

Decisione politica

Capita di rado che la storia politica metta al centro della propria attenzione non una vicenda o un problema storiografico, ma un nodo delle discipline politologiche. È quanto propone questo numero di «Meridiana». Qui sono le domande tipiche della questione «decisione politica» che vengono applicate ai fatti del passato – a fatti spesso continuamente esaminati e discussi – per osservarli sotto una nuova luce. Lo sforzo di comprendere come nasce e si afferma la decisione politica, utilizzando materiale storico, consente agli storici di porsi problemi nuovi e di esaminare il passato scoprendo dimensioni inedite o trascurate. Ai politologi e agli studiosi di scienze sociali offre profondità prospettiche e nuovi dati in cui sistemare le questioni della propria ricerca. Ma le novità e i vantaggi di una impostazione siffatta non si fermano qui. Io credo che questo numero contenga suggestioni importanti, di metodo e di merito, per la storia politica italiana. Un ambito della ricerca e della cultura storiografica nazionale assai esposto – oggi non meno di ieri – alle tentazioni delle irregimentazioni ideologiche, delle sensazionalità giornalistiche, delle animosità politiche.

È almeno dalla caduta del muro di Berlino, con tutto quel che è seguito di conflitti e di guerre dentro e fuori l'Europa, che la politica reale – quella degli Stati e dei partiti – si è imposta ai contemporanei, agli studiosi quanto ai semplici cittadini, come la dimensione dominante, più carica di destino collettivo. È fuor di dubbio: si è aperta nella realtà mondiale una nuova fase spirituale, più instabile e inquieta dell'ultima fase della «guerra fredda». Era perciò inevitabile, si potrebbe dire fisiologico, che in Europa, dopo la lunga stagione di influenza della storia sociale, si aprisse una nuova stagione per la storia politica. Tutto ciò appare ben evidente anche in Italia. Ma da noi essa corre un rischio forse maggiore che in altri Paesi: quello di riprendere a fare storia come se nulla fosse nel frattempo accaduto sul terreno del dialogo con le scienze socia-

li, come se per essa le conquiste epistemologiche e culturali degli ultimi decenni non avessero alcun significato. Anzi, la stagione attuale potrebbe apparire come una sorta di «rivincita» dopo anni di marginalità all'interno del dibattito storiografico. E ciò rischia di accadere e di fatto già accade non solo per la scadente qualità del dibattito politico corrente, che facilmente inquina la ricerca. Ma forse soprattutto perché la storia politica contemporaneistica nel nostro Paese non è riuscita mai a essere qualcosa di più di un prolungamento colto e meglio documentato della lotta politica. Non ci sarebbe, in tutto questo, nulla di particolarmente scandaloso, a parte l'inevitabile caduta nella faziosità di schieramento che per la storia non costituisce proprio un merito edificante. Negli ultimi tempi abbiamo assistito a toni e discussioni fra storici che rievocavano con rinnovato calore i toni della guerra fredda. Nel senso che gli storici li reincarnavano di persona con il livore ideologico delle loro contrapposizioni. Ma i limiti più profondi della storia politica nazionale si annidano altrove. Essi sono profondamente piantati in una solidificata tradizione culturale: nella povertà dei suoi saperi, nella mancanza di categorie e strumentazioni concettuali assunte da altre discipline. È singolare l'incapacità di questo ambito di studi di entrare in dialogo e di utilizzare gli strumenti analitici, gli interrogativi, le conoscenze messe a disposizione dalla scienza politica, dal diritto, dalla politologia, dalla sociologia. La strumentazione cognitiva della storia politica italiana, nelle sue espressioni dominanti, si affida al senso comune politico dello storico in quanto contemporaneo, testimone del suo tempo. E le finalità di un simile modo di fare storia non ha altra ambizione che di fare politica con altri mezzi.

