# LE TRASFORMAZIONI DELLO STATO E LA RIDEFINIZIONE DELLA POLITICA NEL NOVECENTO

Contributi di *Alessio Gagliardi* e *Giovanni Sabbatucci*

## *Le trasformazioni dello Stato e della politica nel* XX *secolo*

Il tema delle trasformazioni dello Stato e della politica attraversa quasi tutta la produzione di Franco De Felice, a partire almeno dalla seconda metà degli anni Settanta. Fa infatti da sfondo alle analisi che di volta in volta conduce, ma non è però oggetto specifico di nessun suo contributo. I cambiamenti intervenuti in età contemporanea, e in particolare nel corso del Novecento, nelle strutture statuali dei paesi industrializzati, nel rapporto tra Stato, società e mercato e nelle capacità della politica di guidare i processi di cambiamento sociale e sviluppo economico costituiscono infatti la cornice entro la quale si colloca la sua riflessione.

La questione delle trasformazioni dello Stato e della "ridefinizione" della politica (o del «politico», come con intento teorico e modellizzante proponeva De Felice) costituisce un riferimento analitico costante, centrale in particolare negli scritti della seconda metà degli anni Settanta e degli anni Ottanta[1]. Il tema è trattato in relazione all'analisi del fascismo (*I tre volti del fascismo maturo*, 1978) e delle origini dell'Italia repubblicana (*La formazione del regime repubblicano*, 1979) e alle riflessioni sulle *élites* nell'Italia repubblicana sviluppate nel saggio su *La storiografia delle élites nel secondo dopoguerra*, del 1983; subisce poi un significativo approfondimento e affinamento analitico in connessione con la ricerca sul *Welfare State* (nel saggio *Il Welfare State: questioni controverse e un'ipotesi interpretativa*, 1984) e con quella sull'Organizzazione internazionale del lavoro (il volume *Sapere e politica. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, 1988); fa da sfondo ai successivi contributi sulla nazione italiana e ai due lunghi saggi sull'Italia degli anni Sessanta e Settanta pubblicati nella *Storia dell'Italia repubblicana* di Einaudi (*Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, e *Nazione e crisi: le linee di frattura*, pubblicati rispettivamente nel 1995 e nel 1996); viene infine nuovamente affrontato nel lungo e denso saggio *Antifascismi e Resistenze* (del 1995, poi ripubblicato come introduzione al volume dallo stesso titolo del 1997), dove i temi del «partito antifascista» e della «guerra dei trent'anni» si riallacciano al recupero della concettualizzazione sul politico di Schmitt.

La complessa questione delle trasformazioni dello Stato e della politica del Novecento è anche al centro dell'attività editoriale di De Felice,

quale direttore (con Gian Enrico Rusconi) della collana "Passato e presente" di De Donato. È sufficiente citare alcuni dei titoli pubblicati in quella sede: *Il compromesso svedese, 1932-1976. Classe operaia, sindacato e stato nel capitalismo del Welfare*, di Walter Korpi; *La politica sociale del Terzo Reich*, di Tim Mason; *L'impero guglielmino. 1871-1918*, di Hans-Ulrich Wehler; *Il New Deal e il problema del monopolio. Lo Stato e l'articolazione degli interessi nell'America di Roosevelt*, di Ellis W. Hawley; *Lavoro, cultura e società in America nel secolo dell'industrializzazione, 1815-1919. Per una storia sociale della classe operaia americana*, di Herbert G. Gutman; *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla Prima Guerra Mondiale*, di Charles S. Maier[2].

Emerge insomma, già sulla base di uno sguardo superficiale, un'evidente continuità di temi e suggestioni, pur nel variare degli specifici oggetti d'indagine di volta in volta esaminati.

Come detto, non è ravvisabile, nella pur assai diversificata produzione intellettuale di De Felice, un contributo esplicitamente e direttamente dedicato al tema, che cioè metta pienamente in luce la questione, ne svisceri gli aspetti e le implicazioni. È una scelta che probabilmente possiamo ricondurre al carattere aperto della sua riflessione ma che può essere anche giustificata con l'esigenza di evitare analisi e ragionamenti eccessivamente astrattizzanti e modellizzanti; esigenza che induce a calare anche le questioni più generali nel vivo dei concreti fenomeni storici, per rifuggire dal rischio delle generalizzazioni storicamente indeterminate (cui troppo spesso ricadono le scienze sociali) e mettere a frutto la concretezza empirica propria del sapere storiografico. Lo sviluppo che De Felice imprime al tema deve essere insomma ricomposto attraversando l'ultimo ventennio del suo percorso di ricerca.

La riflessione di De Felice sulle trasformazioni dello Stato e sulla «ridefinizione della politica» (per richiamare a prestito il titolo di un saggio di Carlo Donolo del 1968, da De Felice frequentemente citato) può essere schematicamente ricondotta a due assunti.

Il primo è ravvisabile nelle trasformazioni che nel corso del Novecento investono il rapporto tra lo Stato, l'azione di direzione politica esercitata dai titolari del processo decisionale (i governi ma anche, come si vedrà, i partiti e i sindacati), la società e il mercato. Detto in altre parole, è la questione del «peculiare equilibrio realizzato in Europa tra il capitalismo da un lato e, dall'altro, l'intervento pubblico, la democrazia di massa, democrazia organizzata e neocorporativista»[3]; il secondo è invece la questione del nesso tra nazionale e internazionale, cioè il difficile equilibrio tra politica interna e politica estera, tra autonomia decisionale degli Stati nazionali e i vincoli imposti dal sistema di relazioni internazionali e dai vincoli di interdipendenza. Sono due ordini di problemi riconducibili

entrambi a un orizzonte culturale largamente debitore alle riflessioni di Gramsci, in particolare a quelle raccolte nei *Quaderni del carcere*. All'origine del primo si collocano infatti le riflessioni sulla «quistione sindacale» e sul «parlamentarismo nero», mentre l'accentuazione del rapporto tra nazionale e internazionale richiama apertamente l'analisi gramsciana sulla contraddizione fra «cosmopolitismo» e nazionalismo.

Alla base del modo in cui De Felice imposta l'analisi delle trasformazioni dello Stato e della politica agisce il tema dell'individuazione dei margini di azione di cui ha potuto disporre, nel corso del Novecento, la direzione politica. È la questione del primato della politica, e in primo luogo della politica nazionale, rispetto ai condizionamenti provenienti dal potere economico, dalle strutture sociali, dalle aggregazioni degli interessi indotte dalle modificazioni della struttura produttiva, dal rimodellarsi dei bisogni e delle domande provenienti dalla società determinato dal mercato e dal diffondersi dei consumi di massa, dal vincolo esterno esercitato dalla rete di relazioni in cui ciascuno Stato nazionale è inserito. Si tratta di questioni enormemente complesse, che implicano una riflessione d'insieme sul Novecento e toccano problemi aperti di evidente attualità.

Mi soffermerò, dato anche l'ampio spettro di temi e problemi cui esse rimandano, sul primo aspetto, quello relativo al rapporto tra Stato, società e mercato, lasciando sullo sfondo il complesso problema del rapporto tra dimensione nazionale e internazionale.

Il punto di partenza può essere rinvenuto nel superamento, operato dalle società di massa, dei meccanismi di rappresentanza liberale basati sull'atomismo individuale e su una chiara separazione di funzioni. Il «politico» – scrive De Felice nel saggio *La storiografia delle élites nel secondo dopoguerra*, del 1983 – «nei moderni stati di massa non ha più le forme limpide e nette di rappresentanza generale proprie dello Stato liberale»[4]. Con lo sviluppo delle società di massa, infatti, le istituzioni rappresentative liberali entrano in crisi. È una crisi registrata già all'inizio del Novecento dal pensiero politico e giuridico coevo, italiano ed europeo. La celeberrima prolusione di Santi Romano del 1909 sulla «crisi dello Stato moderno» (tra l'altro richiamata da De Felice in *Tre volti del fascismo maturo*) rappresenta uno dei contributi più chiari e significativi[5].

