico complesso, composto da gruppi e individui che tra loro presentano differenze sostanziali. Nata nel contesto di condizioni politiche caotiche e alla fine del lungo periodo di regime dittatoriale fascista, la Democrazia cristiana ha tratto profitto sia dalla paura del comunismo che dal rifiuto opposto dall'opinione pubblica ai vecchi partiti prefascisti, ed è riuscita ad attrarre nelle sue fila un ampio numero di sostenitori. Grazie ai successi elettorali del 1946 e del 1948, la Democrazia cristiana non ha ancora dovuto subire il processo di purificazione a cui il MRP francese è stato costretto dalle elezioni del 1951. L'attuale relativa semplicità della struttura organizzativa del MRP è ancora estranea alla Democrazia cristiana italiana. È di conseguenza importante analizzare la composizione del partito al fine di giungere alla comprensione di ciò che il partito concretamente significa nella vita politica nazionale.

Un iniziale elemento destabilizzante è il fatto che la Democrazia cristiana abbia rifiutato la guida del suo fondatore, Luigi Sturzo. Che il partito democratico-cristiano italiano debba molto al pensiero, alla personalità e al tenace lavoro di Luigi Sturzo è un fatto generalmente accettato al di là di ogni discussione. Che tra il 1919 e il 1922 Sturzo abbia guidato il Partito popolare secondo linee di azione concepite per fare di esso un elemento forte, indipendente e permanentemente radicato nella vita politica italiana, è anche questa un'affermazione che difficilmente viene contraddetta. Che trent'anni fa Sturzo promuovesse un adeguato equilibrio tra riforme e conservazione, anche questo è universalmente ammesso. È quindi notevole vedere oggi Sturzo così decisamente in disaccordo col partito democratico-cristiano, ed essere testimoni della reciproca irritazione esistente tra il partito e il suo fondatore.

Questa sostanziale incompatibilità non è dovuta ai fattori che solitamente sono all'origine del conflitto tra diverse generazioni – la vecchia, che si suppone essere riluttante a rinunciare ai modi di pensare e di agire che essa generalmente condivideva, e la giovane, impaziente di andare avanti e riluttante ad accettare i suggerimenti antiquati degli uomini politici più anziani. Perché, in questo caso, è vero il contrario. In conseguenza della combinazione delle sue possenti facoltà intellettuali e di un interesse sincero per i problemi e le sperimentazioni politiche di molti paesi, verificate di prima mano nel corso di un periodo di ventidue anni di esilio in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, Sturzo, a ottant'anni, dimostra una straordinaria flessibilità intellettuale e una coscienza dei problemi politici invidiabilmente ancorata alla realtà. Sa cogliere le esigenze di uno Stato moderno, capisce i compromessi e gli aggiustamenti che è necessario mettere in pratica, ed è riluttante a sacrificare soluzioni concretamente realiz-

zabili ai problemi politici di fronte a impalpabili ossessioni di carattere teorico. In confronto al suo approccio che potrebbe definirsi 'giovane', la giovane generazione di democratici cristiani sembra in effetti decisamente antiquata. Il loro pensiero economico si è fatto difficile da portare avanti a causa dei dogmi antiquati e infondati del corporativismo, sia esso cattolico o fascista. I loro atteggiamenti politici non mostrano quasi nessuna consapevolezza delle esigenze pressanti della struttura statale novecentesca. Nonostante questa frattura, l'influenza di Sturzo rimane comunque profonda, almeno fino al punto di portare costantemente il partito a vergognarsi di quello che sta facendo. È troppo presto per dire se alla fine tutto ciò non porterà a qualcosa di buono.

In seguito alla sostanziale esclusione di Sturzo, la guida del partito è stata messa nelle mani di Alcide De Gasperi, figura degna di ammirazione di intellettuale, antifascista, sincero democratico e cristiano. A differenza di Sturzo, che si è sempre dimostrato interessato alla concreta gestione amministrativa e al chiarimento dei dettagli dell'azione politica ed economica, De Gasperi mostra una maggiore predisposizione a prendere in considerazione le esigenze generali della vita politica. È meno interessato agli aspetti puramente programmatici del governo che non ai superiori ideali che caratterizzano una società libera e democratica. Oltre che al temperamento personale, tutto ciò è probabilmente dovuto, da un lato, alla pressione esercitata dal comunismo, e dall'altro, alla complessità di un partito composto da un numero di fazioni in contrasto tra loro ancora maggiore che ai tempi di Sturzo. Sfortunatamente, il compito del *leader* è diventato in misura eccessiva quello di garantire l'effetto di stabilizzazione che eviterà alla nave di capovolgersi. De Gasperi ha finora svolto questo ruolo con grande abilità, e contemporaneamente ha evitato che alcuna singola fazione all'interno del partito sfruttasse il potere a proprio esclusivo vantaggio. In una condizione di semi-paralisi per l'attività di governo, De Gasperi ha dimostrato di essere un sostituto ideale di Sturzo, e nessun altro nel partito può eguagliare le sue qualità di mediatore. È anche certo che nessuno tranne De Gasperi avrebbe potuto condurre a risultati positivi le relazioni dell'Italia con le potenze occidentali dopo la sconfitta italiana, né fare altrettanto per riportare tra le nazioni dell'occidente la fiducia nell'intenzione italiana di restaurare la democrazia.

Se ora si procede nell'esame delle forze con cui De Gasperi deve fare i conti, ecco che cosa si trova.

#### a) La destra

La forza delle correnti di destra era destinata a crescere dopo la guerra, poiché una quota maggioritaria degli elementi conservatori vedeva nel partito

un baluardo contro il comunismo. In questo settore si trovano, specialmente nell'Italia meridionale, rappresentanti della proprietà terriera e della media e alta borghesia, che a suo tempo erano stati convinti sostenitori del fascismo, esponenti monarchici, e in generale coloro che sperano di servirsi della Democrazia cristiana per portare in salvo qualche aspetto del passato assetto sociale. Ma si trovano anche rappresentanti di un conservatorismo liberale illuminato, difensori disinteressati di una tradizione di autonomia individuale minacciata dal totalitarismo della sinistra, insomma uomini come Stefano Jacini, che rappresentano un prezioso contrappeso all'ala collettivista del partito.

Dal 1948, un buon numero dei gruppi sociali sopra menzionati sono scontenti delle scelte politiche del partito. Alcuni di loro hanno finito per unirsi al movimento neofascista. Altri sono in aperta rivolta contro i vertici del partito. Si tratta di un processo salutare perché, se proseguito, dovrebbe liberare la Democrazia cristiana di elementi sostanzialmente estranei al suo quadro di riferimento ideale. Al di là dei possibili sviluppi futuri, la destra ha rappresentato finora una pesante zavorra per il partito.

#### b) Il centro

Si collocano qui, insieme ai superstiti dell'era-Sturzo e ai più affidabili sostenitori di De Gasperi, un gran numero di artigiani e piccoli proprietari che coltivano direttamente il loro fondo, e tutti coloro – e ce ne sono tanti – i quali vorrebbero vedere un governo timorato di Dio, onesto, lungimirante ma moderato, che continuasse a proteggere la comunità dai pericoli esterni. Appartiene al centro il nucleo principale dell'amministrazione del partito, quei burocrati incolori che occupano la maggioranza dei posti di rilevanza politica e delle cariche interne al partito. La loro funzione, a quanto sembra, è quella di evitare che la destra o la sinistra prendano il sopravvento. Anche se può trovare qualche conforto nei numeri, il centro non sostiene una posizione felice. Essendo per lo più declinata in negativo, essa ha condotto all'immobilismo in cui la Democrazia cristiana vive dal 1948 a oggi. Il centro, inoltre, ha mostrato una certa tendenza a cedere alla tentazione del potere e a considerare esso come una ricompensa da utilizzare per acquisire vantaggi e posizioni remunerative per i membri del partito, sia all'interno che al di fuori del governo. Agli interessi del partito è data la massima priorità, e spesso non si fa alcuno sforzo per fissare con rigore una divisione netta tra la sfera temporale e quella ecclesiastica. Questo atteggiamento costituisce una forma implicita di clericalismo, forse non così pericoloso come il clericalismo della sinistra, che alle volte sembra implicare l'instaurazione di una teocrazia e non semplicemente la distribuzione di qualche vantaggio pratico a ecclesiastici che lo hanno guadagnato.

## c) La sinistra

La sinistra costituisce di solito il settore più interessante, e più stizzoso, di ogni struttura partitica. Essa afferma di rappresentare il futuro, sprona all'azione la dirigenza riluttante, si contrappone agli interessi costituiti, è a favore dell'azione 'di massa' e della democrazia economica. La sinistra democratico-cristiana risponde a tutte queste caratteristiche, e una sua analisi conduce a risultati anche piuttosto sorprendenti.

Prima di tutto c'è una corrente genericamente orientata a sinistra, guidata da Giovanni Gronchi, caratterizzata da un vago progressismo e da aspirazioni in qualche modo socialiste, ma sensibile in primo luogo ai vantaggi che si possono ottenere da una redistribuzione dei benefici concreti del potere. La sua principale ragion d'essere appare la speranza di arrivare nel futuro a occupare il posto di De Gasperi. Tale corrente è genericamente favorevole alla pace e si mostra solo blandamente interessata al Patto atlantico, perché spera di trarre vantaggio da qualsiasi insoddisfazione latente per le difficoltà imposte dalla decisa adesione di De Gasperi agli obblighi dell'alleanza occidentale. Il gruppo si posiziona a sinistra di De Gasperi perché questo è il solo modo in cui si può creare un'alternativa concreta al dominio delle forze di centro. Se questa corrente genericamente di sinistra dovesse mai aver successo nei suoi tentativi di sostituire il centro al controllo della Democrazia cristiana, non ci si aspetti di rilevare l'introduzione di alcun radicale cambiamento nella linea del partito. Gli esponenti di questa corrente mostrano un realismo così marcato e sono a tal punto liberi dal peso di un bagaglio di riflessione intellettuale che, a quanto pare, nonostante le apparenze opposte la prudenza e il compromesso rappresenterebbero le loro regole di comportamento.

Questo discorso non vale per la sinistra corporativa o accademica. Tra i suoi *leader* vi sono Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giorgio La Pira. Il suo organo di stampa più importante, dal 1947 al 1951, è stato *Cronache sociali*.<sup>42</sup> La corrente crede nella libertà individuale soggetta a regolamentazioni, la quale può essere goduta dal singolo solo nell'ambito di un gruppo. Lo Stato, in quanto supremo regolatore della vita politica ed economica, deve svolgere la sua funzione tramite una complessa gerarchia a cui appartengono

---

<sup>42</sup> *Cronache sociali* è nato in circostanze difficilissime il 30 maggio 1947. Quel giorno De Gasperi era riuscito a formare il suo primo governo senza partecipazione comunista, mettendo così fine all'esperimento del 'tripartitismo' caro alla sinistra accademica. Il giornale ha chiuso le sue pubblicazioni alla fine del 1951, all'indomani del ritorno di De Gasperi dagli Stati Uniti, dal viaggio in cui il presidente del consiglio aveva suggellato l'alleanza dell'Italia col mondo occidentale.

i sindacati ufficialmente riconosciuti dal potere pubblico. La critica del personale accademico democratico-cristiano al capitalismo e all'iniziativa individuale è così radicale che alla fine il modello di Stato da essi proposto non è distinguibile in maniera netta dallo Stato fascista, anche se si afferma che la libertà dell'individuo sarà salvaguardata grazie all'accoglimento delle norme morali e dei valori promossi dalla religione cristiana.

È senz'altro giustificata la preoccupazione per i settori sociali più poveri e per le sconvolgenti carenze della vita sociale italiana, che necessita di riforme in numerosi ambiti. In molti casi, i dirigenti della sinistra accademica sono giovani, intelligenti, e presentano personalità con tratti affascinanti. Sono caratterizzati dal fervore dei crociati e dal rigore dei puritani. Molti di loro hanno combattuto con coraggio nella Resistenza e conservano ancora nella loro mente l'immagine della repubblica ideale che sognavano allora. Ed è un'immagine che spesso essi hanno sognato insieme ai comunisti: così, ancora persiste il desiderio di instaurare una qualche forma di democrazia 'popolare' fondata sulla partecipazione di tutte le forze politiche e sociali, in collaborazione con una variante occidentale di comunismo. Gli esponenti di questa corrente guardano alla rottura del 'tripartitismo' del 1947 come a un disastro che si sarebbe dovuto evitare. Oggi si trovano schiacciati tra le asprezze della guerra fredda, intimamente lacerati tra il desiderio di continuare un qualche 'dialogo' coi comunisti e i doveri di disciplina e di devozione filiale che essi devono accettare in quanto figli della Chiesa. In generale, essi sono rimasti nel novero dei fedeli cattolici, e accettano le conseguenze della posizione che la Chiesa ha assunto rispetto al comunismo.

In una certa misura, gli esponenti di questo gruppo hanno finito per condividere le responsabilità di governo, dal momento che De Gasperi non ha dimenticato la loro definizione della Democrazia cristiana come partito di centro che guarda a sinistra. Fanfani è stato ministro del Lavoro, e nel 1951 è divenuto ministro dell'Agricoltura, assumendosi quindi la diretta responsabilità di una delle aree più delicate dell'azione del governo. Dossetti è stato per un certo periodo vicesegretario del partito, fino alle sue dimissioni dell'8 ottobre 1951.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> In generale, nel momento in cui sono state presentate, le dimissioni sono state interpretate come una specie di congedo sabbatico dalla politica per scrivere un trattato di Diritto canonico, un contributo che Dossetti doveva pubblicare per ottenere la promozione a professore ordinario. Il 20 ottobre è stata varata una nuova organizzazione dei sostenitori della sinistra accademica, per coordinarne l'opposizione alle scelte politiche del partito all'interno del quale i suoi esponenti militavano. E si è dato vita a una nuova rivista, *Iniziativa popolare*, in sostituzione di *Cronache sociali*. Da allora si è provveduto a limitare o a sospendere queste attività, in quella che appare come una resa alle pressioni, così come si è lasciato all'Azione cattolica un ruolo dominante di opposizione.

La difficoltà dei dirigenti della sinistra accademica è che, nonostante tutti i loro punti di forza, essi hanno compreso solo in maniera vaga che cosa sia un governo veramente libero ed efficiente. Essi sono soprattutto affetti da una delle due malattie professionali tipiche degli intellettuali dell'Europa continentale, il sospetto verso le ragioni fondanti delle democrazie costituzionali occidentali. Nel loro tentativo di erigere difese contro la minaccia che essi immaginano provenire da occidente, sono spinti ad accettare il collettivismo fascista o sono necessariamente portati a sottovalutare il pericolo per la libertà rappresentato dal comunismo. Credono, erroneamente, che sia possibile una posizione di neutralità per un'Europa che non ha ancora recuperato la forza che sola può garantirne l'indipendenza. Sono sospettosi nei confronti di ogni azione governativa che non rifletta direttamente e continuamente l'influenza dei programmi teorici del partito. Aspirano giustamente a un'azione riformatrice, ma si rifiutano di imparare dall'esperienza delle comunità politiche libere, e non temono di legare mani e piedi all'azione amministrativa con i vincoli del controllo di partito.

#### 4. *Partito e governo*

Il dilemma che la sinistra accademica rifiuta di prendere in considerazione nella sua analisi della relazione tra partiti politici e Stato può essere esposto in questi termini. Se si permette ai partiti politici di estendere la loro influenza nelle scelte politiche, e di operare un controllo continuo, sulle attività del governo e dell'amministrazione, si dovrà accettare l'una o l'altra di queste due alternative:

1) I partiti politici continueranno a essere associazioni puramente private la cui vita, la cui struttura, i cui metodi di selezione dei gruppi dirigenti interni sono del tutto estranei al controllo pubblico. In questo caso un organismo privato, extra-costituzionale, il partito, sostituirà gli organismi pubblici di governo della comunità sanciti dalla Costituzione.

2) Oppure, se si intende evitare la prima alternativa, i partiti dovranno sottoporsi alla concessione di un riconoscimento pubblico. La vita politica dovrà essere incanalata e controllata dal dettato della legge, in modo che i partiti appartengano formalmente alla struttura di gestione dei corpi governativi. Gli statuti dei partiti saranno aggregati alle norme costituzionali, e determineranno nei dettagli le attività e l'organizzazione interna dei partiti, affinché essi si adeguino al modello istituito da una forza politica a cui capiti di avere la meglio nel confronto. In questo modo si apre senz'altro la porta all'instaurazione di una dittatura, perché il partito al potere avrà la possibilità di manipolare la vita dei partiti in modo tale da garantirsi un monopolio le-

gale del potere. Era questa la soluzione fascista. Ed è anche la soluzione comunista (art. 126 della Costituzione sovietica del 1936: «[II] Partito comunista [...] rappresenta il nucleo direttivo di tutte le organizzazioni dei lavoratori, sia sociali che statali»).

Per i partiti, il solo modo per evitare di scegliere uno dei due corni del dilemma è accettare un atteggiamento altruista, riconoscendo i limiti che devono essere fissati per le loro attività. È proprio su questo punto che il pensiero della sinistra accademica si mostra più inadeguato.

A volte le posizioni di questa corrente sono espresse attraverso una critica del sistema britannico, descritto come un sistema politico di 'dittatura' dell'esecutivo, affetto da questi handicap fondamentali: a) l'esecutivo non informa mai la Camera dei comuni in anticipo delle iniziative legislative che esso intende proporre. Esso pone piuttosto la camera di fronte al 'fatto compiuto' di una proposta di legge completa, rifinita in tutti i dettagli; b) il Gabinetto va per la sua strada, libero da qualunque effettivo controllo parlamentare. È vero che l'esecutivo può essere rovesciato da un voto di sfiducia, però – *horribile dictu* – esso non deve subire le piccole vessazioni quotidiane che a quanto pare si ritengono l'essenza del controllo parlamentare sull'esecutivo. Non è sufficiente la resa dei conti ad intervalli regolari, solennemente rispettati e posti a una distanza di tempo adeguatamente ampia l'uno d'altro; c) ne consegue che la Camera dei comuni è stata ridotta a un semplice ente di ratifica formale degli atti, anche se all'interno di tale assemblea hanno a volte luogo dibattiti teorici di alto livello.<sup>44</sup>

In opposizione alla suddivisione delle responsabilità che costituisce la caratteristica fondamentale del sistema istituzionale britannico, la corrente di sinistra accademica della Democrazia cristiana italiana intenderebbe offrire il seguente schema costituzionale. Tutte le misure legislative che il Gabinetto intende proporre devono prima essere presentate per l'approvazione ai gruppi parlamentari dei partiti sul cui sostegno si sorregge il governo. A quanto pare, non è sufficiente una semplice dichiarazione d'intenti dell'esecutivo al parlamento. Quello che si richiede è la presentazione distinta a ciascuno dei gruppi parlamentari di maggioranza delle specifiche misure che il governo intende proporre.

A questo punto la sinistra accademica si premura di sottolineare che, proprio come la libertà d'azione dell'esecutivo è limitata dalla richiesta di una consultazione preliminare con i gruppi parlamentari, così la libertà di decisio-

---

<sup>44</sup> Per una esposizione di questa posizione cfr. L. ELIA, *Democrazia e gruppi parlamentari*, «Cronache sociali», gennaio 1951.

ne di ogni gruppo parlamentare è limitata dagli impegni che esso ha precedentemente preso nei confronti del proprio partito, del quale il gruppo parlamentare è una semplice appendice. L'autonomia del gruppo deve quindi essere in ogni caso limitata e circoscritta dalle posizioni sancite dal congresso e dalla direzione nazionale del partito.

Il cerchio ora si chiude. La direzione del partito emerge come l'elemento decisionale dominante nella vita dello Stato. Le responsabilità dei funzionari della pubblica amministrazione, le decisioni dei componenti dell'esecutivo prese alla luce di informazioni che sono accessibili soltanto ad essi, la linea politica generale che si pensa sia desiderabile tenere alla luce degli interessi dell'intera nazione, tutto questo deve presumibilmente scomparire se è in conflitto con il punto di vista della direzione del partito. Forse questa perversione della democrazia è proposta nel nome della difesa di ideali e programmi nobili, del conseguimento del bene contro il male della pratica amministrativa influenzata dagli interessi 'nascosti' che da sempre dominano l'azione di governo. Comunque sia, la sola conseguenza certa è che un sistema del genere rende impossibile un'azione di governo concreta e coerente, e che esso distrugge l'autonomia e la dignità dei parlamenti e dei governi. Non si tratta di una conclusione bizzarra, come si può rilevare controllando da un lato l'operato dei governi britannico e americano, ovvero di paesi in cui queste nozioni delle prerogative dei partiti sono in massima parte respinte, e dall'altro l'operato dei governi italiano e francese, ovvero di paesi in cui la pratica dell'assunzione di poteri illegittimi da parte di partiti politici non ha trovato ostacoli.

#### *Nota al capitolo V*

La critica delle politiche costituzionali del partito democratico-cristiano presentata nella prima sezione del quinto capitolo è fondata per lo più sul suo passato di inerzia e da una valutazione delle conseguenze degli intenti che esso ha annunciato, più che da iniziative effettive e conclusive promosse dal governo e dal parlamento. Inoltre, scrivere la storia legislativa degli scorsi anni è difficile, a causa del percorso tortuoso seguito da molte delle proposte di legge più importanti, prima annunciate, poi ritirate, riportate alla luce del sole con qualche ritocco, poi archiviate, magari discusse in una delle due camere ma accantonate dall'altra; in breve, mai giunte al punto di diventare legge effettiva. Tenendo presenti questi commenti, si daranno qui di seguito alcuni dettagli relativi alle questioni più importanti trattate nel testo.

Poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è stata approvata una legge sulla stampa dall'Assemblea costituente (8 febbraio 1948). Si trattava di una misura provvisoria che lasciava priva di definizione la clausola sul seque-

stro dell'art. 21 della Costituzione. L'art. 5 contemplava la registrazione obbligatoria di tutti i giornali alla cancelleria del locale tribunale. Tra le molte condizioni puramente formali per la registrazione (come le firme dell'editore e del direttore, la presentazione degli atti di costituzione nel caso di una società per azioni), c'è la richiesta di un documento comprovante l'appartenenza dei registri all'ordine professionale dei giornalisti, nel caso essa fosse richiesta da future legislazioni sulle organizzazioni professionali. Questo, come si sa, era il dispositivo legale usato dal fascismo per ottenere l'esclusione dei giornalisti antifascisti. La dittatura fascista aveva reso obbligatoria l'iscrizione all'ordine da parte dei giornalisti, nell'ambito del suo sistema corporativo. Senza la tessera d'iscrizione, nessun giornalista poteva esercitare la professione. I partiti di massa della repubblica democratica italiana facevano insomma loro il sistema fascista, nel nome, ovviamente, della 'purificazione' e della 'professionalizzazione' del mondo del giornalismo, notoriamente anticonformista e disinvolto. Nel nome della moralità, della competenza professionale e della responsabilità, insomma, si poteva sopprimere la libertà di stampa. La legislazione attualmente in preparazione punta a completare quella del 1948 con una regolamentazione ancora più dettagliata, il cui solo risultato sarà per forza quello di mettere ulteriormente in pericolo la libertà di stampa. 1) Non è stata ancora istituita una Corte costituzionale, ma la proposta di legge sulla stampa con notevole lungimiranza richiede le dimissioni di un direttore di giornale che sia eventualmente nominato alla Corte costituzionale. 2) Prima che un giornale sia venduto al pubblico, quattro copie devono essere consegnate alla locale autorità giudiziaria. 3) Qualora l'autorità giudiziaria non abbia la possibilità di intervenire in tempo, il sequestro di un giornale può essere effettuato dai funzionari della polizia giudiziaria. Anche se il sequestro deve ricevere, entro 48 ore, l'approvazione delle autorità competenti per essere legale, questa protezione che apparentemente un tribunale può accordare alla libertà di stampa è ovviamente priva di significato pratico nel caso della stampa quotidiana. Infatti, un quotidiano non riceve alcun beneficio dal fatto di vedere cancellato il sequestro di un suo numero dopo 48 ore. 4) Un sequestro può aver luogo per ragioni assai varie, compresa la violazione dell'art. 414 del codice penale, che punisce ogni pubblica istigazione a commettere un reato, e gli artt. 261 e 262 del codice penale, che proibiscono la divulgazione di segreti di stato e di notizie la cui diffusione è stata vietata dal governo.

Alcune delle difficoltà più serie sulla questione del regionalismo sono sorte in relazione allo Statuto regionale siciliano, promulgato nel periodo immediatamente successivo alla guerra (14 maggio 1946). L'art. 15 dello Statuto comportava la soppressione dei prefetti, i quali, come è noto, rappresentano i funzionari più importanti ed efficaci del governo centrale. Il 24 febbraio 1951

l'Assemblea regionale siciliana ha approvato una legge che contemplava la sostituzione dei prefetti con nuovi funzionari regionali. I rappresentanti del governo centrale in Sicilia si sono appellati all'Alta corte siciliana (ancora in funzione a causa della mancata istituzione della Corte costituzionale nazionale), e con una decisione emessa ufficialmente dalla Corte il 20 marzo 1951 hanno ottenuto l'invalidazione della legge regionale. Mentre in Sicilia l'esperimento regionale ha condotto a una prova di forza che ha finito per indispettire entrambe le parti, nella maggior parte del paese l'istituzione regionale non ha ancora visto la luce. È decisamente improbabile che nel 1952 si tengano le elezioni regionali.

La versione iniziale della proposta di legge sulla Corte costituzionale è stata presentata al Senato il 14 luglio 1948. Approvata dal Senato il 17 marzo 1949, è stata trasmessa alla Camera dei deputati, dove la sua discussione non è partita fino all'inizio del 1951. È stato il 15 marzo 1951 che la Camera dei deputati, con 230 voti favorevoli contro 199, ha riscritto l'art. 4 della proposta in questi termini: «I giudici della Corte costituzionale, la cui nomina spetta al Presidente della repubblica sono nominati con decreto emanato su proposta del Ministro di grazia e giustizia controfirmato dal Presidente del consiglio». L'intera proposta di legge è stata approvata dalla Camera dei deputati il giorno successivo col voto di 243 contro 146, e trasmessa al Senato per un secondo voto il 5 maggio 1951. La seconda commissione permanente del Senato ha di nuovo modificato il testo della proposta, per venire incontro alle obiezioni sorte in opposizione all'art. 4, che ora recita: «I giudici della Corte costituzionale, la cui nomina spetta al Presidente della repubblica sono nominati con suo decreto. Il decreto è controfirmato dal Presidente del consiglio». Ma all'inizio del 1952 il Senato non ha ancora iniziato la discussione sulla nuova versione della proposta di legge la quale, dopo essere stata approvata, deve tornare ancora una volta alla camera. Non si può quindi fare alcuna previsione su quando la Corte costituzionale entrerà effettivamente in funzione.

## VI. IL FUTURO

### 1. *Le elezioni del 1951*

Le elezioni amministrative della primavera del 1951 offrono un adeguato punto di partenza per discutere delle future possibilità della Democrazia cristiana in Italia e dei principali problemi che essa deve affrontare sia all'interno che sul piano internazionale.

Le comparazioni tra elezioni locali e nazionali possono essere pericolose. È vero che le elezioni amministrative tenute in Italia nel 1951 sono state 'na-

zionali' dal punto di vista dei problemi su cui si è dibattuto, dei *leader* politici che si sono confrontati, dello sforzo risoluto del governo e dell'opposizione, cioè della Democrazia cristiana e del comunismo, di fare del voto un banco di prova della rispettiva forza elettorale. Nonostante tutto questo, probabilmente l'atteggiamento degli elettori è diverso quando si sa che il voto può decidere il destino dell'intera nazione o si comprende che si sta eleggendo solo un sindaco. È probabile che nel 1951 la Democrazia cristiana abbia perso il sostegno di alcuni elettori che, alle prossime elezioni politiche, non saranno disposti a correre di nuovo il rischio di far salire al potere il comunismo.

Tenendo presenti queste considerazioni di ordine generale, è ancora possibile dire che la Democrazia cristiana ha subito una seria sconfitta nel 1951, avendo perso circa il 20% dei voti ottenuti nel 1948. L'analisi dei risultati nelle cinquantasette province dove si sono tenute le elezioni provinciali il 27 maggio e il 10 giugno del 1951 mostra queste cifre.

VOTO POPOLARE IN 57 PROVINCE  
(in migliaia)

Partiti	Elezioni provinciali del maggio-giugno 1951		Elezioni politiche del 18 aprile 1948	
		%		%
Democratico-cristiano	5.848	40	7.657	49
Repubblicano	427	2,9	386	2,5
Liberales	547	3,7	335	2,1
Gruppi social-democratici	1.436	9,8	1.276	8,2
Fronte social-comunista	5.377	36,7	5.601	35,9
Neo-fascista	578	3,9	190	1,2
Monarchico	141	0,9	151	1
Gruppi indipendenti	286	1,9	...	...
<i>Totale</i>	<i>14.641</i>		<i>15.597</i>	

Bisogna notare che le cinquantasette province comprese nella tabella sono per lo più nell'Italia settentrionale e centrale. Se le elezioni locali avessero avuto luogo nell'intero paese, la perdita di voti democratico-cristiana sarebbe stata ancora più severa, e l'incremento neofascista sarebbe stato maggiore, rispetto alle cifre sopra indicate. Così come sono, tali cifre mostrano che la Democrazia cristiana ha già perduto la posizione eccezionale nel sistema politico ottenuta nel 1948, e che dopo le elezioni politiche del 1953 un governo di coalizione sarà quasi certamente una questione di necessità e non di scelta. I voti persi dalla Democrazia cristiana sono andati, laddove sono stati effettiva-

mente espressi, per lo più ai liberali e ai neofascisti, secondo uno sviluppo che dovrebbe essere ben accolto dalla Democrazia cristiana, poiché tende a rendere il partito un corpo sociale più omogeneo, liberato da alcune delle pressioni più radicali provenienti da destra. Il rafforzamento dei socialisti democratici, per quanto significativo, non è impressionante. I vari gruppi del socialismo democratico devono raggiungere una stabilità e una comunanza d'intenti assai maggiore, per poter sperare di diventare un'importante terza forza tra i comunisti e i democratico-cristiani. C'è grande bisogno di questo rafforzamento e di questa maggior coerenza da parte dei socialisti democratici, poiché essi sembrano proporsi come uno degli elementi-chiave della coalizione che dovrebbe governare dopo il 1953.

L'alleanza di fronte popolare, costituita dai comunisti e dai socialisti nenniani, mostra un leggero incremento dal 35,9 al 36,7% dei voti. Se fosse stata compresa nel computo tutta l'Italia meridionale, l'incremento percentuale sulla media nazionale del 31% ottenuta nel 1948 sarebbe stato maggiore, indicando la considerevole crescita che il comunismo è stato in grado di ottenere al Sud in anni recenti. È avvenuto tuttavia uno spostamento interessante all'interno del fronte popolare stesso: uno spostamento dai comunisti verso i socialisti. Alle elezioni del 1951, per ogni 100 voti al fronte popolare, i comunisti hanno ricevuto una media di solo 57 voti, a fronte di una media di 63 voti nel 1948. Il voto comunista ha costituito meno della metà o a mala pena la metà del voto complessivo del fronte popolare in Veneto e Liguria, e si è assestato tra il 55 e il 60% in Lombardia, Piemonte e Toscana. È stato anche notato che dove i comunisti hanno presentato una lista unica il loro voto è stato decisamente minore rispetto a quello ottenuto in aree vicine statisticamente comparabili, nelle quali sia i comunisti che i socialisti hanno presentato candidati. Tutto ciò indica l'esistenza, in un rilevante settore del corpo elettorale, di una distinzione importante tra un voto per un Partito socialista alleato al Partito comunista, e un voto per il Partito comunista. Tale distinzione tradisce la speranza che, alla fine, tutto il movimento socialista si liberi dal legame col comunismo.

A parte le statistiche, le elezioni sono state considerate la prova che il paese ha perso buona parte della sua fiducia nel partito democratico-cristiano, anche se esso è ancora la maggiore forza politica nazionale. E a questi risultati si fa riferimento per dimostrare che il partito deve ora assolutamente riesaminare le proprie posizioni, sia per il proprio bene, sia per chiarire ciò che effettivamente serve per rivitalizzare nel futuro una forte alleanza con altri partiti democratici e per tenere sotto controllo la forza ancora crescente del comunismo e dei suoi alleati.

Siamo così portati a discutere del programma 'ideale' della Democrazia cristiana: dei rapporti della Democrazia cristiana con la chiesa e le organizza-

zioni dipendenti da essa; del rapporto tra la Democrazia cristiana e i partiti non comunisti. Superando la sfera dei problemi di carattere nazionale, infine, prenderemo in considerazione l'atteggiamento della Democrazia cristiana nei confronti del tema della pace.

## 2. Il programma 'ideale' della Democrazia cristiana

Era opinione di quell'instancabile moralista e critico dei nostri tempi, Emmanuel Mounier, che nessuno che si definisse democratico cristiano poteva rivelarsi una persona gradevole, poiché si trattava di un miscuglio terribilmente antiestetico tra l'uomo religioso e l'uomo politico. Come scrive Étienne Borne, dirigente del MRP e interprete di Mounier: «Da giovane, è troppo delicato, anche se è ormai sulla quarantina, e mostra tutti gli elementi patologici di una prolungata adolescenza, ben protetta dalle scuole private e dallo scoutismo. Da anziano, è un sentimentale, e aprirà il suo cuore con una retorica avvolgente e amorevole. Quello che gli manca, secondo Mounier, è una maturità virile e aggressiva. Ad essere piuttosto sinceri, un determinismo di questo tipo porta a un tipo umano mite, e a Mounier riuscivano più tollerabili i caratteri duri [...]. Un dolce animaletto privo di tempra e assuefatto alla confusione mentale, questo è il democratico cristiano secondo la spietata analisi di Emmanuel Mounier. Ma sono le idee deboli a creare animi troppo delicati. La Democrazia cristiana, secondo la dottrina propugnata da *Esprit*, non è un ideale forte. Fondare un partito confessionale a sinistra, al fine di combattere lo scandalo di un partito confessionale a destra, significa continuare un gioco equivoco [...]. Una sinistra di ispirazione cristiana non avrà spina dorsale e si arrenderà di fronte alle severe esigenze imposte dalla necessità di una rivoluzione».<sup>45</sup>

In questa interpretazione del pensiero di Mounier c'è più di un accenno al fatto che la scarsa forza della Democrazia cristiana è dovuta al suo rifiuto di considerare quelle che Mounier credeva fossero le esigenze dell'azione rivoluzionaria. È solo con l'accettazione di queste esigenze che un partito politico diventa 'duro' e, di conseguenza, adeguato a sopravvivere. Ma quello che Mounier propone qui è di condannare come spregevolmente debole il tipo 'ideale' di militante democratico-cristiano, che è qualcosa di diverso dalla critica delle concrete realizzazioni dei partiti democratico-cristiani. Sul suo specifico terreno, la posizione di Mounier non è molto decisa. Su un piano pura-

---

<sup>45</sup> E. BORNE, *Emmanuel Mounier, juge de la Démocratie chrétienne*, «Terre humaine», febbraio 1951, pp. 66-67.

mente ideale si può dire che il programma democratico-cristiano rappresenta una proposta forte, poiché richiede l'adozione di soluzioni che sfidano sia gli approcci semplici e tradizionali che hanno caratterizzato il passato, sia l'accettazione di una interpretazione semplicisticamente deterministica della rivoluzione che dovrà aver luogo nel futuro. La Democrazia cristiana ha tentato di mostrare che, per rendere giustizia al desiderio di libertà e alle esigenze della solidarietà sociale, si devono rifiutare sia l'individualismo dei liberali che il collettivismo dei materialisti marxisti.

Si possono cogliere la durezza o la difficoltà del punto di vista ideale democratico-cristiano se si assume che la democrazia cristiana si propone tre obiettivi principali.

Il primo è di preservare all'uomo la libertà e l'autonomia che si deve a una creatura di Dio.

Il secondo è di garantire all'uomo economico la sicurezza, e alla società economica nel suo complesso la realizzazione delle politiche collettive richieste dalla complessità e dalla solidarietà proprie della moderna vita economica.

Il terzo è di riaffermare e di riportare in vita il legame tra i principi morali e la conduzione della vita politica, e di reintrodurre ancora una volta nella vita politica, che nei tempi moderni è stata ridotta a un livello grettamente positivista e materialista, quei valori dell'appartenenza e del bene comune che sono parte della tradizione cristiana.

Si tratta di un programma complesso (e addirittura oscuro) quanto rigoroso. In linea di principio, non è un programma debole, vista la solidità delle sue qualità dal punto di vista morale, solidità che gli ha garantito un ampio sostegno nell'Europa postbellica. Nessuno può riuscire a spiegare in termini di pressioni 'clericali' l'elevato incremento di consensi nei confronti delle forze di democrazia cristiana che ha avuto luogo in Francia e in Italia nel 1945 e nel 1946, anni ancora decisamente influenzati dall'idealismo resistenziale. Si sarebbe tentati di concludere che proprio perché la sua proposta politica è impossibile da realizzare, la Democrazia cristiana è incorsa nelle divisioni e negli ostacoli che attualmente deve fronteggiare ovunque.

L'enfasi posta sulla libertà personale, sul valore dell'individuo, sull'importanza del metodo liberale, è un elemento fondante della dottrina democratico-cristiana. In opposizione al totalitarismo, la Democrazia cristiana sottolinea l'importanza dei valori legati alla persona umana. Questo 'personalismo', opposto all'individualismo atomistico del XVIII secolo, conduce a un'appassionata difesa dell'autonomia della persona umana anche nel suo rapporto coi gruppi sociali. Se però è interpretato in un senso essenzialmente tradizionale, tale atteggiamento può portare a un orientamento conservatore e a una difesa dello *status quo* come il sistema sociale più adeguato alla protezione dei diritti

individuali. Proprio a questo fine dopo la guerra un gran numero di elementi conservatori, determinati a sostenere un sicuro campione dell'anticomunismo, hanno fatto il loro ingresso nel campo democratico-cristiano. Lo scontro tra personalismo e individualismo ha avuto serie ripercussioni sull'integrità della Democrazia cristiana.

L'attenzione alla solidarietà sociale e alle necessità di un coinvolgimento collettivo per risolvere i problemi dell'economia moderna rappresenta il secondo aspetto della teoria politica democratico-cristiana. Essa ha attratto molte persone che hanno mostrato una preoccupazione crescente per le riforme economiche e sociali richieste dalla crisi mondiale, e che hanno criticato la borghesia capitalistica per il suo egoismo e la sua mancanza di sensibilità sociale. Questo genere di critiche implica l'accettazione di un livello significativo di intervento pubblico nella vita economica, della contrattazione controllata dal potere pubblico nei rapporti industriali, della nazionalizzazione delle industrie di base, di riforme strutturali nell'agricoltura. Nello stesso tempo, il movimento di democrazia cristiana si distingue dal marxismo per il riconoscimento dei diritti di proprietà, della decentralizzazione e dello sviluppo sostanzialmente autonomo dei gruppi sociali e delle forze economiche all'interno della società.

Il programma sociale della Democrazia cristiana è stato però fatto proprio anche, come abbiamo visto, da gruppi che continuano a portare avanti idee e atteggiamenti maturati nel corso dell'era fascista. In Italia non è mai stato molto ampio il numero dei cristiani cosiddetti 'progressisti' caratterizzati da una stretta affinità col comunismo. Si è rivelato tuttavia maggiore il numero di coloro che, pur dichiarandosi anticomunisti, propongono inconsapevolmente di imitare alcune delle pratiche politiche proprie del comunismo. Sono rintracciabili qui i pianificatori totali e i monopolisti, che cercano con insistenza di promuovere un controllo completo sul mondo del lavoro e l'introduzione di un arbitrato vincolante nelle controversie relative ai rapporti di lavoro. Le preoccupazioni sociali di queste correnti, piuttosto comprensibili, e la loro insoddisfazione per l'approccio graduale alla soluzione dei problemi economici fondamentali del paese, sono tutte parte dell'essenza, pienamente legittima, dell'ala sinistra del movimento democratico-cristiano. Ciò presenta però i germi di tendenze che si rivelerebbero incompatibili con lo spirito di un partito democratico.

Infine, l'enfasi sui valori morali e religiosi, che pure caratterizza l'intera prospettiva teorica dei democratici-cristiani, è difficile da tradurre in atteggiamenti concreti. A causa di tale impostazione, inoltre, si corre il rischio di mettere in pericolo l'essenza politica e temporale del partito. Nessuno più di Luigi Sturzo si è preoccupato di affermare il carattere laico della democrazia cristia-

na nel 1919 e di lottare per il suo riconoscimento su un piede di parità con gli altri partiti politici italiani. Nel 1946 il MRP ha accettato la definizione della Quarta repubblica come Stato laico. D'altro canto il duraturo rapporto di dipendenza dalla Chiesa e dalle sue istituzioni collaterali nei vent'anni del fascismo, se da un lato si è rivelato utile per la sopravvivenza di un nucleo organizzativo, dall'altro ha creato nell'Italia di oggi qualche dubbio sulla sopravvivenza della democrazia cristiana come movimento indipendente dall'influenza ecclesiastica. In effetti si avverte la presenza, seppure sullo sfondo, del potenziale pericolo di un intervento improvviso e massiccio di potenti organismi posti sotto controllo ecclesiastico, come l'Azione cattolica.

A questo punto l'ideale si perde nella spiacevole realtà della lotta per il potere.

### 3. *La Democrazia cristiana, la Chiesa e l'Azione cattolica*

Due fattori hanno contribuito ad alterare l'equilibrio di potere tra la Chiesa e il partito democratico-cristiano. La Chiesa non ha solo svolto un ruolo considerevole per evitare la disgregazione delle forze democratico-cristiane nel lungo periodo della clandestinità, ma ha anche influito sugli esiti delle elezioni del 1948 in linea generale e attraverso le specifiche attività dei comitati di azione politica organizzati dall'Azione cattolica (i cosiddetti Comitati civici). A partire dal 1948, con la Democrazia cristiana al potere, il problema del rapporto del partito con le organizzazioni laicali della Chiesa e con la Chiesa stessa era destinato a farsi sentire, soprattutto in momenti di crisi o di insoddisfazione per i concreti risultati ottenuti dal governo.

Il *leader* del partito, De Gasperi, si è preoccupato del fatto che si mantenesse la distinzione tra la sfera religiosa e quella politica. È un uomo politico troppo acuto e un uomo di Stato troppo saggio per sottovalutare le ripercussioni sfavorevoli di ogni eventuale confusione significativa tra i due piani. Parlando a Firenze il 3 maggio 1951, De Gasperi ha fatto riecheggiare le parole pronunciate nel 1919 da don Sturzo: «Non si deve esibire la propria religione, metterla in mostra, soprattutto non la si deve utilizzare per scopi politici, non si deve farne uno strumento, non si deve vantare la propria tolleranza verso coloro che la pensano diversamente [...]. Il culto e la fede non possono essere discriminanti per la partecipazione a un partito politico. Il vero culto, la dottrina, la religione appartengono alla Chiesa, e noi riconosciamo che la Chiesa si muove su un altro piano, molto più elevato di quello che sia la politica». Questa è un'affermazione forte, per quanto espressa con parole caute, dell'indipendenza politica del partito. L'ammissione al partito non sarà giustificata dall'appartenenza alla religione cattolica ma dalla condivisione di un comune

corpo di convinzioni politiche. La religione e la politica sono separate e non c'è posto per l'uso della dottrina religiosa come strumento politico.

Questo modo di vedere le cose non è però condiviso da settori importanti all'interno dell'Azione cattolica, il più potente degli strumenti di organizzazione laicale nella politica della Chiesa. L'Azione cattolica è organizzata e controllata dalle gerarchie ecclesiastiche per il conseguimento di quegli obiettivi religiosi, morali ed economici che sono considerati parte della missione della Chiesa sulla terra. Quando l'Azione cattolica proclama come suo fine la «riconquista cristiana dell'Italia»,<sup>46</sup> si sottintende un intervento diretto nella vita politica. Ciò è chiarito oltre ogni dubbio dalle ripetute dichiarazioni del nuovo presidente dell'Azione cattolica, l'organizzatore e il capo della più energica e attiva tra tutte le strutture di intervento politico dell'associazione: Luigi Gedda. È stato Gedda a organizzare, ed è ancora lui a dirigere, i Comitati civici, una struttura dell'Azione cattolica utilizzata nel corso di tutte le elezioni tenute in Italia dal 1948 per convogliare il voto sulla Democrazia cristiana.<sup>47</sup>

Gedda ha pubblicamente espresso con sempre maggiore decisione la propria insoddisfazione nei confronti del suo referente politico, la Democrazia cristiana. Scrivendo sul foglio ufficiale dei Comitati civici, *Collegamento*, poco dopo la conclusione delle elezioni locali del 1951, Gedda ha sottolineato il diritto dei suoi Comitati a esprimersi su questioni politiche, e in particolare a dimostrare la loro insoddisfazione in relazione all'apertura di una crisi di governo poco dopo le elezioni: «I Comitati civici non sono un partito e tutti lo sanno. Ma sono un'associazione di attività politica che ha il diritto di esprimersi sui fenomeni che avvengono nel settore civico. Questo diritto convalidato dal fatto che i Comitati civici hanno fatto anche nelle recenti elezioni, chiede di esprimersi più di quanto sia stato fatto in passato e non mancheremo di farlo perché il diritto, nelle circostanze attuali, assume sempre più il volto di un dovere che sarebbe riprovevole non adempiere».

Chiarendo la sua posizione sulle colonne del quotidiano dell'Azione cattolica (una mossa imprudente, se si intendeva portare avanti la finzione della separazione tra l'Azione cattolica e i Comitati civici), e smentendo qualsiasi intenzione di prendere sotto il proprio diretto controllo il partito della Democrazia cristiana, Gedda ha sviluppato un'interessante dottrina della libertà autoritaria, che lo rende un potenziale alleato italiano di De Gaulle:

<sup>46</sup> Cfr. il giornale ufficiale dell'Azione cattolica, «Il Quotidiano», 4 maggio 1951.

<sup>47</sup> L'organo vaticano, «L'Osservatore romano», afferma tuttavia che i Comitati civici sono indipendenti e separati dall'Azione cattolica (cfr. ad es. il numero dell'11 aprile 1951). Sostenere questa posizione presenta però grosse difficoltà, anche da un punto di vista puramente formale e giuridico, qualora si ricordi che il principale dirigente dei Comitati civici è anche alla testa dell'Azione cattolica.

«Che la libertà di parola, di stampa e di azione rappresenti un diritto non vi è dubbio, ma è vero altresì che il delicato punto di passaggio fra libertà e calunnia, fra libertà e licenza, fra libertà e disorganizzazione deve essere attentamente vigilato». La democrazia a cui Gedda guarda con favore è «un sistema coerente, armonico, ed autorevole». <sup>vii</sup> I Comitati civici non avranno mai timore di prendere posizione a favore di questo sistema. <sup>48</sup>

Nonostante le smentite, la posizione di Gedda presenta questo dilemma per la Democrazia cristiana: se il partito non accetta il programma di 'democrazia autoritaria' promosso dai Comitati civici dell'Azione cattolica, farà i conti con l'istituzione di un partito completamente 'cattolico' che si proporrà di dare applicazione a tale programma. È questa l'opinione di un periodico obiettivo e ben informato come *Relazioni internazionali*: «Nell'ACI, in questi anni, non si sono manifestate soltanto tendenze di attività laica parallela a quella gerarchica; si sono fatte sentire anche aspirazioni a tradurre in azione politica la forza e il peso di un'organizzazione efficiente, ben distribuita nelle sue diverse branche, dotata di un numero notevole di pubblicazioni, con un proprio giornale, *Il Quotidiano* di Roma, con uomini che già occupano posti e cariche politiche al governo, in parlamento e in uffici pubblici. Di un partito cattolico si parla perciò da parecchio tempo: l'esigenza viene motivata con rimproveri mossi alla Democrazia cristiana di eccessiva indipendenza dall'autorità religiosa e di "debolezza" nei confronti del comunismo». <sup>49</sup>

Questo mette la Chiesa in una posizione difficile. Il Vaticano non ha mancato di cogliere il fatto che le forze anticlericali sarebbero decisamente rafforzate da un'eventuale presenza di indizi a dimostrazione del fatto che si stia prendendo seriamente in considerazione la creazione di un partito 'cattolico' d'ispirazione pienamente confessionale. Parlando il 5 maggio 1951, papa Pio XII ha detto: «Noi non abbiamo bisogno d'insegnarvi che l'Azione cattolica non è chiamata ad essere una forza nel campo della politica di partito». Dopo le affermazioni di Gedda dell'agosto 1951, che accrescevano i timori di un intervento ecclesiastico, *L'Osservatore romano* ha tentato un'ulteriore chiarificazione, facendo appello all'unità di tutti i cattolici: «Da questa necessità [di difendere i valori cristiani] [...] discende per tutti i cattolici un comune dovere: il dovere di essere concordi come lo furono sempre dacché sorse e si sviluppò la

---

<sup>vii</sup> [L'articolo citato è L. GEDDA, *Zodiaco d'agosto*, «Il Quotidiano», 7 agosto 1951 (n.d.c.).

---

<sup>48</sup> Tutta la stampa italiana dal 5 all'8 agosto 1951 ha dato conto di questi sviluppi.

<sup>49</sup> *Relazioni internazionali*, Milano, 12 maggio 1951.

loro attività sociale; il dovere di riconoscere soprattutto in quest'ora, ovunque, in qualsiasi campo essi siano chiamati ad agire, che tale concordia è cementata e fatta irriducibile da interessi essenziali e urgenti della civiltà e della patria cristiana». <sup>50</sup> Questo 'chiarimento' della posizione vaticana, pur indicando che il Vaticano rifiuta di prendere le parti di Gedda contro De Gasperi, esprime con decisione l'opinione per cui ciò che si vuole è una riconciliazione tra Gedda e De Gasperi in nome dell'unità. Nel freddo mondo della realtà politica, questo può solo significare una sostanziale resa all'Azione cattolica della libertà e dell'autonomia politica della Democrazia cristiana. Così, il chiarimento lascia il futuro del rapporto tra il partito e la Chiesa avvolto nei dubbi più seri. La questione in sospenso rimane quella del significato ultimo della vita politica in Italia.

Non si può determinare adesso la posizione definitiva della Chiesa nei confronti della Democrazia cristiana. Negli ambienti vaticani c'è oggi probabilmente una maggiore preoccupazione per il pericolo insito nell'appoggiare, o nell'aiutare nella presa del potere, movimenti autoritari che hanno la tendenza a svilupparsi in dittature totalitarie. In effetti la Chiesa ha sperimentato le tristi conseguenze del fascismo e del nazismo sulla sua libertà. Senza affermare che nel futuro la Chiesa non potrà prendere una posizione sfavorevole nei confronti dei partiti democratico-cristiani, si può forse dire che la Chiesa non li attaccherebbe apertamente se, come nel 1925, l'alternativa dovesse essere un nuovo tipo di fascismo. Come minimo, si potrebbe sostenere che finché le forze democratiche si dimostreranno capaci di mantenere in funzione un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, la Chiesa non preferirà ad esse il fascismo né lo sosterrà nella conquista del potere. Che le cose stiano così si può arguire da un editoriale pubblicato sull'*Osservatore romano* il 25 maggio 1951, alla vigilia delle elezioni francesi. Il giornale vaticano, rivolgendosi all'elettorato cattolico in Francia, esprimeva una preferenza per il MRP rispetto al RPF: «Certo è che sarebbe penoso se una parte dell'elettorato cattolico preferisse ai repubblicani-popolari, fermi, malgrado le loro lacune, su di un programma ben definito e meritevoli di stima per lo sforzo sincero di avviare la Francia verso un avvenire migliore, un vago trasformismo di destra, che fatalmente, potrebbe scivolare sul piano inclinato dell'intransigenza». Lo spettro di Mussolini infestava la presa di posizione dell'editorialista dell'*Osservatore*. L'esperienza vissuta dalla Chiesa negli ultimi anni di potere del dittatore italiano si è rivelata in fin dei conti decisamente infelice. La Chiesa è stata testimone della

---

<sup>50</sup> «L'Osservatore romano», 6 agosto 1951. Questo articolo è stato riportato sul «New York times» del 7 agosto 1951 sotto l'ottimistica titolatura «Il Vaticano rassicura l'Italia sulla situazione politica; afferma che continuerà nella sua politica di non interferenza, rimprovera il capo dell'Azione cattolica».

trasformazione di quello che essa riteneva un tiranno sostanzialmente innocuo e di vecchio stampo in un dittatore totalitario, un razzista, un imperialista aggressivo e un distruttore dell'autonomia e della consistenza sociale della Chiesa.

#### 4. *La Democrazia cristiana, il comunismo e il futuro*

A parte il tema della sopravvivenza del partito democratico-cristiano in sé, l'influenza, reale o potenziale, della Chiesa negli affari politici ha una grande rilevanza sulla forza del comunismo italiano. La rilevanza sociale di quest'ultimo è infatti dovuta, in parte, alla presenza di tradizioni storiche che hanno legato la libertà e la democrazia alla battaglia contro l'interferenza ecclesiastica in ambito temporale. Qualora dovesse sembrare che la Democrazia cristiana indebolisse le proprie posizioni sul tema della sua indipendenza politica, o qualora le minacce di Gedda dovessero essere messe in pratica, il comunismo guadagnerebbe posizioni, essendo il partito più nettamente opposto ai principi dottrinali su cui si fonda la religione cattolica. Anche oggi le tendenze filo-comuniste che si rilevano in influenti circoli intellettuali sono in larga misura una reazione all'avanzare del clericalismo. Il noto studioso di letteratura Luigi Russo è un tipico rappresentante di questo punto di vista. Egli ritiene che la conquista della Democrazia cristiana da parte della Chiesa sia già completa, e che si possa conseguire uno spostamento radicale dal fascismo alla democrazia solo a seguito di un profondo processo rivoluzionario in cui i comunisti dovranno svolgere un ruolo di guida.<sup>51</sup>

Il 'dialogo' tra i comunisti e i progressisti cristiani, che è ancora condotto ad alto volume in Francia, in Italia si riesce a mala pena a percepire. Il cosiddetto Partito democratico della sinistra cristiana ha concluso rapidamente la sua esistenza e l'unico caso che ha creato una seppur modesta sensazione è stato quello di Franco Rodano, un giovane intellettuale cattolico che, a causa dei suoi scritti pubblicati sulla stampa comunista, è stato sottoposto a interdetto personale dalle proprie autorità ecclesiastiche. Rodano credeva che esistesse una distinzione tra il materialismo dialettico e il materialismo storico. Come cattolico, egli doveva rifiutare il primo, con la sua conseguenza della necessità immanente che privava l'uomo di tutta la sua libertà. Come democratico, però, poteva ammettere il secondo, perché nessun cattolico si sarebbe potuto sentire

---

<sup>51</sup> L'accettazione del comunismo da parte di Russo ha trovato espressione nella sua disponibilità a prendere parte alle liste del Fronte popolare alle elezioni del 1948. Sulle opinioni di Russo, cfr. la sua raccolta di saggi *De vera religione* (Torino, 1949) e i suoi articoli su «Belfagor», una rivista storica e letteraria fondata nel 1946 e brillantemente diretta proprio da Russo.

ferito nella sua fede accettandolo come sostanza economica e materiale del mondo. Concretamente, solo una democrazia popolare era accettabile per un cattolico sia per il bene del popolo, sia per quello della Chiesa. Scrivendo sulla rivista d'opinione ufficiale del Partito comunista, *Rinascita*, Rodano ha affermato: «La realtà è una sola: unicamente uno Stato popolare e democratico può dare la libertà alla Chiesa, poiché solo questo Stato è capace, per la sua struttura stessa, di liquidare democraticamente, coi mezzi della persuasione concreta, l'influenza politica dell'apparato ecclesiastico sul popolo. E, corrispondentemente, solo da uno Stato che abbia della libertà una visione organica e non individualistica, non metafisicamente assoluta, ma storica, "limitata cioè – come giustamente osservava Vishinski all'ultima assemblea dell'ONU, dal bene comune", solo da un tale Stato può la Chiesa, sul terreno dei principi, accettare la libertà».<sup>52</sup> In un chiaro segno di mancato apprezzamento del dono di questo tipo di libertà dalle mani di Višinskij, *L'Osservatore romano* ha pubblicato un decreto di interdetto contro Rodano il 17 gennaio 1949.

Se è vero che la Democrazia cristiana ha finora goduto di una relativa immunità al particolare tipo di disintegrazione rappresentato da Rodano, ciò non si verifica certo perché essa ha sviluppato un approccio completamente efficace al problema comunista, il solo elemento dominante che influenza il suo corso e determina la sua forza. Dopo quattro anni passati al potere, la Democrazia cristiana si trova ancora di fronte a una questione comunista caratterizzata dalle stesse enormi proporzioni del 1948. In vista delle elezioni del 1953, la DC deve assolutamente prendere in considerazione il tema dell'impatto e dell'adeguatezza della sua politica anticomunista.

Il problema comunista non può essere risolto ricorrendo a una crociata per la conversione, promossa necessariamente per condurre gli uomini da una posizione irreligiosa e materialistica a una posizione religiosamente e moralmente ineccepibile. In ogni caso non può essere un governo a intraprendere una crociata di questo tipo, e gli appelli da parte di un membro dell'esecutivo o del titolare di qualsiasi altra carica pubblica alle bellezze della vita spirituale sono privi di effetto, così come l'affermazione che un sistema corporativo fondato sulla morale cristiana sarebbe differente da uno basato sulla tirannia fascista non è sufficiente a trasformare una macchina organizzativa controllata dal centro in una struttura pienamente libera e democratica.

Né l'anticomunismo può dare risultati se è basato su una ripetizione di generici slogan sulla libertà e sulla democrazia, e all'atto pratico rimane eccessivamente vago e non specifica in alcun modo il suo campo d'azione.

---

<sup>52</sup> F. RODANO, *La battaglia delle idee*, «Rinascita», dicembre 1948, p. 472.

Se milioni di persone si sono finora rifiutate di unirsi al campo democratico, ciò non avviene perché la posizione democratica è, in sé, considerata poco attraente. In Italia, il cittadino medio comprende che la democrazia implica una continua lotta che trova il suo punto di partenza da un livello relativamente basso di tenore di vita e di efficienza. Però, quello che si richiede al campo anticomunista è una dimostrazione preliminare del fatto di aver accolto alcuni dei principi basilari della vita democratica e della modernizzazione, e di aver effettivamente messo in moto le azioni politiche che discendono da questi principi. È a questo punto che si richiede di dare prova di intelligenza economica, di un atteggiamento moderno nella gestione della vita amministrativa, di un'azione politica flessibile, equilibrata e capace di autolimitarsi. Il partito al governo deve dare prova della sua prontezza di imparare dall'esperienza e dagli altri paesi democratici che lo circondano, e anche della sua cura nell'ottenere l'equilibrio e infine di ridurre le proprie divisioni interne. Ma simili prove, alla fine del 1951, non sono ancora troppo evidenti.

Se è necessaria la modernizzazione della vita economica e dei meccanismi di gestione politica ed economica (pubblica amministrazione più efficiente, riduzione del potere decisionale dei partiti, capacità di offrire una guida più determinata in certi aspetti della vita economica), ci si potrebbe porre qualche domanda: c'è qualche possibile contributo specifico che la Democrazia cristiana può dare alla soluzione di questi problemi? Ci sono ragioni per credere che la Democrazia cristiana può gestirli meglio del socialismo o del liberalismo? O che la Democrazia cristiana offra una base per l'istituzione di un'alleanza vitale tra forze democratiche che, separatamente, sarebbero incapaci di proporre un'azione efficace?

Guardando alla questione dal punto di vista più ampio possibile (una prospettiva che, si potrebbe confessare, ha forse poco in comune con la realtà della proposta programmatica dei partiti democratico-cristiani), la risposta potrebbe essere affermativa.

#### a) Democrazia cristiana e socialismo

In primo luogo, nell'Europa occidentale solo la Democrazia cristiana è finora libera dal grave fardello del fallimento storico che pesa sugli altri partiti di tendenza democratica. In generale, nella mente degli europei il socialismo è legato all'inefficienza politica ed economica e alla paralisi dottrinarie. Troppo spesso il socialismo è stato vittima di principi non più legati alla realtà democratica, specialmente quando la realtà democratica deve svilupparsi in termini piuttosto diversi da quelli che caratterizzano il totalitarismo comunista. I socialisti o hanno mostrato mancanza di considerazione per la libertà individuale

e si sono uniti al comunismo, come hanno fatto la maggior parte dei dirigenti socialisti italiani, o hanno tentato una incerta revisione della dottrina socialista secondo linee di sviluppo umaniste, come in Francia, e hanno dovuto essere testimoni del lento deterioramento del partito e della sua perdita di consenso popolare, in seguito alla collisione con il nocciolo 'più duro' rappresentato dal Partito comunista. Inoltre, i socialisti al potere hanno offerto pochi esempi eccezionali di gestione esperta della cosa pubblica.

Anche i partiti di tradizione liberale sono stati danneggiati dalla loro collusione col fascismo, dal loro eccessivo individualismo, e dal rifiuto di rinunciare al sostegno di certi settori del mondo industriale le cui pratiche non possono più essere tollerate in società in pieno sviluppo.

Dopo la Seconda guerra mondiale, questa situazione ha offerto alla Democrazia cristiana una possibilità unica e irripetibile. I suoi tratti distintivi erano il compromesso tra l'individualismo e il collettivismo, e la convinzione che si potesse ricercare un buon numero di approcci diversi per fare i conti con i problemi economici. E lo era anche la fede nel bene comune, o meglio nel comune benessere, che è arrivato a significare così tanto nella vita delle democrazie americana e britannica del XX secolo.

Il partito democratico-cristiano aveva anche a disposizione la possibilità di guidare, dato il suo enorme sostegno popolare all'inizio delle legislature, il compimento di una riconciliazione, su una base permanente, tra la tradizione di cristianesimo democratico e il socialismo. In virtù di essa entrambi i movimenti avrebbero finito per rafforzarsi.

In effetti, democrazia cristiana e socialismo hanno molto in comune, nel momento in cui ognuno dei due movimenti riacquista la necessaria autonomia da dogmi obsoleti d'impronta corporativa o marxista. Sul tema fondamentale dell'incremento del benessere della massa del popolo italiano, che conosce ancora standard di vita al di sotto di un livello minimo accettabile, potrebbero trovarsi rapidamente un'intesa e possibilità di lavoro comune per una generazione. De Gasperi e Saragat, il *leader* dei socialisti democratici, sembrano capire che è il caso di impegnarsi in questo senso, e che non si dovrebbe permettere a problemi di minore importanza di interferire. Questo perché le alternative sono o una degenerazione della Democrazia cristiana in una tirannia clericale, o una crisi da cui uscirebbero vincitori i comunisti.

Nella preparazione del futuro, la Democrazia cristiana dovrebbe imparare dall'esperienza francese. Dovrebbe imparare le tecniche per collaborare al meglio con il socialismo democratico e le condizioni necessarie per rendere tale collaborazione possibile. Lo stesso si può dire del socialismo democratico. In effetti, finché esso non potrà presentarsi in un fronte unito e accordato su un programma coerente e portare alla riconciliazione le sue fazioni perennemente

litigiose, la Democrazia cristiana non troverà particolare convenienza a fare uno sforzo per instaurare una solida alleanza con esso. D'altro canto, la Democrazia cristiana potrà accelerare il processo di unificazione socialista mostrando autentica autonomia politica e convinzione nell'intraprendere nella misura necessaria quelle riforme economiche e sociali di cui il paese ha bisogno. Se la realtà di una Democrazia cristiana indipendente e votata al progresso comincia a lasciare un'impronta permanente sulla società italiana, la vitalità degli altri partiti democratici ne sarà accresciuta.

Però, anche supponendo che un'alleanza tra democratici cristiani e socialisti sia possibile, resta ancora irrisolta la necessità fondamentale di spostare la linea di confine tra il partito e il governo. La cancellazione dello slogan fatale 'la politica prima di tutto' deve assolutamente diventare uno degli obiettivi principali per il futuro. Per provare a conseguirlo, il partito della Democrazia cristiana deve solo tornare alle origini, agli insegnamenti di Sturzo e alle coraggiose speranze dei suoi fondatori, che vedevano nelle competenze di una nuova classe di amministratori una delle condizioni per la salvezza del paese. Questo anche perché 'la politica prima di tutto' porta per reazione allo slogan opposto 'gli esperti prima di tutto', uno slogan ugualmente distruttivo delle libertà democratiche. Quello a cui bisogna pervenire è una adeguata coordinazione e definizione dei campi d'azione rispettivamente dell'uomo politico e dell'esperto. Naturalmente, il politico che accetta tale delimitazione e coordinazione dimostra di non essere semplicemente un politico, ma un vero uomo di Stato. Però, d'altra parte, la sopravvivenza della libertà e lo sviluppo graduale degli ideali del benessere comune non possono essere ottenuti altrimenti.

Sarebbe proprio un paradosso assoluto se gli storici del futuro dovessero scoprire che il programma della democrazia cristiana è stato realizzato più compiutamente in paesi che non hanno conosciuto partiti democratico-cristiani, e nei quali non era presente una singola istituzione ecclesiastica dominante o politicamente consapevole.

#### b) La Democrazia cristiana e la pace

In secondo luogo, la democrazia cristiana sembra trovarsi in una posizione unica nel continente europeo per affrontare l'obsolescenza del concetto di sovranità nazionale. Il liberalismo, per quanto spesso ingiustificatamente, reca il fardello storico del suo legame con l'ascesa dei moderni stati nazionali. Il socialismo ha spesso condotto a politiche di autosufficienza economica che negavano l'idea di integrazione sovranazionale. E il comunismo ha finito per diventare uno dei più decisi difensori delle più assurde rigidità proprie delle entità nazionali sovrane. Solo la democrazia cristiana sembra avere a disposizione l'ideale

adeguato allo sviluppo di una comunità internazionale, forse collegata alla *res publica christiana* del medioevo e fondata sulla comune dignità e sul valore degli esseri umani. E sarebbe difficile contestare l'importanza del contributo delle forze di democrazia cristiana alla pace mondiale e al progresso delle loro nazioni, se esse dovessero guidare un attacco deciso alla sovranità nazionale.

In effetti l'unità sociale, che in occidente è così profondamente minacciata dagli sforzi risoluti del comunismo, può essere ristabilita solo tramite l'affermazione della superiore unità di più forti comunità sovranazionali. Le profonde fratture su base nazionale dell'Europa occidentale possono essere sanate attraverso la superiore unità della Comunità europea. In tutti i documenti costituzionali nella redazione dei quali hanno avuto un ruolo le forze di democrazia cristiana si riconosce il sacrificio del principio di sovranità nazionale. In nessun documento con maggior forza che nella Costituzione italiana, il cui art. 11 recita: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».<sup>53</sup>

Le democrazia cristiana è nata in seguito a una battaglia contro gli stati nazionali europei, contro le loro tendenze centralizzatrici così come contro le loro politiche nazionaliste. La democrazia cristiana rappresenta in linea di principio la rivolta contro la politica estera, interna e religiosa dello Stato moderno così come esso si è evoluto sul continente europeo soprattutto a partire dal XVIII secolo. Le forze di democrazia cristiana, quindi, devono cercare di sostituire allo Stato sovrano indipendente lo Stato dipendente in quanto membro di una superiore comunità internazionale, così come all'interno esse devono cercare di ottenere la limitazione e la diffusione del potere sia dei più forti detentori privati di influenza economica, sia di istituzioni governative eccessivamente centralizzate.

Le circostanze storiche della vita sociale europea alla metà del XX secolo sembrano mature per cominciare l'opera di traduzione in realtà dell'ideale di comunità europea. La grande preponderanza o influenza democratico-cristiana in sei paesi-chiave dell'Europa occidentale, come Francia, Italia, Belgio, Olanda, Germania occidentale e Austria, dovrebbe incoraggiare i partiti democratico-cristiani a quelle attività e iniziative transnazionali congiunte che essi possono facilmente intraprendere.

---

<sup>53</sup> Provvedimenti simili si possono trovare nel preambolo della Costituzione francese e nell'art. 24 della Costituzione di Bonn.

È ancora difficile valutare con chiarezza meriti e demeriti. In Francia il ruolo di guida nella gestione degli affari europei è spesso svolto da uno dei capi del MRP, Schuman, il cui nome è legato a uno dei piani di più vasta portata mai concepiti per costruire una solida struttura economica dalle esili singole componenti nazionali d'Europa. In Italia, la Democrazia cristiana è schierata coerentemente in favore di una politica europea di ampio respiro, una posizione che l'indebolimento del rango del paese nel continente ha reso effettivamente obbligata. I governi De Gasperi hanno sostenuto tutti i piani finalizzati all'instaurazione di istituzioni di respiro europeo: l'unione franco-italiana, gli Stati Uniti d'Europa, la Comunità del carbone e dell'acciaio, l'Esercito europeo.

D'altro canto, ci sono segni di resa della Democrazia cristiana a pressioni nazionalistiche. Una delle tragedie della vita italiana è che il paese, pur essendo effettivamente disposto a una transizione verso una nuova dimensione della vita internazionale, soffre ancora degli ultimi resti del dannoso veleno del nazionalismo. L'Italia, l'ultimo dei grandi stati europei a realizzare la propria organizzazione politica in forma di Stato nazionale, deve ancora fare i conti con la questione di Trieste, che è stata trasformata da certi gruppi d'opinione nel simbolo delle supposte ingiustizie che si dice il mondo da sempre tramis contro l'Italia. Trieste svolse un ruolo rovinoso già nella Prima guerra mondiale. Nel 1919 il destino della vicina città di Fiume condusse a una crisi tra il presidente Wilson e il governo italiano, e alla prima manifestazione del fascismo, la marcia dei legionari di D'Annunzio. Un terzo di secolo più tardi, le potenze occidentali non hanno ancora trovato la forza necessaria per mettere in atto l'unica soluzione legittima del problema, cioè il riconoscimento di Trieste come parte dell'Italia. È però assurdo che uomini che ricoprono posizioni di responsabilità in Italia rifiutino di comprendere che la questione di Trieste è solo un problema secondario sulla scena dell'Europa contemporanea, nella quale continuano a esistere da lungo tempo immensi problemi irrisolti. Individuare Trieste come un problema che merita particolare considerazione significa mostrare di nuovo quel miope provincialismo che è l'atteggiamento caratteristico di tutti i nazionalisti. È lecito dubitare che la Democrazia cristiana possa sperare in questo modo di catturare l'attenzione dei settori nazionalisti distogliendola dagli avversari. Essa piuttosto non otterrà altro che accrescere l'inquietudine del paese e di indebolire la sua capacità di approccio razionale ai problemi internazionale.

\* \* \*

È solo mantenendo la fiducia in se stessa che la Democrazia cristiana può lasciare il suo segno sul nostro tempo, e riaffermare il contributo originale e specifico che essa può dare alla vita politica europea. Ciò richiederà:

- Un sicuro spirito di indipendenza, e l'affermazione di una forza morale che le impedisca di asservirsi a forze extrapolitiche e di trasformarsi in clericalismo.
- Un continuo riconoscimento del fatto che deve prevalere l'interesse nazionale e non quello di partito, e che il partito deve usare il suo potere per la formazione di quella classe politica e amministrativa la cui assenza ha causato l'infinita serie di crisi che ha caratterizzato gli ultimi quarant'anni.
- La piena disponibilità a offrire, attraverso l'intervento pubblico e l'esempio, la necessaria guida al processo di modernizzazione della vita economica di cui l'Italia ha bisogno.
- La fede nei valori del costituzionalismo e nei principi della libertà e della maestà della legge, che ora l'Italia, per la prima volta nella sua storia di entità nazionale unitaria, ha l'opportunità di vedere realizzati.
- Uno sforzo decisivo per sanare la frattura interna causata dalla presenza del comunismo e quella internazionale causata dalle sovranità nazionali, attraverso una rinnovata e coerente accoglienza dell'ideale della comunità europea.

## UNO STUDIO COMPARATIVO DELLE POLITICHE DI NAZIONALIZZAZIONE<sup>1</sup>

### ALCUNE QUESTIONI GENERALI

#### *Il passaggio a forme di controllo dirette*

In tutte le loro varie tipologie, le politiche sviluppate dai paesi occidentali negli ultimi decenni per affrontare questioni economiche urgenti sembrano avere uno specifico elemento in comune, ovvero la maggiore fiducia nelle forme di controllo dirette, piuttosto che in quelle indirette.

Le forme di controllo indirette sono messe in opera attraverso misure ormai tradizionali, come le politiche monetarie, tramite le quali i governi cercano di dirigere il volume delle transazioni, l'orientamento degli investimenti e il ritmo dell'espansione dell'economia, per evitare eccessive variazioni cicliche nel corso della vita economica. Tra queste forme sono comprese anche politiche relativamente nuove di natura fiscale, che in Gran Bretagna e negli Stati Uniti sono diventate strumenti di particolare rilievo per l'esercizio del potere governativo.

Hanno però finito per acquisire un'importanza sempre maggiore strumenti di controllo diretto o semidiretto, come l'applicazione di legislazioni *anti-trust*, il pagamento di sussidi, o la formulazione di piani per incanalare gli investimenti in campi specifici che le autorità pubbliche ritengono o in condizione di arretratezza rispetto al resto dell'economia, o investiti di un ruolo particolarmente importante nella vita economica nazionale. Forse, l'esempio più chiaro di quest'ultima situazione è il piano messo a punto in Francia dopo la guerra per la modernizzazione dell'apparato produttivo, che ha selezionato un certo numero di settori specifici, alcuni a gestione pubblica, altri

---

<sup>1</sup> [Il testo qui pubblicato è il terzo dei tre contributi diretti di Mario Einaudi alle pubblicazioni della *French-Italian inquiry* da lui diretta. Si tratta del saggio *A comparative study of nationalization policies*, pubblicato nel 1955 per i tipi della Cornell University Press di Ithaca, N.Y. (pp. 3-62) nel volume *Nationalization in France and Italy* che raccoglieva anche scritti di Maurice Byé (sul caso francese) e di Ernesto Rossi (sul caso italiano) (*n.d.c.*)].

privata, per la ricostruzione e lo sviluppo dei quali si è deciso compiere attraverso il diretto intervento statale uno sforzo particolarmente intenso. Questi settori erano inizialmente quelli del carbone, dell'elettricità, dell'acciaio, del cemento, dei macchinari agricoli e dei trasporti. Più tardi sono stati aggiunti i settori del carburante e dei prodotti azotati.

Tuttavia in molti paesi europei questi interventi su larga scala, la cui portata andava molto al di là dei tradizionali approcci indiretti, non sono riusciti a soddisfare le nuove pressioni politiche o le nuove necessità economiche, vere o presunte. Dalla fine della Seconda guerra mondiale i governi hanno, in misura crescente, accettato l'assunto che per raggiungere certi obiettivi vitali nella politica economia pubblica era necessario mettere nelle mani dello Stato non solo il controllo, ma la piena proprietà delle risorse economiche. Gli sviluppi delle cose umane hanno un ritmo lento, e in un secolo che ha visto modificarsi e arricchirsi di specificazioni l'idea di proprietà privata, e ha visto i diritti di proprietà privata subire frequenti limitazioni e interpretazioni, in numerosi ambienti politici è rimasta in vita l'antica convinzione che il governo si confrontasse ancora con una concezione rigida e immutabile dei rapporti di proprietà, e che il solo modo di progredire fosse trattare i titoli di proprietà come se essi fossero ancora dotati dell'eccezionale forza ad essi attribuita dai codici napoleonici.

Le discussioni sono state più accese in alcuni paesi piuttosto che in altri, perché il contenuto sostanziale di tali titoli di proprietà variava di molto. In Francia, c'era da parte dei detentori di proprietà privata uno spirito di ribellione contro il potere pubblico che rendeva difficili da affermare i controlli di natura indiretta. In altri paesi, come la Gran Bretagna, non poteva esserci alcun dubbio sulla facoltà del governo di porsi al di sopra del potere economico, che era ancora formalmente in mani private. Però l'argomento in favore dell'assunzione da parte dello Stato della proprietà diretta è sembrato in qualche modo plausibile anche in questa situazione, specialmente quando lo zelo dei riformatori coincideva con dure condizioni di crisi, e non c'è dubbio che in questa direzione hanno avuto luogo negli ultimi vent'anni i mutamenti più importanti.

Anche così, questi mutamenti non sono stati effettuati in maniera uniforme. Negli Stati Uniti la proprietà diretta da parte del governo federale è stata instaurata, come nel caso della TVA, su base regionale. Cioè, la proprietà pubblica è stata considerata uno strumento utile per mettere a punto standard di comparazione certi, e non come un dispositivo per liquidare un'intera classe di privati uomini d'affari nel nome del benessere generale. Si poteva egualmente operare al servizio del benessere generale misurando le prestazioni di uomini d'affari selezionati e messi a dura prova secondo parametri pubblici

di portata chiaramente definita. Altrove, come ad esempio in Francia e in Italia, ci sono state a volte alcune sperimentazioni di aziende di proprietà mista, a cui partecipavano governo e proprietari privati, con il governo nel ruolo di fattore dominante ma con azionisti privati, a cui era permesso di avere una parte nella gestione, così come di coltivare la speranza che alla fine avrebbero potuto recuperare il pieno controllo dell'impresa. Infine, e forse si è trattato del caso più tipico, l'istituzione della proprietà pubblica ha rappresentato l'acquisizione, su scala nazionale, di tutte le imprese operanti in una data sfera dell'attività economica. Questo è ciò che generalmente si intende per nazionalizzazione.

### *I significati della nazionalizzazione*

Tuttavia, il concetto di nazionalizzazione non è privo di ambiguità. Ad esso sono stati attribuiti significati diversi, secondo le tradizioni prevalenti, il ruolo dei partiti politici, o il tipo di struttura di governo.

A volte le condizioni politiche in essere quando ha avuto luogo la nazionalizzazione e le cause economiche che hanno condotto ad essa hanno continuato a determinare in larga misura il corso degli eventi successivi. Questo è probabilmente più vero per l'Italia che per qualunque altro paese. Là la nazionalizzazione è avvenuta quasi un quarto di secolo fa sotto una cappa di mistero e senza una discussione pubblica, poiché questa era l'essenza della conduzione della politica economica, e di ogni altro aspetto della vita governativa, sotto la dittatura fascista. Una elaborata propaganda continuò per anni a persuadere il paese delle virtù della struttura corporativa, la quale restava, tuttavia, un guscio vuoto. Non si compì però alcun passo per informare la popolazione del passaggio di potere economico avvenuto quando il governo acquisì circa un quarto delle risorse industriali e finanziarie d'Italia.

La nazionalizzazione, che ai suoi inizi aveva rappresentato l'ambito di maggior impegno per la classe dirigente fascista, è oggi tenuta ai margini dell'attività politica, poiché nessun governo del dopoguerra ha avuto ancora il coraggio di affrontare pienamente i problemi che essa pone. Poiché è ancora usata ogni sorta di slogan 'privatistico' nella conduzione di quella che dovrebbe essere un'attività economica pubblica, non sorprende di osservare che il settore nazionalizzato a volte è sfruttato come un comodo scudo dietro il quale trattare affari di natura privata. Le industrie nazionalizzate possono così essere utilizzate a fini sperimentali, in attività rischiose i cui sottoprodotti più redditizi sono acquisiti dal settore privato, o sono guardate francamente come un deposito pubblico destinato a raccogliere vario materiale, in cui si gettano

le imprese in cattivo stato ma dal quale vengono recuperate, ogni volta che è possibile, quelle redditizie.<sup>1</sup>

Questa è una concezione della nazionalizzazione che può sopravvivere soltanto in un'atmosfera di scarsa attenzione da parte dell'opinione pubblica dei problemi che essa coinvolge, e in un sistema imprenditoriale che in linea di principio rifiuta di ammettere che le sue attività sono una questione di pubblico interesse. Ma si dovrebbe aggiungere nello stesso tempo che attraverso questo approccio alla nazionalizzazione si intendono promuovere, piuttosto che obiettivi di interesse pubblico, quelli di soggetti privati, che non sono per forza soltanto quelli del mondo imprenditoriale, ma possono anche essere quelli di altri gruppi, come ad esempio i partiti politici.

Un buon esempio di come la nazionalizzazione possa essere un potente strumento nel conflitto tra i partiti si può trovare in Francia negli anni tra 1945 e 1947, quando il Partito comunista era al governo. Grazie ai provvedimenti legislativi offerti dai principali atti di nazionalizzazione e al ruolo semi-rivoluzionario svolto dal Partito comunista in quegli anni, alcune industrie nazionalizzate francesi, come quella del carbone, hanno iniziato a diventare dominio esclusivo di una organizzazione politica, il Partito comunista. Quindi, il risultato che la nazionalizzazione stava ottenendo in quelle condizioni era il trasferimento di risorse economiche di base da certi interessi privati ad altri. Che un simile trasferimento da mani private a mani ancora più private facesse violenza al significato fondamentale e quasi letterale di una politica di nazionalizzazione non era una critica accolta senza problemi in tutti gli ambienti, e certamente non lo era dai comunisti. Essi proponevano l'interpretazione per cui, in un senso democratico, la nazionalizzazione dovette per forza significare la liquidazione dei proprietari privati, sostituiti dal popolo. Nel caso della nazionalizzazione dell'industria il 'popolo' erano gli operai, e gli operai logicamente dovevano essere rappresentati dal loro sindacato più forte. Il fatto che il sindacato più forte fosse controllato da un partito politico era in effetti presentato come una pura e semplice coincidenza, e non avrebbe dovuto incidere sulla validità del principio in questione.

Tuttavia, in Francia la crisi è giunta al punto di non ritorno perché il partito in questione era quello comunista e perché, poco dopo il 1947, il popolo e il governo francese avevano compreso che non poteva essere tollerata la formazione di imperi economici sotto il controllo privato dei comunisti, che avrebbero sovvertito e spaccato lo Stato francese. Il controllo o l'influenza do-

---

<sup>1</sup> Cfr. ROSSI, *infra*. [Il riferimento è al saggio di E. ROSSI *Nationalization in Italy*, terzo dei saggi raccolti nel volume *Nationalization in France and Italy* (n.d.c.).]

minante sulle industrie nazionalizzate da parte dei comunisti sono stati spezzati attraverso un complicato e doloroso progetto di modifica e interpretazione delle leggi sulla nazionalizzazione.<sup>2</sup>

Ma a questo punto ha fatto la sua comparsa un'altra concezione della nazionalizzazione. Come per reazione alla radicale minaccia portata alla loro autonomia sotto gli auspici dei comunisti, le agenzie che amministravano le industrie nazionalizzate sono gradualmente confluite nel tradizionale piatto panorama delle altre branche del governo centrale. Lo stato d'animo prevalente portava a rifiutare di tenere in considerazione i problemi assolutamente specifici sollevati dalla nazionalizzazione, il bisogno di distinzione, di flessibilità, di decentramento, di gestione tecnica qualificata e improntata alla valutazione oggettiva dei fatti. L'azione del potere pubblico sembrava sempre più fondarsi sul principio che queste esigenze potevano trovare soddisfazione insieme a varie altre attività che nel corso dei secoli erano state affidate al governo, e nello stesso modo.

In un paese come la Francia, dove non c'è alcun chiaro equilibrio tra il potere esercitato dai rappresentanti del popolo e quello esercitato dall'esecutivo, il ruolo dell'amministratore pubblico è difficile da definire. I criteri della responsabilità, della limitazione dell'autorità, dell'accettazione delle politiche stabilite dalle istituzioni dotate di responsabilità politica, sono spesso confusi. Allora la nazionalizzazione, se diventa dominio di amministratori pubblici inamovibili e incontrollabili, corre ancora una volta il rischio di assumere caratteristiche contrarie a quelle politiche nazionali, responsabili e votate al bene pubblico che dovrebbero essere associate ad essa.

È in Gran Bretagna che sembra essersi trovato finalmente l'ambiente adeguato per il fiorire di un concetto di nazionalizzazione più chiaramente rispondente alla sua definizione 'ideale'. L'orgoglio e la soddisfazione che pervadono le *General conclusions* del professor Robson nel suo *Problems of nationalized industry*<sup>3</sup> sono da questo punto di vista giustificati. Perché in Gran Bretagna rispetto delle regole, gestione aziendale intelligente e indipendente, controlli pubblici, obiettivi nazionali ben definiti, sono presenti in una misura che dovrebbe mettere a tacere tutti i critici della nazionalizzazione fuorché i più irriducibili. Il contrasto con l'Europa continentale non potrebbe essere maggiore.

Bisognerebbe chiarire, tuttavia, che questo non è stato il risultato di un processo automatico e scontato, anche se i problemi, nella misura in cui effettivamente se ne sono presentati, sono stati risolti rapidamente. La posizione del Partito laburista, il principale gruppo politico che promuove l'applicazio-

<sup>2</sup> Cfr. *infra, passim*.

<sup>3</sup> A cura di W.A. Robson (Londra, 1952), pp. 275-367.

ne su un vasto fronte di settori produttivi dei metodi della nazionalizzazione, si esprime da lungo tempo in favore dell'adozione di forme di controllo sulle aziende da parte dei lavoratori come chiave del processo nazionalizzatore. È vero che i teorici e i pubblicisti del partito si esprimono con maggiore convinzione a sostegno di questa opinione di quanto facciano gli organi ufficiali del sindacato e del partito, che nel 1944 avevano abbandonato la loro precedente posizione. Non si deve però sottovalutare l'importanza del quadro istituzionale, in questo come in numerosi altri aspetti della vita governativa britannica. Il Partito laburista, con l'assunzione della responsabilità di governo, è diventato in primo luogo uno strumento per la realizzazione di politiche che favoriscano il bene comune e il benessere generale. Il governo laburista ha compreso che una politica di rappresentanza degli interessi dei lavoratori applicata al campo della nazionalizzazione non avrebbe soddisfatto i requisiti necessari a un'azione governativa di respiro nazionale, e avrebbe decisamente rallentato l'urgente conseguimento dei necessari livelli di produzione. Questi si sarebbero potuti raggiungere solo istituendo il modello di gestione più efficiente possibile, in grado di operare non nell'interesse dei lavoratori soltanto ma dell'intera comunità, e di garantire all'industria la libertà di movimento di cui essa aveva bisogno. Né si è dovuto perdere di vista, da parte dell'esecutivo e attraverso di esso del parlamento, il principio di responsabilità istituzionale. Il modello dell'azienda autonoma, che la tradizione britannica ha sviluppato nel corso del tempo rendendolo un efficiente strumento di amministrazione, è divenuto il mezzo d'intervento preferito dal governo laburista. Dopo alcune modifiche necessarie e auspicabili, finalizzate soprattutto al rafforzamento dei controlli politici, le società autonome sono emerse, nelle parole del professor Robson come un'«invenzione di grande significato per il governo degli stati moderni», e come il mezzo attraverso il quale gli ideali manifesti della nazionalizzazione possono essere realizzati al meglio.

### *Nazionalizzazione e pianificazione*

La nazionalizzazione è frequentemente assimilata alla pianificazione. In tal caso, però, si dimenticano i significati diversi che può assumere la semplice parola 'nazionalizzazione', quelli che prima erano proprietari privati sono classificati senza dubbi di sorta come non-pianificatori (il nemico della pianificatore non è forse 'l'imprenditore privato che agisce a ruota libera?'), e si giunge alla conclusione, che si suppone automatica, per cui la pianificazione è garantita dalla nazionalizzazione.

L'esperienza dell'Europa occidentale è più complessa. La pianificazione in sé non è un concetto ovvio. Non identifica quel tipo di investimento pubblico

che semplicemente sostituisce l'investimento privato, o che diventa disponibile in settori in cui non è disponibile alcun adeguato investimento privato. Se le ferrovie sono nazionalizzate perché il capitale privato non è più in condizione di finanziare quello che è ancora considerato un servizio pubblico essenziale, non usiamo il termine 'pianificazione' per riferirci ai susseguenti investimenti pubblici che sono erogati per necessità al fine di mantenere in funzione il sistema ferroviario. Se l'industria dell'acciaio è nazionalizzata, non usiamo il termine 'pianificazione' per riferirci agli investimenti pubblici che sono erogati per sostituire gli investimenti privati che sarebbero stati fatti se l'industria fosse rimasta in mani private.

La pianificazione nazionale deve collegarsi, a quanto sembrerebbe, ad almeno alcuni dei seguenti elementi: 1) il processo di modernizzazione e la fusione di numerose imprese private refrattarie all'abbandono della propria indipendenza in unità aziendali più grandi; 2) l'integrazione delle politiche di investimento e di sviluppo di diversi settori economici ciascuno dei quali si sviluppava secondo direttrici casuali, spesso a danno degli altri; 3) il coordinamento di importanti attività economiche da parte di un organismo centrale, con l'intenzione di applicare direttive politiche per la difesa, per il mantenimento del livello di vita e di consumo e per l'espansione dei mercati esteri; 4) l'adozione di tecniche radicalmente nuove, che sono state trascurate dall'imprenditoria privata a causa del costo e del rischio.

La nazionalizzazione nell'Europa postbellica ha avuto relativamente poco a che fare con qualcuna di queste quattro aree, con l'eccezione della prima. In effetti, nazionalizzazione e pianificazione non sono concepite come un obiettivo unico, nella misura in cui la pianificazione si è sviluppata al di fuori dell'ambito delle industrie nazionalizzate.

In Gran Bretagna la compatibilità tra nazionalizzazione e pianificazione può essere colta al meglio nei settori industriali dell'energia elettrica e del carbone, in cui si sono condotte fusioni e si sono stabiliti obiettivi che sembravano irrealizzabili sotto la proprietà dei privati. Nel campo dei trasporti una relazione non è altrettanto evidente, e il sistematico sottoinvestimento a un livello che impedirebbe l'esistenza di un qualunque organo di pianificazione è la caratteristica principale del primo decennio di nazionalizzazione delle ferrovie. L'espansione dell'industria del ferro e dell'acciaio dopo la nazionalizzazione è in gran parte frutto dei piani messi in opera dall'industria privata in seguito del deciso incoraggiamento da parte del governo, e prima della nazionalizzazione. La storia dell'industria del ferro e dell'acciaio in Gran Bretagna sembra provare l'affermazione che, con una forte guida governativa e un progetto politico che affronti questioni come la modernizzazione degli impianti e gli obiettivi di produzione, i fini della pianificazione possono essere conseguiti

esattamente allo stesso modo senza nazionalizzazione, e forse anche meglio. Si può individuare un parallelo negli Stati Uniti sotto l'amministrazione Truman. Il governo federale, dopo la fine della Seconda guerra mondiale, ha offerto all'industria dell'acciaio l'alternativa di espandere in modo deciso la propria capacità produttiva attraverso risorse private, o di sopportare le conseguenze della concorrenza di nuovi stabilimenti fondati col sostegno finanziario del governo. Per quanto i termini della controversia non fossero chiari e l'ansia dell'industria privata di soddisfare le necessità di consumo americane fosse sincera, la riflessione sulla pianificazione industriale e la sua realizzazione sono state influenzate in maniera decisiva dalla pubblica affermazione degli obiettivi della politica governativa. Un esecutivo forte, dotato di una visione chiara di ciò che il bene comune richiede, non deve distruggere le fondamenta della proprietà privata per conseguire nella sostanza ciò che si propone.

Questa opinione è confermata anche da come si è affrontato in Gran Bretagna il problema bancario. La giustificazione della decisione britannica di non nazionalizzare le grandi banche d'affari private si trova nella fiducia che il governo nutre nella propria forza. Non ci possono essere dubbi sul fatto che, una volta nazionalizzata la Banca d'Inghilterra, le banche private seguiranno le sue direttive d'azione di massima.

Nel mondo occidentale la moderna impresa privata è sempre più riluttante a ignorare le direttive e il sostegno, o la vera e propria partecipazione, alle sue attività del potere governativo. Se ci sono scopi validi che possono essere conseguiti attraverso un'attività programmata e concertata che trascenda quella di un singolo individuo o di una singola impresa, allora questi scopi spesso si possono conseguire più facilmente attraverso la formulazione di linee di politica pubblica precise e sostenute con decisione, piuttosto che attraverso il trasferimento dei diritti di proprietà. L'idea che per mettere in atto la pianificazione si debba procedere alla nazionalizzazione è un residuo della convinzione che attribuiva poteri incontrollabili, quasi soprannaturali, alla proprietà privata. Se, d'altro canto, si considerano i diritti di proprietà come soggetti a limitazioni di carattere sociale, allora molti degli obiettivi della pianificazione possono essere raggiunti senza alterare le relazioni di proprietà.

Dopo aver preso in considerazione l'esperienza di diverse nazioni, si è tentati di affermare che la nazionalizzazione sia una via di fuga dalla pianificazione. Questo perché, una volta proceduto alla nazionalizzazione, i politici sentono di potersi adagiare e dire che hanno compiuto il loro dovere di debellare le minacce più grandi alla vita della comunità, mentre in realtà non si è ottenuto nulla, e le condizioni del settore industriale in questione possono deteriorarsi alla stessa velocità di prima o anche più rapidamente. La nazionalizzazione è sempre un punto di partenza e mai di arrivo, ma in Europa la

tentazione è stata quella di ritenere vero il contrario. La Francia è in parte riuscita a sfuggire a questa tentazione, ma la storia degli inizi e dello sviluppo del Piano Monnet <sup>11</sup> è una buona prova di come nazionalizzazione e pianificazione possano procedere secondo percorsi tra loro non connessi. Il Piano Monnet è stato messo a punto in seguito all'incapacità delle industrie nazionalizzate di conseguire gli obiettivi stabiliti dai pianificatori, e a causa del fatto che tali obiettivi coinvolgevano un ambito più vasto dell'insieme dei settori interessati dalla nazionalizzazione. Il Piano Monnet ha coinvolto sia il settore pubblico dell'economia francese che il settore privato. Essi avevano problemi comuni che dovevano essere risolti con l'intervento di un'autorità superiore. Il fatto che ricadessero sotto la giurisdizione del Piano industrie sia private che pubbliche rappresentava in sostanza una questione puramente formale, che non interessava la formulazione delle linee direttrici della pianificazione.

In Italia, infine, l'azienda principale di proprietà governativa, quella che possiede e gestisce le industrie nazionalizzate, ovvero l'Istituto di ricostruzione industriale (IRI), non è stata finora, in tutta la sua complessa struttura, un ente di pianificazione. Questo fatto può essere dovuto alle particolari difficoltà affrontate negli anni del fascismo e del dopoguerra. Comunque sia, nessun intervento di pianificazione è mai stato all'ordine del giorno perché la nazionalizzazione non è riuscita a generare un fervore per la pianificazione che in effetti non esisteva. Si potrebbe controbattere che la ricostruzione e la recente crescita produttiva dell'industria dell'acciaio, posseduta dall'IRI, sono una prova dell'identità tra nazionalizzazione e pianificazione. Non è però questo il caso, dal momento che l'espansione e il rinnovamento dell'industria dell'acciaio sono dovuti a decisioni di politica governativa e di carattere internazionale prese senza tenere nella minima considerazione lo status giuridico di tale settore industriale. L'industria italiana dell'acciaio sarebbe stata oggetto di pianificazioni governative su larga scala elaborate in Italia e negli USA anche se fosse stata in mani private. I fattori decisivi tenuti in conto erano la necessità di rimettere in sesto i livelli di produzione dell'acciaio e di modernizzare gli impianti produttivi italiani del settore, cosicché producendo acciaio a buon mercato l'Italia potesse trasmettere un rinnovato vigore a un gran numero di industrie di secondo e terzo livello che avevano bisogno di acciaio grezzo a basso costo. Rispetto a queste fondamentali considerazioni di carattere economico e politico, la questione della proprietà pubblica o privata diviene quasi insignificante.

---

<sup>11</sup> [Così era chiamato correntemente il *Plan de modernisation et d'équipement* elaborato nel 1946 (e applicato dall'anno successivo) dal Commissario generale alla politica di piano Jean Monnet (1888-1979), al fine di guidare il recupero della piena capacità produttiva delle industrie di base francesi dopo la Seconda guerra mondiale (*n.d.c.*)].

*L'Unione Sovietica e l'Occidente*

Se si tengono presenti la complessità, gli sviluppi tortuosi e imprevedibili e il tasso di inventiva che caratterizzano la politica economica dei paesi occidentali, non dovrebbe essere troppo difficile da dimostrare quanto l'esperimento sovietico sia lontano e del tutto estraneo rispetto ai processi di nazionalizzazione e pianificazione che hanno luogo nei paesi dell'Europa occidentale. Fin dalla Prima guerra mondiale tutti i maggiori paesi industrializzati hanno dovuto affrontare i problemi economici che si ponevano loro con strumenti di carattere locale, e fondandosi su tradizioni di portata essenzialmente nazionale. Non ha molto fondamento l'affermazione che in simili situazioni la pianificazione sovietica abbia rappresentato un riferimento dominante nel pensiero occidentale e che il metodo del trasferimento diretto delle industrie dalla proprietà privata a quella pubblica sia stato influenzato dall'esempio sovietico.

Piuttosto, da diverso tempo è chiaro che l'influenza della pianificazione sovietica sulla riflessione occidentale è stata trascurabile. Ciò si deve prima di tutto alle differenze fondamentali nel metodo e nel merito della programmazione e dell'intervento pubblico quando essi sono applicati a un paese agricolo e sottosviluppato dal punto di vista industriale, come la Russia, e quando invece sono applicati a paesi che, dal XVIII secolo, hanno vissuto un intenso sviluppo economico e hanno raggiunto uno stato di avanzata maturità industriale. Non è certo necessario sottolineare oggi che i problemi che i pianificatori sovietici hanno tentato di risolvere, senza preoccuparsi dei costi economici o di quelli umani, sono stati quelli relativi al conseguimento dello sviluppo industriale più avanzato possibile nel tempo minore. Gli elementi chiave della pianificazione sovietica sono stati fin dall'inizio: 1) l'instaurazione di una rigida scala delle priorità per il tipo di impianti da costruire, così come per i beni da produrre e per il rifornimento delle risorse necessarie per la loro realizzazione; 2) decisioni chiare sull'ubicazione delle industrie che dovevano essere fondate; 3) soluzione delle difficoltà causate dai conseguenti trasferimenti di popolazione.

In secondo luogo l'esperimento sovietico, oltre a essere applicato a un contesto economico profondamente differente da quello occidentale, si è rivelato per di più totalitario nelle sue implicazioni a livello politico. Esso non solo mirava a rigidi obiettivi finali di produzione economica, ma si sviluppava rigorosamente nei limiti dell'ideologia marxista e stalinista, fondata sul dominio di un'élite comunista a cui era attribuito il diritto assoluto di governare la massa del popolo e di disporre della vita e delle speranze dei suoi sudditi.

L'opinione pubblica occidentale, naturalmente, coglieva questi due elementi fondamentali della pianificazione sovietica, ovvero la volontà di costruiri-

re quasi dal nulla uno degli apparati nazionali di produzione industriale più robusti al mondo e la completa mancanza di libertà. Carr, quando nel 1947 scriveva: «Sicuramente, se “ora siamo tutti pianificatori”, ciò deriva in larga parte, che se ne sia consapevoli o no, dall’impatto dell’esperienza sovietica e dei suoi successi»,<sup>4</sup> attribuiva all’Unione Sovietica un’influenza maggiore di quanto egli stesso avrebbe potuto successivamente dimostrare. Le somiglianze verbali tra i piani quinquennali sovietici e i cosiddetti piani triennali o quinquennali o settennali annunciati o messi in atto altrove sono troppo insignificanti per essere prese seriamente in considerazione. In ogni caso, con i piani economici messi a punto fuori della Russia si sono affrontati problemi differenti da quelli con cui si sono confrontati i pianificatori sovietici. In un paese democratico come la Francia, il compito a cui si è fatto fronte con il Piano Monnet era quello di istituire uno stretto legame tra diversi progetti di ricostruzione e di sviluppo che avrebbero dovuto essere tradotti in pratica in diverse combinazioni di impegno economico e organizzativo pubblico e privato, al fine di offrire un grande scopo unitario e un impulso a investimenti che altrimenti si sarebbero diluiti in un periodo di tempo alquanto più lungo. Sono stati coinvolti direttamente nel piano un numero selezionato di settori chiave della vita produttiva, che sarebbero stati in grado a loro volta di influenzare altre aree industriali lasciate fuori dal piano.

Nelle parentesi totalitarie conosciute dalla Germania e dall’Italia, i piani economici, quando c’erano, erano la conseguenza della dittatura politica, della preparazione alla guerra, e di tendenze nazionalistiche suicide, il tutto impiantato su sistemi industriali pienamente o discretamente sviluppati. I paralleli con la Russia sovietica che effettivamente esistono in questi casi derivano dalle comuni premesse di natura politica, e non sono il risultato dell’influsso della vita economica sovietica.

I piani per lo sviluppo dell’industria pesante di paesi come Brasile e India, messi in opera per lo più attraverso stabilimenti di produzione di proprietà statale, sono ovviamente connessi allo sforzo di industrializzazione intensiva che coinvolge tutto il mondo – uno sforzo che ha costituito un fenomeno caratteristico di tutto il XX secolo, senza aver avuto origine dalla rivoluzione sovietica.

Il solo esempio di influsso diretto dell’Unione Sovietica sulle politiche di pianificazione economica si coglie dal 1945 nei paesi dell’Europa orientale che sono caduti sotto il diretto controllo politico dell’URSS. E anche in quei casi le tecniche e gli obiettivi dell’intervento differiscono da quelli che carat-

---

<sup>4</sup> E.H. CARR, *The Soviet impact on the Western world* (New York, 1947), p. 20.

terizzano il modello sovietico. Solo la Cina, con la sua immensa popolazione, un'economia prevalentemente agricola e una quasi assoluta assenza di industrie, potrebbe diventare un'area importante per sottoporre a una prova le politiche di pianificazione sovietiche. Non è però certo che lo sarà, a causa della decisione con cui i dirigenti comunisti cinesi sembrano voler tenere in considerazione le necessità e gli aspetti peculiari della situazione cinese in sé.

Se la pianificazione sovietica è così chiaramente la conseguenza delle peculiari caratteristiche economiche della Russia e degli specifici aspetti totalitari del regime al potere in tale paese, non sorprende di certo che nessuno dei suoi caratteri fondamentali risulti adeguato all'esperienza e alle necessità della società occidentale. Non si possono intravedere idee applicabili all'occidente neppure nel sistema di risparmio previdenziale obbligatorio e nella 'disciplina' di produzione imposta dallo Stato sovietico, che alcuni economisti hanno visto come suscettibili di applicazioni fruttuose in altri paesi, dal momento che tali aspetti si fondano entrambi sulla premessa della repressione della libertà e della scelta individuale. È l'essenza politica della pianificazione sovietica il problema che prevale su tutto. L'accettazione del modello di pianificazione sovietica deve necessariamente fondarsi su una precedente decisione politica — quella che sancirebbe il trionfo del totalitarismo comunista sui sistemi democratici e costituzionali dell'occidente.

Sostenere questo, naturalmente, significa riaffermare il concetto della supremazia della vita politica su quella economica, delle scelte di natura politica sulle linee di azione economica. Le evidenze storiche raccolte nella vicenda della generazione che ci ha preceduti sostengono la validità del concetto e consentono una certa consolazione a coloro che, nell'oscurità della successione di depressioni economiche, rivoluzioni e guerre, hanno respinto la conclusione che la tirannia fosse inevitabile a seguito dell'adozione di certi provvedimenti di politica economica. Il clima politico complessivo di ciascun paese si è dimostrato ovunque il fattore decisivo.

È stata insomma l'acquisizione del potere politico da parte dei bolscevichi a portare alla pianificazione totalitaria nell'agricoltura e nella vita economica, e non viceversa. La stessa affermazione è vera per la Germania e per l'Italia, dove una linea di politica economica più o meno riconducibile al modello totalitario è stata imposta dopo l'instaurazione della dittatura politica. Non c'è niente che dimostri che il sorgere dei complessi fenomeni politici e psicologici, irrazionali e nazionalistici, concretizzati nel fascismo e nel nazionalsocialismo fosse dovuto a politiche di controllo pubblico dell'economia inaugurate in precedenza. È meglio argomentabile la tesi in base alla quale il fallimento politico delle classi dirigenti italiane e tedesche ha condotto al fallimento della loro politica economica e ha quindi aperto la strada alla dittatura. In Francia

è stato il clima morale e politico dell'immediato dopoguerra a condurre alla nazionalizzazione e alla pianificazione.

In Gran Bretagna sono stati gli uomini di Stato, non gli economisti, a risolvere il problema della proprietà governativa dell'industria, in primo luogo fissando chiaramente il confine tra settore pubblico e privato, poi scegliendo gli strumenti tecnici e giuridici a disposizione della gestione pubblica dell'economia, infine decidendo di modificare ancora una volta la linea di confine tra i due settori dell'economia a vantaggio di quello privato. Per tutta la durata di questo processo, le decisioni fondamentali hanno riguardato la sfera politica. L'influenza della pianificazione sovietica, gli schematismi ideologici dei nazionalizzatori, la dottrina del controllo da parte dei lavoratori, la supposta ineluttabilità di un progressivo avanzamento verso un ampliamento sempre più marcato dell'area della proprietà pubblica, il carattere definitivo della nazionalizzazione, in breve l'intero bagaglio ideologico di coloro che per timore o per convinzione credevano nella superiorità dell'economia sulla politica e nell'ineluttabilità di una resa di quest'ultima nei confronti della prima, si è dimostrato privo di legami con la realtà in una società come quella britannica, una società che ha saputo conservare per sé le libertà politiche.

Qualunque cosa siano le tendenze inevitabili della storia, queste non possono essere provate in termini economici. È vero che gli schemi economici del XIX secolo stanno mutando. Però, tale trasformazione sta avvenendo secondo molte diverse linee di sviluppo, secondo i generali orientamenti politici e sociali prevalenti nei vari paesi. Dire che il capitalismo sta morendo si rivela di scarsa utilità, così come affermare che la tendenza verso l'accoglimento universale della pianificazione di stampo sovietico è inarrestabile. Le cose che contano sono la decisione nella difesa e la vitalità dei sistemi politici democratici e costituzionali che possono controllare gli strumenti della politica economica pubblica.

Negare l'influenza della pianificazione sovietica sui grandi mutamenti che sta vivendo la società occidentale e sugli sforzi dei paesi extraeuropei di incrementare il livello del loro sviluppo non significa, naturalmente, sostenere che l'intensa crescita del potenziale economico sovietico non getti alcuna ombra sul mondo attuale e non spinga quasi ogni governo nazionale a riconsiderare le sue prospettive e i suoi programmi per il futuro. Nessun incremento significativo di potenza può avere luogo da nessuna parte senza provocare profonde ripercussioni e la nascita, qua e là, in comunità più deboli, di iniziative politiche volte all'imitazione. Però, dire che nel 1955 l'Unione Sovietica è diventata un fattore importante nelle riflessioni economiche di tutti coloro che sono responsabili dell'elaborazione della politica economica nei settori pubblico e privato è decisamente diverso dal dire che le dottrine di Keynes

hanno potuto trovare accoglienza in parte perché la mente dei suoi contemporanei era stata preparata dalla contemplazione della pianificazione economica sovietica.<sup>5</sup> Nel 1936, quando è stata pubblicata la *Teoria generale dell'impiego, dell'interesse e della moneta*, c'era poco da contemplare, se non l'enorme crudeltà della politica stalinista. Sarebbe stato più in linea con la reale autonomia politica che caratterizza la storia occidentale sottolineare che il terreno era stato preparato da List e Barone, da Lloyd George e Rathenau, dalla Prima guerra mondiale e dalla Grande depressione. Quali che siano le tendenze che il futuro mostrerà, il nostro passato è la nostra risorsa.

#### LE POLITICHE DI NAZIONALIZZAZIONE FRANCESI E ITALIANE

##### *Lo scenario industriale in Francia e in Italia*

L'obiettivo della *French-Italian inquiry* è quello di analizzare quei settori della vita politica ed economica dei due paesi che in virtù di certi problemi comuni o di tradizioni simili si prestano a un'analisi più spiccatamente integrata di quanto si sia stati soliti fare nel passato. In effetti, fino a poco tempo fa si era decisamente più propensi a sottolineare i contrasti, piuttosto che le somiglianze, tra Francia e Italia. La più lunga storia della democrazia e delle istituzioni parlamentari francesi, la crisi più profonda rivelata dal fascismo in Italia, l'ovvia differenza di robustezza del sistema economico e di forza nei rapporti internazionali, sembravano – e a quei tempi erano – ragioni plausibili per una decisa differenziazione tra i due paesi.

Però, dopo la fine della Seconda guerra mondiale, certi aspetti di fondo della realtà sociale sviluppatasi nel lungo periodo hanno iniziato ad affermarsi e a creare condizioni che portano a uno sviluppo dai tratti simili, se non identici. Francia e Italia sono uscite dalla guerra presentando cicatrici comuni, dovute al fascismo e all'occupazione nazista, anche se il fascismo francese è durato assai meno di quello italiano e l'occupazione nazista è stata la conseguenza di circostanze differenti. Tuttavia, le somiglianze sono maggiori delle differenze. Sia Pétain che Mussolini sono divenuti i simboli visibili di una comune crisi delle istituzioni democratiche e parlamentari e hanno lasciato all'interno delle rispettive nazioni fratture ugualmente profonde. L'occupazione e la Resistenza seguite ai loro regimi erano destinate, nel 1944 e nel 1945, a generare reazioni e a suscitare conflitti politici e sommovimenti sociali che in entrambi i paesi han-

---

<sup>5</sup> Cfr. CARR cit., p. 34.

no profondamente inciso sul corso degli eventi del decennio successivo, provocando una serie di ripercussioni di cui non si è ancora vista la conclusione.

Dal 1945 elementi comuni come la conservazione di un sistema politico e sociale democratico, le difficoltà a mantenere governi stabili nella confusione di un sistema politico multipartitico, le divisioni interne causate dalla presenza dei partiti comunisti meglio organizzati, più possenti e più aggressivi del mondo occidentale, e l'obiettivo di dare concreta applicazione alle costituzioni appena redatte, hanno sollevato gli stessi problemi per tutti e due i paesi. La necessità di adeguarsi a un deciso ridimensionamento delle proprie posizioni, lo sforzo per una migliore applicazione dei principi di giustizia economica, e l'applicazione di certi principi nell'ambito della tassazione sono stati fonte di conflitti e difficoltà simili in entrambi gli stati.

I precedenti studi dedicati alle principali correnti politiche, il comunismo e la democrazia cristiana, sono stati ispirati da queste considerazioni, che trovano applicazione allo stesso modo in uno studio delle questioni economiche comuni ai due paesi, tra i quali giocano un ruolo centrale le politiche di nazionalizzazione.

Prendendo in considerazione i sistemi di produzione industriale della Francia e dell'Italia nel XX secolo, l'analista politico è meno incuriosito dall'ovvia differenza delle loro dimensioni che da alcune delle loro caratteristiche comuni e dalle dottrine economiche implicite nella struttura di tali sistemi. In uno studio delle moderne società industriali, quella delle dimensioni è solo una delle possibili questioni, e non la più interessante tra quelle che lo studioso si trova ad affrontare. Più rilevanti appaiono i temi della distribuzione della proprietà tra il settore pubblico e quello privato, dei monopoli, della rapidità dello sviluppo tecnologico, degli atteggiamenti nei confronti del mercato interno ed estero, del peso delle tradizioni familiari, delle relazioni tra dirigenti, proprietari e lavoratori e di quelle tra i proprietari e lo Stato. In molti di questi ambiti Francia e Italia presentano somiglianze impressionanti.

Specialmente a partire dalla fine della Prima guerra mondiale, gli uomini d'affari francesi e italiani sono sembrati più ansiosi di proteggere quello che hanno costruito che non di continuare a espandersi e a rinnovarsi correndo i rischi insiti nel cambiamento continuo. Non sono più sembrati interessati ad agire in base a quella legge fondamentale dello sviluppo capitalistico che è la costante tendenza alla trasformazione rivoluzionaria. Così è maturata una comune tendenza a promuovere la chiusura e la protezione dei mercati, e a fare affidamento sul potere e sul sostegno del governo per garantire il funzionamento del sistema industriale. L'emergere di potenti gruppi manageriali capaci di gestire le difficoltà dell'industria moderna con metodi moderni è stato ostacolato dalla prosecuzione delle tradizionali forme di controllo familiare,

così come dal manifestarsi di forti pressioni dal basso da quando le classi lavoratrici hanno sviluppato alcune delle abitudini proprie dei proprietari, come quella di fare affidamento sul potere politico o sui partiti per ottenere una posizione più protetta nel mercato. In conseguenza di ciò, nel quarto di secolo che va dal 1925 al 1950 la Francia non è riuscita, a differenza di quanto accaduto ad altri paesi industriali di vertice, a incrementare il volume della sua produzione, mentre l'Italia, a causa della politica del regime fascista, ha sprecato gran parte delle sue energie in imprese improduttive ad alto costo.

La frustrazione provata ha generato nella classe proprietaria e in quella manageriale un umore diffuso incline alla recriminazione e al pessimismo, che le ha rese riluttanti ad accettare quelle trasformazioni su larga scala che sole avrebbero rappresentato l'apertura al progresso. Contemporaneamente, tali gruppi sociali hanno mantenuto un malcelato sentimento di ostilità nei confronti della classe lavoratrice, rafforzato e reso più facilmente giustificabile dall'altrettanto profondo odio di classe provato da una maggioranza di lavoratori organizzatisi nelle strutture del movimento comunista.

L'atteggiamento paternalistico della dirigenza industriale verso i lavoratori ha anche condotto a un atteggiamento proprietario nei confronti dello Stato, che era visto da molti dei più importanti rappresentanti dell'imprenditoria come un mero strumento per la difesa dei loro interessi. Proprio questi gruppi sociali, che pure erano i più veementi critici della teoria marxista dello Stato e della società, rappresentavano la perfetta dimostrazione della validità delle affermazioni marxiste ogni volta che riuscivano a imporre ai paesi di appartenenza la loro politica. In effetti, nelle loro mani che cos'era lo Stato se non il comitato esecutivo delle classi capitalistiche? Non c'è dubbio che abbiano sostenuto una posizione autenticamente antimarxista coloro che hanno voluto opporsi alle pressioni dei gruppi industriali e consentire allo Stato di svolgere liberamente la propria funzione di rappresentante di tutta la comunità.

La nazionalizzazione ha rappresentato, al fondo, un tentativo di esprimere il malessere dell'opinione pubblica, sempre più carica di risentimento per certi atteggiamenti e certe scelte politiche operate nei confronti del bene pubblico e del benessere economico della comunità. È stato senz'altro questo il caso della Francia nel 1945, quando alle questioni già in precedenza sul tappeto si sono aggiunti i problemi creati dall'atmosfera rivoluzionaria della guerra e della liberazione. In Italia, le gravissime difficoltà del sistema produttivo nella Grande depressione avevano costituito la causa immediata del processo di nazionalizzazione, ma anche in tale paese il clima postbellico era simile a quello francese.

Per garantire la necessaria chiarezza nella presentazione delle linee fondamentali dei processi di nazionalizzazione in Italia e in Francia, sarà necessario procedere analizzando e valutando separatamente le somiglianze e le differen-

ze delle due azioni politiche. Aver sottolineato finora le similitudini nello sviluppo del fenomeno nei due paesi non significa, naturalmente, che tutti i problemi collettivi concretamente sorti nel corso di esso siano assolutamente identici. Sia all'inizio che nel prosieguo degli eventi, vi sono importanti divergenze che è necessario evidenziare.

### *Differenze*

1. Il processo di nazionalizzazione ha avuto inizio in circostanze diverse: in Italia, nel segreto imposto dalla dittatura fascista nel tentativo di evitare uno scandalo pubblico; in Francia, nell'impeto delle scintillanti speranze suscitate dalla vittoria e dalla liberazione.

La nazionalizzazione in Italia ha avuto luogo nel 1933 nella forma di un'azione di emergenza attuata dal governo fascista per affrontare la crisi del sistema finanziario e industriale nazionale. Se è vero che l'assenza di discussione pubblica era una caratteristica tipica del totalitarismo, il progetto in sé trovava alcuni precedenti in decisioni simili, seppur meno rilevanti, prese dai governi prefascisti. La brutta abitudine di invocare il governo a soccorso dell'imprenditoria privata dalla minaccia della bancarotta era aggravata dagli effetti dannosi dell'assenza di ogni controllo da parte dell'opinione pubblica su un'iniziativa la cui portata superava quella di ogni altra azione messa in opera in passato.

La decisione presa nel 1933 dal governo fascista di prendere possesso, per mezzo dell'IRI, di quello che alla fine si è rivelato (forse nella sorpresa generale) rappresentare più o meno un quarto del patrimonio finanziario e industriale complessivo del paese, aveva un carattere essenzialmente difensivo. Dopo dieci anni di governo fascista, che si era mantenuto al potere sul sottofondo di una incessante propaganda relativa alle virtù politiche ed economiche del nuovo regime, era doloroso ammettere che il sistema bancario italiano subisse il 'congelamento' di risorse tra le più rilevanti e che la maggior parte dell'industria pesante del paese fosse in difficoltà quanto i sistemi produttivi di quei paesi capitalistici che erano così intensamente criticati e ritenuti meno efficienti. Non solo l'economia protetta dell'Italia fascista viveva un crisi tanto profonda quanto quella dell'economia americana che invece non godeva delle stesse protezioni, ma l'*establishment* fascista sarebbe stato costretto ad ammettere di non avere a disposizione alcun piano di provvedimenti con cui si potesse tentare il tipo di ripresa che rappresentava allora l'obiettivo principale del *New Deal* rooseveltiano.

Lo Stato corporativo che si diceva così efficacemente organizzato, insomma, non aveva a disposizione alcun progetto da mettere in opera. La sua po-

litica divenne quella di prendere in mano la diretta responsabilità degli ambiti dell'economia italiana in bancarotta per poi sperare, dopo aver evitato il collasso conclamato, nelle conseguenze benefiche che una ripresa mondiale dal punto più basso della depressione avrebbe avuto alla fine anche sull'Italia.

Non bisognerebbe poi dimenticare che gli anni dal 1933 al 1936 hanno visto lo sviluppo di un distacco piuttosto notevole tra teoria e pratica. Ci si doveva aspettare che contrasti del genere avessero luogo in uno Stato democratico e pluralista, dove la formulazione delle teorie (se effettivamente ha luogo) e la realizzazione pratica delle procedure sono pertinenza di molti e diversi gruppi e istituzioni. Essi sono però degni di particolare menzione quando si manifestano nell'ambito della struttura organizzativa assolutista di quegli stati totalitari che dichiarano di riunire in sé la base ideologica e il potere di attuazione.

Quelli erano gli anni in cui i critici fascisti del capitalismo prendevano di mira l'inefficienza e i limiti di un sistema corporativo che per tenere sotto controllo l'andamento della vita economica si limitasse a riunire insieme capitale e lavoro sotto l'egida protettiva dello Stato. Secondo loro, si era ormai giunti a una fase matura per il diretto trasferimento della proprietà degli strumenti di produzione allo Stato, poiché era inevitabilmente questa la direzione della trasformazione dell'economia nel XX secolo e il fascismo avrebbe dovuto aprire la strada in questo senso. Via via che si sviluppava e si ampliava la discussione di carattere teorico, che si riteneva potesse conferire alla tetra immagine di uno Stato di polizia la vitalità delle idee appena elaborate alla frontiera dell'indagine speculativa, diventava sempre più chiaro (purtroppo, solo ai pochissimi che avevano una qualche coscienza della questione) che i teorici non tenessero in considerazione due elementi che caratterizzavano lo sviluppo degli eventi.

Il primo era, naturalmente, il fatto che il tanto discusso trasferimento di proprietà aveva già effettivamente avuto luogo in alcuni settori chiave dell'economia, grazie all'azione di salvataggio compiuta tramite l'IRI. Le leve di comando della vita produttiva erano già nelle mani dello Stato. Gli obiettivi a lungo termine su cui i filosofi del fascismo stavano ancora fantasticando erano già una realtà. Era certamente deplorabile che il dittatore avesse dimenticato di dare adeguata comunicazione dell'accaduto.

Il secondo elemento era il fatto che, nel momento stesso in cui gli sviluppi pratici della situazione si erano messi in pari – forse inaspettatamente – con la teoria, l'apparato dittatoriale non avesse mostrato il minimo riguardo per i suoi teorici ordinando che il maggior numero possibile di unità produttive nelle mani dell'IRI fosse venduto di nuovo a imprenditori privati quanto prima. Una volta giunta alla realizzazione del paradiso fascista, la dittatura si pre-

parava silenziosamente a ridiscendere nel purgatorio capitalista più velocemente che poteva.

Il fatto che il regime non riuscisse completamente in questi suoi piani si doveva in primo luogo alla scarsità di investitori privati, e poi alla progressiva trasformazione del regime in aggressiva macchina da guerra. Ed è stato solo per questo che, alla vigilia della Seconda guerra mondiale, le attività economiche dirette dallo Stato fascista hanno ricevuto un certo coordinamento. L'IRI è divenuto uno strumento attivo della politica fascista, teso a ottenere certi specifici risultati produttivi di natura militare. La nazionalizzazione, inizialmente non era altro che un sottoprodotto del timore della dittatura di confrontarsi con la pubblica opinione, è divenuta in seguito uno strumento per l'aggressione imperialistica.

Com'erano diverse l'atmosfera e le circostanze in cui la nazionalizzazione ha avuto luogo in Francia, immediatamente dopo la fine della Seconda guerra mondiale! Nell'immaginario dei politici e degli amministratori, degli studiosi e dei propagandisti, la nazionalizzazione era diventata la pietra di paragone per la nuova moralità pubblica e la nuova democrazia, la prova fondamentale della redenzione della vita politica francese dai peccati del passato. Nazionalizzare significava rompere i monopoli, punire i traditori e i collaborazionisti, realizzare la democrazia industriale, conseguire l'abbondanza e la prosperità per tutti. La nazionalizzazione era la formula magica che avrebbe reso la Francia libera e forte. Era una linea di intervento elaborata e coltivata, nella lunga notte della Resistenza, da parte dei più impavidi tra gli uomini che combattevano all'interno del paese l'oppressore nazista e le roccaforti dell'iniquità capitalistica. Era una linea di intervento a cui nessuno poteva legittimamente opporsi, dal momento che i suoi benefici erano immediatamente evidenti. Effettivamente, le critiche erano scarse. Nell'Assemblea costituente pochi hanno votato contro le nazionalizzazioni, che erano diventate il nuovo denominatore comune per tutta la Francia postbellica.

Questo spiega perché i provvedimenti di nazionalizzazione sono stati messi in pratica in così poco tempo. Dodici anni prima, in segreto, anche il fascismo si era mosso a gran velocità. Con la piena trasparenza propria di un'assemblea democratica eletta dal popolo, la Costituente francese ha gestito la situazione con eguale rapidità. Il governo francese non intendeva essere ostacolato dalla fastidiosa e protratta attenzione al dettaglio, delle procedure e dei problemi di natura amministrativa con cui i socialisti britannici avrebbero dovuto fare i conti nei successivi sei anni. I posteri si sarebbero occupati degli eventuali aggiustamenti, e il problema essenziale era non ritardare di un solo giorno l'avvento della nuova era.

2. Una seconda differenza è l'estensione dei provvedimenti di nazionalizzazione. In entrambi i paesi sono nazionalizzate le principali banche d'affari. In entrambi i paesi i sistemi di comunicazione, la radio e la televisione sono soggette a monopolio pubblico. Le principali compagnie aeree e marittime sono allo stesso modo di proprietà governativa. L'industria del carbone è nazionalizzata in Francia, e lo stesso vale per l'Italia. Gli stabilimenti per la produzione di aerei e automobili che in Francia sono stati soggetti a nazionalizzazione trovano, a grandi linee, una controparte negli impianti di produzione meccanica e di costruzione navale che in Italia sono divenuti proprietà del governo.

Ma i paralleli finiscono qui. Poiché in Francia la nazionalizzazione ha rappresentato un'operazione pianificata con l'obiettivo di raggiungere determinati risultati, le aziende di pubblica utilità sono state nazionalizzate nella misura in cui solitamente lo sono ogni volta che questo tipo di politica economica è intrapresa da un paese democratico. Tali strutture di gestione rappresentano infatti monopoli statali che controllano l'utilizzo delle risorse naturali e occupano una posizione di assoluta priorità nei programmi di nazionalizzazione. Poiché invece nel 1933 il fascismo non aveva elaborato alcun piano di natura economica, lo Stato è entrato in possesso solo di quelle aziende di pubblico servizio che rientravano nell'ambito delle operazioni di salvataggio (perché erano di proprietà delle banche), cioè meno di un quarto del totale.

Per quanto riguarda il comparto metallurgico è accaduto l'opposto. Anche questo è un settore industriale al centro di tutte le discussioni teoriche relative alla nazionalizzazione, visto che ferro e acciaio sono il cuore di ogni moderno sistema produttivo; perciò, se il fine di un programma di nazionalizzazione è quello di trasferire il centro del potere economico dalle mani private a quelle pubbliche, allora il settore metallurgico deve essere nazionalizzato. Questa era, sicuramente, l'intenzione del governo francese nel 1945. L'impeto iniziale, però, non ha mostrato la forza necessaria per travolgere questa inespugnabile roccaforte della proprietà privata. Non appena l'ondata si è ritirata dopo che, nel 1946 e nel 1947, si erano pienamente comprese alcune delle conseguenze dei provvedimenti di nazionalizzazione (soprattutto per quanto riguardava i vantaggi offerti al Partito comunista), i nazionalizzatori non hanno più potuto far rientrare le industrie del ferro e dell'acciaio nella loro area di competenza. Queste difficoltà non sorprendono, poiché persino in Gran Bretagna quello metallurgico è stato l'ultimo settore industriale a essere nazionalizzato dal governo laburista, e dal 1952 rappresenta il banco di prova decisivo per la possibilità di procedere a una denazionalizzazione.

D'altro canto, il grosso dell'industria italiana del ferro e dell'acciaio era compresa tra le proprietà ritirate dall'IRI nel 1933. Quello dell'Italia rimane oggi l'unico settore industriale metallurgico nazionale a trovarsi in gran parte in mani governative.

3. Un terzo gruppo di differenze ha origine dal modo in cui questi patrimoni di natura finanziaria e industriale vengono gestiti dopo essere stati nazionalizzati.

In Italia, la politica che ha continuato a essere applicata senza soluzione di continuità negli ultimi vent'anni è quella di conservare nelle imprese nazionalizzate quanto più possibile le caratteristiche formali e sostanziali proprie della gestione privata, e di conferire ad esse quanto meno possibile i tratti specifici dell'azienda pubblica. Questo approccio è stato chiamato 'privatistico'.

Inizialmente, nazionalizzare ha significato semplicemente acquisire da parte dello Stato il portafoglio dei titoli industriali delle tre maggiori banche italiane (con questi portafogli è stata acquisita anche la maggioranza del capitale azionario delle banche stesse). Questo pacchetto di partecipazioni azionarie è stato messo a disposizione dell'IRI, che era concepito come una società d'investimento governativa. Da questo quadro legislativo di massima sono derivate alcune conseguenze:

a) L'IRI si è assicurato solo in rari casi il possesso dell'intero pacchetto azionario di una data azienda. E poiché non si è compiuto alcuno sforzo per ottenere il controllo completo quando questo non c'era, gli azionisti privati superstiti non hanno visto in alcun modo limitata la loro libertà di movimento. Molte azioni hanno continuato a essere quotate in Borsa e scambiate. Si è dato così origine, in effetti, a imprese a proprietà mista, con il governo che deteneva la quota di controllo.

b) I vecchi dirigenti non sono stati liquidati. Naturalmente, in un periodo di più di vent'anni, sono avvenuti numerosi cambiamenti. Sono stati tuttavia gradualmente, e non si è mai inteso cambiare idea sulla scelta di mantenere in servizio i dirigenti già presenti. I critici di questo sistema sottolineano il fatto che ciò ha ritardato la formazione di un gruppo di manager ispirati dalla loro funzione pubblica, capace di amministrare le proprietà statali tenendo in considerazione il benessere comune.

c) In ogni caso sono state mantenute le denominazioni delle precedenti strutture aziendali private, così che lo scenario industriale del paese non è stato alterato in alcun modo sul piano superficiale. In Francia si è adottata questa politica solo per le banche, in Gran Bretagna solo per i settori del ferro e del-

l'acciaio. In Italia questo è stato l'approccio generale, teso a mettere in evidenza il carattere 'privatistico' del processo di nazionalizzazione.

d) Queste decisioni sono state sostenute dal mondo imprenditoriale, il quale, assai scosso dalla crisi, aveva bisogno sicuramente di un aiuto concreto dal governo per risollevarsi dalle difficoltà che stava vivendo, ma nondimeno sperava di poter riprendere il controllo dei pezzi più pregiati del suo impero allora decaduto, una volta che fossero giunti tempi migliori. L'auspicato processo di denazionalizzazione sarebbe stato più semplice se il governo avesse introdotto il minor numero possibile di mutamenti di natura giuridica e manageriale.

In Francia, questi assunti e queste preoccupazioni erano generalmente assenti. La nazionalizzazione era arrivata per restare. Il carattere pubblico delle aziende nazionalizzate doveva essere messo in chiaro in qualunque caso si ritenesse opportuno, e nella loro amministrazione potevano trovare applicazione metodi diversi. A banche e compagnie assicurative era permesso mantenere la loro precedente identità aziendale. Rapporti con i clienti, transazioni internazionali, competizione con banche e compagnie assicurative ancora in mani private sarebbero risultate migliori se si fosse mantenuta la struttura di gestione tradizionale. D'altro canto, nei settori in cui la nazionalizzazione aveva portato a un trasferimento completo allo stato delle attività industriali, come nel carbone, nel gas e nell'elettricità, ha avuto luogo una ristrutturazione dalle fondamenta delle vecchie organizzazioni aziendali, che ha eliminato le vecchie denominazioni delle imprese e portato ognuna di esse sotto l'ala protettiva e uniformante della burocrazia delle direzioni amministrative del carbone, del gas e dell'elettricità. Infine, nel caso della Renault, si è messo in pratica un esperimento che non trova niente di simile nella vita economica francese. Si è trattato di un accordo di condivisione dei profitti, in cui i lavoratori hanno diviso alla pari col governo i guadagni maturati dal loro stabilimento. Qualcuno si è chiesto se nel valutare i 'profitti' i dirigenti della Renault non abbiano mostrato un eccessivo ottimismo, calcolato per accrescere la somma complessiva disponibile per la condivisione con i lavoratori oltre quanto sarebbe stato considerato prudente e legittimo in una operazione gestita in regime di proprietà privata o di proprietà pubblica tradizionale. Quello di 'profitti' può del resto divenire un concetto elastico, una volta che i lavoratori organizzati iniziano a esercitare in tal senso la loro pressione,<sup>6</sup> e gli stabilimen-

---

<sup>6</sup> Il carattere nebuloso dei 'profitti' che vengono distribuiti dall'azienda si può forse dedurre dal fatto che la quota spettante al governo ha dovuto essere trattenuta dalla dirigenza della Renault per far fronte a urgenti necessità di natura operativa.

ti della Renault sono non solo una delle più importanti concentrazioni produttive dell'industria francese, ma anche una delle basi principali del potere comunista.

### *Somiglianze*

Nonostante queste differenze tra i due processi di nazionalizzazione, esiste un aspetto assai rilevante che è indice di uno sviluppo simile, ovvero la misura in cui le industrie nazionalizzate hanno sempre continuato a essere soggette a eccessive influenze politiche. Date l'incertezza e l'imprevedibilità della vita politica francese e italiana, questo ha significato in pratica un'estensione del potere della burocrazia, il solo istituto capace di dare continuità alla propria influenza. Mentre uno dei maggiori problemi nella Gran Bretagna degli ultimi anni è stato quello di evitare l'affermazione di centri di potere economico caratterizzati da eccessiva autonomia (e questo nonostante il fatto che in tutti i casi di nazionalizzazione successivi alla Seconda guerra mondiale l'influenza del governo nella decisione delle politiche generali delle aziende pubbliche si sia accresciuta), in Italia e in Francia il problema è invece liberare le imprese di proprietà governativa dall'eccesso sia di pressioni politiche, sia di controlli burocratici.

Nell'Italia postfascista, l'IRI è stato giustamente posto sotto il totale controllo dell'esecutivo. Al presidente dell'IRI, però, non è stato consentito di acquisire la forza istituzionale di cui egli dovrebbe disporre per far fronte alle tendenze contrapposte che contraddistinguono i governi di coalizione e agli orientamenti divergenti delle varie correnti del partito democratico-cristiano al potere. I componenti del consiglio di amministrazione sono nella maggior parte dei casi rappresentanti dei vari ministeri, nominati dai titolari dei dicasteri e da essi sostituibili a piacimento. Così il consiglio risulta esposto all'influenza combinata dei politici e della burocrazia, con una affermazione tanto maggiore di quest'ultima quanto la prima via via si fa vaga.

In Francia si è passati dall'estremo di imprese nazionalizzate che si volevano autonome, gestite da consigli di amministrazione i cui membri rappresentavano i maggiori settori sociali interessati (lavoratori, consumatori e Stato), all'altro estremo dell'assunzione dei pieni poteri di controllo da parte del governo centrale.

L'idea alla base della situazione originaria era insostenibile. La rappresentanza di interessi non è un concetto facilmente applicabile all'amministrazione di proprietà pubbliche di valore nazionale. Per definizione, i rappresentanti di dati interessi, persone a cui è stato assegnato il compito specifico di rappresentare quegli interessi, non possono fare altro che difendere il punto di vista ristretto e parziale che rappresentano.

Tuttavia, la ritirata da quella posizione così difficile da sostenere è stata a tal punto completa, che è venuto da chiedersi se un atteggiamento simile non abbia creato problemi altrettanto seri. La prima fase della ritirata dall'idea della rappresentanza di interessi può essere rintracciata nella formula incredibilmente contorta e involuta del decreto del 12 giugno 1947, che recita: «Ogni membro del consiglio di amministrazione deve essere indipendente dagli interessi che non rappresenta». La necessità di questo sorprendente provvedimento era dovuta naturalmente all'appropriazione e alla distorsione, da parte dei comunisti, della dottrina della rappresentanza di interessi espressa dalla legislazione francese del 1945 e del 1946. Fino alla primavera del 1947 gli esponenti comunisti del governo, che avevano il potere di nominare i rappresentanti dello Stato nei consigli di amministrazione delle aziende nazionalizzate, hanno maturato l'idea che per essere rappresentante dello Stato l'unica cosa di cui ci fosse bisogno fosse di essere definito come tale. Così la difesa degli interessi della comunità poteva essere affidata senza problemi a un funzionario di partito comunista, anche se mancava di ogni reale qualifica, a patto che egli fosse provvisto dell'etichetta di 'rappresentante dello Stato'. Da qui iniziò la conquista delle industrie nazionalizzate da parte del PCF.

Da qui ebbe inizio, però, anche la ribellione del 1947 e la strana proclamazione dell'indipendenza dei rappresentanti di interessi dagli interessi che essi non rappresentavano. Ma dichiarando che un sindacalista comunista non poteva, per definizione, farsi rappresentante dello Stato, il decreto del 12 giugno implicava anche che sussisteva un limite invalicabile a dividere i gruppi che rappresentavano gli interessi contrastanti dello Stato, dei consumatori e dei lavoratori – insomma che l'ostilità e il conflitto erano la condizione normale nei collegi di rappresentanza degli interessi.

Una volta ammessi più o meno esplicitamente questi punti, la ritirata era destinata a proseguire. Il risultato finale di questa trasformazione può rinvenirsi al meglio nel testo dei decreti del 1953, presentati e discussi nella loro esatta sequenza dal prof. Byé ma di importanza tale da meritare una menzione anche in questa sede.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Cfr. Byé, *infra*. [Il riferimento è al saggio di M. BYÉ, *Nationalization in France*, secondo dei saggi raccolti nel volume *Nationalization in France and Italy* (n.d.c.).]

I decreti in questione sono stati promulgati nei mesi di maggio e agosto del 1953 dai governi di René Mayer e Joseph Laniel. Si riferiscono soprattutto all'organizzazione dei consigli di amministrazione delle imprese nazionalizzate, alla nomina dei loro presidenti, ai poteri del governo per quanto riguarda alle linee di azione seguite e alle decisioni prese dai vertici delle aziende nazionalizzate, e infine alle procedure attraverso le quali il governo deve esercitare il proprio controllo. Recano i nn. 53412, 53413, 53415, 53416-53420, tutti dell'11 maggio 1953, pubblicati in «Journal officiel, lois et décrets», 21 maggio 1953, pp. 4329-4334, e i nn. 53707 e 53708, entrambi del 9 agosto 1953, *ivi*, 10 agosto 1953, pp. 7051-7052.

Il significato di questi provvedimenti può essere compreso al meglio prendendo in considerazione i cambiamenti che essi hanno comportato nella composizione dei consigli di amministrazione delle aziende del carbone, del gas e dell'elettricità. In base alla legislazione originaria del 1943 tutti e tre i consigli erano composti da diciotto membri, sei dei quali rappresentavano il governo, sei i consumatori e le comunità locali, e sei i lavoratori. Erano i consigli stessi a eleggere i propri presidenti. Questo stato di cose metteva in minoranza i rappresentanti del governo. Coi decreti del 1953, approvati in base alla possibilità della delega legislativa all'esecutivo compresa nella legge del 17 agosto 1948, i rappresentanti statali sono passati in maggioranza. I consigli di amministrazione sono ridotti da diciotto a dodici membri, quattro in rappresentanza dello Stato, quattro nominati dall'esecutivo sulla base della loro competenza tecnica in questioni di carattere industriale e finanziario, e quattro in rappresentanza dei lavoratori; il presidente del consiglio di amministrazione è nominato dal governo tra i componenti del consiglio e dopo una consultazione con esso. Per quanto due dei quattro membri tecnici debbano rappresentare i consumatori, il governo può contare sul controllo di almeno sei membri su dodici. La legge prevede che in caso di pareggio il voto del presidente sia decisivo. Poiché il presidente è con tutta probabilità scelto tra i quattro rappresentanti dello Stato, il governo ha una maggioranza garantita anche nelle circostanze più difficili.

A giustificazione di questi rivoluzionari decreti, il governo evita attentamente di sostenere che il proprio obiettivo principale è quello di attribuire allo Stato l'ultima parola nella gestione della maggior parte delle aziende nazionalizzate. La ragione ufficiale di quello che è stato chiamato con un certo *understatement* un 'emendamento' alla legislazione del 1946, ma che in realtà è una modifica di fondo nell'equilibrio dei poteri, è che un consiglio di amministrazione composto di dodici membri è uno strumento di gestione più pratico e più efficiente rispetto a quello di diciotto componenti. In più, si sottolinea che la rappresentanza dei lavoratori è mantenuta nelle stesse proporzioni fissate dalle leggi originarie, un terzo del totale. Non c'è alcuna esplicita ammissione del fatto che, a causa della presenza dei nuovi membri tecnici e del presidente di nomina governativa, a partire dal 1953 i consigli di amministrazione non hanno più alcuna somiglianza con quelli del 1946.

E non è tutto. Il decreto dell'11 maggio che stabilisce i limiti dell'attuale possibilità di controllo da parte dell'esecutivo sulla dirigenza delle imprese nazionalizzate (quelle del carbone, del gas e dell'elettricità) prevede anche che sia nominato un commissario governativo che presenzi alle riunioni dei consigli di amministrazione e dei comitati tecnici e consultivi. Il commissario comunica al consiglio di amministrazione le posizioni del governo relative alle que-

stioni sul tappeto, e informa i ministri competenti delle deliberazioni del consiglio. Egli ha anche la possibilità di chiedere, entro tre settimane, la sospensione di qualsiasi decisione del consiglio che appaia contraria all'interesse generale. Tale deliberazione diviene esecutiva solo se nel giro di otto giorni il ministro dell'Industria non richiede che sia modificata.

I decreti del 1953 prevedono anche un sistema di controllo delle operazioni delle imprese nazionalizzate che in qualche misura sostituisce quello esercitato per circa tre anni dal Comitato di verifica dei conti delle aziende pubbliche. Sono state nominate commissioni di controllo i cui vertici devono dedicare tutto il loro tempo a verificare e tenere sotto osservazione le attività delle aziende di proprietà pubblica. I poteri delle commissioni non sono limitati alla verifica dei conti e dei risultati operativi, poiché ad esse è attribuito il potere supplementare di intervento nelle decisioni e operazioni ordinarie delle imprese pubbliche, e quello di sospensione di quelle decisioni di cui si prevede un importante impatto finanziario. Qualora avvenga un intervento del genere, il titolare del ministero competente dovrà prendere una decisione definitiva entro venti giorni.

Molti di questi provvedimenti seguono le linee generali di un disegno di legge presentato dal governo ben prima del 1953, il 31 dicembre del 1948, ma mai uscito dalla commissione per essere presentato all'Assemblea. Persa la fiducia nell'azione legislativa parlamentare, i governi Mayer e Laniel hanno preso la decisione di utilizzare il potere di decretazione per raggiungere gli obiettivi della proposta del 1948. I sogni della 'socializzazione' e dell' 'autonomia' che avevano dato origine al processo di nazionalizzazione hanno ceduto il passo alla più completa burocratizzazione delle imprese nazionalizzate. Limitate in ogni aspetto del loro campo d'azione da organismi di controllo a più livelli, le aziende statali francesi sono divenute vittime tanto della burocrazia quanto della politica, in una misura che non appare giustificabile neppure dagli eccessi causati dalla stravagante legislazione del 1946.

#### L'ESPERIENZA FRANCESE E ITALIANA A CONFRONTO CON QUELLA AMERICANA E BRITANNICA

##### *Politica ed economia*

La Gran Bretagna ha messo in opera il suo programma di nazionalizzazione dopo che una tornata di elezioni politiche aveva consegnato la responsabilità del governo a un partito che aveva fatto di quel programma il fondamento della sua piattaforma d'azione per il dopoguerra. Nel breve lasso di tempo di

cinque anni, dal marzo 1946 (nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra) al febbraio 1951 (nazionalizzazione dell'industria del ferro e dell'acciaio), sono stati approvati dal Parlamento otto provvedimenti legislativi di nazionalizzazione. Questo processo, nel suo insieme, ha rappresentato un buon esempio del metodo d'azione britannico, che si fonda su presupposti politici certi e di ampia portata, si sviluppa attraverso un'attenta discussione e un lavoro meticoloso in sede legislativa, e giunge a conseguire obiettivi di pubblico interesse chiari e ben definiti. Il governo britannico aveva a disposizione un programma pienamente approvato dall'opinione pubblica, e lo ha applicato secondo le corrette procedure costituzionali. Si trattava, del resto, di un programma politico che traeva ulteriore forza dalle concrete condizioni economiche delle industrie coinvolte nel processo di nazionalizzazione.

Tutto considerato, il socialismo britannico è riuscito a conciliare le vaghe motivazioni che avevano portato a elaborare una politica di nazionalizzazione, come il sostegno all'assistenza sociale e la democrazia industriale, con le necessità della produzione industriale. Per un partito che era ancora largamente rappresentativo delle classi lavoratrici, anche se aveva raggiunto il governo grazie ai voti recentemente acquisiti dalle classi medie, non si è trattato di uno sforzo di poco conto. Quanto sarebbe stato facile per i laburisti, una volta assunto il controllo della politica nazionale dopo un'attesa di mezzo secolo, procedere sul vasto e popolare terreno dell'aumento dei salari e delle indennità, dell'incremento del potere di intervento dei lavoratori nella vita politica ed economica, della realizzazione, in breve, di tutte le aspirazioni del socialismo democratico! Invece, nelle valutazioni del governo i fattori presi in considerazione più di ogni altro erano le reali necessità delle industrie nazionalizzate, le difficoltà economiche generate dal livello di produttività, gli investimenti, la sopravvivenza della Gran Bretagna come grande paese industriale e persino i bisogni della difesa. Il processo di nazionalizzazione britannico rimane ad oggi un esempio unico di espansione del potere pubblico avvenuta deliberatamente, ordinatamente e dopo attenta riflessione. Che ciò sia in linea con le tradizioni britanniche in altri campi non sminuisce l'importanza del risultato, perché l'ambito di applicazione del metodo era nuovo e insidioso, e le tentazioni erano molte.

Le due nazioni dell'Europa continentale che sono oggetto del presente studio hanno seguito strade differenti.

Il socialismo francese, anche se persino prima della Seconda guerra mondiale aveva preso posizione, in termini comunque piuttosto confusi, in difesa del diritto delle classi lavoratrici di sottrarre ai monopoli capitalisti il controllo di settori industriali-chiave, non ha poi avuto occasione di realizzare tale programma attraverso le normali procedure decisionali dei governi di coalizione.

Era in effetti ampia e compatta la maggioranza ostile a nazionalizzazioni su larga scala (a parte alcune questioni specifiche come l'acquisizione delle ferrovie e dell'industria aeronautica). Nelle normali condizioni politiche d'anteguerra, quella delle nazionalizzazioni era una questione ideologica troppo rilevante perché potesse trovare una soluzione nella generale atmosfera di incerto compromesso e di immobilità prodotta dalla debolezza dei poteri legislativo ed esecutivo.

Il processo di nazionalizzazione in Francia è legato alla Seconda guerra mondiale assai più di quanto lo fosse nel caso britannico. È vero che i laburisti sono arrivati al governo nel 1945 e che la guerra ha giocato sicuramente un ruolo nel determinare questo evento. Ma la trasformazione sociale della Gran Bretagna, la sparizione del Partito liberale, lo spostamento di gruppi fondamentali della classe media a quello laburista, erano fenomeni di lungo periodo. La guerra ha dato la spinta finale a una trasformazione che era già in corso e che sarebbe giunta a compimento anche senza di essa. In Francia è stata la guerra, la guerra soltanto, con la duplice esperienza di Vichy e dell'occupazione nazista, a creare nei giorni della Resistenza e della liberazione uno straordinario grado di accordo nazionale su certi provvedimenti fondamentali di politica economica.

I provvedimenti sviluppati in conseguenza di queste circostanze eccezionali erano caratterizzati sia da punti di forza che di debolezza. Avevano la forza di un ideale di rinnovamento politico di intensità sufficiente da mettere d'accordo socialisti, comunisti, democratico-cristiani, gollisti e radical-socialisti su una legislazione che interveniva con uno strappo violento sulla tradizione di proprietà privata e diritti individuali che caratterizzava la vita della repubblica francese. Non si poteva addurre alcuna motivazione decisiva di carattere economico, come avveniva invece in Gran Bretagna, per la nazionalizzazione delle miniere di carbone francesi. Le miniere erano state consolidate e modernizzate; la produttività era elevata e la forza-lavoro adeguata. Il problema era però di natura politica, e consisteva nella volontà di punire una classe industriale che aveva collaborato col nemico e di espropriare gruppi di proprietari che in passato avevano agito in opposizione al libero funzionamento del governo parlamentare.

Provvedimenti del genere si basavano su concezioni completamente diverse da quelle che ispiravano la linea politica britannica, la quale si sviluppava tenendo in considerazione con un realismo quasi pedante i problemi tecnici legati alla conduzione efficiente di una complessa struttura economica. Ai francesi che avevano vissuto gravi sofferenze durante la guerra, l'immagine che si presentava era quella di una ideale repubblica economica, indipendente e libera dalle catene del controllo burocratico. La nazionalizzazione doveva si-

gnificare la nascita di una democrazia incentrata sulle classi lavoratrici, di un insieme di strutture istituzionali autonome che all'interno della comunità nazionale francese avrebbero dovuto immediatamente farsi carico degli interessi e dei diritti dei gruppi sociali interessati. L'idea francese rappresentava una visione di natura politica, da mettere in pratica con un unico sforzo simultaneo, senza aspettare che le forze del male risorgessero. Era come se i fautori di un simile progetto avessero essi stessi paura di una simile eventualità, e fossero dunque ansiosi di procedere il più velocemente possibile.

Un programma insomma c'era, ma pur essendo chiaro nella mente di coloro che durante la Resistenza costruivano le future istituzioni di una Francia moderna non avrebbe mai potuto essere realizzato in tutta la sua portata. Ciò si doveva ai sottintesi politici ed emotivi del progetto e alle incertezze insite in un simile approccio. La mancanza più evidente è stato l'insuccesso nella nazionalizzazione dell'industria del ferro e dell'acciaio, una delle industrie più antiche, caratterizzata da un elevato livello di obsolescenza tecnologica, nella quale la concentrazione della proprietà in condizioni di quasi-monopolio tende generalmente a prevalere, e in cui erano necessari cospicui investimenti — un'industria, infine, in cui si poteva certamente temere che i proprietari privati abusassero del loro potere. A causa della difficoltà del problema, però, l'acquisizione da parte dello Stato ha subito ritardi sufficienti a che si esaurisse il fervore politico, che era un ingrediente fondamentale nelle politiche nazionalizzatrici francesi. In seguito al 'raffreddamento' politico seguito al 1946, l'industria metallurgica non ha più potuto essere nazionalizzata.

D'altro canto, il clima quasi rivoluzionario della Francia di quegli anni è stato sufficiente a portare a termine la statalizzazione della maggior parte degli impianti per la realizzazione dei giornali, un settore che, al di fuori dei paesi totalitari, è stato attentamente escluso dall'ambito dei programmi di nazionalizzazione. Ciò che è accaduto in questo ambito, nonostante le pie dichiarazioni sulla necessità di punire i giornali per aver collaborato col nemico (affermazioni non accompagnate dal minimo sforzo di discriminare tra quelli che avevano collaborato e quelli che non lo avevano fatto), è stato un tentativo da parte dei partiti di massa, vecchi e nuovi, che dominavano la scena politica francese — il partito comunista, quello socialista e il MRP — di assumere il controllo degli strumenti concreti di cui c'era bisogno per stampare i loro organi di partito con la diffusione e la quantità che sembravano richiedere la loro accresciuta influenza e il loro seguito sempre più folto. Le conseguenze della nazionalizzazione del settore della stampa sono ora in una fase di progressivo annullamento, seppure per vie tortuose e complesse. Col declino dell'influenza dei partiti di massa, alcune delle ingiustizie nate con la legge di nazionalizzazione della stampa del 16 aprile 1946 sono in via di correzione, sia attraver-

so misure legislative, sia a seguito della pressione del pubblico il quale, rifiutando di comprare giornali eccessivamente partigiani, affretta la loro sparizione. Ma anche se ora possiamo descrivere la legge sulla stampa del 1946 come un episodio, resta il suo significato fondamentale nella valutazione del clima che ha prodotto il processo di nazionalizzazione in Francia.

L'influenza dominante della sfera politica sui provvedimenti nazionalizzatori francesi è ulteriormente provata dalla straordinaria velocità con cui le leggi di statalizzazione hanno superato le procedure di approvazione. A fronte dei cinque anni necessari in Gran Bretagna, in Francia sono stati sufficienti quattro mesi. Paradossalmente un paese che abitualmente conosce grandi esitazioni nel processo legislativo, e consente a chiunque sia interessato la possibilità di impiegare liberamente tattiche dilatorie, ha sorpreso il mondo mettendo in mostra una efficienza e una velocità di azione legislativa che non si è più ripetuta. Però, se è vero che non si è perso tempo, anzi non si è nemmeno lasciato il tempo per formulare compiutamente le idee normative che avrebbero trovato applicazione come leggi. Si ricordi che la nazionalizzazione ha finito per rappresentare un tema di primaria importanza nella prima Assemblea costituente, il cui compito principale era però quello di scrivere la nuova costituzione. Alla fine, la bozza di costituzione che quell'assise aveva preparato è stata respinta dal popolo, così che le leggi di nazionalizzazione restano l'unico monumento duraturo al lavoro di un'assemblea che altrimenti non è riuscita a ottenere l'approvazione del proprio lavoro.

In conclusione il processo di nazionalizzazione britannico, che notoriamente era il risultato di una precisa scelta politica di base, è stato attuato con una costante considerazione delle necessità economiche del progetto, mentre il processo di nazionalizzazione francese è rimasto dall'inizio alla fine soprattutto l'espressione dell'impazienza e dei conflitti che caratterizzavano la scena politica.

Nel caso dell'Italia, come è stato evidenziato in precedenza, il processo di nazionalizzazione ha avuto luogo inizialmente in conseguenza della decisione, mai spiegata in modo soddisfacente né tantomeno espressamente dichiarata, presa dalla dittatura fascista, di fare ciò che era necessario per evitare il caos nella vita economica. Le scelte politiche definitive, o quantomeno a lungo termine, prese dal governo in relazione alla questione della proprietà delle industrie non sono mai state presentate o definite pubblicamente.

A questo vizio d'origine non si è posto rimedio nell'Italia postfascista. I passi che oggi si compiono sono la reazione a pressioni particolaristiche, che spesso restano nascoste all'opinione pubblica. I confini dei settori soggetti alla nazionalizzazione possono essere occasionalmente allargati a causa dell'azione di un energico amministratore che riesce ad accrescere il suo campo d'a-

zione e dispone di sufficiente forza politica da ottenere l'appoggio del governo. Se infatti l'IRI costituisce ancora l'ente più rilevante nella proprietà delle industrie nazionalizzate, prendono vita al di fuori di esso nuovi organismi, che stanno diventando centri rivali nella gestione del poter economico statale.

Un esempio di questo fenomeno è offerto dal rapido sviluppo conosciuto a partire dal 1953 dall'ENI (Ente nazionale idrocarburi), l'impresa di proprietà pubblica che è giunta a detenere il controllo della maggior parte degli interessi dello Stato nei settori del gas naturale, della produzione e raffinazione del petrolio e del loro trasporto tramite condotti. La costituzione di un'altra area di azione pubblica nell'economia al di fuori dell'IRI non è stata prodotta da alcuna specifica decisione governativa o parlamentare, né si sono compiute scelte di carattere complessivo sul ruolo più adatto alla proprietà pubblica nel campo delle risorse naturali come gas e petrolio, che hanno acquisito all'improvviso particolare importanza in seguito alla scoperta di gas naturale in val padana e di petrolio in Sicilia. Si tratta di questioni ancora oggetto di vivace discussione, legate come sono a problemi relativi agli investimenti esteri e al ruolo delle principali compagnie petrolifere straniere. Nel frattempo, l'ENI si sta espandendo, sta assumendo caratteri monopolistici, e sta affiancando un ruolo politico alle sue funzioni economiche, nella misura in cui nel suo operato riflette il punto di vista di specifici settori della dirigenza del partito democratico-cristiano. L'ENI potrebbe anche ben rappresentare una soluzione ammirevole al problema dello sfruttamento da parte dell'Italia delle proprie risorse petrolifere e di gas metano. Non è però questo il punto della questione. Il punto è se di debba o no permettere all'ENI di blindare la propria posizione di monopolio pubblico, quando sul tema non sono state ancora prese, con gli appropriati strumenti costituzionali, decisioni politiche fondamentali per le quali è ancora necessario svolgere un dibattito pienamente soddisfacente.

Nel dicembre del 1954 l'ENI ha pubblicato una prima relazione relativa all'anno 1953-54, nell'inusuale forma di inserzione pubblicitaria a tutta pagina apparsa su numerosi quotidiani. Le statistiche offerte nella relazione hanno confermato l'importanza dell'ENI come produttore del 90% di tutti i derivati del petrolio venduti nel paese (l'Italia non rappresenta ancora un rilevante produttore di greggio). Allora avevano inoltre luogo sondaggi in tutta Italia, Sicilia compresa, e nel corso dell'anno erano stati scavati con esito positivo settantatré pozzi.

La relazione contiene una curiosa mescolanza di toni sia cautamente difensivi, sia aggressivi ai limiti della presunzione. L'ENI respinge l'accusa di avere un atteggiamento 'da impresa privata', e dichiara che i suoi sforzi per adeguati livelli di efficienza e di profitto sono stati condotti nel contesto offerto dagli obiettivi economici nazionali pubblicamente dichiarati. Non si dice

però se questi obiettivi, che paiono assumere una natura quasi mitica, prevedono la decisa espansione dell'attività dell'ENI, chiaramente annunciata nella relazione, nell'industria petrolchimica, nei prodotti azotati, nella gomma sintetica, e in diverse altre aree della produzione chimica, settore descritto senza posa e con termini ad effetto come «l'apice del successo per ogni paese che viva il proprio sviluppo industriale». Si assume semplicemente che questa estensione dell'area di competenza del settore economico pubblico sia logica e inevitabile, e che per metterla in atto non sia necessario che gli organi costituzionali dello Stato discutano il problema e prendano una decisione.

Non c'è modo di valutare l'effettiva consistenza dei 'profitti' dichiarati nella relazione. L'ENI è una *holding* la cui funzione principale è quella di finanziare, attraverso prestiti e acquisti di quote azionarie, le attività di rilevazione, produzione, raffinazione, distribuzione, e tutte le operazioni di natura industriale, delle sue consociate, e di ricevere in cambio interessi sui prestiti e dividendi dalle quote di proprietà. È impossibile dire se il tasso d'interesse del 7,5% fissato dall'ENI è giustificato o no (l'ente non paga alcun interesse allo Stato per il fondo di dotazione usato per erogare i prestiti), o se le società affiliate pagano i 'dividendi' attraverso gli ammortamenti e le riserve, come generalmente accade a imprese di recente formazione, in rapida espansione e propense all'investimento speculativo.

In senso ancora più generale, sarebbe il caso di domandarsi quali 'profitti' sarebbero adeguati a un'azienda nazionalizzata, alla luce dei tassi di espansione della produzione e di crescita dei consumi che presumibilmente sono stati stabiliti come ottimali. È più probabile, tuttavia, che non si siano stabilite politiche a lungo termine, e che non si siano poste questioni delicate come la determinazione dei ritmi di espansione o il livello di profitti consentito, come invece è accaduto nella Tennessee Valley Authority, nella Federal Power Commission o in altri enti regolatori attivi negli USA a livello statale o federale.

Si ha insomma la netta impressione che l'ENI rappresenti un impero industriale già potente e in fase di ulteriore espansione, gestito da persone abili e ambiziose, ansiose di affermare il loro potere assoluto su ampi settori della vita economica, che solo apparentemente agisce seguendo una linea di intervento stabilita dalle istituzioni pubbliche. I legami tra l'ENI e certi gruppi all'interno della Democrazia cristiana sono chiari, dal momento che il direttore generale dell'ente, Enrico Mattei, è un giovane ed energico esponente della dirigenza settentrionale del partito. L'ente è uno strumento di potere politico, utilizzato come tale dal partito dominante, e come tale deve essere giudicato.

Se si prende in considerazione il corso complessivo degli ultimi venticinque anni, è inevitabile concludere che gli interventi di nazionalizzazione in Ita-

lia sono caratterizzati da serie tare di carattere politico ed economico. Gli obiettivi economici sono sempre rimasti oscuri, mentre dal punto di vista politico si è risentito, e ancora si risente, della profonda influenza (in alcuni casi corruttrice) di considerazioni partigiane, di cui spesso non si può dire presentino né la capacità redentrice degli ideali che hanno sostenuto le politiche nazionalizzatrici francesi, né la sanzione istituzionale ricevuta dall'opera di nazionalizzazione condotta in Gran Bretagna.

### *Espropriazione con o senza indennizzo*

Il problema della scelta dell'espropriazione con o senza indennizzo deve essere correlata alle questioni più generali sollevate in precedenza.

In Gran Bretagna, il presupposto della piena corresponsione dell'indennizzo è stato accompagnato da misure che ne hanno garantito l'effettiva applicazione. Il governo e il parlamento di Londra, dopo aver concordato senza sforzo sul principio che il processo di nazionalizzazione avrebbe dovuto procedere su una linea di indennizzo pieno, si sono accordati anche sui passi concreti ed effettivi da compiere per fare sì che tale principio potesse trovare una completa traduzione in realtà. Dopo una equa valutazione, sono stati emessi titoli di stato a un tasso d'interesse stabilito in misura appropriata alle condizioni vigenti sul mercato finanziario. Così, se fosse stato necessario un tasso di interesse del 3% per mantenere più o meno in pari il valore dei titoli scambiati con le quote di proprietà delle aziende private in via di nazionalizzazione, il tasso sarebbe stato effettivamente stabilito al 3%, e non al 2% o all'1%. Dal 1945, il valore dei titoli delle aziende nazionalizzate si è mosso in armonia con le fluttuazioni del mercato finanziario, e alla fine del 1954 il loro prezzo medio era vicino alla parità. Si deve inoltre notare che con le loro politiche sia i governi socialisti che quelli conservatori hanno tentato di mantenere la vita economica libera da forti correnti inflazionistiche, così che non solo il valore di mercato ma anche il potere d'acquisto dei titoli emessi rimanessero sostanzialmente immutati di anno in anno.

In Francia, Non si è mai seriamente pensato di proporre nazionalizzazioni punitive senza indennizzo. L'esproprio si è verificato solo in un numero limitato di casi, soprattutto per le aziende di edizione giornalistica e per la casa automobilistica Renault, nonostante l'insistenza dei comunisti sul fatto che nel settore del carbone si sarebbe dovuto procedere all'indennizzo solo nei confronti dei piccoli azionisti 'patriottici'. Si sono però riconosciute le difficoltà connesse all'utilizzo del concetto di patriottismo per decidere se le indennità dovessero essere corrisposte o meno, e alla fine si è accettato il principio del pagamento dell'indennità a tutti gli ex proprietari. Questa vittoria si è di-

mostrata più rilevante in linea di principio che all'atto pratico, perché il calcolo delle indennità e i metodi scelti per pagarle hanno ridimensionato le legittime richieste dei proprietari.

Per quanto riguarda le quote di proprietà della Banca di Francia, l'art. 2 della legge del 2 dicembre 1945 prevedeva che l'indennità dovesse essere uguale al valore di liquidazione, ma non superiore al prezzo medio di mercato ottenuto dalle azioni tra il primo settembre 1944 e il 31 agosto 1945. Il prezzo medio era di 28.000 franchi per azione. Si è poi rilevato che il normale valore di liquidazione era di circa 70.000 franchi, ma è stato ridotto a 44.000 franchi sulla base di una procedura di valutazione di dubbia validità. L'azionista, alla fine, non ha ricevuto più di 28.000 franchi. Per le quattro grandi banche d'affari, l'art. 8 della stessa legge prevedeva che il valore dell'indennità dovesse essere basato sul valore medio di mercato ottenuto nel periodo tra il primo settembre 1944 e il primo ottobre 1945, un periodo nel corso del quale la nazionalizzazione delle banche era ormai divenuta una certezza.

Nel caso dei settori dell'energia elettrica e del carbone, si è seguito un metodo diverso. Il governo decideva prima quale percentuale di aumento permettere rispetto ai valori azionari medi del 1938, procedendo poi alla selezione di un periodo base che avrebbe fruttato tale incremento di valore. La decisione iniziale è stata quella di pagare gli azionisti delle industrie elettriche e del gas moltiplicando i valori del 1938 per 3,33, e quelli dell'industria del carbone moltiplicando gli stessi valori per 4,2. Questa proposta di pagamento è stata giudicata troppo bassa dalla Commissione finanze dell'Assemblea costituente. Poiché la Commissione finanze era caratterizzata esattamente dallo stesso orientamento politico dell'Assemblea nel suo complesso e del governo, si deve necessariamente concludere che la sua difesa degli interessi dei proprietari era dovuta al fatto che i suoi componenti si riunivano nelle sale in cui una volta svolgeva la sua attività di governo Caillaux.<sup>III</sup> Grazie agli sforzi della Commissione finanze, i rapporti sono stati alzati a 3,98 per i settori di elettricità e gas e a 4,46 per il carbone (escluse le miniere della Lorena). Per le imprese impegnate nella produzione elettrica e di carbone le cui azioni non erano quotate in Borsa, l'indennità sarebbe stata basata sul valore di liquidazione dell'azienda, che si sarebbe calcolato con lo stesso rigido metro usato per la Banca di Francia.

Per le indennità si sono utilizzati cedole e titoli di Stato ammortizzabili in cinquant'anni. Relativamente alla Banca di Francia, la legge del 2 dicembre

---

<sup>III</sup> [Joseph Caillaux (1863-1944), esponente del Partito radicale, presidente del Consiglio nel 1911-12 e più volte ministro delle Finanze nel primo quarantennio del Novecento. Pur facendo spesso parte di compagini governative orientate a sinistra divenne noto per il suo attaccamento ai principi del libero scambio, dell'iniziativa privata e del rigore finanziario (*n.d.c.*)].

1945 prevedeva l'impiego di titoli al 2%. Un tasso d'interesse del genere si è presto ritenuto troppo basso, e una legge dell'8 aprile 1946 lo ha aumentato al 3%. Per le banche d'affari la legge prevedeva la distribuzione di cedole a dividendo variabile, che non avrebbe dovuto però essere inferiore a quello del 1944. La successiva legge del 17 maggio 1946 ha previsto che il dividendo non potesse essere inferiore al 3% e che questo livello fosse garantito dallo Stato. Si è adottata la stessa soluzione nel caso delle compagnie di assicurazione.

Una soluzione più complicata, e più favorevole agli ex proprietari, è stata adottata per le industrie elettrica e carbonifera. Qui si è accettato il principio di partecipazione degli obbligazionisti alla possibile crescita futura delle aziende, attraverso un provvedimento per cui, in aggiunta al pagamento fisso del 3% sia per il settore dell'energia elettrica che per quello estrattivo, si sarebbe dovuto distribuire ogni anno agli obbligazionisti una certa percentuale delle entrate lorde (non dei profitti). Per quanto riguarda il comparto elettrico, la percentuale avrebbe dovuto essere almeno dell'1% delle entrate totali, ma avrebbe potuto anche aumentare; nel settore del carbone, invece, la percentuale è stata fissata allo 0,25%.

Quindi la situazione francese, in conseguenza di variabili e pressioni di natura politica, ha oscillato tra gli estremi dell'esproprio parziale, dovuto alle valutazioni basse e all'inflazione, e di provvedimenti che, se applicati integralmente nel caso dell'industria elettrica, avrebbero potuto condurre al pagamento agli ex proprietari di interessi maggiori di quanto la loro attuale situazione priva di rischi possa giustificare.

In Italia, la nazionalizzazione ha avuto luogo prima della Seconda guerra mondiale, nel punto più basso della Grande depressione, ed è stata messa in opera con una unità monetaria che non presenta alcun tratto comune con la valuta attuale, la quale nel frattempo ha perso il 98-99% del suo valore del 1933. In linea generale, si può azzardare l'affermazione che il governo, avendo pagato in lire del 1933 per queste proprietà, attualmente può dire di averli acquistati per niente, come è sempre il caso qualora l'acquisto di beni reali sia seguito da violenta inflazione. Il problema vero è capire se quelle proprietà comprate per niente ora valgono qualcosa. La risposta deve senz'altro essere che alcune di esse erano e sono ancora di estremo valore, come le banche, le aziende di servizio pubblico e i telefoni, mentre altre, come quelle legate al settore meccanico e metalmeccanico, al settore marittimo e agli stabilimenti metallurgici, erano di scarso valore alla fine della guerra. La maggior parte di queste ultime proprietà hanno oggi un valore significativo (è vero soprattutto per le nuove acciaierie), ma quello attuale è un valore maturato a partire dal passaggio alla proprietà pubblica, in conseguenza degli investimenti fatti negli ultimi sette-otto anni. Così, il problema italiano dovrebbe essere esposto non

nei termini dell'esproprio con o senza indennizzo, ma caso mai degli importanti benefici conosciuti dal governo grazie alla pressione inflazionistica conseguente alla guerra.

### *La gestione*

In una certa misura le leggi di nazionalizzazione britanniche successive al 1945 mostrano l'influenza delle posizioni laburiste. I poteri dei ministri competenti sono stati accresciuti, è stata ridotta l'autonomia finanziaria e si sono compiuti alcuni altri cambiamenti in armonia con le idee socialiste favorevoli a controlli centrali più forti. In linea di massima, però, le idee fondamentali sviluppatesi attorno al concetto di azienda autonoma nel XX secolo sono rimaste inalterate. Lo strumento principale per la gestione dell'economia pubblica in Gran Bretagna ha continuato a vivere la sua graduale evoluzione senza che si rinunciasse alla convinzione che l'autonomia di amministratori imparziali avesse un'importanza centrale. I poteri dei ministri nel determinare la durata dei mandati e le altre condizioni di incarico dei componenti dei consigli di amministrazione delle aziende nazionalizzate sono significativi perché stabiliscono il principio della responsabilità in ultima istanza dei consigli di amministrazione delle imprese statalizzate nei confronti dell'esecutivo e della Camera dei comuni. Nell'ambito di questo quadro politico generale di riferimento, però, la libertà e la responsabilità diretta dei dirigenti selezionati per compiere il loro lavoro di gestione sono state finora assicurate.

Se quindi l'esperienza del primo decennio di processo nazionalizzatore è rassicurante, non vi è alcuna certezza che in settori politicamente ed economicamente più esposti, come il trasporto ferroviario, non si possano sviluppare pressioni che alla fine minacceranno il principio della responsabilità diretta e dell'indipendenza gestionale dei consigli di amministrazione. La pratica di nominare commissioni d'inchiesta *ad hoc* quando il problema sembra politicamente delicato potrebbe in effetti portare a un indebolimento delle società autonome. Ciò si è rivelato vero per la commissione d'inchiesta nominata nel 1954 dal ministero del Lavoro per affrontare la minaccia di uno sciopero dei ferrovieri. Una delle conclusioni principali a cui è giunta la commissione era che «il paese ha previsto per legge che ci debba essere un sistema di trasporto ferroviario nazionalizzato, che quindi deve essere considerato un servizio pubblico di primaria importanza. Avendo chiaramente desiderato di raggiungere un fine, il paese deve per forza voler avere a disposizione i mezzi necessari per farlo». Questa concezione, se accolta dalla Commissione trasporti e dal governo, significa necessariamente che le questioni dell'efficienza e dei costi devono essere messe da parte, e che l'obbligo statutario di coprire

le spese con le entrate un anno per l'altro non è più richiesto, dal momento che occorre innanzi tutto fornire i mezzi per conseguire gli obiettivi a cui la nazione aspira.<sup>8</sup> A lungo andare, un simile approccio potrebbe annullare molti degli orientamenti politici stabiliti in passato, e produrre in Gran Bretagna quella intrusione della politica nella gestione delle industrie nazionalizzate che è stata motivo di una così grave debolezza nell'Europa continentale. La politica – nella sua espressione costituzionale e democratica –, mentre dovrebbe presiedere all'avvio di un processo di nazionalizzazione, dovrebbe poi restare sullo sfondo e concedere ad amministratori responsabili la dovuta libertà d'azione.

In Francia, le soluzioni applicate ai problemi di come gestire le industrie statalizzate e di quanta libertà concedere ai dirigenti sono cambiate col mutamento dell'atmosfera politica e dell'intensità di certe pressioni provenienti dall'opinione pubblica. Anche adesso, dopo quasi dieci anni, non si è giunti a una posizione veramente condivisa sul da farsi. Certamente, la concezione della rappresentanza degli interessi nei suoi termini più estremi è stata abbandonata, se non formalmente, almeno nei fatti. La rappresentanza degli interessi per come la intendevano i comunisti significava sostanzialmente il dominio da parte dei sindacati a guida comunista. Se però per rappresentanza degli interessi si intende il diritto di gruppi organizzati di consumatori, utenti e altre parti interessate a essere ascoltati a titolo consultivo, allora non è affatto il caso di accantonarla; ma quest'ultimo è un punto di vista assai lontano dall'originaria idea, maturata nel corso della Resistenza, di democrazia e autonomia dei lavoratori. Lo scarto tra le aspirazioni iniziali e il punto di arrivo, che vede il potere concentrato nelle mani di direttori generali e alti dirigenti nominati dai membri dell'esecutivo e privati di ogni reale libertà decisionale sia sulle questioni generali che sull'attività ordinaria, segna il cammino fatto dalla Francia nei suoi ininterrotti tentativi di trovare una soluzione praticabile. Nel paese è ormai diffusa la consapevolezza che l'attuale sistema di gestione mal si adatta all'amministrazione efficiente di grandi imprese, e che si potrebbe trovare una via d'uscita applicando linee di intervento non lontane dall'esempio delle aziende pubbliche britanniche.

In Italia non si è verificata una transizione paragonabile, dall' 'autonomia' sotto controllo partitico al controllo esercitato direttamente dal governo centrale. L'applicazione delle politiche di nazionalizzazione è stata sempre tenuta sotto controllo da Roma, anche se la sua concreta realizzazione è stata spesso lasciata a quegli stessi dirigenti che avevano in carico la vita dell'azienda quan-

---

<sup>8</sup> Cfr. *Means to what end?*, «The Economist», 8 gennaio 1955.

do essa si trovava in mani private. Così, all'influenza del mondo politico si è aggiunta quella degli interessi privati, sicuri di trovare ascolto presso dirigenti pubblici amici. Come in Francia, la pressione per il conseguimento della riforma sociale e per l'uniformità operativa è stata intensa, ma i risultati sono stati finora irrilevanti, a causa dell'assenza di una dottrina dell'interesse pubblico chiaramente formulata.

### *Gli aspetti finanziari*

In Gran Bretagna, sono applicate alle industrie nazionalizzate precise prescrizioni di carattere finanziario. Per citare le misure tipiche, come sono statuite nel Coal Act: «Le entrate ottenute dall'impresa non devono essere meno che sufficienti a onorare tutte le spese ad essa legittimamente addebitate in bilancio (compresi gli interessi e il contributo al fondo di riserva), su una media delle annate buone e cattive». Quindi, il bilancio deve risultare in pareggio, se considerato su un periodo di alcuni anni. Il dettato legislativo chiarisce inoltre le modalità in cui le imprese possono contrarre debiti, e le condizioni a cui il Tesoro può o meno fornire garanzie. In generale, la chiarezza dei propositi e delle modalità operative enunciati fin dall'inizio delle nazionalizzazioni ha prodotto un vivo senso di responsabilità finanziaria. La piena trasparenza e la pubblicazione regolare delle relazioni finanziarie e dei bilanci hanno caratterizzato la gestione delle aziende di Stato fin dal 1945. Questa combinazione di buona gestione e di operazioni finanziarie ben ordinate, sviluppate alla luce del sole e secondo principi di contabilità generalmente accettati, ha prodotto risultati generalmente soddisfacenti sul piano della liquidità. In media, i bilanci sono in pareggio, e finora non ci sono stati ripianamenti nascosti delle perdite operative da parte del Tesoro, anche se, come si è affermato poco sopra, potrebbero sorgere difficoltà nel futuro nel campo dei trasporti, dove il problema della situazione finanziaria è decisamente più grave. Qualunque sia il corso degli eventi nei prossimi anni, resta il fatto che bilanci accuratamente stilati, pubblicati ad intervalli annuali o anche più frequentemente, continueranno a fornire i dati da cui sarà possibile ottenere pubblicamente una stima dei costi, dei profitti e delle perdite delle imprese nazionalizzate.

In Francia e in Italia, in questo momento qualunque analisi dei costi legati alle operazioni economiche delle imprese nazionalizzate è un impegno difficile. Le relazioni finanziarie non solo sono pubblicate con considerevole ritardo, ma comprendono dati incompleti e sono basate su procedure contabili non facili da valutare. Mentre le leggi di nazionalizzazione approvate in Francia e in Italia trattano orgogliosamente delle modalità di utilizzo dei profitti, il problema più frequente per i due paesi è stato quello di affrontare i deficit

di esercizio. Le modalità di gestione diffuse in Francia e in Italia si sono spesso rivelate tali da contribuire alla validità dei luoghi comuni sull'inefficienza di tutte le attività economiche di natura governativa. A volte le decisioni relative alla gestione ordinaria sono state prese secondo criteri politici, i prezzi sono stati fissati in modo da venire incontro a necessità di natura politica, e, peggio ancora, il flusso dei nuovi investimenti e l'utilizzo dei fondi ottenuti attraverso prestito pubblico sono stati orientati sulla base di considerazioni di natura non economica. Quindi, le stime dell'efficienza relativa e dei costi comparativi non sono possibili. Come ha dichiarato Pierre Mendès-France il 4 giugno 1953, nel corso del suo primo dibattito per la fiducia di fronte all'Assemblea nazionale:

Le decisioni di natura finanziaria, specialmente sugli investimenti delle imprese nazionalizzate, non possono essere occasionali e prive di un disegno complessivo. Una misura di coordinamento è necessaria, come abbiamo visto, per evitare che in alcuni settori siano compiute spese relativamente meno urgenti e nel contempo eliminate altre spese più importanti. Qui si tratta di una questione di scelte, che richiede la presenza di un arbitro [...]. Se le industrie nazionalizzate sono al servizio dell'interesse pubblico, il governo, che rappresenta questo interesse pubblico, deve essere messo in condizione di conoscere e di controllare i loro investimenti. Il nuovo governo, tuttavia, non cercherà di instaurare solo controlli esigui e incerti. Piuttosto che su controlli formali *a priori*, noi cercheremo di fare affidamento su un sistema in cui al sicuro accertamento delle responsabilità faranno seguito sia ricompense che sanzioni.<sup>9</sup>

Mendès-France chiedeva appassionatamente l'applicazione alle industrie nazionalizzate di un sistema che prima stabilisse le responsabilità finanziarie dei dirigenti sulla base di politiche pubbliche fissate con chiarezza – in termini di obiettivi di investimento, di costi da affrontare, di prezzi e tassi d'interesse da applicare – e poi desse seguito a tali responsabilità non istituendo esasperanti controlli formali, ma esigendo un sistema di contabilità che rendesse possibile una valutazione generale di carattere pubblico. Questo approccio combina i due principi della chiarezza delle linee di politica aziendale e della piena trasparenza, la cui importanza è finora sembrata sfuggire agli uomini di Stato dell'Europa continentale.

#### *I parametri di confronto: pubblico o privato?*

Il concetto di 'parametri di confronto' non rientra necessariamente in una politica di nazionalizzazione. Affinché esso trovi applicazione, occorre che vi

---

<sup>9</sup> Cfr. P. MENDÈS-FRANCE, *Gouverner c'est choisir* (Paris, 1953), pp. 98-99.

siano determinate condizioni, che spesso sono state assenti sullo scenario europeo. Prima di tutto, bisogna che la nazionalizzazione di un certo settore economico non sia completa, così da rendere possibile una competizione tra il settore pubblico e quello privato, una competizione in cui presumibilmente una linea di intervento finalizzata a tenere conto di parametri di confronto diventerà pienamente pertinente. Se la nazionalizzazione di un settore produttivo è completa, allora si può parlare di paragoni tra costi pubblici e privati solo in termini teorici. In secondo luogo, anche se la nazionalizzazione è completa, da parte dei dirigenti pubblici deve esservi la convinzione di poter operare a un livello di efficienza maggiore dei privati. Se il processo di nazionalizzazione ha avuto luogo in settori caratterizzati in maniera grave da obsolescenza economica, da sistematico sottoinvestimento, o da pressioni politiche che ne ostacolano seriamente l'efficienza e la libertà di gestione, ben difficilmente potrà affermarsi persino una concezione generale dei parametri di confronto.

Però, laddove è possibile, un approccio basato sulla presenza di parametri di confronto dovrebbe rappresentare un fattore importante nella determinazione delle politiche economiche pubbliche.<sup>10</sup> Certamente, in paesi democratici, il salvataggio di aziende in bancarotta o la punizione di proprietari privati politicamente colpevoli non possono essere le uniche finalità della nazionalizzazione. Unitamente al desiderio di indebolire il controllo privato su certe imprese industriali eccessivamente potenti e caratterizzate da una situazione di monopolio, dovremmo trovare il modo di realizzare performance economiche migliori. Una società democratica con una economia in espansione non tollererà settori economici a gestione pubblica inefficienti e costosi.

Pare che questo punto di vista sia stato decisamente apprezzato negli Stati Uniti, dove la Tennessee Valley Authority offre il classico esempio di una politica pubblica con cui si voleva offrire un parametro di confronto. Questo atteggiamento può essere riassunto, nel caso della TVA, col fatto che si è inteso dimostrare che in un certo periodo di tempo, data una base operativa regionale di dimensioni e qualità adeguate, l'applicazione dei moderni metodi di produzione di massa all'ambito dell'energia elettrica può condurre a un sostanziale aumento di produzione a costi inferiori. Contemporaneamente l'ente pubblico che dirige i lavori accumulerà elevati profitti reali, così che il contribuente non solo non subisca perdite, ma ottenga in conclusione rilevanti vantaggi economici.

---

<sup>10</sup> Si veda però, per un punto di vista piuttosto diverso, il saggio di Rossi, *infra*, pp. 237 e sgg. [Il riferimento è a *Nationalization in Italy* cit. (n.d.c.)].

Gli osservatori obiettivi non mettono più in dubbio il fatto che la TVA sia stata in grado di offrire una riuscita dimostrazione di questa politica negli ultimi ventuno anni. A seguito di tariffe per l'energia elettrica decisamente inferiori a quelle delle zone limitrofe (si tratta di una affermazione di carattere generale, formulata considerando le tariffe della TVA e quelle operate dagli enti locali di distribuzione e dalle cooperative i cui prezzi sono controllati dalla TVA), il consumo è aumentato assai di più che in mercati comparabili. I profitti degli investimenti netti sull'energia elettrica, scorporate tutte le spese, la completa ammortizzazione e il pagamento delle tasse locali, si sono aggirati attorno al 4% per i ventuno anni di attività della TVA. Se alla TVA, per soddisfare le richieste dell'Edison Institute, fosse stata imposta una tassa federale media sulle entrate del 50% dei profitti netti (ovvero, più di quanto abbiano solitamente pagato gli operatori privati), i profitti sarebbero in ogni caso ammontati al 2%, un guadagno comunque elevato considerando le tariffe assai basse sull'energia erogata operate dalla TVA, il fatto che essa produce soltanto, e non distribuisce, l'elettricità, e che quindi è esclusa dalla parte più redditizia del mercato energetico, lasciata da essa agli enti locali di distribuzione e alle cooperative, e il supporto diretto e indiretto garantito dalla TVA ai principi che gli Stati Uniti sostengono in tutto il mondo.

Se la TVA dovesse applicare tariffe normali, equivalenti a quelle considerate adeguate dagli operatori privati, e se dovesse ottenere il monopolio della filiera dalla diga ai fornelli delle cucine, come è consentito agli operatori privati, i suoi profitti sarebbero così elevati da richiedere l'intervento deciso di commissioni di regolamentazione.

Una politica basata sull'offerta di parametri di confronto può dirsi riuscita solo se si riflette adeguatamente sulle scelte complessive dei privati nel settore che con essa si intende influenzare. Una pietra di paragone che operasse nel vuoto e non avesse ripercussioni sul mondo economico esterno darebbe una chiara impressione di inutilità. Negli ultimi vent'anni si sono raccolte prove sufficienti per dimostrare che il modello della TVA ha influenzato le tariffe degli operatori privati in misura direttamente proporzionale alla loro prossimità geografica alla valle del Tennessee. L'influenza del suo modello diminuisce man mano che ci si allontana dalla valle, e man mano che gli operatori privati sono meno preoccupati dall'eventualità di una espansione della TVA nelle loro zone.

Se l'obiettivo dei creatori della TVA era quello di dimostrare che, attraverso moderne attività integrate e progettate su larga scala e lo sfruttamento completo del mercato, si sarebbe giunti a un aumento dei consumi, a una riduzione dei costi e a una crescita dei profitti, l'obiettivo è stato raggiunto. L'esempio della TVA ha garantito agli operatori privati la sfida costante e

lo stimolo di cui essi avevano bisogno per abbandonare la loro gestione cauta del settore elettrico e per trasferire alle loro attività di produzione un po' dell'audacia che non lesinavano nelle loro operazioni finanziarie.

Sarebbe difficile attendersi un successo di queste dimensioni per il modello operativo basato sui parametri di confronto nell'Europa continentale. In linea generale, in Francia si sono acquisiti interi settori produttivi, e di certo la questione dell'efficienza non risultava tra le principali preoccupazioni iniziali dei dirigenti pubblici. Se qua e là, sia in Francia che in Italia, si è potuta rilevare una qualche applicazione della politica dei parametri di confronto, i termini del problema sono stati spesso rovesciati. Poiché solo le più grandi compagnie assicurative francesi sono state nazionalizzate, col passare degli anni si è potuta effettuare una comparazione dell'efficienza del settore pubblico e di quello privato. Presumibilmente il settore pubblico avrebbe potuto, attraverso il coordinamento e l'eliminazione di certi costi non necessari richiesti invece dalla struttura del mercato competitivo, abbattere le spese e offrire un'assicurazione a costi più contenuti, obbligando così le compagnie private a seguire il suo esempio. Però, se effettivamente il concetto di parametro di confronto era sempre tenuto in considerazione, esso era interpretato come applicabile nella direzione opposta. Le compagnie private avrebbero dovuto rappresentare il modello di efficienza. La Commissione finanze dell'Assemblea costituente ha affermato che se una parte della produzione fosse stata lasciata in mani private, il settore pubblico sarebbe stato costantemente pungolato e spronato da una superiorità delle compagnie private che veniva esplicitamente ammessa.

Ora, una teoria fondata sul ruolo del settore privato come parametro di confronto è insensata in termini economici nella dottrina della nazionalizzazione, e riduce la questione a un livello politico, che, come si è visto, ha rappresentato il fattore predominante negli sviluppi della situazione europea. Tuttavia, una nazionalizzazione puramente politica rappresenta una implicita ammissione di debolezza da parte delle classi di governo. Infatti se la politica è l'unica chiave interpretativa per le loro azioni, dovrebbe essere possibile ottenere, con una adeguata applicazione del potere politico, la desiderata concentrazione di potere direttivo aziendale, oppure ogni altro mutamento che si desidera ottenere nel comportamento delle imprese.

È possibile che nei prossimi anni si realizzi un esempio abbastanza significativo di modello di qualità pubblico nell'industria italiana dell'acciaio, che per allora sarà l'unico comparto industriale nazionale in quel settore, in tutta l'Europa occidentale, a essere completamente nazionalizzato (presumendo che il governo britannico privatizzi nuovamente del tutto tale filiera produttiva). Nel 1955 il settore nazionalizzato dell'industria italiana dell'acciaio concorre per circa il 60% alla produzione totale, e i suoi impianti sono i più mo-

derni attivi nel paese. Quindi, grazie al suo peso produttivo e alla sua efficienza, esso dovrebbe rendere possibili cambiamenti rilevanti nelle politiche delle aziende private. Il successo di un modello di qualità pubblico di questo tipo porterebbe notevoli vantaggi a tutta l'economia italiana. Tuttavia, se la Comunità europea del carbone e dell'acciaio sarà in grado di compiere i progressi che ci si aspetta, un simile modello di qualità limitato alla scala nazionale potrebbe cedere il passo ai ben più efficienti parametri produttivi richiesti su scala europea dall'Alta autorità di Lussemburgo. Fra poco, insomma, l'Italia dovrebbe essere in grado di abbandonare il sistema provvisorio di protezioni che la CECA le ha assegnato riconoscendo i suoi specifici problemi, e l'influenza sulla produzione esercitata dalle dinamiche della Comunità nel suo complesso dovrebbe diventare l'unica realmente decisiva.

#### GUARDANDO AL FUTURO

Tre problemi sembrano richiedere una riflessione impegnativa qualora si cerchi di immaginare il futuro delle imprese nazionalizzate in Francia e in Italia. Il primo riguarda la riorganizzazione delle procedure di amministrazione e gestione delle aziende, insieme a una chiarificazione del loro rapporto con lo Stato. Il secondo è una più accurata definizione dei loro limiti di competenza. Il terzo, invece, è la loro integrazione con gli organismi di carattere sovranazionale che l'Europa ha iniziato a creare.

#### *Riorganizzazione amministrativa*

Per ragioni legate alle peculiari condizioni della vita politica italiana e francese, l'organizzazione delle aziende nazionalizzate ha subito l'atteggiamento incerto di uomini politici ed esponenti governativi, le lotte di potere che vedevano coinvolti gli amministratori pubblici e le pressioni esercitate dagli uomini d'affari. I risultati sono ben lungi dall'essere soddisfacenti, e nella continua instabilità che ha caratterizzato gli anni scorsi si può rilevare la prova della continua ricerca di una soluzione definitiva che potesse rendere giustizia sia agli interessi nazionali, sia alle esigenze di una efficiente gestione aziendale.

In Italia, il cosiddetto approccio 'privatistico' è ancora dominante nell'IRI. Tuttavia le affermazioni che si possono fare in favore di tale atteggiamento, dal fatto che esso generi una maggiore flessibilità e velocità nelle operazioni al fatto che esso renda possibile un'adozione più generalizzata delle normali pratiche di gestione degli affari, non sono sufficienti a controbilanciare le oscure influenze che pesano sull'IRI orientandone l'azione economica a van-

taggio del potere della burocrazia e dell'imprenditoria privata, la quale condivide la proprietà delle società 'miste', o spera di ottenere favori dalle aziende completamente appartenenti allo Stato. La linea d'intervento adottata dall'IRI, volta a istituire un gran numero di società controllate principali, ciascuna delle quali esercita il controllo nella misura più completa possibile su di un determinato settore dell'attività produttiva, una linea che è stata messa in atto nei settori dei telefoni, nel traffico marittimo, nella metallurgia, nei servizi di pubblica utilità e nell'industria meccanica, ha consentito la creazione di enti pubblici autonomi in ognuno di questi campi. Tutte le altre aziende di proprietà statale, a cominciare dall'ENI, dovrebbero essere riorganizzate in forma simile e sottoposte a controlli generali caratterizzati da criteri uniformi, concentrati sugli aspetti finanziari e progettuali, esercitati da un comitato generale politicamente responsabile, il cui dovere sia quello di illustrare al governo, al parlamento e al paese le linee di azione e i risultati della politica economica pubblica (se l'IRI possa conoscere cambiamenti tali nel suo assetto da essere in grado di assumere queste funzioni, o se debba essere creato qualche altro organismo al suo posto, non è l'essenza del problema).

Non si tratta di un progetto eccessivamente difficile da realizzare, poiché è legittimo sperare che i più seri ostacoli incontrati nel periodo bellico e nell'immediato dopoguerra saranno presto ampiamente superati, così che con una gestione decisa e alcune sagge potature di attività marginali possano essere istituiti complessi produttivi moderni. Le banche, i telefoni, i servizi di pubblica utilità e il settore metallurgico dovrebbero rappresentare ambiti di produzione redditizi, e dovrebbe essere possibile il loro finanziamento in un mercato aperto. Il settore marittimo e l'industria meccanica potrebbero presentare ancora qualche difficoltà, ma anche in questo caso si dovrebbero chiarire le reali condizioni delle imprese in modo da accertare e limitare l'ammontare di finanziamenti pubblici ancora necessari.

In Francia, la piena realizzazione dei piani di sviluppo per i nuovi bacini carboniferi e per l'opera di modernizzazione su larga scala degli impianti elettrici e del gas dovrebbero garantire a questi settori produttivi solide basi operative. Le banche e le compagnie d'assicurazione non presentano alcun serio problema, mentre la navigazione e i trasporti su terra rimangono gli unici ambiti su cui persistano dubbi.

Il ripiegamento completo che ha avuto luogo in Francia dall'atteggiamento economico utopistico del 1946 ai controlli governativi estremamente rigorosi del 1954 potrebbe trovare un positivo mutamento di rotta con una restituzione ad aziende nazionalizzate ampliate e più efficienti di un po' della libertà che dovrebbe appartenere loro, adesso che è appurato il fatto che la nazionalizzazione non significa conquista da parte del Partito comunista. Ancora

una volta la forma dell'azienda autonoma appare, come in Gran Bretagna, lo strumento adeguato per il controllo governativo delle aziende nazionalizzate. Infatti, quello che serve è un ente sufficientemente libero dall'interferenza dei governi e della macchina burocratica negli affari ordinari, eppure responsabile nei confronti degli organismi politici del paese e diretto da amministratori pubblici di provata esperienza uniti a imprenditori e dirigenti industriali, così da riunire, per quanto è umanamente possibile, l'efficienza e l'imparzialità nella gestione. Si tratta di obiettivi non facili da conseguire se non si trovano molti uomini qualificati a occupare tali posizioni, uomini insieme preparati ad affrontare la complessità della moderna vita industriale e pienamente consapevoli dell'alto significato della funzione pubblica. Ma se si vogliono evitare la confusione, la corruzione e, a lungo andare il declino economico, non c'è altra strada.

### *Avanzare o ripiegare?*

Prima che questi obiettivi possano essere raggiunti bisognerebbe impegnarsi in una revisione e ridefinizione dell'area interessata alla nazionalizzazione. Sono in atto pressioni orientate sia alla sua espansione che alla sua limitazione, e poiché l'atmosfera non è pervasa dall'urgenza del 1945, fosse solo per il ridimensionamento delle aspettative riposte in questa specifica forma di intervento governativo nell'economia, non bisognerebbe muoversi in nessuno dei suoi sensi senza un'attenzione decisamente maggiore di quella mostrata dieci anni fa.

Per il momento, il solo paese in cui si è seriamente preso in esame il problema è la Gran Bretagna. Nel 1952, la Federazione sindacale ha chiesto al suo Consiglio generale di riesaminare l'esperimento britannico di nazionalizzazione, al fine di ampliarne la portata. In una risoluzione approvata a Margate la Federazione ha richiesto al Consiglio di «formulare proposte per l'estensione della proprietà sociale ad altre industrie e altri servizi, in particolare a quelle ora soggette a controllo monopolistico». La Federazione ha anche chiesto la formulazione di proposte generali «per la democratizzazione delle aziende e dei servizi nazionalizzati, volta alla definitiva realizzazione della completa democrazia industriale». Nel suo *Interim report on public ownership*, presentato nel dicembre al congresso della Federazione sindacale del settembre 1953, il Consiglio ha liquidato con poche parole la questione della democrazia industriale, da esso considerata un punto di vista ormai minoritario, che rappresentava per lo più le concezioni sindacali prevalenti nella prima parte di questo secolo, ma ha trattato in modo decisamente dettagliato e con grande attenzione la questione fondamentale dell'espansione della proprietà

pubblica. Si è ammesso implicitamente l'utilizzo più intenso da parte del governo di diversi dispositivi, come il Comitato direttivo per l'aumento di capitale e la tassazione, i quali, influenzando gli investimenti, possano condurre al pieno impiego e allo sviluppo economico programmato, come è lecito aspettarsi da una correzione di tiro nei piani di nazionalizzazione.

Il Consiglio, comunque, è pronto a valutare quale specifico sviluppo nel processo nazionalizzatore sia indicato per ciascuno dei quattro principali settori produttivi: a) aziende che producono beni e servizi di base; b) aziende a carattere monopolistico; c) aziende che richiedono uno sviluppo accelerato; d) aziende in cui è necessario migliorare l'organizzazione e i metodi di produzione.

Tra le imprese impegnate nei servizi di base sono state prese in considerazione soltanto due categorie, le aziende di fornitura dell'acqua e gli istituti d'investimento, dal momento che la maggior parte di questo tipo di aziende è già stata nazionalizzata. Per quanto riguarda la fornitura dell'acqua, il rapporto conclude che «si tratta chiaramente di un caso che richiede la completa proprietà pubblica del settore, al fine di offrire un servizio universalmente garantito ed eliminare gli sprechi». Gli istituti d'investimento sono le compagnie di assicurazione, le società finanziarie e le banche d'investimento. Il Consiglio ha rilevato che i risultati delle banche e delle compagnie di assicurazione nel dopoguerra sono stati, nel complesso, positivi. In effetti, esse hanno sostenuto investimenti nell'agricoltura e in filiere produttive essenziali. E «se la conformità ai bisogni nazionali possano essere assicurati nell'ambito del quadro attuale o se si richiedano ulteriori provvedimenti è una domanda a cui può rispondere solo un ulteriore studio specifico e dettagliato».

Il settore che più chiaramente si macchia della colpa di essere soggetto a monopolio è l'industria chimica. Essa è anche caratterizzata da una eccessiva concentrazione, poiché il 48% dei lavoratori è impiegato nelle tre maggiori unità produttive. Ma è problematico soprattutto il fatto che i limiti di competenza del settore chimico sono difficili da definire, dal momento che tale industria continua a ramificarsi in nuove direzioni; di conseguenza, 'monopolio' e 'concentrazione' non sono slogan abbastanza convincenti da permettere un attacco al suo assetto proprietario. Il Consiglio ha esaminato le precedenti proposte del Partito laburista per portare in mano pubblica una quota sostanziale del settore, ma l'unica raccomandazione che si è sentito di fare è che «in vista di quanto si presenta difficile ottenere una completa informazione sulle operazioni di questa industria, il prossimo governo laburista dovrebbe dare inizio a un'indagine sulla reale situazione del settore, prima che sia presa una decisione definitiva sulla natura e sul grado del controllo pubblico che si intende conseguire». Le alternative da prendere in considerazione potrebbero poi essere l'acquisizione statale dell'intero comparto industriale, o di una

o più delle imprese maggiori, o la supervisione attraverso una commissione di controllo senza mutamenti negli assetti proprietari.

Tra le industrie che richiedono uno sviluppo produttivo rapido, il consiglio ha raccomandato l'istituzione di agenzie per lo sviluppo dei settori della produzione di macchine utensili, di veicoli a motore e di imbarcazioni. Per quanto riguarda gli aerei, il consiglio ha affermato che «sarebbe imprudente impegnare a questo punto il movimento sindacale nell'appoggio a specifiche misure di appropriazione pubblica o altre misure di controllo statale nel settore della produzione aeronautica». Evidentemente, gli attuali accordi di cooperazione per la ricerca e il finanziamento tra le industrie del comparto e il governo sono ritenuti adeguati.

Infine per settori che abbisognano di migliorare la loro organizzazione, come quello della distribuzione all'ingrosso e al dettaglio, il Consiglio ha raccomandato di procedere a ulteriori studi.

Di fronte a una simile dimostrazione di prudenza si deve per forza concludere che la Federazione sindacale, che ha approvato il rapporto, si sente oggi piuttosto esitante di fronte alla possibilità di ampliare ulteriormente i limiti della nazionalizzazione, con l'unica e non troppo significativa eccezione della fornitura dell'acqua. Chiaramente, la Federazione è impaziente di prendere in attenta considerazione forme di intervento diverse dalla proprietà pubblica, e di usare al meglio gli strumenti attualmente disponibili al potere pubblico per conseguire gli agognati obiettivi del socialismo. Sembra quindi che, a parte la possibilità di una ri-nazionalizzazione dell'industria metallurgica, i contorni della proprietà pubblica difficilmente cambieranno in modo sostanziale da ora in poi.

Si può giungere all'incirca alle stesse conclusioni per quanto riguarda la Francia. È probabile che per ora la produzione dell'acciaio non venga nazionalizzata, a meno che non si verifichi un radicale cambiamento nel clima politico. E anche se il clima francese ha cominciato a mutare a partire dal 1954, la nuova tendenza è in favore di un generale rafforzamento del ruolo dello stato, piuttosto che di una ulteriore espansione delle nazionalizzazioni. D'altro canto, alcuni degli attacchi portati in precedenza all'assetto proprietario delle industrie automobilistica e aeronautica sono senz'altro da considerarsi troppo violenti, nelle condizioni attuali. È improbabile che la vecchia protesta contro i commercianti di armi, tipica del periodo precedente il 1914, possa levarsi di nuovo. La politica militare francese finirà presto per essere influenzata più dall'ampiezza e dalla natura effettiva dei poteri attribuiti all'Unione europea occidentale che non dalla scelta di mantenere in mani governative o rendere ai privati le fabbriche di aeroplani. Allo stesso modo, non ci sono ragioni valide per cui la Renault debba rimanere di proprietà pubblica. Simili questioni

sono comunque relativamente poco importanti. In tutti gli altri maggiori settori sotto controllo statale – carbone, servizi di pubblica utilità, ferrovie, trasporti marittimi – non sembra esserci alcuna possibilità di ritorno in mani private. In questi casi non è disponibile capitale privato, oppure le trasformazioni avvenute a partire dalla nazionalizzazione e le risorse pubbliche investite finora rendono il passaggio di proprietà difficilmente concretizzabile o poco desiderabile. L'impegno dello stato in questi settori appare ormai permanente, e l'unico problema è quello di portarlo avanti nel modo migliore possibile.

Forse si dovranno mettere in atto aggiustamenti di maggiore rilevanza nel caso dell'Italia, dove il confine tra l'attività economica pubblica e quella privata è confuso e instabile, a causa delle condizioni assolutamente peculiari in cui ha avuto luogo e ha continuato a svilupparsi il processo di nazionalizzazione. Come in Francia, una riduzione della proprietà pubblica potrebbe essere suggerita per l'industria meccanica e metalmeccanica (per non parlare di molti altri esempi secondari in cui l'intervento pubblico è dovuto esclusivamente a casi fortuiti). Nel caso della produzione dell'acciaio, è necessario non modificare l'attuale situazione del settore, che vede la preponderanza della proprietà statale, poiché essa sembra aver generato un giusto equilibrio tra interessi pubblici e privati. Le acciaierie di proprietà pubblica sono state ricostruite con fondi statali, e non è in questo momento prevedibile alcun modo di collocarle in mani private senza sacrificare in maniera ingiustificata gli investimenti governativi. Sembra inoltre preferibile che il governo continui a tenere sotto controllo questo settore produttivo, vista la sua storia passata.

Il problema più difficile che l'IRI deve affrontare è quello della telefonia e dei servizi di pubblica utilità. Il settore dei telefoni è attualmente nazionalizzato al 60%, e la porzione del settore in mani pubbliche è senza dubbio quella più efficiente. Le aziende di pubblico servizio sono invece di proprietà statale solo nella misura di circa il 25-30%, e in questo caso la porzione del settore più efficiente è quella in mani private. Tuttavia, gli argomenti che spingono a procedere verso uno sviluppo completo della nazionalizzazione della rete telefonica sono più forti di quelli per una piena statalizzazione delle aziende di servizio pubblico. E prima di intraprendere ogni nuova azione nel campo dei servizi di pubblica utilità si dovranno definire il ruolo e la posizione che lo Stato intende assumere, attraverso l'ENI, nella produzione e nella distribuzione di gas naturale. I numerosi punti di frizione e di collusione che esistono oggi portano ad accrescere il bisogno di una politica energetica nazionale chiaramente determinata. Quindi, l'Italia dovrebbe accogliere con favore una esauriente discussione politica e legislativa di tali problemi, in modo che le linee e i limiti di azione delle aziende nazionalizzate possano trovare una sanzione da parte degli organismi democratici. L'insieme dei vari organismi pubblici di intervento eco-

nomico che partecipano alla gestione del comparto energetico è troppo chiaramente il frutto del fascismo e della casualità, e il risultato di manovre politiche e personali, per essere tollerato a lungo nel suo aspetto attuale.

Se i problemi legati al processo di nazionalizzazione saranno sviscerati in una discussione chiarificatrice simile a quella che ha avuto luogo in Gran Bretagna, è possibile prevedere che tale processo perderà la sua importanza relativa e non apparirà più, come subito dopo il 1945, l'unica indispensabile soluzione per la salvezza della vita economica e per il consolidamento della democrazia. Laddove i governi ritrovano forza e autorità in economie più stabili e prospere, è abbastanza probabile che la nazionalizzazione sia relegata a un ruolo subordinato tra i numerosi strumenti di politica economica pubblica. Un sistema di tassazione più incisivo e applicato con maggiore costanza e regolarità nella riscossione, un migliore funzionamento degli enti preposti alla programmazione economica nazionale, la crescita degli investimenti privati, la messa a frutto delle sovvenzioni erogate dagli USA negli scorsi dieci anni per agevolare la ricostruzione europea — tutto farà la sua parte in modo adeguato. La nazionalizzazione, in ultima analisi, è uno strumento adottato per disperazione e un'ammissione di sconfitta, a meno che non sia giustificata da circostanze eccezionali. Nella fase che si può sperare stia iniziando ora, le nazionalizzazioni dovrebbero essere mantenute nelle loro dimensioni attuali, oppure ridotte entro limiti più ristretti, come in Gran Bretagna, mentre i governi dovrebbero riservare l'impegno maggiore al compito di conseguire il massimo livello possibile di esperienza e di autonomia decisionale nelle proprie attività di gestione.

### *L'integrazione europea*

L'ultimo problema riguarda la relazione tra i processi di nazionalizzazione e gli organismi sovranazionali che esistono o sono stati programmati nell'Europa occidentale.

Alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio sono attribuite importanti competenze in tutti gli ambiti che, considerati insieme o separatamente, hanno nel tempo giustificato le nazionalizzazioni. La Comunità promuove la libertà di circolazione di uomini e merci, per rendere disponibile in tutto il mercato comune adeguate quantità delle risorse di cui ha il controllo. Ha il potere di controllare i prezzi e il volume di produzione in periodi di prosperità o depressione, per proteggere gli interessi dei consumatori e mettere in atto linee di politica economica ben regolate. Questi sono gli obiettivi dichiarati anche della nazionalizzazione, poiché essa cerca di sostituire l'azione privata abbandonata all'anarchia con la programmazione consapevole messa in atto dagli organismi pubblici.