Ma che cosa di fatto finisce per conseguire se non un di rafforzamento politico-culturale di questo o quello schieramento? Ed è questo il massimo che la storia può dare alla politica, vale a dire all'arte difficile e complessa di governare gli uomini? Per questa strada, certamente facile e agevole, la storia può fornire informazioni, sforzi interpretativi – inevitabilmente legati al proprio campo d'appartenenza – testimonianza di valori, ma poco più di questo. Ciò che non può dare è quel di più di intelligenza dei fatti che i contemporanei non possedevano, quella rotazione d'orizzonte che consente di aprire nuovi scenari di comprensione, che ridà nuova luce e senso a fatti lungamente dibattuti, restituisce dignità di fonte storica a tracce del passato prima neglette. Sempre, la storia che allarga i suoi campi di ricerca arricchisce al tempo stesso il patrimonio delle sue fonti. Per praticare questa difficile strada la storia politica – la storia contemporanea più generica e più esposta al senso comune – deve possedere la curiosità e l'umiltà di chiedere conoscenza e punti

di vista ad altri saperi, dominati da passioni e interessi diversi dai suoi. Ma solo così essa può davvero contribuire non solo a innalzare il profilo di una disciplina, ma a rendere realmente ricco e profondo il suo contributo alla cultura nazionale.

Gli articoli che compongono la sezione monografica di questo numero costituiscono parte di una discussione seminariale svoltasi presso l'Imes sul tema della decisione politica i giorni 11-12 ottobre 1996. Un'idea di Salvatore Lupo che si è potuta felicemente realizzare anche grazie allo zelo organizzativo di Pinella Di Gregorio. Nel corso di due giornate storiche, politologi, economisti e sociologi hanno discusso su questo nodo canonico della politologia, senza scivolare tuttavia su problemi astrattamente teoretici o di puro metodo. Al contrario si sono misurati ciascuno su un caso determinato, scelto tra alcune delle grandi svolte politiche, legislative e istituzionali che hanno scandito la vita dell'Italia contemporanea a partire dall'Unità.

La sezione monografica si apre con un saggio di Salvatore Lupo – che rielabora la relazione introduttiva del seminario – e che propone un'ampia cornice interpretativa ai casi trattati dagli altri autori. Ma essa è anche qualcosa di più di una introduzione. Pur nella essenzialità delle linee ricostruttive, la riflessione di Lupo costituisce una proposta di lettura controcorrente della storia politica italiana dell'ultimo secolo e mezzo. Vi sono in esse spunti e suggestioni su cui la ricerca si dovrà cimentare nei prossimi anni. L'autore si chiede se davvero – come vuole la vulgata – una eterna vischiosità ha reso di fatto impossibile, al cepto politico nazionale, di prendere delle decisioni, di intervenire con capacità riformatrice nei problemi della vita nazionale. Ma si domanda anche quanto fondata sia la tradizione politico-giornalistica secondo cui i momenti di capacità decisionale, nella storia d'Italia, si condenserebbero in poche e brevi fasi storiche: l'età della destra, a cui succederebbe il trasformismo clientelare della sinistra, il fascismo – momento di decisionismo autoritario – a cui seguirebbe la quasi impotenza dell'Italia repubblicana dominata dal sistema dei partiti con al centro la DC. Si tratta, ricorda Lupo, di uno schema che non regge alla prova circostanziata dell'indagine storica, e che negli ultimi tempi è apparso più credibile soprattutto a causa della paralisi del sistema politico della «prima Repubblica».

La prima leggenda negativa da sfatare è la pretesa impotenza della sinistra che va al potere nel 1876. Lupo ricorda con dovizia di esempi l'intensa attività legislativa dell'età in cui Crispi è al potere. Viene approvata allora la nuova legge provinciale e comunale (che rende i sindaci elettivi nei maggiori comuni) e che aumenta il numero degli elet-

tori (1888), il parlamento approva il nuovo codice penale che porta il nome di Zanardelli. In quegli stessi anni viene portata a compimento la laicizzazione delle opere pie che si inquadra in un disegno più generale di riforma del sistema sanitario. Dall'opera di Giolitti e di Crispi nascerà, nel 1893-94, una delle realizzazioni riformatrici più importanti dell'Italia liberale: la Banca d'Italia e la trasformazione del sistema creditizio nazionale.

In realtà, ricorda Lupo, l'azione di Crispi – pur con i tratti volontaristici e giacobini che caratterizzarono la sua opera di statista – è costantemente volta ad allargare la rappresentanza parlamentare, e a rendere quest'ultima specchio più fedele e coerente degli interessi molteplici che andavano agitandosi e crescendo nell'Italia reale. L'autore crede poco allo schema – proprio di una storiografia politica che ha lavorato sull'opinione dei contemporanei senza mai confrontarla e verificarla sulle condizioni reali del Paese – secondo cui il ceto politico italiano non avrebbe fatto altro che tradire il «Paese reale». L'eterno trasformismo della politica come chiave interpretativa della storia d'Italia non regge neppure alla prova d'esame della stagione in cui esso avrebbe celebrato i suoi maggiori trionfi. In realtà, gli storici hanno spesso dimenticato di prendere in considerazione con quali carte dovevano giocare gli uomini politici del tempo. «La frammentazione dell'Italia reale – ricorda Lupo – non è l'effetto di qualche complotto ordito dall'Italia politica, ma il presupposto, l'elemento originario su cui si costituisce il sistema politico». Se non si tiene conto di questo dato, vale a dire della natura incoerente e disgregata delle classi e delle forze sociali italiane, è difficile misurare le qualità e le capacità decisionali del ceto politico, che finiscono coll'essere poi giudicate sulla base di improponibili comparazioni con altre realtà e storie nazionali. Su questo punto, in realtà, oggi occorrerebbe incominciare ad avviare qualche riflessione. Si renderebbe necessario quanto meno usare con più scaltrita consapevolezza i criteri di comparazione con le altre realtà nazionali europee: criteri con cui abbiamo nutrito di giudizi di valore la valutazione del comportamento del nostro ceto politico e le vicende interne del Paese. C'è un elemento politico esortativo, in quel valutare la nostra storia alla luce di idealtipi cavati da esperienze nazionali esterne, che rischia di tradursi – senza un uso sorvegliato – in incomprensione della storia reale. Il meglio, a cui vorremmo che i nostri statisti si fossero esemplati nel loro comportamento, non solo non sempre è esistito nelle realtà effettuali rappresentate dagli idealtipi esterni, ma spesso era lontano da un possibile conseguimento nella vicenda materiale dei fatti.

È dunque tenendo conto delle effettive realtà materiali – nel nostro caso la necessità degli uomini di governo di comporre con forze frantu-

mate maggioranze in grado di decidere – che si comprende più profondamente l'opera di alcuni statisti la cui capacità decisoria è apparsa agli storici appannata o addirittura inesistente. È questo, ad esempio, il caso di Giolitti. Lo statista di Dronero, che pure aveva varato la legge elettorale del 1912 sul suffragio universale maschile e la legge fondativa della Banca d'Italia, non sembra emergere – sostiene Lupo – per una spiccata fertilità legislativa. E d'altra parte una persistente tradizione interpretativa lo condanna (o lo esalta) per la sua capacità di mediazione politica. Ma tale abilità e tendenza dello statista piemontese non è una sorta di vizio del suo modo di fare politica. Lupo ricorda come in realtà Giolitti, in una fase in cui il mercato internazionale si riorganizzava con strumenti politici doganali, operò per comporre interessi economici diversi e lontani tra di loro: come ad esempio quelli fra gli industriali settentrionali e gli agricoltori di produzioni pregiate del Sud. Nel comporre le trame di alleanza di un mondo politico parlamentare che rappresentava interessi settoriali e regionali spesso incomunicabili, lo statista in realtà andava realizzando – con i mezzi istituzionali allora a disposizione – la politica economica del Paese. Vale a dire, per essere precisi, la politica economica di una fase in cui l'Italia realizzò una delle più profonde trasformazioni della storia contemporanea: la formazione della sua base industriale.

Singolari e per tanti versi paradossali sono le conclusioni a cui giunge Lupo nell'esaminare le realizzazioni del fascismo dall'angolo che egli ha privilegiato: quello, appunto, della decisione politica. L'autore ricorda a ragione che il fascismo dovette il suo successo alla critica radicale (e mortale) del potere e delle istituzioni liberali. Esso era sorto per decidere e brutalmente e sanguinosamente decise. Ma la storia del regime nel ventennio mostra una realtà dei centri decisionali del potere molto meno coesa ed efficiente di quanto si sia immaginato. Una tecnocrazia insediata in diversi gangli operativi delle istituzioni realizza i propri fini, con relativa autonomia dal potere politico. L'autore fa qui preciso riferimento al mondo della bonifica, in cui dominano figure come quella di Serpieri, o all'IRI di Beneduce, alla tecnocrazia finanziaria che realizza la riforma bancaria del 1936, e in cui spiccano figure come quella di Donato Menichella. Al punto che quello fascista si potrebbe definire un mondo di «burocrazie parallele». Il Partito fascista, che doveva irregimentare le forze politiche nazionali, ma creare anche un canale di comunicazione fra potere centrale e società, viene progressivamente svuotato di ogni funzione decisionale. Al suo interno, o ai suoi lati, si svolge la lotta delle opposte fazioni, che l'assenza di organi di informazione e di comunicazioni trasparenti rende ancora più carica di sospetti e

di rancori. Anche il Gran Consiglio diventa ben presto un guscio vuoto. Il potere di decisione finisce in mano a Mussolini, il quale tuttavia, circondato da fedeli in lotta reciproca perpetua, e senza una conoscenza e competenza effettiva sui processi gestiti dalle tecnocrazie, sembra – a uno sguardo ravvicinato – un nocchiero che avanza a vista. «In questa oscillazione continua tra opposte istituzioni e gruppi di pressione – scrive Lupo – si perde anche il decisionismo di Mussolini, ridottosi anch'esso alla vituperata mediazione o forse a una vera e propria paralisi».

Da questo punto di vista la vicenda fascista è esemplare e offre più di un insegnamento a coloro che con troppa facilità disprezzano le lentezze decisionali del potere democratico. Essa mostra – ricorda Lupo – come proprio in quel caso «le mediazioni di basso profilo aumentano, la classe dirigente si restringe all'estremo, le motivazioni ideali si attenuano di fronte a quelle personalistiche, il meccanismo decisionale diviene più opaco».

È senza dubbio l'ultima fase dell'Italia repubblicana quella che facilmente induce i più deboli di vista – e chi vuole far storia affidandosi alla propria memoria politica – a giudicare questa complessa stagione storica all'insegna dell'impotenza decisionale. Lupo mostra come questo non sia vero per almeno un paio di decenni, di vita dell'Italia repubblicana. E come la capacità riformatrice si sia espressa e realizzata secondo uno schema che sembra essere – questo sì – un filo rosso della storia politica nazionale: la «corsa al centro» delle forze politiche. Le riforme e le svolte sembrano realizzarsi in Italia facendo convergere verso un patto di mediazione le forze che contano e che spesso si pongono su posizioni lontane e contrapposte.

Barone, che ricostruisce le vicende che portarono alla nascita della Banca d'Italia restituisce con pathos evocativo lo scenario in cui maturò quell'importante decisione. La grave crisi finanziaria internazionale collegata alla Grande Depressione di quegli anni, portò allo scoperto, ai primi anni novanta, la fragilità e l'esposizione speculativa del sistema bancario italiano. A causa della ristretta ed esile base industriale del Paese le grandi banche si erano allora andate impegnando in investimenti fuori misura nel settore delle costruzioni. L'espansione edilizia soprattutto di città come Roma e Napoli aveva costituito, sul finire del secolo, l'occasione di rapidi arricchimenti a cui partecipavano proprietari di aree edificabili, imprese immobiliari e mondo finanziario. Mancava solo l'occasione per far cadere il castello di carta che si era costruito. Ed essa arrivò. Il crollo in Europa di alcune grandi banche, il ritiro di molti capitali, soprattutto francesi, dalla scena italiana, l'impossibilità di contrarre in quel momento crediti all'estero, mise allo sco-

