

BIBLIOTECA DI TESTI E STUDI / 1819

STUDI POLITICI

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Viale di Villa Massimo, 47
00161 Roma
telefono 06 / 42 81 84 17

Siamo su:
www.carocci.it
www.facebook.com/caroccieditore
www.instagram.com/caroccieditore

Stato e benessere in Italia dall'Ottocento a oggi

A cura di Giuseppe Mecca e Salvatore Mura

Carocci editore  Biblioteca di testi e studi

In copertina: cartello di cantiere della Cassa per il Mezzogiorno relativo ai lavori di ampliamento e completamento del canale irriguo del fiume Agri. L'immagine documenta uno degli interventi infrastrutturali promossi dallo Stato per modernizzare l'agricoltura e favorire lo sviluppo economico del Mezzogiorno nel secondo dopoguerra.

The research leading to these results has received funding from Project
*HUMAN – Human Well-Being in the Years of Extraordinary Interventions in the South of Italy:
Historical Research, Cartographic Representation and Economic Impact (1950-1992)*,
CUP D53D23021280001, project code P20223YWLR, funded by EU in NextGenerationEU
plan through the Italian “Bando Prin 2022 – D.D. 1409 del 14-09-2022”



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



L'editore è a disposizione per i compensi dovuti agli aventi diritto

1^a edizione, febbraio 2026
© copyright 2026 by
Carocci editore S.p.A., Roma

Redazione e impaginazione: Studio Editoriale Cafagna, Barletta

Finito di stampare nel febbraio 2026
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-290-3649-3

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico

Indice

Introduzione. Stato e benessere nell'Italia contemporanea: percorsi di ricerca e prospettive interpretative di <i>Giuseppe Mecca e Salvatore Mura</i>	11
1. Premessa	11
2. Tra Stato ed economia	12
3. Il benessere umano, una categoria ambivalente tra passato e presente	14
4. Idee, strumenti e finalità	15
5. Riconsiderare i territori	17
6. Indicatori del benessere e sviluppo umano	19
7. Forme e limiti dell'intervento pubblico	20
 Parte prima Tra Stato e mercato: istituzioni, idee, strumenti	
1. Rappresentare l'intervento pubblico nell'economia: il bilancio dello Stato italiano in una prospettiva di lungo periodo di <i>Claudio Columbano</i>	25
1.1. Introduzione	25
1.2. L'evoluzione della forma del bilancio dello Stato	27
1.3. Le ragioni dell'evoluzione nella forma del bilancio dello Stato	31
1.4. Conclusioni	36
2. Intorno ad alcuni profili giuridico-economici in tema di intese per limitare la concorrenza nel pensiero di Francesco Vito di <i>Alessandro Lalli</i>	39
2.1. Prime riflessioni su consorzi, intervento dello Stato e ordinamento corporativo	39

INDICE

2.2.	La partecipazione al dibattito sulla compatibilità tra Consorzio e Corporazione	43
2.3.	La soluzione vitiana del controllo corporativo sui Consorzi e la contrarietà all'estensione dei contratti collettivi ai rapporti economici	47
2.4.	Uno sguardo alle riflessioni del secondo dopoguerra: disciplina delle intese e senso etico dell'economia	50
3.	Stato sociale e Stato costituzionale: il piano Beveridge in Italia (1942-46) di <i>Lorenzo Pacinotti</i>	55
3.1.	Alcune considerazioni sulle svolte degli anni Quaranta: gli intrecci tra Stato sociale e Stato costituzionale	55
3.2.	La reazione fascista al <i>Report</i> beveridgiano	57
3.3.	Il piano Beveridge alla base del nuovo progetto istituzionale?	62
4.	Tra spiritualità e contabilità. Sergio Paronetto e i protagonisti dell'IRI (1933-56) di <i>Francesco Carlesi</i>	71
4.1.	Paronetto (e Vito) dal <i>New Deal</i> al sistema misto	71
4.2.	L'ora della responsabilità. Il dibattito politico-sociale dei cattolici e il codice di Camaldoli	76
4.3.	Paronetto, la socializzazione economica e il rapporto Kamarck	80
4.4.	Conclusioni. Il rapporto tra tecnica e politica e l'IRI oggi	84

Parte seconda Il Mezzogiorno come laboratorio

5.	Le leggi speciali per il Mezzogiorno. L'intervento dello Stato tra Otto e Novecento di <i>Giuseppe Astuto</i>	93
5.1.	Premessa	93
5.2.	Il divario Nord-Sud al momento dell'unificazione	94
5.3.	La costruzione dello Stato unitario	98
5.4.	La crisi economica e le leggi speciali	100

5.5.	Dagli inizi del Novecento alla caduta del fascismo	103
5.6.	Il periodo repubblicano e la Cassa per il Mezzogiorno	106
6.	Lo Stato e le bonifiche. La Piana di Catania di <i>Elena Gaetana Faraci</i>	111
6.1.	Introduzione	111
6.2.	La legislazione sulla bonifica dall'Unità al fascismo	113
6.3.	La Piana di Catania e i primi progetti di bonifica	116
6.4.	Le leggi speciali e la Cassa per il Mezzogiorno	121
6.5.	La bonifica della Piana di Catania nel secondo dopoguerra	123
7.	L'intervento pubblico per il Mezzogiorno nel secondo Novecen- to: tra vincoli storici e innovazione di <i>Marco Santillo e Gerardo Cringoli</i>	127
7.1.	La prima fase dell'intervento straordinario: la contrazione del di- vario Nord/Sud	127
7.2.	La crisi di missione della CASMEZ e l'epilogo dell'intervento stra- ordinario: la riapertura del divario	138
8.	L'ambiente nell'intervento di Stato e municipalità. Quale intera- zione nel periodo tra l'Unità e il secondo dopoguerra? di <i>Alessandra Bulgarelli Lukacs e Giacomo Zanibelli</i>	145
8.1.	Introduzione	145
8.2.	L'Ottocento postunitario: territorio, modernizzazione/indu- strializzazione, assenza di tutela	147
8.3.	Il fascismo e l'ambientalismo strumentale: bonifiche e monu- mentalizzazione del paesaggio	149
8.4.	Il secondo dopoguerra e il boom economico: industrializzazione e degrado ambientale	150
8.5.	Capovolgere l'angolo di osservazione: dallo Stato alle municipalità	151
8.6.	Il caso di studio. Presentazione dei dati e strategia di analisi	152
8.7.	Ricostruire gli elementi a sostegno della tutela delle risorse col- lettive attraverso l'analisi SWOT	157
8.8.	Discussione e conclusioni sul caso di studio	160

Parte terza
Benessere e sviluppo umano

9.	Gli elettrodomestici come indicatori del benessere materiale? Analogie e differenze tra Nord e Sud della penisola di <i>Ivan Paris</i>	165
9.1.	Gli elettrodomestici nelle case italiane alle soglie della Seconda guerra mondiale	165
9.2.	Gli elettrodomestici come indicatori del benessere materiale?	169
9.3.	Benessere reale, immaginato o solo desiderato? Tempi, modalità e motivazioni della diffusione degli elettrodomestici	173
9.4.	Brevi considerazioni conclusive	178
10.	Misurare il “sottosviluppo”. UNECE, Sud Europa e Italia negli anni Cinquanta di <i>Mattia Granata</i>	181
10.1.	Premessa	181
10.2.	La Commissione di Myrdal	183
10.3.	Le origini del Sud Europa	186
10.4.	Dai divari nazionali ai divari regionali	191
10.5.	Conclusioni. L'Italia come laboratorio di sviluppo	195
	Appendice A	196
	Appendice B	202
11.	Valutare l'impatto delle istituzioni sul benessere umano: il caso dell'EIPLI in Basilicata (1947-92) di <i>Rocco Giurato</i>	203
11.1.	Introduzione	203
11.2.	La società e l'economia della Basilicata nel secondo dopoguerra: un quadro sintetico	204
11.3.	L'EIPLI: istituzione, obiettivi, strumenti	207
11.4.	Le trasformazioni materiali: agricoltura e infrastrutture	210
11.5.	Il benessere umano in Basilicata dal dopoguerra agli anni Novanta: alcuni indicatori quantitativi	213
11.6.	L'impatto dell'ente sul benessere umano in Basilicata: criticità e limiti	218

12.	Intervento straordinario e sviluppo umano. Due casi a confronto (1950-92) di <i>Jacopo Sciglio</i>	221
12.1.	Premessa	221
12.2.	Dall'avvio dell'intervento straordinario agli anni Sessanta	221
12.3.	La "seconda fase" dell'IDA e la crisi della Cassa	228
13.	Oltre l'industrializzazione. La Cassa per il Mezzogiorno e il fattore umano per lo sviluppo delle comunità meridionali di <i>Giuseppe Iglieri</i>	237
13.1.	Un paradigma inusuale	237
13.2.	La "frattura" da colmare	239
13.3.	La ricerca di un processo di lievitazione sociale	245
13.4.	Conclusioni. Lo sviluppo delle comunità per la crescita del Sud	249

Parte quarta
Pianificazione, politiche pubbliche
e crescita economica

14.	Pianificazione e diritto privato nell'Italia del secondo dopoguerra. Alcuni itinerari di <i>Gianmatteo Sabatino</i>	255
14.1.	Introduzione. La pianificazione e il diritto in Italia	255
14.2.	Le premesse storiche. Breve genealogia del diritto della pianificazione	257
14.3.	Il diritto privato italiano alla prova della pianificazione. Fra autonomia e coercizione	260
14.4.	Il diritto europeo e i mutamenti negli orientamenti valoriali	266
14.5.	Conclusioni. L'attualità del tema	267
15.	L'Italia e le politiche pubbliche in tema di ricerca e innovazione: il modello Fraunhofer di <i>Giulio Di Donato</i> ed <i>Enrico Cerrini</i>	271
15.1.	Introduzione	271

INDICE

15.2.	Un sistema industriale poco innovativo	274
	15.2.1. Le politiche di R&S italiane / 15.2.2. Le politiche di committenza pubblica / 15.2.3. Le politiche UE	
15.3.	L'esperienza tedesca: la FHG	280
	15.3.1. Il funzionamento della FHG / 15.3.2. Fraunhofer Italia	
15.4.	La vicenda FIAT	284
	15.4.1. La fabbrica ad alta automazione / 15.4.2. La produzione snella / 15.4.3. La fabbrica di Melfi	
16.	Considerazioni su interventi economici dello Stato, crescita e welfare di <i>Claudio Sardoni</i>	293
16.1.	Introduzione	293
16.2.	Alcuni dati essenziali	294
16.3.	La necessità di politiche a favore di crescita e produttività	298
16.4.	L'attuazione efficiente delle politiche	300
16.5.	Stato, mercato e benessere generale	302
16.6.	Considerazioni conclusive: "aprire la scatola nera statale"	306
	Indice dei nomi	309

Introduzione

Stato e benessere nell'Italia contemporanea: percorsi di ricerca e prospettive interpretative*

di *Giuseppe Mecca*** e *Salvatore Mura****

I

Premessa

Questo volume raccoglie gli atti del convegno finale *Intervento dello Stato nell'economia e benessere umano nell'Italia contemporanea*, che si è tenuto a Macerata il 28-29 maggio 2025 nell'ambito del PRIN PNRR 2022 *Human Well-Being in the Years of Extraordinary Interventions in the South of Italy: Historical Research, Cartographic Representation and Economic Impact (1950-1992)*¹. Al centro dell'iniziativa scientifi-

* Il testo è frutto di un lavoro congiunto dei due autori. Tuttavia, i PARR. 3, 6 e 7 si attribuiscono a Giuseppe Mecca; i PARR. 2, 4 e 5 a Salvatore Mura; il PAR. 1 è di entrambi.

** Università degli Studi di Macerata.

*** Università degli Studi di Sassari.

1. Il gruppo di ricerca – composto dall'unità di Sassari e da quella di Macerata, rispettivamente coordinate da Salvatore Mura e da Giuseppe Mecca – si è posto l'obiettivo di analizzare, misurare e rappresentare il benessere umano in Italia, con particolare attenzione agli anni dell'intervento straordinario dello Stato nel Mezzogiorno. Fin dall'inizio è emersa la necessità di spingersi sino al livello comunale, così da far emergere quelle diversità locali che la lettura prevalente, limitata alle regioni, non permette di riconoscere. La prima impegnativa sfida ha riguardato la ricostruzione dell'assetto delle circoscrizioni comunali italiane. In oltre quarant'anni, infatti, numerosi comuni sono stati accorpati, soppressi o hanno mutato denominazione, rendendo complessa la restituzione di un quadro coerente e comparabile nel tempo. Contemporaneamente, grazie in particolare all'impegno di Rita Ambrosino, è stata avviata la costruzione di una banca dati alfanumerica, elaborando e integrando i dati dei censimenti ISTAT. Ne è scaturito un ricco database di indicatori socioeconomici, dati demografici, dati sull'istruzione, sulle caratteristiche del mercato del lavoro e così via, sempre raccolti su base comunale. Un altro importante passaggio ha riguardato l'elaborazione statistica e la produzione di tematismi utili alla rappresentazione cartografica. Qui è stato decisivo l'apporto del tecnico esperto di GIS e webGIS Paolo Storelli, che sotto la supervisione di Pierluigi Totaro ha sviluppato la cartografia dinamica. La base dei dati si è ampliata: oltre alle regioni meridionali, sono stati inclusi dati aggregati su scala regionale dell'intero paese, così da ottenere una visione comparativa più completa. Il gruppo di economisti – Claudio Socci, Stefano Deriu e Ludovica Almonti – ha condotto un'analisi multisettoriale per misurare l'efficacia degli strumenti di politica economica adottati negli anni dell'intervento straordinario dello Stato. Il progetto di ricerca, comunque, non ha trascurato la riflessione più teorica. Omar Chessà, Anna Alberti, Roberto Lampa e Giulio Di Donato hanno esaminato criticamente i fondamenti concettuali dell'intervento dello Stato nell'economia.

ca l'interrogativo: quale ruolo assume lo Stato, e in particolare quello italiano, nella promozione del benessere umano durante l'età contemporanea?

È attorno a questa domanda che convergono, con approcci disciplinari differenti ma complementari, i contributi qui raccolti. Storici, giuristi, economisti e studiosi con diverse sensibilità hanno esplorato, anche attraverso prospettive di lungo periodo, le forme, la forza, i limiti e le metamorfosi dell'intervento statale nell'economia, con particolare attenzione al Mezzogiorno.

2

Tra Stato ed economia

L'età giolittiana offrì un paradigma di modernizzazione prevalentemente economicistico: infrastrutture, industria e politiche di sostegno allo sviluppo come vettori di crescita. Anche se emergeva un'embrionale legislazione sociale, l'attenzione alla dimensione personalistica del benessere era ancora marginale. La centralità del dispositivo economico e la fiducia nei meccanismi di diffusione "a cascata" dei benefici collocavano l'uomo, per così dire, sullo sfondo. Nei primi del Novecento in molti liberali al potere prevaleva l'idea di far dipendere il miglioramento delle condizioni di vita dei contadini e degli operai dall'azione dei grandi capitalisti.

Il regime fascista ampliò in misura significativa la sfera dell'intervento statale, introducendo strumenti e apparati – dalle politiche demografiche al "welfare" corporativo, dalla regolazione del lavoro all'organizzazione del tempo libero – che segnarono una rottura con il liberalismo prefascista. Tuttavia, questa espansione non rispondeva a una concezione moderna del benessere come diritto della persona o come finalità propria dell'azione pubblica. La promozione del benessere era funzionale alla costruzione dell'uomo nuovo fascista. La famiglia, il lavoro, l'educazione, il tempo libero non erano ambiti nei quali tutelare la persona, ma spazi da disciplinare e orientare secondo una logica organicistica: il fine non era il miglioramento della vita dei cittadini, bensì la loro integrazione nella totalità nazionale, intesa come corpo unitario e gerarchicamente organizzato.

Il secondo dopoguerra rappresentò una svolta: alcuni politici e intellettuali, appartenenti soprattutto alla sinistra democristiana e all'area social-comunista, promossero una concezione integrale dello sviluppo, considerando la crescita economica del paese inscindibile dal progresso materiale, sociale, culturale e spirituale degli uomini. La Costituzione – e sarebbe sufficiente tenere conto degli artt. 3, 32, 34, 36 e 38 (uguaglianza sostanziale, salute, istruzione, lavoro e sicurezza sociale), nonché l'art. 41 (funzione sociale dell'iniziativa economica) – assume il benessere umano come prima fonte di legittimazione dell'azione pubblica.

Il ruolo dello Stato nell'economia italiana conobbe così una trasformazione strutturale. Lo "Stato imprenditore" – come soggetto economico diretto, promotore dello sviluppo, della crescita produttiva e del riequilibrio territoriale – si

consolidò². La Cassa per il Mezzogiorno rappresentò una delle più compiute manifestazioni di tale ascesa. Configurata come ente pubblico strumentale dotato di autonomia giuridica e patrimoniale, ma inserito nell'apparato statale e sottoposto a penetranti forme di vigilanza e controllo³, la Cassa disponeva di poteri tipici dell'amministrazione attiva – dall'esecuzione diretta delle opere pubbliche all'espropriazione per pubblica utilità, fino all'erogazione di contributi e finanziamenti – che la rendevano un vero braccio operativo dello Stato nell'economia. Così l'intervento pubblico non si esauriva in una funzione redistributiva, non sostituiva il mercato, ma lo integrava e lo guidava, assumendo un ruolo decisivo nella costruzione delle condizioni materiali dello sviluppo e nella riduzione degli squilibri territoriali. Ciò contribuì, in modo rilevante, alla riduzione della distanza fra l'economia meridionale e quella settentrionale⁴.

Tuttavia, tra gli anni Ottanta e Novanta si registrò un riassetto profondo: europeizzazione delle politiche, privatizzazioni, centralità dei vincoli finanziari. L'intervento pubblico non scomparve completamente. Cambiò però lessico, strumenti e priorità. L'accento si spostò sulla regolazione, ma era di fatto un arretramento. La domanda cruciale diventa allora se questo riassetto abbia preservato il criterio-persona come stella polare, o se lo abbia diluito entro un paradigma di efficienza troppo spesso indifferente alla giustizia sociale, all'uguaglianza sostanziale, al benessere umano.

Le crisi più recenti (recessione 2008-2013 e pandemia), la transizione digitale ed ecologica, il PNRR hanno riaperto il capitolo del "ritorno dello Stato". Il tema non può essere soltanto la mera ripresa della produttività, ma la riflessione deve considerare la direzione: dove dovrebbe andare il nuovo intervento dello Stato? E dove sta andando? Sta davvero tenendo conto dei divari territoriali e generazionali, della qualità della vita delle "classi subalterne"? Se c'è un ritorno dello Stato,

2. S. Cassese, *La "vecchia" costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma 2021, pp. 6-34. L'autore individua quattro periodi storici attraverso cui leggere i rapporti tra Stato ed economia nell'Italia unita. Ora anche S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2014, pp. 219-89. Per una ricostruzione di lungo periodo, cfr. anche V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Le Monnier, Firenze 1981; M. De Cecco, A. Pedone, *Le istituzioni dell'economia*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma 1995, pp. 253-300 (spec. 263-9); M. Cafagno, F. Manganaro, *Unificazione amministrativa e intervento pubblico nell'economia*, in L. Ferrara, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. v: *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di D. Sorace, M. Cafagno, Firenze University Press, Firenze 2016, pp. 9-62; P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia [1796-2005]*, Bollati Boringhieri, Torino 2020.

3. La bibliografia sulla Cassa è vastissima. Cfr. il sito del progetto ASET – Archivi dello sviluppo economico e territoriale. Modelli innovativi di conservazione e riuso delle fonti per la storia degli interventi straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno –, dove, fra l'altro, si trova una ricca bibliografia (<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/>).

4. F. Barbagallo, *Il Mezzogiorno e l'Italia (1861-2011)*, in "Studi storici", 2, 2011, pp. 337-56; Id., *Lo Stato e il Mezzogiorno*, ivi, 1, 2016, pp. 87-92.

esso è sostenibile e auspicabile soprattutto nella misura in cui ripristina la centralità della persona come criterio di priorità? Sono interrogativi che non possono essere elusi, perché investono il senso stesso di un rinnovato intervento pubblico nell'economia.

Naturalmente, il lettore non troverà in queste pagine risposte esaustive, ammesso che possano essercene, ma avrà di fronte un confronto critico e interdisciplinare capace di illuminare i nessi tra passato e presente, tra le forme dell'intervento pubblico e le sfide odierne.

3

Il benessere umano, una categoria ambivalente tra passato e presente

«Il PIL misura tutto, tranne ciò che rende la vita degna di essere vissuta»⁵. Con queste parole, pronunciate nel 1968, Robert F. Kennedy metteva in discussione uno dei principali metodi di misurazione del progresso economico e sociale del Novecento. La sua riflessione – che richiamava dimensioni quali la salute fisica e mentale, la qualità dell'istruzione, la rettitudine dei funzionari pubblici, la fiducia nei dibattiti civili, la cultura e perfino la poesia – anticipava una critica destinata a consolidarsi nei decenni successivi. Nel tempo, infatti, il concetto di benessere umano si è progressivamente imposto nel dibattito pubblico e internazionale come criterio guida dell'azione pubblica, mettendo in discussione l'identificazione automatica tra crescita economica e progresso sociale.

Oggi il benessere umano è inteso come una realtà intrinsecamente “multidimensionale”, che comprende salute, istruzione, sicurezza, qualità delle relazioni sociali, libertà individuali, occupazione, dignità e partecipazione democratica⁶. Si tratta di un'acquisizione che ha aperto la strada a un'intensa stagione di sperimentazione sul piano degli indicatori, volta a superare la riduzione del benessere a grandezze esclusivamente “monetarie”. Dall'indice delle condizioni di vita elaborato nei Paesi Bassi negli anni Settanta alla Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi istituita in Francia nel 2008, fino agli esperimenti britannici sulla *national happiness* e al sistema degli indicatori BES (Benessere equo e sostenibile) elaborato in

5. R. F. Kennedy, *Remarks at the University of Kansas*, 18 marzo 1968, in <https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/the-kennedy-family/robert-f-kennedy/robert-f-kennedy-speeches/remarks-at-the-university-of-kansas-march-18-1968> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

6. Cfr. D. Gasper, *Human Well-Being: Concepts and Conceptualizations*, in M. McGillivray (ed.), *Human Well-Being*, Palgrave Macmillan, London 2007; R. J. Estes, M. J. Sirgy (eds.), *The Pursuit of Human Well-Being. The Untold Global History*, Springer, Cham 2017; G. Vecchi (ed.), *Measuring Well-Being: A History of Italian Living Standards*, Oxford University Press, Oxford 2017; R. Layard, J.-E. De Neve, *Well-Being: Science and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2023, pp. 16-37.

Italia dal CNEL, dall'ISTAT e dal ministero dell'Economia. Così si è affermato un lessico comune che riconosce i limiti del PIL come misura "esaustiva" del benessere collettivo.

Questa svolta concettuale, tuttavia, non è priva di ambiguità. Come la letteratura economica ha più volte sottolineato, la difficoltà principale risiede proprio nella definizione stessa di benessere. Nonostante l'enorme produzione scientifica sul tema, non esiste una definizione univoca capace di soddisfare la comunità accademica internazionale. In economia, disciplina storicamente dominante in questo campo, ha prevalso a lungo un approccio pragmatico, che ha ridotto la complessità del benessere a misure come reddito, consumo o ricchezza. Pur nella consapevolezza che il "denaro" non coincida necessariamente con il benessere, l'evidenza empirica ha mostrato una correlazione significativa tra crescita del PIL e miglioramento delle condizioni di vita, legittimando l'uso del prodotto interno lordo come principale riferimento per il benessere collettivo. Il passaggio "oltre il PIL", oggi ampiamente condiviso, non implica dunque la sua rimozione dal quadro analitico, bensì la sua integrazione entro una prospettiva più ampia. Adottare un approccio multidimensionale significa riconoscere che il PIL continua a fornire informazioni rilevanti, ma parziali e talvolta fuorvianti se isolate dal contesto sociale, istituzionale e territoriale.

In questa prospettiva, la riflessione storica proposta nelle pagine che seguono offre una chiave di lettura preziosa: molte delle tensioni che animano il dibattito contemporaneo sul benessere umano – tra crescita e qualità della vita, tra indicatori quantitativi e dimensioni qualitative, tra intervento pubblico e capacità delle istituzioni – affondano le loro radici nelle esperienze del Novecento. Certo, rileggere le politiche pubbliche del passato alla luce delle categorie odierne del benessere non può voler dire proiettare retroattivamente concetti contemporanei su contesti storici differenti, ma cogliere una continuità problematica: quella di uno Stato costantemente chiamato a misurare, promuovere e giustificare il proprio intervento non solo in termini di sviluppo economico, ma di miglioramento complessivo delle condizioni di vita. È in questa tensione, tra passato e presente, che il benessere umano emerge come categoria interpretativa capace di connettere storia, economia e diritto, offrendo strumenti utili anche per interrogare criticamente le politiche pubbliche del nostro tempo.

4

Idee, strumenti e finalità

Questo volume si apre con il contributo di Claudio Columbano (CAP. 1), che considera il bilancio pubblico non come un mero adempimento tecnico, ma come un "meccanismo" di rappresentazione dell'intervento dello Stato nell'economia e nella società. Attraverso un'efficace ricostruzione, che va dall'Unità a oggi, l'autore osserva che la struttura del bilancio si rimodellò al mutare dei periodi storici, adat-

tandosi di volta in volta al pensiero dominante e ai compiti che lo Stato attribuiva a sé stesso. È come se il bilancio fosse lo specchio del “patto sociale”, un momento in cui si incontrano ragion di Stato e benessere collettivo. Ne deriva l’idea di un bilancio, specialmente dalla legge Curti (1964), non soltanto misura della capacità fiscale ma indicatore dell’orizzonte prefissato dalla classe al governo.

Alessandro Lalli (CAP. 2), che si concentra sulla figura di Francesco Vito, sottolinea la connessione strutturale, e fundamentalmente inevitabile, fra Stato ed economia. Già negli anni Trenta, Vito intravide nei cartelli fra imprese una funzione positiva (razionalizzazione e progresso tecnologico, fra l’altro) ma ne denunciò i rischi sociali, legati ad un eccessivo potere. Da qui l’idea di un intervento statale regolatore ex post: non per ripristinare astrattamente la concorrenza perfetta, ma per orientare il potere dei cartelli all’interesse dell’economia sociale, con controlli, pubblicità degli atti, possibilità di sanzioni. Nel dopoguerra Vito riconsiderò il tema in chiave etico-democratica: pianificazione come strumento di giustizia sociale. L’economia doveva essere “al servizio dell’uomo”. In entrambe le fasi, sia durante il fascismo che dopo la sua caduta, elaborò una sorta di “terza via” tra liberalismo e socialismo che mirava a impedire che il potere economico diventasse dominio.

Lorenzo Pacinotti (CAP. 3) si sofferma sulla trasformazione dell’intervento dello Stato in funzione di nuove finalità sociali. L’Italia fascista – sottolinea l’autore – accolse il rapporto Beveridge con sospetto: la stampa e i giuristi fascisti lo definirono retorico, parziale e già realizzato dal regime. Il progetto britannico era sminuito, considerato inferiore a quello avanzato con la Carta del lavoro. Dopo la caduta del fascismo e la ricostruzione democratica, lo scenario tuttavia cambiò rapidamente: il piano Beveridge circolò tra giuristi, economisti e politici. Nel dibattito costituente diverse forze politiche e singoli esponenti si fecero interpreti degli ideali beveridgiani. Pacinotti evidenzia come il principio della “libertà dal bisogno” si tradusse negli artt. 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, che riconobbero i diritti sociali come parte integrante della cittadinanza. Ciononostante, durante i primi anni della Repubblica prevalse un impianto mutualistico e categoriale, incentrato sui lavoratori e non sulla generalità dei cittadini.

Una tensione in qualche misura simile, tra controllo pubblico e libertà economica, che Vito orientò all’economia “sociale” e che il welfare beveridgiano convertì in diritti, si riscontra, attraverso il saggio di Francesco Carlesì (CAP. 4), nella tecnocrazia cattolica e, in particolare, nella figura di Sergio Paronetto. Formatosi negli anni Trenta, si confrontò col *New Deal* e con la dottrina sociale cattolica. Negli anni della Seconda guerra mondiale promosse la rete dei cattolici e influenzò il codice di Camaldoli. Nel 1944 fu decisivo, tramite Menichella, nel convincere Andrew Kamarck, rappresentante della Finance Sub-Commission della Allied Control Commission statunitense presso l’IRI, a salvare l’istituto. L’opera di Paronetto contribuì all’affermazione di un sistema misto, in cui lo sviluppo non fosse né lasciato al mercato né alla sola politica in senso stretto, ma richiedesse

un “intervento guidato”, fondato su classi dirigenti competenti e su una visione di lungo periodo. Ne deriva una lezione, che secondo Carlesi è ancora valida: gli esperti possono guidare lo sviluppo, ma devono essere davvero al servizio della collettività.

5

Riconsiderare i territori

La svolta degli anni Cinquanta può essere interpretata come il punto di arrivo di una lunga elaborazione. Giuseppe Astuto (CAP, 5) osserva come, sin dall’Unità, l’idea di perequazione nazionale passò per grandi cantieri di infrastrutturazione – strade, ferrovie, bonifiche – e per il riordino fondiario, nella convinzione che la “modernizzazione” fosse sufficiente a colmare il ritardo. Il latifondo però sopravvisse, l’istruzione rimase debole, l’accesso al credito difficile, mentre le politiche fiscali e doganali liberal-unitarie colpirono duramente gli agricoltori meridionali. Astuto sostiene che la distanza strutturale tra Nord e Sud fu aggravata da alcune scelte del nuovo Stato. In risposta a questa persistenza, tra fine Ottocento ed età giolittiana, si affermò la politica delle leggi speciali e degli apparati *ad hoc*. Basilicata, Calabria, Sardegna e Napoli divennero laboratori di un intervento selettivo. L’industrialismo di Nitti e la successiva bonifica integrale fascista segnarono l’ingresso del Mezzogiorno nell’orizzonte dello sviluppo pianificato, ma la crescita rimase diseguale, la rendita fondiaria si ricompose e il dualismo si approfondì. Nella *golden age* 1950-73 la Cassa per il Mezzogiorno, la riforma agraria, un complesso di politiche ridussero il gap con il Centro-Nord, tuttavia, esaurita la fase espansiva, l’intreccio sempre più stretto fra politica e gestione, la frammentazione regionale e il ritiro dello Stato dalla funzione di regia riportarono in primo piano l’antico dualismo. Nel bilancio di Astuto, il Mezzogiorno appare come il banco di prova delle declinazioni italiane dell’intervento pubblico: dal liberalismo infrastrutturale al protezionismo industrialista, dal dirigismo fascista alla programmazione repubblicana, fino alla crisi dell’intervento straordinario e alla ricerca, ancora aperta, di una forma di sviluppo che tenga insieme diritti, coesione territoriale e crescita.

Elena Gaetana Faraci (CAP, 6) ricostruisce, dall’età borbonica all’intervento straordinario repubblicano, le relazioni fra legislazione, saperi tecnici, assetti proprietari e dinamiche ambientali, assumendo la Piana di Catania come osservatorio privilegiato di un Mezzogiorno segnato da malaria, latifondi e marginalità infrastrutturale. In apertura, Faraci mostra come la normativa postunitaria relegò la bonifica a miglioramento agrario di interesse privato, ignorando il nesso strutturale fra dissesto montano, itinerari dell’acqua e persistenza dell’agricoltura estensiva. La svolta interventista della Sinistra storica avviò programmi più organici, ma l’esito si rivelò modesto. Faraci individua nella “bonifica integrale” il punto di svolta concettuale: un progetto che aveva concepito il territorio come unità ecologica

e produttiva, combinando sistemazione idraulica, trasformazione colturale, elettrificazione e infrastrutture. La discontinuità più profonda, che Faraci mette in giusto risalto, si colloca nel secondo dopoguerra, quando l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e l'attivazione di una vera "tecnostruttura" pubblica resero possibile un salto di qualità: dighe, bacini, canalizzazioni, nuove strade e reti irrigue trasformarono nell'arco di due decenni una pianura paludosa e malarica in uno dei comprensori agricoli irrigui più produttivi d'Italia. Il saggio, così, propone una lettura multilivello della bonifica: non solo storia tecnica o agraria, ma storia dello Stato e del Mezzogiorno.

Nel loro insieme la politica delle opere pubbliche, l'industrializzazione e la pianificazione integrata rappresentarono la più ambiziosa "rifondazione" dello Stato nelle zone più arretrate del paese. Marco Santillo e Gerardo Cringoli (CAP. 7) reinterpretano, in una prospettiva di lungo periodo, idee, politiche e istituzioni che plasmarono l'intervento straordinario dello Stato nel Mezzogiorno. In linea con il contributo di Astuto, anche questo saggio lega le scelte del dopoguerra ad una lunga elaborazione teorica, che risaliva almeno ai primi del secolo. La prima fase, incarnata dalla Cassa per il Mezzogiorno, emerge come un'esperienza positiva: un'azione coordinata capace di dotare il Sud delle infrastrutture essenziali e di inserirlo, seppure con ritardo, nella modernizzazione economica del paese. In questo periodo, nonostante la distanza dal Centro-Nord restasse ampia, si registrò un effettivo recupero. Il cosiddetto "fallimento" dell'intervento straordinario non fu il risultato delle sue premesse originarie, ma maturò – sostengono gli autori – quando si abbandonò il modello tecnico-programmatico che aveva segnato la sua fase più virtuosa. Fu l'esito di una serie di scelte politiche interne e, al tempo stesso, il risultato delle trasformazioni economiche internazionali che modificarono profondamente lo scenario in cui la Cassa per il Mezzogiorno aveva inizialmente operato.

Nel quadro complessivo del volume, la ricerca di Alessandra Bulgarelli Lukacs e Giacomo Zanibelli (CAP. 8) induce a riflettere sulla lunga durata delle pratiche comunitarie di gestione delle risorse. L'indagine muove dalla constatazione di una persistente asimmetria fra la debole sensibilità ambientale delle istituzioni centrali – orientate, dall'Unità al secondo dopoguerra, a un modello produttivista fondato su infrastrutture, bonifiche e sfruttamento intensivo delle risorse – e la più antica e radicata tradizione di gestione comunitaria dei beni collettivi maturata nelle municipalità dell'Italia meridionale. Attraverso un'analisi empirica condotta sulle aree appenniniche della Campania, gli autori dimostrano come le municipalità abbiano espresso nel lungo periodo una sorprendente capacità di gestione sostenibile dei *commons*, eredità di pratiche secolari di regolazione e tutela. Con l'integrazione di fonti archivistiche, statistiche e la costruzione di un dataset storico, si ricostruisce l'estensione e la funzione dei terreni gravati da usi civici fra 1861 e 1931, evidenziando come la combinazione di capitale umano, regole locali, assetti agrari cooperativi e bassa pressione antropica abbia garantito una tenuta ecologica molto superiore a

quella delle politiche statali. Ne emerge una tesi di forte impatto storiografico: nel Mezzogiorno la sostenibilità non nasce come risposta tardiva alla crisi ambientale contemporanea, ma affonda le sue radici in un patrimonio antico, che la modernizzazione novecentesca ha in parte oscurato ma non completamente dissolto.

6

Indicatori del benessere e sviluppo umano

Dalla costruzione statistica del sottosviluppo nei circuiti internazionali agli indicatori della vita quotidiana, dall'azione degli enti straordinari alla comparazione con altre traiettorie europee, fino alle politiche culturali e sociali, emerge che il benessere è un esito storico e istituzionale, prodotto da strumenti di conoscenza, scelte pubbliche e capacità amministrative. Lo Stato appare insieme misuratore e attore, dispositivo di legittimazione e campo di conflitto, chiamato a trasformare categorie analitiche in priorità territoriali e in risultati socialmente ed economicamente verificabili⁷.

Lo studio di Paris (CAP. 9) consente di osservare il benessere nella sua dimensione concreta e quotidiana, proponendo una riflessione sul benessere materiale delle famiglie attraverso indicatori apparentemente “minori”, ma in realtà particolarmente illuminanti, come la diffusione degli elettrodomestici. L'ingresso di frigoriferi, lavatrici e televisori nelle case italiane diventa una chiave per leggere la crescita dei consumi e, specialmente, le disuguaglianze territoriali, infrastrutturali e di genere. La ricerca evidenzia come il benessere domestico dipenda strettamente da fattori collettivi – elettrificazione, abitazioni, servizi – e come la modernizzazione dei consumi sia inseparabile dall'azione dello Stato, anche quando questa appare indiretta o mediata dal mercato.

La materialità del benessere si lega agli indicatori attraverso i quali squilibri sociali e territoriali vennero evidenziati e resi comparabili. Dentro questa cornice acquista rilievo il contributo di Mattia Granata (CAP. 10), che mostra come negli anni Cinquanta il problema del sottosviluppo venne dapprima costruito e “reso visibile” attraverso strumenti di misurazione internazionale. L'attività della UNECE, sotto la guida di Gunnar Myrdal, contribuì a collocare l'Italia – e in particolare il Mezzogiorno – all'interno di una più ampia “questione meridionale europea”, fondata su indicatori ancora imperfetti ma già orientati a superare una lettura esclusivamente monetaria dello sviluppo. In questo passaggio, la misurazione del benessere divenne essa stessa un atto politico e istituzionale che legittimò l'intervento pubblico e ne definì le priorità territoriali.

7. Per un uso accorto degli indicatori che superi la mera storia quantitativa, cfr. R. De Lorenzo (a cura di), *Storia e misura. Indicatori sociali ed economici nel Mezzogiorno d'Italia (secoli XVIII-XX)*, FrancoAngeli, Milano 2007.

Nel secondo Novecento, l'idea che misurare significhi governare e legittimare l'intervento statale si riflette anche nelle politiche meridionali. Un'importante istituzione operativa dello sviluppo è al centro della ricerca di Rocco Giurato (CAP. 11), dedicata all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI) in Basilicata. Qui il benessere umano viene valutato attraverso un'analisi storico-quantitativa dell'impatto di un ente pubblico su reddito, agricoltura, salute e istruzione. Il caso lucano restituisce con chiarezza la tensione tra progettualità istituzionale e risultati effettivi: l'intervento straordinario produsse trasformazioni significative, ma anche effetti diseguali e incompleti. Il benessere emerge così come esito di processi lunghi, territorialmente differenziati e fortemente dipendenti dalla capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte.

Questa dimensione istituzionale viene ulteriormente problematizzata nel saggio comparativo di Jacopo Sciglio (CAP. 12), che mette a confronto l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'esperienza irlandese. Il confronto illustra come enti analoghi, nati in contesti simili, abbiano prodotto risultati differenti in termini di sviluppo e benessere umano, a seconda del grado di autonomia, continuità strategica e integrazione con il sistema politico-amministrativo. Il benessere, in questa prospettiva, non dipende solo dalla quantità di risorse investite, ma dalla qualità delle istituzioni e dalla loro capacità di indirizzo.

Infine, il contributo di Giuseppe Iglieri (CAP. 13) consente di compiere un ulteriore passo in avanti, spostando l'attenzione dal binomio infrastrutture-industrializzazione al fattore umano. L'analisi delle politiche culturali e sociali della Cassa per il Mezzogiorno mostra come, già a partire dagli anni Cinquanta, emergeva la consapevolezza che lo sviluppo non potesse reggersi esclusivamente su opere pubbliche e investimenti industriali. Turismo, cultura, capitale umano e partecipazione delle comunità divennero progressivamente elementi centrali di una concezione più ampia di benessere, che mirava a integrare crescita economica e progresso sociale.

Nel loro insieme, questi saggi restituiscono un'immagine dinamica e problematica dell'intervento pubblico. Lo Stato che misurava, sperimentava, correggeva, ma che solo gradualmente giungeva a riconoscere il benessere umano come obiettivo complesso e multidimensionale. È stato tutt'altro che lineare il passaggio da una concezione del benessere come riflesso dello sviluppo a una visione in cui esso diventa criterio di valutazione delle politiche pubbliche, terreno di legittimazione dell'intervento statale e parametro per giudicarne successi e limiti.

7

Forme e limiti dell'intervento pubblico

Il rapporto tra Stato e benessere umano costituisce uno dei nodi strutturali della storia italiana contemporanea. Il problema – dalla ricostruzione postbellica alla crisi dello Stato interventista, dalle politiche di programmazione economica alla progressiva af-

fermazione di modelli regolatori e incentivanti – non era soltanto se lo Stato dovesse intervenire nell'economia, ma come, con quali strumenti e secondo quali finalità.

Agli inizi degli anni Cinquanta, quando prese avvio l'intervento straordinario dello Stato per il Mezzogiorno,

il quadro normativo entro cui i pubblici poteri si trovarono ad operare era [...] quanto mai incerto. Numerosissime erano infatti le disposizioni di legge specificamente destinate all'intero Mezzogiorno o a singole Regioni: di molte, peraltro, non si poteva affermare con sicurezza che fossero ancora in vigore, mentre di altre non si sapeva neppure se avessero mai avuto applicazione. Questa situazione normativa, quanto meno sotto il profilo della organicità, non migliorò nel periodo 1950-65, e cioè nel primo quindicennio della azione di intervento straordinario incentrato sulla Cassa per il Mezzogiorno. Basti considerare, al riguardo, che in tale periodo si sono avuti ben diciannove provvedimenti legislativi direttamente riguardanti l'attività della "Cassa" e l'apparato istituzionale dello intervento straordinario, mentre numerosissimi sono stati i provvedimenti che hanno specificamente disciplinato l'azione della amministrazione ordinaria nel Mezzogiorno⁸.

La frammentazione normativa non rappresentò un semplice inconveniente tecnico, ma uno dei limiti dell'intervento pubblico in Italia: l'incertezza delle regole, la moltiplicazione dei provvedimenti speciali e la difficoltà di verificarne l'effettiva applicazione indebolirono la capacità dello Stato di agire come soggetto unitario di direzione dello sviluppo. L'intervento statuale, pur animato da finalità di modernizzazione e riequilibrio territoriale, si configurò più come un insieme di misure contingenti, volte a rispondere a esigenze immediate, che come un progetto istituzionale organico, capace cioè di esprimere un disegno coerente di trasformazione economica e sociale.

Questo dato storico permette di leggere in una prospettiva più ampia anche le analisi dei contributi successivi. Negli ultimi tre saggi del libro emerge, infatti, la difficoltà strutturale dello Stato italiano nel dotarsi di strumenti coerenti e duraturi di direzione dello sviluppo, capaci di connettere crescita economica, innovazione, tutela dei diritti e promozione del benessere collettivo. Una difficoltà che si rileva, con accenti diversi, tanto sul piano giuridico-istituzionale quanto su quello delle politiche economiche e della struttura dell'apparato statale.

Il saggio di Gianmatteo Sabatino (CAP. 14) ricostruisce, con un approccio giuridico di ampio respiro, la parabola incompiuta della pianificazione economica italiana, concentrandosi in particolare sul rapporto tra programmazione e drit-

8. M. Annesi, *L'attuale disciplina degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, in SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, *Le leggi sul Mezzogiorno*, Tipolitografia Failli, Roma 1969, p. 13. I testi normativi sono pubblicati in SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno, 1861-1957*, 2 voll., Giuffrè, Roma 1957. Per una ricostruzione ampia sulla legislazione meridionale, cfr. anche M. Annesi, *Mezzogiorno (legislazione per il)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. xxvi, Giuffrè, Roma 1976, pp. 211-79. Su Annesi e il suo pensiero, cfr. S. Zoppi, *Massimo Annesi. Un ricordo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005 e l'intero fascicolo a lui dedicato della "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1, 2005 con la bibliografia dei suoi scritti.

to privato. L'assenza di un vero e proprio diritto della pianificazione – paragonabile, ad esempio, all'esperienza francese – produsse in Italia un interventismo economico frammentato, affidato a strumenti settoriali e a una legislazione speciale priva di un solido inquadramento sistematico. In questo contesto, il diritto privato non fu pienamente riplasmato alla luce delle esigenze di programmazione e di indirizzo dello sviluppo, rimanendo sospeso tra autonomia negoziale e funzionalizzazione sociale. Il contributo mette così in luce un paradosso centrale dell'esperienza italiana: una forte presenza pubblica nell'economia non accompagnata da un'adeguata elaborazione giuridica capace di integrare pianificazione, mercato e relazioni tra privati.

Su un piano diverso ma strettamente connesso, il saggio di Giulio Di Donato ed Enrico Cerrini (CAP. 15) sposta l'attenzione sulle politiche pubbliche per la ricerca e l'innovazione, individuando in esse una delle chiavi decisive per una crescita orientata al benessere umano. Attraverso il confronto con il modello tedesco della Fraunhofer-Gesellschaft, gli autori osservano come l'Italia abbia storicamente faticato a costruire un'infrastruttura istituzionale capace di collegare ricerca di base, innovazione applicata e sistema produttivo. Anche in questo caso, emerge una continuità di fondo: la prevalenza di strumenti indiretti e incentivanti, l'assenza di una vera capacità di direzione strategica e la debolezza delle istituzioni chiamate a orientare lo sviluppo tecnologico. Il benessere umano, in questo senso, non è riducibile a mero aumento della ricchezza, ma richiede politiche industriali e della conoscenza in grado di promuovere occupazione qualificata, coesione sociale e progresso diffuso, in coerenza con l'orizzonte costituzionale.

Il contributo di Claudio Sardoni (CAP. 16) affronta, infine, il tema dell'intervento economico dello Stato da una prospettiva macroeconomica e teorica, ponendo al centro il nesso tra crescita, produttività e welfare. In un contesto segnato da stagnazione, invecchiamento demografico e alti livelli di debito pubblico, Sardoni argomenta che il benessere umano può essere garantito solo attraverso politiche pubbliche orientate alla crescita, fondate su una ristrutturazione della spesa a favore di investimenti produttivi. Tuttavia, il saggio mette in guardia da una fiducia acritica nello Stato, sottolineando come l'efficacia di tali politiche dipenda in modo decisivo dalla qualità dell'apparato statale e dalla sua capacità di attuazione. Anche qui riaffiora un tratto tipico dell'esperienza italiana: l'asimmetria tra ambizioni di intervento e limiti strutturali dell'amministrazione pubblica.

Nel loro insieme, i saggi di questo volume restituiscono un quadro articolato ma coerente: lo Stato italiano ha svolto un ruolo centrale nella promozione dello sviluppo e del benessere, ma lo ha fatto spesso senza una solida architettura giuridica della pianificazione, senza una strategia stabile di politica industriale e senza un apparato amministrativo pienamente adeguato alle funzioni richieste. La riflessione qui proposta consente così di andare oltre letture semplicistiche – tanto apologetiche quanto demolitorie – dell'intervento pubblico, offrendo strumenti concettuali per ripensare, anche nel presente, le condizioni di possibilità di uno Stato capace di orientare la crescita verso fini di autentico benessere umano.

Parte prima
Tra Stato e mercato:
istituzioni, idee, strumenti

Rappresentare l'intervento pubblico nell'economia: il bilancio dello Stato italiano in una prospettiva di lungo periodo

di *Claudio Columbano**

I.1

Introduzione

È un fatto generalmente accolto dalla storiografia contemporanea che lo Stato italiano abbia giocato un ruolo di primo piano nel delineare, nel bene o nel male, la via italiana allo sviluppo economico¹. Il ruolo attivo dello Stato comincia già all'indomani dell'unificazione, posto che la situazione economica e sociale in gran parte della penisola facevano dell'Italia un *late developer* sulla scena europea, bisognoso di una forte accelerazione che la classe imprenditoriale privata non poté, o non volle, assecondare². L'attivismo statale assume tratti particolarmente marcati a partire dagli anni Sessanta del Novecento, quando la presenza pubblica si espande fino a coprire ampi settori dell'economia allo scopo di contemperare le esigenze di sviluppo e la necessità di correggere gli squilibri, principalmente territoriali, accumulatisi nel corso della breve e tumultuosa storia unitaria.

Il ruolo egemone di questo "Stato provvidenza" inizia a perdere di intensità soltanto a partire dalla fine degli anni Settanta, quando lo spettro di una crescita incontrollata del debito pubblico porta alla progressiva riduzione della presenza

* Università Telematica e-Campus.

1. È nota la tesi di Rosario Romeo, secondo cui lo Stato giocò un ruolo propulsivo nei primi due decenni postunitari, favorendo l'accumulazione di capitale nel settore agricolo, condizione propedeutica all'attivazione del processo di industrializzazione. Secondo Alexander Gerschenkron, invece, l'Italia compì il salto verso l'industrializzazione solo a partire dal 1896 grazie all'attivismo imprenditoriale degli istituti bancari. Questi riuscirono a contrastare gli effetti negativi dell'intervento pubblico che, almeno a partire dal 1878, scelse la strada protezionistica a favore di alcuni settori politicamente forti, ma non bisognosi di assistenza: l'industria tessile, siderurgica e cerealicola. Le posizioni sono riassunte in S. Fenoaltea, *The Reinterpretation of Italian Economic History: From Unification to the Great War*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, pp. 8-32.

2. Secondo Vera Zamagni, l'intervento statale in Italia ha avuto proprio lo scopo di supplire, da un lato, alla ridotta disponibilità di capitali privati e, dall'altro, alla spiccata avversione al rischio dell'imprenditoria italiana. Cfr. V. Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia. Storia dell'intervento pubblico dall'unificazione ai giorni nostri*, Le Monnier, Firenze 1981, pp. 10-1. Cfr. la prospettiva di stampo istituzionalista delineata in F. Barca, *Prefazione*, in Id. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 2010, pp. IX-XIV.

statale nell'economia italiana, cui fa seguito l'avvio della stagione delle privatizzazioni e dell'aziendalismo e, più recentemente, di contenimento della spesa.

Prendendo avvio da queste brevi considerazioni, il presente lavoro “rilegge” l'evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia italiana alla luce del cambiamento nella modalità di *rappresentazione* – nello specifico, rappresentazione contabile – di tale intervento nel bilancio dello Stato. Questo bilancio, redatto e approvato a cadenza annuale, costituisce un'importante testimonianza del rapporto che storicamente lega l'amministrazione dello Stato, i cittadini e le imprese. Infatti, nel bilancio statale trova espressione la massa di risorse di cui lo Stato periodicamente si appropria; svelandone, del resto, la *distribuzione* tra i molteplici impieghi alternativi³. Indagando i mutamenti intervenuti nella modalità di rappresentazione delle entrate e delle spese nel bilancio dello Stato è possibile cogliere variazioni, più o meno significative, nel rapporto tra Stato, cittadini e imprese nel corso del tempo.

Al termine della breve analisi esposta in quanto segue, si ritiene che emergano due grandi fasi nella storia del bilancio dello Stato, che possono essere così sintetizzati. In una prima fase, che copre grosso modo il primo secolo di vita dell'Italia unita, il bilancio statale adotta una prospettiva fondamentalmente “autoreferenziale”. Esso è propriamente bilancio *dello* Stato, ovvero sia un documento che sintetizza l'effetto delle operazioni amministrative sulla ricchezza dello Stato inteso come soggetto giuridico a sé stante. In una seconda fase, che inizia nel periodo della programmazione economica e dura sino ai giorni nostri, il bilancio dello Stato adotta una prospettiva “sociale”, evidenziando l'effetto delle operazioni amministrative sulla ricchezza della nazione nel suo complesso.

Nel proporre questa lettura, si accoglie la prospettiva generalmente accolta in precedenti studi condotti da storici della ragioneria pubblica⁴. In tal senso, il contributo vuole anzitutto diffondere i risultati delle precedenti ricerche svolte in ambito ragionieristico ed economico-aziendale, allo scopo di promuovere un dialogo interdisciplinare sulla storia degli strumenti di intervento pubblico nell'economia – una storia nella quale il bilancio dello Stato può legittimamente essere inserito. Nelle conclusioni si evidenziano, comunque, alcuni spunti di riflessione emersi nella conduzione della presente ricerca.

3. Sul punto, osserva Salvatore Buscema, il bilancio costituisce «la trascrizione, per così dire, in termini contabili, dell'indirizzo e del programma politico deliberati, a seconda degli Stati, dal Parlamento e dal governo, dal solo governo e così via». Così S. Buscema, *Sui sistemi di redazione del bilancio dello Stato*, in “Rassegna parlamentare”, 10-12, 1967, pp. 553-80.

4. Cfr., in particolare, R. Camodeca, *Il bilancio dello Stato nel sistema della ragioneria pubblica*, CEDAM, Padova 2005; L. Anselmi (a cura di), *Modelli economico-patrimoniali per il bilancio e la contabilità di Stato*, Giuffrè, Milano 2006; A. Giosi, *Considerations on the Evolution of the National Budget Functions: From Internal Relevance to External Value*, in “Accounting, Business & Financial History”, 17, 1, 2007, pp. 63-85; G. Valenza, *Bilancio dello Stato italiano e contesti socioeconomici. Un'analisi evolutiva in chiave economico-aziendale*, Aracne, Canterano (RM) 2020.

I.2

L'evoluzione della forma del bilancio dello Stato

In Italia, la disciplina del bilancio dello Stato prende avvio ancora prima dell'Unità, e cioè all'indomani della concessione dello Statuto da parte di re Carlo Alberto ai cittadini del Regno di Sardegna, nel 1848. Questo primo esperimento, fortemente condizionato dall'opera del conte di Cavour, è fissato nell'ordinamento sabaudo con la cosiddetta "legge sarda" del 1853 ed è trasferito nell'ordinamento unitario, prima con il regio decreto del 1861 a firma Bastogi e successivamente con la legge Cambray-Digny del 1869⁵. Tali norme diedero al bilancio dello Stato il carattere *preventivo, finanziario e autorizzatorio* che prevale ancora ai nostri giorni⁶.

Nei primi bilanci del periodo unitario, oggetto del bilancio erano le entrate di denaro che il governo prevedeva di riscuotere e le spese che il governo prevedeva di pagare nel corso dell'esercizio finanziario a venire. Tali previsioni "di cassa", effettuate dal governo, erano sanzionate dal Parlamento mediante l'approvazione di un unico "stato di previsione" delle entrate e di tanti stati di previsione delle spese quanti erano i ministeri responsabili della loro esecuzione. Negli stati di previsione, entrate e spese venivano esposte sulla base di un criterio di classificazione che lo Stato italiano ereditava dalla contabilità del Regno di Sardegna; classifica-

5. Il riferimento è alla legge 23 marzo 1853, n. 1483, a firma Cavour; il R.D. 3 novembre 1861, n. 302, a firma Bastogi; la legge 22 aprile 1869, n. 5026, a firma Cambray-Digny. È stata rimarcata la sostanziale continuità tra la soluzione contabile adottata dal Regno d'Italia e quella in vigore nel Regno di Sardegna. Questa continuità non deve sorprendere, se si tiene conto delle numerosissime iniziative di unificazione amministrativa che seguirono l'annessione degli Stati preunitari. In tal senso, la diffusione del sistema sabaudo di contabilità di Stato costituirebbe soltanto un esempio di un più ampio processo di estensione degli istituti giuridici sardi al resto d'Italia. Sul punto, cfr. S. Coronella, A. Lombrano, L. Zanin, *State Accounting Innovations in Pre-Unification Italy*, in "Accounting History Review", 23, 1, 2013, pp. 1-21. Cfr. L. Anselmi, S. Lazzini, S. Ponzo, *Contabilità per l'amministrazione economica dello stato dal secolo XIX: Criticità e riflessioni*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 163 ss.; L. Bartocci, D. Natalizi, *Accounting as a Technology to Disseminate the Sense of Unity in a Nation State: The Kingdom of Italy*, in "Accounting History", 25, 3, 2020, pp. 403-24. Sulle norme di unificazione economica, cfr. G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1, 2011, pp. 97-126.

6. Con "preventivo" si intende che oggetto del bilancio dello Stato è la massa delle entrate e delle spese previste, e non quelle effettivamente conseguite. Le entrate e le spese conseguite sono esposte nei rendiconti, anticamente conosciuti con il nome di "spogli". Con "finanziario" si intende che il bilancio dello Stato rappresenta il valore di tutte e sole le operazioni di gestione che implicano entrate e uscite di denaro, omettendo di rilevare le altre variazioni nella consistenza del patrimonio statale dovute, ad esempio, all'ammortamento dei cespiti, al loro deperimento o consumo, o ad altre variazioni di valore. Sul piano "autorizzatorio", le previsioni di entrata e di spesa costituiscono autorizzazioni concesse dal Parlamento al governo e, per suo tramite, ai pubblici uffici; nel caso delle spese, queste autorizzazioni costituiscono anche i limiti imposti alla capacità di spesa dell'amministrazione. Sul punto, cfr. R. Chiarelli, *Aspetti giuridici della riforma del bilancio*, in Centro italiano di studi finanziari, *Aspetti della riforma del bilancio dello Stato e della pubblica contabilità*, Atti del VII convegno di studi di politica economica e finanziaria di Napoli (16-17 febbraio 1963), Giuffrè, Milano 1964, pp. 9-19.

zione antichissima, che prevedeva che entrate e spese fossero presentate per “titoli”, distinguendo i flussi “ordinari” e “straordinari” di riscossione e di pagamento sulla base della loro presunta *ricorrenza* temporale. Sulla base di questo criterio, si intendevano ordinarie le entrate e le spese che si ripetevano annualmente (principalmente stipendi, spese di funzionamento e interessi sul debito pubblico); si ritenevano straordinarie tutte le altre entrate e le spese, in quanto presumibilmente non ricorrenti. Questa classificazione resse il bilancio per tutto il primo secolo di vita dello Stato italiano⁷.

All’iniziale classificazione delle entrate e delle spese basata sulla ricorrenza dei flussi finanziari si accompagnò, a partire dalla metà degli anni Settanta dell’Ottocento, la prassi parlamentare di distinguere entrate e spese anche sulla base dei prevedibili *effetti* che queste avrebbero avuto sul patrimonio dello Stato. Sulla base di questa articolazione si distinguevano le entrate e le spese, ordinarie o straordinarie che fossero, in “effettive” e “movimenti di capitali”. Se la formulazione lessicale fu infelice, l’innovazione contabile fu davvero significativa. Infatti, il bilancio dava separata indicazione delle entrate e delle spese che avrebbero prodotto, rispettivamente, l’incremento o la diminuzione della consistenza del patrimonio dello Stato e che per questo erano dette “effettive”. I “movimenti di capitali”, invece, avrebbero causato la modifica della composizione del patrimonio statale – in particolare, il patrimonio fruttifero – ma con effetti pienamente compensativi. Tale articolazione delle entrate e delle spese fu resa legge nel 1883, per il rendiconto, e nel 1923, per il bilancio di previsione⁸.

La classificazione delle entrate e delle spese sulla base del doppio criterio della ricorrenza e degli effetti patrimoniali fu superata soltanto nel 1964, con l’approvazione della cosiddetta “legge Curti”, a poca distanza dall’insediamento del primo governo di centro-sinistra nel dicembre 1963. La legge introdusse una nuova e originale classificazione delle entrate e delle spese che superò, con un unico gesto, sia il criterio della ricorrenza dei flussi finanziari, sia il criterio dei loro effetti patrimoniali. La nuova classificazione distinse i titoli dell’entrata sulla base della loro provenienza, suddividendo le entrate in tributarie, extratributarie, per accensione di prestiti e per partite di giro; le spese, invece, vennero distinte in “correnti” e “in

7. Gli interventi normativi successivi al primo decennio post-unitario confermarono la classificazione delle entrate e delle spese basata sul criterio della ricorrenza. Il riferimento è all’art. 11 della legge 8 luglio 1883, n. 1455 a firma Magliani che, insieme alla legge Cambray-Digny, conflui nel Testo Unico (T.U.) approvato con R.D. 17 febbraio 1884, n. 2016. Questo rimase in vigore fino all’approvazione del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 a firma De Stefani, che all’art. 37 dispose la medesima classificazione delle entrate e delle spese.

8. L’articolazione “patrimoniale” si rese frequente nella prassi degli stati di previsione a partire dalla metà degli anni Settanta dell’Ottocento. Essa fu oggetto della proposta che il ministro delle Finanze Depretis fece alla Camera, pur senza successo, già nel 1877. Con l’approvazione del citato R.D. 2440/1923 a firma De Stefani, l’articolazione “patrimoniale” divenne legge anche per quanto riguardava gli stati di previsione.

conto capitale”, sulla base della loro *destinazione* ai consumi o agli investimenti⁹. Questa classificazione era coerente con i criteri di redazione dei conti economici nazionali, che proprio in quegli anni si facevano strada nelle principali economie del mondo come sistema di misurazione delle grandezze macroeconomiche: produzione, reddito, consumo, risparmio e investimento¹⁰. La riforma del bilancio dello Stato in quegli anni fu proprio volta, per dirla con Pellegrino Capaldo, a «consentire l’inserimento del bilancio statale nella contabilità nazionale»¹¹. Essa ambiva a dare particolare risalto alle spese pubbliche in conto capitale, in ragione della loro presunta attitudine ad esaltare sia la funzione anticiclica del bilancio statale – mediante la meccanica del moltiplicatore keynesiano – sia il contributo pubblico alla dinamica di accumulazione del capitale nazionale. Anche in questo caso, l’innovazione fu significativa. Nella nuova impostazione del bilancio, infatti, le spese in conto capitale includevano *tutte* le spese di investimento, incluse quelle peggiorative del patrimonio dello Stato – ad esempio, i contributi pubblici agli investimenti privati e i trasferimenti ai fondi di dotazione degli enti autonomi.

I successivi interventi normativi non modificarono in modo sostanziale la forma del bilancio dello Stato¹². Solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, questa venne cambiata, intervenendo però sulla sola classificazione delle spese¹³. La

9. Sul piano normativo, questo risultato si ottenne mediante la modificazione del dettato dell’art. 37 del R.D. 2440/1923 operata dall’art. 1 della legge 1 marzo 1964, n. 62. In quell’occasione, la classificazione delle entrate e delle spese in “ordinarie” e “straordinarie” uscì definitivamente dall’ordinamento.

10. Già nel 1959, la Ragioneria generale dello Stato avverte la necessità di adottare «criteri di impostazione e di riclassificazione per le entrate e per le spese» analoghi a quelli utilizzati per redigere il bilancio economico nazionale, come auspicato già dal ministro Vanoni nel 1955. Cfr. ministero del Tesoro – Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato: origine e sviluppi*, Roma 1959, pp. 298-9.

11. Così in P. Capaldo, *Il bilancio dello Stato nel sistema della programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973, p. 141, n. 2. Cfr. sul punto G. Valente, *Obiettivi, caratteristiche e struttura del bilancio dello Stato*, Società Editrice Napoletana, Napoli 1987, pp. 38-9; Giosi, *Considerations on the Evolution of the National Budget Functions*, cit., pp. 63-85; Valenza, *Bilancio dello Stato italiano e contesti socio-economici*, cit., pp. 123-32.

12. Gli interventi che si succedettero tra la seconda metà degli anni Settanta e gli anni Novanta affiancarono al bilancio preventivo altri istituti giuridici: il bilancio pluriennale e la legge finanziaria nel 1978 e il documento di programmazione economica e finanziaria nel 1988. Nello specifico, la legge 5 agosto 1978, n. 468, a firma Stammati, fece propria la classificazione macroeconomica all’art. 6, abrogando all’art. 33 tutte le disposizioni precedenti, tra cui l’art. 37 del citato R.D. 2440/1923. Tale impostazione venne confermata nella successiva legge 23 agosto 1988, n. 362, a firma Amato.

13. La legge 3 aprile 1997, n. 94 (Ciampi) sancì una nuova classificazione delle entrate e delle spese, introducendo le “funzioni-obiettivo”, all’art. 4 in sostituzione delle disposizioni della citata legge Stammati, ma preservando il sindacato parlamentare sulla parte di spesa corrente e in conto capitale nell’ambito delle unità previsionali di base, in sostituzione dei precedenti capitoli. Successivamente, i principali interventi normativi hanno riguardato le modifiche apportate alla legge Stammati del 1978, con modifica del contenuto del documento di programmazione economica e finanziaria e l’introduzione delle leggi collegate alla manovra, approvate al di fuori della sessione di bilancio, operato con la legge 25 giugno 1999, n. 208. La legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Tremonti), tuttora in vigore,

legge Ciampi del 1997 articolò le spese sulla base di un numero limitato di cosiddette “funzioni-obiettivo”, individuate allo scopo di rendere trasparenti e misurabili gli obiettivi dell'azione pubblica. Tali funzioni-obiettivo vennero articolate ad un primo livello in cosiddette “unità previsionali di base”, attribuite ad un unico centro di responsabilità amministrativa – generalmente, le Direzioni generali dei ministeri. Comunque, ai fini del voto parlamentare, tali unità di spesa rimasero classificate al secondo livello sulla base della destinazione alle spese correnti e in conto capitale. Infine, la legge Tremonti del 2009 – attualmente in vigore – preservò la classificazione delle entrate ma operò una sostituzione nella modalità di classificazione delle spese, sostituendo alle funzioni-obiettivo le “missioni” e alle unità previsionali di base i “programmi”.

In estrema sintesi, è possibile raffigurare l'evoluzione del bilancio dello Stato come proposto nella FIG. 1.1. Dalla figura emerge la lunga durata del periodo nel quale entrate e spese furono distinte in “ordinarie” e “straordinarie”, sulla base del criterio della ricorrenza ereditato dall'ordinamento sardo. Questa classificazione, alla quale si accompagnò a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento l'articolazione basata sugli effetti patrimoniali, attraversò indenne il periodo della Destra e della Sinistra storica, oltre al periodo giolittiano, il periodo fascista e gli anni della ricostruzione postbellica. Ancora dalla figura emergono i cambiamenti intervenuti su base “macroeconomica” a partire dagli anni Sessanta del Novecento, che si accompagnano all'avvio di una fase di intensa attività legislativa in materia di contabilità di Stato – tratto che accomuna sia l'ultimo quarantennio che il primo ventennio postunitario.

1.3

Le ragioni dell'evoluzione nella forma del bilancio dello Stato

È ora possibile domandarsi per quale motivo la forma assunta dal bilancio dello Stato italiano abbia subito modifiche nel corso del tempo. A questa domanda, la dottrina prevalente risponde attribuendo i cambiamenti di forma del bilancio dello Stato ad un generale ripensamento circa il ruolo dello Stato nell'economia nelle diverse fasi della storia nazionale.

Con riferimento alla classificazione ordinaria e straordinaria dei flussi finanziari, la struttura del bilancio statale appare coerente con la predominante filosofia liberale dello “Stato leggero” che ispirava le classi politiche italiane al tempo dell'Unità. In questa prospettiva, il bilancio dello Stato italiano nasce e si sviluppa

sancisce all'art. 21 che il voto parlamentare è espresso con riferimento ai programmi, per le spese, e alle diverse tipologie di entrata, per le entrate. La legge mantiene ancora l'impostazione programmatica, attribuendo a tutte le amministrazioni pubbliche la responsabilità del coordinamento e dell'armonizzazione dei bilanci.

nell'ambito di una Italia – e di una Europa – che nelle efficaci parole di Hobsbawm era convintamente «capitalista nell'economia, liberale nella struttura istituzionale e giuridica, borghese nell'immagine caratteristica della classe che deteneva l'egemonia sociale»¹⁴. In tale contesto, le Camere elettive trovavano la propria ragion d'essere nel costituire un freno ai desideri dei governi, espressioni del monarca costituzionale, di esercitare un potere autonomo sull'economia e sulla società civile; freno che veniva predisposto mediante il combinato disposto della riserva di legge in materia tributaria e del riconoscimento del «diritto al bilancio»¹⁵.

A sua volta, la gestione finanziaria dello Stato liberale si ispirava ad una concezione neutrale di finanza pubblica e ad una visione dello Stato quale «ente a fini limitati»¹⁶. Non era, pertanto, giustificabile una condizione *permanente* di disavanzo finanziario che, mediante la leva fiscale o l'indebitamento, dirottasse risorse da cittadini e imprese alle casse statali allo scopo di sostenere attività produttive che i privati, e non lo Stato, avrebbero potuto gestire¹⁷. Così, evidenziando la ricor-

14. Così E. Hobsbawm, *Il secolo breve, 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Rizzoli, Segrate 1995, p. 18.

15. Con l'espressione «diritto al bilancio» si intende la capacità, riconosciuta al cittadino contribuente, di conoscere con tempestività la massa delle entrate e delle spese amministrate dai pubblici poteri. Sul punto, cfr. L. Cimbolini, *Origini e storia della contabilità pubblica*, in A. Buscema (a cura di), *La nuova contabilità pubblica. Rilettura del Trattato di contabilità pubblica di Salvatore Buscema*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, p. 60. Tale capacità presuppone un grado di pubblicità e chiarezza del bilancio pubblico che è generalmente sconosciuto agli Stati assolutistici. Nelle monarchie assolute, entrate e spese dello Stato erano intese, per dirla con Achille Plebano, come «cosa del principe e non del paese» (A. Plebano, *Storia della finanza italiana nei primi quarant'anni dall'unificazione, Ristampa a cura di S. Buscema*, vol. I, CEDAM, Padova 1960, p. 1). Lo Stato sardo non faceva eccezione, se è vero che il decreto del 21 maggio 1814 portò alla vera e propria restaurazione dell'ordinamento amministrativo vigente prima del 1800 e che tale situazione si protrasse fino al 1848. Nello Statuto albertino, il diritto al bilancio venne fissato all'art. 10, che sanciva anche la riserva di legge in materia tributaria. Sul punto, cfr. G. Astuto, *Le istituzioni politiche italiane. Da Cavour al dibattito contemporaneo*, Roma, Carocci 2022, pp. 15-31. Per approfondimenti sulla pubblicità dell'azione amministrativa nel periodo preunitario, cfr. G. Mecca, *Per un "governo trasparente". Principio della pubblicità e consenso pubblico nell'esperienza del Piemonte subalpino*, in «Giornale di storia costituzionale», 31, 2016, pp. 63-74.

16. Così G. Guarino, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato. Le funzioni della Ragioneria generale dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, in Ministero del Tesoro – Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1969, pp. 27-53.

17. In senso liberale andrebbe interpretata, ad esempio, la scelta di affidare ai privati la costruzione e gestione delle ferrovie, fino alla loro definitiva nazionalizzazione nel 1905, nonché l'affidamento ai privati dell'attività di alienazione dei beni demaniali ed ecclesiastici tra il 1864 e il 1866. L'interpretazione di tali scelte deve, comunque, tenere conto del contesto di fragilità finanziaria in cui si trovava il Regno d'Italia all'indomani dell'unificazione. Sul punto, cfr. S. Mura, *L'alienazione dei beni demaniali ed ex ecclesiastici all'indomani dell'Unità*, in «Rivista storica italiana», 2, 2015, pp. 465-518. Secondo Achille Plebano, le attività di alienazione e concessioni di beni fruttarono allo Stato almeno un miliardo di lire nel quindicennio 1861-76: cfr. Plebano, *Storia della finanza italiana*, cit., pp. 346-7. Sull'andamento della finanza pubblica nel primo secolo dell'esperienza unitaria, cfr. su tutti F. A. Répaci, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Zanichelli, Bologna 1962.

renza ovvero l'eccezionalità delle operazioni di entrata e di spesa, la distinzione tra entrate e spese ordinarie e straordinarie consentiva di calcolare agevolmente due "saldi" dal significato intuitivo: il saldo tra entrate e spese ordinarie, che ci si aspettava fosse sempre positivo o nullo, e il saldo tra entrate e spese straordinarie che, se in disavanzo, poteva essere coperto da emissione di debito, poiché *transitorio*. In questo modo, la struttura del bilancio dello Stato faceva emergere organicamente il grado di straordinarietà della eventuale condizione di squilibrio finanziario delle gestioni ministeriali.

Quanto alla ulteriore disarticolazione delle entrate e delle spese in "effettive" e "per movimento di capitali", questa consentiva di dare conto degli incrementi o decrementi del patrimonio statale dovuti all'attività dell'amministrazione. In tal senso, l'articolazione patrimoniale delle entrate e delle spese guardava al bilancio dello Stato come al bilancio di una qualsiasi azienda, il cui scopo era, anzitutto, assicurare l'equilibrio della propria gestione e la *conservazione* nel tempo del proprio patrimonio; condizione necessaria per poter svolgere durevolmente la propria attività. In effetti, questa articolazione delle entrate e delle spese è stata efficacemente descritta come "patrimoniale-aziendalistica"¹⁸. Essa si afferma, forse non a caso, in coincidenza con l'avvento dei governi della Sinistra storica, quando inizia a diffondersi una visione dello Stato come soggetto giuridico e sociale – in effetti, il primo e supremo dei soggetti giuridici¹⁹. Sempre in questo periodo si osserva la crescita, anche dimensionale, di una burocrazia che, da un lato, non intende affatto come "straordinario" l'intervento statale nell'economia e nella società e che, dall'altro, è incaricata di tutelare la continuità dello Stato²⁰. Ciò portò quasi naturalmente a

18. L'espressione si trova, ad esempio, nelle comunicazioni fornite dalla Ragioneria generale dello Stato in occasione dell'importante convegno dedicato alla riforma del bilancio dello Stato, tenutosi a Napoli nel febbraio del 1963; cfr. Centro italiano di studi finanziari, *Aspetti della riforma del bilancio dello Stato e della pubblica contabilità*, cit., p. 92.

19. Sulla transizione dallo Stato liberale allo Stato interventista, cfr. Astuto, *Le istituzioni politiche italiane*, cit., pp. 90-8; sulla crescente autonomia della burocrazia di Stato in chiave antiliberale, cfr. diffusamente R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico: il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1975.

20. Del resto, proprio nel 1883, con l'approvazione della legge Magliani, si supera definitivamente il bilancio "di cassa" in favore di un bilancio "di competenza". Senza entrate in tecnicismi, la differenza tra bilancio di "competenza" e "di cassa" sta nella fase del procedimento amministrativo nella quale si trovano le entrate e le spese dello Stato all'atto della redazione del bilancio. Il bilancio di competenza esprime tali entrate e spese all'atto in cui sorge, per lo Stato (o altra amministrazione), il diritto giuridico a riscuotere denaro da soggetti terzi o l'obbligo giuridico di pagare denaro a soggetti terzi. Il bilancio di cassa esprime, invece, entrate e spese alla data, necessariamente successiva, in cui il denaro è versato nelle casse dello Stato, ovvero fuoriesce da queste. Da un lato, ciò ha ovvie ricadute sul sistema dei controlli: «È stato opportunamente portato un esempio, molto espressivo, della realtà che sta alla base della differenza tra i due bilanci. Si è detto, infatti, che, considerata l'attività finanziaria paragonabile al corso di un fiume, con il bilancio di competenza si ha un controllo a monte del deflusso delle acque, mentre con il bilancio di cassa si ha il controllo a valle» (così l'autore in Valente, *Obiettivi, caratteristiche e struttura del bilancio dello Stato*, cit., p. 72). Dall'altro, un bilancio di competenza descrive l'attività finanziaria dello Stato quale centro

verificare che il pareggio del bilancio si avesse non nella parte ordinaria delle entrate e delle spese, ma nella parte effettiva, così da valutare se le gestioni ministeriali stessero danneggiando la consistenza del patrimonio di cui lo Stato disponeva per condurre le proprie attività in campo economico e sociale²¹.

La classificazione delle entrate e delle spese introdotta dai governi del centro-sinistra nella metà degli anni Sessanta era, si è detto, coerente con le modalità di presentazione dei flussi finanziari nei conti economici nazionali. Questo aspetto porta a vedere nella riforma Curti del 1964 un momento di svolta nella concezione del ruolo dello Stato nell'economia. Si afferma, infatti, la logica della programmazione economica, che si declinava nel protagonismo dello Stato e delle imprese pubbliche in molti dei principali comparti produttivi, allo scopo di conseguire precisi obiettivi di sviluppo.

Si assiste così ad un profondo ripensamento degli strumenti pubblici di intervento nell'economia e diviene opportuno distinguere i flussi di spesa e, in misura minore, di entrata sulla base degli *effetti* che questi avrebbero prodotto sull'economia del Paese – in particolare, sul livello di risparmio e investimento della nazione nel suo complesso o di determinate aree geografiche, così da poterne modularne il livello e la destinazione in una logica, appunto, di programmazione²².

di imputazione di diritti e obblighi che possono estendersi oltre la normale durata dell'esercizio finanziario. Ciò presuppone, evidentemente, una certa *continuità* nel tempo dell'azione amministrativa e, pertanto, una condizione di funzionamento permanente dell'azienda statale. Sul punto, cfr. Camodeca, *Il bilancio dello Stato*, cit., pp. 27-35. Per approfondimenti sulla differenza tra i bilanci redatti per competenza e per cassa, cfr. A. Monorchio, L. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari 2021 (8ª ed.), pp. 148-51.

21. Affermò in proposito Agostino Magliani, padre della riforma del 1883: «All'antica formula "alle spese ordinarie entrate ordinarie, e alle spese straordinarie entrate o risorse straordinarie" vuolsi oggimai sostituirne un'altra: alla spesa effettiva, ordinaria o straordinaria si ha da contrapporre l'entrata effettiva ordinaria e straordinaria». Così in A. Magliani, *Il pareggio del bilancio dello Stato e le presenti condizioni della finanza italiana*, in "Giornale degli economisti", 1, 1980, pp. 1-34.

22. Nel campo della legislazione di incentivo, gli anni della ricostruzione e del boom economico videro la diffusione di incentivi a carattere prevalentemente territoriale, con focalizzazione su occupazione e crescita dimensionale – si pensi agli incentivi all'acquisizione di fabbricati nel Mezzogiorno, all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1950, alla creazione nel 1952 del Mediocredito centrale, al piano Vanoni – e seguivano una logica prevalentemente settoriale – incentivi all'acquisto di macchinari nell'industria, nella cantieristica navale, nella siderurgia, esenzione dal pagamento dei dazi doganali, contributi in conto interessi, contributi a fondo perduto e garanzie statali sul credito finalizzato all'investimento e alla costruzione, al riadattamento e alla trasformazione degli apparati produttivi, anche grazie ai fondi del Piano Marshall. Con l'avvento della programmazione economica, gli incentivi furono, invece, esplicitamente volti a favorire l'attuazione del piano pluriennale mediante l'incentivazione di complessi organici di iniziative aziendali. A loro volta, i criteri di ammissibilità agli incentivi e la valutazione del comportamento del beneficiario furono demandati all'amministrazione, rendendosi maggiormente flessibili e discrezionali, così da potersi adattare alle esigenze del piano. Su questi aspetti cfr., su tutti, D. Serrani, *Lo Stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano 1971, in particolare pp. 74-170. A questi strumenti si accompagnava la diffusione delle im-

Ma non basta. Infatti, la nuova modalità di classificazione delle entrate e delle spese nel bilancio dello Stato favorisce un completo ribaltamento della prospettiva su cui si era retta la gestione della finanza statale nel primo secolo unitario. Si passa da una concezione dello Stato in quanto azienda, il cui patrimonio deve essere preservato ovvero incrementato, ad una concezione dello Stato quale soggetto macroeconomico, che pone a disposizione il *proprio* patrimonio laddove necessario per conseguire gli obiettivi di benessere di volta in volta stabiliti a livello politico e amministrativo²³. Emerse così la necessità di far risaltare tutte quelle spese che, anche se negative dal punto di vista della ricchezza statale, sarebbero state positive per l'economia nel suo complesso. Come spiega Giuseppe Guarino: «È il concetto del *deficit spending*. Non si richiede qui che il bilancio dello Stato sia in pareggio; si accetta meditatamente che esso sia in passivo; ciò che conta è che la spesa complessiva pubblica, aggiungendosi a quella privata, crei una domanda di dimensione pari ai beni disponibili»²⁴.

Sotto questo profilo, è davvero notevole che i maggiori studiosi di ragioneria dell'epoca concordassero sull'opportunità di adeguare il bilancio dello Stato al nuovo paradigma, che sembrava allontanare, e di molto, il bilancio dello Stato dalla tradizionale prospettiva aziendale. Ad esempio, Aldo Amaduzzi sottolineava che: «La nuova struttura ha messo in luce un aspetto, notevole dal punto di vista economico, della gestione attuale del nostro Stato. Gli investimenti “per capitale” non sono determinati solamente da investimenti in beni o imprese che siano incrementativi del patrimonio dell'ente o che arrechino un beneficio diretto all'*azienda* dello Stato, ma anche da investimenti *promozionali* dello *sviluppo economico generale del Paese*». Secondo Pietro Onida, la riforma del bilancio dello Stato in senso funzionale-macroeconomico si rendeva opportuna alla luce dei nuovi compiti che gravavano sulla pubblica amministrazione. Infatti, «in simile contesto, l'attività economica dello Stato si presenta non solo finanziariamente ben più vasta, ma in larga parte anche qualitativamente diversa, in confronto a quella del tempo passato, anteriore all'evoluzione ora accennata. Con queste profonde trasformazioni dell'economia pubblica, non è pensabile che il bilancio dello Stato e tutto il sistema

prese pubbliche; queste, sommate all'ENI e alle partecipazioni statali raccolte all'interno dell'IRI, erano responsabili di una quota di investimenti in capitale fisso pari al 38,7% nel 1971, contro il 22,7% del 1962. Nello stesso periodo, la quota di occupati nelle imprese pubbliche era cresciuta dal 5,2% al 7,0%; cfr. B. Amoroso, O. J. Olsen, *Lo Stato imprenditore*, Laterza, Roma-Bari 1978, tab. 18, p. 137. Sul rapporto tra impresa e Stato negli anni della programmazione, cfr. G. Ruffolo, *La grande impresa nella società moderna*, Einaudi, Torino 1967, pp. 269-315; Id., *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Roma-Bari 1973.

23. Già nel 1959 la Ragioneria generale dello Stato affermava che «lo Stato moderno non può limitarsi a prevedere e coordinare solo il dato finanziario della *sua* gestione aziendale, ma deve spingere lo sguardo fino a cogliere la sintesi delle ripercussioni che la sua multiforme attività implica per l'economia nazionale». Così in Ministero del Tesoro – Ragioneria generale dello Stato, *La Ragioneria generale dello Stato: origine e sviluppi*, cit., p. 297 (il corsivo è nostro).

24. Così Guarino, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato*, cit., p. 30.

della così detta “contabilità di Stato”, per quanto riguarda controlli e conoscenze, possano convenientemente sottrarsi ad un rinnovamento altrettanto profondo e possano conservare o limitarsi a impiegare le forme e gli strumenti che potevano, se mai, essere adatti per l’economia pubblica del passato»²⁵.

Quanto alle modifiche apportate alla forma del bilancio dello Stato prima dalla legge Ciampi del 1997 e, successivamente, dalla legge Tremonti del 2009, queste esprimono la necessità di sancire un legame tra il voto parlamentare sulle somme stanziare a favore delle unità previsionali di primo livello e la responsabilità gestionale attribuita ad organi amministrativi individuati puntualmente; tale legame è attribuibile, secondo la dottrina, al diffondersi di una spiccata sensibilità manageriale imputabile alla progressiva diffusione della logica del *new public management*, ovvero sia una moderna teoria dell’amministrazione basata sul connubio obiettivi-risultati con separazione delle funzioni di indirizzo politico – proprie delle assemblee elettive – dalle funzioni gestionali – proprie dell’amministrazione²⁶. Tuttavia, queste riforme non contraddicono l’orientamento macroeconomico del bilancio statale che, in questo senso, resta uno strumento della programmazione economica, quale è stato a partire dalla riforma Curti del 1964, più che uno strumento di verifica dell’equilibrio economico-patrimoniale dell’azienda-Stato.

I.4

Conclusioni

Il presente lavoro ha esaminato l’evoluzione della forma del bilancio dello Stato italiano in una prospettiva di lungo periodo, allo scopo di evidenziare come l’evoluzione del bilancio dello Stato fornisca utili indizi di un più ampio mutamento di prospettiva circa il ruolo dello Stato nell’economia.

Si è mostrato che, nella fase che dal Risorgimento abbraccia il primo secolo d’Unità nazionale fino ai primi anni Sessanta del Novecento, l’elemento dirimente è il carattere per così dire “autoreferenziale” del bilancio, che è propriamente bilancio *dello* Stato, e cioè strumento atto a rappresentare i flussi di entrata e di spesa dello Stato-azienda. Non si dà conto, nel bilancio, delle potenziali esternalità che

25. I riferimenti sono contenuti nei saggi in onore dei cento anni della Ragioneria generale dello Stato, a pochi anni dall’approvazione della riforma. Cfr. in particolare A. Amaduzzi, *Controllo su previsioni integrate annuali e pluriennali per uno Stato moderno*, in Ministero del Tesoro – Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., p. 98 (nella citazione, il corsivo è nell’originale); P. Onida, *La contabilità e il bilancio dello Stato nell’economia pubblica del nostro tempo*, in ministero del Tesoro – Ragioneria generale dello Stato, *Saggi in onore del centenario della Ragioneria generale dello Stato*, cit., pp. 347-75.

26. Cfr., sul punto, Astuto, *Le istituzioni politiche italiane*, cit., pp. 228-31. Sulla gestione “aziendale” delle amministrazioni pubbliche, cfr. M. Paoloni, F. G. Grandis, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino 2007.

i flussi di entrata e di spesa registrati *nel* bilancio dello Stato hanno *su* soggetti diversi dallo Stato stesso. Non si interpreta, ancora, il bilancio dello Stato come strumento finalizzato a dare conto degli effetti economico-sociali delle entrate e delle spese, cioè degli effetti che queste risorse hanno sul comportamento economico dei cittadini e delle imprese. Non si intende, del resto, il bilancio come strumento di correzione degli squilibri territoriali. Con la riforma Curti del 1964 si assiste alla transizione dal bilancio “autoreferenziale” dell’azienda-Stato ad un bilancio, per così dire, “sociale” che inserisce l’azienda statale nel contesto più ampio dell’economia nazionale. Tale concezione del bilancio, così come il suo essere strumento della programmazione macroeconomica, dura sino ai giorni nostri.

Questa, in estrema sintesi, è l’interpretazione generalmente accolta circa il legame tra il ruolo dello Stato e la forma del suo bilancio nel corso della storia unitaria. Tuttavia, l’analisi svolta in questa ricerca consente di formulare alcune riflessioni di natura interdisciplinare che possono essere di spunto per future ricerche.

In primo luogo, è opportuno segnalare che, sebbene nella storia del bilancio dello Stato si trovi buona parte della storia dell’intervento pubblico in Italia, un’altra parte ne è decisamente esclusa. Infatti, il bilancio dello Stato non ha mai perso il carattere “ministeriale” con il quale è nato nel lontano 1853, con la conseguenza che le gestioni finanziarie degli enti territoriali e degli enti autonomi, che hanno svolto gran parte delle nuove funzioni via via fatte proprie dall’amministrazione pubblica, lasciano una traccia solamente indiretta nel bilancio statale; generalmente, sotto forma di trasferimenti posti a carico degli stati di previsione dei ministeri. Questo processo di progressiva «entificazione degli interessi» complica i tentativi di lettura “per fasi” del rapporto tra bilancio dello Stato e intervento pubblico nell’economia²⁷.

In secondo luogo, se si tiene conto dei risultati raggiunti dalla storiografia contemporanea, la lettura “per fasi” della storia del bilancio dello Stato rischia di esagerare il grado di discontinuità dell’intervento pubblico nell’economia, come se l’Italia avesse attraversato una prima stagione di “liberismo economico” successivo al conseguimento dell’Unità, seguita da una lunga stagione di “interventismo” a partire dagli anni sessanta del Novecento. In Italia, periodi di liberismo e interven-

27. L’espressione è di Astuto, *Le istituzioni politiche italiane*, cit., p. 175. Nel periodo ricompreso tra il 1914 e il 1943 si censiscono oltre 350 enti autonomi; all’inizio del periodo fascista, circa il 40% dei dipendenti pubblici prestava servizio presso tali enti. Molte di queste “amministrazioni parallele”, non ricomprese nel bilancio dello Stato, nacquero in periodo liberale; su tutte, CDP (1850), INAIL (1898), INA (1912), CSVI (1914). Altre vennero istituite, o rese enti autonomi, in periodo fascista: ad esempio AGIP (1926), IMI (1931), IRI (1933), INPS (1933), soltanto per indicare le maggiori. Altre ancora nacquero in periodo repubblicano: la Cassa per il Mezzogiorno (1950), Mediocredito centrale (1952), ENI (1953), EGAM (1958), EFIM (1962), GEPI (1971). Non mancano le nazionalizzazioni: le ferrovie nel periodo liberale (1905) e l’energia elettrica nel periodo repubblicano, con la nascita dell’ENEL nel 1962.

tismo si sono avvicendati senza sosta, senza che l'Italia intraprendesse mai una strada definita in un senso o nell'altro²⁸. Ciò vale anche nel primissimo periodo postunitario, quando lo Stato fece fronte ai pesanti e frequenti disavanzi, sia con nuove e maggiori imposte, sia con il sistematico ricorso a diverse forme di indebitamento – dall'emissione di rendita all'estero e di titoli del Tesoro alle anticipazioni degli istituti di emissione, alla raccolta postale e, ripetutamente, al corso forzoso, *contra* il dogma liberale. Le misure intraprese dallo Stato in questa fase sono coerenti con una visione "autoreferenziale" dell'amministrazione finanziaria volta a tutelare la sopravvivenza e la continuità dello Stato più che con una filosofia economica di stretta osservanza liberale. Sembra questo il *fil rouge* che spiega la continuità della forma del bilancio dello Stato nel periodo che dal Risorgimento attraversa la fase della Destra e della Sinistra storica, il periodo giolittiano, il fascismo e gli anni della ricostruzione. Ed è questo *fil rouge* che sembra spezzarsi con l'avvento della programmazione economica, quando lo Stato viene visto non più come titolare di un complesso patrimoniale autonomo e meritevole di tutela e valorizzazione, ma come un attore "sociale" la cui ricchezza è legittima solo in quanto viene messa a disposizione della collettività.

28. Riccardo Faucci parla di «liberismo addomesticato» (Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit., pp. 109-11) e Vera Zamagni di «liberismo temperato» e di «capitalismo di Stato» (Zamagni, *Lo Stato italiano e l'economia*, cit., p. 55). Esempi di interventismo pubblico volti alla rapida industrializzazione si riscontrano già nel periodo precedente la Grande Guerra, dalla concessione di contributi alle imprese in Libia (1912) alle commesse per la costruzione delle ferrovie (1865), agli aiuti ai cantieri (1885), alle misure per il Sud (1904-06), alle misure protezionistiche messe in campo nel 1878 e nel 1887. Nel 1911, un terzo della produzione delle industrie metalmeccaniche era destinato alle commesse pubbliche. Su questi aspetti, cfr. diffusamente Zamagni (*ibid.*).

Intorno ad alcuni profili giuridico-economici in tema di intese per limitare la concorrenza nel pensiero di Francesco Vito

di *Alessandro Lalli**

2.1

Prime riflessioni su consorzi, intervento dello Stato e ordinamento corporativo

Francesco Vito è una di quelle figure accademiche che non ha bisogno di lunghe presentazioni, tanto è noto il rilievo da lui avuto nel panorama scientifico nazionale e internazionale¹. Il suo itinerario scientifico si indirizza sin dagli inizi, attraverso la monografia *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi* del 1930, verso un tema tanto singolare quanto, all'epoca, di viva attualità, ossia quello delle «intese fra imprenditori nelle loro varie forme, nei loro disparati aspetti giuridici, nella loro notevole efficacia sull'ordinamento economico»². Era una questione che già tra Otto e Novecento aveva attirato l'attenzione di economisti e giuristi, alimentando un dibattito non vasto, ma capace di rivelare profonde tensioni all'interno delle due dottrine. Infatti, l'avvento di *trust* e cartelli, se economicamente aveva messo in discussione il principio di una libera concorrenza atomisticamente considerata, giuridicamente sembrava terremotare uno dei pilastri fondamentali dell'ideologia borghese, ossia la libertà di contratto. A ciò si univano, tra i giuristi e gli economisti più attenti alla dinamica sociale, timori circa le conseguenze che l'affermarsi di tali fenomeni avrebbe potuto produrre su consumatori, lavoratori e concorrenti non coalizzati. Da più parti, sebbene con sfumature e, a volte, con finalità diverse, si chiedeva allo Stato di abbandonare la tradizionale neutralità nel campo economico e di intervenire in via generale sulle agglomerazioni del capitale³. Di fronte

* Universitat de Girona.

1. Sul punto, cfr. D. Parisi, *Vito, Francesco Maria Gerardo*, in V. Negri Zamagni, P. L. Porta (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Economia*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Catanzaro 2012, pp. 734-8; A. Magliuolo, *Francesco Maria Gerardo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 99, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma 2020, pp. 799-801.

2. F. Vito, *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi*, Vita e Pensiero, Milano 1930 (1ª ed.), p. 3.

3. Per un approfondimento sul dibattito intorno a *trust* e cartelli in epoca liberale e sui suoi esiti, cfr. G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Giappichelli, Torino 2012, in particolare pp. 228-35; A. Monti, *La con-*

a questo nuovo fenomeno che, scrive Vito nell'introduzione alla propria monografia, «ha raggiunto oggi la più grande estensione che si possa immaginare», era necessario sviluppare una adeguata teoria economica dei sindacati industriali che non trascurasse anche i diversi profili giuridici della questione. L'economista della Cattolica, infatti, era un convinto sostenitore della "insostituibile funzione" delle intese per limitare la concorrenza, le quali permettevano di ottenere, a suo avviso, una serie di benefici, tra i quali, a titolo non esaustivo, la razionalizzazione della produzione, una migliore organizzazione tecnica, un calo dei costi e soprattutto importanti progressi tecnologici. Tuttavia, gli aspetti positivi che il movimento consortile poteva offrire alla stabilizzazione dei mercati non coincidevano con una posizione apologetica nei confronti dello stesso. Al contrario, ne riconosceva con lucidità i rischi e le derive patologiche per la società. Da questa constatazione discendeva la necessità di sviluppare un ruolo attivo dello Stato, così da contrastarne i possibili abusi⁴.

Vito è soprattutto interessato alle esperienze estere, in particolare a quella statunitense della Federal Trade Commission e a quella tedesca del Kartellgericht, delle quali osserverà pregi e difetti, similitudini e differenze. Tuttavia, il momento storico in cui scrive, cioè quello degli anni Trenta, rende difficile avanzare proposte e soluzioni in senso comparativo per l'Italia, imponendogli piuttosto il confronto con l'ordinamento corporativo. Il rapporto, in sé potenzialmente conflittuale, tra quest'ultimo e il movimento consortile appare in un primo momento solo marginalmente percepito da Vito, rimanendo quasi sullo sfondo della sua analisi. È significativo segnalare come, secondo l'economista, la possibilità stessa di esistenza dei sindacati industriali fosse pensabile soltanto all'interno di un'economia fondata sull'iniziativa individuale e sul principio della libertà economica da parte dei soggetti, anche se ristretta in alcune circostanze dal giudizio dello Stato. Un'economia, dunque, nella quale la concorrenza continuava a operare quale fattore necessario: in altri termini, un'economia che poteva definirsi ancora capitalistica⁵.

In questa cornice, e avendo come punto fermo l'insostituibile funzione dei sindacati industriali, Vito segnala come l'ordinamento corporativo ne stesse agevolando la formazione. In particolare, il principale impulso alla loro strutturazione

correnza sleale e gli esordi del diritto industriale nell'Italia liberale: verso una teoria generale della concorrenza?, in A. Sciumè, E. Fusar Poli (a cura di), *"Afferrare... L'inafferrabile". I giuristi e il diritto della nuova economia industriale fra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 109-41; A. Lalli, *Cultura della tolleranza e sindacati industriali: riconcettualizzazioni ed esiti codificatori tra Otto e Novecento*, in "Historia et Ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna", 20, 2021, paper 19, pp. 1-50; Id., *Giuristi, corti e Stato nella costruzione della risposta giuridica italiana al fenomeno dei sindacati industriali in epoca liberale*, in "Osservatorio del diritto civile e commerciale", 2, 2024, pp. 467-504.

4. Sul punto, cfr. Vito, *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi*, 1ª ed., cit., pp. 214-5.

5. Ivi, p. 287.

veniva dalle federazioni nazionali. Queste ultime, secondo l'economista, stavano progressivamente assumendo, in alcuni casi, il ruolo di promotrici dirette della costituzione di Consorzi; in altri, ne favorivano la crescita; in altri ancora, si facevano carico della conduzione delle trattative per la loro formazione o dell'elaborazione degli statuti, configurandosi così come strumenti di mediazione ed equilibrio tra interessi contrapposti all'interno di una stessa branca industriale o commerciale. Un'attività che, nella misura in cui fosse stata sostenuta e incoraggiata dallo Stato, avrebbe potuto contribuire in modo significativo alla «razionale organizzazione» dell'industria italiana. In secondo luogo, accanto a questi Consorzi che si potrebbero definire dei cartelli orizzontali, Vito rilevava come, dal dialogo tra le diverse federazioni di categoria, stessero emergendo anche cartelli verticali formati da imprese operanti in fasi differenti della filiera, i quali contribuivano a definire il regolamento consortile mediante l'impiego di contratti-tipo. Infine, anche il ricorso da parte dello Stato alla costituzione di Consorzi obbligatori, cioè cartelli a cui tutti gli appartenenti ad una determinata branca industriale o commerciale erano obbligati ad aderire per legge, veniva ascritto dall'economista tra i mezzi attraverso i quali l'ordinamento corporativo stava agevolando il processo di cartellizzazione del mercato⁶.

La fase di espansione del movimento consortile, agevolata dalla «spinta» corporativa, imponeva allora di aprire una riflessione sui mezzi più idonei a prevenirne gli eventuali abusi. Il tema verrà più ampiamente sviluppato in uno scritto del 1932, *I sindacati industriali e lo Stato*, apparso nella rivista "Economia", nel quale Vito sosteneva che la giustificazione dell'intervento statale non risiedeva, nella necessità di ristabilire la libera concorrenza – come nella tradizione antimonopolistica di matrice anglosassone, che vedeva nella competizione la «premessa necessaria ed insostituibile per lo spontaneo stabilirsi dell'armonia tra interessi particolari e interesse generale» – bensì nella necessità di disciplinare e orientare i cartelli affinché il loro potere economico fosse esercitato nell'interesse generale e non degenerasse in abuso. Tra i mezzi proposti figuravano l'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere di richiedere documenti e di ricevere le deliberazioni dei cartelli prima della loro attuazione, nonché la facoltà di adottare provvedimenti repressivi – come lo scioglimento del cartello, la nullità di alcune deliberazioni o la sospensione di decisioni già assunte – qualora ciò si rendesse necessario per la «tutela degli interessi generali dell'economia sociale». A tali strumenti di intervento affiancava l'istituzione di una commissione indipendente, composta da studiosi e uomini di esperienza pratica, incaricata di esprimere pareri sull'opportunità dei provvedimenti. Ulteriori possibili strumenti venivano individuati in facilitazioni da concedere agli *outsiders* da parte della pubblica amministrazione, nella creazione di imprese pubbliche che entrassero in concorrenza con i cartelli, nell'ingresso dello Sta-

6. Ivi, pp. 290-9.

to nel cartello attraverso proprie imprese e, infine, nel suo diretto intervento nella fissazione dei prezzi. Comunque, la nuova disciplina giuridica, precisava Vito, non avrebbe potuto «prescindere dall'esistenza dell'ordinamento corporativo». A questo proposito l'economista procedeva ad esaminare – salvo poi rigettarle – le più recenti proposte che cercavano di dare forma all'intervento corporativo sui cartelli: l'estensione dei contratti collettivi dal campo del lavoro a quello dei rapporti economici, l'emanazione di nuove norme penali e la creazione di un organismo amministrativo con funzioni giurisdizionali, da incardinare in seno alle Corporazioni⁷.

Le critiche mosse da Vito alle soluzioni corporative appena richiamate, e più in generale tutta la sua ricostruzione per un corretto intervento pubblico sui cartelli, gli valsero l'accusa, da parte di Gino Arias – per il tramite della penna del collega Renato Galli –, di mancanza di conformità con «l'indirizzo corporativo», ossia di «prendere uno Stato liberale» e «appiccicarvi un'etichetta “corporativo”»⁸. Lo scontro riguardava in particolar modo il momento in cui lo Stato avrebbe dovuto intervenire: per Vito l'intervento doveva avvenire solo dopo la costituzione dei cartelli, con l'obiettivo di reprimerne gli eventuali abusi; Galli, al contrario, riteneva che lo Stato dovesse interessarsi attivamente del fenomeno dei sindacati industriali – compresi i *gruppi*, per i quali Vito escludeva la necessità di una vigilanza statale – già nella fase della loro formazione. Il problema quindi delle proposte vitiane, per Galli, risiedeva nell'offrire un sostegno «aprioristico» alla nascita delle intese industriali. Lo scontro tra i due – Vito, infatti, risponderà con un ulteriore articolo⁹ – era il riflesso di due modi diversi di concepire il corporativismo.

Come è stato ricostruito, infatti, il filone degli economisti legati a Gino Arias vedeva nelle «Corporazioni lo strumento per mettere l'economia a servizio della potenza dello Stato», mentre nel pensiero di Vito e in generale degli economisti maggiormente legati alla dottrina sociale della Chiesa il corporativismo diveniva lo «strumento per definire storicamente i fini dell'attività economica individuale e sociale, per sottrarre cioè allo Stato la determinazione degli obiettivi che esprimono, in un dato momento storico, il concetto di bene comune»¹⁰. Questa diver-

7. F. Vito, *I sindacati industriali e lo Stato*, in “Economia: rivista di economia corporativa e scienze sociali”, IX, 3, 1932, pp. 13-31.

8. R. Galli, *I sindacati industriali e lo Stato corporativo*, in “Economia: rivista di economia corporativa e scienze sociali”, IX, 4, 1932, pp. 401, 409.

9. F. Vito, *Lo Stato corporativo e i sindacati industriali*, in “Economia: rivista di economia corporativa e scienze sociali”, X, 4, 1932, pp. 54-62. Sulla persistente «avversione di Arias per Vito» e sul «rapporto ben più articolato, se non anche conflittuale» all'interno del corporativismo cattolico, cfr. O. Ottonelli, *Gino Arias (1879-1940). Dalla storia delle istituzioni al corporativismo fascista*, Firenze University Press, Firenze 2012, pp. 251-60.

10. F. Duchini, *Le settimane sociali nell'esperienza della Chiesa italiana. Dal primo dopoguerra all'interruzione degli anni Trenta*, in D. Parisi, C. Rotondi (a cura di), *Francesco Vito. Attualità di un economista politico*, Vita e Pensiero, Milano 2003, pp. 70-2.

genza non poteva che riverberarsi anche in due diverse finalità della disciplina sui cartelli: per il duo Arias e Galli, si trattava di strumenti da utilizzare fin dalla loro formazione nell'interesse della potenza nazionale; per Vito, si era di fronte a fenomeni spontanei da sottoporre a un controllo *ex post*, affinché non degenerassero in abusi lesivi degli interessi generali dell'economia sociale. A questo proposito merita attenzione la scelta di Vito di adottare l'espressione economia "sociale" e non "nazionale", tema sul quale si tornerà più oltre, limitandosi ora a un solo cenno preliminare. Non si tratta infatti di un semplice slittamento terminologico: in essa si riflette un diverso modo di concepire il rapporto tra economia e ordinamento. L'accento cioè non cade sulla dimensione politica dello Stato come potenza, ma sul tessuto comunitario e solidaristico dei rapporti economici, nel segno di una visione etico-sociale che trovava il suo punto di riferimento nell'enciclica *Quadragesimo anno* del 1931¹¹.

2.2

La partecipazione al dibattito sulla compatibilità tra Consorzio e Corporazione

Va detto che, a prescindere dalla diatriba tra Vito e Galli, il dibattito sull'introduzione di forme di vigilanza sui sindacati industriali, dalla presa del potere del fascismo e negli anni immediatamente precedenti, risulta particolarmente esiguo¹². Il regime, inoltre, si era limitato a prorogare i Consorzi obbligatori ereditati dall'età liberale e, soltanto in rari casi, ad istituirne di nuovi, su iniziativa del ministro dell'Economia Giuseppe Belluzzo¹³. Un elemento istituzionale destinato a incidere su questo quadro fu la soppressione del dicastero dell'Economia nazionale nel 1929 e la successiva ripartizione delle sue competenze tra vari ministeri, in particolare quello delle Corporazioni guidato da Giuseppe Bottai, evento questo che sembrava aprire la strada a un protagonismo dell'ordinamento corporativo in materia consortile. Infatti, con il R.D. 31 dicembre 1931, n. 1670, si dava facoltà al

11. Cfr. F. Vito, *La Quadragesimo anno e i problemi dell'economia moderna*, in "Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie", 2, 3-4, 1931, pp. 330-47.

12. Vito, nel ricostruire lo stato degli studi economici e giuridici sui cartelli, osservava che le analisi più rilevanti sui sindacati industriali in Italia risalivano tutte ai primi anni del Novecento e che, da allora, non erano più state prodotte trattazioni specifiche, salvo poche eccezioni; cfr. Vito, *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi*, 1ª ed., cit., pp. 4-6.

13. Sull'orientamento proconsortile del ministro, convinto degli effetti benefici della cartellizzazione obbligatoria, cfr. M. Mileso, *Giuseppe Belluzzo. Tecnico e politico nella storia d'Italia (1876-1952)*, FrancoAngeli, Milano 2012, p. 171. Uno degli ultimi Consorzi obbligatori ad essere creato da Belluzzo, prima del suo allontanamento dal ministero, sarà quello dei marmi di Carrara e Fivizzano, istituito con la legge del 29 marzo 1928, n. 588, un «triste esperimento» – come ebbe a definirlo Vito – presto liquidato perché inefficace a sostenere l'industria marmifera. Sul punto, cfr. Vito, *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi*, cit., pp. 299-301.

ministro delle Corporazioni di disporre, con suoi decreti, la costituzione di Consorzi obbligatori tra gli esercenti dei vari rami dell'industria siderurgica, allo scopo di disciplinare la fabbricazione e la vendita, da parte dei fabbricanti, dei prodotti dell'industria stessa¹⁴. Venivano così istituiti, con D.M. del 18 gennaio 1932 a firma Bottai, due Consorzi obbligatori, uno dei produttori nazionali di ferro e acciaio, l'altro di quelli della vergella e suoi derivati¹⁵. Tuttavia, si trattava, come in casi precedenti – si pensi alla creazione del Consorzio dello zolfo nel 1906 – di strumenti di «carattere straordinario» – come recitava il R.D. del 1931 – la cui adozione era giustificata dalla «eccezionale situazione del momento», ossia la recessione seguita alla crisi del 1929. Oltretutto non fu il ministero delle Corporazioni a promuovere tali provvedimenti, ma gli stessi industriali, che fecero pressione sul governo per trasformare il Consorzio volontario, ormai giunto a scadenza, in forme di coordinamento obbligatorio, per superare l'opposizione di una minoranza contraria ad una nuova adesione¹⁶. Infine, il R.D. del 1931 si limitava a dotare il ministero delle Corporazioni della facoltà di sciogliere anticipatamente i Consorzi siderurgici, lasciando che le norme riguardanti le condizioni di partecipazione, l'ordinamento interno e il funzionamento di ciascun Consorzio fossero deliberate dall'assemblea dei consorziati, convocata a cura della Confederazione generale fascista dell'industria italiana.

La recessione in corso stava dunque inducendo gli ambienti industriali a ricercare strumenti capaci di razionalizzare e contenere la produzione, di prevenire forme di concorrenza sleale o guerre dei prezzi e, al tempo stesso, di ridurre le opposizioni interne alla cartellizzazione volontaria. Ritenendo che il ricorso ai Consorzi industriali costituisse la soluzione più adeguata a perseguire gli obiettivi sopra richiamati, gli industriali esercitarono forti pressioni sul Governo affinché adottasse un intervento normativo organico volto a disciplinare in via generale la costituzione dei Consorzi obbligatori totalitari¹⁷. Il regime non mancò di offrire il proprio sostegno attraverso la legge 834/1932, recante disposizioni in materia di costituzione e funzionamento di Consorzi obbligatori fra esercenti uno stesso ramo di attività economica¹⁸, dalla quale scaturì un vivace dibattito circa le funzioni e la natura della nuova normativa. Non è possibile in questa sede ripercorrere l'intero dibattito; ci concentreremo dunque sulle principali interpretazioni sviluppatesi, per poi approfondire la posizione di Vito.

14. R.D. 1670/1931, *Autorizzazione al ministro per le corporazioni a disporre la costituzione di Consorzi obbligatori fra gli esercenti dei vari rami dell'industria siderurgica, e norme generali per la formazione degli statuti dei Consorzi*, pubblicato in *G.U.* del 18 gennaio 1932, n. 13.

15. D.M. 18 gennaio 1932, *Costituzione in Consorzi obbligatori dei produttori nazionali di ferro, acciaio e di vergella e suoi derivati*, pubblicato in *G.U.* del 29 gennaio 1932, n. 23.

16. *Intese industriali*, in "Annuario della Confederazione generale fascista dell'industria", 1933, p. 466.

17. *Ivi*, p. 464.

18. Legge 16 giugno 1932, n. 834, *Disposizioni riguardanti la costituzione e il funzionamento di Consorzi fra esercenti uno stesso ramo di attività economica*, pubblicato in *G.U.* del 25 luglio 1932, n. 170.

In primo luogo, stando alle parole dello stesso Mussolini, che aveva presentato alla Camera il disegno di legge, sembra che si volesse passare da una replicazione di interventi sporadici su particolari settori industriali, tesi a porre rimedio a singole crisi produttive, ad una legislazione di portata generale, la quale, potenzialmente, avrebbe dato corso ad una cartellizzazione obbligatoria dell'economia in grande stile, con l'obiettivo di sottomettere il mercato alle esigenze dell'economia nazionale¹⁹. Questa interpretazione della nuova normativa, però, veniva prontamente respinta da Alberto Asquini, che del disegno di legge era stato relatore in sede di Commissione: il giurista friulano, infatti, escludeva nettamente che si potesse «interpretare la misura del Consorzio obbligatorio, [...] un rimedio contingente in uno stato di necessità contingente, come un possibile indirizzo di politica economica»²⁰. Asquini prendeva così le distanze dalle posizioni del nazionalismo economico di Alfredo Rocco, che, attraverso una strumentalizzazione del pensiero di Walter Rathenau, riteneva necessaria la creazione per ogni industria di «un cartello o un sindacato nazionale, che con la sua possente organizzazione unitaria» permettesse di evitare «le inutili concorrenze interne, per affrontare, nelle condizioni di massima efficienza economica possibile, le lotte della concorrenza mondiale»²¹.

Secondariamente, l'altro polo del dibattito si incanalava sul rapporto che le legge aveva instaurato con l'ordinamento corporativo. Se per Bottai si trattava di «una legge tipicamente corporativa», in quanto si proponeva di «richiamare gradatamente il movimento delle concentrazioni produttive [...] entro l'orbita della Corporazione, regolatrice, moderatrice, vigilatrice»²², Arias, invece, derubricava il testo appena approvato a una semplice «legge precorporativa», che doveva essere superata con la creazione di un nuovo modello di intesa, ossia l'«intesa corporativa»: una «superimpresa [...] concepita, predisposta, regolata e controllata dallo Stato», senza però che questo portasse ad «escludere» la formazione di altre imprese indipendenti²³. Vi erano poi giudizi più netti che, legati al corporativismo integrale alla Spirito ed emersi con maggiore intensità con l'adozione della successiva legge in tema di Consorzi volontari²⁴, vedevano nelle due discipline legislative una soluzione non corporativa.

19. Cfr. B. Mussolini, *Camera dei deputati: presentazione del dis. di legge (primo min. Mussolini) 26 marzo 1932, (doc. 1279)*, in «Le leggi e i decreti reali secondo l'ordine della inserzione nella Gazzetta Ufficiale. Raccolta completa ed annotata della legislazione italiana», Società editrice del periodico «Il foro italiano», Roma 1932, p. 754.

20. A. Asquini, *Camera dei deputati: relaz. della Commis. (rel. Asquini) 27 aprile 1932 (doc. 1279 A)*, in «Le leggi e i decreti reali secondo l'ordine della inserzione nella Gazzetta Ufficiale. Raccolta completa ed annotata della legislazione italiana», Società editrice del periodico «Il foro italiano», Roma 1932, p. 760.

21. A. Rocco, *Il momento economico sociale*, in «Politica», 24 aprile, 1919, in Id., *Scritti e discorsi di Alfredo Rocco*, vol. II: *La lotta contro la reazione antinazionale (1919-1924)*, Giuffrè, Milano 1938, p. 586.

22. G. Bottai, *I discorsi di S. E. Bottai sulla legge per Consorzi. Le dichiarazioni alla Camera*, in «Commercio», 5, maggio 1932, pp. 279-80.

23. G. Arias, *Unioni di produttori e intervento di Stato*, in «L'ordine corporativo», II, 3, 1935, pp. 1-3.

24. Legge 22 aprile 1937, n. 961. *Conversione in legge, con modificazioni, del R. decreto-legge 16*

La corretta soluzione dei rapporti tra ordinamento corporativo e Consorzi – sintetizzata nella efficace formula «la Corporazione mangia i Consorzi»²⁵ – consisteva nel non visualizzare più questi ultimi dentro il corporativismo, ossia nel procedere a un assorbimento da parte delle Corporazioni delle funzioni tipiche dei Consorzi²⁶.

Vito si asterrà dal prendere parte al dibattito con interventi *ad hoc* sulla nuova legge, ma diluirà la questione all'interno della seconda edizione della sua monografia. Si tratta di poche linee, tese in primo luogo a confermare le parole di Asquini – «l'esperienza ha insegnato che ove la sindacalizzazione coattiva non venga riguardata come misura eccezionale, da usarsi come rimedio estremo, in concorso di situazioni particolarmente gravi, essa anziché giovare all'industria può recarle pregiudizio» – e, secondariamente, a chiudere la schermaglia iniziata qualche mese prima con i colleghi Arias e Galli: «Il lettore può giudicare della esattezza dei rilievi di chi ha voluto vedere un presunto dissenso fra le nostre conclusioni e l'ordinamento corporativo». I principi generali della legislazione sui Consorzi obbligatori si trovavano per Vito in un perfetto rapporto di «conformità» con i suoi «postulati» principali, tanto con riguardo al principio della pubblicità – non come obbligo generale e indiscriminato di rendere pubblici tutti gli atti dei Consorzi, ma come facoltà di dare risposta ad eventuali richieste dei ministeri competenti –, quanto al principio secondo cui l'organo di controllo dei cartelli doveva essere affiancato da un ente – la Corporazione – titolare di mantenere un costante collegamento con l'attività dei Consorzi e seguirne l'azione²⁷.

Tuttavia, nella legge si poteva scorgere chiaramente la marginalizzazione delle posizioni di tutti coloro i quali chiedevano un forte coinvolgimento della dimensione corporativa nella dinamica consortile. In effetti, mentre la prima stesura della legge, predisposta dal Comitato corporativo centrale, attribuiva alle sezioni del Consiglio nazionale delle Corporazioni il compito di vigilare sull'attività dei Consorzi, tale impostazione venne profondamente modificata nel corso della revisione finale del provvedimento. Nella versione definitiva, infatti, la responsabilità non fu più affidata agli organi corporativi, bensì trasferita direttamente alle organizzazioni imprenditoriali, cui spettavano la predisposizione delle intese, la ricerca di un equilibrio tra i diversi interessi in gioco e la redazione degli statuti consortili²⁸. Alle Corporazioni, poi, venne attribuito, solo e in determinate ipotesi, il compito di dare pareri obbligatori, ma non vincolanti, nelle varie fasi della «vita» dei Consorzi. Inoltre, e soprattutto, se nel processo di «osservazione» della vita economica dei

aprile 1936-XIV, n. 1296, recante norme circa i Consorzi volontari di produzione o di vendita, pubblicato in G.U. del 3 luglio 1937, n. 152.

25. G. B. Mantelli, *Consorzi per la vendita della produzione industriale in Italia*, in «Rivista di politica economica», I, 1935, pp. 269-70.

26. G. Dall'Orto, *Corporazioni, Consorzi obbligatori e compagnie commerciali*, in «L'ordine corporativo», 1937, p. 69.

27. F. Vito, *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi*, Giuffrè, Milano 1932 (2^a ed.), pp. 306-7.

28. Cfr. A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Laterza, Bari 2010, p. 146.

Consorzi le Corporazioni competenti venivano ampiamente coinvolte, diversamente, sul versante della correzione dei comportamenti economici non funzionali agli interessi del sistema economico nazionale, erano solo i ministeri competenti a poter intervenire²⁹. Le riflessioni di Vito, quindi, erano aderenti alla visione di Asquini, attento ai limiti dell'intervento statale e alla salvaguardia dell'iniziativa privata. La soluzione adottata dal legislatore rifletteva infatti la volontà politica di lasciare alle Corporazioni un ruolo consultivo e alle organizzazioni imprenditoriali la gestione diretta dei Consorzi³⁰.

2.3

La soluzione vitiana del controllo corporativo sui Consorzi e la contrarietà all'estensione dei contratti collettivi ai rapporti economici

Il dibattito sulla configurazione dei rapporti tra Corporazione e Consorzio, alla luce della disciplina sui consorzi volontari precedentemente richiamata, entrò nella seconda metà degli anni Trenta in una nuova fase, cui Vito non farà mancare il proprio contributo. A questo proposito è interessante, tra le varie riflessioni giuridiche emerse in quegli anni, quella di Sergio Panunzio. Il filosofo del diritto, partendo dal presupposto che «dalla legge 3 aprile 1926 a quella 20 marzo 1930, fino a quella 5 febbraio 1934», tutte avessero costantemente distinto la funzione normativa delle Corporazioni dalle «funzioni economiche [...] proprie degli enti produttivi, imprese individuali od associazioni d'impresе», arrivava alla conclusione che il tema centrale del dibattito non poteva riguardare l'assorbimento o meno delle funzioni economiche da parte delle Corporazioni, ma l'individuazione dei «limiti del controllo» corporativo e, soprattutto, del modo in cui quest'ultimo dovesse essere esercitato³¹.

Nella stessa tensione a definire i confini del controllo corporativo, ma con linguaggio e strumenti diversi, Vito raccolse il problema là dove Panunzio lo aveva

29. Cfr. art. 1, comma 3 e artt. 6 e 7 della Legge 16 giugno 1932, n. 834.

30. Del resto, la Confederazione generale degli industriali chiariva ai propri membri alcuni punti fermi della nuova legislazione: la creazione di Consorzi obbligatori non sarebbe diventata una nuova «direttrice economica» del regime e nessuna svolta nella «politica corporativa» era in corso. Gli «sforzi» dovevano continuare a indirizzarsi verso la costituzione di Consorzi volontari e nel mantenere il protagonismo della Confederazione in materia: «[n]essuna richiesta di costituzione di Consorzio obbligatorio, ai sensi della legge, fu del resto da noi sottoposta al ministero delle Corporazioni, anche quando sarebbero esistite le condizioni previste dalla legge stessa, in ordine alla maggioranza, numerica e di produzione, necessaria per l'inoltro di una domanda del genere. Anche nei rari casi in cui il ricorso alla procedura legislativa poté sembrare – per un momento – agli interessati come l'unico mezzo per conseguire la sistemazione consortile del loro ramo di attività, ci sforzammo di proseguire ed accentuare la nostra opera di mediazione e di persuasione a favore di un accordo volontario, e quasi sempre i nostri sforzi raggiunsero lo scopo» (*Intese industriali*, cit., pp. 464-5).

31. S. Panunzio, *Il sindacalismo d'impresa*, in «Commercio», 1936, p. 32.

posto, trasferendolo però dal piano giuridico a quello economico. In uno scritto del 1938³², poi sistematizzato nella terza e ultima ristampa della sua monografia³³, l'economista, citando il giurista, cercava infatti di dare sviluppo in chiave economica al controllo corporativo sui Consorzi volontari introdotto con il R.D. del 16 aprile 1936, n. 1296³⁴. Ragionando sulla distinzione fra la funzione generale delle Corporazioni – «regolano con criterio di carattere generale le attività produttrici e distributrici delle varie categorie economiche» – e quella settoriale dei Consorzi – «disciplinare, nell'ambito di ogni settore, l'attività delle singole imprese» –, Vito osserva che, all'interno di un cartello o di un Consorzio, cooperano imprese con curve di costo diverse e che, di conseguenza, non esiste un "costo" unico da prendere come riferimento. Di fatto, in simili assetti, il prezzo tende a fissarsi al livello del costo dell'impresa marginale, cioè di quella con i costi più elevati, poiché – ragiona l'economista – è su di essa che si regge la sostenibilità dell'intera intesa. Di conseguenza il controllo della Corporazione non poteva limitarsi a un richiamo generico alla "moderazione dei prezzi", ma doveva, piuttosto, vincolare i Consorzi a non superare il costo dell'impresa marginale, fissando cioè un tetto massimo giustificabile. Tuttavia, tale controllo, se applicato rigidamente, avrebbe rischiato, secondo Vito, di produrre un effetto perverso: quello di consolidare rendite di posizione per le imprese meno efficienti, disincentivando tutte le altre – operanti a costi inferiori – dal migliorare ulteriormente i processi produttivi.

È in questo punto che la proposta vitiana si fa più originale. Per evitare l'irrigidimento del sistema e stimolare un circolo virtuoso di innovazione, egli propone che alla Corporazione spetti non solo di vigilare sul prezzo massimo, ma anche imporre all'impresa marginale un obbligo di ristrutturazione e miglioramento tecnico, al fine di ridurre i propri costi. Questo stimolo si propagherebbe indirettamente anche alle imprese più efficienti, le quali, prevedendo una futura riduzione del prezzo dovuta all'adeguamento dell'impresa marginale, sarebbero spinte ad anticipare a loro volta investimenti e miglioramenti. In questo modo, secondo Vito, il controllo corporativo avrebbe realizzato una sintesi tra le esigenze dei produttori, dei consumatori e dell'interesse generale: ai primi assicurando un margine di operatività anche per le imprese meno efficienti, ai secondi impedendo aumenti arbitrari dei prezzi e, all'economia nel suo insieme, stimolando la concorrenza attraverso l'innovazione tecnica e la razionalizzazione produttiva³⁵.

Vito intervenne anche su un ulteriore profilo, allora al centro della discussione giuridica, ossia la possibilità di estendere i contratti collettivi dal campo del lavoro a quello dei rapporti economici, tema su cui i giuristi stavano lavorando da diverse

32. F. Vito, *Prezzi e costi nel regime corporativo dei Consorzi*, in "Commercio", 1938.

33. F. Vito, *I sindacati industriali. Consorzi e gruppi*, Giuffrè, Milano 1939 (3^a ed.), pp. 184-7.

34. R.D. del 16 aprile 1936, n. 1296, *Recante norme circa i Consorzi volontari di produzione o di vendita*, pubblicato in G.U. dell'11 luglio 1936, n. 159.

35. Cfr. Vito, *Prezzi e costi nel regime corporativo dei Consorzi*, cit., pp. 36-7.

angolazioni³⁶ e, *de iure condendo*, anche nella prospettiva di una loro applicazione alla materia consortile³⁷. Tra le letture più sistematiche, rispetto alle riflessioni della fine degli anni Venti, è da segnalare il contributo di Tullio Ascarelli. Nella sua nota monografia del 1937 *Consorzi volontari tra imprenditori*, il giurista romano osservava come la legge 5 febbraio 1934, n. 163, istitutiva delle Corporazioni, rendesse possibile disciplinare, «in via corporativa», non soltanto i rapporti tra imprenditori di categorie contrapposte – come nel contratto collettivo di lavoro – ma anche quelli intercorrenti fra imprenditori di una medesima categoria, ai fini di una «regolazione unitaria della produzione»³⁸. Gli accordi economici collettivi, quindi, avrebbero permesso di dar corso alla disciplina della reciproca concorrenza tra imprenditori con efficacia di diritto oggettivo per tutti gli appartenenti alla categoria, superando così la limitazione propria dei contratti di cartello, i quali operavano soltanto tra i soggetti aderenti l'accordo. La disciplina corporativa, in tal modo, avrebbe permesso di riprodurre e potenziare gli effetti tipici dei Consorzi obbligatori, superando la dimensione privatistica dell'accordo e conferendo alle intese un valore normativo generale. Ascarelli, tuttavia, proponeva la coesistenza di due piani: quello privatistico dei Consorzi e quello corporativo dei contratti-tipo, entrambi riferibili al processo di formazione del nuovo «diritto delle categorie», ma distinti per natura e funzione. Nel quadro di tale dualismo, la determinazione dei limiti entro i quali ricorrere all'uno o all'altro dei due piani sarebbe stata rimessa di volta in volta alla configurazione dei rapporti nell'ambito dell'ordinamento corporativo, in relazione alla diversa funzione della disciplina privatistica e di quella corporativa³⁹.

In chiave più radicale si muoveva, invece, tra gli altri, Walter Cesarini Sforza, per il quale la legge del 1934 aveva operato una completa sostituzione della disciplina corporativa a quella consortile, consentendo alla Corporazione di dettare direttamente una «disciplina interconsortile» anche in assenza di una preventiva intesa fra le organizzazioni di categoria⁴⁰. Vito analizza la questione dalla sua prospettiva, quella economica. Già nella prima edizione della sua monografia, infatti, egli aveva osservato come l'impiego dei contratti-tipo nel campo economico stesse dando luogo alla formazione di «veri e propri sindacati industriali»; tuttavia, quasi a rassicurazione del lettore, rilevava che tali accordi collettivi non avevano di per sé efficacia giuridica, ma questa, scriveva l'economista, si sarebbe raggiunta solo con

36. Sul punto, cfr. G. Chiodi, *Un pioniere della giustizia contrattuale: Lorenzo Mossa e i contratti di adesione*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XLV, 2016, pp. 249-93; E. Mura, *Il problema della «penetrazione» del principio corporativo nel diritto commerciale nelle pagine di Finzi, Greco e Ascarelli*, in «Historia et Ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna», 18, 2020, paper 25, pp. 1-52.

37. Cfr. in particolare V. De Sanctis, *Le concentrazioni industriali e commerciali nella legislazione italiana*, in «Studi di diritto e pratica commerciale», II, 29, 1927, p. 19.

38. T. Ascarelli, *Consorzi volontari tra imprenditori*, Giuffrè, Milano 1937, p. 56.

39. Ivi, p. 57.

40. W. Cesarini Sforza, in AA.VV., *L'organizzazione sindacale e corporativa*, in *Trattato di diritto corporativo*, Parte prima, Società Editrice Libreria, Milano 1940, p. 448.

il consenso specifico dei singoli produttori, attraverso il richiamo delle norme del contratto-tipo nella stipulazione dei singoli contratti⁴¹. Sul piano economico, Vito ne sviluppava le implicazioni, segnalando, nel suo articolo del 1932, come l'estensione indiscriminata dei contratti collettivi dal campo del lavoro a quello dei rapporti economici sarebbe sfociata nella costituzione di un sistema monopolistico, con evidenti effetti distorsivi sulla libertà dell'iniziativa privata e sull'equilibrio del mercato. A suo giudizio, infatti, un simile meccanismo avrebbe finito per espropriare i singoli imprenditori della loro autonomia decisionale. La collaborazione si sarebbe trasformata in coazione e l'unità economica ottenuta in un vincolo artificiale. Per Vito, la conseguenza ultima di questo processo sarebbe stata la progressiva scomparsa della concorrenza come principio dinamico del mercato e, con essa, la perdita di ogni stimolo all'efficienza e al miglioramento tecnico. L'ordine economico si sarebbe irrigidito in una struttura chiusa, dominata da interessi consolidati e incapace di autoriformarsi, sostituendo al pluralismo produttivo una forma di *monopolio collettivo* di categoria. In tal modo, lo Stato e le Corporazioni, lungi dall'assicurare la razionalità del sistema, avrebbero finito per legittimare una concentrazione di potere economico contraria allo spirito dell'ordinamento corporativo stesso, che Vito concepiva come equilibrio armonico tra iniziativa privata e coordinamento pubblico⁴².

2.4

Uno sguardo alle riflessioni del secondo dopoguerra: disciplina delle intese e senso etico dell'economia

Ora, non è compito dello storico del diritto valutare la tenuta teorica o l'applicabilità concreta delle soluzioni economiche vitiane poc'anzi richiamate. Ciò che interessa, in queste pagine conclusive, è piuttosto abbozzare la posizione di Vito sul tema del controllo delle concentrazioni economiche nel mutato panorama politico successivo alla chiusura del secondo conflitto mondiale, cercando di chiarire preliminarmente il portato profondo del suo peculiare corporativismo, sempre che di corporativismo in senso stretto si possa parlare. A questo proposito, la storiografia economica ha chiarito come il corporativismo economico non fu un blocco monolitico di dottrina, ma piuttosto un «contenitore in buona parte vuoto in cui poter riversare ipotesi o programmi anche eterogenei se non addirittura alternativi tra loro», rivelandosi ben presto una «zavorra» per il pensiero economico italiano: «i suoi messaggi ambigui, retorici e magniloquenti [...] finirono per alterare gli orizzonti di studio dei nostri economisti o di gran parte di essi, determinando, in una visione d'insieme, l'indebolimento dei loro genuini impegni di ricerca scientifica»⁴³. Questa pro-

41. Vito, *I sindacati industriali. Cartelli e gruppi*, 1^a ed., cit., p. 292.

42. Cfr. Vito, *I sindacati industriali e lo Stato*, cit., p. 30.

43. P. Bini, *Gli economisti e il corporativismo nell'Italia fascista*, in P. Barucci, P. Bini, L. Coni-

spettiva permette di superare una precedente interpretazione storiografica di un Vito ingenuamente caduto nell'equivoco di «sovrappo[rre] il corporativismo di matrice cristiana a quello fascista» e di «proiettare i suoi ideali in un fantomatico Stato corporativo». Se, nelle opere di Vito successive alla fine del fascismo, la sistemica sostituzione del «termine corporativismo con espressioni quali “giustizia sociale”» non può essere interpretata, come ha chiarito la storiografia economica, quale forma di «camaleontismo», essa non va neppure ricondotta a un'«oggettiva equivocità di tale qualifica», quanto piuttosto considerata come la più veritiera espressione del suo pensiero⁴⁴.

A questo proposito appaiono significativamente alcune riflessioni in tema di piano economico e politica sociale che Vito elabora già nel 1944 nel volume *I nuovi orientamenti della politica sociale ed economica*⁴⁵. Si tratta di una raccolta sistematizzata degli appunti delle sue lezioni di politica economica, destinata a costituire la base del suo fortunato manuale *L'economia al servizio dell'uomo*, che nel 1961 giungerà alla sesta ed ultima edizione. In quelle pagine i fini del piano economico vengono liberati da ogni connotazione dirigistica, per restituirlo alla sua dimensione etica. Ogni sistema economico, scrive Vito, «si realizza con l'adeguamento dei mezzi limitati per il raggiungimento dei fini sociali» che mutano secondo i tempi storici, ma che sono sempre orientati al «bene comune o giustizia sociale». Ne deriva un modello di piano collettivo, espressione della volontà e del consenso delle categorie produttive, i cui rappresentanti, come «partecipanti alla produzione», concorrono alla definizione dei principi generali dell'ordine economico. In questo sistema si realizza la più alta sintesi tra «giustizia sociale e libertà individuale», poiché la pianificazione, lungi dall'annullare l'autonomia dei soggetti economici, ne orienta l'azione verso il bene comune. Vito è consapevole della difficoltà di armonizzare, «col minimo di attriti», l'applicazione della giustizia sociale con la disciplina degli agenti economici e delle istituzioni chiamate a perseguirla, ma individua, proprio in tale sforzo, il compito futuro e necessario della ricerca economica: «lungo queste linee di indagine dovrà svolgersi il lavoro degli studiosi di scienza e pensiero economico nel prossimo decennio»⁴⁶.

Nella sezione significativamente intitolata *Lotta o collaborazione*, affronta il problema della tutela del lavoro, interrogandosi sul rischio che una protezione concessa dall'alto possa «indebolire la fisionomia spirituale dell'individuo» e ridurre il lavoratore a uno «stato servile». Tale preoccupazione, osserva, non è ingiustificata, ma riguarda solo quei sistemi di politica sociale che mortificano la

gliello (a cura di), *Le sirene del corporativismo e l'isolamento dei dissidenti durante il fascismo*, Firenze University Press, Firenze 2021, pp. 60, 71.

44. G. Gualerni, *Mercati imperfetti. Il contributo di Francesco Vito al dibattito degli anni Trenta*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 72-5.

45. F. Vito, *I nuovi orientamenti della politica sociale ed economica. Lezioni appunti delle Lezioni di Politica economica e finanziaria*, Vita e Pensiero, Milano 1944, pp. 40-1.

46. *Ibid.*

personalità del lavoratore, sostituendone la responsabilità con la dipendenza dallo Stato. Come chiarisce in un passaggio successivo, la vera politica sociale non è quella che annulla la personalità del lavoratore rendendolo dipendente dallo Stato, ma quella che «potenzia l'azione associata dei lavoratori» e li «chiama a sedere, a parità di diritto, coi datori di lavoro» nelle decisioni economiche: un modello partecipativo e non subordinato, che si contrappone tanto al sindacalismo fascista quanto al conflittualismo marxista. La lotta quindi non viene negata, ma ricondotta «a un piano superiore», nel quale realizzare «ulteriori benefici per i lavoratori e per la collettività». La lotta, dunque, viene moralmente legittimata, ma solo entro i limiti compatibili con la giustizia sociale, che rappresenta per l'economista il principio regolatore di ogni ordinamento del lavoro⁴⁷.

Venendo alle intese per limitare la concorrenza, in un articolo apparso su «Vita e pensiero» nel 1949, significativamente intitolato *Avremo una legge contro i monopoli?*, Vito affronta la questione con un linguaggio ormai del tutto estraneo al lessico corporativo, ma coerente con la sua visione di fondo. L'obiettivo principale di qualsiasi normativa, scrive l'economista, è quello della «disciplina dei monopoli», da esercitare evitando due pericoli opposti: che il controllo si trasformi in un «impaccio burocratico», capace di inceppare le iniziative e danneggiare la produzione, o che diventi strumento di «vedute particolari legate a interessi privati o a ideologie malsane». Le soluzioni proposte non si discostano da quelle dello scritto del 1932 – sebbene ora richiami esplicitamente l'esperienza della Federal Trade Commission, valorizzando particolarmente il ruolo della pubblicità nel sistema statunitense ruolo della pubblicità nel sistema statunitense –, così come analoghe restano le finalità della eventuale legge: non far «sparire i monopoli», ma renderli il «più possibile innocui all'interesse comune»⁴⁸. L'economista riconosce come sia «tutt'altro che agevole [...] legiferare [...] in materia di concorrenza»⁴⁹, segue

47. Ivi, pp. 82-3.

48. In proposito Vito proponeva l'istituzione di una «speciale Commissione» indipendente, composta non da «funzionari» o da «uomini legati a gruppi di interesse», ma da persone che per «competenza e indipendenza godano d'alto prestigio». Tale organo, chiamato ad avviare le proprie indagini su richiesta di un'autorità governativa, avrebbe dovuto disporre del potere di richiedere dati, notizie, documenti, eseguire interrogatori, nonché di «rendere pubblico il risultato dell'indagine». In caso di accertamento di condotte lesive dell'interesse generale, l'autorità competente avrebbe dovuto rendere pubbliche le indagini della Commissione e sottoporre al Parlamento i provvedimenti «represivi» del caso per la loro adozione. L'esperienza della Commissione statunitense dimostrava per l'economista «la grande efficacia della pubblicità in questo campo», tuttavia chiariva come si trattasse di «un procedimento diverso» rispetto a quello proposto: «negli Stati Uniti è la stessa FTC che adotta i provvedimenti; ma i risultati sono ugualmente istruttivi. La bassissima percentuale di impugnative in sede di appello contro le decisioni della FTC sta a dimostrare come le imprese colpite preferiscono troncare subito la controversia soggiacendo alla decisione anziché protrarre un procedimento che, proprio per la larga pubblicità da cui è accompagnato, è suscettibile di discreditarne chi è implicato» (F. Vito, *Avremo una legge contro i monopoli?*, in «Vita e pensiero. Rassegna italiana di cultura», marzo, 1949, p. 138).

49. F. Vito, *Intese e aggruppamenti economici*, in «Rivista internazionale di scienze sociali», 5, 1966, p. 431.

le realizzazioni comunitarie e il susseguirsi di proposte per arrivare in Italia a una legislazione in materia⁵⁰.

Tuttavia, il suo richiamo alla pubblicità e all'orizzonte dell'interesse comune come obiettivo di quello che oggi si è soliti chiamare diritto *antitrust* non rivestono una funzione retorica. La pubblicità non è, per Vito, un semplice strumento di efficienza economica, ma una categoria morale: la condizione attraverso cui l'economia torna a essere trasparente ai cittadini e riconducibile al bene comune. In questa visione, la necessaria democrazia economica si costruisce non solo attraverso norme, ma con la partecipazione informata e con la formazione di una coscienza pubblica capace di orientare il comportamento dei soggetti economici. Questa concezione si inseriva coerentemente nel quadro della sua riflessione più ampia sul «pluralismo della cultura», che attribuisce alle libere formazioni sociali, alle associazioni professionali e ai sindacati una funzione imprescindibile di mediazione e di responsabilizzazione.

L'economia nel pensiero di Vito non risulta un dominio separato, ma parte essenziale della vita morale e civile della comunità; per questo la lotta agli abusi e la diffusione della conoscenza economica non sono meri temi tecnici, ma strumenti di elevazione della persona e di promozione della giustizia sociale. L'intero discorso sulle intese e sugli aggruppamenti si iscrive, così, «nel grande capitolo delle finalità etiche dell'economia», in cui libertà, solidarietà e bene comune trovano la loro sintesi nel principio, caro a Vito, di un'economia veramente al «servizio dell'uomo»⁵¹. Anche in questo caso non si tratta di una formula vuota, ma della ricerca, iniziata negli anni Trenta, di una terza via tra liberalismo e socialismo, nella quale, per Vito, l'economia si fa strumento di realizzazione del bene comune. Ne discende un programma concreto di strumenti: la programmazione economica come coordinamento razionale delle attività produttive; la politica dei redditi e la concertazione fra le forze sociali come garanzia di equità distributiva e partecipazione dei lavoratori; la pianificazione democratica, fondata sul consenso e sulla responsabilità collettiva, come forma moderna della solidarietà⁵². A ciò si aggiunge l'esigenza di una diffusa educazione economica e della trasparenza pubblica, per rendere la società civile partecipe del controllo dell'economia e orientare le scelte produttive verso finalità morali. In questo quadro la concorrenza perfetta non può più essere il principio regolatore dell'economia e la legislazione *antitrust* assume un significato nuovo: non più difesa

50. F. Vito, *La tutela della concorrenza e il controllo del monopolio nell'economia italiana*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 31, 1, 1960, pp. 3-16.

51. F. Vito, *Intese e aggruppamenti economici*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 37, 5, 1966, pp. 432-3.

52. Cfr. A. Magliuolo, *Liberalismo e cattolicesimo nel pensiero economico di Francesco Vito*, paper fornito gentilmente dall'autore (versione PDF, 2008), pp. 23-5, ora in Id., *Liberalismo e cattolicesimo nel pensiero economico di Francesco Vito*, in "Studium", 3, 2008, pp. 399-430.

astratta del mercato e ripristino della concorrenza perfetta, ma garanzia etica contro l'abuso del potere economico, un mezzo per impedire che la libertà di impresa si trasformi in dominio⁵³.

53. Si potrebbe essere portati a vedere, nella riflessione vitiana del dopoguerra, un'adesione all'ordoliberalismo e al successivo modello dell'economia sociale di mercato. In realtà, dietro alcune affinità terminologiche, è stato chiarito come Vito abbia respinto con decisione l'interpretazione liberale della *Quadragesimo anno* del 1931 fatta da Wilhelm Röpke: se il primo propone un liberalismo [...] degli interventi conformi al mercato», il secondo vede negli stessi il mezzo per arrivare a «una massima estensione dei diritti sociali compatibile con i diritti civili e politici» (ivi, pp. 16, 25). Nell'ordoliberalismo, infatti, l'«ordine politico doveva [...] prevenire la “massificazione della società” indotta dal pluralismo [...] e doveva fare ciò abbandonando l'assolutizzazione del principio di concorrenza. Non certo per depotenziarlo, bensì per presidiarlo attraverso una sua combinazione con valori etici, indispensabili a produrre una “forza integratrice dai contenuti pseudo religiosi”, efficace in quanto punto di riferimento per combinare modernità e valori premoderni» (A. Somma, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in “DPCE online”, 24, 4, 2015, p. 115). Vito anticipa quindi le aporie dell'economia sociale di mercato, divenuta, nel secondo dopoguerra, la dottrina ufficiale del capitalismo europeo. Lungi dall'essere una *terza via*, quanto piuttosto un compromesso semantico volto a legittimare la sopravvivenza del liberalismo economico in una fase di transizione, all'interno della quale il termine “sociale” designava non un principio di giustizia, ma un «capitalismo dal volto umano», nel quale lo Stato interviene solo per prevenire i fallimenti del mercato, lasciando inalterata la logica concorrenziale e la distribuzione dei poteri economici, ne discende l'«abbandono della democrazia economica con l'esaltazione di elementi destinati a celebrare lo scioglimento dell'individuo nell'ordine economico e la preoccupazione per il controllo sulla concentrazione del potere economico piuttosto che sulle modalità del suo esercizio, per il suo azzeramento piuttosto che per la pluralistica formazione di contropoteri, per il funzionamento del meccanismo concorrenziale piuttosto che di quello democratico» (ivi, pp. 117-8). Nel pensiero di Vito, al contrario, la giustizia sociale opera come fondamento e non come correttivo del mercato. Se per Röpke e gli ordoliberali tedeschi la morale è un presupposto esterno della concorrenza, per Vito essa ne costituisce la legge interna: l'economia è giusta solo se moralmente orientata, se la libertà produttiva è posta al servizio del bene comune.

Stato sociale e Stato costituzionale: il piano Beveridge in Italia (1942-46)*

di *Lorenzo Pacinotti***

3.1

Alcune considerazioni sulle svolte degli anni Quaranta:
gli intrecci tra Stato sociale e Stato costituzionale

Intese nella loro intima storicità, le svolte successive al secondo conflitto mondiale producono «elementi di discontinuità profonda sul terreno del diritto rispetto al passato, paragonabili per importanza forse solo alle svolte del secolo XII e della fine del secolo XVIII»¹.

La trasformazione, in primo luogo, consta nell'indivisibilità dei diritti fondamentali²: i diritti civili, politici e sociali vanno ricomponendosi nella sfera globale dell'umanità, disegnando un ordine teso alla mediazione di individualismo e collettivismo, libertà ed eguaglianza, in un'inedita cornice che, avvalendosi dell'interventismo statuale, mira al raggiungimento della solidarietà e dell'emancipazione individuale. Rifondare i diritti sulla persona umana è un'operazione che non rappresenta solamente la premessa teorica per l'apertura a un sistema internazionale sancito a seguito della *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948. Indica altresì la costruzione di un sistema che – tutelando tanto le libertà civili e politiche quanto i bisogni sociali fondamentali – prescrive il diritto inviolabile alla dignità e alla libera espressione della persona come parte di un più vasto progetto globale³.

Questa immagine dei diritti fondamentali è, con manifesta simmetria, del tutto corrispondente alle grandi trasformazioni dello Stato. Due, in sintesi, i

* Il presente contributo sviluppa alcune considerazioni già apparse in *Il piano Beveridge nell'Italia fascista. Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca*, in "Historia et ius", 2024, pp. 1-37.

** Università degli Studi di Firenze.

1. A. Padoa-Schioppa, *Storia del diritto in Europa: dal Medioevo all'età contemporanea*, Il Mulino, Bologna 2016, p. 623. Cfr. P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007, pp. 249 ss.; M. Caravale, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 443-6.

2. Ne offre forse la migliore rappresentazione il testo di T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge 1950 (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002).

3. Notevole è in questo senso l'importanza storica del volume UNESCO (ed.), *Human Rights: Comments and Interpretations*, Allan Wingate, London 1948. Cfr. poi la sintesi di P. Costa, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Giuffrè, Milano 2008, pp. 365-417.

principali elementi attraverso i quali tale mutamento si articola e assume, guadagnando in spessore e corpo istituzionale, un rilievo radicato ben oltre la teoria giuspolitica.

Il primo guarda alle novità del *Welfare State*, inteso come quel preciso modello internazionale che trasforma le novità novecentesche dello Stato dirigista, già percepibili in epoche più risalenti e lampanti nelle esperienze totalitarie del periodo tra le due guerre, in una chiave umanitaria e rivolta al benessere individuale⁴; un ordine plasmato dalla tensione verso la prosperità, volto alla moltiplicazione delle opportunità, votato al conseguimento di uno «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale» ben esemplificato dall'atto costitutivo dell'OMS del 1946. L'interventismo economico e sociale, come detto, non rappresenta più l'espressione della prepotenza di uno Stato che assorbe paternalisticamente le libertà individuali; piuttosto, i servizi e le provvidenze pubbliche divengono funzionali al miglior esercizio dei diritti civili e politici, all'emancipazione della persona dai propri bisogni esistenziali.

Il secondo, giuridicamente più specifico⁵, ancorché prevalentemente incentrato sulla vicenda dell'Europa continentale, illumina, sul terreno delle fonti del diritto, il volto dello Stato costituzionale. Con tale espressione non si intende semplicemente quella forma statuale che si avvale di una costituzione rigida e di forme di controllo giudiziario delle leggi ordinarie. Si vuol invece enfatizzare come, con proiezione transnazionale, vada affermandosi una primazia dei principi costituzionali che, riabilitando il rapporto tra diritto e valori, riassegni al giudice una posizione di assoluta centralità nella tutela dei diritti individuali e, conseguentemente, ne riattivi la capacità di censurare l'azione legislativa ed esecutiva con questi in contrasto⁶.

Non è dunque smentibile, guardando alla portata di tali mutamenti, la profondità storica della cesura.

Osservando l'intreccio tra la dimensione dello Stato sociale e quella dello Stato costituzionale nel contesto italiano, appare invero visibile come la storiografia giu-

4. H. L. Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, California University Press, Berkeley-Los Angeles 1975; P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; D. Garland, *The Welfare State. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford 2016.

5. Cfr. M. S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in "Il politico", 42, 2, 1977, pp. 205-27.

6. Sulla formula Stato costituzionale, cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992; P. Häberle, *Lo Stato costituzionale*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 2005; E. Cheli, *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Editoriale scientifica, Napoli 2006; una formula utilizzata anche da M. Fioravanti, *Stato e Costituzione*, in Id. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 3-36 e Id., *La Costituzione democratica*, Giuffrè, Milano 2018, in particolare pp. 199-211, da leggere con M. Gregorio, B. Sordi, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti – Firenze, 10 marzo 2023*, Giuffrè, Milano 2023.

ridica si sia maggiormente concentrata sui processi di formazione della lettera della norma, sul dibattito dell'Assemblea Costituente, sui principi fondamentali della Carta. Sembra invece meno battuta la ricerca del retroterra che anima il contenuto di tali norme giuridiche, ossia lo studio dei meccanismi che hanno permesso il radicamento del nuovo ordine nella vita concreta delle amministrazioni.

Di qui l'esigenza, abbattendo rigidi steccati disciplinari, di colmare l'artefatta separazione tra storia del diritto e storia delle istituzioni, intrecciando così in un'unica orditura le vicende che interessano la formazione dell'ordine costituzionale contemporaneo, ora alla ricerca delle vie giuridiche che hanno condotto alle conquiste normative del secondo dopoguerra, ora alla scoperta del retroterra istituzionale che ne ha favorito l'ideazione e il radicamento⁷.

Sulla base di tale approccio, questo contributo intende ricostruire l'influenza del piano Beveridge in Italia. In forza della libertà dal bisogno (*freedom from want*), ereditata dal discorso rooseveltiano delle quattro libertà ma consacrata in un programma amministrativo solo nel *Report* del 1942, il piano dell'economista inglese William Beveridge, oltre a costituire anche per i giuristi italiani un ineliminabile punto di riferimento per la costruzione dei principi fondamentali dell'impianto costituzionale, è difatti comunemente considerato il manifesto fondativo del *Welfare State*.

3.2

La reazione fascista al *Report* beveridgiano

Il Social Insurance and Allied Services Committee, commissione nominata nel giugno del 1941 per rispondere alla persistente frammentazione delle prestazioni e alla loro disorganica erogazione tramite una prova del bisogno (*means-test*) spesso aleatoria, suggerisce difatti la costruzione di un sistema *from cradle to grave* che, all'insegna di un lineare universalismo e di un livello minimo nazionale di protezione sociale (*national minimum*), accompagni tutta la vita del cittadino attraverso una capillare tutela previdenziale, assistenziale e sanitaria⁸.

Sottoscritto unicamente da Beveridge in qualità di massimo esperto delle politiche welfariste, il rapporto, licenziato il 20 novembre del 1942 e pubblicato il 1° dicembre, prevede l'istituzione di una *national insurance* basata su contributi e benefici tendenzialmente uguali per tutti i cittadini (*flat-rate*), nonché diretta a coprire tutti i possibili eventi di rischio in grado di compromettere la stabilità re-

7. Cfr. A. Meniconi, F. Soddu, G. Tosatti (a cura di), *Mescolare le carte e la storia. Come si studiano le istituzioni. Saggi per Guido Melis*, Il Mulino, Bologna 2023, in particolare pp. 279-332.

8. W. Beveridge, *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], HMSO, London 1942 (trad. it. *Il piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Stamperia Reale, London 1944).

tributiva del lavoratore. Suggerisce altresì l'istituzione di un *national health service* interamente accessibile e completamente gratuito. Ipotizza inoltre la creazione di una *national assistance* dal carattere residuale per coprire tutti gli altri soggetti non altrimenti assistibili, destinata a sostituire, ora abrogandola interamente, l'ormai anacronistica disciplina delle *poor laws* e la loro tradizione stigmatizzante nei confronti dell'indigenza.

Il piano Beveridge – va chiarito – è parte dello scontro bellico⁹. Un conflitto combattuto anche con le armi della politica sociale: quello che il *Report* si propone di interpretare è il sentimento di una nazione in guerra, lo spirito delle forze Alleate impegnate in una lotta senza quartiere con i regimi totalitari¹⁰. Anche i totalitarismi, del resto, promettono un formidabile sviluppo collettivo in caso di vittoria. Mentre la censura nazista impedisce alla stampa di agevolare la diffusione del piano¹¹, il fascismo, pur parlandone diffusamente, ne rigetta l'impianto e si adopera per delegittimarne le proposte sminuendone in tutto la portata riformista¹².

Sin dal 4 dicembre del 1942, il «Corriere della Sera» non manca di suggerirne il carattere incompiuto e «parziale»¹³. Il giorno successivo la reazione è ancora più esplicita: gli inglesi vanno assegnando «un'importanza addirittura storica» a una proposta che «non ci sentiamo affatto di considerare «rivoluzionaria»», giacché si propone di «estendere ai lavoratori inglesi provvidenze che da noi sono in atto da anni»¹⁴. Il progetto, se applicato, costituirebbe anzi una «enorme retrocessione» giacché si opporrebbe «a una più larga giustizia distributiva fra le classi e gli individui»¹⁵.

Nelle settimane successive, la grande risonanza che il piano desta sui quotidiani, oltre che nei circuiti istituzionali e amministrativi¹⁶, non impedisce il consolidarsi di due precise argomentazioni critiche: la prima dipinge il disegno beveridgiano come una falsa rivoluzione, più un mezzo paternalistico per la conservazione

9. La politica sociale sembra capace, «come il cavallo di Troia di omerica memoria, di risolvere addirittura il corso di una guerra» (M. Colucci, *Introduzione*, in W. Beveridge, *La libertà solidale. critti 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Donzelli, Roma 2010, p. XIII).

10. «La guerra non poteva essere vinta a meno che milioni di gente comune, in Gran Bretagna e al di là della Manica, si convincessero che noi avevamo da offrire qualcosa di meglio del nemico non solo durante la guerra, ma anche dopo la guerra» (R. M. Titmuss, *Saggi sul Welfare State*, Edizioni Lavoro, Roma 1986, p. 83).

11. Cfr. J. Harris, *William Beveridge: A Biography*, Oxford University Press, Oxford 1977, pp. 419-21.

12. Sulla critica fascista al *Report*, cfr. L. Di Nucci, *La critica fascista del piano Beveridge*, in «Rivista del diritto della sicurezza sociale», XI, 3, 2011, pp. 593-616 e il mio *Il piano Beveridge nell'Italia fascista. Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca*, cit., pp. 1-37.

13. *Gli inglesi stanno studiando un piano di «rivoluzione parziale»*, in «Corriere della Sera», 4 dicembre 1942, p. 4.

14. *La «morale» della proposta Beveridge*, in «Corriere della Sera», 5 dicembre 1942, p. 4.

15. *Ibid.*

16. Prezioso qui M. Paniga, *Il piano Beveridge e la sinistra italiana*, in M. Minesso (a cura di), *Welfare, donne e giovani in Italia e in Europa nei secoli XIX-XX*, FrancoAngeli, Milano 2015, pp. 251-64.

del capitalismo che un reale programma per il radicamento della solidarietà collettiva; la seconda celebra i risultati raggiunti dal fascismo che, vantando un diritto di primogenitura nel campo della legislazione sociale attraverso le novità dello Stato corporativo, avrebbe già attuato programmi ben superiori a quelli proposti – con grave ritardo – dal Beveridge.

Ministro delle finanze negli anni immediatamente successivi alla marcia su Roma e membro del Gran Consiglio, Alberto De' Stefani, sulla prima pagina domenicale della "Stampa" del 17 gennaio 1943, parla di «un macchinoso piano di assicurazioni sociali che copia male il sistema già instaurato in Italia, rimanendone lontano dallo spirito»¹⁷, tutto proteso verso i «fini permanenti della società nazionale e della utilità politica, oltreché della ragione etica, della solidarietà sociale»¹⁸.

Nella prima pagina del "Corriere della Sera" del giorno 11 febbraio, Bruno Biagi dipinge Beveridge come un «teorico irresponsabile» che vende un'effimera «illusione»: nel confronto con la *Carta del lavoro* del 1927, il rapporto si servirebbe inoltre di «criteri superati» che tendono ad appiattire le differenze tra le categorie professionali sulla base di una antiquata «beneficenza pubblica fra individuo e Stato»¹⁹.

Non diversi gli argomenti dei periodici specialistici. Sulla rivista "L'assistenza sociale", Enrico Mandillo proponeva una sintesi dei contenuti del piano, al contempo ribadendo, secondo lo schema bipartito appena tracciato, che «questa "rivoluzione tipicamente inglese" non è affatto una rivoluzione ed è tutt'altro che inglese»²⁰.

Il periodico "Costruire", dedicando al piano un articolo a firma di Virginio Savoini²¹, parla di una «speculazione, molto ingenua, che in parte vuol riscoprire quel che da tempo è scoperto»²².

Sulla rivista "Politica sociale" si denunciano le «sopraffazioni, subdole o violente, per lucrare sul lavoro altrui, per dominare i mercati, per sabotare ogni tentativo di una più equa distribuzione delle ricchezze della terra»²³ tipiche dell'individualismo inglese di cui il *Report* sarebbe diretta espressione. Parimenti, si ribadisce che «le provvidenze "rivoluzionarie" auspiccate dal signor Beveridge non rappresentano affatto una novità per l'Italia fascista, dove sono in atto da anni con una estensione e una totalitarità, al cui confronto le applicazioni previste dal piano

17. A. De' Stefani, *Il digesto di Beveridge*, in "La Stampa", 17 gennaio 1943, p. 1.

18. *Ibid.*

19. B. Biagi, *Il piano Beveridge. Contrasti e inconsistenza del programma britannico di previdenza e assistenza sociale*, in "Corriere della Sera", 11 febbraio 1943, p. 1.

20. E. Mandillo, *Il "piano Beveridge"*, in "L'assistenza sociale. