

Le crisi di governo come criterio di periodizzazione (1861-1901)

di Fabrizio Rossi

1. Introduzione

Per affrontare il tema della instabilità di governo del primo quarantennio unitario abbiamo ritenuto necessario partire da un parametro oggettivo: l'analisi delle 40 crisi di gabinetto dal 1861 al 1901. Un'analisi che riguarda le crisi sotto il profilo della *forma*: *parlamentare* o *extraparlamentare* (quest'ultima dovuta ad accordi/dissensi tra le parti politiche o al diretto intervento del re), del *contenuto* (i conflitti interni alla classe dirigente liberale) e dell'*esito* (*cambio* di governo, *reincarico* del premier ma con sostituzione di ministri, *rinvio* alla Camera ma con rinnovo della fiducia, *scioglimento* della Camera).

Dall'esame emerge, in primo luogo, il ruolo istituzionale del re, sfatando gli equivoci sul suo intervento nelle crisi, visto ora come *patologica ingerenza* nella forma di governo parlamentare, ora come *ordinaria partecipazione al potere esecutivo* secondo la forma di governo monarchico-costituzionale. Il sovrano, in realtà, svolge un ruolo pienamente conforme alla forma di governo della doppia fiducia (della Corona e della Camera elettiva). Tende ad agire come *arbitro* nelle crisi provocate dalla Camera o da *parti* dei partiti (intesi naturalmente nel senso ottocentesco di partiti parlamentari) per ripristinare il rapporto fiduciario tra Camera e governo o per favorire la necessaria coesione tra i gruppi politici. Agisce come *potere* nelle crisi extraparlamentari che egli stesso provoca opponendosi al *continuum* governo/Parlamento.

All'analisi istituzionale si accompagna quella politica, centrata sul concetto di *partito della maggioranza* che, in assenza dell'ideale modello bipartitico, si organizza in molteplici forme attorno a premier capaci di assemblare coalizioni di «*parti*» di *partiti*: coalizioni di *parti* della Destra, coalizioni di *parti* della Sinistra, coalizioni di *parti* della Destra alleate a *parti* della Sinistra. Tale analisi ridimensiona, in parte, l'idea di maggioranze aggregate *su base personale* e su *problemi contingenti*, facendo spesso emergere un quadro di conflitti tra *contrapposti programmi di governo* ed evidenziando (cruciale punto di congiunzione dell'analisi politica con quella istituzionale) come dalla struttura più o meno ampia e coesa del *partito della maggioranza* dipenda il tipo di intervento del re.

A questa considerazione se ne deve aggiungere però un'altra. La dinamica politica, oscillante tra l'esigenza di raccordare al centro diffusi interessi localistico-clientelari e l'esigenza di portare avanti un indirizzo politico più generale, incontra comunque un limite invalicabile: la sfera di competenza della Corona in materia di politica estera e militare, fatta valere non solo nelle crisi parlamentari e nelle crisi extraparlamentari determinate dalle parti politiche ma, soprattutto, nelle eccezionali *crisi extraparlamentari* provocate dalla Corona stessa.

L'analisi delle crisi suggerisce una *periodizzazione* del primo quarantennio unitario diversa da quella canonica (destra, sinistra, trasformismo, crisi di fine secolo), valorizzando la fase centrale dell'*alternanza bipartitica*, collocata tra due periodi che invitano ad una più ampia riflessione sulla tradizionale categoria del *trasformismo*:

- 1) 1861-1869. *King in Parliament. Prevalenza delle crisi extraparlamentari provocate dal re* (conflitti sui modi di completare l'Unità).
- 2) 1869-1882. *Alternanza bipartitica assecondata dalla Corona. Prevalenza delle crisi parlamentari* (conflitti sul pareggio di bilancio e sulle riforme della Sinistra).
- 3) 1882-1901. *Ambigua preminenza del premier e trasformismo bipolare. Crisi parlamentari, crisi extraparlamentari e potere di scioglimento in capo al re* (conflitti tra partito delle spese e partito delle economie, tra politica di potenza e politica di raccoglimento).

2. 1861-1869. King in Parliament. Prevalenza delle crisi extraparlamentari provocate dal re

Nei primi anni unitari gli epigoni di Cavour non riescono a tenere compatta la grande maggioranza moderata uscita dalle elezioni del '61, scontando le rivalità fra le varie *correnti regionali* della Destra, mentre la Sinistra si divide tra una parte minoritaria disposta a partecipare al governo e una parte maggioritaria sostanzialmente *antisistema*.

In questa frammentata situazione parlamentare i governi sono di due tipi. Da un lato quelli formati da *parti* della Destra, egemonizzate ora dalla componente piemontese (La Marmora '64-'65 e '65-'66) ora dalla componente non piemontese (Farini-Minghetti '62-'64 e Menabrea-Cambray Digny '67-'68 e '68-'69). Dall'altro quelli basati sull'alleanza tra *parti* della Destra e *parti* della Sinistra (una sorta di trasformismo *ante-litteram*), guidati da premier di sinistra (Rattazzi '62 e '67) o da premier di destra (Ricasoli '66 e Menabrea '69). Entrambi i tipi di governo sono spesso caratterizzati da una notevole presenza di senatori, quasi a compensare le interne divisioni della Destra alla Camera: Farini-Minghetti (6 su 9), La Marmora (4 su 9), Menabrea, egli stesso senatore (4 su 9, ma inizialmente con 6 dicasteri per i doppi incarichi di Menabrea e Cambray-Digny).

Le divisioni della Camera, soprattutto sui modi di completare l'Unità, producono dunque governi deboli e instabili che consentono alla Corona di riacquistare un più ampio spazio di manovra, prima limitato da Cavour, e di perseguire una personale politica estera e militare. Su 10 crisi di gabinetto tra il giugno '61 e il maggio '69, ben 6 sono *extraparlamentari* provocate direttamente da Vittorio Emanuele II. Sostituisce Ricasoli nel marzo '62 (sul tema della libertà di associazione e di riunione dei Comitati di provvedimento garibaldini), Rattazzi nel dicembre '62 (dopo Aspromonte), Minghetti nel '64 (dopo la Convenzione di settembre e i conseguenti moti di Torino), La Marmora nel '66 (nominato Capo di Stato maggiore nella guerra contro l'Austria), Ricasoli nell'aprile '67 (è precluso l'ingresso al governo di Sella, invisato al re per la sua propensione a ridurre le spese militari), Rattazzi nell'ottobre '67 (dopo Mentana). *Extraparlamentare* è anche la crisi del maggio '69, determinata questa volta dall'accordo fra la Destra toscana di Cambray-Digny e la Sinistra riformista di Mordini sugli obiettivi del rigore finanziario e del decentramento amministrativo, una sorta di politica di raccoglimento *ante litteram* che ridimensiona il giudizio di *ministero di corte* attribuito anche all'ultimo governo Menabrea.

Le restanti 3 crisi sono *parlamentari*, in cui il re tende invece, in qualche modo, a svolgere un ruolo di arbitro. Considerando eterogenee e occasionali le alleanze tra la Sinistra e *parti* della Destra che provocano la caduta dei gabinetti *per pochi voti*, il re *conferma il premier dimissionario*, muovendosi però nell'*ottica istituzionale* di ripristinare il rapporto fiduciario tra Camera e governo in due modi: favorendo la sostituzione dei ministri più colpiti dal voto o sciogliendo la Camera stessa (scelta quest'ultima che la Sinistra non condivide ma che ritiene costituzionalmente legittima, criticando invece la soluzione della conferma del premier dimissionario).

Nel dicembre '65 il sovrano *conferma* La Marmora (dimessosi dopo la bocciatura *di misura* del servizio di tesoreria dello Stato affidato all'istituenda Banca d'Italia con cui Sella intendeva realizzare risparmi), ma vengono sostituiti Sella e i ministri a lui vicini. Nel gennaio '68 *reincarica* Menabrea (dimessosi dopo la sfiducia *per un solo voto* a seguito del dibattito post-Mentana) ma è sostituito il ministro dell'interno Gualterio, criticato per l'eccessiva azione repressiva nei confronti dei garibaldini. Nel febbraio '67 Ricasoli è battuto per pochi voti (partecipando peraltro al voto meno della metà dei deputati) sul divieto posto dal governo alle manifestazioni democratiche contro la legge dei ministri Borgatti-Scialoja sulla libertà della Chiesa. Il re, favorito un *rimpasto* per sostituire i citati ministri e spostare a sinistra il gabinetto (Depretis alle Finanze oltre che alla Marina, Cordova alla Giustizia oltre che all'Agricoltura, Correnti alla Pubblica istruzione), concede lo scioglimento a Ricasoli.

3.1869-1882. Alternanza bipartitica assecondata dalla Corona. Prevalenza delle crisi parlamentari

Dal 1869 al 1882 si formano coalizioni parlamentari più ampie e coese tra le correnti interne ai due partiti attorno a precisi obiettivi politici (il pareggio di bilancio per la Destra, l'abolizione della tassa sul macinato e la riforma elettorale per la Sinistra) determinando governi più stabili. La Destra, anche per evitare che la Sinistra, rafforzatasi nelle elezioni del '67, possa riportare al potere Rattazzi, ora suo capo indiscusso, si ricompatta attorno al gruppo piemontese di Sella e al gruppo di Minghetti, (uno dei principali capi della Consorteria) dando luogo ai lunghi governi Lanza (1869-73) e Minghetti (1873-76). La Sinistra, dopo le divisioni dei primi anni di governo in cui si alternano 3 governi Depretis e 2 governi Cairoli, si ricompatta proprio grazie all'alleanza tra i gruppi dei due leader, dando luogo al lungo governo Cairoli-Depretis (1879-81). Va notato che nella fase iniziale dei governi più deboli, determinati dalla spaccatura tra la corrente moderata di Depretis e la corrente democratica di Cairoli, il re, come aveva fatto nei primi anni nei confronti dei governi composti solo da *parti* della Destra, favorisce la presenza nel gabinetto di ministri-senatori (4 su 9 nei ministeri Depretis del '77-78 e Cairoli del '78), quasi per compensare con la *competenza tecnica* del Senato, la *debolezza politica* della Sinistra *divisa* alla Camera (una "caratura" più tecnica, con 4 ministri-senatori, presenta peraltro anche il governo Minghetti del '73, nato dopo una seppur temporanea divergenza con Sella).

Il 1869, più che rappresentare il *dies ad quem* di un *Risorgimento alla deriva* (l'aspra polemica tra Destra e Sinistra sullo scandalo del Monopolio dei tabacchi che chiuderebbe l'epoca eroica della rivoluzione liberale evidenziando il degrado politico-morale degli anni della *consorteria*) sembra dunque rappresentare il *dies a quo* di una delle fasi più positive dell'Italia liberale, in cui Parlamento e Corona tendono ad assecondatare un'evoluzione istituzionale nel senso dell'*alternanza bipartitica*, con l'auspicio di poter finalmente cementare l'unità del Paese.

Il nuovo corso si apre con una crisi parlamentare che, per la prima volta dal 1861, determina il *cambiamento del premier*. Eleggendo suo presidente Lanza anziché il candidato governativo Mari, la Camera costringe Menabrea alle dimissioni e il re, falliti i tentativi di un nuovo gabinetto tra parti della Destra e parti della Sinistra, nomina il governo Lanza-Sella, sorretto da Minghetti. Da allora, fino al 1882, l'Assemblea elettiva resterà al centro del sistema politico, determinando 11 delle 12 crisi di governo.

Ciò finisce per condizionare anche l'atteggiamento della Corona che nelle *crisi parlamentari* tende a svolgere sempre più il ruolo di *arbitro* anziché quello di *potere*, prevalentemente esercitato nelle *crisi extraparlamentari* dei primi anni unitari (l'unica *crisi extraparlamentare* del periodo, su cui torneremo, non è provocata dal re ma dall'intesa tra gruppi della Sinistra). Nello svolgere tale funzione di arbitro il re assecondata il consolidamento del bipartitismo: *appoggia governi* di Destra o di Sinistra sufficientemente solidi e coesi attorno a precisi obiettivi politici, anche se colpiti da *esigui* voti di sfiducia. Dà *ragione alla Camera*, sostituendo i governi colpiti da un *netto* voto di sfiducia, lasciando però la *premiership* nelle mani del partito.

Per quanto riguarda la Destra si evita che occasionali alleanze di deputati di destra e di sinistra, soprattutto meridionali, ostacolino l'obiettivo *del pareggio di bilancio*. Nell'aprile '73 Vittorio Emanuele II respinge le dimissioni di Lanza, battuto per pochi voti sull'*emendamento di spesa* per l'arsenale di Taranto, *rinviandolo* alla Camera senza neanche chiedergli di sottoporsi ad un rinnovo della fiducia (come sarà prassi di lì in avanti per tutti i casi di *rinvio*). Nel maggio '74 respinge le dimissioni di Minghetti, sconfitto per un solo voto a scrutinio segreto sulla *misura antievasione* della nullità degli atti non registrati (particolarmente diffusi al Sud) concedendogli lo scioglimento della Camera.

Nel giugno '73 sostituisce invece il premier Lanza, sconfitto *nettamente* sui risparmi proposti da Sella (riduzione delle spese militari e istituzione della Banca unica) ma lo rimpiazza con Minghetti, altro leader della Destra. E' vero che inizialmente il re sollecita Minghetti ad un'intesa con alcuni uomini della Sinistra (che aveva fortemente contribuito alla caduta di Lanza) ma la Sinistra

compatta, anche per evitare nuove esperienze di governo in posizione subalterna, avanza richieste (4 ministeri chiave, incluso l'Interno) che Minghetti non può accettare se non mettendo a rischio l'unità del partito (compreso il gruppo di Sella) sull'immutato obiettivo del pareggio di bilancio (sebbene da perseguire ora in modo più graduale). Destra e Sinistra si mostrano, dunque, in questa occasione, partiti ancora sufficientemente coesi, in grado di evitare quelle personali iniziative del re che negli anni '60 avevano portato ai vari *connubi* a geometria variabile.

La Corona si comporta da arbitro anche nei confronti dei governi di sinistra. Asseconda il voto della Camera divisa tra le varie correnti politico-regionali del partito (divisione accentuatasi dopo la schiacciante vittoria elettorale del '76) alternando al governo Depretis e Cairoli, ma asseconda anche l'intesa sull'abolizione della tassa sul macinato proprio tra i gruppi di Depretis e Cairoli, che respingono le obiezioni del ministro delle Finanze e Tesoro Grimaldi, favorevole alla tesi del Senato sulla mancata copertura finanziaria dell'abolizione della tassa. Le dimissioni del governo Cairoli, frutto di quell'intesa, determinano l'unica *crisi extraparlamentare* del periodo (novembre '79), decisa a Camere chiuse probabilmente proprio "per evitare il controllo del Parlamento e per uscire dalle sue forze contrastanti".

Il *reincarico* a Cairoli, con Depretis all'Interno e Magliani (uomo fidato di Depretis) al posto di Grimaldi, sottolinea il ruolo del *partito*, e delle trattative tra le sue principali correnti, a scapito del dibattito e del voto parlamentare (per iniziativa di Cairoli nel maggio '76 si era già costituito un *Comitato della Sinistra*, distinto dall'allora maggioranza con i moderati toscani, allo scopo di controllare l'adempimento del programma). La critica sulla *incostituzionalità* di tale procedura, dopo il susseguirsi, dal '69, di ben otto crisi parlamentari, è solo accennata sulla stampa. Lo stesso leader della Destra Sella ribadisce che "il re ha il diritto di nominare i ministri quando e come crede", limitandosi a criticare la Sinistra per la scelta della *crisi extraparlamentare* che impedisce all'opinione pubblica di comprendere chiaramente le ragioni delle dimissioni del gabinetto.

Al più solido governo Cairoli-Depretis del 1879-81 (che ricompatta il partito sull'obiettivo delle riforme), sconfitto *di misura* nell'aprile 80 sull'esercizio provvisorio del Bilancio (scontando ancora una volta le critiche sulla mancata copertura finanziaria dell'abolizione del macinato) il re concede *lo scioglimento* della Camera, consentendo così alla Sinistra di superare, sulla *vexata quaestio* della tassa, le ultime resistenze delle Camere.

Storicamente *più problematica* è la lettura del netto voto di sfiducia (242 no e 181 sì) del marzo '76 che segna il passaggio dalla Destra alla Sinistra. In quel voto, con cui la Sinistra (rafforzatasi nelle elezioni del '74) e la destra toscana mettono in minoranza Minghetti sulla proposta della statizzazione delle ferrovie, convivono infatti una prospettiva trasformistica e una prospettiva bipartitica. Per sbarazzarsi del condizionante appoggio dei moderati toscani la sinistra democratica di Cairoli e Zanardelli (ma anche Crispi) chiedono subito le elezioni, avversate invece dal ministro dell'Interno Nicotera che coltiva l'idea di consolidare e allargare un'alleanza di centro con la destra toscana e altri gruppi moderati. Una certa ambiguità è imputata allo stesso discorso elettorale di Stradella in cui il premier Depretis, da un lato, riferendosi all'esigenza della "trasformazione dei partiti", sembra propendere per "un indirizzo tendenzialmente di centro" dall'altro, sottolineando l'esigenza di costruire un saldo "ministero di progressisti", sembra indicare una linea dichiaratamente di sinistra.

Tale ambiguità peraltro riguarda sin dal '70 (venuta meno, con la presa di Roma, la differenza sui modi di completare l'Unità tra *rivoluzionari* e *moderati*) la stessa espressione *trasformazione dei partiti*. Con essa si intende costruire una *grande forza di centro* che isoli le estreme o *due partiti nuovi* che si alternino al potere su precisi indirizzi politici (un partito *progressista* che integri la sinistra più radicale e un partito *conservatore* che integri i cattolici)? E' vero che Depretis, presentando il suo gabinetto alla Camera, afferma che *un partito non è il governo*, in netto contrasto con la formula cavouriana *il governo è un partito*, ma con ciò sembra solo prendere realisticamente atto che, almeno per ora, "il ministero deve ragionevolmente fare assegnamento" sui moderati toscani. La sottolineatura dell'obiettivo dell'allargamento del suffragio (distinguendo la Sinistra dai

temporanei alleati moderati) e l'invito alla Camera a non compromettere la "prima prova dell'alternativa vita parlamentare" sembrano invece indicare una *prospettiva bipartitica*.

Tale prospettiva bipartitica che vede alternativo alla Destra un *partito progressista*, ancorato al patrimonio ideologico della Sinistra (libertà civili, riforma tributaria, allargamento del suffragio), è confermata a nostro avviso - superando, come si visto, le resistenze del Parlamento - dalla *crisi extraparlamentare* del novembre '79 (che ricompatta il partito sulle riforme) e dallo *scioglimento della Camera* dell'aprile 80 (che, con la vittoria elettorale, consente a Cairoli di vincere la battaglia sul macinato). Le due crisi testimoniano il *lealismo istituzionale* della Corona nei confronti della Sinistra (peraltro manifestatosi, anche con l'altro re, già con lo scioglimento del '76), riconosciuto anche dal radicale Bertani. D'altro canto la Sinistra democratica mostra di nutrire assoluta fiducia nella funzione progressiva della monarchia "tempratasi nel Risorgimento, nel segno della lotta per la libertà". Umberto, anche dopo il rischio corso con l'attentato dell'anarchico Passanante, che nel dicembre '78 fa cadere il 1° governo Cairoli sul tema dell'ordine pubblico, mettendo in crisi la politica liberale del "reprimere non prevenire", continua infatti ad appoggiare il leader democratico che con il governo del 1879-81 porta a casa l'abolizione del macinato (1880) ed imposta la riforma elettorale.

Non convince dunque il giudizio che vede negli gli anni 1879-82 "la conclusione di quel movimento di deflusso della spinta della Sinistra in senso democratico, già iniziato con il fallimento del governo Cairoli del '78". Tale giudizio sconta a nostro avviso il fatto che l'*alternanza bipartitica* - caratterizzante l'intero periodo 1869-82 - sia spesso inquadrata "all'interno di tendenze *di lungo periodo* che conducono piuttosto ad appiattire che ad esaltare gli elementi nuovi nel programma della Sinistra" e più in generale, come abbiamo visto, risulti schiacciata, sin dal '70, sulla successiva stagione trasformistica.

Il privilegio di sapere come le cose sono andate a finire (*il trasformismo*) non deve costituire un pregiudizio nei confronti della precedente fase storica (*l'alternanza bipartitica*) il cui *inizio della fine* va semmai rintracciato nella rottura tra Cairoli e Depretis dell'aprile-maggio '81 sulla politica estera (seconda crisi tunisina). La nuova divisione a sinistra dà infatti maggiore spazio di manovra alla funzione arbitrale del re che incarica Sella per la formazione di un governo di coalizione di centro-sinistra, ipotesi scongiurata solo in *extremis* dall'accordo tra Depretis, Zanardelli e Baccarini che evita così di riconsegnare alla Destra la *premiership*. Da quell'accordo restano tuttavia fuori Crispi, Nicotera e, soprattutto, Cairoli. La vera uscita di scena di quest'ultimo (nell'81 dunque, non nel '78) segna davvero la fine della politica delle *mani nette* e del *reprimere e non prevenire*, preannunciando la stagione del trasformismo basata su coordinate opposte: la politica di potenza (l'aumento delle spese militari richiesto dalla Triplice, l'espansionismo coloniale) e la politica di restrizione delle libertà statutarie (per fare argine all'avanzata dei *rossi* e dei *neri*).

4.1882-1901. Ambigua preminenza del premier e trasformismo bipolare. Crisi parlamentari, crisi extraparlamentari e potere di scioglimento in capo al re.

Il primo passo per la costruzione della maggioranza trasformistica sono le elezioni del 1882, in cui le particolari caratteristiche dello scrutinio di lista, una sorta di "maggioritario a liste componibili" (l'argomento è trattato e approfondito nel contributo di Tito Forcellese), lungi dal consolidare il bipartitismo, favoriscono accordi tra moderati e progressisti nei 135 più ampi collegi plurinominali. Il trasformismo sembra dunque prendere le mosse più *dal basso* (il timore dei singoli candidati di destra e di sinistra di non essere eletti di fronte al presumibile successo dei radicali in conseguenza dell'allargamento del suffragio) che *dall'alto* (Depretis è ancora contrario ad una dichiarata *fusione* con la Destra, ostacolata dai ministri della Sinistra democratica Zanardelli e Baccarini).

La nascita ufficiale del trasformismo avviene con la crisi del maggio '83, di fatto una *crisi extraparlamentare*. Depretis si dimette nonostante l'amplissimo voto di fiducia (348 sì, 29 no, e 4 astenuti) proprio per sbarazzarsi di Zanardelli e Baccarini, contrari all'intesa con la Destra emersa

nettamente dal voto. *Reincaricato*, Depretis forma una *maggioranza di centro* (un'alleanza tra sinistra moderata e destra moderata con lo scopo di emarginare le estreme) che si dimostra ampia ma non coesa come attestano le 5 crisi di gabinetto tra il maggio '83 e il luglio '87. Depretis riesce a gestire le crisi usando la procedura in cui è maestro (*dimissioni* dopo un voto favorevole ma con *esigua maggioranza*) che gli consente di riottenere l'incarico, *ri assemblando* la sua maggioranza trasformistica attraverso il sacrificio, di volta in volta, dei ministri più colpiti dal voto: nell'84 Baccelli sulla riforma universitaria, nell'85 Mancini sul bilancio degli Esteri, nel febbraio-marzo '87 Robilant dopo l'eccidio di Dogali.

Tale procedura non può però funzionare nell'86, non potendo Depretis permettersi di liquidare (dopo l'approvazione di *misura* dell'assestamento di bilancio) il ministro Magliani, l'uomo su cui si basa la politica della spesa pubblica in deficit, vero *core-business* del trasformismo. In questo caso, anziché seguire la consueta via delle dimissioni e del reincarico, Depretis, per proseguire la politica finanziaria di Magliani, chiede lo *scioglimento della Camera* che la Corona gli concede, non ritenendo la pur ampia coalizione antiministeriale, composta dai dissidenti di destra (Rudinì) e di sinistra (i pentarchi) e dai radicali di Cavallotti, una possibile alternativa di governo.

E' stato osservato che il blocco trasformistico risponderebbe in Italia alla stessa esigenza espressa dal *party government* in Gran Bretagna, cioè l'esigenza di "rendere la politica più autonoma dalla Corona, riducendo le aspettative del re in merito alla nomina del primo ministro." In realtà, come si è visto, anche il breve esperimento italiano dell'alternanza bipartitica sembra muoversi in quella direzione. La Corona, infatti, tra il 1869 e il 1882, *nomina* i premier tenendo conto delle indicazioni della Camera o delle parti politiche, e i premier dei governi più solidi e coesi di questo periodo ottengono dal re *le elezioni* per portare a compimento il proprio indirizzo politico.

Come è noto, però, se in Gran Bretagna il *party government* si consolida spostando il baricentro politico dal conflitto governo/Parlamento al conflitto elettorale bipartitico (favorito dal sistema uninominale a turno unico), che fa transitare il potere di scioglimento dalle mani dal re a quelle del primo ministro, in Italia l'allargamento del suffragio e il collegio plurinominale con scrutinio di lista, lungi dal consolidare il bipartitismo, contribuiscono ad aprire la strada, come si è detto, al trasformismo che dà vita ad una *preminenza del premier* solo di facciata.

Le continue crisi di governo provocate dalla grande ma non coesa maggioranza trasformistica non impediscono la *preminenza* di Depretis (5 continuativi ministeri dall'81 all'87) e di Crispi (4 ministeri intervallati tra l'87 e il '96), ma, al di là delle differenze di metodo tra il trasformismo debole di Depretis (più dedito alla mediazione parlamentare) e il trasformismo decisionista di Crispi (spesso basato sul *fatto compiuto*), si tratta di una di una *preminenza ambigua*. I premier, infatti, più che rendersi autonomi dalla Corona, ne utilizzano *i poteri di nomina* del gabinetto (i molteplici reincarichi a Depretis e Crispi) e *di scioglimento* della Camera (nell'86 Depretis, nel '90 e nel '95 Crispi) per superare le difficoltà incontrate in Parlamento.

La preminenza del premier rivela poi tutta la sua debolezza quando, all'inizio degli anni '90, al trasformismo di Crispi (l'alleanza di centro che tiene ai margini le estreme) si contrappone il trasformismo di Rudinì (l'intesa tra la Destra e la Sinistra dissidenti alleate ai radicali di Cavallotti). Allora, nello scontro tra il partito delle spese (Crispi) e il partito delle economie (Rudinì), la Corona non svolgerà più la funzione di *arbitro* ma, nuovamente, quella *di potere*, contrastando governi sostenuti dal Parlamento ma propensi a tagliare il bilancio militare.

Nel maggio '96 il re torna a provocare direttamente una *crisi extraparlamentare* costringendo alle dimissioni Rudinì, per liquidare il ministro della Guerra Ricotti e il suo progetto di riduzione delle spese militari, già approvato dal Senato, dalla Commissione della Camera e pronto per l'esame in Assemblea. Nelle stesse *crisi parlamentari* il sovrano abbandona il ruolo di arbitro parteggiando apertamente per la politica di potenza contro la politica di raccoglimento. Nel maggio '92 non concede *lo scioglimento* a Rudinì, sfiduciato *di misura* (193 no, 185 si e 8 astenuti), contrariamente a quanto aveva fatto, come sappiamo, nei casi analoghi di *esigua* sfiducia, con Minghetti nel '74 e con Cairoli nell'80. La ragione di ciò è il *contenuto politico* della richiesta di scioglimento da parte del premier che, a differenza del '74 (pareggio di bilancio) e dell'80 (abolizione del macinato),

tocca il principio non negoziabile della Corona (la riduzione delle spese militari nel più complessivo quadro delle economie). Non a caso lo scioglimento rifiutato a Rudinì, è concesso pochi mesi dopo a Giolitti (*l'homo novus* imposto dal re al Parlamento e dimessosi dopo un *esiguo* voto di fiducia iniziale), a condizione che non sia toccato il bilancio dell'esercito e della marina.

La più famosa analisi sulla *preminenza* del premier è, come è noto, formulata nel '97 da Sonnino nel celebre scritto *Torniamo allo Statuto*, in cui si sottolinea che “bisogna finirla con l'onnipotenza *cancellieresca* di un presidente del Consiglio che si vale della Corona per imporsi alla Camera, della Camera per imporsi alla Corona”. La vicenda di Rudinì, che nel '96 ha l'appoggio di entrambe le Camere ma è costretto dal re alle dimissioni, dimostra che non c'è alcuna *usurpazione* dei poteri della Corona da parte del presidente del Consiglio, nonostante le accresciute attribuzioni previste dal decreto del '76 (confermate poi da quello del 1901) lo rendano sempre meno un *primus inter pares*. I presidenti del Consiglio non intaccano quindi *i poteri di nomina* del governo e *di scioglimento* della Camera che restano saldamente in capo al re, potendoli solo sfruttare quando, come nei citati casi di Depretis, Crispi e Giolitti, vi sia tra Corona e governo piena uniformità di vedute sull'indirizzo politico (nel caso di specie l'invalidabile limite delle spese militari).

L'analisi degli scioglimenti come soluzione delle crisi sconfessa dunque l'opinione ancora diffusa che il potere di scioglimento passi, almeno a partire da Depretis, dalle mani del re a quelle del premier, restando invece una facoltà discrezionale della Corona: oltre ai casi del '92 (rifiutato a Rudinì, concesso a Giolitti) lo scioglimento nel '79 è rifiutato a Depretis (considerato troppo debole esprimendo solo una parte della Sinistra) e concesso nell'80, come sappiamo, a Cairoli (espressione di una Sinistra ricompattata sulle riforme).

D'altro canto, più in generale, l'analisi degli scioglimenti (sia quelli a seguito di crisi parlamentari, sia quelli cosiddetti *liberi*, cioè volti a rafforzare la maggioranza di governo) invita a ripensare anche l'idea che sia “il governo a fare la Camera e non la Camera a fare il governo.” Se infatti è il governo, con l'avallo del re, a *fare le elezioni*, per superare il conflitto con la Camera o per rafforzare la propria maggioranza, è anche vero che spesso la Camera neoelitta *fa subito cadere il gabinetto*: La Marmora ('65), Ricasoli ('67) Crispi (gennaio '91), Pelloux (1900), una dinamica politico-istituzionale che sembra, in qualche modo, riassumere la controversia tra *centralismo forte* e *centralismo debole* (tema affrontato e approfondito nel contributo di Giovanni Schininà).

Da un lato l'uso di prefetti e sindaci per vincere le elezioni (molti oppositori, in vista della campagna elettorale, diventano *ministeriali* sapendo di poter sfruttare il governo quale unica struttura *organizzata* della politica), dall'altro la formazione di maggioranze fluide e instabili, volte a raccordare al centro le molteplici istanze locali. Di qui la doppia critica al parlamentarismo, accentuatasi durante il trasformismo: l'accusa alla Camera di essere *debole* a fronte delle continue richieste di spese localistico-clientelari attivate dal *circolo vizioso* elettori-deputati-ministri (facendo riemergere il deficit) e nel contempo l'accusa alla Camera di essere *onnipotente*, mettendo continuamente in crisi i governi.

Proprio la caduta di Crispi nel '91 segna il “risveglio dei partiti parlamentari” che si manifesta però nella singolare forma di un *trasformismo bipolare*, una sorta di surrogato del bipartitismo. Come si è detto le imprese coloniali e le spese militari, che legano sempre più strettamente finanza e politica estera, dividono la grande maggioranza trasformistica in un *partito delle spese* e in uno *delle economie*, opponendo una *politica di potenza* a una *politica di raccoglimento*. Da un lato i governi Rudinì ('91-92 e '96-98) mettono alla prova la coalizione andata formandosi sin dalla seconda metà degli anni '80 (*dissidenti* di destra e di sinistra alleati ai radicali di Cavallotti), dall'altro i governi Crispi ('93-94 e '94-96) vedono progressivamente ridursi l'ex-grande maggioranza depretisina, parte della quale si mostra sempre più favorevole alla politica delle economie. In tale contrasto, non sufficientemente evidenziato, a nostro avviso, dalla storiografia, che tende a collocare entrambe le tendenze sotto la comune e indistinta formula del trasformismo, il re appoggia la politica di potenza garantendo il principio della intangibilità del bilancio militare.

Ciò non significa che Umberto, dopo Adua, tenendo conto delle manifestazioni di piazza e delle irrituali *autoconvocazioni* di deputati e senatori per criticare la *crisi extraparlamentare* provocata da

Crispi (dimessosi per evitare la sfiducia sulla politica coloniale), non ritenti la carta Rudinì. Detta però le proprie condizioni: nel luglio '96 lo *reincarica*, ma solo dopo la liquidazione del ministro Ricotti e della sua riforma dell'esercito, nel '97 gli *concede lo scioglimento*, ma, ancora una volta, a patto che il programma di economie non riguardi le spese militari.

Con i moti popolari del '98 le crisi di governo si spostano sul tema della libertà di riunione ed associazione. La crisi *extraparlamentare* del governo riformista Rudinì-Zanardelli del giugno '98 è dovuta al contrasto tra Zanardelli (appoggiato da Rudinì), favorevole a restrizioni delle libertà statutarie solo temporanee, e Visconti Venosta che le vuole invece permanenti. L'uscita dal governo di entrambi i ministri indebolisce il *reincaricato* Rudinì che, fallita l'idea di riproporsi come elemento di mediazione tra la linea reazionaria di Sonnino e il progetto di concentrazione della Sinistra attorno a Zanardelli, si dimette prima del voto di fiducia iniziale.

Anche la crisi di fine secolo tuttavia è legata al vincolo della intangibilità del bilancio militare che, inducendo Rudinì a far quadrare i conti attraverso l'aumento dei dazi doganali e di consumo, contribuisce non poco a creare le condizioni che portano all'esplosione dei moti popolari sul caropane. La discutibile gestione del re di questa fase politica - dalla scelta di compromesso del primo governo Pelloux alla soluzione autoritaria del secondo - non fa uscire il sistema, come chiedeva Sonnino, dalla formula costituzionale della doppia fiducia, ma costituisce, in qualche modo, il "precipitato" del cattivo funzionamento del rapporto fiduciario tra Camera ed esecutivo nell'ultimo decennio del secolo che produce un'instabilità governativa non sanata nemmeno dal ripetuto ricorso agli scioglimenti ('90, '92, '95, '97, 1900). Si susseguono infatti in quel periodo 13 crisi di gabinetto, 6 *parlamentari* e 7 *extraparlamentari* (di cui una, quella del luglio '96, come si è detto, provocata dal re, le altre causate da dissidi interni al gabinetto o da personali iniziative del premier: aprile '92 Rudinì, novembre '93 Giolitti, marzo '96 Crispi, maggio '98 Rudinì, giugno '98 Rudinì, maggio '99 Pelloux). Ciò conferma lo stretto legame tra instabilità di governo e svolta (o tentativi di svolta) autoritaria come mostrano il precedente giacobinismo di Crispi (dopo le ripetute crisi depretisine) e il futuro fascismo di Mussolini (dopo le 7 crisi di gabinetto tra il 1919 e il 1922). Il discredito in cui cade l'Assemblea elettiva è peraltro testimoniato dal fatto che dal 1896 al 1900 l'incarico di formare il ministero è conferito per 4 volte a senatori (Ricotti, 2 Pelloux, Saracco) e che nel giugno '98 il sovrano arriva addirittura ad escludere i deputati dalle consultazioni per la nomina del governo.

Anche le elezioni del 1900, indette per superare lo stallo tra governo e Camera dopo l'ostruzionismo parlamentare di fine secolo, producono un'Assemblea che fa subito cadere Pelloux (giugno 1900) e pochi mesi dopo Saracco (febbraio 1901). La stessa svolta liberale del governo Zanardelli si apre nell'incertezza. Ad orientare il nuovo corso a sinistra più che la Camera (ancora a maggioranza di centro-destra, nonostante i successi elettorali dell'Estrema e della Sinistra costituzionale) è il giovane sovrano Vittorio Emanuele III, a cui la destra più conservatrice rimprovera, non a caso, di aver nominato un "governo di minoranza". Una volta ancora, tuttavia, il *progressismo* di casa Savoia si arresta sulla questione delle spese militari: la Corona vieta l'ingresso al governo dei radicali Sacchi e Marcora, intenzionati a bloccare il bilancio del ministero della Guerra.

5. La mancata democratizzazione del sistema parlamentare.

Le *crisi extraparlamentari* direttamente provocate dal re negli anni '60 e di nuovo nel '96, confermano la continuità del *doppio ruolo* della Corona, quello di *arbitro* e quello di *potere*, durante tutto il primo quarantennio unitario (mantenendosi peraltro anche dopo). Come scrive Orlando, maestro del diritto pubblico italiano, quelle crisi sono *legittime* sul piano costituzionale (essendo basate sul sistema della *doppia fiducia*) ma *eccezionali* sul piano politico. L'eccezionalità è data dal fatto che è la Corona *ad imporre* il governo alla Camera, facendo prevalere *la sua fiducia* su quella dell'Assemblea elettiva. Il contenuto politico di tale eccezionalità è l'assunzione da parte del re della politica estera e militare, declinata nei primi anni unitari secondo il *principio di*

nazionalità, negli anni '90 secondo il principio del *nazionalismo*, facendo prevalere un indirizzo antipopolare fondato sulla politica estera *di potenza* e sulla politica interna illiberale del *prevenire e non reprimere*.

Prendendo a prestito una più generale interpretazione relativa alle *crisi politiche*, si potrebbe dire che le *crisi parlamentari* e le *crisi extraparlamentari* provocate da *parti* di partiti sarebbero *crisi congiunturali*, cioè *crisi fisiologiche* del sistema in cui il re, come supremo moderatore, tende a regolare i conflitti tra governo e Parlamento o tra le parti politiche. Le *crisi extraparlamentari* provocate dalla Corona sarebbero invece *crisi egemoniche*, cioè crisi eccezionali in cui il re, pur non uscendo dal sistema costituzionale della doppia fiducia, impone l'*egemonia* di una minoranza alla maggioranza del Parlamento.

