

PERIFERIA E SVILUPPO POLITICO NAZIONALE

Il collegamento fra centro e periferia è stato un problema fondamentale nello sviluppo dello stato moderno in Occidente. Il processo necessario per realizzarlo ha avuto tre aspetti fondamentali; l'estensione del controllo centrale sulle giurisdizioni autonome; l'unificazione delle regioni etniche e linguistiche indipendenti, con la parallela creazione di codici unificati; e l'integrazione delle popolazioni periferiche nel sistema politico nazionale. Il punto d'arrivo di questo processo avrebbe dovuto essere, in teoria, un'amministrazione statale con una penetrazione capillare ai livelli periferici, una cultura completamente omogenea, e una popolazione che esercita un controllo totale sull'attività del governo tramite il suffragio universale. In concreto, però, il processo è stato molto più complesso e si è svolto in modo diseguale, specialmente per ciò che riguarda l'integrazione politica delle popolazioni locali. Prima di esaminare in modo comparato per la Francia e per l'Italia, i rapporti fra i tre aspetti di questo processo, sarà tuttavia necessario delineare in termini generali lo sviluppo di ciascuno di essi.

Penetrazione dell'amministrazione statale. Nel Medioevo, l'amministrazione statale arrivava ai livelli periferici solo nella misura in cui ciò era necessario per l'estrazione delle risorse e per la limitazione dell'autonomia delle giurisdizioni locali. Ma quando, fra il XIV e il XVII secolo si ebbe un'espansione del governo centrale, accanto allo sviluppo delle tecniche di reclutamento militare, di esazione delle imposte e di organizzazione dello Stato, furono creati anche nuovi strumenti per collegare allo stato i sudditi

delle giurisdizioni periferiche¹. Tale processo fu dovuto, tra l'altro, anche a riforme di carattere giuridico e a cambiamenti interni, ma le trasformazioni principali furono quelle di carattere amministrativo. Si giunse cioè alla creazione di un corpo professionale di funzionari statali i quali, nell'esercizio dell'attività amministrativa quotidiana, sottraevano il potere ai comuni indipendenti e ai signori locali².

Unificazione culturale. La penetrazione dell'amministrazione statale ai livelli periferici creò tuttavia una serie di problemi e, laddove essa incontrava la resistenza locale, furono necessari ulteriori interventi, come la diffusione di una lingua e di una cultura nazionali o il mito dell'unità nazionale. L'unità dello stato nazionale fu così raggiunta o attraverso la progressiva erosione delle vecchie abitudini e dei vecchi simboli, o con la soppressione violenta della lingua e delle pratiche religiose e giuridiche delle regioni periferiche. Questo processo ha portato alla eliminazione delle vecchie giurisdizioni autonome, ma ha anche avuto come risultato il fatto che le élites provinciali potessero contrattare con il centro sulla base della nuova uguaglianza normativa, ed ha permesso l'apertura di nuove direttrici di espansione economica per le classi emergenti come la borghesia urbana³.

Integrazione politica. Tutto ciò portò inevitabilmente alla mobilitazione di gruppi sociali che in precedenza non avevano svolto alcun ruolo politico e che, in alcuni casi, giunsero a minacciare quegli stessi regimi che ne avevano

¹ La migliore analisi della prima espansione delle funzioni dello stato moderno europeo resta quella di Ernest Barker, *The Development of the Public Services in Western Europe*, in *European Civilization*, vol. 5, *Economic History of Europe since the Reformation*, a cura di Edward Eyre, New York, Oxford University Press, 1939. Si veda inoltre: L. Binder e altri, *Crises and Sequences of Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

² Naturalmente il caso classico era quello della Francia. Si veda in proposito lo studio fondamentale di G. Hanotaux, *Origines de l'institution des intendants de province*, Paris, Champion, 1884.

³ Sempre, per il caso della Francia cfr. Elinor Barber, *The Bourgeoisie in Eighteenth Century France*, Princeton, Princeton University Press, 1967. La prospettiva qui esposta si basa ampiamente sul lavoro di Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, MIT, Wiley, 1953.

favorito l'espansione. Laddove maggiore è stata la determinazione con la quale lo stato centrale ha soppresso le giurisdizioni autonome tradizionali con l'introduzione di una rete amministrativa territoriale uniforme e con la creazione di una cultura nazionale, maggiore è stato anche l'attacco alle basi tradizionali della legittimità di questo stato da parte di quelle stesse forze che esso aveva messo in moto. Così, non solo la penetrazione dell'amministrazione statale e l'assimilazione culturale hanno prodotto l'integrazione politica, ma la combinazione di questi tre processi ha minacciato le basi sociali e politiche di quegli stessi regimi che li avevano promossi.

Secondo questo modello ideal-tipico, nell'ultima fase si sarebbe avuta una democratizzazione fondamentale (Manheim), con l'estensione dei diritti di voto e dei diritti di cittadinanza sociale ed economica, nonché con la scomparsa della periferia in quanto parte subalterna dello stato moderno. In realtà questo è un modello semplificato di processi che sono stati molto più complessi. Almeno tre sono i fattori che hanno complicato questi processi, in particolare per ciò che riguarda la piena integrazione politica, che fu assai più lenta e tortuosa⁴.

In primo luogo i processi che abbiamo delineato spesso non si sono sviluppati in modo lineare. La loro evoluzione è stata accelerata o rallentata da avvenimenti di carattere internazionale, dalla resistenza delle élites, o dall'impazienza delle popolazioni. Si potrebbe citare come esempio significativo quello dell'esportazione di tecnologia verso quei paesi che sono arrivati più tardi al conseguimento dell'unità nazionale. In questi paesi, infatti, l'importazione di ideologie libertarie da nazioni più avanzate è avvenuta molto più rapidamente dell'apprendimento di nuove tecniche amministrative o del conseguimento dell'unità culturale.

⁴ Una buona esposizione di alcuni dei problemi collegati ad un modello « sequenziale » di sviluppo politico, benché inserito nel contesto della teoria della « crisi », è quella di Sidney Verba, *Sequences and Development*, in Binder e altri, *Crises and Sequences of Political Development*, cit.

In secondo luogo, l'esito di una prima fase di questi processi può influenzare negativamente lo sviluppo di quelle successive. Ad esempio, la penetrazione amministrativa non è neutrale né sul piano sociale né su quello politico. Essa riflette infatti gli obiettivi di potere della élite centrale, i quali a loro volta non solo influenzano il carattere e il grado dell'unificazione culturale, ma ostacolano anche l'integrazione politica delle classi inferiori⁵.

In terzo luogo, si è avuto un succedersi continuo di crisi storiche, e i conflitti fra centro e periferia hanno potuto formarsi e riformarsi, quando le élites hanno cercato nuove basi sociali per far fronte a situazioni nuove⁶. In generale, non si è avuta tanto la piena integrazione politica delle popolazioni periferiche, quanto l'alleanza verticale fra l'élite centrale e alcuni elementi della periferia da essa prescelti. Tale alleanza è avvenuta a danno di altri gruppi sociali della periferia i quali avrebbero potuto, in determinate condizioni, unirsi alla classe operaia urbana per minacciare l'intero sistema. Se si mettono a confronto le modalità con cui è avvenuta, in Francia e in Italia, l'integrazione della periferia, si può vedere come l'andamento diverso che in questi paesi hanno avuto i processi di penetrazione amministrativa, di unificazione culturale e di integrazione politica, ha dato luogo ad alleanze verticali di tipo diverso e, in ultima analisi, a modelli diversi di potere sulla periferia.

⁵ Joseph LaPalombara scrive che « la scelta di determinati mezzi per risolvere un problema di penetrazione amministrativa può, in certi contesti politico-culturali, ... ricreare o aggravare i problemi della legittimazione ». Bisognerebbe aggiungere, però, che ciò può anche ritardare la democratizzazione. Cfr. *Penetration: A Crisis of Government Capacity*, in Binder e altri, *Crisis and Sequences*, cit., p. 209.

⁶ Verba, *op. cit.*, p. 297.

L'INTEGRAZIONE CLIENTELARE IN ITALIA

Il precedente francese ha avuto presa in Italia? I legami storici e culturali tra i due paesi erano forti; la lunga occupazione tra il 1806 e il 1815, importò in Italia molte riforme napoleoniche, e l'ondata di nazionalismo che condusse nel 1861 alla vittoria del Risorgimento doveva molto all'influenza francese. Tuttavia, in Italia le modalità in cui si svolsero i processi di penetrazione amministrativa, unificazione culturale e integrazione politica, il contesto internazionale in cui essi furono realizzati, nonché i bisogni sociali e politici dell'élite, contribuirono tutti a determinare un altro tipo di integrazione politica, più vicino ad un modello « clientelare » che non al modello napoleonico di rapporti centro-periferia.

Amministrazione territoriale e enti locali

Se la storia amministrativa della Francia unita può essere fatta risalire a Francesco I, quella dell'Italia risale a poco prima della conquista napoleonica. Perciò, benché stati come il Piemonte e la Lombardia — il primo indipendente e il secondo soggetto alla dominazione asburgica — avessero già istituzioni amministrative moderne prima del 1800, fu solo con l'arrivo dei francesi che fece la sua prima comparsa una organizzazione burocratica moderna con tutte le sue implicazioni. Persino nel Regno delle Due Sicilie, l'esperienza napoleonica produsse delle trasformazioni sta-

tali che rimasero anche dopo la ritirata francese.

Ma i francesi avevano lasciato una doppia eredità. La conquista aveva portato oltr'Alpe il vento del nazionalismo liberale, ma tale influenza fu limitata solo ad una ristretta élite liberale. È vero che i francesi portarono delle riforme necessarie, ma è anche vero che essi repressero l'autonomia locale e riscossero alte tasse per finanziare le loro guerre. In Italia, per esempio, l'amministrazione locale napoleonica fu molto più autocratica che non in Francia. Benché fosse concesso al sindaco un ruolo dominante nella politica locale, ciò avveniva solo al fine di rafforzare il governo²⁶. Inoltre, contrariamente a quanto avveniva in Francia, gli amministratori francesi in Italia non si preoccuparono dell'unificazione culturale, anche se diedero un significativo contributo all'unificazione giuridica. Poiché il governo francese fu vissuto come dominazione straniera, esso non poté animare l'amministrazione col mito dell'unità nazionale, così che, dopo la ritirata francese, i piccoli stati della penisola si frantumarono a contatto con idee liberali o nazionali di ogni tipo.

Durante i quarantacinque anni che intercorsero tra la ritirata francese e la spinta più forte all'unificazione, il sistema francese venne ad essere identificato non solo con le idee liberali che i francesi avevano portato, ma anche con le forme autoritarie che alla fine quella occupazione aveva assunto. Benché questa ostilità verso la tradizione amministrativa francese fosse più sentita tra i governanti dei piccoli stati e tra i notabili provinciali, essa era diffusa anche tra i liberali. D'altro canto, la forma che presero le nuove istituzioni statali italiane dopo il 1861 indica che tale avversione era sopravvissuta, nonostante alcune modificazioni. Una delle espressioni più evidenti di tale atteggiamento può essere vista nella differenza tra la prefettura francese integrata e quella italiana semi-integrata. La mancanza di un controllo sulle politiche svolte dagli uffici

²⁶ Una rassegna di questi sviluppi si trova in Robert Fried, *The Italian Prefects: A Study in Administrative Politics*, New Haven, Yale University Press, 1963. Sono debitore verso il professor Fried sia per numerose osservazioni contenute nel suo ottimo libro che per i suoi commenti a una prima stesura di questo capitolo.

periferici dei ministeri da parte del prefetto italiano non era dovuto all'inefficienza mediterranea che corrodeva l'ordine gallico, ma risaliva al fatto che il sistema francese era stato visto come uno strumento di conquista e di sfruttamento delle risorse finanziarie locali da parte di un paese straniero.

Tra gli altri fattori che influenzarono questa situazione non va sottovalutata l'eredità amministrativa mista lasciata dal Piemonte, lo stato che aveva avuto il ruolo più importante nel processo di unificazione della penisola. Malgrado che sotto i Savoia il Piemonte fosse stato il più « francese » tra tutti gli stati italiani, nessun ministero aveva mai ottenuto quella supremazia nell'amministrazione interna che aveva in Francia il Ministero degli Interni. Il prefetto piemontese, che era essenzialmente un funzionario delle finanze, non esercitava dunque la sua autorità sui rappresentanti territoriali degli altri ministeri²⁷. Solo nel regno delle Due Sicilie la dimensione stessa del territorio richiese, dopo la ritirata francese, la permanenza di un intendente di tipo francese. Ma i piemontesi, che avevano appena sconfitto con l'aiuto di Garibaldi il regime borbonico, non erano inclini ad adottare le sue stesse istituzioni. Né essi erano disposti a tollerare per l'Italia unita quelle istituzioni più liberali che avevano trovato in Lombardia.

Vi furono altre ragioni che determinarono l'evoluzione dell'amministrazione territoriale italiana. Se nel 1880 in Francia l'unità linguistica non era ancora completa, in Italia nello stesso periodo essa era praticamente inesistente; l'analfabetismo era un fatto generale, la minoranza che parlava italiano apparteneva ad una ristretta élite sociale e intellettuale, e la tradizione comunale era ancora più forte che oltr'Alpe. Di maggior rilievo è il fatto che, tra l'élite sociale e culturale che aveva fatto la rivoluzione nazionale, non c'era alcuna base per un'ideologia del tipo di quella emersa dalla Rivoluzione francese e, d'altra parte, la sola istituzione nazionale del paese, la Chiesa Cattolica, era fortemente contraria all'unificazione.

²⁷ Fried, *op. cit.*, pp. 26-27.

In questo contesto, l'unificazione ebbe luogo con la forza militare, la diplomazia internazionale e facendo appello agli interessi proprietari della borghesia provinciale²⁸. Verso il 1865, quando furono create le istituzioni locali e territoriali, anche l'instabile coalizione di forze liberali, repubblicane e nazionaliste sotto la guida del Piemonte, aveva cominciato a sgretolarsi. In questa situazione, le questioni di maggior urgenza per i legislatori erano: garantire il controllo sui territori da poco conquistati e prevenire che le forze popolari liberate dal Risorgimento spostassero il loro interesse dal problema nazionale a quello sociale. Ciò infatti avrebbe significato in un contesto come quello italiano la distribuzione delle terre ai contadini.

Questi pericoli erano così grandi che perfino i liberali, che erano ostili alla Francia e che avevano sempre considerato più favorevolmente la Gran Bretagna, cominciarono a guardare con favore al modello francese di amministrazione territoriale che era molto più autoritario di quello inglese²⁹. Tuttavia essi non cercarono di realizzare l'unità interministeriale dell'amministrazione, che era la chiave del sistema francese, bensì cercarono un modo per esercitare il controllo territoriale con strumenti più forti. Gli italiani crearono così una prefettura semi-integrata che esercitava un controllo esteso alla giustizia e all'amministrazione locale, ma non alle attività territoriali dei ministeri. Essi erano più che disposti ad usare i poteri polizieschi del prefetto contro l'agitazione sociale³⁰, ma gli altri ministeri agivano liberamente a livello territoriale. Se il prefetto francese era « un re nel suo dipartimento », il prefetto italiano era

²⁸ La tesi che la debolezza della direzione politica democratica nella formazione dell'Italia moderna sia stata la causa di molti dei successivi problemi del paese fu avanzata per la prima volta da Gramsci nelle sue note sul Risorgimento italiano (cfr. *Il Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1955, pp. 65-95).

²⁹ Fried, *op. cit.*, p. 91. Sul declino dei sentimenti a favore dell'autonomia locale tra le élites politiche dopo l'unificazione, vedi anche Andrea Villani, *Le strutture amministrative locali*, Milano, Franco Angeli, 1968, vol. II, pp. 20-28.

³⁰ *Il Sud nella storia d'Italia*, a cura di Rosario Villari, Bari, Laterza, 1961, pp. 312-313.

un'estensione del Ministero degli Interni, con il suo noto interesse per l'ordine pubblico e per il « fare » le elezioni. Gli altri ministeri potevano invece esercitare il loro potere nelle province senza essere soggetti al suo controllo, e non vi era nulla di equivalente al mito napoleonico in grado di tenere insieme lo stato.

Questa insufficienza nella penetrazione amministrativa produsse, a sua volta, un rallentamento nel processo di unificazione culturale, con la conseguenza che durò a lungo una situazione di analfabetismo e di disomogeneità culturale, come testimonia l'alta percentuale di italiani che parlavano dialetto anche dopo la seconda guerra mondiale³¹. Benché la Chiesa favorisse una certa unità culturale, prima del fascismo essa agiva contro la legittimità del regime, contribuendo a frenare la comparsa di un'ideologia nazionale. Sopravvivevano ancora rivalità di carattere locale o regionale, alcune delle quali costituivano un'eredità di precedenti regimi, mentre altre traevano origine dai sistemi di norme e di sanzioni legato al potere esercitato per lungo tempo a livello regionale da certe « famiglie » criminali. Dovettero passare molti anni prima che in alcune parti del paese si esaurisse la lealtà ai Borboni e agli Asburgo, e si dovette far ricorso all'esercito per annientare le bande di briganti che si svilupparono nel Sud verso il 1860.

A causa della ristrettezza della sua base sociale, del timore della Chiesa (per non parlare del timore della sinistra) e della debolezza del suo controllo amministrativo, l'élite liberale non concesse il suffragio universale prima del ventesimo secolo. Il dissenso locale, perciò, non poté esprimersi neppure mediante lo strumento, per quanto imperfetto, della rappresentanza elettorale, e la rivolta civile divampò più volte nelle campagne. Poiché nel Parlamento non erano rappresentati che una piccola parte degli interessi sociali, questo divenne un'arena per meschine

³¹ Per alcune cifre sui livelli di alfabetizzazione in Italia nel dopoguerra, vedi Peter J. Katzenstein, *From Many One and From One Many: Political Unification, Political Fragmentation and Cultural Cohesion in Europe since 1815*, Cornell University Western Societies Program, Occasional Paper No. 1 (novembre 1974), p. 21.

zuffe personali. Il Parlamento italiano fu retto da coalizioni instabili, che esprimevano politiche confuse, e fu pertanto soggetto alla manipolazione da parte di coloro che detenevano il potere.

Proprio in relazione al problema dell'amministrazione locale, il sistema italiano presentava maggiori differenze da quello francese. Benché la legge prevedesse per i prefetti di entrambi i paesi una funzione di rigoroso controllo sulla legalità degli atti amministrativi locali, solo il prefetto francese era in grado di svolgerla nel suo dipartimento, poiché esercitava un controllo sull'amministrazione dipartimentale nel suo insieme. La tutela sul governo locale era per molti aspetti piú pesante in Italia che in Francia, poiché il prefetto poteva revocare gli atti che erano ritenuti « illegali ». Tuttavia la mancanza di controllo sugli organismi territoriali dei ministeri, lasciò i prefetti senza strumenti per trasformare questo potere negativo in influenza sulle loro politiche. Di conseguenza, il senso dello stato degli amministratori locali italiani fu assai meno sviluppato di quella dei loro colleghi francesi.

Dopo il 1889, con una nuova legge relativa ai comuni, il prefetto dovette dividere il suo potere di tutela con la Giunta provinciale amministrativa. Questa innovazione non favorì certo l'autonomia locale, in quanto la giunta poteva porre il veto alle decisioni locali o modificarle sostanzialmente, ma neppure aumentò la coerenza delle politiche territoriali. Così, all'indebolimento della linea di autorità tra Roma e le province, si aggiunse la mancanza di un centro istituzionale a livello locale per i rapporti con lo stato³². Per quanto nessuna di queste caratteristiche impedisse al prefetto di interferire nell'amministrazione locale, esse tuttavia ostacolarono l'integrazione istituzionale della periferia.

³² Per dettagli sulla normativa che regola l'attività delle amministrazioni locali, vedi Wolfgang Haus e August Kresbach, *Gemeindeordnungen in Europa*, Stuttgart, Kohlhammer Verlag, 1967, p. 309.

Enti locali e mobilitazione della periferia

L'insuccesso del Risorgimento nel creare un mito nazionale ebbe anche altre conseguenze. Ho accennato alla fioritura di governi « non ufficiali », in alcune parti del Sud, con il loro marchio di legittimità e la loro capacità di indebolire quella dello stato. Ma le versioni piú colorite di questo fenomeno — mafia e camorra — furono solo casi estremi di una situazione generale, nella quale sopravvivevano gruppi di élites locali i quali traevano vantaggio dall'esistenza dello stato unificato, senza cedere minimamente il loro potere sociale e senza contribuire alla sua legittimità. Questo fenomeno si inserisce in quel piú ampio sistema di potere, noto come clientelismo, che per buona parte del ventesimo secolo ha limitato la crescita sia della mobilitazione politica di massa che della legittimità dello stato centrale.

Ogni sistema politico sviluppa meccanismi di collegamento tra centro e periferia, tra stato nazionale e istituzioni locali. In assenza di uno stato forte, di una cultura e di una lingua unificate e di un mito nazionale che legittima il potere centrale, il sistema italiano si strutturò attorno ad una rete di rapporti personali e politici che si svilupparono tra i notabili locali e lo stato centrale, spesso attraverso il Parlamento, ma sempre di piú attraverso una rete di vincoli personali e familiari. Ciò perché il genio politico italiano non è consistito tanto nella creazione di nuove strutture amministrative o di simboli culturali persuasivi, quanto nella capacità di distribuire beni pubblici fra una moltitudine di singoli richiedenti. Le élites locali cominciarono a utilizzare sempre di piú il nuovo stato in funzione dei loro interessi, costruendo una fitta rete di rapporti personali tra centro e periferia che potevano surrogare — almeno per chi aveva buoni agganci — la carenza di canali di collegamento istituzionale, che una « rivoluzione borghese incompiuta » non era riuscita a creare.

Così, mentre l'unità amministrativa restava debole e la creazione di una identità nazionale avveniva in modo molto lento, la rete di rapporti personali stabiliti fra élites locali e

amministrazione statale riuscivano a soddisfare sufficientemente le loro richieste, e evitavano che queste élites si mettessero alla testa dei movimenti autonomisti. È assai significativo che in più di cento anni di storia unificata, ben pochi furono i dirigenti politici autorevoli che manifestarono simpatia verso il separatismo. In mancanza di una integrazione normativa e di una penetrazione amministrativa di tipo francese, l'integrazione passava attraverso la privatizzazione del potere statale da parte della borghesia provinciale. Il detto « fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani », coglie solo in parte questo processo. Finché il suffragio restò limitato e ne furono esclusi i contadini, il collegamento fra centro e periferia avvenne attraverso i legami clientelari fra le élites locali e lo stato.

Gramsci ha spiegato questo rapporto con il fatto che i proprietari terrieri (che continuarono a controllare l'elettorato rurale per buona parte del ventesimo secolo) ricevevano dal governo alte tariffe protettive sui prodotti agricoli, in cambio di alte tariffe industriali e di sussidi all'industria pesante. Questa alleanza tra proprietari terrieri meridionali ed industriali del Nord coinvolse anche un terzo raggruppamento, la piccola borghesia provinciale, che poteva servire come intermediaria tra proprietari terrieri e contadini, e che si occupava della gestione dei difficili rapporti fra i due gruppi e lo stato³³.

Chi ci rimetteva erano le classi subalterne, ma non solo loro. L'intero sistema risentiva dell'incapacità di attuare delle politiche coerenti, a causa della scarsa penetrazione dello Stato a livello territoriale e dell'incapacità di creare un mito nazionale unificante, e sopravviveva perciò distribuendo porzioni del tesoro pubblico alle élites locali. D'altra parte l'amministrazione locale non riusciva neppure ad agire come intermediario nell'applicazione delle varie politiche dello Stato nei confronti della popolazione, poiché il suo potere era limitato dal carattere non integrato dell'amministrazione territoriale che lo controllava. Come risultato, persino coloro che ottennero cariche a livello locale

³³ Cfr. Gramsci, *Il Risorgimento*, cit., pp. 95-104.

rivelarono poca lealtà al regime, la cui legittimità era assai limitata, come dimostrò la facilità con cui essa venne indebolita e distrutta nel 1922.

Una conferma di ciò ci viene da quanto sappiamo circa la integrazione del Sud nella nuova nazione, integrazione che avvenne nonostante le condizioni di estrema povertà di queste regioni, la loro diversità culturale e la forza residua della tradizione borbonica. Rimane ancora controverso il problema dei costi economici per il Mezzogiorno derivanti dall'unione col Nord, almeno per quanto riguarda i cinquant'anni che seguirono l'unificazione³⁴. È certo che nel Sud dell'Italia i sentimenti di lealtà nazionale si svilupparono assai lentamente. È vero d'altra parte che fin dal 1874 gli uomini politici meridionali avevano creato una realtà di rapporti politici e avevano sviluppato delle capacità politiche tali che li misero in grado di spostare l'asse del potere politico verso il Sud. Ciò era vero ancora sotto il fascismo, quando il Sud, che aveva contribuito assai poco all'ascesa del partito fascista, trasse dei vantaggi dai lavori pubblici e dal pubblico impiego. Come risultato di tutto ciò, le élites politiche meridionali si rivelarono, dopo la seconda guerra mondiale molto più nostalgiche del fascismo di quanto non lo fossero le élites di altre regioni italiane³⁵.

L'espansione del suffragio modificò parzialmente questo sistema. Nello stato pre-fascista la privatizzazione del potere statale era avvenuta attraverso una rete di rapporti personali di influenza. Nel periodo post-fascista, invece, questa rete si combinò con un sistema di partiti organizzati, e realizzò in breve tempo ciò che lo stato liberale non era riuscito a creare in cinquant'anni: vale a dire una rappre-

³⁴ I brani riportati nella IV parte (« Il Mezzogiorno e l'industria italiana ») del vol. *Il Sud nella storia d'Italia*, a cura di Villari, cit., testimoniano l'esistenza di questi effetti negativi per il Sud dell'unificazione. Ma l'entità dei costi sofferti dal Sud è ancora oggetto di controversia. Se fosse rimasto escluso dal resto del paese, il Regno delle due Sicilie sarebbe probabilmente restato al livello di sviluppo del Portogallo o della Grecia.

³⁵ Cfr. Villari, *op. cit.*, pp. 569-624, e in particolare i documenti che egli pubblica sul prosciugamento delle paludi e gli interessi dei proprietari terrieri del Sud (« Le bonifiche e gli interessi degli agrari »), pp. 596-600.

sentanza politica a livello nazionale, nella quale erano presenti sia la sinistra che la destra; e la penetrazione in tutto il paese di organizzazioni partitiche a livello locale. In mancanza di una forte amministrazione locale che potesse realizzare tramite i canali istituzionali l'integrazione politica delle popolazioni, tale integrazione fu ben presto mediata dal sistema partitico.

È facile esagerare il grado di penetrazione organizzativa del sistema di partito in un paese come l'Italia. È chiaro tuttavia che i partiti sono riusciti a prendere il posto dei vecchi « grandi elettori » nel loro ruolo di intermediari nella distribuzione alla periferia delle risorse dello stato. Questa è una ragione importante per spiegare il successo con il quale i vari partiti sono riusciti ad attrarre voti e iscritti. Naturalmente ciò vale più per i partiti al governo che per quelli all'opposizione, ma la notevole abilità politica dei dirigenti comunisti li aiuta ad impadronirsi di una parte incontestabile del sostegno di base. La burocrazia, un tempo fertile terreno di vincoli clientelari basati su interessi puramente privati, viene ora penetrata con molta maggiore facilità dai dirigenti di partiti e di associazioni, in nome della parentela ideologica³⁶. La privatizzazione del potere statale non fu limitata, ma fu invece completamente politicizzata.

In generale, gli storici hanno dedicato un'attenzione maggiore ai processi di penetrazione amministrativa, che non ai processi analoghi con i quali la periferia italiana fu penetrata (anche se in modo disomogeneo) dai politici professionisti. Nelle regioni cattoliche come il Veneto, tale processo fu ritardato dal lungo veto opposto dalla Chiesa alla partecipazione dei cittadini alla politica nazionale. Ancora oggi si può trovare una ideologia contraria ai partiti negli atteggiamenti delle élites cattoliche locali³⁷. Nelle regioni isolate come la Sicilia o la Sardegna, la professiona-

³⁶ Joseph La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1964, trad. it. *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Milano, Comunità, 1967, cap. 9.

³⁷ Alan J. Stern, *Political Legitimacy in Local Politics: The Italian Communist Party in the Northeast*, in *Communism in Italy and France*, a cura di Blackmer e Tarrow, trad. it., cit.

lizzazione della classe politica fu contrastata anche dalla forza dei legami tra proprietari terrieri e contadini, e dalla riluttanza della classe dirigente insulare a riconoscere completamente la sovranità di Roma.

Altri fattori di carattere sociale intervennero a ritardare la formazione di collegamenti di partito tra Roma e le province. Per esempio, in alcune regioni rurali la frammentazione sociale del mondo rurale impediva ai partiti di imporsi come importanti canali di comunicazione tra centro e periferia. Nell'Italia del Sud la frammentazione dei ruoli occupazionali nelle campagne (frutto del selvaggio smembramento del sistema agrario tradizionale avvenuto nell'Ottocento) creò un'ostilità così diffusa nelle campagne, che fu difficile costruire delle efficaci coalizioni di forze sotto la direzione di un partito³⁸. Se questo fu per tutti i partiti un ostacolo a una efficace organizzazione, tale situazione colpì in particolar modo i partiti della sinistra i cui aderenti erano piccoli agricoltori e poveri lavoratori agricoli, divisi l'un l'altro dalle catene che li legavano allo stesso sistema di sfruttamento agricolo. Il governo non si misurò mai con questo problema, poiché clientelismo e distribuzione di risorse pubbliche potevano mantenere unite diverse clientele elettorali che l'appello ideologico avrebbe potuto solo dividere.

Nella maggior parte delle altre regioni italiane, i conflitti di classe assunsero forme più acute, che furono aggravate dalla distanza dello stato o dalla sua mancanza di interesse, e che contribuirono allo sviluppo di forme organizzate di partecipazione politica ad attività di partito. Questo fu il caso dell'Italia centrale, dove l'esistenza di un sistema di mezzadria e di una Chiesa particolarmente oppressiva, contribuirono insieme a creare una sub-cultura di sinistra che era molto più presente nelle campagne che non nelle città³⁹. Da questa situazione di organizzazione corpo-

³⁸ Vedi il mio *Peasant Communism in Southern Italy*, New Haven, Yale University Press, 1975, trad. it. *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Torino, Einaudi, 1972, capp. 3-4.

³⁹ Sydel Silverman, *Exploitation in Rural Central Italy: Structure and Ideology in Stratification Study*, in « Comparative Studies in Society and History », 12 (luglio 1970), pp. 327-39.

rativa e sindacale della protesta popolare la legittimità della sinistra nelle comunità locali si è radicata ad un tale livello da poter sopravvivere al trauma del fascismo.

In altre regioni, la struttura dell'insediamento poteva aiutare i partiti o i movimenti politici a superare i loro svantaggi organizzativi. Là dove i contadini e i lavoratori agricoli vivevano in vasti insediamenti comunitari, come per esempio nei paesi pugliesi, l'ambiente sociale assomigliava sempre più a quello della città. In centri così grandi e così poveri, i contadini potevano vivere a fianco dei braccianti. Essi erano così esposti a modi di vivere e di pensare sui quali un'ideologia di partito basata sulla divisione in classi poteva crescere più facilmente di quanto non potesse avvenire in un piccolo paese. In queste zone una diffusa ideologia di partito si unì ad una effettiva partecipazione politica organizzata anche se lo strumento della partecipazione poteva essere la lega dei braccianti, piuttosto che un vero e proprio partito politico. (In Francia non ci fu niente di simile alle leghe bracciantili che furono attive nella valle del Po, in Puglia e in Sicilia, verso la fine dell'Ottocento).

Oltre a queste caratteristiche storiche, sociali e demografiche, anche il quadro istituzionale italiano favorì lo sviluppo nella periferia di una politica di classe e di partiti basati sulle classi. La natura frammentata dell'amministrazione territoriale e l'esistenza di diverse strade che riconducevano a Roma, nonché l'assenza di un'integrazione istituzionale, tramite il comune, fecero sì che gli interessi locali si organizzassero politicamente lungo linee corporative e sociali e si identificassero con gruppi parlamentari e di partito che potevano sostenere le loro richieste nella capitale.