

La Grande guerra e il “travail gouvernemental”: parlamenti, governi e amministrazioni nel tempo veloce della guerra

di Guido Melis

La Réforme gouvernementale è il titolo di un importante libro di Léon Blum, uscito nel 1936 per l'editore parigino Bernard Grasset ma che in realtà era stato preceduto da un'edizione meno diffusa, ed anonima, del 1918 (all'epoca l'autore era membro del Conseil d'Etat, dal 1914 al '17 capo di gabinetto del ministro Marcel Sembat). Dunque è un libro scritto subito dopo la fine della guerra mondiale. Ma anche riedito (e presumibilmente ripensato) negli anni del Front populaire. Come dice significativamente la nota editoriale, Blum vi affronta il tema del “travail gouvernemental”, il “lavoro di governo”: un'espressione essa stessa nuova, carica di significato moderno, che restituisce bene il contenuto del libro, ed anche il senso delle trasformazioni istituzionali che nelle sue pagine sono descritte e analizzate.

Ho deciso di assumere il testo di Blum come utile traccia per questa breve introduzione.

La prima parte del volume, la più corposa, si dipana in 12 brevi capitoli. Il primo di essi si apre subito con una affermazione che colpisce:

“In uno Stato democratico la sovranità appartiene, in teoria, al popolo e alle assemblee elette che lo rappresentano. Praticamente, è delegata a un uomo. E' la necessità che lo ha imposto. C'è bisogno di un capo del governo come c'è bisogno di un capo dell'industria”.

Ecco subito i due soggetti che ricorreranno più volte nelle 235 pagine del libro: il Governo e l'industria, la direzione nell'ambito del governo e quella nell'ambito dell'apparato industriale capitalistico; e parliamo ovviamente dell'industria moderna, quella cioè di modello fordista, affermatasi anche in Europa nella prima parte del Novecento, caratterizzata da una estrema divisione del lavoro e da una spiccata gerarchia delle funzioni. Quella, come ebbe a scrivere Vittorio Foa, che trasmise alla cultura politica dell'epoca, anche democratica, il concetto della “gerarchia”, dell’“autorità dei capi” e dell’ “organizzazione” gerarchica come metodo fondamentale del governo.

E subito, con acume che non può passare inosservato, ecco la definizione precisa del lavoro (“le travail”, com’è espressamente chiamato: non sarà un caso) del capo del governo:

“La missione, il compito necessario del capo è di dare ordine al complesso dell’attività di governo, o, in termini più precisi, di adattare l’amministrazione a una politica, il che implica la direzione effettiva del lavoro politico e del lavoro amministrativo”.

Politica e amministrazione, un’endiadi che anch’essa ritornerà spesso nelle pagine di Blum.

Di questa unione necessaria tra fini politici e organizzazione del lavoro amministrativo tratta in sostanza il libro. Non posso seguirne qui tutti i passaggi, alcuni davvero illuminanti e soprattutto acutamente consapevoli di trasformazioni istituzionali successive. Mi limito a elencare qualche punto fermo.

Il primo: concerne la ridefinizione dei poteri del parlamento (dei parlamenti, se si guarda oltre la Francia che interessa Blum), così come si erano espansi nella prima parte dell’esperienza storica dello Stato liberale europeo nelle principali democrazie liberali.

Certo, all’inizio del capitolo secondo, Blum dichiara solennemente di ritenere ancora il Parlamento postbellico non solo il controllore ma l’ispiratore dell’esecutivo; ma aggiunge subito che il “lavoro collettivo” esige però una direzione unica e che questa direzione unica può solo essere data da un presidente del Consiglio forte.

Egli – dice Blum –, senza assumere per sé altri ministeri che lo distrarrebbero, deve dirigere non solo il lavoro dei suoi ministri e quello dell’amministrazione, ma anche quello stesso del Parlamento. Il Parlamento infatti – dice Blum – “vuol essere guidato”.

C’è un modello storico, concreto al quale si ispirano queste considerazioni, ed è quello inglese dei gabinetti di guerra, in particolare del gabinetto di guerra ideato e realizzato da Lloyd George.

La guerra appena conclusa ha riscritto in effetti la mappa delle istituzioni, da una parte e dall’altra del fronte europeo. In particolare nelle democrazie liberali, ha modificato in profondo la tecnica di governo, il modo di legiferare e quello di assumere le decisioni in sede esecutiva.

Di più: ha spostato in modo irreversibile i rapporti storicamente consolidatisi tra i vari poteri dello Stato, definendo una diversa posizione dei parlamenti all'interno dei sistemi costituzionali effettivi.

Ancora: ha cambiato i governi, facendo emergere nelle attività di governo, specie in certi settori, professionalità e culture nuove.