Tale *eccezionalità* politica si spiega, in ultima istanza, con la *mancata democratizzazione* del sistema parlamentare dell'Italia monarchico-statutaria. Una mancata democratizzazione *dall'alto*, perché la forma di governo della *doppia fiducia* non si evolve nella forma di governo parlamentare (basata sulla *fiducia esclusiva della Camera*) che avrebbe confinato il re alla sola funzione arbitrale. Ma anche una mancata democratizzazione dal *basso* poiché, conclusasi la fase del *bipartitismo elitario* del 1869-1882, l'allargamento del suffragio non si accompagna allo sviluppo di partiti capaci di integrare i ceti popolari nelle istituzioni, integrazione che neanche il *trasformismo bipolare* degli anni '90 riesce a favorire.

Del resto Bonghi, uno dei più acuti esponenti della Destra, riprendendo lo schema cavouriano, teorizza agli inizi degli anni '80 che i partiti si generano dall'*alto*, dalla funzione di governo che assembla le *maggioranze in Parlamento*, non dal *basso* attraverso i *partiti organizzati nel Paese* (l'argomento è affrontato e approfondito nel contributo di Paolo Carusi), una teoria che calza perfettamente anche con il graduale affermarsi del trasformismo bipolare.

La mancata integrazione dei ceti popolari nelle istituzioni non può tuttavia addebitarsi solo alla classe dirigente liberale. Anche i rappresentanti dei "partiti" che cominciano ad organizzarsi nel paese, i *rossi* e i *neri*, portano le loro responsabilità. Da un lato i clericali, rinunciando all'abbandono del *non expedit*, invano auspicato dai moderati anticrispini, impediscono la formazione di un *partito conservatore* fondato sulle masse rurali cattoliche, dall'altro la maggioranza dell'Estrema resta contraria all'ipotesi di una collaborazione di governo con i liberali, fatta eccezione per i radicali *legalitari* di Cavallotti, la cui morte precoce priva le istituzioni di un futuro uomo di governo (come dirà poi Giolitti) e la stessa Estrema del suo leader più lucido e capace.

L'analisi di quello che abbiamo definito *trasformismo bipolare* è comunque utile, a nostro avviso, per riprendere ed approfondire i temi, dialetticamente connessi, che attraversano tutto il primo quarantennio unitario: quello della sostanziale uniformità della classe dirigente liberale, quello della ridefinizione dei paradigmi Destra e Sinistra. Sotto questo ultimo profilo, se da un lato, come è noto, Destra e Sinistra sono concetti che tendono ad annacquarsi nel *trasformismo di centro*, dall'altro essi andrebbero, in parte, ripensati, anche per evitare la canonica e forse troppo frettolosa distinzione che, ancora negli anni '90, colloca a destra Rudinì e a sinistra Crispi.

Nella politica estera è più di sinistra la politica *pacifista* di Rudinì o quella *imperialista* di Crispi? Nella politica interna è più democratica la riforma crispina sulla elettività dei sindaci, circoscritta ai circa 500 comuni sopra i 10 mila abitanti, o quella di Rudinì che estende l'elettività anche agli altri circa 7500 comuni piccoli e medi? I veri conservatori si oppongono a tale estensione temendo che essa favorisca la conquista dei comuni da parte di socialisti e cattolici (come in effetti avverrà) mentre i radicali votano a favore. I radicali approveranno anche la legge sul commissario civile in Sicilia (un esperimento in vista di un più ampio progetto di decentramento regionale che ha anche lo scopo di spezzare il legame clientelare-localistico tra deputati ed elettori causato dal mostruoso connubio tra centralismo e parlamentarismo) e la legislazione sociale di Rudinì (l'assicurazione obbligatoria sugli infortuni degli operai a carico dei datori di lavoro e la Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai).

Cavallotti stesso, collocatosi nella “scuola sperimentale che dà molto peso ai fatti e poco alle parole”, giustifica il suo appoggio a Rudinì ripensando nel '92 le etichette di Destra e Sinistra:

“A me è toccato di giudicare la Destra e la Sinistra soltanto dal valore delle cose che rappresentano (corsivo nostro). Ora nel paese non mi domandano più se sono di Destra o di Sinistra: mi domandano che cosa penso delle imposte, delle economie e delle spese militari.

Le *politiche di raccoglimento* della Destra (da Sella a Rudinì) e della Sinistra democratica (da Cairoli a Zanardelli) si ricongiungono nel '97-'98 proprio nel governo Rudinì-Zanardelli (6 ministri di sinistra e 5 di destra), ancora sostanzialmente appoggiato dai radicali. Esso non può essere sbrigativamente liquidato come “innaturale connubio” non fosse altro perché, dalla metà degli anni '80 in poi, le reciproche accuse di dar vita ad *innaturali connubi* non sono infrequenti tra i leader della Sinistra, come testimoniano le polemiche dell'86 tra Depretis e Cairoli e del '91 tra Crispi e Nicotera, ulteriore conferma delle contrapposte coalizioni trasformistiche degli anni '90.

L'esperienza del governo Rudinì-Zanardelli rivela semmai, a nostro avviso, un'evoluzione in corso. Nel nuovo secolo la migliore tradizione liberale della Destra più che a Sonnino, erede della *politica di potenza* di Crispi, approda a Giolitti, pur con le debite differenze di forma e contenuto del suo trasformismo (di *centro* ma con l'ambizione di integrare le estreme). Riprova eclatante di questo differente percorso della classe dirigente liberale sarà la diversa posizione di Sonnino e Giolitti di fronte alla prima guerra mondiale.