La Comunità ha poteri rilevanti nel controllo del flusso e della direzione degli investimenti, e quindi, della velocità di modernizzazione e di espansione delle industrie europee del carbone e dell'acciaio. Attraverso il suo prestigio, la sua affidabilità creditizia e la sua possibilità di ottenere agevolmente prestiti su scala internazionale, la CECA può rendere disponibili a imprese europee a corto di capitale i fondi necessari al proprio sviluppo. Questi sono anche gli obiettivi della nazionalizzazione, poiché essa cerca di sostituire le indebolite possibilità di investimento di proprietari privati finanziariamente esausti con l'abbondanza di risorse che lo Stato ha a disposizione. La Comunità può affrontare con grande decisione i problemi legati ai monopoli, ai cartelli e alle limitazioni del libero scambio, e può interrompere tutte le pratiche che possono interferire con la crescita della produzione e la riduzione dei prezzi al consumo. Anche la nazionalizzazione ha come fine quello di sostituire il potere economico dei privati alla proprietà pubblica, la quale, sebbene monopolistica, si presume agisca nel nome del bene collettivo.

La Comunità ha molto a cuore la protezione dei diritti e del benessere dei lavoratori; essa dovrebbe garantire il miglioramento delle loro condizioni di vita e offrire loro abitazioni e altri servizi il cui livello è attualmente inadeguato. Anche la nazionalizzazione, del resto, ha come suo massimo scopo il miglioramento delle condizioni di vita delle classi lavoratrici.

Quindi, le idee che presiedono al lavoro della prima comunità sovranazionale dei paesi europei e quelle che guidano la linea d'azione delle imprese nazionalizzate sono essenzialmente le stesse, se si prescinde, come oggi dobbiamo fare, dalle origini storiche dei processi di nazionalizzazione, a volte oscure e divergenti da questi principi fondamentali. Se si intende dare alla nazionalizzazione una giustificazione nei termini attualmente diffusi, essa la può trovare solo negli scopi che abbiamo abbozzato sopra. E questi sono gli scopi della Comunità del carbone e dell'acciaio. Sorgono quindi tre interrogativi:

1. Il primo è se sono gli organismi nazionali o quelli sovranazionali ad essere meglio attrezzati al conseguimento di quello che è stato descritto come un loro fine comune. La risposta non sembra essere in dubbio, poiché è certa la superiorità della Comunità del carbone e dell'acciaio nel conseguire in un dato periodo di tempo uno sviluppo più razionale e la maggiore espansione possibile per questi due settori di produzione, con conseguenti vantaggi sia per i lavoratori che per i consumatori. Infatti, la CECA ha la possibilità di affrontare il problema centrale, che è quello dell'istituzione del mercato comune europeo, mentre nessuna azienda nazionalizzata, per definizione, può affrontare una simile questione. Sembra quindi ragionevole aspettarsi che, se la Comunità riuscirà davvero a creare un autentico mercato comune in Europa, le possibilità

che essa riesca ad affrontare con successo gli altri problemi collegati che riguardano il futuro del carbone e dell'acciaio aumenteranno decisamente.

Non si deve naturalmente credere che la Comunità sia già riuscita, alla fine del 1954, a istituire un autentico mercato comune. Gli ostacoli che rendono laboriosa l'attività dell'alta autorità appaiono collegati tanto all'esistenza di oggettive difficoltà sul cammino del mercato comune, quanto all'emergere di punti di vista in conflitto tra l'autorità e alcuni governi nazionali. Ma se si vogliono fare progressi, questi non possono giungere che dalla ferma pressione esercitata sugli interessi particolari dall'autorità col sostegno dei governi membri.

Questo non significa che le linee di intervento nazionali, siano esse portate avanti dal governo, dai privati o dalle industrie nazionalizzate, non giochino alcun ruolo; infatti, il progresso della Comunità sarà aiutato, e non intralciato, da politiche nazionali moderne e illuminate. Se l'alta autorità avesse a che fare solo con governi impotenti e in bancarotta, le sue possibilità di successo sarebbero scarse. L'incompatibilità che si è pensato fosse sorta nel 1954 tra gli obiettivi sovranazionali della Comunità e gli sforzi del governo francese per la ricostruzione era per lo più immaginaria. Un'analisi più attenta ha infatti rivelato l'esistenza di una sincera volontà da parte di Mendès-France di rimediare a certi elementi negativi della situazione interna francese in modo da offrire un importante contributo al successo finale della Comunità.

2. Il secondo interrogativo è se la possibilità di un conflitto tra la Comunità e un sistema produttivo nazionale è effettivamente maggiore se le aziende sono nazionalizzate. In base al trattato istitutivo della Comunità, l'alta autorità ha acquisito il potere di imposizione fiscale. Il suo ruolo d'imposta comprende circa mille contribuenti. Ognuno di loro risponde direttamente alla Comunità per il pagamento delle tasse che essa impone. Quindi se quello del carbone, come in Francia, o dell'acciaio, come in Italia, sono settori nazionalizzati, i contribuenti sono, in pratica, i governi italiano e francese. Se l'alta autorità decidesse di esercitare pressioni sui produttori di carbone e acciaio in relazione alla formazione di cartelli e a limitazioni del libero scambio, la pressione sarebbe diretta ai governi, se questi ultimi sono i proprietari delle aziende.

Il rapporto stilato nel novembre 1954 dall'autorità all'Assemblea comune della CECA elenca dettagliatamente, per la prima volta, alcune delle azioni legali a cui l'autorità ha dato inizio per l'applicazione degli artt. 65 e 66 del trattato, in relazione a cartelli e concentrazioni di proprietà. In alcuni casi i trasgressori sono proprio governi membri, come nel caso dell'ATIC,<sup>11</sup> l'or-

<sup>11</sup> Per esteso, Association technique de l'importation charbonnière.

ganismo governativo francese che detiene il monopolio dell'importazione del carbone e che è sorto in conseguenza della nazionalizzazione del settore carbonifero da parte della Francia. Una modifica nelle linee di gestione dell'ATIC significherà quindi un cambiamento nella politica del governo. Ci si potrebbe forse aspettare una maggiore sollecitudine nel mutamento di programmi e politiche aziendali da parte di produttori privati e di modeste dimensioni, piuttosto che da parte dei governi. Se infatti un governo può essere di aiuto all'alta autorità nel tentativo di persuadere i proprietari privati riluttanti a rispettare le decisioni di quest'ultima, la situazione è più complicata quando un governo è direttamente coinvolto come parte in causa in un conflitto con l'autorità. Anche se in linea di principio l'azione dell'autorità potrà avere pieno successo soltanto trovando il proprio fondamento nella cooperazione con i governi che partecipano alla CECA, sembra ancora che la Comunità si trovi a proprio agio più quando ha a che fare con un gran numero di operatori che non con poche aziende potenti, come del resto il trattato istitutivo implicitamente riconosce proprio nelle misure relative ai cartelli e alla concentrazione di proprietà. Di fronte alla forza sempre più rilevante degli organismi internazionali, il ruolo di quegli strumenti di promozione dell'orgoglio e dell'egoismo nazionale che sono le industrie nazionalizzate dovrà subire un ridimensionamento.

3. La terza questione è quella della possibile estensione di strumenti di intervento sovranazionale ad aree di competenza governativa diverse da quelle del carbone e dell'acciaio. Ad oggi non ci sono segni del fatto che uno sviluppo del genere sia imminente nel prossimo futuro, almeno non senza la modifica dei termini previsti dal Trattato Schuman. Si ravvisa tuttavia qualche indizio della probabilità che una tendenza simile si sviluppi in futuro, soprattutto nell'ambito dell'energia elettrica. Esistono già accordi internazionali, principalmente tra paesi che confinano tra loro sulla catena alpina, per lo scambio di energia idroelettrica attraverso le frontiere. Austria, Germania, Svizzera, Italia e Francia sono tutte più o meno coinvolte in intese di questo tipo. Gradualmente, questi accordi sono destinati a veder accrescere la loro portata, e potrebbero rendere necessaria l'istituzione di una Comunità europea dell'energia elettrica per regolare i flussi di energia e di investimenti in questo settore produttivo. Quando ciò accadrà, si presenterà la questione della subordinazione delle politiche nazionali al nuovo organismo sovranazionale, e troveranno concreta applicazione le considerazioni discusse in precedenza.

Importanza ancora maggiore potrà avere la futura applicazione dell'energia atomica alla produzione elettrica. L'energia atomica sembrerebbe richiedere l'istituzione di una agenzia sovranazionale per distribuire particolari ma-

teriali nucleari, una volta che tali materiali diventeranno disponibili per una generale condivisione tra i paesi europei. In quest'ambito, l'obsolescenza delle politiche limitate alla scala nazionale è evidente.

Se effettivamente il nazionalismo è in declino, allora le strategie di politica economica esclusivamente nazionali che sono state oggetto di questo studio sono destinate a sparire anch'esse. Domani, forse, esse saranno considerate come aspetti di una fase temporanea, nel già troppo lungo e tormentato processo di adattamento della società industriale di stampo ottocentesco alle necessità proprie del mondo moderno.



## PROBLEMI DELLA LIBERTÀ NELL'EUROPA DEL DOPOGUERRA. 1945-1957<sup>1</sup>

Nel 1945, con la conclusione della Seconda guerra mondiale, l'ultimo dei partiti totalitari dell'Europa occidentale è stato distrutto. A partire dall'avvento del fascismo nel 1922, i regimi totalitari avevano esercitato per molti anni, su un'ampia area del continente europeo, il potere politico con una intensità senza precedenti, senza incontrare alcuna opposizione efficace. Un simile sistema di governo era caratterizzato dal completo controllo e indottrinamento della popolazione, dall'estensione del potere statale e del partito a tutti gli aspetti della vita umana, e dall'uso del terrore come strumento di azione politica. Quella prodotta dal totalitarismo è stata la più grave crisi nella società europea dai tempi della Rivoluzione francese. Esso operava una cancellazione della libertà in modo diretto e con metodi brutali, e ha finito per colpire in profondità la fibra sociale delle nazioni coinvolte.

Dopo la guerra, la determinazione da parte dei tre paesi più direttamente interessati da tale crisi a ristabilire gli elementi essenziali di una società libera, per quanto urgente e quasi universalmente condivisa, non ha trovato espressione in termini semplici, né avrebbe potuto. Qual era la sostanza concreta di quella libertà così ansiosamente perseguita? Le società libere del futuro avrebbero finito per trovarsi indifese, come nel passato, di fronte agli attacchi di quei soggetti politici che non credevano nella libertà? Si sarebbe dovuta porre l'enfasi maggiore sulle libertà individuali o su quelle sociali? Come avrebbero potuto queste libertà essere definite sul piano costituzionale, e quali avrebbero dovuto essere le loro garanzie? Cosa si era potuto imparare dalle dolorose esperienze vissute dall'Europa nel recente passato e dalla impressionante capacità di resistere e di rifiorire dimostrata dalla libertà nel mondo anglosassone? Qual è stata, infine, la rilevanza della decisa crescita sia della potenza dei paesi a governo comunista, sia dell'influenza del comunismo come dottrina?

---

<sup>1</sup> [Il testo qui pubblicato è il saggio *Problems of freedom in postwar Europe. 1945-1957*, pubblicato nel volume *Aspects of liberty. Essays presented to Robert E. Cushman*, a cura di Milton R. Konvitz e Clinton Rossiter, uscito nel 1958 per i tipi della Cornell University Press di Ithaca, N.Y. (pp. 255-283) (n.d.c.).]

Questo saggio tratterà alcuni dei più significativi problemi relativi alla libertà in Francia, Germania e Italia, dal momento della formulazione delle nuove costituzioni a oggi.

## LE DICHIARAZIONI DEI DIRITTI

La questione più urgente che si è posta all'inizio dei lavori costituenti – dalla fine del 1945, quando si è riunita la prima assemblea costituente francese, alla primavera del 1949, quando è stata approvata la Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca – è stata quella di inserire nelle nuove carte costituzionali una serie di risposte preliminari, ma di portata fondamentale, al problema della libertà. I diritti avrebbero certamente richiesto, per la loro applicazione, un contesto giuridico nel quale poter essere definiti e difesi. Dopo tutto elaborazione costituzionale e successo nella difesa della libertà individuale hanno conosciuto, nel mondo moderno, uno sviluppo parallelo. I diritti sono stati oggetto di attacco nei regimi totalitari perché l'arbitrio aveva sostituito la legge nella vita della comunità sociale, e la comunità stessa aveva cessato di esistere nel momento in cui il terrore aveva iniziato un processo di distruzione sistematica di tutti i legami sociali. Persino chi era insoddisfatto dell'espressione tradizionale dei diritti risalente al Settecento sentiva che una costituzione rappresentava una adeguata difesa anche per le nuove libertà di natura economica e sociale che si intendevano promuovere.

Era quindi prevedibile il ricorso alla costituzione come strumento indispensabile per creare le condizioni per il godimento della libertà. Le carte fondamentali di ognuno dei tre paesi qui considerati trattano con una certa attenzione il problema dei diritti. Ci sono tuttavia differenze evidenti nel modo in cui i documenti prendono in considerazione il tema.

La dichiarazione dei diritti della Legge fondamentale di Bonn esprime chiaramente sia l'autentico carattere 'federale' della nuova Germania, sia l'importanza attribuita all'esperienza vissuta tra il 1919 e il 1945. Con l'eccezione di una generica dichiarazione sulla proprietà collettiva nell'art. 15, il vasto ambito dei diritti economici è lasciato alla competenza dei singoli stati. Trent'anni dopo la promulgazione della Costituzione di Weimar, salutata allora come la più moderna carta costituzionale del mondo per l'estensione della propria area di intervento al nuovo campo dei diritti sociali, la nuova carta tedesca ci offre una dichiarazione dei diritti che tutto sommato non va molto oltre i confini classici della tradizione occidentale dei diritti dell'uomo.

Non si dice nulla sul diritto al lavoro, ma nell'art. 12 ci si preoccupa di garantire a tutti i tedeschi «il diritto di scegliere liberamente la professione».

Più importante della definizione nei suoi contenuti concreti dell'intervento dello Stato in senso sociale è la definizione dei diritti conculcati dal nazismo. Il diritto al libero sviluppo della personalità umana, il diritto alla vita, l'inviolabilità della libertà dell'individuo, la dignità umana, il diritto a insegnare, a spostarsi, a istituire scuole private, il diritto all'obiezione di coscienza – questi sono i diritti considerati di importanza assoluta.

La nuova Costituzione cerca di evitare i limiti della carta di Weimar e di eliminare i punti deboli di quell'art. 48 che, attraverso la procedura di emergenza e l'istituzionalizzazione di un potere dittatoriale, ha spianato la strada alla distruzione delle istituzioni repubblicane. Quindi l'art. 18 specifica che, anche se le libertà di stampa, di insegnamento, di riunione e di associazione, tra le altre, possono essere sospese a chiunque le impieghi per attaccare l'ordinamento costituzionale libero e democratico, tale sospensione e la sua estensione saranno decretate soltanto dalla Corte costituzionale federale. Da ciò deriva la disposizione espressa al comma due dell'art. 19, il quale afferma che, sebbene possa essere limitato o ridefinito dalla legislazione, «in nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo contenuto essenziale». Su ciò si fonda l'ulteriore disposizione espressa al comma 4 dello stesso articolo, il quale offre il diritto di appellarsi all'autorità giudiziaria a ogni individuo che ritenga di essere leso nei suoi diritti dall'autorità pubblica. In questo modo, si apre un canale diretto tra i cittadini e il sistema giudiziario, che è fatto assurgere al ruolo di protettore della Costituzione e dei diritti da essa stabiliti. Infine, dovremmo fare menzione del comma 3 dell'art. 1, che rendendo i diritti fondamentali «vincolanti la legislazione, il potere esecutivo e la giurisdizione come diritti direttamente applicabili», cerca di evitare il pericolo che la dichiarazione dei diritti sia in seguito interpretato come una mera dichiarazione d'intenti di una linea politica, priva di validità giuridica.

Tutte le prove dimostrano che per la Germania non è stato difficile giungere a un accordo su queste disposizioni costituzionali. Il paese aveva imparato la lezione, e non c'erano molte strade alternative da seguire.<sup>1</sup>

D'altro canto la Francia, patria della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, ha incontrato serie difficoltà nel tentativo di giungere a una versione aggiornata dei principi a cui si era data espressione nello storico documento del

---

<sup>1</sup> Theodor Eschenburg offre una disamina generale del problema nel suo *Staat und Gesellschaft in Deutschland* (Stuttgart, 1956), specialmente cap. X, pp. 390-494. Cfr. anche *Die Grundrechte: Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, a cura di Franz Neumann, Hans C. Nipperdey e Ulrich Scheuner, spec. vol. 2, *Die Freiheitsrechte in Deutschland* (Berlino, 1954). Per un sunto del ruolo del sistema giudiziario, cfr. C.R. FOSTER – G. STAMBUK, *Judicial protection of civil liberties in Germany*, «Political studies», 1956, pp. 190-194.

1789. Sia nel 1945 che nel 1946, la maggioranza o quasi delle due assemblee costituenti era sotto il controllo di partiti marxisti che guardavano con malcelata ostilità o sospetto alla tradizione di liberalismo individualista della Rivoluzione. Roger Garaudy ha potuto scrivere con accenti lirici delle radici settecentesche del comunismo francese,<sup>2</sup> ma riaffermare in modo specifico i principi della Dichiarazione dei diritti dell'uomo avrebbe significato esprimere il proprio sostegno a dottrine della libertà individuale che il marxismo aveva sempre visto come strumenti di dominio delle classi capitalistiche.

Di conseguenza comunisti e socialisti, così come gli esponenti di altri partiti non di origine marxista come il *Mouvement républicain populaire* (MRP), non potevano risolversi ad affermare semplicemente: «La stampa è libera e non sarà approvata nessuna legge che limiti tale libertà». Essi si preoccupavano caso mai di questioni 'reali', come quelle dello scopo per cui la stampa esiste (la stampa deve essere libera di difendere la 'democrazia'), delle modalità in cui la stampa è finanziata (la stampa deve essere libera da interessi 'particolari'), dell'equilibrio di potere tra i vari partiti (la stampa deve rappresentare l'opinione pubblica organizzata), dei garanti della libertà di stampa (lo Stato deve provvedere a che la stampa sia libera).

In conclusione, l'unica soluzione praticamente applicabile si è dimostrata quella di proclamare, nel preambolo della Costituzione, «che ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione e di credenza, possiede inalienabili e sacri diritti», e di riaffermare «i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino consacrati dalla Dichiarazione dei diritti del 1789». Così, con un sommario richiamo a un documento storico, gli estensori della Costituzione della Quarta repubblica risolvono il tema dei diritti personali e civili. Certamente non si è trattato di un modo granché soddisfacente di affrontare una questione, quella della libertà dell'uomo, che rappresentava la posta in gioco nella lotta contro il totalitarismo.

Come ci si sarebbe dovuti aspettare, si sono incontrati minori ostacoli nel delineare i nuovi principi economici e sociali nei successivi paragrafi del preambolo. Spesso, questi ultimi hanno finito per diventare o la riaffermazione di quello che avrebbe dovuto essere ovvio e indiscusso («Ogni uomo può difendere i suoi diritti e i suoi interessi mediante l'azione sindacale, e aderire al sindacato di sua scelta»; «Il diritto di sciopero si esercita nel quadro delle leggi che lo regolano»), o nient'altro che l'espressione di una speranza per il futuro. Questo è, notoriamente, un atteggiamento che si ritrova di frequente nelle dichiarazioni dei diritti di natura economica. In effetti, questi diventano tradi-

<sup>2</sup> *Les sources françaises du socialisme scientifique* (Paris, 1948).

zionalmente documenti in cui i politici, senza dover pagare alcuna conseguenza, offrono felicità, ricchezza e sicurezza sociale a tutti. Il linguaggio scelto è a volte privo di significato (quali sono le condizioni necessarie allo sviluppo dell'individuo e della famiglia?): nel migliore di casi, esso esprime un generico tentativo di anticipare un futuro stato di cose, più felice di quello prevalente nel presente.

Il modo differente in cui si sono affrontati i diritti politici ed economici rivela uno dei problemi nella ricostruzione del sistema costituzionale europeo. C'è riluttanza a imporre le austere e rigorose condizioni proprie di un'autentica legislazione costituzionale: la sovranità della legge, il rispetto delle norme di un regolare processo, l'applicazione precisa delle norme procedurali in ogni attività della polizia e delle autorità giudiziarie. Le operazioni di pulizia nei comportamenti collettivi e di innalzamento delle abitudini morali della comunità richiedono uno sforzo deciso, consapevole e immediato da parte delle figure istituzionali a cui spetta la responsabilità di governare. Però, promettere pieno impiego, riposo e svago, istruzione aperta a tutti e un sistema abitativo moderno non impegna in modo diretto la responsabilità di nessuno. Chiunque sia coinvolto comprende che si tratta di obiettivi di lungo periodo, quando non di affermazioni di sapore utopistico. Ciascuno si troverà persino a essere pienamente legittimato a mettere in atto politiche che condurranno a obiettivi diametralmente opposti. Nessuno può contestare come incostituzionale un bilancio pubblico che certamente porterà alla disoccupazione o che utilizzerà la maggior parte delle entrate statali per propositi distruttivi e non per le politiche sociali. Ma un'azione di governo che violi la libertà di stampa può quantomeno essere contestata se la Costituzione garantisce effettivamente la libertà di stampa. Quindi, è decisamente meglio che la Costituzione enunci con chiarezza e trasporto il diritto a ottenere un impiego, ma non faccia parola della libertà di stampa.

I costituenti italiani, dal canto loro, si sono impegnati nel loro compito con diligenza. Come risultato si è avuta la più corposa ed elaborata dichiarazione dei diritti nell'Europa postbellica, composta da una affermazione dei principi fondamentali in 11 articoli, seguita da 43 ulteriori articoli di enunciazioni specifiche, suddivisi in quattro parti.

Alcuni dei diritti tradizionali, come la libertà personale, l'inviolabilità del domicilio, la libertà di movimento all'interno del paese, le libertà di riunione e di associazione<sup>3</sup> e la libertà di espressione, sono definite in termini semplici e

---

<sup>3</sup> La dodicesima disposizione transitoria e finale, tuttavia, afferma che «è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

chiari. In altri casi, il linguaggio si mostra meno soddisfacente, come per la libertà di stampa. L'art. 21 autorizza il sequestro di pubblicazioni periodiche da parte della polizia senza mandato dell'autorità giudiziaria (l'autorizzazione può essere richiesta entro 48 ore, ma si tratta di una garanzia priva di significato per la stampa quotidiana). Ci possono essere difficoltà a conciliare completamente l'art. 19, che garantisce la libertà religiosa, con gli artt. 7 e 8, che trattano dello speciale status accordato alla Chiesa cattolica.

La dichiarazione dei diritti compresa nella carta costituzionale italiana è piuttosto generosa nelle sue promesse di carattere sociale ed economico. Tutti hanno diritto al lavoro. Le famiglie sono oggetto di protezione, la salute è un diritto fondamentale, le scuole sono aperte a tutti, il risparmio viene incoraggiato. A volte sembra che l'obiettivo della dichiarazione dei diritti sia il recupero dalle rovine di qualche aspetto del sistema delle corporazioni, come quando l'art. 39 riconosce alle associazioni sindacali la possibilità di siglare contratti collettivi di lavoro con effetti vincolanti su tutti coloro che appartengono alle categorie interessate dal contratto in questione. Altre volte, le concezioni economiche sottese a una specifica disposizione si rivelano piuttosto banali (art. 42: «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati»). È chiaro che tutti i gruppi d'opinione e tutte le scuole di pensiero finiscono per trovare nella dichiarazione dei diritti qualcosa che soddisfi i loro interessi o confermi i loro pregiudizi. Ma la stessa cosa è vera anche per tutte le altre sezioni di argomento economico nelle dichiarazioni dei diritti: esse troveranno il proprio specifico significato solo nel contesto complessivo dell'intero panorama legislativo e nei risultati concreti che si otterranno nei prossimi cinquant'anni.

#### IL SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ COME STRUMENTO DI LIBERTÀ

Sia in Germania che in Italia sono state attribuite al potere giudiziario rilevanti funzioni nella difesa della libertà e dei principi generali espressi nella Costituzione. Come si è già notato, gli artt. 18 e 19 della carta fondamentale di Bonn attribuiscono alle corti di giustizia, e in particolare alla Corte costituzionale federale,<sup>4</sup> la facoltà e la responsabilità di definire, difendere ed eventual-

<sup>4</sup> La Corte è istituita in base agli artt. 92 e 94 della Legge fondamentale. La legge del 12 marzo 1951 ha fissato i dettagli della sua organizzazione. I componenti sono eletti dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* (sezz. 5-7). Finora, non è stata presa alcuna decisione nei casi previsti dagli artt. 1, 18 e 19. La legge di organizzazione del 1951 consente un diritto di appello alla Corte quasi illimitato per individui che denuncino una violazione dei diritti costituzionali (sez. 90). Dal 1951 al 1956, la Corte è stata sommersa da circa 3.000 reclami di questo tipo, solo per sei o sette dei quali si è deciso a favore

mente porre limitazioni ai diritti fondamentali. Si vedrà in seguito il ruolo decisivo attribuito alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 21.

È però l'art. 93 che istituisce il sindacato di costituzionalità, attribuendo alla Corte costituzionale federale l'autorità, su domanda del governo federale, del governo di un *Land* o di un terzo dei membri del *Bundestag*, di risolvere i «casi di divergenza di opinioni o di dubbi sulla compatibilità formale e sostanziale del diritto federale o del diritto dei *Länder* con la presente Legge fondamentale». Pur nell'ambito dei limiti che impone, l'art. 93 offre comunque alla Corte attribuzioni significative per la difesa dei principi essenziali della Costituzione.<sup>5</sup> Esso rappresenta la vittoria di una dottrina giuridica che era stata sconfitta nell'assemblea riunita a Weimar nel 1919.<sup>6</sup>

L'Italia ha concesso poteri ben più rilevanti alla propria Corte costituzionale. Organizzata in base al titolo sesto della Costituzione, alla Corte è attribuita dall'art. 134 la competenza sulle «controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi». Secondo l'art. 136, tutte le leggi dichiarate incostituzionali dalla Corte perdono ogni loro validità il giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte. Una legge costituzionale datata 9 febbraio 1948 chiarisce ulteriormente le competenze della Corte, e rende possibile ai privati cittadini intentare azioni legali per la verifica della costituzionalità delle leggi.

L'attività della Corte costituzionale è stata però inaugurata solo il 23 aprile 1956, con un ritardo cioè di oltre otto anni. L'ostacolo maggiore si era rivelato

---

dell'appellante. Una revisione della legge del 1951 effettuata nel 1956, però, ha attribuito alla Corte la possibilità di decidere per quali di questi appelli si sarebbe tenuta un'udienza (sez. 91a). Devo queste informazioni alla cortesia del Dr. Gerhard Loewenberg, del Mt. Holyoke College.

<sup>5</sup> La Corte può inoltre intervenire sulla base dell'art. 100, che impone a ogni tribunale ordinario di richiedere la decisione della Corte costituzionale federale ogniqualvolta consideri incostituzionale una legge la cui validità può influire sulla sua deliberazione.

<sup>6</sup> L'atteggiamento prevalente a Weimar era ben rappresentato da Hugo Preuss, che appoggiava con forza il sindacato di costituzionalità delle leggi, e pensava che il sistema giudiziario avrebbe esercitato un simile potere anche nel silenzio della Costituzione (cfr. il suo *Staat Recht und Freiheit* [Tübingen, 1926]). Per evitare che ciò accadesse, la minoranza aveva cercato di inserire nella Costituzione una esplicita proibizione del sindacato di costituzionalità delle leggi, ammettendolo tuttavia nel caso in cui 100 membri del *Reichstag* lo richiedessero. Questa proposta (che, per contro, si avvicina alla lettera dell'attuale art. 93) era stata respinta, e il testo costituzionale aveva finito per non esprimersi sulla questione in maniera esplicita (cfr. THEISEN, *Verfassung und Richter*, «Archiv des Öffentlichen Rechts», 1925, pp. 160 e sgg.). Tra il 1924 e il 1927 diversi tribunali superiori, a conferma di quanto Preuss si aspettava, si erano accostati al sindacato di costituzionalità e si erano proclamati 'protettori della Costituzione', anche se nel frattempo vari tentativi di dare sistemazione a tale competenza attraverso la legislazione ordinaria si erano conclusi in un nulla di fatto. L'aggravarsi della crisi tedesca aveva poi finito per non consentire al sindacato di costituzionalità di trovare un definitivo consolidamento. Precursore dei tempi nuovi sarebbe stato Carl Schmitt che, in protesta contro la *Politisierung der Justiz*, aveva visto nel presidente il vero protettore della Costituzione (cfr. il suo *Hüter der Verfassung* [Tübingen, 1931]). Sugli attuali sviluppi cfr. H. NAGEL, *Judicial review in Germany*, «American journal of comparative law», 1954, pp. 233-241.

l'applicazione dell'art. 135, relativo all'equa suddivisione del potere di nominare i quindici giudici della Corte tra parlamento, Presidente della repubblica e magistratura.<sup>7</sup> Fino al 1956 il parlamento non era riuscito a eleggere la sua quota di giudici, mentre fino al 1953 l'esecutivo aveva cercato di rivendicare per sé la nomina dei cinque giudici di scelta presidenziale. Dei due fattori di impasse, il secondo era il più pericoloso. Se la posizione del governo avesse prevalso, sarebbe stata abrogata una delle prerogative sostanziali che la Costituzione assegna al capo dello Stato. La carta costituzionale, distribuendo le nomine dei giudici costituzionali in parti uguali tra il presidente, il parlamento e la magistratura, intendeva evitare che qualcuna di tali istituzioni detenesse il controllo della maggioranza dei componenti della Corte. Se l'esecutivo, che dipendeva dal sostegno della maggioranza parlamentare, avesse potuto scegliere cinque giudici, la maggioranza avrebbe in definitiva controllato dieci dei quindici membri della Corte. Stranamente il partito dominante, ovvero la Democrazia cristiana, la quale nell'Assemblea costituente era stata la più decisa promotrice del sindacato di costituzionalità, nei cinque anni dal 1948 al 1953 ha sostenuto una disposizione che avrebbe privato il presidente della sua potestà costituzionale di nomina. È inevitabile concludere che la Democrazia cristiana si è mostrata favorevole alla Corte costituzionale da un punto di vista puramente retorico, mentre dal punto di vista della prassi politica ha fatto del suo meglio per trasformarla nella mera appendice di un partito.

Solo dopo che è apparso ovvio che i tentativi di annullare lo spirito e la lettera della Costituzione avrebbero condotto a una crisi decisamente profonda, ha compiuto il suo iter parlamentare la necessaria legge relativa al funzionamento della Corte costituzionale.<sup>8</sup> Quando alla fine ha iniziato i suoi lavori, la Corte costituzionale ha sorpreso l'opinione pubblica operando con estrema velocità per procedere all'eliminazione di alcune delle più palesi anomalie nel campo dei diritti civili e politici.

Dopo la promulgazione della Costituzione nel 1948 le leggi di pubblica sicurezza del 1931, le quali naturalmente erano state redatte per rafforzare i poteri del regime dittatoriale fascista, erano rimaste pienamente in vigore e avevano continuato a essere applicate dalle autorità di polizia in ambiti importanti riguardanti le libertà personali e quelle di religione, di associazione, di

---

<sup>7</sup> L'art. 135 ha fissato la composizione della Corte in quindici giudici nominati per dodici anni, cinque da parte del Presidente della repubblica, cinque da una sessione congiunta delle due camere del parlamento con una maggioranza dei tre quinti, e cinque dai membri dei più alti tribunali della nazione.

<sup>8</sup> Legge dell'11 marzo 1953. L'art. 4 stabilisce che «i giudici della Corte costituzionale, la cui nomina spetta al Presidente della repubblica, sono nominati con suo decreto».

parola, di stampa. Tali norme rendevano possibile alle autorità di polizia impedire lo svolgimento di riunioni di carattere religioso o politico, impiegare misure repressive come il domicilio coatto, tenere comportamenti vessatori nei confronti di persone colpevoli soltanto di provare a trasferirsi da una città all'altra per trovare un lavoro migliore. Per quanto gli esempi di condotta riprovevole della polizia non fossero sufficientemente numerosi da intaccare la generale atmosfera di libertà che si dimostrava prevalente nel paese, essi erano sufficientemente significativi e costanti da giustificare il risentimento e l'ansia che generavano.<sup>9</sup>

A partire dalla sua prima sentenza del 5 giugno 1956, e continuando nell'estate e nell'autunno di quell'anno, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali i provvedimenti più riprovevoli contenuti nelle leggi di pubblica sicurezza del 1931. La Corte ha operato in questo senso nonostante gli sforzi da parte del governo per negarle la giurisdizione sulle leggi precedenti la promulgazione della Costituzione nel 1948. La sentenza del 5 giugno 1956 consolida le libertà di stampa e di pensiero garantite dall'art. 21 della Costituzione, invalidando i provvedimenti delle leggi di pubblica sicurezza che richiedevano un'autorizzazione preventiva da parte delle forze di pubblica sicurezza per la distribuzione di materiale a stampa. La sentenza del 14 giugno 1956 va a supporto degli artt. 13 e 16, che garantiscono la libertà personale e il diritto a spostarsi e a soggiornare liberamente in ogni parte del territorio nazionale, invalidando la norma che consentiva alle autorità di polizia di obbligare il ritorno dei cittadini ai loro comuni di origine. La sentenza del 19 giugno 1956 è ancora a sostegno dell'art. 13, invalidando una lunga serie di 'ammonizioni' da parte della polizia. L'«ammonizione» di persone le cui attività fossero guardate con sospetto dalla polizia limitava seriamente la libertà di movimento degli individui interessati. La Corte ha ritenuto che tale provvedimento fosse una «degradazione giuridica» e desse adito a una misura di sorveglianza da parte delle forze di pubblica sicurezza, che era frutto di una decisione non dell'autorità giudiziaria, ma di un'autorità amministrativa priva del necessario controllo.

Queste e molte altre sentenze, alcune delle quali riguardavano anche la libertà religiosa, dimostrano che la Corte costituzionale considera centrale la propria funzione in difesa della dichiarazione dei diritti, e che non teme di prendere decisioni che il governo non ha affatto gradito. In effetti, la pressoché completa abrogazione delle leggi di pubblica sicurezza sta costringendo i vari rami del potere legislativo ed esecutivo a riconsiderare, alla luce delle esi-

---

<sup>9</sup> Cfr. una dettagliata analisi del problema condotta da A. BATTAGLIA, *Giustizia e politica nella giurisprudenza*, in *Dieci anni dopo* (Bari, 1955), pp. 317-408.

genze di una società democratica, il problema della relazione tra autorità pubblica e cittadini. La Corte costituzionale ha inferto un duro colpo alla boria di quei politici e amministratori che, riparandosi dietro un generico ossequio alla carta costituzionale, pensavano che la vita di tutti i giorni potesse scorrere più o meno come nel passato, anche se quel passato era fascista. E ha introdotto nella vita costituzionale una concezione del sindacato di costituzionalità che si allontana decisamente dalle tradizioni giuridiche italiane.<sup>10</sup>

#### I PARTITI POLITICI E L'«ORDINAMENTO COSTITUZIONALE LIBERO E DEMOCRATICO»

L'esperienza del dominio esercitato dai partiti totalitari ha inevitabilmente influenzato la pubblica discussione sul ruolo dei partiti in uno Stato democratico, e in particolare si è rivelata decisiva per sollevare il problema di una loro regolamentazione attraverso norme costituzionali od ordinarie.

Parlando alla Commissione per la Costituzione della prima Assemblea costituente francese André Philip, dirigente socialista e presidente della commissione, si è espresso a favore di tale regolamentazione:

I partiti politici non possono più essere considerati semplicemente delle associazioni. [...] In quanto intermediario tra il popolo e il legislatore, il partito deve essere tutelato, ma è anche necessario assicurare che sia organizzato secondo criteri democratici. Esso dovrà quindi accettare certe regole. È necessario che le sue risorse finanziarie siano note.<sup>11</sup>

Tuttavia, per quanto la maggioranza della Commissione per la Costituzione abbia approvato nelle sue linee generali la proposta di Philip,<sup>12</sup> non si è discusso ulteriormente dell'argomento, e sia la Costituzione che la legislazione ordinaria tacciono su tutti i problemi sostanziali riguardanti i partiti politici, all'infuori naturalmente delle questioni elettorali.

È spettato alla Germania il compito di aprire la strada alla regolamentazione sui partiti e di legarla alla fondamentale questione dell'«ordinamento costituzionale libero e democratico». La dichiarazione dei diritti, come si è

<sup>10</sup> Le decisioni della Corte sono pubblicate in «Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale» (Roma). Le sentenze a cui si far riferimento nel testo sono in vol. I (1956), pp. 25, 41, 117.

<sup>11</sup> Assemblée nationale constituante, *Séances de la Commission de la Constitution*, 1° dicembre 1945, p. 63.

<sup>12</sup> La votazione ha avuto il risultato di 22 a 18, con socialisti ed esponenti del MRP in maggioranza, e in minoranza comunisti e conservatori, *ivi*, p. 64. Cfr. anche P. ARRIGHI, *Le statut des partis politiques* (Paris, 1948).

accennato prima, fa riferimento nell'art. 18 all'«ordinamento costituzionale libero e democratico» come all'ordinamento espresso dalla Costituzione. Questo non è però l'unico riferimento a tale concetto nella Costituzione tedesca. Se ne trova un secondo nell'art. 21 a proposito dei partiti politici.

Il comma 1 dell'art. 21 riconosce l'esistenza dei partiti in quanto partecipanti «alla formazione della volontà politica del popolo». Essi si possono formare liberamente. Tuttavia devono soddisfare certi standard: in primo luogo, la loro organizzazione interna deve risultare conforme ai principi democratici; in secondo luogo, devono rendere pubblica la contabilità delle loro fonti di finanziamento. In attesa della promulgazione della necessaria legislazione federale in merito, i due requisiti resteranno per lo più generiche dichiarazioni di principio.<sup>13</sup>

È piuttosto diverso il significato giuridico del comma 2 dell'art. 21: «I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale libero e democratico, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide la Corte costituzionale federale». In questo caso, quindi, la Costituzione individua lo strumento specifico attraverso il quale si deve provvedere a distruggere quei partiti che cercassero di attentare all'«ordinamento costituzionale libero e democratico».

Per due volte la Corte costituzionale federale ha accettato di deliberare sulla base del comma 2 dell'art. 21. Il 3 ottobre 1952, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità del neonazista Partito socialista del Reich (SRP), e il 17 agosto 1956 quella del Partito comunista tedesco (KPD).<sup>14</sup> In base a queste sentenze di incostituzionalità, i partiti sono stati sciolti.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> La legge elettorale del 1956 rende la vita difficile ai partiti che non possono dimostrare di essere governati da una direzione esecutiva eletta secondo principi democratici. Cfr. C.J. SCHNEIDER, *Political parties and the German basic law of 1949*, «Western political quarterly», settembre 1957, pp. 534 e sgg. Il documento più recente sulla legislazione relativa ai partiti è *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens* (Frankfurt, 1957), pp. xvi-246, un rapporto redatto da una commissione di valenti studiosi e pubblicato nell'agosto del 1957 sotto gli auspici del Ministro dell'interno, il quale introduce il rapporto con caute parole che sottolineano la difficoltà e la natura assolutamente inedita del problema trattato. La commissione stessa si dimostra altrettanto cauta: in generale, l'opinione risulta sfavorevole alla regolamentazione. Cfr. F.A. VON DER HEYDTE, *Freiheit der Parteien*, in *Die Grundrechte*, pp. 457 e sgg.

<sup>14</sup> La sentenza sulla SRP occupa le prime 79 pagine del primo volume delle sentenze della Corte costituzionale federale; quella sulla KPD, lunga 308 pagine, costituisce la maggior parte del quinto volume. La documentazione completa sul processo relativo alla KPD, comprensivo di documentazione presentata dal governo e dal partito, dei verbali delle sedute di fronte al primo Senato della Corte costituzionale federale, e della sentenza della Corte, è stato raccolto in *KPD-Prozess: Dokumentarwerk*, a cura di Gerd Pfeiffer e Hans-Georg Strickert (3 voll. di 975, 946 e 780 pp., Karlsruhe, 1955-1956).

<sup>15</sup> Cfr. i commi 43-47 della legge del 12 marzo 1951, relativi a procedura e conseguenze del

L'aspetto importante, a proposito di queste sentenze, era che la Corte non doveva solo provare che i due partiti tentavano sistematicamente di attentare all'«ordinamento costituzionale libero e democratico» con i loro programmi e le loro attività, ma doveva anche definire la natura dell'«ordinamento costituzionale libero e democratico» in quanto tale, un ordinamento che non era possibile semplicemente identificare con il sistema costituzionale di Bonn. Nel fare ciò, la Corte ha fornito agli studiosi una definizione, di considerevole interesse per scrivere la storia costituzionale dell'Europa postbellica, della democrazia liberale e dei valori che sostanziano le dichiarazioni dei diritti.

Bisogna tenere presenti alcuni principi-chiave, sostiene la Corte nel suo parere del 23 ottobre 1952, quando si deve prendere una decisione sulla cancellazione di un partito dalla vita politica di un paese. L'importanza dei partiti in uno Stato democratico è tale che un simile passo può essere giustificato non perché essi si oppongano a questa o a quest'altra istituzione, ma solo quando essi intendono sovvertire i più alti valori dello Stato libero e democratico concepito dalla Costituzione. Questi valori danno forma all'ordinamento costituzionale libero e democratico che la Costituzione considera fondamentale nell'organizzazione generale dello Stato [...]. In ultima analisi, l'ordinamento costituzionale è fondato sull'idea che nell'ordine della creazione all'uomo è attribuito un valore assolutamente unico, e che libertà e uguaglianza costituiscono le fondamenta durature dell'unità statale. Per queste ragioni l'ordinamento costituzionale è quello che si fonda su questi valori. Esso rappresenta l'esatto opposto dello Stato totalitario che, in qualità di dominatore esclusivo, rifiuta i diritti dell'uomo, la libertà e l'uguaglianza.<sup>16</sup>

Nell'affrontare il compito di fornire un contenuto più specifico a questo ideale di ordine costituzionale, la Corte lo definisce «un governo delle leggi che, avendo rifiutato la violenza e il governo dispotico, si basa sull'autodeterminazione dei cittadini secondo la volontà della maggioranza, sulla libertà e sull'uguaglianza». I principi fondamentali di un simile ordinamento devono comprendere come minimo:

Rispetto dei diritti umani contenuti nella Legge fondamentale e soprattutto del diritto di ogni persona alla vita e al suo libero sviluppo, sovranità del popolo, separazione dei poteri, responsabilità del governo, sottomissione dell'amministrazione alle leggi, dell'indipendenza della magistratura, sistema multipartitico con eguali possibi-

---

giudizio della Corte costituzionale federale. La Corte può trasferire beni e proprietà del partito al governo federale o a quelli locali.

<sup>16</sup> Urteil vom 23 October 1952, Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Sozialistischen Reichspartei, «Entscheidungen der Bundersverfassungsgerichts», II, 12.

lità accessibili a tutti i partiti, compreso il diritto di costituirsi e operare come opposizione costituzionale.<sup>17</sup>

Nella sentenza sulla KPD del 17 agosto 1956, la Corte sottolinea la cura con cui intende procedere. È necessario dimostrare sia il completo rifiuto dei valori, sia il consapevole e organizzato attacco al sistema. La Costituzione, però, riflette la convinzione che certi principi fondamentali, una volta approvati secondo il metodo democratico, divengono valori assoluti e, come tali, devono essere difesi risolutamente contro ogni attacco.<sup>18</sup> Ecco perché è necessario accettare le limitazioni imposte dall'art. 21 alla libertà di organizzazione in forze politiche.

In una democrazia liberale, sostiene la Corte,

la dignità dell'individuo è il valore più prezioso. È irrefutabile. Deve essere rispettata e tutelata dallo Stato. L'uomo è una 'personalità' capace di dare un corso alla propria vita in maniera responsabile. Quindi, né il suo comportamento né le sue convinzioni possono essere chiaramente determinate dalla sua appartenenza di classe. Piuttosto egli è ritenuto capace di bilanciare i suoi interessi e le sue idee con quelli degli altri, e ci si aspetta che lo faccia. Per garantire la sua dignità, è necessario che sia assicurato il più ampio ventaglio di possibilità di sviluppo alla sua vita e alle sue condizioni. Nell'ambito politico e sociale, questo significa che non è sufficiente che una qualche autorità faccia del suo meglio, non importa con quali risultati, per occuparsi del benessere dei suoi 'sudditi'. Piuttosto, ci si aspetta che l'individuo partecipi il più possibile al processo decisionale della comunità. È dovere dello Stato garantirgli la possibilità di farlo [...]. La libertà di pensiero è un elemento di primaria importanza nella democrazia liberale. Essa costituisce nei fatti la premessa per il riuscito funzionamento del sistema istituzionale; lo protegge dalla paralisi e rende esplicite le diverse possibilità per la soluzione di problemi specifici.<sup>19</sup>

Si tratta di un linguaggio chiaro e classico, che non lascia spazio a fraintendimenti, e che deve essere considerato un positivo segnale della rinnovata forza acquisita dalla libertà nella Germania di oggi. La Corte guarda con sospetto persino la possibilità che la 'classe' possa influenzare la condotta dell'uomo. È quindi sorprendente che essa sviluppi l'opinione che, in virtù del comma 1 dell'art. 21 («I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo»),

<sup>17</sup> *Ivi*, pp. 12-13.

<sup>18</sup> Urteil vom 17 August 1956, verfahren über den Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kommunistische Partei Deutschlands, «Entscheidungen», V, 133-140.

<sup>19</sup> *Ivi*, pp. 204-205.

la Costituzione ha consapevolmente fatto in modo che i partiti politici fossero costituzionalizzati. Nel momento stesso in cui sono stati elevati al rango di istituzioni di natura costituzionale, i partiti hanno fatto il loro ingresso nel novero dei 'fattori di integrazione' della vita dello Stato [...]. Sicuramente, non bisogna esagerare i doveri che deriveranno per i partiti da questo ruolo di integrazione. È necessario che i partiti di opposizione conservino libertà d'azione. A un partito impegnato nel tentativo di ottenere riforme di struttura deve essere permesso di criticare l'ordine sociale esistente, e deve essere concesso di condurre una propaganda adeguata a raggiungere la grande massa del popolo. Il che significa sempre un certo grado di semplificazione delle idee politiche, in altre parole un loro 'adattamento' agli stimoli di natura emotiva necessari nella comunicazione di massa [...]. Tutto ciò è innocuo e ineccepibile dal punto di vista costituzionale, finché nella sua condotta il partito mostra di essere sempre preoccupato di agire come un partito politico inserito in un contesto di democrazia liberale.<sup>20</sup>

Si tratta di parole curiose, che tradiscono una certa insofferenza verso la vita dei partiti e l'ansia di instradare i partiti su un comportamento così educato che le banalità e le volgarità tipiche della vita politica democratica finirebbero per essere efficacemente represses. La Corte sembra attribuire un significato eccessivo a un generico riconoscimento costituzionale dell'importanza dei partiti. C'è un grande scarto, in linea di principio, tra il dettato costituzionale e una dottrina che fa dei partiti organismi di diritto pubblico, regolati dallo stato e parte effettiva della sua struttura.

È vero che la Costituzione impone certi standard di comportamento ai partiti (democrazia interna e trasparenza finanziaria) e li minaccia con lo scioglimento se essi attentano all'ordinamento costituzionale libero e democratico. Però, mentre la Corte costituzionale è stata in grado per due volte di rilevare prove ritenute soddisfacenti dell'esistenza delle condizioni che giustificavano lo scioglimento forzato, finora l'autorità legislativa non è riuscita a dare contenuto sostanziale agli standard di comportamento e a quello che la Corte chiama 'costituzionalizzazione' dei partiti politici. La verità è che questo terreno è scivoloso, che in un sistema costituzionale democratico sarebbe meglio non calcare.

#### LA TUTELA DELLA LIBERTÀ IN SEDE AMMINISTRATIVA

Se ad alcuni critici sembra che nel caso francese i fondamenti costituzionali dei diritti manchino dell'opportuno grado di specificità, le loro basi nella

<sup>20</sup> *Ivi*, pp. 388-389.

legislazione ordinaria sono solide e ben dettagliate, e da molto tempo offrono una base adeguata per la tutela della libertà. Per esempio le leggi del 1833, 1850 e 1875, che consentono la riapertura delle scuole private, hanno restituito al sistema di istruzione parte della flessibilità che era scomparsa nel corso del periodo rivoluzionario. La libertà religiosa si basa sulle leggi del 9 dicembre 1905, relative alla separazione tra Chiesa e Stato. La libertà di stampa si fonda in larga misura sulla legge del 29 luglio 1881. La libertà di riunione ha come fondamento la legge del 30 giugno 1881, così come quella del 28 marzo 1887, che ha eliminato le ultime restrizioni legate all'obbligo di notifica preventiva alle autorità di polizia. È abbastanza curioso, poi, che la legge del primo luglio 1901, finalizzata prima di tutto alla regolamentazione o allo scioglimento delle congregazioni religiose, sia divenuta il fondamento della libertà di associazione.<sup>21</sup>

Questi sono solo alcuni degli esempi più importanti di tutela delle libertà attraverso la legislazione ordinaria. Considerate unitamente a un riferimento piuttosto fermo alla Dichiarazione del 1789, queste leggi hanno rappresentato un arsenale imponente all'organismo che è divenuto un attore fondamentale nella protezione della libertà in Francia: il Consiglio di stato. È a questo tribunale amministrativo che occorre guardare come alla migliore garanzia dei diritti individuali contro l'interferenza dell'esecutivo, anche se la sua competenza è limitata al controllo degli atti amministrativi, e non si estende a quella del comportamento dell'autorità giudiziaria o della polizia sottoposta al controllo di quest'ultima, né alla questione della costituzionalità delle leggi.

I tribunali, in generale, hanno profuso i loro sforzi maggiori nella tutela dei diritti di proprietà, che sono per la maggior parte ben definiti e tali da prestarsi a verdetti chiari su ragioni e torti. Essi, quindi, riescono senz'altro a contribuire alla tutela della libertà dei cittadini operando nella risoluzione di contenziosi di carattere privato. Tuttavia, i tribunali si sono mostrati assai più riluttanti a intromettersi quando lo Stato è parte in causa. Le violazioni compiute dal governo al diritto alla riservatezza della vita privata, all'inviolabilità del domicilio, all'incolumità personale, al diritto di associazione hanno messo in evidenza le loro incertezze ed esitazioni. Come ha affermato un autorevole giurista francese:

L'impressione generale che nasce da un'analisi della giurisprudenza giudiziaria non è del tutto soddisfacente. In futuro, si dovrebbe esigere un duplice sforzo da parte dei giudici. Essi devono senz'altro condurre le loro indagini più in profondità

---

<sup>21</sup> G. BURDEAU, *Manuel de droit public. Les libertés publiques, les droits sociaux* (Paris, 1948).

quando il conflitto è tra potere pubblico e privati cittadini [...]. In secondo luogo, riteniamo ingiusto stabilire una gerarchia delle libertà a favore esclusivamente dei diritti di proprietà. Le libertà personali devono trovare quantomeno la stessa protezione. In questo caso, abbiamo bisogno di una revisione dei valori accolti dai tribunali.<sup>22</sup>

Si tratta di una dichiarazione che riporterà alla mente questioni simili, discusse a lungo e con passione negli Stati Uniti, relative alla 'posizione di favore' che i tribunali, e specialmente la Corte suprema, dovrebbero attribuire alle libertà personali rispetto ai diritti economici. Nello sviluppo del dibattito nel corso degli ultimi trent'anni, si è assistito a numerose avanzate e ritirate da parte dei difensori della tesi della 'posizione di favore'.<sup>23</sup> Non è eccessivo affermare, forse, che negli ultimi anni la Corte suprema ha fatto ancora una volta grandi passi in avanti in favore di questa tesi, e che i tribunali europei potrebbero trovare nelle sue dottrine molti spunti per trovare maggiore coraggio e maggiore libertà di movimento quando affrontano abusi di potere da parte del governo.

Certamente, i giudici europei potrebbero imparare molto dalla giurisprudenza del Consiglio di stato, il più importante tribunale amministrativo francese, che gioca un ruolo sempre più rilevante nell'ambito dei diritti civili. A causa delle numerose funzioni che esso è chiamato a svolgere, il Consiglio di stato ha spesso presentato agli studiosi stranieri problemi interpretativi decisamente difficili. Il Consiglio è, prima di tutto, un elemento essenziale per lo sviluppo operativo della branca esecutiva dell'azione di governo. È il consigliere dei governi e degli amministratori pubblici. Collabora alla formulazione delle proposte legislative. È composto dai funzionari pubblici più capaci e affidabili. E proprio a causa della sua posizione di grande rilievo nei meccanismi più interni della vita dello Stato il Consiglio è stato in grado di assolvere con tanta efficacia al suo secondo compito, quello di difensore dell'individuo contro le usurpazioni e i comportamenti illegali degli organismi statali.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> R. PINTO, *La protection des droits de l'homme par les tribunaux judiciaires en France*, in CONSEIL D'ÉTAT, *Études et documents* (Paris, 1949), III, 28.

<sup>23</sup> Per una discussione aggiornata e di grande valore del tema, B. SCHWARZ, *The Supreme court* (New York, 1957).

<sup>24</sup> «Alcuni inglesi invidiano il cittadino francese, che può ricorrere al *Conseil d'État* per vedere annullata una decisione amministrativa o per ricevere un risarcimento a causa di un trattamento ingiusto; ciò perché il *Conseil d'État* si trova nella condizione singolarmente favorevole di essere composto da funzionari che hanno assoluta familiarità con i problemi amministrativi, ma che nello stesso tempo sono completamente indipendenti dal governo. In Gran Bretagna, l'amministratore chiamato a prendere una decisione in simili casi è parte della struttura governativa, mentre i giudici, anche quando hanno la facoltà di compiere una verifica degli atti amministrativi, possono non avere le conoscenze specifiche di un funzionario della pubblica amministrazione, e possono quindi non riuscire

In Francia, come in altri paesi, la rilevanza del potere legislativo e della sua attività di produzione normativa è andata declinando. Forse, una delle conseguenze positive dell'impotenza del legislatore è stata il fatto che un numero minore di norme, buone o cattive che siano, sono state emanate dai meccanismi legislativi. Però, necessariamente, è divenuta più rilevante l'influenza dell'attività dell'esecutivo e della pubblica amministrazione. Quindi, nel tentativo di valutare i pericoli che minacciano i cittadini, bisogna prendere in considerazione tanto le negligenze e gli illeciti commessi da governo e corpo amministrativo, quanto le violazioni delle libertà fondamentali nel dettato legislativo.

Per questo l'ampliamento delle funzioni del Consiglio di stato, e la sua sollecitudine ad assumere l'onere di tutelare i principi generali posti a fondamento delle istituzioni repubblicane, sono guardati con grande interesse e soddisfazione. Come membro *extra ordinem* del comparto istituzionale a cui è demandato il potere esecutivo, dotato di legittimità e potere incontestati perché fondati sulle basi istituzionali più solide, il Consiglio di stato si trova nell'invidiabile posizione di poter avere piena comprensione del significato e delle conseguenze dell'attività esecutiva. Può colmare quel solco tra il ramo esecutivo e quello legislativo della vita istituzionale che ha sempre reso i tribunali riluttanti a verificare le attività del governo. Esso infatti, operando dall'interno del ramo esecutivo e avendo limiti alle proprie competenze può operare tale azione di controllo.

Il Consiglio, quindi, agirà in difesa della libertà individuale. Esso garantirà innanzi tutto il risarcimento in caso di arresto immotivato. Ha infatti dichiarato nel 1947:

Forse apparteniamo a una vecchia generazione e forse restiamo legati a concezioni obsolete, ma continuiamo a credere che il principio dell'*habeas corpus* resti il fondamento delle libertà repubblicane e che il nostro diritto pubblico continui a essere regolato dall'art. 7 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo. Nessuno può essere accusato, arrestato o detenuto se non nei casi determinati dalla legge e secondo le forme da essa prescritte.<sup>25</sup>

Il Consiglio tutelerà anche le libertà di natura collettiva, come quella di riunione e di associazione. Difenderà il principio dell'uguaglianza di tutti cittadini nel loro trattamento da parte degli organismi pubblici. Assicurerà l'ap-

---

a svolgere il loro compito con cognizione di causa» (LAWSON, in *Law and government*, a cura di Brierly [London, 1948], pp. 119-120; cit. in J. DONNEDIEU DE VABRES, *La Protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France*, in CONSEIL D'ÉTAT, *Études et documents*, III, 47-48).

<sup>25</sup> Caso Alexis et Wolff, «Recueil Sirey», 1948, III, p. 103.

plicazione del principio di non-retroattività delle leggi. Come il Consiglio ha dichiarato nel 1948, in una sentenza relativa a un aumento retroattivo delle tariffe per la fornitura di energia elettrica che avrebbe colpito un giornale:

Una delle caratteristiche essenziali del diritto moderno in un paese civile è che esso si fonda su un piccolo numero di principi fondamentali, frutto di un lungo processo evolutivo, che mirano a tutelare la dignità della persona umana, e la libertà e l'uguaglianza dei cittadini. Senza dubbio, la Francia può andare orgogliosa del fatto di essere uno dei primi paesi ad aver affermato, con la Dichiarazione dei diritti del 1789, l'esistenza e l'assoluto primato di tali principi. I tribunali amministrativi, a loro volta, possono andare orgogliosi della cura gelosa e dell'inflessibile intransigenza con cui hanno garantito il loro mantenimento in vigore e il loro sviluppo, e con cui hanno evitato ogni azione in contrasto con essi. Tra questi principi fondamentali dobbiamo comprendere quelli della non-retroattività delle decisioni amministrative e dell'applicazione a tutti di eguali costi per i servizi pubblici.<sup>26</sup>

Il Consiglio di stato tutela anche i diritti di difesa, compreso il diritto di un funzionario pubblico ad avere accesso alla documentazione che lo riguarda. Sono tutelate anche le autonomie locali, e la partecipazione dei singoli cittadini e degli enti privati alla gestione degli enti pubblici, laddove tale partecipazione è garantita dalla legge.

L'aspetto di certo non meno interessante di questa massiccia mole di interventi del Consiglio è, come si è messo in evidenza, il fatto che esso sia pronto a chiamare in causa il documento più alto e di matrice più chiaramente teorica su cui sia basata la moderna civiltà francese, ovvero la Dichiarazione dei diritti dell'uomo. Non sembrano esserci molti dubbi sul fatto che il Consiglio attribuisca un valore vincolante ai principi del 1789. Le conclusioni di Donnedieu de Vabres appaiono quindi pienamente giustificate:

La giustizia amministrativa ha acquisito un ruolo rilevante nella nascita e nell'applicazione di una legislazione ispirata alla libertà. Questa ispirazione si fonda su diverse fonti. Deriva prima di tutto da un ristretto numero di alti proclami che hanno risvegliato e profondamente segnato la coscienza dell'opinione pubblica. Sgorga poi da alcune leggi fondamentali che organizzano l'esercizio delle pubbliche libertà e ne determinano le garanzie. Ma resterebbe lettera morta [...] se non avesse il sostegno di un'autorità indipendente permeata di spirito liberale. Il controllo politico dell'opinione pubblica e del parlamento non sono adeguati a garantire la difesa dei diritti dell'uomo; essa richiede una costante e quotidiana vigilanza; richiede, insomma, la sanzione di tribunali giudiziari e amministrativi.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Caso del giornale *L'Aurore*, «Recueil Sirey», 1948, III, p. 69.

<sup>27</sup> DONNEDIEU DE VABRES cit., p. 49.

Nessun intervento recente del Consiglio di stato è sembrato più significativo e determinante di quello del 28 maggio 1954, nel cosiddetto caso della Scuola nazionale di amministrazione.<sup>28</sup> I fatti, in breve, sono questi. Nel redigere la lista dei candidati ammessi nel 1953 al concorso per l'ammissione alla Scuola nazionale di amministrazione, il Segretario di stato preposto alla pubblica amministrazione, che faceva parte dell'ufficio del Presidente del consiglio, ha deciso di escludere sette concorrenti su un totale di 1.350. La notifica dell'esclusione non forniva alcuna ragione per la decisione, e i cinque concorrenti che hanno presentato ricorso al Consiglio di stato hanno motivato il loro passo sulla base dell'abuso di potere.

Quando la stampa ha cominciato a dare spazio al caso, si è iniziato a supporre che i cinque concorrenti fossero stati esclusi perché erano comunisti. Di fronte all'assenza di prese di posizione precise da parte del governo Laniel, che si riparava dietro un velo di silenzio, l'ansia del pubblico cresceva. Il 15 ottobre 1953 l'associazione dei docenti delle facoltà di Giurisprudenza ha approvato una mozione in base alla quale il potere di stilare una lista di concorrenti ammessi a partecipare a concorsi doveva essere esercitato in conformità con l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo («Tutti i cittadini essendo uguali, sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti»). Il 13 novembre 1953 ha avuto luogo all'Assemblea nazionale un dibattito nel corso del quale il governo ha difeso i suoi poteri discrezionali e ha rifiutato di fornire spiegazioni. Con 355 voti favorevoli e 214 contrari l'Assemblea ha preso atto del fatto che il Consiglio di stato aveva piena autorità in materia, e che infatti aveva già accettato di deliberare sul caso.<sup>29</sup>

Il Consiglio, consapevole della grande rilevanza della questione, aveva anche deciso di procedere con la massima rapidità. La tesi degli appellanti era che l'esclusione dal concorso era dovuta esclusivamente a ragioni politiche. In risposta, il governo si limitava ad affermare che l'esclusione era fondata sul suo potere discrezionale, e che nessuna considerazione di carattere politico aveva avuto alcuna rilevanza. Invitato, il 19 marzo 1954, a presentare entro 8 giorni tutti i documenti relativi ai cinque concorrenti, il governo non ha dato alcuna risposta per due di essi, e non ha potuto soddisfare pienamente la richiesta per gli altri tre, lasciando senza risposta anche una richiesta ultimativa da parte del Consiglio datata 19 maggio.

<sup>28</sup> Caso Barel *et al.*, «Recueil Sirey», 1954, III, pp. 97 e sgg.

<sup>29</sup> «Journal officiel: débats», 14 novembre 1953, p. 5077.

Il Consiglio di stato ha così stabilito di avere il diritto di richiedere la presentazione di tutta la documentazione pertinente, così che le dichiarazioni dei ricorrenti potessero essere verificate. Esso ha poi deciso che il governo, seppure ha il diritto di stabilire le competenze e le qualifiche che i concorrenti che aspirano a ruoli nella pubblica amministrazione devono soddisfare, non può escludere dalla lista degli ammessi al concorso alcun candidato esclusivamente sulla base dei suoi orientamenti politici senza violare il principio dell'eguale accesso da parte di tutti i cittadini francesi a posizioni di pubblico impiego.

Di fronte all'assenza di prese di posizione ufficiali da parte governativa, il Consiglio ha ritenuto che le dichiarazioni degli appellanti, in base alle quali essi sarebbero stati eliminati dalla lista degli ammessi solo a causa del loro orientamento politico, fossero provate. Così, l'istanza degli appellanti di vedere annullata la decisione del governo per abuso di potere si è dovuta accogliere. Il Consiglio ha basato la sua decisione su tutte le ordinanze e i decreti pertinenti e sulla «Costituzione della Repubblica francese del 27 ottobre 1946».

Bisognerebbe notare, prima di tutto, che il Consiglio di stato ha ovviamente attribuito particolare importanza al caso, poiché era coinvolta la Scuola nazionale di amministrazione. Non si è mai nemmeno pensato di limitare il diritto di ogni governo ad assegnare ai suoi funzionari le posizioni e a inserirli nelle carriere a cui essi possono avere accesso. Nella selezione dei titolari di posti delicati o di diretta responsabilità politica, il governo possiede una libertà di scelta che non è soggetta a serie opposizioni. Però, una delle idee fondamentali che ha presieduto alla fondazione della Scuola nazionale di amministrazione dopo la guerra era che essa avrebbe avuto il ruolo di una sorta di centro di raccolta e redistribuzione, in cui la migliore gioventù del paese sarebbe stata raccolta e preparata con cura per diventare la futura élite amministrativa del paese. Si trattava di un esperimento democratico, perché si proponeva di infrangere le politiche restrittive di alcuni dei grandi organismi amministrativi dello stato nella selezione dei propri funzionari. Se fosse stato lasciato passare incontestato il precedente di permettere al governo di procedere senza spiegazioni a una selezione dei concorrenti fondata su criteri politici, l'obiettivo della Scuola sarebbe stato cancellato. La questione non era quella del diritto dei comunisti ad occupare posizioni amministrative di alto livello. Il problema era caso mai il diritto di tutti i cittadini francesi dotati di adeguate qualifiche ad avere accesso alla più importante scuola di formazione per la pubblica amministrazione.

In secondo luogo, il discorso pronunciato dal dirigente socialista Jules Moch all'Assemblea nazionale l'8 novembre 1953 dimostra quanto fosse diffuso il disagio al pensiero che le tecniche di McCarthy iniziassero a fare la loro

comparsa in Francia. È stato forse a causa di questa preoccupazione che il Consiglio di stato ha insistito con tale decisione sul dovere del governo di presentare le prove su cui si era basata la sua decisione, così come sulla necessità di giungere a una sentenza in tempo per consentire ai cinque appellanti di vedere i loro nomi inclusi nell'elenco dei concorrenti del 1954.

Occorrerebbe infine notare che per dare fondamento alla sua decisione il Consiglio di stato ha impiegato la Costituzione. Si sa che l'appello alla Costituzione o a una legge di valore costituzionale non può più essere considerato una novità nei procedimenti del Consiglio. Ma dal momento che esso si riferiva all'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo con la sua garanzia di uguaglianza nell'accesso al pubblico impiego, il riferimento alla Costituzione avrebbe potuto essere interpretato in maniera adeguata come relativo al preambolo, l'unica parte della Costituzione che faccia cenno alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789. Ancora una volta il Consiglio, almeno implicitamente, ha riconosciuto il valore vincolante del preambolo, e dei documenti e dei principi che esso riprende.<sup>30</sup> Si tratta di una presa di posizione che giunge gradita. Viste le incertezze create dal linguaggio elusivo del preambolo, sarà solo attraverso la progressiva raccolta di un corpus di dottrina giurisprudenziale che i suoi valori potranno acquisire concreta sostanza e un preciso significato.

In conclusione, come scrive Mathiat:

Bisogna accogliere la sentenza Barel come una presa di posizione di particolare importanza nel grande libro della libertà, un libro in cui il Consiglio di stato ha già scritto un così gran numero di pagine meritevoli di ammirazione. Nessuno può dire che in paesi privi di giurisdizione amministrativa, come in Gran Bretagna, un organismo giudiziario avrebbe potuto esprimere un giudizio migliore, con la maggiore indipendenza, su un problema così scottante.<sup>31</sup>

## LA LIBERTÀ DI STAMPA

Il compito di ripristinare la libertà di stampa ha presentato la maggiore complessità nel paese che ha sofferto più brevemente dell'eclissi delle istitu-

<sup>30</sup> Questa è la conclusione a cui non è granché disponibile a giungere André Mathiat, il capace commentatore della sentenza Barel («Recueil Sirey», 1954, III, pp. 97-103: 100). Si veda la sua intera nota per una discussione di alcune delle questioni sollevate nel testo.

<sup>31</sup> MATHIAT, *ivi*, p. 103. Cfr. anche C.J. HAMSON, *Executive discretion and judicial control* (London, 1954), specialmente il primo capitolo, per una discussione decisamente illuminante dei dibattimenti del caso Barel. La sentenza del Consiglio e le «conclusioni» del «commissario governativo», Letourneur, insieme a una nota del prof. Waline, sono state pubblicate in «Revue du droit public et de la science politique», aprile-giugno 1954, pp. 509-538.

zioni democratiche. La Francia si è radicalmente divisa tra punti di vista contrapposti sulla natura e le finalità della libertà di stampa, e ha sentito profondamente la necessità di dare seguito ad alcune delle aspirazioni della lotta resistenziale.

Il primo scontro di questo conflitto 'ideologico' ha avuto luogo all'inizio del 1946, quando la prima Assemblea costituente metteva in atto il suo tentativo di scrivere una costituzione.<sup>32</sup> Stando a quanto è emerso dai dibattiti l'art. 14, caldamente promosso e sostenuto dalla maggioranza social-comunista, recitava:

Ogni uomo è libero di parlare, scrivere, stampare e pubblicare. Può, per mezzo della stampa o attraverso ogni altro mezzo, esprimere, diffondere e difendere ogni opinione, fintantoché non abusi di questo diritto, e in particolare non violi le libertà garantite dalle presenti dichiarazioni.

Ciò voleva dire, se qualcosa effettivamente significava, che il complesso delle libertà e dei diritti politici ed economici che la Costituzione garantiva erano posti al di sopra del dibattito pubblico, e che la presentazione da parte degli organi di stampa di qualsiasi discussione che tendesse a mettere in dubbio la validità o l'ammissibilità di ognuno di essi sarebbe stata considerata illegittima.

I dibattiti all'Assemblea costituente hanno mostrato come coloro che temevano un'applicazione restrittiva dell'art. 14 non fossero semplicemente ossessionati da minacce inesistenti. La minoranza non marxista alla costituente ha visto sconfitta la sua proposta di aggiungere all'art. 14 le parole «La libertà di stampa è garantita». Allo stesso modo ha avuto la peggio quando ha esercitato pressioni per l'abolizione dell'approvazione preventiva da parte del governo per la pubblicazione di giornali. La maggioranza non vedeva chiaramente di buon occhio l'appello di Eduard Herriot, la cui opinione era che il diritto personale all'espressione individuale attraverso la stampa mantenesse nel 1946 lo stessa importanza che aveva nel 1789, senza essere in alcun modo ridimensionato dall'accettazione di auspicabili mutamenti del sistema economico.

La maggioranza, piuttosto, parteggiava per la deputata comunista Madeleine Braun, quando quest'ultima aveva definito la libertà di stampa uno slogan da considerarsi alla stregua della libertà economica – come se le restrizioni

---

<sup>32</sup> Al lettore attento non serve ricordare che ciò di cui si discute qui è la proposta di carta costituzionale preparata dalla prima Assemblea costituente e respinta dal referendum del 5 maggio 1946.

che avrebbero potuto essere applicate nei confronti della produzione e dello scambio di merci potessero trovare attuazione allo stesso modo in quelli della produzione e dello scambio di idee. Tuttavia il popolo francese, dopo aver eletto nell'autunno del 1945 un'Assemblea costituente responsabile della redazione di un documento che avrebbe potuto attribuire sanzione legale alla soppressione della libertà di stampa, ha finito per rifiutare il documento con un ampio margine di voti contrari nella primavera del 1946.

L'assemblea, però, non si è impegnata soltanto in un dibattito sul piano ideologico. Nello stesso tempo, ha avuto luogo un confronto ancora più drammatico sugli impianti di produzione giornalistica materialmente intesi, dalle mura che accoglievano al loro interno gli uffici dei giornali ai macchinari tipografici con cui i periodici erano realizzati.

Pochi hanno compreso appieno il carattere senza precedenti delle misure rivoluzionarie prese in Francia nell'estate del 1944. In un sol colpo, senza eccezioni, la pubblicazione di tutti i quotidiani francesi che non avevano immediatamente interrotto le pubblicazioni in seguito all'occupazione nazista è stata sospesa, l'utilizzo delle loro testate è stato definitivamente impedito e si è resa estremamente difficile una loro futura ricomparsa.

Nessun altro paese ha compiuto un tentativo più deciso di spazzare via il passato al fine di costruire un futuro migliore. Le colpe della stampa francese sono state ritenute così gravi che ogni mezza misura sarebbe sembrata una soluzione inadeguata. L'onore della Francia avrebbe potuto essere riscattato, e si sarebbe potuto dar vita a una stampa realmente libera e responsabile, solo cancellando completamente le testate che avevano continuato a essere pubblicate sotto l'occupazione nazista o il regime di Vichy, senza badare alla presenza di eventuali circostanze attenuanti. Era con questa decisione che la nuova Francia aveva deciso di affrontare il compito di realizzare la ricostruzione morale della nazione.

L'inizio della nuova era può essere rintracciato in una circolare diramata all'inizio del 1944 dal Comitato francese di liberazione nazionale, la quale prevedeva: in primo luogo, la sospensione delle pubblicazioni per tutti i giornali che avevano continuato a uscire per più di quindici giorni dopo l'armistizio del 25 giugno 1940, nella zona subito occupata dall'esercito della Germania, o per più di quindici giorni dopo l'11 novembre 1942, quando l'intero paese era passato sotto controllo tedesco; in secondo luogo, il divieto permanente dell'utilizzo dei nomi di tali giornali; in terzo luogo, la creazione di nuove pubblicazioni periodiche in sostituzione di quelle vecchie. Questo programma avrebbe dovuto essere portato a termine subito dopo la completa liberazione della Francia, e così è stato.

È stato subito chiaro che persino con la successiva ordinanza del 5 maggio 1945 la riapparizione di alcuni dei vecchi giornali non avrebbe potuto essere

evitata, poiché in caso di assoluzione da tutte le accuse di collaborazionismo i tribunali potevano revocare la sospensione, e a seguito di un tale proscioglimento il giornale avrebbe potuto intentare un'azione legale per riottenere la possibilità di utilizzare i suoi impianti al fine di tornare alle pubblicazioni con un nuovo nome. Il 2 novembre 1945 sono stati allora pubblicati due nuovi decreti, al fine di salvaguardare con maggiore efficacia la posizione della nuova stampa. Si trattava però di misure temporanee. Era necessaria un'azione definitiva. Il 16 aprile 1946, praticamente coi soli voti di comunisti e socialisti (e l'astensione del MRP), l'assemblea approvava la proposta di legge che dal 1946 al 1954 avrebbe rappresentato la norma principale sulla stampa francese.<sup>33</sup>

La legge prevedeva, all'art. 1, il temporaneo trasferimento allo stato dell'intero patrimonio delle aziende giornalistiche che ricadevano all'interno dei limiti cronologici stabiliti all'inizio del 1944. Questo significava il trasferimento sotto controllo governativo di 286 stabilimenti tipografici e delle proprietà di 482 quotidiani. Mentre le agenzie di stampa e quelle pubblicitarie rientravano nell'area di competenza della normativa, i periodici di carattere scientifico e tecnico erano esonerati dalla sua osservanza se, entro un mese dalla pubblicazione della legge, riuscivano a essere inseriti in una lista di pubblicazioni periodiche di cui era ammessa la circolazione, preparata secondo condizioni che sarebbero state fissate a propria discrezione dal ministero dell'Informazione, previa consultazione delle associazioni sindacali competenti.

L'intenzione dell'assemblea era quella di rendere il più difficile possibile al vecchio sistema giornalistico di ritornare alla vita. Il governo, però, nella presentazione della proposta, ha compreso che si sarebbero potute prevedere eccezioni per quei giornali i cui proprietari e direttori erano stati imprigionati o inviati ai campi di concentramento dai nazisti, e risultavano, di conseguenza, fisicamente impossibilitati a controllare le attività dei loro fogli nel corso dell'occupazione.

A Ferdinand Grénier, portavoce del Partito comunista, questa concessione appariva intollerabile. Nel suo discorso, egli tratteggiava l'immagine di proprietari e direttori di giornali che, con diabolica scaltrezza e preveggenza, si erano fatti mandare ai campi di concentramento all'ultimo momento («*déportés de la dernière heure*», li chiamava). Proponeva quindi un emendamento che capovolgeva l'intento originale della proposta, rendendo il passaggio di proprietà obbligatorio anche nel caso di vittime politiche dei passati regimi; queste ultime erano insomma lasciate con la consolazione, probabilmente ma-

---

<sup>33</sup> Legge n. 46-994, 11 maggio 1946, «Journal officiel. Lois et décrets», 12 maggio 1946.

gra e certamente inutile, della possibilità di citare per danni le persone responsabili della loro incresciosa situazione.<sup>34</sup>

L'emendamento, approvato senza appello nominale per evitare imbarazzi, è divenuto l'art. 2 della legge.

L'art. 9 prevedeva l'istituzione di un'impresa di proprietà governativa, la Société nationale des entreprises de presse, per gestire le proprietà dei giornali passate allo stato con questo provvedimento. Nell'attesa dell'approvazione di una legislazione definitiva sulla stampa, non sarebbe stata pagata alcuna indennità agli ex proprietari, e non era permessa né la vendita dei beni, né la loro concessione in locazione per più di sei mesi.

Il risultato finale della normativa del 1946 era quello di rendere schiacciante il potere del governo, finché non fosse entrata in vigore una legislazione definitiva. Molti giornali non hanno mai pagato del tutto gli affitti o le altre spese spettanti alla SNEP. Quindi, alcuni di essi sopravvivevano come giornali parzialmente sovvenzionati dal governo. Si trattava di uno stato di cose non completamente nuovo, specialmente per parte della stampa parigina; però, quello che nel passato era un vizio privato limitato a pochi casi dopo il 1946 diventava quasi una pubblica virtù universalmente applicata.<sup>35</sup>

Questo genere di incertezze si è alla fine concluso nel 1954, con una legge che, riconoscendo implicitamente l'impossibilità politica di una normativa generale sulla stampa, si è concentrata sul limitato ma lodevole obiettivo di porre fine al controllo esercitato dalla SNEP sugli impianti tipografici.<sup>36</sup> In effetti, coloro che da ora in poi utilizzeranno tali impianti avranno la possibilità di acquistarli a prezzi che riflettano il loro effettivo valore di mercato. Gli ex pro-

<sup>34</sup> Il testo merita di essere citato integralmente: «I proprietari e i principali azionisti delle imprese così trasferite alla proprietà governativa, i quali possano provare che, alla data a cui fa riferimento la legge, erano stati posti nell'impossibilità di mantenere l'effettiva direzione della loro impresa, in conseguenza dell'applicazione di leggi eccezionali, o perché erano prigionieri di guerra, o prigionieri politici, o deportati, potranno intentare una causa per danni contro coloro che nella loro assenza hanno abusivamente posto la loro impresa nelle condizioni che rendono ora necessario questo passaggio di proprietà».

<sup>35</sup> Sulla stampa francese in questo periodo, cfr. J. MOTTIN, *Histoire politique de la presse. 1944-49* (Paris, 1949); F. GAY, *La structure des entreprises de presse*, «Cahiers Politiques», maggio 1945, pp. 23-43; *La presse, IV<sup>ème</sup> pouvoir. 1944-1950*, n. speciale di *La Nef*, agosto-settembre 1950; e l'utile periodico dell'Institut français de presse, *Etudes de presse*, pubblicato con periodicità irregolare dal 1946. Cfr. anche i commenti decisamente informati, e critici, sul persistente deficit di bilancio della SNEP, contenuti nelle cinque relazioni pubblicate tra 1949 e 1956 dalla Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

<sup>36</sup> Legge 54-782, 2 agosto 1954, «Journal officiel», 5 agosto 1954. Per la relazione del Comitato sulla stampa, cfr. «Journal officiel. Documents», Annexe 7919, 26 febbraio 1954, pp. 262 e sgg. per i dibattiti all'Assemblea nazionale, cfr. «Journal officiel. Débats», 7, 11 e 20 maggio 1954, pp. 2192 e sgg., 2298 e sgg., e 2537 e sgg. Il dibattito conclusivo ha avuto luogo il 20 luglio 1954, cfr. *ivi*, pp. 3349 e sgg. La votazione si è conclusa 449 a 101, con l'opposizione dei comunisti.

prietari saranno quindi rimborsati. Non si farà alcuna distinzione, tra gli acquirenti, tra gruppi attivi e non attivi nella Resistenza. La legge del 1954, è vero, ha vanificato le grandi speranze dei *leader* resistenziali più idealisti.<sup>37</sup> Però, il ritiro dello stato dal controllo economico di un settore così critico è un grande guadagno per il sistema-stampa. Quantomeno, in tal modo si consolideranno le pubblicazioni periodiche attualmente esistenti, che con ogni probabilità sono nel loro insieme le migliori che la Francia abbia avuto da molto tempo.

#### L'ALGERIA E IL TEMA DELLA LIBERTÀ

Le prove finora raccolte in queste pagine possono rappresentare un adeguato sostegno alla conclusione preliminare in base alla quale in Europa la libertà, sia sul piano individuale che su quello pubblico, è riemersa dagli abissi del totalitarismo con una solidità che molti osservatori pessimisti dello scenario postbellico non ritenevano possibile. Le istituzioni vecchie e nuove, dal Consiglio di stato in Francia alle inedite corti costituzionali tedesca e italiana, hanno spesso preso posizioni ferme in difesa della libertà. Sono fiorite discussioni spregiudicate, nell'ambito di un clima culturale più frizzante che in qualsiasi momento degli anni interbellici. Consapevole della minacciosa vicinanza dell'Unione Sovietica, l'Europa occidentale ha saputo tener fede alle sue tradizioni.

È tuttavia chiaro che la consistenza di questa libertà è delicata, è probabile che essa venga frantumata da gravi pressioni esercitate da fatti inusuali o dal timore per calamità incombenti. La forza della calma e della riflessione, caratteristica di popoli consapevoli dell'energia e del profondo radicamento dei loro sistemi costituzionali, non ha sempre caratterizzato un continente ancora troppo insicuro, e sorpreso a metà del guado dall'ondata degli eventi.

La Francia, come ha scritto Charles Morazé, è uno specchio di tutte le speranze e difficoltà dell'Europa e dell'umanità.<sup>38</sup> In essa si possono vedere riflessi i punti di forza e di debolezza degli stati e delle società di tutta Europa, perché le circostanze storiche hanno stabilito che la Francia dovesse sopportare fardelli maggiori di ogni altra nazione del continente. E si tratta di fardelli la cui responsabilità deve essere condivisa da tutta Europa.

<sup>37</sup> Sulle speranze suscitate dalla Resistenza, cfr. F. GAY, *En face de la presse nouvelle*, «L'Aube», 6, 7 e 10 gennaio 1948. Sulla legge del 1954, cfr. l'anonimo articolo 1944-1954. *De la rénovation de la presse à la loi de Moustier*, «Le Monde», 6 agosto 1954.

<sup>38</sup> *Les français et la république* (Paris, 1956).

Dal 1954, la guerra d'Algeria offre un banco di prova fondamentale per la libertà in Europa. Le sue ripercussioni sono state varie, e intimamente collegate ai diritti individuali e al sistema costituzionale in tutti i loro aspetti. Le questioni si sono rivelate abbastanza chiare da permettere una valutazione precisa del corso e del significato degli accadimenti.

La guerra che la Francia ha intrapreso in Algeria si è dimostrata pericolosa per la libertà e la democrazia di tutto il mondo. Si sono invocate le necessità militari per giustificare metodi di repressione che nessuna comunità libera può esercitare senza autodistruggersi.<sup>39</sup> L'applicazione di provvedimenti di natura eccezionale, originariamente valida solo per l'Algeria, è stata estesa al territorio della Francia metropolitana.<sup>40</sup> L'esercito stesso – e si tenga conto che tutti i suoi membri, in linea di principio, indossano con orgoglio le insegne della difesa della libertà che caratterizzano gli eserciti della NATO – si è reso in alcune occasioni uno strumento di terrore, di quel terrore di cui sono state vittime musulmani e francesi allo stesso modo.<sup>41</sup> Importanti giornali e settimanali hanno subito azioni legali<sup>42</sup> e numerosi seque-

<sup>39</sup> L'impiego di metodi terroristici da parte delle autorità francesi in Algeria è stato discusso da una grande quantità di pubblicazioni sempre più critiche. Si veda l'impressionante *reportage* del direttore di *L'Express*, Jean-Jacques Servan-Schreiber, nel suo *Lieutenant en Algérie* (Paris, 1957), insieme alla rubrica settimanale 'Bloc-notes' di Mauriac sullo stesso periodico. Si vedano anche P.-H. SIMON, *Contre la torture* (Paris, 1957), G. ARNAUD – J. VERGES, *Pour Djamla Bouhired* (Paris, 1957), e il racconto di uno dei sopravvissuti, H. ALLEG, *La question* (Paris, 1958). Sul volume di Alleg e sul ruolo della tortura nel mondo moderno, cfr. J.-P. SARTRE, *Une victoire*, «L'Express», 6 marzo 1958. Per una acuta disamina di stampo sociologico del problema algerino, cfr. G. TILLION, *L'Algerie en 1957* (Paris, 1957). Di particolare interesse, vista la riconosciuta rilevanza del suo autore Raymond Aron, è *La tragedie algérienne* (Paris, 1957). Alla sua proposta di riconoscere uno stato algerino Jacques Soustelle, ex dirigente del movimento gollista e governatore dell'Algeria, ha dato una risposta di assoluta chiusura in *Le drame algérien et la décadence française* (Paris, 1957). Per il punto di vista comunista cfr. M. EGRETAUD, *Réalité de la nation algérienne* (Paris, 1957).

<sup>40</sup> La legge del 16 marzo 1956, che attribuiva al governo poteri speciali per combattere la ribellione in Algeria, è stata estesa alla Francia dalla legge del 26 luglio 1957, che permette di trattenerne a «domicilio coatto» fino a ventuno giorni persone che altrimenti, in base alla legislazione ordinaria, non sarebbero passibili di alcuna pena. Maurice Duverger ha ravvisato in questa norma il pericolo dell'istituzione di campi di concentramento (*Les camps*, «Le Monde», 20 luglio 1957).

<sup>41</sup> Mentre si trovavano sotto custodia militare, l'eminente avvocato algerino Ali Boumendjel si è 'suicidato', e il giovane matematico Maurice Audin è 'scomparso'. René Capitant, noto capo partigiano nelle file golliste della Resistenza e docente alla facoltà di Legge di Parigi, ha interrotto la sua attività di insegnamento a seguito della morte di Boumendjel, un ex studente dell'ateneo: «Finché simili pratiche [...] saranno tollerate dal governo del mio paese, non mi sentirò in grado di insegnare in una facoltà di Giurisprudenza francese» («Le Monde», 26 marzo 1957). Il 2 dicembre 1957, in una solenne cerimonia alla Sorbona, la facoltà di Scienze ha conferito il titolo dottorale in Matematica ad Audin, in seguito a una 'discussione' della tesi sostenuta dal professore sotto la cui direzione Audin aveva da poco completato il suo lavoro all'Università di Algeri.

<sup>42</sup> Un primo esempio è la causa intentata dalle autorità militari contro il direttore dell'«Express», Jean-Jacques Servan-Schreiber, per la pubblicazione degli articoli poi raccolti in *Lieutenant*

stri<sup>43</sup> da parte del governo, ogni volta che hanno osato pubblicare resoconti degli eventi troppo sinceri.

Ma la stampa, l'università, settori importanti della politica e dell'opinione pubblica e, da ultimo, la chiesa, hanno opposto una decisa e vigorosa reazione. Il 5 aprile 1957, il governo ha annunciato la nomina di una Commissione per la salvaguardia dei diritti e delle libertà individuali. Dopo approfondite indagini, il 14 settembre 1957 è stata inoltrata alla Presidenza del consiglio una relazione generale. Dopo che, a tre mesi dalla redazione, il governo non l'aveva ancora pubblicata, *Le Monde* ha proceduto a farne circolare la versione integrale.<sup>44</sup> Il governo ha anche consentito a un comitato della Commissione internazionale contro i campi di concentramento di visitare l'Algeria nell'estate del 1957. Il suo rapporto è stato pubblicato sui giornali<sup>45</sup> ed è stato seguito da un dossier supplementare preparato da un eminente accademico per il più autorevole giornale conservatore francese.<sup>46</sup>

Come nel caso, piuttosto simile, della relazione del 1953 sulla situazione in Tunisia, i documenti del 1957 sull'Algeria hanno rappresentato un importante contributo al rafforzamento del fronte in difesa della libertà. Nel lungo periodo, la speranza che queste sobrie inchieste e testimonianze degli eccessi a cui si è giunti in Africa possano alla fine portare a mutamenti radicali negli atteggiamenti e nelle politiche si rivelerà più forte della sofferta riluttanza che i recenti governi francesi hanno mostrato nel guardare in faccia la realtà.

Oggi molte persone sono pronte a vedere questi problemi relativi alla libertà – che ancora una generazione fa sarebbero stati considerati una questio-

*en Algérie* (ora pubblicato in traduzione inglese da Knopf [New York, 1957]). Un altro caso è quello dell'azione legale congiunta intentata dall'Associazione nazionale dei paracadutisti francesi e dal governo di Parigi contro «Le Monde» («Le Monde», 20 luglio 1957), per la pubblicazione il 22 marzo 1957 di un articolo di Maurice Duverger che individuava il pericolo per la democrazia costituito dall'esistenza in Algeria di una forza militare dotata di funzioni di fatto politiche, quella dei paracadutisti comandati dal generale Massu. L'Associazione dei paracadutisti ha ora ritirato la denuncia, ed è probabile che anche il governo francese eviti di portare avanti ulteriormente il procedimento, visto che il ministro originariamente responsabile della denuncia, André Morice, non è più in carica.

<sup>43</sup> Tra i settimanali, «L'Express», «Demain» e «France-observateur» sono stati più volte sequestrati, in Francia o in Algeria. L'ultima vittima è Sartre. Il numero di gennaio 1958 della sua rivista culturale, «Les Temps modernes», è stato sequestrato. I sequestri trovano un fondamento giuridico nel decreto del 20 marzo 1939 sulla sicurezza militare o, più frequentemente, su un'interpretazione illegittima dell'art. 10 del Codice di procedura penale, che autorizza i prefetti a sequestrare copie di una pubblicazione al fine di «provare» un presunto crimine contro la sicurezza interna o esterna dello Stato. Il punto è che ciò che le autorità di polizia mettono in pratica, ovvero il sequestro di *tutte* le copie di un numero di una pubblicazione, non è assolutamente necessario a «provare» alcunché.

<sup>44</sup> 14 dicembre 1957.

<sup>45</sup> «Le Monde», 27 luglio 1957.

<sup>46</sup> Cfr. l'articolo di L. MARTIN-CHAUFFIER, in «Le Figaro», 13 agosto 1957.

ne assai lontana – come inerenti al nucleo fondamentale della civiltà, che deve essere innanzi tutto «una regola morale».<sup>47</sup> Il fervore e il senso di urgenza che hanno pervaso la riunione tenuta a Digione nel 1957<sup>48</sup> per la difesa dei diritti individuali sono prova del fatto che l'Europa occidentale è pienamente consapevole della natura dei pericoli che la minacciano, e del reale significato dei valori posti alla base di quel modo di vivere che essa ha di nuovo provvisoriamente riconquistato dopo il 1945. Ma è necessario capire che gli interessi, le passioni e gli atteggiamenti messi in moto dalla crisi africana sono di intensità tale da non poter essere neutralizzati senza difficoltà.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Gli incontri si sono tenuti all'Università di Digione, ed erano promossi da nomi di spicco tra i *leader* politici francesi, come l'ex presidente Auriol, Pierre Mendès-France, e André Philip; da deputati e senatori appartenenti a diversi partiti, come Daniel Mayer, Pierre Cot, Léo Hamon, Michel Debré; da giornalisti, come H. Beuve-Méry e Pierre Lazareff; da avvocati, funzionari pubblici e studiosi, come il vicepresidente del Consiglio di stato, René Cassin, Letourneur (del caso Barrel), Gilbert Grandval, J.-J. Chevallier, Roger Pinto, Alfred Grosser, e René-William Thorp. Alcune delle relazioni presentate nel corso degli incontri sono state pubblicate in «Les Cahiers de la république», novembre-dicembre 1957 e gennaio-febbraio 1958.



## INDICE DEI NOMI

- Alleg H., 289.  
Almond G.A., 30.  
Alosco A., 61.  
Arendt H., 30.  
Arfé G., 15.  
Armstrong H.F., 17.  
Arnaud G., 289.  
Arnold K., 115.  
Aron R., 289.  
Arrighi P., 272.  
Ascoli M., 7.  
Attlee C., 83, 105.  
Audenino P.I., 15.  
Audin M., 289.  
Auriol V., 291.  
Aveline C., 94, 95.
- Badoglio P., 62.  
Baget-Bozzo G., 32.  
Balladore Pallieri G., 32.  
Baritono R., 4.  
Barone E., 222.  
Battaglia A., 271.  
Benda J., 94.  
Best G.D., 10.  
Beuve-Méry H., 291.  
Bevan A., 105.  
Beveridge W., 4.  
Binchy D.A., 125.  
Blackmer D.L., 27.  
Blum L., 115.  
Bobbio N., 3, 11, 12.  
Bonomi I., 47, 54.  
Borgognone G., 11.  
Borne E., 194.  
Bottai G., 9.  
Boulter P., 90, 94.  
Boumendjel A., 289.  
Braun M., 284.  
Brett G., 24.  
Brierly J.L., 279.  
Brizzi G.P., 2.
- Browder E.A., 91.  
Brzezinski Z., 30.  
Buchanan N.S., 23.  
Buratti A., 34.  
Burdeau G., 277.  
Burke E., 3, 11, 12.  
Burnham J., 11, 12.  
Buttà G., 12.  
Byé M., 209, 232.
- Cachin M., 90.  
Caillaux J., 242.  
Camurri R., 7.  
Capitant R., 289.  
Capozzi E., 29, 34.  
Casanova L., 92.  
Capperucci V., 63.  
Carella A., 56.  
Carr E.H., 219, 222.  
Cassin R., 291.  
Cassou J., 94, 95.  
Chamson A., 94.  
Chevallier J.-J., 291.  
Churchill W., 144.  
Cogniot G., 102.  
Cot P., 95, 291.  
Craveri P., 30.  
Croce B., 55, 56, 66, 137.  
Cucchi A., 103.  
Cushman R.E., 33, 263.
- D'Annunzio G., 207.  
D'Aroma A., 37, 38.  
Day E.E., 2.  
De Gasperi A., 18, 62, 63, 128, 138, 139, 142,  
144, 145, 148, 149, 152-154, 156, 170-171,  
174, 183-186, 197, 200, 204.  
De Gaulle C., 35, 37, 89, 90, 103, 128, 198.  
De Grazia A., 11, 27.  
Del Negro P., 2.  
De Rosa G., 4.  
Debray P., 94.

- Debré M., 291.  
 Dell E., 114.  
 Depretis A., 66.  
 Di Nolfo E., 17, 18.  
 Domenach J.-M., 25, 75, 87, 181.  
 Donati G., 142, 145.  
 Donnedieu de Vabres J., 279, 280.  
 D'Orsi A., 3.  
 Dossetti G., 22, 185, 186.  
 Drapers T., 91.  
 Duclos J., 90, 101, 116.  
 Dulles J.F., 26.  
 Duverger M., 27, 30-32, 36, 289, 290.  
  
 Egretaud M., 289.  
 Einaudi G., 7, 9, 11.  
 Einaudi L., 3, 5, 7, 9, 18, 31.  
 Einaudi L.R., VIII, IX, 4.  
 Einaudi M., *passim*.  
 Einaudi R., 7.  
 Elia L., 188.  
 Ellwood D., 19.  
 Eschenburg T., 265.  
  
 Fanfani A., 185, 186.  
 Faucci R., 5.  
 Ferrari A., 9.  
 Ferrari G., 142, 145.  
 Ferrero G., 134.  
 Feuerbach L., 128.  
 Finletter T.K., 26.  
 Fioravanti M., 34.  
 Fisher D., 9.  
 Flynn J.T., 65, 66.  
 Foster C.R., 265.  
 Franco F., 94, 106.  
 Friedman G., 94.  
 Friedrich C.J., 2, 29, 30.  
 Frisov F.I., 91.  
 Froment P., 116.  
 Furiozzi G.B., 12.  
  
 Galbraith T.K., 39.  
 Garaudy R., 79, 266.  
 Garosci A., 22, 25, 37, 53, 75, 103, 181.  
 Gasparri P., 129.  
 Gay F., 287, 288.  
 Gedda L., 146, 172, 198-201.  
 Gemelli G., 1, 5.  
 Gerbi A., 7, 22.  
 Giolitti G., 66, 97, 127, 137.  
 Giovana M., 7.  
 Gleason A., 30.  
  
 Gobetti P., 3, 131, 142, 143.  
 Goguel F., 22, 26, 32, 123, 144.  
 Gonella G., 71, 149, 150, 153, 155.  
 Gramsci A., 142-144.  
 Grandi D., 15.  
 Grandval G., 291.  
 Grénier F., 286.  
 Gronchi G., 142, 148, 151, 152, 185.  
 Grosser A., 291.  
 Gurian W., 14, 15, 30.  
  
 Hamon L., 291.  
 Hamson C.J., 283.  
 Hayek F., 39.  
 Haynes J.E., 91.  
 Hegel G.W.F., 128.  
 Herriot E., 284.  
 Heydte (von der) F.A., 273.  
 Hitler A., 1, 9, 86.  
 Hoover H., 8.  
 Hughes H.S., 1, 38.  
 Hula E., 9.  
  
 Jacini S., 140-142, 184.  
 Jackson A., 10.  
 Jemolo A.C., 133, 141.  
  
 Kahn O., 144.  
 Katzenstein P.J., 14.  
 Kertzer D.I., 27.  
 Keynes J.M., 221.  
 Killinger C., 15.  
 Klehr H., 91.  
 Kloppenberg J.T., 8.  
 Konvitz M.R., 263.  
 Krohn K.-D., 1.  
  
 La Farge J., 14, 16, 17.  
 Laniel J., 232, 234.  
 La Piana G., 15-17.  
 La Pira, G. 185.  
 Laski H., 4, 10, 39.  
 La Tour du Pin (de) R., 128.  
 Lavau G., 27.  
 Lawson F.H., 279.  
 Lazareff P., 291.  
 Lecoeur A., 100, 101.  
 Lefebvre H., 81.  
 Lenin V.I., 76, 78, 98, 99.  
 Leone XIII, papa, 126, 127.  
 Letourneur M., 283, 291.  
 Lewis E.G., 25.  
 Lilienthal D.E., 11, 23, 68.

- Lippman W., 66, 67.  
 List F., 222.  
 Lloyd George D., 222.  
 Loewenberg G., 25, 269.  
 Longo L., 99, 100, 110.  
 Lowi T.J., 14, 33.  
 Luconi S., 8.
- Machiavelli N., 37.  
 Magnani V., 103.  
 Malagodi G., 38, 39.  
 Malandrino C., VII, 4, 13.  
 Mangoni L., 16.  
 Mao Tse-Tung, 77, 79.  
 Maranini G., 29.  
 Marshall J., 167.  
 Martin-Chauffier L., 94, 95, 290.  
 Marty A., 90, 101.  
 Marx K., 78, 120, 125, 128, 143.  
 Massu J., 290.  
 Mathiat A., 283.  
 Mattei E., 240.  
 Matteotti G., 3, 4, 138.  
 Mattioli R., 7, 18.  
 Mayer D., 291.  
 Mayer R., 232.  
 McCarthy J.P., VII, VIII, 34, 282.  
 Meinecke F., 6.  
 Meisel J.H., 12.  
 Mendès-France P., 36, 247, 259, 291.  
 Menichella D., 18.  
 Michels Einaudi, M. 6.  
 Michels R., 6, 11, 12.  
 Moch J., 89, 282.  
 Monnet J., 113, 114, 217.  
 Montanari G., 7.  
 Morazé C., 288.  
 Morice A., 290.  
 Morstein-Marx F., 24.  
 Mortati C., 162, 163.  
 Mosca G., 11, 12.  
 Mottin J., 287.  
 Mounier E., 194.  
 Murri R., 128, 129.  
 Mussolini B., 9, 15, 17, 46, 47, 55, 58, 139-141, 200, 222.
- Nagel H., 269.  
 Nenni P., 47, 62.  
 Neumann F., 265.  
 Nipperdey H.C., 265.
- Orsina G., 38.
- Packard V., 39.  
 Pareto V., 12.  
 Pétain P., 144, 222.  
 Pfeiffer G., 273.  
 Philip A., 272, 291.  
 Pierce R., 26.  
 Pino F., 7.  
 Pinto R., 278, 291.  
 Pio X, papa, 129.  
 Pio XI, papa, 140, 145.  
 Pio XII, papa, 15, 199.  
 Pombeni P., 4.  
 Portinaro P.P., 30.  
 Preuss H., 269.  
 Priouret R., 29.
- Rado E.C., 13.  
 Rathenau W., 222.  
 Robson W.A., 213, 214.  
 Rochet W., 98.  
 Rodano F., 201, 202.  
 Rogin M.P., 34.  
 Romano A., 2.  
 Roosevelt F.D., VIII, IX, 8-10, 33.  
 Rosselli C., 51.  
 Rossi E., 29, 31, 37, 209, 212, 248.  
 Rossiter C., 263.  
 Roth G., 28.  
 Rousseau J.-J., 33.  
 Russo E., 60, 61.  
 Russo L., 201.  
 Rutkoff P.M., 2.
- Salotti C., 149.  
 Salsano A., 9.  
 Salvadori M.L., 26.  
 Salvemini G., 3, 4, 7, 15, 17, 19.  
 Saragat G., 204.  
 Sartre J.-P., 289, 290.  
 Scheuner U., 265.  
 Schivelbusch W., 9.  
 Schmitt C., 6, 269.  
 Schneider C.J., 273.  
 Schuman R., 103, 115, 207.  
 Schwarz B., 278.  
 Scot M., 5.  
 Scott W.B., 2.  
 Secchia P., 100, 101.  
 Serra M., 17, 18.  
 Servan-Schreiber J.-J., 289.  
 Signori E., 2.  
 Silvestrini M.T., 33.  
 Simon P.-H., 289.

INDICE DEI NOMI

- Smith A., 8.  
 Smith J., 39.  
 Solari G., 3.  
 Soustelle J., 289.  
 Sprigge C., 70.  
 Stalin (J.V. Dugašvili, detto), 102.  
 Stambuck G., 265.  
 Stevenson A., 26.  
 Strachey J., 114.  
 Strickert H.-G., 273.  
 Sturzo L., vii, 4, 5, 12-14, 16-19, 21, 23, 29,  
 30, 34, 49, 66, 71, 129, 131-133, 136-138,  
 140-142, 144, 145, 170, 182, 183, 196, 197,  
 205.  
 Tagliacozzo E., 16.  
 Tarrow S., 14, 26, 27, 32.  
 Taviani P.E., 155.  
 Terrenoire L., 128.  
 Téry S., 108.  
 Theisen E., 269.  
 Thompson K.W., 36.  
 Thorez M., 90, 91, 96, 97, 100, 101.  
 Thorp R.W., 291.  
 Tillion G., 289.  
 Tilly C., 28.  
 Tito, 102.  
 Togliatti P., 19, 49, 79, 90, 91, 96, 97, 100,  
 101, 152.  
 Toniolo G., 127-129, 131.  
 Tupini U., 149, 156.  
 Turati F., 138.  
 Turi G., 5, 9.  
 Valeri N., 131, 142.  
 Van Sickle J., 2, 3, 6.  
 Vaudagna M., viii, 3, 33.  
 Vedel G., 32.  
 Vercors (pseud. di J.M.A. Bruller) 94, 95.  
 Vergès J., 289.  
 Višinskij A., 202.  
 Vivarelli R., 4, 5.  
 Voltaire (Arouet de) F.-M., 79.  
 Waline M., 283.  
 Wallas G., 4.  
 Wang J., 24, 34.  
 Weiss O., 21.  
 Wiebe R.H., 8.  
 Wilford H., 105.  
 Willits J.H., 29.  
 Wilson T.W., 10, 207.

**CDC** |  
arti|grafiche

CITTÀ DI CASTELLO • PG  
FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI FEBBRAIO 2013



# FONDAZIONE LUIGI EINAUDI

## TORINO

*Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi (dal 1893 al 1970)*

A cura di Luigi Firpo. Pubblicazione promossa dalla Banca d'Italia.  
1971, 912 pp. con 123 figg. n.t. e 9 tavv. f.t. di cui 1 a colori. Rilegato.

*Catalogo della Biblioteca di Luigi Einaudi. Opere economiche e politiche dei secoli XVI-XIX*  
A cura di Dora Franceschi Spinazzola. 1981, 2 tomi di XXXII-956 pp.  
con 21 tavv. f.t. Rilegati.

– *Supplemento* (numeri A.1 - A.1000). 1991, XVI-226 pp. con 8 tavv. f.t.  
Rilegato.

LUIGI STURZO - MARIO EINAUDI, *Corrispondenza americana (1940-1944)*.  
A cura di Corrado Malandrino. 1998, LXXX-344 pp.

### ANNALI

II-VI (1968-72); IX-XI (1975-77); XIII-XXII (1979-88); XXIV (1990); XXVI-XXXVIII (1992-2004).

### SCRITTORI ITALIANI DI POLITICA, ECONOMIA E STORIA

Rilegati

MARSILIO DA PADOVA, *Defensor pacis*, nella traduzione in volgare fiorentino del 1363. A cura di Carlo Pincin. 1966, 604 pp. con 1 tav. f.t.

DALMAZZO FRANCESCO VASCO, *Opere*. A cura di Silvia Rota Ghibaudi. 1966, 780 pp. con 5 figg. n.t. e 1 ripr.

CARLO ILARIONE PETITTI DI RORETO, *Opere scelte*. A cura di Gian Mario Bravo. 1969, 2 tomi di 2162 pp. con 5 figg. n.t., 11 tavv. f.t. e 2 pieghevoli.

CARLO BOSELLINI, *Opere complete*. A cura di Miriam Rotondò Michelini. Vol. I: *Nuovo esame delle sorgenti della privata e pubblica ricchezza*. Vol. II: *Opere minori*. 1976, 2 tomi di 1388 pp. con 7 tavv. f.t.

LUIGI EINAUDI, *Interventi e relazioni parlamentari*. A cura di Stefania Martinotti Dorigo. Vol. I: *Senato del Regno (1919-1922)*; Vol. II: *Dalla*

*Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1945-1958)*. 1980-1982, 2 tomi di 1930 pp. con 2 tabelle ripiegate.

GIAMBATTISTA VASCO, *Opere*. A cura di Maria Luisa Perna. 1989-1991, 2 tomi di 1972 pp. con 6 tavv. f.t. e 2 figg. n.t.

LORENZO VALERIO, *Carteggio (1825-1865)*. Raccolto da Luigi Firpo, Guido Quazza, Franco Venturi. Vol. I (1825-1841). A cura di Luigi Firpo e Adriano Viarengo, 1991, LXXVI-578 pp. con 4 tavv. f.t.  
– Vol. II (1842-1847). A cura di Adriano Viarengo. 1994, xcvi-640 pp. con 7 tavv. f.t.

– Vol. III (1848). A cura di Adriano Viarengo. 1998, cxviii-482 pp. con 6 tavv. f.t.

– Vol. IV (1849). A cura di Adriano Viarengo. 2003, cxlvii-502 pp. con 7 tavv. f.t.

### STUDI

1. *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*. Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 30 marzo - 8 aprile 1967), 1968, 542 pp.

2. GIAN MARIO BRAVO, *Torino operaia. Mondo del lavoro e idee sociali nell'età di Carlo Alberto*. 1968, 304 pp.

3-5. *Banche, governo e parlamento negli Stati sardi. Fonti documentarie (1843-1861)*. A cura di Ernesto Rossi e Gian Paolo Nitti, 1968, 3 tomi di xcvi-2198 pp. con 41 tavv. f.t.

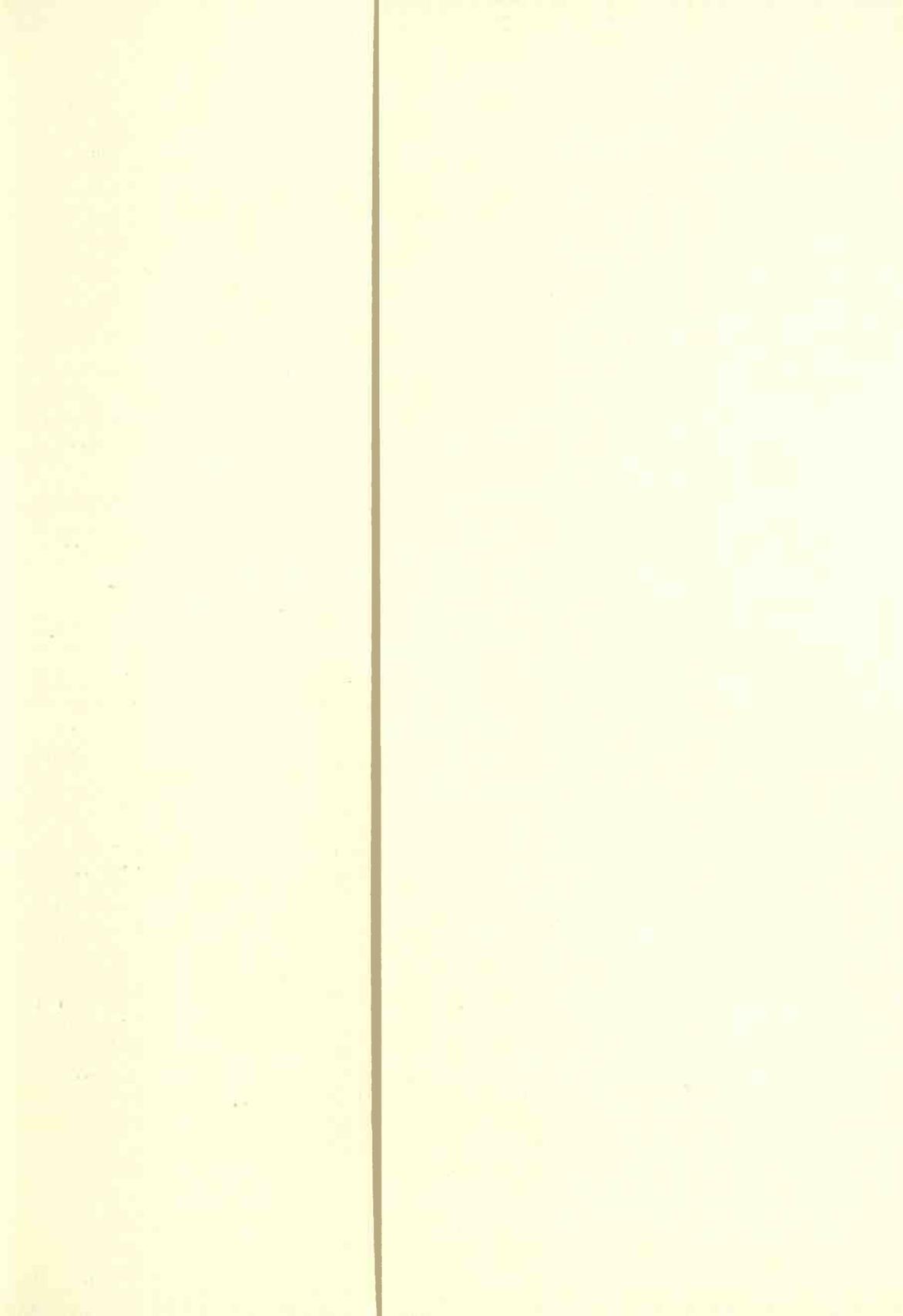
6. TERENCE COZZI, *Sviluppo e stabilità dell'economia*. 1969, 196 pp.

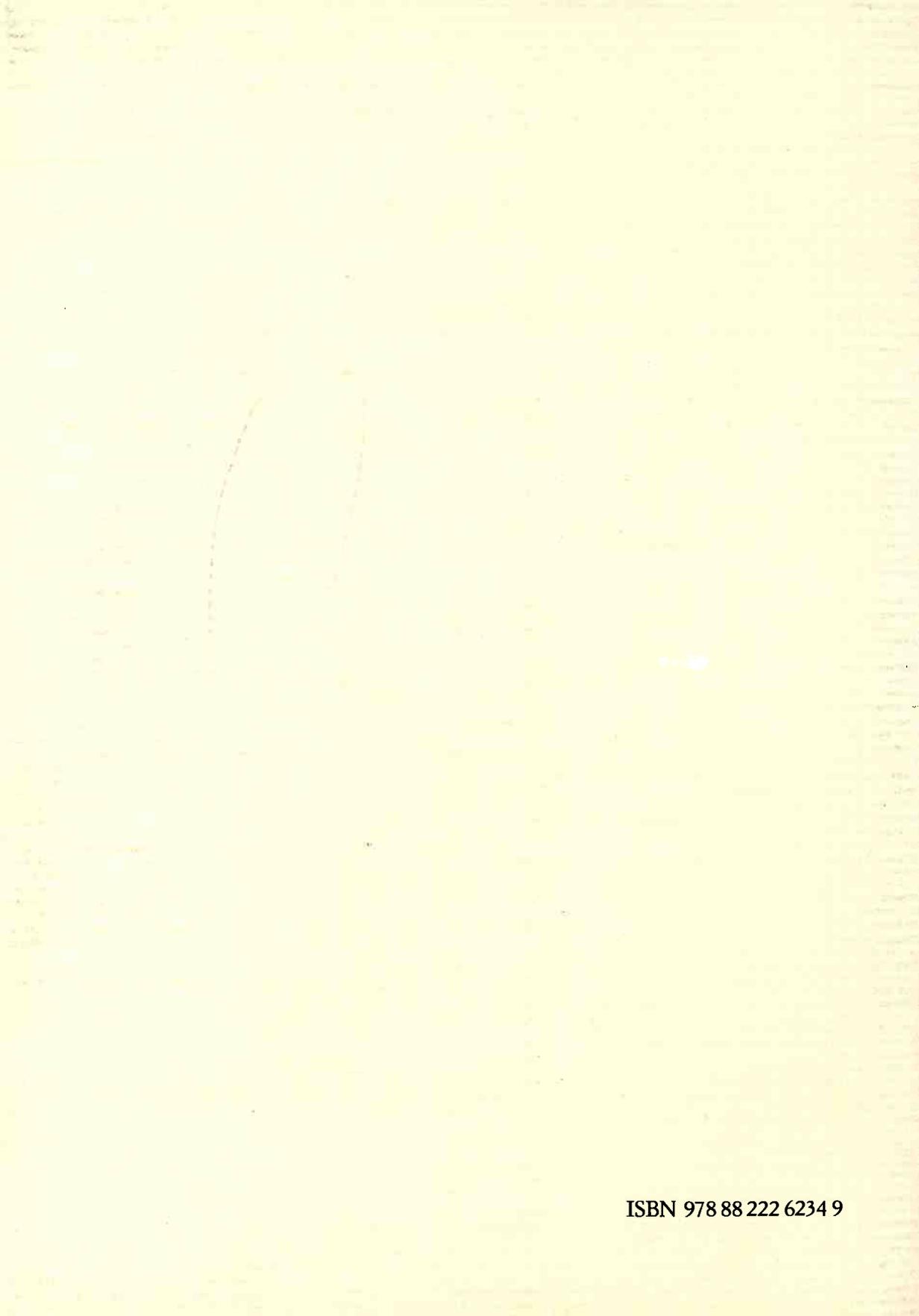
7. ANDREA CAZZI, *Terra, vigneto e uomini nelle*

- colline novaresi durante l'ultimo secolo.* 1969, 204 pp.
8. SALVATORE SECHI, *Dopoguerra e fascismo in Sardegna.* 1969, 504 pp. Esaurito
  9. ALDO AGOSTI, ANNAMARIA ANDREASI, GIAN MARIO BRAVO, DORA MARUCCO, MARIELLA NEJROTTI, *Il movimento sindacale in Italia. Rassegna di studi (1945-1969).* 1971, 148 pp., seconda edizione.
  10. DORA MARUCCO, *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia.* 1970, 352 pp.
  11. *Anarchici e anarchia nel mondo contemporaneo.* Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Einaudi (Torino, 5-7 dicembre 1969). 1971, 654 pp. Esaurito
  12. MARCELLO CARMAGNANI, *Sviluppo industriale e sottosviluppo economico. Il caso cileno (1860-1920).* 1971, 244 pp. con tabelle e grafici n.t.
  13. FRANCO BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia.* 1971, 242 pp. con tabelle n.t.
  14. *Dipendenza e sottosviluppo in America Latina.* A cura di Salvatore Sechi, 1972, 420 pp. con 4 tavv. f.t.
  15. ALESSANDRO VERCELLI, *Teoria della struttura economica capitalistica. Il metodo di Marx e i fondamenti della critica all'economia politica.* 1973, 264 pp.
  16. FERNANDO CLAUDIN, ANNIE KRIEDEL, ROBERT PARIS, ERNESTO RAGIONIERI, MASSIMO L. SALVADORI, PAOLO SPRIANO, LEO VALIANI, *Problemi di storia dell'Internazionale comunista (1919-1939).* A cura di Aldo Agosti. Relazioni tenute al Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, aprile 1972). 1974, 254 pp. Esaurito
  17. MAURO AMBROSOLI, *John Symonds. Agricoltura e politica in Corsica e Italia (1765-1770).* 1974, 168 pp.
  18. GIOVANNI ASSERETO, *La Repubblica ligure. Lotte politiche e problemi finanziari (1797-1799).* 1975, 286 pp.
  19. *Commemorazione di Luigi Einaudi nel centenario della nascita (1874-1974).* 1975, 162 pp. con 4 tavv. f.t.
  20. RICCARDO FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo.* 1975, 212 pp.
  21. *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale.* Relazioni tenute al Convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 25-26 ottobre 1974). 1975, 244 pp. Esaurito
  22. LUCIANO ALLEGRA - ANGELO TORRE, *La nascita della storia sociale in Francia, dalla Comune alle «Annales».* 1977, 356 pp. Esaurito
  23. GIANNI MAROCCO, *Giambattista Vasco.* 1978, 164 pp.
  24. *L'Archivio di Agostino Rocca.* A cura di Stefania Martinotti Dorigo e Paola Fadini Giordana. 1978, 372 pp. Esaurito
  25. CARLO PAZZAGLI, *Per la storia dell'agricoltura toscana nei secoli XIX e XX. Dal catasto particellare lorenese al catasto agrario del 1929.* 1979, 148 pp. con 9 figg. e 6 tavv. ripiegate n.t.
  26. MANUELA ALBERTONE, *Fisiocrati, istruzione e cultura.* 1979, 212 pp.
  27. LUIGI EINAUDI - BENEDETTO CROCE, *Carteggio (1902-1953).* A cura di Luigi Firpo. 1988, vi-156 pp.
  28. LUIGI EINAUDI - ERNESTO ROSSI, *Carteggio (1925-1961).* A cura di Giovanni Busino e Stefania Martinotti Dorigo. 1988, vi-604 pp.
  29. *Storiografia francese ed italiana a confronto sul fenomeno associativo durante XVIII e XIX secolo.* Atti delle giornate di studio promosse dalla Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 6-7 maggio 1988). A cura di Maria Teresa Maiullari. 1990, 284 pp.
  30. *Alle origini dell'europeismo in Piemonte. La crisi del primo dopoguerra, la cultura politica piemontese e il problema dell'unità europea.* Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 28-29 novembre 1991). A cura di Corrado Malandrino. 1993, 148 pp.
  31. *Political economy and national realities.* Papers presented at the Conference held at the Luigi Einaudi Foundation, Palazzo d'Azeglio (Turin, September 10-12, 1992). Edited by Manuela Albertone and Alberto Masoero. 1994, 418 pp. con 1 fig. n.t.
  32. *I trent'anni della Fondazione Luigi Einaudi. Mario Einaudi (1904-1994) intellettuale, storico ed organizzatore culturale tra America ed Europa.* Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 29-30 novembre 1994). A cura di Maurizio Vaudagna. 1995, 208 pp. con 1 fig. n.t.
  33. *Il coraggio della ragione. Franco Venturi intellettuale e storico cosmopolita.* A cura di Luciano Guerci e Giuseppe Ricuperati. 1998, iv-500 pp. con 2 tavv. f.t.
  34. *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma (1957).* Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 9 e 10 ottobre 1997). A cura di Sergio Pistone e Corrado Malandrino. 1999, xiv-320 pp.
  35. GEOFFREY A. HAYWOOD, *Failure of a dream. Sidney Sonnino and the rise and fall of liberal Italy (1847-1922).* 1999, viii-574 pp.

36. "From our Italian Correspondent". Luigi Einaudi's articles in *The Economist*, 1908-1946. Edited by Roberto Marchionatti. I 1908-1924, II 1925-1946. 2000, 2 tomi di LXVIII-834 pp. complessive con 5 tavv. f.t.
37. *Economia, sociologia e politica nell'opera di Vilfredo Pareto*. A cura di Corrado Malandrino e Roberto Marchionatti. 2000, VIII-442 pp.
38. *La reinvenzione dei Lumi. Percorsi storiografici del Novecento*. A cura di Giuseppe Ricuperati. 2000, XVI-236 pp.
39. *Una rivista all'avanguardia: La «Riforma sociale» (1894-1935). Politica, società, istituzioni, economia, statistica*. A cura e con introduzione di Corrado Malandrino. Presentazione di Gian Mario Bravo, 2000, XXXVI-432 pp.
40. LUIGI EINAUDI, *Riflessioni di un liberale sulla democrazia (1943-1947)*. A cura di Paolo Soddu. 2001, XXX-302 pp.
41. *I diari di Luca Pietromarchi ambasciatore italiano a Mosca (1958-1961)*. A cura di Bruna Bagnato. 2002, L-446 pp. con 1 tav. f.t.
42. BRUNA BAGNATO, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958-1963*. 2003, VIII-616 pp. con 1 tav. f.t.
43. LILIANA SAIU, *Stati Uniti e Italia nella Grande Guerra, 1914-1918*. 2003, XIV-258 pp.
44. *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*. A cura di Corrado Malandrino. Presentazione di Dario Velo. 2004, X-254 pp.
45. GIORGIO MONESTAROLO, *Negozianti e imprenditori nel Piemonte d'antico regime. La cultura economica di Ignazio Donaudi delle Mallere (1744-1795)*. 2006, XXVIII-344 pp.
46. FRANCESCO FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*. 2009, XVIII-370 pp.
47. *La scuola di economia di Torino. Co-protagonisti ed epigoni*. A cura di Roberto Marchionatti. 2009, VIII-484 pp. con 3 figg. n.t.
48. GIANNI MARONGIU, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'unità alla crisi di fine secolo*. Prefazione di Guido Pescosolido. 2010, XXII-472 pp.
49. *Luigi Einaudi nella cultura, nella società e nella politica del Novecento*. Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 16-17 aprile 2009). A cura di Roberto Marchionatti - Paolo Soddu. 2010, X-378 con 6 figg. n.t.
50. *Good Government, Governance, Human Complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies*. Edited by Paolo Heritier and Paolo Silvestri. 2012, XVIII-346 pp.
51. *Mario Einaudi. Scritti sulla politica europea 1944-1957*. A cura, con introduzione e traduzione di A. Mariuzzo. Prefazione di L.R. Einaudi. 2013, X-298 pp.







ISBN 978 88 222 6234 9