

La pubblica amministrazione dal fascismo alla democrazia

Editoriale

di Gaetano Quagliariello e Victor Zaslavsky

L'epurazione è un fenomeno tipico del Novecento, il secolo che, fornendo enormi risorse alle élite politiche motivate ideologicamente, ha consentito loro di perseguire progetti di radicale trasformazione delle proprie società e del sistema internazionale, che nei secoli precedenti non erano realizzabili e neppure immaginabili. In tale contesto, l'epurazione potrebbe definirsi come il proseguimento dello scontro ideologico e il trasferimento obbligato della radicale differenziazione tra bene e male, caratteristica delle guerre novecentesche, al successivo tempo di pace.

L'esasperarsi della logica amico/nemico, per l'influenza esercitata dalle ideologie, caratterizzò già la fase finale della prima guerra mondiale. Il conflitto ideologico all'epoca non era però ancora uno scontro tra religioni politiche che attraversasse le appartenenze nazionali. Inoltre, l'edificazione di sistemi democratici, ritenuta dai paesi vincitori uno specifico obiettivo di politica internazionale, coincise con la fine dell'ordine mondiale fondato sugli imperi. Per questo, secondo quanto immaginato dal presidente americano Woodrow Wilson, la costruzione di un nuovo ordine internazionale si sarebbe realizzata non già attraverso l'epurazione dei vecchi organismi, bensì promuovendo la nascita di nuovi Stati nazionali democratici sulle ceneri degli imperi deceduti.

Questo spiega anche perché furono i bolscevichi, dopo la rivoluzione vittoriosa, a fornire il primo esempio di epurazione ideologica, svolgendo in questo campo il ruolo di pionieri con energia e determinazione. Posti al cospetto del problema di selezionare élite che fossero, al contempo, fedeli al nuovo regime e in possesso del livello di specializzazione richiesto dall'amministrazione di una società complessa, lo risolsero immaginando una doppia fase epurativa. Gli elementi cosiddetti "ideologici" - come filosofi, sociologi, storici - furono mandati in esilio o nei lager già immediatamente dopo la rivoluzione; gli "specialisti borghesi" in scienze esatte e tecnologia, invece, furono mantenuti in servizio il tempo necessario alla rivoluzione per produrre un folto gruppo di nuovi laureati, il cui grado di professionalità e di lealtà fosse ritenuto soddisfacente dal regime sovietico.

Nella seconda guerra mondiale, a partire dal giugno del 1941, si ripropose una radicale contrapposizione tra bene e male. Falliti i tentativi di alleanza tra i due totalitarismi nazista e stalinista, di matrice diversa proprio per ragioni ideologiche, emerse l'alleanza improbabile tra i regimi liberaldemocratici e quello sovietico, il cui cemento fu l'antifascismo. L'ideologia antifascista fu indispensabile agli alleati al fine di "trasformare la potenza economica in forza bellica efficace, e le energie morali della popolazione in effettiva volontà di vittoria" (Richard Overby). Da questa radicale contrapposizione derivò il principio della resa incondizionata imposto agli sconfitti. E questa volta, per i paesi che persero la guerra, non fu possibile fare a meno di ricorrere a pratiche epurative.

Per Germania, Giappone, Italia e per la stessa Francia si pose drammaticamente il problema di conciliare un bisogno di rinnovamento delle classi politiche dirigenti con la necessità di garantire la continuità dello Stato e delle sue attività. Il problema si presentava analogo nei diversi contesti, anche se poi vi erano differenze strutturali che si sarebbero riverberate sulle soluzioni adottate. In primo luogo, la durata dei regimi sconfitti (che andava dai vent'anni del fascismo ai quattro di Vichy); in secondo luogo, il grado d'implicazione nel conflitto e le derive di guerra civile; infine, il peso che ebbero i fattori esogeni nei diversi contesti nazionali.

L'epurazione è un fenomeno che sembrava non dover più fortemente caratterizzare la transizione verso la democrazia. Generalizzando, si può affermare che sia le transizioni degli anni Settanta sia quelle dei decenni successivi furono meno condizionate da epurazioni e dalle loro conseguenze di quanto era avvenuto negli anni Ottanta del XX secolo. Esse non derivarono da guerre cruente e si compirono in un clima meno esasperato di quello che segnò l'ondata del secondo dopoguerra. La Spagna assurse così a modello di "transizione pattizia", basata tra l'altro sull'accordo tra una parte consistente della vecchia classe dirigente e le nuove élite democratiche. E questo esempio, nei decenni successivi, fu studiato e recepito da molti paesi ex comunisti, nei quali il lungo monopolio del partito unico avrebbe di fatto reso impossibile prescindere dall'utilizzo di almeno una parte della vecchia nomenklatura.

La situazione è cambiata con l'avvento del nuovo secolo, l'esaurirsi dell'equilibrio mondiale postbellico, l'esasperarsi della sfida terroristica e la rinnovata connessione - proposta da studiosi e statisti - tra pratica democratica ed equilibrio internazionale. La distinzione tra bene e male si è fatta

nuovamente radicale e, in presenza di nuove guerre cruente, l'epurazione è tornata ad essere un problema non soltanto attuale, ma addirittura scottante: la realtà dell'Iraq del dopo Saddam Hussein è lì a dimostrarlo. Ed il risultato dei primi sforzi dell'amministrazione americana nel realizzare un ampio processo di ricambio, che dovrebbe toccare non solo i gerarchi, ma anche i funzionari, i quadri e gli specialisti che sotto Saddam occupavano posti di rilievo, dimostra che le lezioni dell'epurazione in Europa, all'indomani della seconda guerra mondiale e, per altri versi, dopo il crollo del comunismo, non hanno sortito effetti.

Questa rinnovata attualità del problema, d'altro canto, pone con inedita forza dei quesiti ai quali le indagini sul secondo dopoguerra debbono sforzarsi di trovare risposta.

Qual è stato il bilancio delle politiche di epurazione allora praticate?

E' possibile che esse si sviluppino in un quadro di certezza del diritto sufficientemente consolidato?

La necessità connesse alla continuità dell'apparato dello Stato non finiscono per avere il sopravvento sulle esigenze astratte di giustizia?

Non si rischia così di provocare più ingiustizie di quelle che si sarebbero volute eliminare?

Sono questi alcuni dei quesiti ai quali i saggi sull'epurazione presentati in questo numero cercano di rispondere, in modo sia esplicito sia implicito.

Il fascicolo comprende anche una ricostruzione delle vicende che nel 1978 portarono alle dimissioni del presidente della Repubblica Giovanni Leone. Si vuole dimostrare come esse abbiano segnato la fine dell'egemonia dei partiti, intesa come la loro capacità di determinare autonomamente gli equilibri politici e istituzionali del paese. Si inaugurò così il "lungo decennio", protrattosi fino al 1992,

nel quale elementi del vecchio ordine si combinarono con persistenti e differenti tentativi di cambiamento, senza che fosse possibile approdare ad una nuova stabilizzazione.

Infine, un saggio di Juan Corradi risponde alla domanda su come un paese moderno, dotato di un enorme territorio ricco di ogni tipo di risorse e di una popolazione con buon livello di istruzione, possa arrivare al collasso economico-finanziario. Corradi dimostra come in Argentina abbia trionfato una moderna variante del populismo (nota come peronismo), basata su un patto tra élite politica e sindacati teso esclusivamente a mantenere il livello di occupazione e migliorare le condizioni dei lavoratori sindacalizzati. Questo patto ha garantito una notevole stabilità sociale a scapito di produttività ed efficienza, portando così il paese al successivo fallimento economico nella competizione sul mercato mondiale. I politici riformatori, che avevano puntato su una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e sull'aumento degli investimenti nella ricerca e nello sviluppo, sono stati sconfitti dal succedersi degli scioperi generali, o sono stati battuti alle elezioni. Per Corradi, dunque, il caso argentino assurge a parabola ammonitrice per quei governi nazionali che cercano di rifiutare gli imperativi della globalizzazione, illudendosi di mantenere il consenso interno basandosi prevalentemente su politiche di tipo corporativo.

di Gaetano Quagliariello e Victor Zaslavsky

Note sull'epurazione nei ministeri, 1944-1946

di Guido Melis

L'epurazione: le norme

La vicenda dell'epurazione si svolse soprattutto tra il 1943 e il 1946, con strascichi sino al 1948 ed oltre. Fu caratterizzata da una fase iniziale, che si potrebbe definire ascendente e che può racchiudersi tra l'estate 1944 e la prima metà del 1945; e da una seconda fase, che si potrebbe chiamare invece discendente o di ripiegamento, che iniziò con la crisi del governo Parri e con la sua sostituzione con il ministero De Gasperi (10 dicembre 1945) e che toccò il suo culmine con l'amnistia Togliatti del 1946[1].

Ebbe un antefatto (la breve ma significativa esperienza epuratrice avviata autonomamente dagli alleati attraverso l'istituzione di una «piccola commissione», che agì per qualche tempo nel territorio regionale di Roma) e un lungo epilogo (le numerose pronunce del Consiglio di Stato, anche dopo il 1946): di entrambi non è possibile qui occuparsi, e converrà dunque rinviare alla letteratura sul tema[2]. Della «piccola commissione», però, giova mettere in evidenza i criteri (fissati con l'ordine regionale n. 1 del 27 giugno 1944 dal colonnello Charles Poletti), non foss'altro per confrontarli con quelli che avrebbero presieduto alla epurazione «italiana». Criteri indubbiamente obiettivi, secondo i quali avrebbero dovuto essere individuali gli elementi «fascisti» da rimuovere[3]. Rispetto alla vasta rassegna di figure di reato perseguibili delineata nel documento di Poletti, occorre dire che il decreto legislativo n. 159 del Luglio 1944, il primo testo normativo generale sull'epurazione, sarebbe apparso subito assai meno incisivo...

(continua)

Defascistizzazione: legislazione e prassi della liquidazione del sistema fascista e dei suoi responsabili (1943-1945)

di Marina Giannetto

Premessa sul fondamento giuridico delle sanzioni contro il fascismo

Il termine epurazione e, anche, i contenuti concettuali e giuridici della nozione di «defascistizzazione» (che veniva a toccare uomini, istituzioni e legislazione) e, insieme, il lavoro di individuazione dei delitti del fascismo e della giusta punizione e/o epurazione, avrebbero assunto accezioni diverse tra gli esponenti dei partiti, tra i giuristi e anche nella stampa e nella opinione pubblica[1].

Era chiaro che occorreva colpire «responsabilità oggettive», collegate a posizioni ricoperte nelle alte cariche del Partito fascista, nelle istituzioni politiche e amministrative dello Stato e negli organismi dirigenti del capitale finanziario. Ma le «norme di responsabilità oggettiva» potevano colpire prima o poi anche gli epuratori, in gran parte esponenti di quella stessa classe dirigente chiamata alla resa dei conti. D'altra parte, i concetti di «delitto per motivi fascisti», «atto rilevante», «dolo», «faziosità» erano difficili da individuare nei comportamenti, e dunque da imputare, e soprattutto da applicare nei procedimenti sanzionatori[2].

In questo quadro, si trovavano ad agire due schieramenti. Le forze moderate, interessate a salvaguardare il sistema e a lasciare immutati gli assetti politici ed economico-sociali, guardavano alle classi dirigenti del prefascismo quale elemento di blocco di temibili e profonde trasformazioni di assetti consolidati. In questa ottica, tendevano a «colpire al massimo qualche individuo più compromesso» e a perseguire personale politico e burocratico di medio e basso livello.

Uno sguardo al passato e uno al futuro. Imprese e banche pubbliche in Italia dal 1943 al 1946 fra epurazione e occupazione

di Daniela Felisini

Introduzione

Nel presente articolo si espongono i primi risultati di una ricerca sulle imprese del settore pubblico italiano negli anni 1943-46, affrontando le trasformazioni di assetto e di gestione delle più rilevanti, in primo luogo quelle facenti capo all'Iri. Sono anni particolarmente importanti nella storia del nostro paese, e non solo, contrassegnati da eventi drammatici come la guerra e l'occupazione militari, da una cruciale transizione politico-istituzionale, da decisive trasformazioni economiche e sociali. Si presenta dunque ricca di motivi di interesse una ricerca sui temi della transizione economica dal periodo fascista a quello repubblicano, della turbata attività produttiva, del contraddittorio e parziale avvicendamento ai vertici aziendali, del dibattito fra imprenditori, economisti e politici sull'economia italiana e sul ruolo da assegnare al settore pubblico, avviato già verso la fine del conflitto.

I differenti orientamenti, con forti valenze politiche e dottrinali, in taluni casi aperti a considerazioni internazionali, costituiscono lo sfondo nel quale inserire i cambiamenti occorsi nelle amministrazioni delle imprese, interessate anche dalla contraddittoria esperienza dell'epurazione. Proprio il tentativo di contemperare le differenze ideali e generazionali costituisce il tratto saliente di questa fase, nella quale la classe dirigente italiana getta uno sguardo al passato e uno al futuro[1].

L'articolo, nel quale si presentano elementi e considerazioni destinati ad un più ampio ed approfondito svolgimento, è composto di due parti, legate proprio all'interrogativo, comune ai contemporanei, su quale potesse essere il futuro del settore pubblico, quindi la sua funzione nell'economia italiana...

(continua)

Viminale, la rivincita della continuità. Il ministero dell'Interno tra il 1943 e il 1948

di Giovanna Tosatti

Introduzione

Con la caduta del regime fascista il 25 luglio 1943, nel ministero dell'Interno iniziò un periodo di cambiamenti, ma soprattutto di rapidi avvicendamenti; infatti, mentre le funzioni, l'organizzazione e gli uffici del ministero rimasero sostanzialmente immutati, se si esclude il trasferimento delle competenze in materia di sanità ad una struttura autonoma, l'Alto commissariato per l'Igiene e la sanità, occorsero diversi anni perché si potesse ristabilire una situazione di «normalità» nel ministero, con il ripristino delle gerarchie tradizionali, una volta eliminati dai posti di responsabilità sia i fascisti che i personaggi designati dal Cln, conclusa la vicenda dell'epurazione e cessata l'influenza diretta degli alleati sul governo italiano.

La gestione «straordinaria», caratterizzata soprattutto dalla presenza di prefetti e questori estranei alle rispettive carriere, si chiuse con la caduta del primo governo De Gasperi, ossia quando, come successore dell'azionista Parri e del socialista Romita, la carica di ministro dell'Interno venne assunta personalmente dal leader della Dc nel suo secondo gabinetto. Da allora e per un lungo periodo la guida dell'amministrazione rimase saldamente nelle mani di ministri democristiani, che perseguirono, soprattutto nei primi anni, una politica conservatrice e che utilizzarono le strutture ministeriali per controllare l'attività del Partito comunista in tutte le sue forme. Per questo motivo la pubblica sicurezza fu il settore del ministero nel quale si concentrarono le riforme di maggior rilievo, nel segno della continuità piuttosto che della rottura rispetto al passato regime....

(continua)

Tra educazione nazionale e pubblica istruzione: le politiche ministeriali dell'istruzione pubblica dal 1943 al 1948

di Tommaso Dell'Era

Nel 1943 la scuola italiana costituisce uno degli organi fondamentali dello Stato totalitario fascista, sia nel senso dell'autorappresentazione del regime sia per il processo effettivo di selezione sociale e delle classi dirigenti, di legittimazione del potere, di mobilitazione ideologica, di socializzazione e inquadramento[1]. Nel periodo successivo si assiste, oltre alle vicende della Rsi, alla ridefinizione della funzione della scuola come strumento di legittimazione del nuovo regime democratico. Questo processo è caratterizzato dall'ambiguità del tentativo di riconversione, e non di radicale trasformazione della scuola: il continuo rinvio di riforme sostanziali, pure dovuto alle difficili condizioni in cui ci si trovò a operare, determinò anche per questo settore quella che è stata definita la continuità dello Stato[2]. Tale continuità va comunque precisata in relazione ai differenti sviluppi che in alcuni momenti sembrano avere la prevalenza e agli sforzi di natura opposta. Il processo di riconversione e i tentativi di democratizzazione della scuola italiana, anche se solo parzialmente realizzati, implicavano una chiara coscienza di che cosa era stato il regime fascista: il giudizio sul fascismo pesò quindi anche nella definizione delle politiche scolastiche, dell'epurazione e della defascistizzazione della scuola[3]. Tale ambiguità è anche una delle ragioni che conducono alla crisi della scuola alla fine degli anni Sessanta. L'obiettivo di questo saggio è la ricostruzione delle politiche ministeriali della pubblica istruzione tra il 1943 e il 1948[4]...

(continua)

SAGGI

Riforma del capitalismo e tracollo economico in Argentina: radici e prospettive della crisi

di Juan Eugenio Corradi

Una delle caratteristiche più criticate del discorso accademico è la propensione ad aggirare i problemi reali, legati agli avvenimenti della storia attuale, e quindi, in un atto di tardiva saggezza, a presentare la successione di tali avvenimenti come sospinta da una sorta di «necessità». Ogni resoconto dei fattori che hanno contribuito al recente e spettacolare tracollo delle istituzioni economiche, politiche e sociali dell'Argentina dovrebbe evitare di cadere in un errore del tipo post hoc, ergo propter hoc. Le cose sarebbero potute andare diversamente; l'azione umana, e specialmente l'azione politica, avrebbe potuto prendere altre decisioni e seguire strade alternative. Sebbene in condizioni che non hanno scelto, gli uomini fanno la loro storia. Gli attori sociali non sono «fannulloni», e coloro che li osservano, specialmente con il senno di poi, non dovrebbero assumere il ruolo di Cassandre o di sputasentenze.

Il resoconto dovrebbe essere più modesto. Con alcuni dei vantaggi del senno di poi, si dovrebbe considerare la crisi dell'Argentina come un fenomeno complesso. Lo stato piuttosto grave nel quale quel paese si trova oggi è basato sulla combinazione di vari fattori, sull'intersezione di differenti catene causali. La storia contemporanea dell'Argentina va vista, secondo me, come un sistema di binari ferroviari - ampio, complesso e con vari punti di scambio osservabili. La dinamica dell'azione è come un insieme di treni che circolano su quei binari. In base a decisioni prese nei punti di scambio, i treni possono procedere scorrevolmente, evitarsi, seguirsi, o avanzare in parallelo; oppure possono collidere. Le decisioni e le azioni politiche sono determinanti...

(continua)