La prima guerra mondiale sancisce il generalizzarsi – almeno relativamente ai paesi industrializzati dell'Europa – di questo fenomeno e l'acquisizione di una piena consapevolezza da parte delle classi dirigenti. A far deflagrare la crisi è lo «sviluppo dell'organizzazione della società civile», l'«impossibilità di limitare in un orizzonte privato l'organizzazione delle forze produttive»[6]. È tra gli anni Dieci e gli anni Venti, infatti, che il sindacato abbandona il piano economico-rivendicativo come suo principale se non esclusivo terreno di intervento e rivendica a sé una diretta

partecipazione alla formulazione degli indirizzi di governo. Le confederazioni sindacali europee vedono non più solo nella contrattazione di migliori condizioni di "vendita" della forza lavoro e in una più regolata ed equilibrata gestione del mercato del lavoro le proprie funzioni e il proprio orizzonte. Individuano infatti nelle politiche pubbliche lo strumento in grado di garantire le condizioni dello sviluppo economico, l'attivazione di strumenti di tutela e garanzia per i soggetti più deboli e l'opportunità per attuare il trasferimento di quote significative di ricchezza attraverso la leva dell'imposizione fiscale e della spesa sociale. Dall'altra parte, i grandi gruppi industriali e finanziari, oligopolistici o monopolistici, acquistano dimensioni e poteri che vanno oltre la sola sfera economica. A partire dalla grande crisi poi le organizzazioni dei datori di lavoro sempre più sistematicamente intervengono, sollecitano, cooperano – formalmente o informalmente – alla messa a punto della legislazione economica e del lavoro, degli indirizzi di politica industriale e dei primi interventi settoriali a sostegno di aree o settori in crisi.

Sindacati e grandi gruppi industriali e finanziari costituiscono una controparte stabile dei governi nazionali e delle istituzioni preposte alla formulazione e all'attuazione della politica economica e sociale (ministeri, commissioni interministeriali, commissioni o uffici parlamentari). Il sistema classico della rappresentanza liberale («un cittadino-un voto», come richiama De Felice) è dunque superato[7]. Come scrive De Felice, «la crescita organizzata della società civile rende impraticabili le forme di mediazione e di espressione politica dello Stato liberale»[8].

Sono gli interessi sociali parziali organizzati a costituire la fonte della volontà da cui muove il processo di formazione della decisione politica. Quegli interessi si presentano nella loro immediatezza, nella diretta espressione del loro carattere al tempo stesso collettivo (riferito a una massa di individui) e parziali (riferito a una parte della società, distinta e contrapposta a un'altra), e non più dispersi nelle singole volontà individuali. In questo sta il superamento del sistema rappresentativo liberale "classico". Il risultato è il formarsi di un sistema triangolare o, come nota De Felice a proposito della Oil, «tripartito». Il rapporto verticale tra cittadini, rappresentanti eletti e governo è integrato da quello orizzontale (formalmente paritario, almeno negli Stati democratici) tra organizzazioni dei lavoratori, potere economico e governo.

È un processo, almeno nei tratti sommari ora richiamati, abbondantemente familiare. Si segnala come novità proprio negli anni della prima guerra mondiale (nel quadro della mobilitazione industriale) e in quelli immediatamente successivi, per subire poi una più compiuta sistemazione dopo la grande crisi. Un'abbondante letteratura sociologica e politologica, che prende avvio dai primi anni Settanta (con il saggio di Philippe C.

Schmitter, *Ancora il secolo del corporativismo?* del 1974)[9], ha tentato di definire una tipologia dei sistemi triangolari e degli assetti corporativi, dando luogo a una molteplicità di modelli interpretativi. Anche la storiografia si è direttamente misurata con il tema. Lo svilupparsi di questo processo costituisce generalmente il contesto di riferimento dell'indagine storiografica sul funzionamento dello Stato nell'Europa del Novecento e sul rapporto tra Stato e società. Tuttavia, in molti contributi storiografici questo quadro analitico finisce con il formare uno sfondo rapidamente evocato ma non adeguatamente problematizzato, che non entra realmente in contatto con le concrete dinamiche sociali e politiche analizzate. Tra le indagini che più riccamente si sono misurate con il tema possiamo annoverare i contributi di Rusconi su Weimar, di Maier su Italia, Francia e Germania negli anni Venti, di Hawley sugli Stati Uniti del New Deal, di Korpi sul *Welfare State* svedese[10].

De Felice si misura direttamente con questa vastissima produzione culturale, sia con i contributi sociologici e politologici sia con quelli storiografici. Ne sottolinea la fecondità degli spunti, l'importanza dei nuovi interrogativi che ne derivano, ma non si esime dal segnalarne i limiti e le contraddizioni. Il confronto è serrato e insistito in particolare nel saggio sul *Welfare State*.

Il quadro sopra richiamato fa pienamente parte della costruzione analitica che De Felice viene componendo, gradualmente, a partire dalla metà degli anni Settanta. Tuttavia, quel quadro non esaurisce affatto la riflessione sulle trasformazioni dello Stato e della politica del Novecento che egli svolge, riflessione che fa registrare anche significative prese di distanza dall'abbondante letteratura in materia.

L'aspetto più rilevante è ravvisabile nello stretto legame stabilito tra assetti corporativi e democrazia. È vero infatti che il cambiamento della fisionomia dello Stato e delle forme della politica investe pienamente anche i fascismi: sul corporativismo fascista come risposta alla «crisi dello Stato» e come «sistema di rappresentanza politica fondato sull'espressione diretta delle categorie organizzate» De Felice torna, seppur per brevi cenni, in diverse occasioni[11]. Tuttavia, gli effetti che il protagonismo pubblico delle organizzazioni degli interessi produce nei differenti regimi politici e nelle diverse situazioni nazionali è profondamente differenziato. Una rappresentanza degli interessi sociali improntata al pluralismo delle organizzazioni e alla libertà di associazione dà luogo a un modello incomparabile con quello del fascismo, fondato sull'assenza di libertà e di pluralismo e sul rigido controllo statale delle organizzazioni. La presenza di problemi comuni non consente che si ridimensionino le differenze tra le soluzioni proposte. Appaiono dunque poco condivisibili quelle letture funzionalistiche che, privilegiando gli

aspetti formali, individuano analogie profonde indipendentemente dalla variazione dei regimi politici.

Se il riferimento alle tendenze corporative negli Stati fascisti, e in particolare in Italia, è accennato in più occasioni da De Felice, è però la comprensione degli effetti negli Stati democratici a suscitare dunque la sua attenzione. È infatti il tema di come queste trasformazioni dello Stato ridefiniscano le modalità di funzionamento della democrazia l'autentico interrogativo; di come si riqualifichi la democrazia alla luce dell'assunzione di funzioni pubbliche da parte delle organizzazioni di massa e del superamento della rappresentanza fondata sull'individuo atomizzato. «La moltiplicazione di forme organizzate di interessi è un elemento di democrazia», scrive[12].

L'affermarsi di questo modello di rappresentanza definito «corporatista», «neocorporativo» o «pluralistico corporativo»[13] costituì, nota De Felice,

> una tendenza fondamentale che ha interessato l'intero mondo capitalistico tra le due guerre, ha trasformato profondamente le grandi democrazie occidentali dall'interno senza metterne in discussione la forma politica: trasformazione che si accelera e tende a farsi più definita ed anche più consapevole intorno allo snodo storico della grande crisi[14].

Il legame tra la trasformazione della configurazione dello Stato e la democrazia si concretizza nella presenza dei partiti di massa nell'Europa dopo il 1945. È un tema che De Felice sviluppa in stretta connessione con l'esame dei diversi momenti della storia dell'Italia repubblicana.

La formazione dei partiti di massa costituisce infatti l'elemento maggiormente caratterizzante dell'Italia postfascista. È proprio la registrazione di questa novità a impedire di considerare la democrazia repubblicana una restaurazione di istituti liberaldemocratici. Il richiamo al ruolo assunto dalle nuove organizzazioni partitiche è inteso da De Felice in riferimento al forte insediamento sociale del movimento operaio, e del Pci in primo luogo, ma, al tempo stesso, viene a costituire un elemento di analisi più generale.

