PIERO CRAVERI

# Lo Stato e il partito nell'opera politica di Amintore Fanfani

L'adesione di Fanfani al fascismo fu in linea con l'atteggiamento fiancheggiatore dell'Università cattolica e del suo Rettore Agostino Gemelli. Un'adesione da posizioni proprie, di uno storico dell'economia che nell'attenta ricostruzione dello sviluppo capitalistico e del complementare evolversi degli istituti giuridici della vita pubblica e privata in Europa e in Italia, portava tutti i presupposti dottrinali e i propositi correttivi dell'ideologia cattolica. La concezione organica della società naturalmente è il primo di questi presupposti ed impronta il suo credo corporativo. Notava in proposito che

"il corporativismo fascista è tornato all'idea di una costituzione organica della società; ha abbandonato i presupposti del movimento operaio precedente, relativi ad un fatale ed incontenibile cozzo, degli interessi delle classi; ed ha sostenuto che per raggiungere mete di giustizia e di progresso sociale occorreva tener presente e difendere gl'interessi delle singole categorie, armonizzati tra loro. Convinto che abbandonati a se stessi i cittadini avrebbero difeso tumultuariamente ed egoisticamente i propri interessi, dimentichi di quelli comuni, ha creduto il legislatore fascista che fosse necessario offrire alle parti in conflitto istituti riconosciuti; ... ed altresì che fosse necessario convenire gl'interessi tutelati dai sindacati in seno ad organismi corporativi che li stringessero in fascio, armonizzandoli e guidandoli al raggiungimento degli interessi della nazione preminenti e prevalenti, secondo un postulato della nuova ideologia"

Notava inoltre che

"al di fuori ed al di sopra dell'ordinamento corporativo, ma disciplinatore e garante del suo funzionamento in armonia con i principi che lo fecero promuovere, deve ritenersi il Partito nazionale fascista, l'unico ammesso nel regime fondato da Benito Mussolini" [1].

[1] A. Fanfani, *Il problema corporativo nella sua evoluzione storica*, in *Problemi storici ed orientamenti storiografici*, a cura di E. Rota, Como, Cavalleri, 1942, p. 1190.

Dunque una società organica, fortemente istituzionalizzata e gerarchizzata che ha il suo potere ordinatore nel partito e nello Stato. Una società che resta da un punto di vista economico di mercato e che tempera i suoi connaturati epifenomeni individualistici e classisti nel nuovo quadro istituzionale. Quel "deve ritenersi" implica che potrebbe ritenersi anche un altro regime politico che facesse propria la stessa concezione della società organica e della sua istituzionalizzazione corporativa. Da questo punto di vista non c'è alcuna frattura dottrinale tra il Fanfani fascista e postfscista, propriamente democratico cristiano. Fanfani opera in realtà un riadattamento della sua originaria impostazione alla realtà dell'Italia postbellica, di natura teorica, ma soprattutto nella sua azione politica di leader democristiano.

Un documento significativo di questo nuovo adattamento del modello originario è costituito dalla sua *Summula sociale* del settembre 1945, dove si sottolinea che

"la razionalizzazione della vita economica non può essere abbandonata alla libera concorrenza; ricondotta questa nei limiti ragionevoli e giusti, occorre un intervento pubblico ispirato ai principi della giustizia e della carità sociali ed anche una pianificazione non assolutamente dirigistica, perché il bene comune sia raggiunto" [2].

Altrove precisava che

"anche i privati individualmente o riuniti in associazioni a scopo produttivo, sindacale, assistenziale, possono contribuire efficacemente al riordinamento della vita economica e lo Stato deve rispettare e potenziare questi sforzi, non intervenendo ad integrarli e sostituirli che la dove essi non riuscissero all'intento di procurare il bene dei privati insieme a quello della collettività" [3].

Qui il regime a partito unico non c'è più, anzi il tema partito ha la sua cornice pluralistica, così come l'involucro corporativo è del tutto abbandonato. Rimane l'organicismo sociale, così come il modo di ordinarlo affidato allo Stato, che non ha più tratti "assolutistici", ma è abilitato ad usare strumenti di guida dirigistici come la

2 A. Fanfani, *Summula sociale,* Roma, Editrice Studium, 1960 (IV ed., la prima è del dic. 1945), p. 150.

3 Ibid., p. 165.

pianificazione e in ultima analisi resta il principale attore, anzi il primo responsabile dello sviluppo economico e sociale. Avrebbe altrove insistito su questi temi, distinguendo tra un "ordine istintivo" ed un "ordine razionale", ponendosi il problema di come il secondo non dovesse prevaricare sui fondamenti del primo, ma potesse portarvi quei miglioramenti che soprattutto i problemi di disuguaglianza sociale ponevano, concludendo che "l'ordine istintivo non è razionale, ma razionalizzabile" [4] e gli strumenti per operare ciò andavano scelti, senza abbandonare mai i principi essenziali d'ordine etico-politico, nella storia della scienza economica [5] e inoltre nelle esperienze politiche del '900.