perto la grave esposizione di alcuni istituti di credito. Ma la crisi finì per coinvolgere anche taluni istituti di emissione. Nel tentativo, infatti, di salvare le banche di credito esposte, lo Stato autorizzò alcuni istituti, che godevano del diritto di emissione, di superare i limiti previsti di immissione di circolante. In questo contesto esplose lo scandalo della Banca Romana. L'inchiesta parlamentare del 1893, voluta da Giolitti, mise in luce che l'istituto romano aveva superato di 65 milioni i limiti del circolante ad esso consentito, e rivelò all'opinione pubblica che il suo portafoglio era totalmente inesigibile. Ne seguì uno scandalo che investì l'intero parlamento e i vertici del potere politico (Giolitti e Crispi ne risultarono personalmente coinvolti) e trascinarono in una campagna di accesa denuncia la stampa e ampi settori dell'opinione pubblica del tempo.

Ma uno dei dati più singolari dell'intera vicenda, narrata da Barone in maniera serrata, è che esattamente uno degli uomini politici più direttamente chiamato in causa dall'affaire, Giovanni Giolitti, diventa il protagonista della svolta riformatrice destinata a sanare un sistema bancario disordinato e alimentatore perenne di corruzione e di inefficienza. È lo scandalo, che allarma l'opinione pubblica, a rendere drammaticamente evidente la necessità che il Paese abbia una sola banca di emissione per poter assicurare un governo fisiologico della moneta. Sul finire del 1892 Giolitti prese infatti l'iniziativa di intavolare trattative con i vari dirigenti responsabili per avviare la fusione fra la Banca Nazionale, la Banca Nazionale Toscana e la Banca Toscana di Credito: vale a dire gli istituti che godevano del diritto di emissione, fatta eccezione per il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia. Lo scopo era quello di creare un'unica banca nazionale di emissione che ponesse fine ai conflitti tra così numerosi istituti. Il 18 gennaio del 1893 Giolitti aveva già pronto un proprio progetto di legge della nuova Banca d'Italia: esso prevedeva, fra l'altro, la dotazione di un capitale di 300 milioni e si addossava l'onere della liquidazione della Banca Romana rimborsando 450 lire per ogni azione di valore nominale di 1000 lire. Dopo alcune trattative riservate che perfezionarono il progetto iniziale, la legge venne approvata dal parlamento il 10 agosto 1893.

In questo caso appare evidente quanto decisiva sia stata, nella capacità di decisione del leader politico, la sua competenza personale. Non solo Giolitti era in grado di congegnare una legge bancaria in virtù delle sue lunga e molteplice attività svolta all'interno dell'amministrazione dello Stato. Ma egli era soprattutto capace di intravedere una soluzione ai problemi che angustiavano il sistema. E grazie a tale sapere era in grado di cercarsi anche le competenze tecniche più specifiche che even-

tualmente gli mancavano: e infatti egli si fece aiutare in tutta l'operazione – come ricorda Barone – da grandi esperti come Giacomo Grillo, direttore generale della Banca Nazionale e da Bonaldo Stringher, futuro direttore della Banca d'Italia. È difficile negare che le abilità specificamente politiche di uno statista come Giolitti avrebbero avuto scarse possibilità di andare a segno senza il suo sapere tecnico determinato. Egli probabilmente, come altri, avrebbe fallito senza quelle conoscenze che consentono di intravedere le soluzioni del problema e che finiscono col dare all'azione politica una forza profonda di convinzione e una determinazione operativa, una energia speciale, che sono sempre condizioni morali imprescindibili del successo. Sapere e potere sono condizioni ineliminabili e al tempo stesso virtù inseparabili della decisione politica.

Serge Noiret ci illustra le ragioni di ordine eminentemente politico che portarono alla riforma elettorale in senso proporzionale nel 1918-19. Si trattò di una iniziativa che non aveva alla base un grande pressione popolare. L'autore ricorda anzi a questo proposito come caratteristica della storia del nostro Paese lo scarso interesse popolare e l'assai debole movimento d'opinione pubblica attorno ai temi del suffragio universale. Solo il Partito socialista aveva agitato con energia tali temi all'inizio del secolo. Ma all'indomani della guerra mondiale gli argomenti che appassionavano l'opinione pubblica erano decisamente altri, dettati da condizioni sociali talora drammatiche: disoccupazione di massa, caroviveri, smobilitazione industriale, problemi della terra. L'iniziativa della riforma nacque pertanto dall'interno delle sedi parlamentari sulla base di alcuni modelli di sistema elettorale preparati dai tecnici della Pubblica Amministrazione. Ma essa aveva quale motore di spinta la volontà di alcuni settori del mondo politico di far corrispondere all'ingresso delle masse nella vita pubblica una rappresentanza più fedele e più piena nel sistema dei partiti. Del resto, il PSI da tempo rappresentava il mondo sempre più numeroso ed attivo dei ceti proletari italiani, mentre nel 1919 i cattolici si erano organizzati in un partito destinato ad avere un immediato successo di massa: il PPI. Spingeva verso una nuova legge elettorale in senso proporzionale la necessità di dare al Paese una rappresentanza in parlamento che rispecchiasse le reali forze in campo e facilitasse la nascita di un nuovo sistema politico, basato su partiti strutturati e in competizione reciproca, portatori di programmi e capaci di dar vita a coalizioni di governo. Essa era pensata dai gruppi più innovatori – sia a destra che a sinistra dello schieramento – per combattere ciò che era immaginato come la causa del trasformismo: la vita politica consegnata in mano a pochi notabili allevati dal sistema maggioritario a collegio uninominale.

La prima innovazione in materia elettorale, dopo la legge sul suffragio universale maschile del 1912, fu quella del 1918, che abbassava a 21 anni il diritto di voto per i maschi analfabeti, rispetto ai 30 della legislazione precedente. La riforma del 1919 introduceva la rappresentanza proporzionale e lo scrutinio di lista. Si trattava di una innovazione – ricorda Noiret – che cancellava 60 anni di sistemi elettorali maggioritari inaugurati nel 1848 nel Regno sabauda. Il notabiliato individualistico del vecchio modo di far politica spariva di scena e facevano ingresso i rappresentati dei partiti. Ma non si trattò di un'operazione semplice, né indolore. Nonostante l'opera spesa personalmente dell'allora Presidente del consiglio Francesco Saverio Nitti – il vero decisore politico della riforma – le maggiori opposizioni vennero dal fondo del Paese e su un problema specifico: quello della costruzione di larghi collegi elettorali che sostituissero quelli numerosi e piccoli del sistema uninominali in modo da fornire un più ampio spazio di rappresentanza ai partiti politici. Su questo punto Nitti e i suoi tecnici, insieme alle altre forze politiche che lo sostenevano, dovette indietreggiare, disegnando collegi più ridotti rispetto a quelli prima proposti.

Ma la legge in sé – sostiene l'autore – fu un successo. La competenza dei tecnici e la volontà politica del leader conseguirono un risultato generale importante. Le elezioni del 1919 videro la maggiore partecipazione popolare nella storia dell'Italia liberale. Il PSI e il PPI insieme avevano ottenuto la maggioranza dei suffragi. Purtroppo non componevano una maggioranza di governo. È stata la successiva ingovernabilità del parlamento che ha fatto ricadere sulla legge di riforma elettorale responsabilità che essa non aveva. Per uno strano destino, sostiene Noiret «Le istituzioni della democrazia italiana avevano raggiunto la maturità nel momento più critico di tutta la storia nazionale»

Michele Sarfatti dedica la propria attenzione a una delle più inique decisioni politiche che siano state assunte nella storia dell'Italia contemporanea: la legislazione antiebraica del 1938-39. Quella legislazione che l'autore definisce «il più grave atto innovativo mai compiuto dallo Stato italiano contro una parte dei propri cittadini». Sarfatti ricorda che in Europa, nel corso degli anni trenta, l'antiebraismo costituiva un fenomeno in evidente espansione. Senza alcun dubbio il «nuovo antiebraismo statuale della Germania», messo in pratica già dal 1933, ridava fiato a tendenze profonde presenti nei vari Stati e ne favoriva per così dire la legittimazione. Significativamente, agli inizi del 1938 molti governi europei, tra cui l'Italia, annunziano o inaugurano leggi antiebraiche: è il caso della Romania, dell'Ungheria, dell'Austria occupata, della Polonia.

Ciò su cui Sarfatti si interroga è tuttavia il come e il perché si sia realizzato il processo decisionale attraverso il quale da un atteggiamento antiebraico il regime passò a una precisa e mirata legislazione antiebraica: cioè a quell'insieme di leggi che dapprima mirarono a colpire i cittadini di religione ebraica nei loro diritti (soprattutto all'istruzione e al lavoro) e poi spinsero alla loro espulsione dal territorio nazionale. L'autore ricorda che rendevano politicamente poco conveniente una tale decisione non solo la presenza dei cittadini ebrei tra le schiere dei sostenitori del fascismo, ma anche il fatto che non pochi di essi si distinguevano nel Paese per meriti speciali, soprattutto di natura patriottica. L'antiebraismo avrebbe prodotto fratture nel PNF, nell'esercito, nelle varie istituzioni, ecc. Ma allora che cosa spinse Mussolini e i gruppi dirigenti dell'Italia fascista a quella scelta? Fu l'imitazione e la volontà di compiacere l'alleato tedesco? Sarfatti tende a credere di più a una ragione interna: ad esempio il fatto che Mussolini sempre meno era disposto a tollerare il pluralismo religioso e culturale che di fatto gli ebrei finivano col creare, con la loro semplice presenza, in un Paese che si voleva sempre più totalitariamente unificato. Ma le ragioni di quella scelta, nei suoi aspetti di decisione formale, restano ancora da indagare.

Ada Becchi analizza non una decisione politica assunta, ma il fallimento di un progetto di riforma: la mancata approvazione del progetto di legge Sullo sui suoli urbani. È un caso, palmare e assai noto, di insuccesso, ma che svela esemplarmente e in negativo alcuni meccanismi che portano alla decisione politica o al suo fallimento. Il progetto Sullo, presentato dal dirigente democristiano nel 1962 e mai approdato in Parlamento, nasceva nella fase di avvio dell'esperienza del centro-sinistra. Costituiva anch'esso il frutto di una stagione di progettualità riformatrice che si ispirava in parte alla Costituzione e che prevedeva la nazionalizzazione dell'energia elettrica, l'avvio della programmazione economica, la costituzione delle regioni a statuto ordinario. Il progetto Sullo – che contemplava come punto qualificante della riforma urbanistica l'esproprio delle aree edificabili e la separazione fra proprietà delle aree e diritto di superficie – incontrò subito delle difficoltà. Presentato in Consiglio dei ministri, esso fu inviato su proposta di Fanfani, per un parere, al CNEL. Il parere che tale istituto diede – due mesi prima delle elezioni politiche del 28-29 aprile 1963 – sollevò delle perplessità soprattutto sui criteri dell'esproprio e sulla limitazione dei diritti di proprietà che il progetto prevedeva. Ma un più serio colpo il progetto lo ricevette il 13 aprile da una nota ufficiale della segreteria della DC, che prendeva le distanze da quell'iniziativa. La riproposizione di una nuova legge urbanistica all'interno del primo governo organico di centro-sinistra non

fece grandi passi in avanti. E poco dopo la crisi del luglio '64 (golpe De Lorenzo) fece indietreggiare drammaticamente l'intero quadro politico. Ma il colpo di grazia ai tentativi riformatori in quest'ambito venne da una sentenza della Corte costituzionale che nel 1965 dichiarò incostituzionali le modalità di definizione di corresponsione delle indennità di esproprio previste dalla legge del 1962. Ada Becchi ricostruisce analiticamente tutti i tentativi successivi delle forze riformatrici e le reiterate sconfitte a cui esse andarono incontro. Il lettore avrà modo di seguire le varie tappe di quel tormentato percorso. Ma il centro del saggio, non è solo nello sforzo di mostrare in filigrana, come e quali forze abbiano operato per rendere impossibile la decisione politica di riforma dell'uso dei suoli. Benché tale aspetto costituisca un contributo in sé assai interessante per comprendere la complessità di pervenire alla decisione politica in alcuni settori della vita nazionale. In realtà l'autrice appunta le sue argomentazioni esplicative del fallimento esattamente nella debolezza intrinseca delle forze che volevano realizzare la decisione politica della riforma urbanistica. Pochi erano – ricorda Becchi – i leader politici che nei diversi partiti erano realmente consapevoli della necessità di una regolamentazione programmata dell'uso dei suoli. E si trattava di una situazione che cambiava poco la realtà precedente. Già «nell'immediato dopoguerra – ricorda l'autrice – i partiti, e soprattutto i grandi partiti, non avevano mostrato alcuna consapevolezza della necessità di identificare i principi utili per permettere un ordinato sviluppo del territorio». E la carta costituzionale risulta esemplarmente sguarnita al riguardo. Fatte poche eccezioni – come ad esempio quella di Adriano Olivetti – in Italia la preoccupazione di programmare lo sviluppo del territorio è materia di pochi esperti, ma non fa parte del corredo culturale delle forze politiche.

E a questo proposito Becchi ricorda il ruolo nefasto svolto – con qualche lodevole ma limitata eccezione – dalle amministrazioni comunali, che erano governate dai rappresentanti locali dei vari partiti nazionali. È il gravissimo deficit culturale che domina l'orizzonte dei riformatori a togliere energia e capacità di trovare soluzioni. L'autrice mette bene in rilievo anche la scarsa duttilità propositiva dei riformatori di fronte alle opposizioni degli avversari. Il loro fronte si poteva disarticolare con il supporto di soluzioni meglio praticabili. E ancora una volta, anche in questo caso di studio, appare in luce meridiana quanto la volontà politica che non si nutra di sapere, di competenza tecnica, di capacità propositiva sul piano delle soluzioni, abbia alla fine deboli capacità di successo.

Ma la vicenda qui narrata, e lo specifico deficit culturale che esso denuncia, spinge ad aggiungere qualcosa di più e di più grave. Che l'Italia, il Belpaese, terra per eccellenza di città – le quali hanno costituito, come

voleva Cattaneo, il «principio ideale» della storia nazionale – sia stata tanto a lungo segnata da una così profonda indifferenza per il destino del suo territorio e dei suoi centri urbani è un problema storiografico di prima grandezza. Bisognerà prima o poi arrivare a comprendere per quale processo di isterilimento culturale e civile un popolo che ha prodotto il Rinascimento, e costruito città d'arte uniche al mondo, sia stato capace, in questo dopoguerra, di mettere a sacco il proprio patrimonio storico.

Conclude la sezione monografica un articolo di Luigi Bobbio che legge con tensione comparativa i casi prima esaminati. Forse il lettore potrebbe addirittura iniziare da qui la lettura dei saggi per familiarizzarsi, sotto il profilo concettuale, con i problemi affrontati nel numero. Ciò che preme tuttavia qui ricordare è che, nel suo sforzo di concettualizzazione, Bobbio individua due forze fondamentali – spesso enfatizzate e contrapposte da diverse scuole di pensiero – che presiedono alla decisione politica: la spinta degli interessi e quelli che egli chiama gli «aspetti cognitivi», vale a dire i saperi che rendono possibile la soluzione del problema. Perché la decisione politica si traduca in opera appare indispensabile una condizione: quella di avere una soluzione credibile a disposizione. «Giolitti, corrotto – ricorda Bobbio – denuncia la corruzione e trova una soluzione. Craxi, corrotto, difende la corruzione proclamando in parlamento che così fan tutti) e viene travolto». La comparazione risulta senz'altro ardita agli occhi degli storici, troppo attenti alle diversità dei contesti messi a confronto. Ma essa è inattaccabile nella sua intrinseca verità. È nello specifico sapere in grado di offrire una soluzione positiva e accettabile al problema che si cela una delle chiavi imprescindibili del successo.