De Felice sviluppa il tema nel saggio del 1977 (ma pubblicato due anni dopo) sulla *Formazione del regime repubblicano*, in aperta polemica con la tesi della continuità dello Stato, sostenuta da Quazza e Pavone e, più in generale, dalla storiografia di matrice azionista. La presenza dei partiti di massa segna per lui una profonda discontinuità tanto con il fascismo quanto con il prefascismo. È una novità che ridimensiona notevolmente gli effetti della continuità delle strutture amministrative dello Stato e del corpo burocratico. L'importanza assunta dai partiti nel secondo dopoguerra genera un rilancio, in forme nuove, della rappresentanza politica

(di massa e mediata dalle organizzazioni partitiche) che si affianca alla rappresentanza sociale propria delle organizzazioni degli interessi. Se alla base dello sviluppo dei partiti, scrive De Felice,

> è un dato oggettivo, aperto almeno dalla prima guerra mondiale (l'organizzazione delle masse), pure diverso è il loro essere "di massa": il rapporto dirigenti-diretti, il processo di formazione della decisione politica, il rapporto tra l'organizzazione e l'insieme delle forze sociali che tendono a farsi esprimere politicamente dal partito[15].

Il «carattere di massa del partito» risiede nel fatto che il partito è «saldamente insediato e ramificato nelle giunture essenziali della società civile, tendendo a organizzare direttamente o a porsi come espressione politica di interi settori sociali». Il partito di massa, in questo senso, è «un vero e proprio blocco sociale»[16]. Negli Stati contemporanei l'azione di governo e l'azione politica non possono che esprimere un blocco largo e articolato, formato da classi e ceti sociali diversi. Il partito di massa, in altre parole, non può essere immediata e diretta espressione di interessi sociali specifici e parziali. Non per questo però, i partiti di massa si basano su un radicamento sociale genericamente interclassista. Essenziale è infatti il fatto che «un blocco sociale ha sempre come fondamento un rapporto – dato o da modificare – tra queste classi e ceti sociali diversi con il processo di produzione e di riproduzione». In altre parole, «il partito di massa è portatore di un rapporto tra produzione e politica che passa attraverso l'organizzazione del sociale»[17].

Queste considerazioni valgono innanzitutto per i due grandi partiti di massa dell'Italia repubblica, la Dc e il Pci. Significative sono, a tale proposito, le valutazioni del «partito nuovo» togliattiano. De Felice evidenzia quelle che gli appaiono le caratteristiche distintive più originali – quelle, in altre parole, che dovrebbero fondare la rivendicata diversità del Pci – ma che segnano anche le differenze dei partiti di massa dagli organismi sindacali. La novità del partito togliattiano risiede proprio:

> nel suo presentarsi subito come un blocco sociale che recepisce tutti gli spostamenti operantisi nella società; solo in quanto realtà unificata di strati sociali diversi e che quindi ha già risolto dentro di sé la ricomposizione politica dei produttori, il partito può diventare strumento di modificazione dei rapporti sociali esistenti, può essere una forza non semplicemente critica o organizzatrice della protesta, ma positiva. È questa dimensione di massa che rompe la tradizione socialista (isole rosse assediate in un mare di popolo) ma soprattutto interviene a modificare le forme di coscienza come proiezione immediata della propria condizione sociale. [...] Tale intreccio ha una conseguenza ancora più rilevante: introduce un fattore permanente di dinamismo nella società italiana, caratterizzato dall'intervento sulle forme di organizzazione delle masse, *di tutte le masse*, realizzando così la critica reale di quelle tendenze corporative proprie del capitalismo maturo[18].

In generale, l'essere «di massa» del partito – così come si configura non nella modellistica teorica ma nel vivo di una concreta esperienza storica, quella dell'Italia repubblicana – «non è separabile dal modo in cui volta a volta intreccia rapporti con gruppi di interesse, settori organizzati, apparati dello Stato; interviene su di essi e ne è condizionato». Può dunque funzionare come «camera di compensazione, di filtro mediatore o come agente di ricomposizione»[19].

I partiti di massa – «organismi complessi che in forme diverse penetrano il sociale, contribuiscono a plasmarlo e ne sono a loro volta modificati» – si pongono dunque all'intersezione di politica e società. Il loro funzionamento costituisce un primo elemento di ricomposizione della distanza e della separatezza tra quelle due sfere. La politica, in altre parole, non si configura più come attività delegata dal cittadino individuale a un gruppo di specialisti, come nel sistema liberale, e la decisione politica non viene più elaborata soltanto in sedi specificamente deputate a questo compito.

Il ruolo assunto dai partiti di massa nel secondo dopoguerra interagisce strettamente con la rappresentanza fondata sulle organizzazioni degli interessi (il modello neocorporativo). È un fenomeno che riguarda tutti i paesi del capitalismo avanzato. Si registra infatti, nel secondo dopoguerra, in tutte le democrazie industriali sviluppate, la compresenza di «due circuiti decisionali e di due forme di rappresentanza». Diventa quindi centrale:

> la questione delle forze politiche, del grado del loro affrancamento dal condizionamento esercitato dall'organizzazione pluralistico-corporativa della società, di essere portatrici o canale di un circuito decisionale e di rappresentanza non residuale rispetto a quella corporatista[20].

L'interazione tra i due circuiti decisionali può funzionare in forme molto diversificate. Esiste infatti una polarità rapportabile al diverso grado di incidenza dell'uno o dell'altro circuito decisionale. È compito dell'analisi storica individuare le combinazioni e i condizionamenti reciproci propri a ogni specifica situazione nazionale. Il dato comune, in ogni caso, è ravvisabile nel fatto che le democrazie di massa, con l'acquisizione di funzioni pubbliche da parte delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi e il ruolo assunto dai partiti, fanno segnare un'evidente discontinuità con il sistema liberaldemocratico classico.

I fenomeni sin qui descritti, attraverso la lettura che De Felice ne offre, delineano dunque un primo approssimativo inquadramento delle trasformazioni cui è sottoposto lo Stato e la modalità di esercizio della sovranità.

Il confronto critico con la più aggiornata storiografia europea e con la vasta letteratura sociologica e politologica consente a De Felice di

sviluppare l'analisi sul reale significativo che viene ad assumere la rappresentanza e la partecipazione democratica e sui nuovi meccanismi di formazione della decisione. Al centro della sua attenzione intellettuale (e politica) non è però la messa a punto di un modello astratto. L'analisi statica delle democrazie di massa, dei soggetti che la compongono e delle strutture cui danno vita, e l'esame di quello che nelle scienze sociali e politiche vengono definiti gli *input* della decisione, non esauriscono il suo ragionamento. Ne formano le premesse e la cornice. È però la comprensione del funzionamento "dinamico", per così dire, dello Stato contemporaneo e delle nuove forme della politica ad animare il suo percorso di ricerca.

Sono i "contenuti" della politica a occupare il centro dell'analisi. In questo senso, il saggio sul *Welfare State* del 1984 e il volume sull'Organizzazione internazionale del lavoro del 1988 costituiscono due decisivi momenti di affinamento e arricchimento della sua proposta interpretativa. È posto con forza, in quelle pagine, il tema dello rapporto che si viene a costituire, soprattutto tra il 1945 e il 1973, tra democrazia di massa e sviluppo sociale ed economico.

La generalizzata adozione del *Welfare State* da parte delle democrazie industriali, almeno a partire dal secondo dopoguerra, e l'incremento della spesa pubblica, vale a dire della quota di ricchezza nazionale amministrata dalle autorità statali, riconfigurano gli obiettivi e le finalità dell'azione politica. La piena occupazione e la salvaguardia di un determinato tenore di vita diventano i contenuti più qualificanti dell'azione degli Stati nazionali.

Il cambiamento iniziale è rilevabile a partire dalla Grande guerra, quando «la politica sociale diventa un nodo centrale della politica statale, importante quanto gli affari tradizionali relativi alla politica internazionale, all'amministrazione dell'impero e al mantenimento della pace»; diventa «un terreno di lotta per la distribuzione delle risorse, i suoi confini tendono ad allargarsi»; diventa, in altre parole, «un elemento essenziale della spesa pubblica e si pone perciò all'incrocio dell'influenza esercitata da una pluralità di forze»[21]. La diffusione del modello universalista di protezione sociale in luogo di quello occupazionale costituisce il principale fattore di cambiamento. Con la grande crisi le politiche sociali acquisiscono piena centralità nell'azione dei governi e, con la Seconda guerra mondiale, daranno luogo a un vero e proprio nuovo assetto politico e istituzionale. Obiettivo del *Welfare State*, diversamente dai precedenti sistemi di garanzia (come la *Poor Law* inglese del 1834 o le riforma bismarckiane sull'assistenza sociale) è infatti quello non solo di fornire tutela a soggetti deboli e marginali ma di intervenire direttamente sulle aspettative e sui diritti degli individui.

Naturalmente questo sistema assorbe risorse finanziarie sempre maggiori e, dunque, necessita della crescita economica. Solo l'incremento delle risorse disponibili rende possibile l'incremento della spesa sociale. Anche la crescita economica diviene così un obiettivo delle politiche nazionali: con la grande crisi e poi nel dopoguerra si assiste nei Paesi capitalisticamente avanzati all'estensione dell'intervento pubblico nella struttura produttiva, mediante nazionalizzazioni, costituzione di imprese pubbliche, politiche industriali, legislazioni di settore. Decisivo risulta, si legge nel saggio del 1984 sul *Welfare State*:

> il fatto che il contesto entro cui il perseguimento dell'obiettivo avviene è quello di un'eccezionale *trend* espansivo, che ha contribuito a smussare le contraddizioni proprie del meccanismo sotteso alla politica distributiva [impedendo che] il conflitto distributivo fosse a somma zero, come invece emergerà dagli anni Settanta[22].

È dunque il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo (quale combinazione di estensione dei diritti sociali e crescita economica) a improntare l'azione di direzione politica esercitata dai governi nazionali, dai partiti e dalle organizzazioni degli interessi. De Felice torna in diversi luoghi con estrema chiarezza su questo punto: «la gestione dello sviluppo – [...] almeno a partire dagli anni trenta – è il terreno fondamentale dello scontro sociale e della conquista del consenso»[23]; il «governo dello sviluppo» è «il terreno fondamentale su cui si esercita e si valuta la direzione politica, si determina il consenso e l'aggregazione di massa»[24]; quello che prende forma è «un meccanismo più generale che ha nell'aumento del potere d'acquisto e nella distribuzione delle risorse il suo obiettivo prioritario per saldare sviluppo e consenso»[25]. Questa chiave di lettura sarà poi centrale nei due saggi sull'Italia degli anni Sessanta e Settanta pubblicati nella *Storia dell'Italia repubblicana* di Einaudi.

All'origine del nuovo ruolo che la politica sociale viene assumendo tra le due guerre mondiali e del rapporto tra politica e sviluppo sono la ricerca di un più largo consenso, la messa in atto di politiche di stabilizzazione e assorbimento dei conflitti sociali, l'azione del movimento operaio, l'evoluzione del sindacalismo europeo e l'agire del circuito corporativo della decisione. Si tratta di processi che attraversano l'esperienza di tutti i paesi capitalisticamente più avanzati ma che in ogni contesto nazionale assumono caratteri peculiari. L'origine interna si ricombina poi a "pressioni esterne". È questo un punto di grande interesse e di grande originalità. De Felice si limita a introdurlo in riferimento all'Oil, laddove rileva come la scelta, da parte dell'Organizzazione, di un sistema «tripartito» (o triangolare) era «una scelta che legittimava e sollecitava lo sviluppo di un sistema analogo nei singoli paesi ed aveva quindi un effetto induttivo,

diversamente mediato, che sarebbe rilevante studiare analiticamente»[26]. Ciò che preme a De Felice, tuttavia, non è tanto rintracciare la genesi di questi mutamenti, quanto coglierne gli effetti, attrezzarsi per valutare correttamente le implicazioni che essi hanno sull'effettivo funzionamento delle democrazie di massa.

Alla trama analitica sin qui ripercorsa si ricollegano tre ulteriori spunti, a volte semplicemente accennati, altre volte esposti con maggiore approfondimento. Il primo è costituito dall'incorporamento del movimento operaio nello Stato realizzato con la formazione del *Welfare State* universalistico. Il contributo dei sindacati nel determinare le misure di politica sociale, la loro entità, i soggetti interessati, la modalità di erogazione delle prestazioni costituiscono un momento rilevante nel ridefinire profondamente la funzione del sindacato. Non più l'attività rivendicativa e contrattuale ma la cogestione del nuovo sistema dei diritti occupa la posizione centrale dell'orizzonte strategico delle grandi organizzazioni del lavoratori. Per quanto riguarda invece i partiti socialisti e comunisti, la piena assunzione dello sviluppo quale obiettivo connaturato alle democrazie di massa sposta all'interno della sfera d'azione della politica pubblica la ricerca di un cambiamento delle gerarchie sociali e dei rapporti tra classi e ceti.

Un secondo spunto concerne le nuove forme della cittadinanza e dei diritti. È un tema sviluppato compiutamente nel saggio sul *Welfare State*, in costante dialogo con la letteratura internazionale e in particolare con le categorie elaborate da Thomas Humphrey Marshall in *Cittadinanza e classi sociali*[27]. Nella nuova realtà l'esercizio dei diritti è infatti sempre più mediato da organizzazioni collettive, che svolgono direttamente o indirettamente funzioni pubbliche. Si pone perciò la:

> questione dell'adeguatezza della formalizzazione connessa alla categoria stessa (cittadino=uniformità di titolarità di diritti) ad una realtà in cui il singolo cittadino sempre più chiaramente agisce, si comporta e decide secondo la specificità sociale che lo caratterizza[28].

La cittadinanza non si definisce più sulla base di diritti omogenei, uguali per tutti, e che astraggono dalle concrete condizioni sociali dell'individuo (un cittadino, un voto), ma l'esercizio dei diritti è legato alla specifica condizione sociale (in quanto lavoratore, disoccupato, invalido, anziano, malato, e così via).

Il terzo spunto appare ancora più rilevante. La rilevanza della spesa sociale, la diffusione delle politiche di *welfare* e l'assunzione dell'obiettivo dello sviluppo assegnano allo Stato e alle organizzazioni di massa la capacità di contribuire a regolare i processi di cambiamento sociale. La politica appare non più solo il riflesso – espresso mediante i sistemi di

rappresentanza – della specifica struttura della società. Diviene anche, a tutti gli effetti, agente della trasformazione sociale. Assumere l'obiettivo dello sviluppo significa intervenire sulla distribuzione delle risorse, con la possibilità di alterare i preesistenti equilibri tra i diversi segmenti della società. La stessa attuazione di politiche di *welfare* crea nuovi gruppi di interessi, che si definiscono proprio in funzione di quelle politiche. Emergono «nuove linee di frattura che si aggiungono a quelle di classe, complicandole»[29]. Come è stato osservato,

> i servizi sociali creano una selva di nuovi gruppi di interessi che attraversano le linee di classe. Con i servizi sociali disponibili per ciascuno, gruppi sociali come i pensionati, le vedove, i disadattati e simili, indipendentemente dalla classe, condividono comuni problemi ed interessi in relazione al benessere sociale[30].

Si determina quindi la possibilità, per la politica così ridefinita, di scomporre e ricomporre le fratture sociali, intervenendo sulle appartenenze e sulle divisioni determinate dalla struttura produttiva.

Naturalmente, il punto di approdo non è la tesi di un'integrale subordinazione della società alla politica, o la negazione di uno sviluppo autonomo dei processi di cambiamento sociale, benché quei processi entrino solo marginalmente nell'analisi di De Felice. Egli rimarca infatti ripetutamente l'importanza dei ruoli sociali definiti dal mercato in relazione al funzionamento dei servizi sociali. Sottolinea come le politiche di *welfare* non possono non basarsi sulle figure sociali prodotte dal mercato. La strutturale asimmetria tra le capacità decisionali e rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, a tutto vantaggio di questi ultimi, è un elemento rilevante. Il persistere delle disuguaglianze sociali e del mercato come strumento di regolazione e coordinamento delle unità produttive erode dall'interno l'eguaglianza formale sancita dall'universalismo[31]. Risiede proprio qui la contraddizione costitutiva delle democrazie di massa: tra la struttura sociale capitalistica e la logica mercantile, da un lato, e l'introduzione di diritti sociali e l'assunzione da parte dello Stato dell'obiettivo dello sviluppo e della tutela di determinati livelli di vita, dall'altro. È una contraddizione che De Felice evoca ripetutamente in relazione all'impatto del *Welfare State* universalistico, che vuole fondare socialmente il principio dell'uguaglianza formale. Tuttavia, anche alla luce dell'emergere di questa contraddizione, le trasformazioni dello Stato e della politica che prendono avvio con la prima guerra mondiale consegnano alle forze politiche attive all'interno delle democrazie di massa (i nuovi partiti politici) una capacità nuova di interagire con la società e di intervenire sulla sua struttura e sui suoi cambiamenti. Con molta chiarezza, De Felice osserva:

> Nell'età contemporanea le modificazioni sociali sono sempre mediate e dirette politicamente: ciò rende impossibile a mio avviso una storia del "sociale" con-

trapposta o avulsa dal modo in cui le forme politiche ed istituzionali hanno contribuito a formarlo[32].

L'individuazione del saldo intreccio tra politica e società è dunque l'approdo della riflessione di De Felice. Politica, Stato, società, produzione e mercato si rivelano perciò come piani reciprocamente intersecati, interni gli uni agli altri. L'idea liberale che vede nello Stato e nel mercato due sfere organicamente distinte è nettamente respinta. Così come, per altro, è apertamente respinta una storiografia che contrapponga politica e società, isolando ora l'una ora l'altra. Il risultato è la riconferma delle ragioni della politica, del suo primato e della sua capacità di attivare il cambiamento sociale. È questo il cuore del percorso di ricerca e della riflessione di De Felice.

Deriva probabilmente da qui la sottovalutazione di due aspetti che avrebbero potuto ulteriormente arricchire la sua proposta interpretativa e che si offrono come suggestioni per futuri approfondimenti: il primo è costituito dal ruolo assunto, nello sviluppo delle società contemporanee, dalle trasformazioni di lungo periodo della struttura produttiva. Sebbene il radicamento nella produzione dei soggetti sociali sia frequentemente ribadito, la natura della produzione, le sue intime dinamiche, i cambiamenti che essa imprime di fatto ai soggetti sociali, alle loro capacità di mobilitazione e alle loro rappresentazioni non vengono mai compiutamente indagate, e rimangono allo stato di semplice suggestione. Il secondo aspetto è costituito dalla mediazione che, nel rapporto tra politica e società, esercita l'apparato statale, con la sua complessa organizzazione, i suoi uomini e le sue regole. È riduttivo individuare nell'amministrazione pubblica il semplice luogo dell'esecuzione di decisioni prodotte altrove. L'azione di rielaborazione e di traduzione pratica di quelle decisioni messa a punto dalla burocrazia non è mai neutrale ai fini del rapporto tra politica e società, così come non è neutrale né irrilevante la selezione delle domande provenienti dalla società che gli apparati amministrativi compiono. Tuttavia, le riflessioni di Pavone sulla continuità e relativa autonomia degli apparati e gli studi di storia dell'amministrazione, con cui pure De Felice si confronta, entrano solo marginalmente nel suo quadro analitico.

Alla base della costante attenzione di De Felice per i problemi sin qui richiamati è un interesse non solo storiografico ma che origina dal suo impegno politico. Naturalmente, il nesso tra impegno e attività culturale, un nesso forte e sempre limpidamente rivendicato, costituisce, come è noto, un elemento fondativo del percorso intellettuale di De Felice.

Due elementi convergono in questo senso. Il primo, strettamente legato alla storia italiana, trae origine dall'esigenza di verificare l'ade-

guatezza della strategia togliattiana e del problema del «partito nuovo». È in quel passaggio storico che si fonda la natura della presenza del Pci nella società e nello Stato dell'Italia repubblicana.

De Felice ci si sofferma soprattutto nel saggio sulla formazione del regime repubblicano. Decisivo gli appare in particolare il richiamo alla proposta togliattiana di una «combinazione dell'iniziativa dall'alto e dal basso»: quella combinazione, scrive De Felice,

> individua l'intreccio non separabile tra processo di organizzazione e ricomposizione unitaria della società civile e sua espressione politica complessiva; indica la centralità della dimensione statuale della lotta politica e la necessità di far misurare il movimento e l'organizzazione delle masse con questo livello; individua insomma il nesso economia-politica e la sua continua ricomposizione per garantire il primato della politica[33].

È posto in questo passaggio il tema dell'individuazione delle condizioni del primato della politica sull'economia e sulla società nel nuovo contesto democratico: un tema fondativo della proposta togliattiana, ampiamente tematizzato da Gramsci nei *Quaderni*, e che, come si è sin qui visto, costituisce un forte motivo ispiratore della riflessione storiografica di De Felice: una riflessione che si propone di verificare le condizioni e le possibilità del primato della politica nelle mutate condizioni del lungo dopoguerra. Aver colto le incertezze iniziali di Togliatti, nei primissimi anni Cinquanta, nell'elaborazione di una risposta politica all'altezza delle trasformazioni profonde del rapporto tra Stato e mercato[34] ha probabilmente stimolato ulteriormente la ricerca di De Felice a fare di quelle trasformazioni un oggetto di indagine.

Un secondo elemento ha carattere più generale e nasce dall'esigenza di ripensare la storia del movimento operaio alla luce delle trasformazioni che questo attraversò negli anni Trenta e soprattutto nel secondo dopoguerra, quando divenne esso stesso oggetto e soggetto di politiche economiche nazionali, finalizzate a garantire l'esercizio di nuovi diritti di cittadinanza sociale. Si tratta di un'esigenza che acquista una nuova prospettiva alla luce dei cambiamenti prodotti dalla crisi degli anni Settanta e dai processi di integrazione economica internazionale del successivo decennio. I primi anni Settanta, infatti, costituiscono una cesura che mette in discussione gli equilibri prodotti dal progressivo inserimento nell'apparato pubblico del movimento operaio europeo. È in particolare la crisi della dimensione nazionale della politica a rendere precari quegli equilibri. Le nuove forme della politica che si manifestano con la prima guerra mondiale si basano su un forte rapporto con la nazione. A fondamento degli assetti che vedono la luce dopo il 1945 è:

un'organizzazione dell'economia mondiale che ha nello Stato-nazione e nel sistema degli Stati-nazione il suo filtro istituzionale, la gestione cioè di un rapporto estremamente complesso come è quello tra mercato nazionale e mercato mondiale[35].

L'entrata in crisi della capacità da parte degli Stati-nazione di esercitare quella funzione di «filtro istituzionale» spingerà De Felice, sul finire degli anni Ottanta, a interrogarsi apertamente sulla questione della nazione, dando vita a un nuovo ricco filone di ricerca[36].

La riaffermazione che egli compie, della centralità dell'elemento politico nelle società contemporanee ha rilevanti conseguenze sulla natura della sua proposta storiografica. Questa costituisce infatti una risposta a quegli indirizzi e a quei filoni di ricerca che hanno messo in dubbio la centralità della politica nella storia delle società contemporanee e, conseguentemente, dello Stato quale decisivo soggetto di mediazione e decisione.

Il giudizio sulla storia sociale è, in questo senso, inequivocabile. Ad essa De Felice imputa di sottovalutare o di ignorare l'analisi del modo in cui le forme politiche e istituzionali sono intervenute sulle trasformazioni sociali, e quindi di lasciare senza risposta i problemi specifici della conoscenza della società contemporanea. Promuovendo l'utilizzo di strumenti di indagine sempre più elaborati e raffinati, inoltre, la storia sociale chiude l'indagine storica entro gli angusti confini dello specialismo. La moltiplicazione e la frammentazione degli oggetti di indagine, compiute nel tentativo di aderire e penetrare le molteplici pieghe del reale, rischiano di impedire la possibilità stessa di una conoscenza complessiva della realtà storica[37].

Ne deriva la riaffermazione dell'imprescindibile primato della storia politica nello studio del Novecento. La storia politica come praticata da De Felice si muove però ben lontana dai tracciati più tradizionali. Parallela a quella condotta contro la storia sociale è infatti la polemica contro la storia «etico-politica», ovvero la storia politica inteso in senso restrittivo, caratterizzata dall'idea di una razionalità del reale e dal privilegiamento dello studio dei gruppi dirigenti (del Paese, dei partiti o di settori organizzati della società).

È una storia politica ancorata a categorie forti e al tempo stesso profondamente rinnovata nelle soluzioni interpretative, quella promossa e praticata da De Felice. La sua riflessione sonda infatti alcuni temi e problemi fino a quel momento solo episodicamente affrontati dagli storici. Anche per questo invade sistematicamente altri ambiti disciplinari. L'idea di politica che emerge dalle pagine sin qui richiamate (la politica che tendenzialmente ingloba economia e società) implica infatti l'adozione di strumenti analitici molteplici e interdisciplinari.

Il ruolo attribuito ai partiti di massa richiede un'indagine in grado di comprendere sia la dimensione politica sia quella sociale delle organizzazioni e, quindi, di ricomporre la distanza tra storia politica e storia sociale dei partiti. Soprattutto, il rinnovamento della storia politica messo in atto da De Felice risulta incentrato non tanto sullo studio dei sistemi politici, delle forme di volta in volta assunte dalla politica e dallo Stato (secondo un orientamento oggi largamente praticato), ma nell'individuazione dei reali "contenuti" dell'azione politica, e in primo luogo dell'assunzione diretta (da parte degli Stati contemporanei) dell'obiettivo dello sviluppo e del possibile cambiamento sociale. In questo senso, la rilevanza assegnata al modificarsi delle forme della rappresentanza e al nesso tra sviluppo sociale ed economico e conquista del consenso implica l'adozione di chiavi di lettura in grado di tenere insieme il terreno politico, quello sociale e quello economico.

L'allargamento dei riferimenti culturali e delle categorie interpretative adottate ne costituisce la più immediata testimonianza. All'originaria ispirazione gramsciana De Felice andò infatti affiancando l'adozione di alcuni dei più significativi risultati interpretativi della politologia e della sociologia.

La vasta letteratura sul modello pluralistico corporativo e quella, altrettanto abbondante, sulle politiche sociali e sulla riformulazione delle concezioni di cittadinanza (a partire dal classico contributo di Marshall) costituiscono due filoni culturali centrali nella sua riflessione degli anni Ottanta. La valorizzazione delle teorie dell'interdipendenza e della scuola della International political economy, da un lato, e le riflessioni sul politico di Carl Schmitt, dall'altro, rappresentano altre importanti fonti di spunti e riflessioni, evidenti soprattutto nei contributi degli anni Novanta.

Si deve in questo senso riconoscere a De Felice che l'accoglimento dei risultati più significativi forniti da questi indirizzi culturali non ha dato luogo a entusiasmi acritici ma è stato sempre accompagnato da cautele e dalla volontà di conservare integralmente la specificità del discorso storiografico.

I modelli e le interpretazioni proposte dalle scienze politiche e sociali hanno costituito il punto di partenza di un'indagine ravvicinata dei concreti fenomeni storici e non la scorciatoia verso facili conclusioni generalizzanti. Sono stati utilizzati per problematizzare la definizione delle specificità individuali proprie di ogni determinata esperienza – l'elemento specifico della conoscenza storica – più che per elaborare conoscenze generali sull'insieme dei fenomeni studiati. Esemplare di questa modalità di lavoro è il saggio sul *Welfare State*, nel quale l'intreccio di riflessione teorica e messa a punto delle categorie è propedeutico all'individuazione dei caratteri specifici di ogni fase e di ogni esperienza nazionale.

Nel corso dell'ultimo decennio di attività l'utilizzo delle categorie e dei modelli interpretativi politologici e sociologici si è fatto sempre meno sistematico, sia nei due saggi su *Nazione e sviluppo* e *Nazione e crisi*, pubblicati nella *Storia dell'Italia repubblicana*, sia nella corposa e densa introduzione al volume *Antifascismi e Resistenze*. Soprattutto nel primo caso, è ravvisabile l'individuazione – sollecitata anche dalle trasformazioni emerse con forza dalla fine degli anni Ottanta – dell'analisi economica come bacino cui attingere chiavi di lettura più efficaci e appropriate.

Francesco Barbagallo ha ricordato la propensione di De Felice, emersa nel corso della preparazione della *Storia dell'Italia repubblicana*, a vedere il proprio saggio su *Nazione e crisi* inserito nel volume contenente le analisi economiche e non in quello contenente i saggi storico-politici e politologici[38]. È questo l'indizio di come l'arricchimento e l'affinamento degli interrogativi e delle chiavi di lettura sia stato ininterrotto, e costante la ricerca di riferimenti culturali adeguati a leggere il passato e il presente.

*Alessio Gagliardi*

## Note

1. *La politica ridefinita* è il titolo di un articolo di Carlo Donolo citato da De Felice in molti dei suoi scritti; C. Donolo, *La politica ridefinita*, in "Quaderni piacentini", 1968, n. 35, pp. 93-125.

2. Sul progetto della collana, cfr. G. Vacca, *La ricerca storiografica di Franco De Felice (1962-1977)*, in "Italianieuropei", 2008, n. 5, pp. 256-61.

3. M. Telò, *Una questione aperta: la forma della politica nel Novecento. Dalla storia del socialismo europeo all'apertura alle scienze politiche e sociali*, in S. Pons (a cura di), *Novecento italiano. Studi in ricordo di Franco De Felice*, Carocci, Roma 2000, p. 167.

4. F. De Felice, *La storiografia delle élites nel secondo dopoguerra*, in "Italia contemporanea", 1983, n. 153, p. 137.

5. Cfr. Id., *Tre volti del fascismo maturo*, in Id., G. Marramao, M. Tronti, L. Villari, *Stato e capitalismo negli anni Trenta*, Editori Riuniti, Roma 1979 pp. 94-5.

6. Ivi, p. 96.

7. Varrebbe la pena interrogarsi su quanto il funzionamento degli Stati liberali nell'Europa dell'Ottocento sia stato realmente rispondente a quel principio e chiedersi se i meccanismi liberali classici appartengano effettivamente al campo delle concrete esperienze storiche o solo a quello dei modelli teorici. È questione però che esula da questo discorso, e le risposte che se ne potrebbero trarre non ne altererebbero il senso complessivo.

8. Ivi, p. 94.

9. P. Schmitter, *Ancora il secolo del corporativismo?* (1974), poi in M. Maraffi (a cura di), *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bologna 1981, pp. 45-85.

10. G. E. Rusconi, *La crisi di Weimar*, Einaudi, Torino 1977; C. S. Maier *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, De Donato, Bari 1982; E. W. Hawley, *Il New Deal e il problema del monopolio. Lo Stato e l'articolazione degli interessi nell'America di Roosevelt*, De Donato, Bari 1982; W. Korpi, *Il compromesso svedese, 1932-1976. Classe operaia, sindacato e stato nel capitalismo del Welfare*, De Donato, Bari 1982.

11. F. De Felice, *La formazione del regime repubblicano*, in L. Graziano, S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana*, Einaudi, Torino 1979, p. 63; cfr. anche Id. *Tre volti*, cit., pp. 93-4; Id., *La storiografia*, cit., p. 139.

12. Id., *La storiografia*, cit., p. 140.

13. Quest'ultima formula, con il suo chiaro riferimento al pluralismo, è quella privilegiata da De Felice.

14. De Felice, *La storiografia*, cit., p. 138.

15. Id., *La formazione*, cit., p. 62.

16. Id., *La storiografia*, cit., p. 142.

17. *Ibid*.

18. Id., *La formazione*, cit., p. 68.

19. Id., *La storiografia*, cit., p. 143.

20. Id., *Il Welfare State: questioni controverse e un'ipotesi interpretativa*, in "Studi Storici", 1984, n. 3, p. 652.

21. Ivi, p. 642.

22. Ivi, p. 645.

23. Id., *La storiografia*, cit., p. 134.

24. Id., *Sapere e politica. L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, FrancoAngeli, Milano 1988, p. 21.

25. Ivi, p. 21.

26. Ivi, p. 18.

27. T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino 1976.

28. De Felice, *Il Welfare State*, cit., p. 653.

29. Ivi, p. 654.

30. R. Mishra, *Society and social policy. Theories and practice of Welfare*, Basingstoke, London 1981, p. 126.

31. De Felice, *Il Welfare State*, cit., p. 643.

32. Id., *La storiografia*, cit., p. 137

33. Id., *La formazione*, cit., p. 67.

34. Cfr. L. Masella, *Introduzione*, in F. De Felice, *L'Italia repubblicana. Nazione e sviluppo. Nazione e crisi*, Einaudi, Torino 2003, p. x.

35. De Felice, *Il Welfare State*, cit., p. 657.

36. Id., *La nazione italiana come questione. Appunti sul decennio 1979-1989*, in "Dimensioni e problemi della ricerca storica", n. 1, 1993, ora in Id., *La questione della nazione repubblicana*, Laterza, Roma-Bari 1999, pp. 155-202; Id., *La crisi della nazione italiana* (1995), ora ivi, pp. 223-42.

37. Id., *La storiografia*, cit., p. 137.

38. F. Barbagallo, *Franco De Felice e il progetto della "Storia dell'Italia repubblicana"*, in "Studi Storici", 2001, n. 2, p. 362.

## *Il "doppio Stato"*

Raramente una formula storiografica è stata tanto fortunata e al tempo stesso (forse proprio per questo) così abusata e fraintesa come quella del "doppio Stato". Formula che, assieme a quella (secondo me più pregnante ma meno fortunata) di "doppia lealtà", figura nel titolo di un saggio di Franco De Felice, apparso su "Studi Storici" nel 1989[1]. Perché parlo di abuso e di fraintendimento? Perché di quella che nel saggio di De Felice era una concettualizzazione complessa e raffinata, applicata non senza sforzo a una realtà anch'essa complessa, l'uso giornalistico (e purtroppo non solo giornalistico) ha poi spesso finito col fare una formula buona a tutti gli usi, una specie di contenitore universale in cui inserire, e a cui ascrivere, tutte le trame oscure, tutti i misteri irrisolti della storia dell'Italia repubblicana: insomma il "doppio Stato" (ma in questo senso sarebbe più corretto parlare di "Stato parallelo") come una sorta di superpotere, di *deus ex machina* in negativo che avrebbe manovrato terrorismi e mafie allo scopo di bloccare una altrimenti inevitabile trasformazione democratica del Paese. Il saggio di De Felice, pur affrontando la questione delle trame e dei "misteri d'Italia" e confrontandosi criticamente con la già nutrita letteratura sull'argomento, aveva in realtà tutt'altro taglio e tutt'altre ambizioni. E si inseriva nella più ampia riflessione sull'Italia repubblicana che l'autore andava svolgendo da almeno un decennio e che avrebbe continuato a svolgere anche negli anni Novanta[2].

Ma torniamo alla formula. Com'è noto, De Felice non la inventò, ma la riprese attingendo al grande repertorio dei giuristi e politologi tedeschi nati tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento e attivi negli anni fra le due guerre, prima nella Repubblica di Weimar, poi nell'esilio americano (dove in pratica fondarono o rifondarono le categorie della politologia contemporanea): personaggi come Carl Friedrich, Franz Neumann e, appunto, Ernst Fraenkel, già militante della Spd e autore, nel 1941, di un libro intitolato *The Dual State* (pubblicato in traduzione italiana da Einaudi nel 1983, con un'importante prefazione di Norberto Bobbio)[3]. Nel libro di Fraenkel, la formula serve a descrivere le modalità di funzionamento del regime nazista, in particolare la sovrapposizione di due strutture organizzative, di due gerarchie parallele e, entro certi limiti, indipendenti l'una dall'altra: l'una caratterizzata dal rispetto della legalità formale e capace di assicurare la continuità delle istituzioni (e degli equilibri sociali e dello stesso sistema economico), l'altra basata sull'arbitrio e sulla violenza indiscriminata contro i soggetti individuati come nemici. Ma i riferimenti di De Felice sono anche anteriori: la categoria della "doppia lealtà" (alle istituzioni "formali" e alle leggi del proprio Paese da un lato, ai suoi vincoli internazionali e ai suoi obiettivi

di politica estera o militare dall'altro) è ripresa soprattutto da un saggio di Emil Lederer[4] (uno studioso della generazione precedente a quella di Fraenkel) risalente addirittura al 1915 e tutto centrato sul caso della Germania guglielmina, pesantemente condizionata dal potere di pressione della casta militare. Vi sono poi riferimenti alla grande storiografia tedesca della prima metà del Novecento, da Hintze a Ritter, a Kehr. Insomma, il tema è affrontato "dall'alto" e da lontano, anche se poi si scende nell'analisi specifica dell'Italia repubblicana. E le categorie esplicative usate sono state pensate per altre storie e altri contesti istituzionali. Lo sforzo di De Felice, in questo saggio che, lo ripeto, è complesso, difficile, acuto e penetrante, sta nell'adattare queste categorie alla storia dell'Italia repubblicana, intrecciandole con una griglia interpretativa che lui stesso aveva elaborato negli anni precedenti.

Il tema del doppio Stato e della doppia lealtà si inserisce così nel filo di un ragionamento estremamente articolato che consente a De Felice di ricomprendere alcuni temi fondanti della storia d'Italia, e non solo dell'Italia repubblicana: il trasformismo, considerato (a mio avviso correttamente) come scelta di sistema e anche come piattaforma di ricomposizione moderata della classe dirigente; il "bipartitismo imperfetto" (formula giudicata troppo astratta per dar conto delle radici storiche del sistema politico repubblicano e dell'azione dei suoi protagonisti); la questione della continuità dello Stato e quella, strettamente connessa, della fondazione antifascista della Repubblica; i vincoli esterni imposti alla classe dirigente repubblicana dalle alleanze internazionali e dalla stessa scelta dell'apertura al mercato mondiale, che lascia alla politica un ruolo "residuale"; infine i caratteri della democrazia liberale nella loro accezione "schumpeteriana", ossia procedurale, un'accezione che, secondo De Felice, non può contenere gli aspetti più innovativi dell'esperienza repubblicana (è questo forse il punto principale di disaccordo fra me e lui, essendo io convinto che la democrazia si debba definire essenzialmente come sistema di regole, lasciando poi alla politica il compito di definirne i contenuti; ma è anche, come dirò fra poco, un punto fondamentale del suo ragionamento). Solo dopo aver affrontato questi temi di fondo, De Felice passa all'analisi di alcuni nodi della recente storia repubblicana e dei suoi lati oscuri: dal piano Solo al terrorismo, dal caso Moro alla P2.

Ma vediamo come lo schema interpretativo della doppia lealtà e del doppio Stato si applica alla situazione italiana. Alla base di tutto, c'è il discorso sulle origini della Repubblica. E c'è il rifiuto – argomentato più ampiamente già nel saggio di dieci anni prima su *La formazione del regime repubblicano*[5] – delle chiavi interpretative di matrice azionista basate sulla "continuità dello Stato". Delle tesi di Pavone e di Quazza, peraltro non esattamente sovrapponibili, De Felice (in questo all'unisono con tutta

la storiografia allora vicina al Pci, da Ragionieri a Spriano) contesta non tanto la diagnosi sull'effettiva persistenza di uomini e apparati del vecchio Stato nel passaggio dal fascismo alla Repubblica, quanto la sottovalutazione dell'elemento di radicale discontinuità rappresentato dalla presenza dei partiti di massa, e segnatamente dal forte insediamento sociale del movimento operaio. Questo elemento connotativo degli equilibri politico-istituzionali repubblicani diventa però – dopo la rottura del 1947, e ancor più dopo le elezioni del '48 e soprattutto dopo l'adesione alla Nato nel '49 – un fattore di interna contraddizione del sistema. In tempo di guerra fredda, la lealtà alle istituzioni della Repubblica può entrare (e spesso effettivamente entra) in conflitto con la fedeltà alle scelte governative di politica estera ed economica (che in molti casi fanno tutt'uno) e con il funzionamento degli apparati deputati al rispetto di questa fedeltà. Quella disegnata nel saggio di De Felice non è dunque una "controstoria", non è (o non è principalmente) la trama di un complotto permanente: è piuttosto la ricostruzione di una contraddizione oggettiva, di un contrasto di fondo che è dovuto non tanto a fattori sistemici (quelli evidenziati dai politologi), quanto piuttosto a un'effettiva discrasia fra le logiche internazionali e gli strumenti nazionali di governo, che tocca i temi della «direzione politica del paese» e del «governo dello sviluppo» (per riprendere i termini usati dall'autore in questo e in altri saggi successivi).

Da questa discrasia nasce in sostanza il fenomeno della doppia lealtà, che a sua volta è un fenomeno duplice, coinvolgendo sia i comportamenti delle classi dirigenti e degli apparati istituzionali sia quelli dell'opposizione. Anche se De Felice si occupa essenzialmente del primo aspetto, considerando l'azione del Pci (e ciò è comprensibile, dal suo punto di vista di studioso-militante) soprattutto sotto il profilo del contrasto alla doppia lealtà altrui. La sua analisi, del resto, è tutt'altro che neutra: non si limita a constatare la contraddizione oggettiva di cui sopra, ma ne descrive, in termini fortemente critici, le conseguenze negative per lo sviluppo democratico del Paese: l'affermarsi, in una situazione di «assedio reciproco» (formula gramsciana), di quello che più tardi definirà un «modello militarizzato» di controllo delle tensioni (modello che si sovrappone a quello "acquisitivo", ossia consumistico, sperimentato parzialmente negli anni del miracolo economico e del primo centro-sinistra); le deviazioni, anche criminali, di spezzoni degli apparati militari e di *intelligence*; l'emergenza-terrorismo che culmina nel caso Moro. Per usare le sue parole:

> la sottolineatura del carattere strutturale del fenomeno del doppio Stato […] ripropone […] la centralità di una componente tragica (nel senso di compresenza di contrasti non componibili) connessa alla questione della direzione politica di questo paese[6].

Dunque una «componente tragica», da cui scaturiscono eventi ugualmente e concretamente tragici. A un'analisi, peraltro non sistematica, di questi eventi è dedicata, come ho detto, la seconda parte del saggio. Non provo nemmeno a riassumerla, anche perché consta di una serie di spunti interpretativi, più che di una ricostruzione organica. Voglio solo ricordare che De Felice, pur non essendo affatto incline a un'interpretazione riduttiva dei fenomeni presi in esame (e tanto meno a ipotesi assolutorie nei confronti dei ceti dirigenti), respinge con decisione le chiavi di lettura semplificatrici e monocausali che imputano deviazioni e crimini a un indifferenziato «partito del golpe» e li riconducono a un unico disegno operante lungo l'intero arco della storia repubblicana (al contrario, viene decisamente «esclusa l'ipotesi che gli organismi del doppio Stato siano presenti sin dall'inizio, costituiscano strutture occulte, parallele, dormienti, da attivare al momento del bisogno»)[7]. Al di là dell'accordo o del disaccordo su singoli punti da questo o da quell'autore, la presa di distanza è netta ed esplicita:

> voler comprendere dentro uno stesso denominatore fenomeni dichiaratamente differenziati significa privilegiare il disegno complessivo permanente sulle forme che assume, valorizzando cioè il carattere processuale e sperimentale, contraddittorio e concorrenziale, convulso ed anche artificioso che la crescita di elementi del doppio Stato e della loro possibilità di incidenza presenta[8].

Come dovrebbe fare ogni buono storico, De Felice si preoccupa soprattutto di distinguere all'interno dei fenomeni esaminati, di ricostruire le trame diverse che vi confluiscono. Ad esempio: nella prima metà degli anni Sessanta, ai tempi dei dossier Sifar e del piano Solo, non c'è un unico disegno autoritario, ce ne sono due distinti (uno più istituzionale, l'altro più radicale) in concorrenza fra loro. Le Brigate rosse non sono un blocco unico, quelle che rapiscono Moro sono cosa diversa dal nucleo storico. Nella stessa vicenda del sequestro Moro (e della sua gestione da parte delle forze di governo) si intrecciano piani diversi, non tutti riconducibili a un unico disegno (anche se in questo caso De Felice dà credito all'ipotesi di una regia politica, mirante a interrompere la trama della solidarietà nazionale).

Sul caso Moro, De Felice si sofferma a lungo, in questo e in altri scritti. Quella vicenda, a prescindere dai suoi misteri e dai suoi risvolti inquietanti, rappresenta per lui la conclusione tragica e fallimentare dell'ultimo e più serio tentativo compiuto dalla classe dirigente repubblicana per venire a capo dell'irrisolto rapporto fra dimensione nazionale e dimensione internazionale, per superare l'antinomia originaria (risalente alla rottura del '47 e alla guerra fredda) che separa, e talvolta pone in contrasto, i valori fondanti della Costituzione e della democrazia dei partiti ad essa consustanziale con le scelte di campo operate da maggioranze ed esecu-

tivi (peraltro legittimati dal voto popolare) nel senso dell'integrazione (politica, economica e militare) nel campo occidentale. Pur con tutti i limiti e le contraddizioni che gli riconosce, De Felice vede nel progetto di Moro (in quanto *leader* e garante della Dc) e nella formula di solidarietà nazionale l'ultima occasione per i partiti di massa di riappropriarsi delle proprie prerogative, di far uscire la politica italiana da quella dimensione "residuale" in cui la logica della guerra fredda l'aveva costretta, di restituire alla Repubblica i caratteri originari con cui era nata e che non erano mai stati del tutto cancellati[9].

È un'interpretazione su cui si può essere d'accordo o meno (personalmente, penso che quel progetto non fosse realizzabile, non comunque sui tempi lunghi, e che la sua realizzazione non fosse nemmeno auspicabile). Ma è un'interpretazione forte, di ampio respiro e perfettamente coerente con tutta la riflessione profonda e sofferta sulla storia repubblicana che occupò gli ultimi anni della vita, e non solo degli studi, di Franco De Felice.

*Giovanni Sabbatucci*

## Note

1. F. De Felice, *Doppia lealtà e doppio Stato*, in "Studi Storici", XXX, 1989, n. 3, pp. 493-563, ora anche in Id., *La questione della nazione repubblicana*, Prefazione di L. Paggi, Laterza, Roma-Bari 1999, pp. 41-153.

2. Si vedano soprattutto i due lunghi saggi apparsi nell'einaudiana *Storia dell'Italia repubblicana* coordinata da F. Barbagallo: *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto* (vol. 2, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 1, pp. 783-882) e *Nazione e crisi: le linee di frattura* (vol. 3, *L'Italia nella crisi mondiale dell'ultimo ventennio*, t. 1, pp. 7-127), usciti rispettivamente nel 1995 e nel 1996.

3. E. Fraenkel, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura*, Einaudi, Torino 1983.

4. E. Lederer, *Zur Sociologie des Weltkrieges*, in *Kapitalismus, Klassenstruktur und Probleme der Democratie in Deutschland 1910-1940*, Vanderhoeck & Ruprecht, Göttingen 1979.

5. F. De Felice, *La formazione del regime repubblicano*, in L. Graziano, S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana*, vol. 1, *Formazione del regime repubblicano e società civile*, Einaudi, Torino 1979, pp. 43-77.

6. De Felice, *Doppia lealtà e doppio Stato*, cit., p. 106 (del volume laterziano citato alla n. 1).

7. Ivi, p. 92.

8. Ivi, p. 120.

9. Su questo punto cfr. soprattutto l'intervento su *Aldo Moro e la "democrazia difficile"*, pubblicato postumo in "Europa Europe", 1997, n. 3, pp. 121-33 e poi in De Felice, *La questione della nazione repubblicana*, cit., pp. 203-22.