Il sistema di economia mista che l'Italia ereditava dal fascismo e che si rafforzò nel dopoguerra con la stabilizzazione ed ampliamento del ruolo dell'IRI e con l'istituzione dell'ENI, avrebbe dato a Fanfani una piattaforma naturale su cui proiettare il suo nuovo disegno. Il quinquennio degasperiano avrebbe fornito ulteriori strumenti con la riforma agraria, il diffondersi della piccola proprietà contadina e il sostegno pubblico dello Stato all'agricoltura, di cui lo stesso Fanfani sarebbe stato l'iniziale promotore, per non dire dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Questi elementi fattuali, oltre la traccia teorica sviluppata dallo stesso Fanfani, troveranno la più marcata evidenza nell'azione politica di cui egli si fece protagonista nel secondo dopoguerra. Nella prefazione alla *Summula sociale* del 1960 Fanfani ricorda come questa nacque da una comune riflessione con Giuseppe Dossetti, "a individuare la strada che i cattolici coscienti avrebbero dovuto percorrere non appena la situazione postbellica lo avesse permesso" [6]. Il 9 gennaio 1946, alla vigilia del Congresso della Democrazia Cristiana, Giuseppe Dossetti aveva scritto ad Amintore Fan-

[4] A. Fanfani, *Persona beni società in una rinnovata società cristiana*, Milano, Giuffrè, 1945, p.107.

[5] A. Fanfani, durante il suo esilio svizzero, aveva messo mano a quello che sarà il II vol. della sua *Storia della dottrine economiche*, Milano, Principato, 1945, dedicato al "Naturalismo", collocandoci quelle dottrine economiche che riteneva avessero in comune "la credenza in un ordine economico naturale, trascendente o immanente", e che si distinguevano dalle "dottrine volontaristiche" esaminate nel primo volume. Si proponeva poi un terzo volume che avrebbe preso in esame il *tertium genus* delle dottrine "razionalizzatrici", tra le quali è significativo che collocasse quelle dei cristiano sociali come Ketteler e degli istituzionalisti come Veblen (pp. 13 s.).

[6] *Summula sociale*, cit., p. 5.

fani, a seguito della decisione di questi a subordinare la sua scelta, di continuare ad impegnarsi nella vita politica, agli esiti di un'udienza prossima concessagli da Pio XII. Dossetti era preoccupato e metteva sul tavolo le sue carte, nel contesto di un ragionamento complesso e appassionato che riguardava il suo stesso personale destino e che dà conto della considerazione che Fanfani aveva acquisito, nel poco tempo che aveva scandito il suo nuovo impegno politico. Scriveva tra l'altro Dossetti:

"...Le possibilità di un mio influsso graduale sono ormai quasi del tutto esaurite... Perciò io considero irrimediabilmente fallito il mio tentativo, se alla fine di febbraio dal Congresso non uscirà una Direzione in cui siano presenti Fanfani.e Lazzati. Su questo punto, ho preso una *decisione irrevocabile*: anche se eventualmente rieletto nell'attuale carica (di vicesegretario), mi dimetterò ove tu e un altro dei nostri non siate con me. È una decisione e un impegno..." [7].

Si noti che tra i due le differenze erano già profondamente marcate fin dall'origine del loro rapporto politico. L'esperienza resistenziale si risolveva in Dossetti nella percezione ideale che essa avesse costituito una rottura profonda che richiedeva una ricostruzione del Paese "ab imis", il che lo portava ad accentuare i tratti ideologici, che derivava in primo luogo da Maritain, e il partito cattolico gli si presentava nella forma di un "nuovo principe cristiano".

Fanfani dal suo esilio svizzero inizialmente non aveva creduto nemmeno nel partito in quanto tale [8]. Il suo sguardo era rivolto essenzialmente all'atteggiamento che in fine avrebbe assunto la Chiesa. Ancora agli inizi del '46 quel suo rinviare ogni decisione al colloquio che avrebbe avuto col Pontefice non pare un pretesto e di ciò naturalmente Dossetti si preoccupava. I suoi diari svizzeri ci forniscono inoltre un'altra traccia. Pensava piuttosto ad una soluzione, anche transitoria, più autoritaria di quella che l'esperienza del CLN andava svolgendo. E la ragione di fondo di questa sua inclinazione non era tanto di natura conservatrice, stava piuttosto nella convinzione che la Ricostruzione avrebbe richiesto un mo-

7 P. Craveri, *Una lettera di Giuseppe Dossetti ad Amintore Fanfani*, in "L'Acropoli", VI (2005), n. 2, pp. 91 ss.

8 Archivio storico del Senato della Repubblica, Fondo Fanfani, *Diarii, 1943-1945.*

dello di intervento socio-economico senz'altro dirigistico. Malgrado queste iniziali divergenze, la presenza di Fanfani, nel nuovo mondo democristiano, si impose subito, fino a indurre Dossetti, come si vede da questa lettera, a farne il suo "alter ego", senza valutare le differenze di esperienza civile e di formazione intellettuale e, come dovrà presto rilevarsi, che in Fanfani il nesso tra teoria e prassi era prima di tutto di carattere politico, piuttosto che ideale.

E la forza di Fanfani fu inizialmente la chiarezza di idee, maturate nel tempo ed adattate ai nuovi tempi, con cui si presentò sulla scena politica. Fu tra i pochi nella DC (lo saranno per altri versi Pasquale Saraceno ed Ezio Vanoni) ad aver chiaro quale fosse il lascito delle esperienze dirigiste che avevano caratterizzato l'economia di mercato negli anni '30 ed a prevedere che i loro risultati avrebbero in qualche modo segnato anche il dopoguerra. Un punto questo su cui anche le riflessioni delle altre forze politiche antifasciste erano assai in ritardo, scontando il distacco da ogni effettiva partecipazione negli anni del regime a responsabilità di governo e di partecipazione diretta alla vita politica del paese. Per Fanfani non era più questione di corporativismo, che per lui restava un modello economico-istituzionale contrapposto a quello collettivistico, ma non l'unica strada plausibile. Ne fa fede il suo lavoro *Il neo volontarismo economico statunitense*[9], che uscì nel 1946, in cui analizza l'esperienza del New Deal, cogliendola nella sua centralità ed insieme peculiarità di intervento pubblico in un'economia di mercato.

De Gasperi avrebbe percorso un'altra strada, affidandosi a Luigi Einaudi, e la sua impostazione teorica era opposta a quella che Fanfani perseguiva, ma dal punto di vista politico più parallela di quanto si sia inteso. Del resto fu proprio il "compromesso liberista" a gettare le basi di quella che sarebbe stata la felice formula dell' "economia mista" italiana. Rispetto a questa posizione Fanfani avrebbe contrapposto una più accentuata linea di "deficit-spending", che ponesse la piena occupazione come obbiettivo centrale dell'azione di governo, cosa che la linea Einaudi, in un quadro di ortodossia monetaria, non faceva proprio. La posizione di Fanfani

[9] A. Fanfani, *Il neovolontarismo economico statunitense*, Firenze, Principato, 1946, sul New Deal vedi pp. 70 ss.

non era del resto distante da quelle che sarebbero state le critiche delle autorità americane alla gestione italiana del piano Marshall [10]. Così come va tenuto conto che i noti scritti di La Pira, e suoi, sulla "povertà", che comparvero su "Cronache sociali" [11], spogliati degli accenti propri del loro intenso approccio di militanti cattolici a questo tema, erano nella sostanza in piena sintonia con il dibattito democratico e socialista europeo del dopoguerra, di cui la rivista di Dossetti era il più attento osservatore in Italia.

Ma quale che fosse stata l'intensità del contrasto tra Fanfani e De Gasperi, tra il '48 e il '51, su questi temi [12], quest'ultimo fu buon giudice nel rilevare che quella di Fanfani non era solo una qualsiasi inclinazione ad agire, ma era una visione organica che si accompagnava, come mostrò subito la sua esperienza ministeriale nel IV Governo De Gasperi, ad una notevole capacità di realizzare gli obbiettivi che si proponeva. E questa fu poi in ultima analisi la ragione che portò lo statista trentino a scegliere come suo successore Fanfani alla guida della DC, convinto che il processo di trasformazione necessario al Paese non si era esaurito con la Ricostruzione e con le grandi riforme della prima legislatura, e che per realizzarsi in modo ordinato avrebbe dovuto far perno su di un'azione di governo meditata ed organica, forte anche di un diverso assetto istituzionale, che rafforzasse le funzioni di governo, postulando inoltre che la cornice – non solo ideale, ma politico-istituzionale – in cui tutto ciò doveva svolgersi, fosse necessariamente un accelerato processo di integrazione europea, di cui la CED era l'occasione a portata di mano.

Non tutti nella DC la pensavano così. De Gasperi avevo voluto il ritorno di Fanfani nel suo VII Governo, come ministro dell'Agricoltura, e Fanfani aveva con determinazione strappato l'assenso del gruppo dossettiano in quella che sarebbe stata una delle sue ultime riunioni. E come ministro, nei due anni seguenti, raccogliendo l'eredità di Segni e realizzando gli obbiettivi che questo

10 Vedi l'equilibrata ricostruzione di M. Campus, *L'Italia gli Stati Uniti e il piano Marshall*, Bari, Laterza, 2008, p. 172.

11 Vedi A. Fanfani, *Lettera a Dossetti sulle premesse di qualsiasi ripresa*, in "Cronache sociali", 1948, n. 22; per una organica esposizione di questi problemi, *Colloqui sui poveri*, Milano, Vita e pensiero, 1960.

12 P. Craveri, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 407 ss.

aveva conseguito, era andato assai oltre, rafforzando anche la posizione nel partito di "Iniziativa democratica" e sua personale.

Quando, dopo le elezioni del 1953, De Gasperi formò il suo ultimo governo (che non avrebbe raccolto nel Parlamento la maggioranza), volle Fanfani agli Interni e le opposizioni dentro la DC furono roventi. Ormai erano in molti a temerlo. Nel "diario" che Bartolotta tenne di quella crisi [13], ne abbiamo testimonianza eloquente ora per ora: una lettera asprissima di Gonella, una dichiarazione sprezzante di Scelba, a cui seguiva la netta ripulsa di Piccioni, Segni, Andreotti, ecc. De Gasperi tenne fermo e Fanfani avrebbe ricoperto quell'incarico anche nel seguente governo Pella. Ma i nodi vennero al pettine quando, subito dopo, il Consiglio Nazionale della DC elesse nuovamente a suo segretario De Gasperi, e gli astenuti assommarono a circa un terzo dei voti. In una vivissima pagina Rumor descrive De Gasperi che lasciava, solo, pervaso da profonda tristezza, la sede di piazza del Gesù e di come lui e Fanfani gli si accostassero e si offrissero di accompagnarlo a Castelgandolfo. Nel tragitto gli avrebbero mostrato come i voti mancanti erano prevalentemente quelli degli ex popolari, non quelli di Iniziativa democratica o dei sindacalisti. Si era compiuto in realtà un passaggio cruciale nella storia della Democrazia Cristiana e che sarebbe passato attraverso la cruna d'ago di Alcide De Gasperi [14]. Ne sarebbe seguito, due anni dopo, un ulteriore rilevante strascico contro la segreteria Fanfani, con l'improvvida elezione a presidente della Repubblica di Giovanni Gronchi [15].

La segreteria Fanfani innovò profondamente sia la struttura del partito, sia il suo rapporto con le organizzazioni collaterali, e per questa via lo stesso rapporto con la Santa Sede. La centralità del partito, come luogo primario deputato alla gestione del potere, modificava inoltre il rapporto con lo Stato e con il sistema politico. Lo schema che ne derivava era assai diverso da quello della leadership degasperiana, che Leopoldo Elia avrebbe considerato "assai simile a quella accettata nel sistema britannico" [16], in cui la

13 Archivio Storico dell'Istituto Luigi Sturzo, Fondo Francesco Bartolotta, 1953, XVIII.

14 M. Rumor, *Memorie*, 1943-1970, pp. 191 ss.

15 S. Colarizzi, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, in "Storia d'Italia", diretta da G. Galasso, Torino, Utet, 1984, pp. 692 ss.

16 Vedi *Enciclopedia del Diritto* alla voce "Forme di Governo", XIX, col. 457.

sequenza era piuttosto quella del presidente del Consiglio e del Governo, seguiti dalla maggioranza parlamentare e dai partiti della coalizione. Sotto l'egida di Fanfani si compiva nella DC una definitiva metamorfosi. A partire non dalla formulazione degasperiana, ma da quella dossettiana, in cui erano organicamente correlati, secondo un unico fine, la forma partito, il programma e la ricerca delle alleanze, il leader aretino aveva scisso e praticamente distinto tra loro questi elementi, rendendo preminente il problema del partito, in particolare quello della sua autonomia associativa, organizzativa e finanziaria, come centro di iniziativa e potere politico [17]. Il ruolo del segretario della DC assumeva una dimensione che non aveva mai conosciuta, proiettando da questa nella politica interna e in quella estera un flusso continuo di stimoli che si sovrapponevano alle stesse funzioni del presidente del Consiglio.

La lenta maturazione del disegno di Fanfani veniva allora così sintetizzata: "prima la maggioranza nel partito, tramite l'organizzazione di corrente; poi padrone del partito; attraverso il partito selezione dei candidati e controllo dei gruppi parlamentari; forte maggioranza relativa, integrazione di questa con gli alleati, se possibile "omogenei" e comodi, se no presi sotto banco alle destre, in fine attraverso la maggioranza parlamentare, inizio della redistribuzione del potere" [18].

Questa ricostruzione coeva delle intenzioni di Fanfani si presentava come plausibile ed era possibile che Fanfani la perseguisse, assecondato dal suo realismo, che raramente perdeva di vista la realtà qual era. Al Consiglio Nazionale di Vallombrosa, nel luglio 1957, era riuscito cautamente a indirizzare la linea del partito verso un'inclinazione di centro-sinistra [19]. Ma aveva sempre saputo tenere distinto l'equilibrio interno del partito dal problema delle alleanze. Quando era caduto il governo Pella (1954) e Fanfani fu incaricato di formare il governo, che portò in Parlamento, era stato attento a non sbilanciarsi con aperture vuoi sulla sinistra, vuoi sulla destra, consapevole che, così facendo, non avrebbe raccolto la fiducia del Parlamento. Del resto anche negli anni seguenti la ma-

17 Vedi la sua Relazione al VI Congresso della DC, Trento, 14 ott. 1956, in A. Fanfani, *Da Napoli a Firenze* (1954-1959), Milano, Garzanti, 1959, pp. 57 ss.

18 *Fanfani e il potere*, in "Il Mulino", 1959, n. 6, p. 459.

19 A. Fanfani, *La DC di fronte al problema socialista* (Relazione al Consiglio Nazionale della DC, 13 luglio 1957), in *Da Napoli a Firenze*, cit, pp. 179 ss.

turazione dell'autonomia socialista muoveva lentamente i suoi passi e ad un'apertura a sinistra le resistenze erano fortissime, all'interno della Dc e all'esterno, segnatamente nella Santa Sede e a livello internazionale. Tanto più che anche un'ipotesi di centrodestra era iscritta nei possibili equilibri parlamentari della seconda legislatura.

Fanfani aveva presente tutto ciò e seppe muoversi nei molteplici ostacoli che quella legislatura presentava. Ma dopo le elezioni del maggio 1958, in cui il partito aveva conseguito un indubbio successo elettorale, anche rispetto al risultato positivo del PSI – il cui slogan era stato, "questa è l'ora dei socialisti", di contro a quello della DC che aveva promesso "un progresso senza avventure", in cui inoltre le destre erano arretrate e i monarchici ridotti sull'orlo della dissoluzione –, a Fanfani toccava rompere gli indugi e raccogliere quanto aveva seminato in quei cinque anni di segreteria, scegliendo definitivamente la sua linea politica [20].

Va tuttavia considerato che l'egemonia fanfaniana si era sviluppata attraverso un'ordinata espansione del processo di "occupazione" del sistema politico, conseguendo per questa via un più elevato grado di unità e di autonomia del partito. Ma, proprio allora che quei fattori positivi avevano raggiunto un primo definitivo assestamento, essi si tramutavano in una delle cause primarie della crisi. Vanno considerati due aspetti, l'uno d'ordine politico, l'altro organizzativo e più generalmente relativo alla stessa "forma partito" che la DC veniva ad assumere nel sistema politico italiano. Dal punto di vista politico il ruolo di "centralità" svolto dai democristiani, sostanziato sia in termini dottrinari, sia da una consolidata prassi di "interclassismo sociale", rendeva difficile connotare politicamente la linea dei governi da loro espressi. Il periodo degasperiano era stato connotato dal tema della "ricostruzione", che già nella prima legislatura poteva dirsi esaurito. In quegli anni non era più sufficiente sostituire ad esso semplicemente una qualificazione di tipo programmatico, come Fanfani tese anche a fare. In un sistema polarizzato in termini centristi, a cui tuttavia corrispondeva, come ancora poteva dirsi in quel periodo, un sistema sociale profondamente spaccato secondo le linee tradizionali di "destra" e

[20] A. Fanfani, *La vittoria del* 25 maggio (Relazione al CN della DC di Roma, 10 giugno 1958), in *Da Napoli a Firenze*, cit., pp. 211 ss.

"sinistra" (ad esempio, la conflittualità operaia, dopo un decennio di quiescenza, sarebbe ripresa nel 1959), il programma di governo viveva necessariamente di luce riflessa e traeva la sua impronta dalla scelta di alleanze, cioè dal tipo di coalizione a cui il partito di maggioranza relativa intendeva dar vita, sulla sinistra o sulla destra della sua assicurata posizione di centralità. Era quento ora doveva scegliere Fanfani, rispetto a un partito che questa scelta non aveva ancora affatto maturata.

Quanto alla "forma partito", con il rafforzamento organizzativo di cui Fanfani era stato il principale artefice, si erano fatti passi avanti rispetto all'originario assetto del periodo degasperiano, aumentando il numero degli iscritti, diffondendo capillarmente la rete organizzativa, rafforzando il peso e la coerenza della struttura intermedia e periferica. Il partito come istituzione rimaneva tuttavia sostanzialmente un organismo debole rispetto al dinamismo delle sue componenti interne. Se l'influenza delle organizzazione collaterali cattoliche poteva dirsi parzialmente ridotta, l'occupazione delle funzioni di governo finiva per istituzionalizzare per altre vie proprio il pluralismo interno. Un processo questo destinato ad acuirsi negli anni seguenti, a cavallo della costituzione del governo di centro-sinistra, che avrà come sbocco naturale l'adozione del sistema proporzionale nella elezione dei gruppi dirigenti del partito [21]. La stessa espansione del proselitismo veniva configurandosi come un effetto secondario, dovuto alla tendenza delle frazioni interne a rafforzarsi, restringendo così anche le potenzialità di ricambio politico dei gruppi dirigenti.

Questa ultima peculiare forma di stagnazione nel reclutamento e nella mobilità della classe politica di governo e di partito si era già manifestata in modo appariscente prima delle elezioni, all'atto della formazione delle liste democristiane, a cui la segreteria Fanfani, come abbiamo accennato, attribuiva un importanza decisiva nel suo disegno egemonico interno al partito. Era stato allora notato come "i dc avevano dovuto fare i conti con le pressioni dei Comitati Civici, della Confintesa, dei sindacalisti, degli andreottiani, dei notabili. Fanfani aveva supplito con l'astuzia all'autorità che gli mancava. Ma la personalità dei candidati era stata stritolata dal

[21] A. Giovagnoli, *Il Partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942* al *1994*, Bari, Laterza, 1996, pp. 119 ss.

complicato gioco dei gruppi fiancheggiatori ed interni. La direzione del partito aveva funzionato come tribunale di suprema istanza. Chi aveva potuto contare su un protettore se l'era cavata, gli altri erano stati distrutti". E la composizione dei gruppi parlamentari aveva sofferto di questa premessa, cosicché, ad esempio, la prassi dei "franchi tiratori" avrebbe da allora assunto un'intensità che non aveva avuto nelle precedenti legislature [22].

Come segretario della DC Fanfani era stato il maggior artefice del mutamento del sistema politico e del suo stabile assetto in "pluralismo polarizzato", come lo avrebbe di lì a poco definito Sartori [23]. Salvo che restavano ancora da regolare definitivamente in primo luogo l'equilibrio interno del polo democristiano, cioè il modo di essere come soggetto politico del partito, in secondo luogo definire come quello stesso equilibrio si correlasse col sistema delle alleanze esterne, problemi la cui soluzione, nei tre decenni seguenti, sarebbe divenuta il presupposto elementare della politica democristiana.

Fanfani aveva tuttavia reso definitiva l'idea del "governo di partito" (di contro a quella "partito di governo", basato sulla maggioranza parlamentare, propria della formula classica del costituzionalismo europeo), ma a differenza di Moro, che allora gli succedette alla guida del partito e che può anche definirsi a giusto titolo l'uomo del "regime dei partiti", egli rimase coerentemente quello del "regime di partito". Perciò, da questo punto di vista, può anche essere considerato un doroteo "ante litteram", salvo che aveva un'idea "monocratica", non "poliarchia" del potere, e quest'ultima fu poi la "forma di partito" che, di fatto, venne ad imporsi con la nuova maggioranza dorotea. La crisi che portò nel 1959 alle dimissioni di Fanfani, prima da segretario del partito, poi da presidente del Consiglio, ruota intorno a questi concetti, e venne a determinare un'ulteriore scelta fondamentale nella storia della DC e della politica nazionale.

Nel congresso della DC che si tenne a Firenze nell'ottobre del 1959 Fanfani si sarebbe presentato come il grande antagonista del blocco doroteo alla testa della sua nuova corrente, Nuove Cronache, che conseguì un notevole successo, senza tuttavia superare la

22 Su questi aspetti P. Craveri, *La Repubblica dal 1958* al *1992*, in "Storia d'Italia", diretta da G. Galasso, Torino, Utet, 1995, pp. 118 ss.

23 G. Sartori, *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato*, in "Tempi moderni", XI (1967), pp. 4-34.

coalizione dorotea. Moro, che era segretario del partito, aveva ridotto lo spazio di contrapposizione politica con cui Fanfani si era presentato a quell'assise, riconoscendo che la linea politica di centro-sinistra, espressa dal suo governo di inizio legislatura, era quella da perseguire, ammonendo però che "nessuna seria operazione può essere fatta, se non si accetti intera e non si rispetti intera la Democrazia Cristiana"[24]. Era il riconoscimento del pluralismo interno di partito e della necessità di ricondurlo sempre ad unità nelle scelte di fondo, quale canone della vita del partito, che consentiva tuttavia di tornare, senza più variabili tattiche, ai deliberati del Consiglio Nazionale di Vallombrosa, che la caduta di Fanfani e la costituzione del nuovo governo Segni sembravano aver sepolto.

L'anno seguente fu quello della crisi provocata dal governo Tambroni, che avrebbe creato una situazione emergenziale, da cui si sarebbe usciti con un ritorno alla maggioranza quadripartita, a sostegno del III governo Fanfani. Moro riuscì a far maturare, negli anni seguenti, un vasto consenso all'interno della DC sulla svolta di centro-sinistra, con l'approdo definitivo al Congresso di Napoli nel gennaio 1962. Di questo processo Fanfani fu la sponda di governo con il suo IV Governo, con una maggioranza di cui facevano parte il PRI e il PSDI e che raccoglieva il voto esterno dei socialisti[25].

Nella storia della prima Repubblica si ebbero quattro intense stagioni di riforme: oltre alla legislatura di De Gasperi, il IV Governo Fanfani, poi, a seguito delle insorgenze del '68 e del '69, con i governi Rumor e Colombo, in fine il periodo dell'unità nazionale con i governi Andreotti. Tutte sono segnate da contingenze emergenziali d'ordine socio-politico e contraddistinti da connotati transitori, verso altri ipotetici equilibri politici. Sistema politico e governo della Repubblica sembrano aver avuto questo "trait d'union" indelebile. Il IV governo Fanfani avrebbe dovuto essere l'introduzione ad un processo di riforme che non ebbe seguito. Sotto questo aspetto fu l'unico governo propriamente di centrosinistra.

Fanfani non si acconciava a questo stato di cose. Intuì per tempo la crisi del I Governo Moro del giugno 1964, in cui il centro-sinistra si sarebbe trasmutato da coalizione per le riforme in più semplice equilibrio parlamentare. Nell'aprile 1964, a sorpresa,

24 A. Moro, *La Relazione al VII Congresso della DC. A Firenze*, in *Scritti e Discorsi politici,* II, pp. 637-718.

25 A. Fanfani, *Centrosinistra*, Milano, Garzanti, 1963.

Fanfani si dichiarava per la "reversibilità delle alleanze"[26]. Da parte di chi era il leader virtuale dello schieramento di sinistra nella Democrazia Cristiana sembrò un rovesciamento tattico avventuroso. Era in realtà un passo da parte sua assai più meditato. Fanfani rimaneva legato alla sua convinzione di sempre, rifiutava di congelare il suo ruolo a quello di grande notabile della Repubblica. Il problema funzionale del governo rimaneva per lui quello che aveva concepito nell'immediato dopoguerra e non rinunciava ad essere protagonista di questa sua visione. Poiché era stato sconfitto nel partito, cercò altre strade, spostando nel cuore delle istituzioni politiche il nuovo punto di partenza del suo disegno originario. Tentò due volte la strada della presidenza della Repubblica, nel 1964 e nel 1971, ed ambo due le volte fu principalmente il suo partito a non volerlo. E ciò pur avendo egli svolto per un decennio ruoli deputati ad accedere poi a quella carica, mentre conservava la sua forza nel partito tramite la sua corrente di Nuove Cronache. Nei governi Moro della III legislatura fu infatti ripetutamente ministro degli Esteri, dopo il '68 presidente del Senato.

La politica estera era stato un suo campo privilegiato di iniziativa politica fin dalla sua segreteria di partito. Nel suo II Governo volle mantenere personalmente gli Esteri ad interim. Era un terreno sul quale il condizionamento tradizionale della politica interna era meno forte, anche se egli non aveva mancato di farsi sponsor degli interessi economici nazionali che la politica estera doveva tutelare, com'era stato il caso del suo rapporto con Enrico Mattei. Aveva una sua visione lucida e realistica degli equilibri geopolitici, e fin dalla metà degli anni '50, tenendo fermi i presupposti della politica atlantica e dell'integrazione europea, intese aprire alla politica nazionale tutti gli spazi compatibili, specie nel Medio oriente, tenendo conto anche degli orientamenti di fondo della Santa Sede. Alzava con audacia la mira anche oltre quello che era il ruolo naturale dell'Italia nella politica mondiale. Seppe così essere, rispetto agli equilibri della politica interna, al di sopra delle parti ed insieme al centro del giuoco politico[27]. Più naturalmente a queste funzioni lo destinava la carica di presidente del Senato[28].

26 V. La Russa, *Amintore Fanfani*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006, p. 279.

27 Vedi ora E. Martelli, *L'altro atlantismo. Fanfani e la politica estera italiana*, Milano, Guerrini ass., 2008.

28 La Russa, *cit.*, pp. 175 ss.

Dopo l'elezione di Giovanni Leone e il ritorno ad una formula di governo neocentrista, ch'era di per sé un segnale di emergenza politica e che si accompagnava ad una crisi profonda della società italiana – rispetto a cui il sistema politico (e in particolare la DC che avrebbe dovuto svolgere le sue funzioni di centro ordinatore), non riusciva a dare risposte plausibili –, Fanfani tornava a collocare il suo progetto, facendo perno sul partito. L'accordo con Moro e con pressoché tutti i notabili democristiani, detto di "palazzo Giustiniani", gli aprì la strada della segreteria della DC, a cui venne eletto nel Congresso del luglio 1973. Tornava a mettere al centro della sua iniziativa la sua idea del "partito di governo".

Come già aveva fatto nel 1954, si rimise di buona lena a ricostruirne uno, secondo la formula a lui consona del partito associazione, organizzazione, cinghia di trasmissione del potere. La cosa singolare era che lungo tutta la storia della DC fosse in realtà l'unico suo leader a perseguire con determinazione questa idea, per così dire classica del partito, che negli altri era semmai una simulazione necessaria, forse anche un'aspirazione e un'illusione, che di riflesso conferiva credito alla concezione di Fanfani. E ciò perché la DC era piuttosto una confederazione di forze politiche diverse, il cui amalgama era sia il potere, sia la formula dell'unità politica dei cattolici, oltre cui ogni tentativo di rottura e autonomia era destinato ad un insuccesso già più volte dimostrato. Come partito aveva trovato quale comune denominatore, prima la leadership carismatica di De Gasperi, poi varie forme di coabitazione polientrica. Moro nella sua strategia teneva conto di questo modo di essere della DC. In Fanfani dominava invece l'idea di un diverso "poter essere". Ciò gli faceva considerare l'equilibrio politico del Paese un "posterius", nel senso che si sarebbe posto il problema a partire da una piena restaurazione della DC come partito dirigente e operante [29].

Trovò subito sulla sua strada ostacoli difficili. Contrastato all'interno e privo di una strategia di alleanze esterne al partito, quale invece era quella di Moro, imboccò naturalmente la strada dell'arroccamento politico, scegliendo come cavallo di battaglia la campagna antidivorzista, che la convocazione referendaria della primavera del 1974 gli metteva a portata di mano. Così la DC,

29 P. Craveri, *Storia della Repubblica*, cit., passim.

dopo aver chiuso l'esperimento neocentrista e aver riaperto le porte ai socialisti, tornava a spostarsi a destra su un tema che ineriva a uno dei suoi fondamenti, l'unità dei cattolici, senza interferire direttamente sull'equilibrio di governo. Il sistema politico veniva tuttavia a spaccarsi nella contrapposizione frontale tra cattolici e laici, mentre il governo si trovava a fronteggiare problemi sempre più gravi, con un margine di mediazione politica inevitabilmente compromesso da questi contrasti.

La sconfitta referendaria minò alla radice il disegno di Fanfani. Volle insistere sulla sua posizione fermamente anticomunista, con un disegno d'ordine rispetto all'incandescente conflittualità sociale. Il "patto di palazzo Giustiniani", specie dopo l'esito del referendum sul divorzio, poteva dirsi ingombro di macerie. Ma di esso continuava a reggere la fibra essenziale, cioè proprio l'intesa tra Moro e Fanfani. Moro, che ormai da più di un quindicennio pensava l'esatto opposto di Fanfani, non riteneva necessario entrare in rotta di collisione con lui. Senza Fanfani era impossibile che si costituisse un asse maggioritario di centro-destra nella DC, senza Moro era impossibile una contraria maggioranza di centro-sinistra. L'unione dei due faceva la debolezza politica di tutti gli altri nella DC e di ciò ambedue erano consapevoli. Per di più Moro sapeva che senza un rapporto con la destra interna era difficile portare la DC sulla strada di un incontro col PCI. Manteneva fermo con lealtà l'accordo con Fanfani, che costituiva la garanzia presente e eventualmente futura di unità della DC. Le elezioni regionali del giugno 1975, in cui la DC toccava il suo minimo storico dal 1948, scioglievano questo piccolo nodo gordiano, costringendo Fanfani a dimettersi da segretario.

Finisce qui la storia di Fanfani come protagonista di primo piano della vita pubblica italiana. Avrebbe in seguito avuto altri ruoli importanti, conservando nella DC potere e autorità, impiegando quest'ultima con funzioni di equilibrio ed in fine anche di servizio verso il suo partito. Ma il suo progetto politico, che aveva perseguito con indomita tenacia, in modo apparentemente spregiudicato, ma in realtà sempre coerente con le sue idee originarie, poteva dirsi definitivamente tramontato. Resta da definire cosa di questo progetto costituisce un lascito non risolto. A riguardo vanno fatte almeno due considerazioni. La prima riguarda la sua visione della centralità che un partito di governo deve assumere. L'altra riguarda la funzione di governo stessa e il suo modo di esercizio.

Quanto alla prima, va tenuto conto che la visione di Fanfani, fin dalle origini della sua parabola politica, era basata sul primato del momento sociale su quello politico, cosicché la DC era insieme agente della conservazione e della trasformazione della società italiana. Da questo punto di vista aveva sempre prefigurato un'identificazione ancora più forte tra sociale e politico di quella che il suo partito fosse incline a manifestare e che era coerente, come si è voluto sottolineare, con le sue riflessioni originarie sulla società organica, già espresse negli anni '30. Non era così stato un cultore ortodosso del "centrismo". Egli piuttosto preconizzava, attraverso il monopolio del potere governativo, di assicurare il controllo della società e della sua stabilità attraverso un'equa distribuzione del reddito. Questo amalgama era poi la sostanza di un "integralismo" che, nel suo pragmatismo, poco aveva a che fare con l'originaria "Respublica christiana" di Dossetti. Era infatti un "integralismo del potere", che gli veniva rimproverato come tale. Ma l'operazione, che tentò più volte per vie diverse, gli riuscì solo in parte, perché, come si è accennato, la DC, assai precocemente, era già andata radicandosi nel sociale, esprimendo al suo interno una composita rappresentanza di interessi, cosicché il tentativo di ricondurre il tutto ad un modello gerarchico di organizzazione non funzionò e prevalse definitivamente il sistema correntizio con i suoi risvolti corporativi.

Quanto alla seconda considerazione, ciò a cui egli tese sempre, senza mai conseguire, fu un'egemonia sul partito che portasse naturalmente a un controllo stabile delle funzioni di governo. Aveva più di altri la fredda constatazione che il potere si disponeva in forma di nomenclatura, alla quale occorreva conferire stabilità ed efficacia operativa. Solo in questo senso poteva dirsi anche lui un "centrista", ma la politica democratica gli si proponeva come una necessità, non come un'arte, volta a plasmare continuamente interessi, sentimenti ed idee, allo scopo di garantire una sostanziale unità sociale e politica, come invece in sommo grado la intendeva Moro [30].

Negli anni '60 si disse di lui che aveva una vocazione "gollista". Ora la sua personalità in nulla poteva essere accomunata a quella

[30] Su queste differenze tra Moro e Fanfani vedi P. Craveri, *Considerazioni storiche sulla metamorfosi della "forma partito" in Italia*, in "Ventunesimo secolo", febbraio 2009, pp. 41 ss.

dello statista francese, salvo una comune preoccupazione, nei rispettivi ambiti nazionali, che nel caso di De Gaulle aveva riguardato il sistema di governo della IV Repubblica francese, nel caso di Fanfani riguardava la I Repubblica italiana. E Fanfani non lo pose come problema di riforma costituzionale, sebbene qualche accenno in questa direzione lo si trovi in lui [31] e malgrado negli anni '70 il problema emergesse nel dibattito politico [32], ma appunto in termini di centralità sociale e di azione di governo per attendere in modo organico alla gestione di questa, quindi di coerenza di indirizzo politico nell'ambito di una "democrazia governante", i cui profili riscontrava deboli nel sistema politico istituzionale della I Repubblica. Nella DC, dopo De Gasperi, fu l'unico a proporsi con chiarezza di vedute e volontà di azione questo problema. E questa debolezza originaria è tornata più volte in termini diversi a presentarsi e può dirsi anche ora irrisolta.

31 Già nel 1949 notava le difficoltà che nascevano dal bicameralismo e altri aspetti, vedi G.Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere*, Firenze, Vallecchi, 1974, II, p. 242.

32 E. Capozzi, *Partitocrazia. Il "regime" e i suoi critici*, Napoli, Guida, 2009, p. 114.