Ed infine ha cambiato in profondo gli apparati amministrativi, mettendone in evidenza la inadeguatezza burocratica e proponendo soluzioni organizzative alternative.

Rami alti e rami bassi, insomma: l'intero disegno istituzionale è stato profondamente modificato.

Analizziamo ora da vicino queste trasformazioni. La legislazione, innanzitutto. La guerra ha sostituito giocoforza alla elaborazione parlamentare degli uffici (o delle commissioni, o comitati ristretti) e alla definizione finale dell'aula, al gioco complesso e metabolico della dialettica parlamentare, la forma diretta della decretazione d'urgenza. Il decreto-legge o la delega legislativa ai governi su materie e per periodi molto ampi, la soppressione dei controlli (a partire da quelli contabili), l'abbreviamento delle procedure di decisione, la relativa autonomia degli apparati, hanno costituito il tratto comune di tutte le legislazioni di guerra del periodo 1914-18.

Osserverà un giurista italiano, Gabriele Faggella, descrivendo quello che egli definisce lo *jus belli*, o *jus militum*, che la nuova legislazione ha modificato il diritto comune, ha fatto emergere nuove branche del diritto privato prima inesistenti, ha introdotto istituti e spostato diritti in favore dell'autorità pubblica, e modificato il vocabolario stesso del legislatore. Un altro giurista, Filippo Vassalli, nel 1919, parlerà di "immane cataclisma passato sugli spiriti e sulle forme del diritto privato", un cataclisma che ha nome legislazione di guerra, "non meno per l'intensità che quasi assomiglia a quella della fabbricazione dei proiettili, che per la novità dei principi introdotti con travolgente audacia nella compagine del nostro ordinamento giuridico".

Principi, istituti, lessico del legislatore: una ricognizione comparata, riferita alla produzione normativa dei principali paesi europei offrirebbe – credo – la conferma di questa linea interpretativa, che del resto trova riscontro ormai nelle analisi di molte storiografie nazionali. C'è da augurarsi che si intraprenda, in sede europea, un simile lavoro di comparazione. L'occasione è data anche dalle iniziative in cantiere in questo periodo di rievocazioni. Tra le quali, per la qualità e l'ambizione che ne caratterizza il programma, voglio qui ricordare la sessantacinquesima conferenza della Commissione Internazionale per la Storia delle Istituzioni Parlamentari che si terrà in Austria a settembre. Ed anche, per l'attenzione alla storia comparata delle istituzioni, la pubblicazione recente dei due volumi della storia della prima guerra mondiale di Cambridge.

Secondo punto: come, in tempo di guerra, si assumono le decisioni importanti. Blum dedica pagine efficacissime a criticare le riunioni dei consigli dei ministri nei regimi parlamentari: riunioni “periodiche e frequenti” che costituiscono – scrive – “una delle più ingombranti assurdità del nostro regime”. Ordini del giorno chilometrici con questioni spesso di dettaglio. Assenza di grandi discussioni di prospettiva. Sommatoria di più visioni ministeriali, a loro volta espressione delle singole amministrazioni, piuttosto che fusione in un’unica linea di decisioni propriamente collettive.

Gli inglesi – dice – vi hanno sostituito il Consiglio di gabinetto, con partecipazione solo di alcuni ministri, nei quali definire i programmi di governo e le tappe della loro esecuzione. In Francia e in Italia, invece, è restata la prassi del vecchio, antiquato consiglio dei ministri.

Sebbene per l’Italia si potrebbe obiettare riferendosi ai comitati interministeriali e ad altre forme di coordinamento che il problema, specie dopo Caporetto, fu avvertito e che una risposta, sebbene forse frammentaria, fu data. In ogni caso, anche da noi, ancora negli anni Venti, se si guarda con attenzione alla serie dei verbali del consiglio dei ministri del primo fascismo, ci si avvede facilmente della frequenza con la quale Mussolini riunire il consiglio dei ministri, nel quale palesemente si “scaricano” tensioni e concorrenze mai del tutto sopite tra le varie amministrazioni. E’ solo un indizio, forse. Ma la ripetuta frequenza con la quale il duce deve ricordare a verbale e in apposite circolari che non è lecito portare al consiglio schemi di norme e affari non preventivamente sottoposti al vaglio delle Finanze e dalla Presidenza la dice lunga sulla persistenza delle antiche prassi anche durante la dittatura.

Ma ritorniamo a Blum. Questione nodale, la posizione del parlamenti, durante la guerra e subito dopo, la loro inesorabile emarginazione nel rapporto con gli esecutivi.

La guerra – dice Blum – ha modificato in profondo questo rapporto, lo ha capovolto. Per dirla con Giannini, la costituzione oligarchica, nella quale vige l’identità di classe tra gli attori politici, ha lasciato il passo alla costituzione liberal-democratica, nella quale gli interessi riflessi in Parlamento non sono più tutti interni ad un’unica classe, ma rappresentano in tutta la sua inconciliabilità il conflitto esistente nella società. Ciò paradossalmente ha provocato quasi dappertutto un arretramento del parlamento come luogo di decisione, confinandolo tutt’al più a sede della rappresentazione del conflitto. Sotto questo profilo, il dopoguerra, introducendo in Italia la proporzionale, aggraverà il problema, contribuendo a farlo esplodere.

“La verità – scrive Blum con riferimento alla Francia del dopoguerra ma cogliendo un aspetto generalizzabile – è che Legislativo ed Esecutivo vivono in

uno stato di fusione, di dipendenza reciproca, e che questa collaborazione continua è la legge stessa della attività di governo”.

Il modo d'azione dell'Esecutivo è necessariamente, nei regimi moderni, la legge; il Legislativo approvando la legge prende parte all'attività di governo. “Governo e Parlamento non sono più due macchine autonome, ma due ruote (*rouages*) dai movimenti convergenti, dal gioco combinato che concorre a raggiungere il medesimo fine”. Il Parlamento, di conseguenza, deve cambiare il suo modo di lavoro. A cominciare da una riforma profonda dei dibattiti parlamentari, della organizzazione dei gruppi, della collaborazione istituzionale con il governo e da una radicale revisione dei tempi e delle modalità di azione (persino della retorica parlamentare, che Blum, sul finale del suo libro, sottopone a una critica stringente, pronunciando parole di fuoco sugli avvocati in Parlamento).

Circa l'organizzazione del potere esecutivo, Blum guarda con ammirazione al gabinetto di guerra inglese: un organo centrale di direzione, di pochi e competenti ministri (non tutti). Pochi e competenti, alla maniera delle direzioni delle grandi industrie moderne. I servizi centrali amministrativi, posti sotto il diretto controllo di questo organismo di vertice, sono sottratti agli egoismi delle varie amministrazioni. La compagine dei ministeri separati è rotta. Forme di coordinamento superiore la vanificano. Si afferma cioè una soluzione “collettiva”, non di ripartizione delle responsabilità in capo a apparati separati (come nel modello burocratico tradizionale).

Si sviluppano necessariamente, in questo schema, i ministeri o comunque gli apparati tecnici, che richiedono forti competenze specialistiche. Si è delineata durante la guerra la fondamentale linea di divisione tra il cuore politico del governo e le sue diramazioni settoriali, preposte a una serie di missioni peculiari: approvvigionamenti, logistica, finalizzazione della mobilitazione industriale alle priorità militari, amministrazione delle zone occupate. In questa area mobile dell'apparato governativo si sono radicate forti competenze, talvolta di provenienza esterna all'amministrazione tradizionale. Una nuova cultura, operativa, concentrata su missioni particolari, fisiologicamente non burocratica può rappresentare adesso la riserva di energie cui attingere per un governo “moderno” della società del dopoguerra.

Infine l'amministrazione: la cui organizzazione tradizionale, nel corso del conflitto, è stata sottoposta a una spinta al cambiamento molto evidente, seppure temperata qua e là nei vari paesi dalla resistenza delle tradizioni burocratiche. In Italia di questi tentativi di creare un'amministrazione nuova sappiamo ormai molto, ed anche del movimento di restaurazione che li seguì nel corso del dopoguerra e del primo regime fascista. Un'idea di riforma delle tecniche di governo comporta necessariamente una corrispondente idea di riforma amministrativa. Blum non affronta questo tema, lasciandolo qua e là fra le righe,

come implicito. Ma è certo che tutta la discussione degli anni trenta in Europa e soprattutto negli Stati Uniti è consapevole della sua centralità.

Pochi spunti per il dibattito, insomma: arretramento del Parlamento, prevalenza dell'Esecutivo, riorganizzazione del Governo, suo diverso rapporto con l'amministrazione, riforma amministrativa. Tutto ciò si sviluppa nella grande emergenza bellica, vi influisce, vi agisce in modo differente a seconda dei contesti nazionali, vi lascia importanti eredità. Di qui, forse, può essere utile cominciare a discutere. In previsione del convegno internazionale che la Società per gli studi di storia delle istituzioni terrà nel 2015, e rispetto al quale questa nostra giornata costituisce una prima, sia pur approssimativa tappa di avvicinamento.

Relazione introduttiva al seminario "Le carte e la Storia" su "Parlamenti in guerra ed esecutivi nella Grande Guerra" organizzato dal Mulino l'11 luglio 2014.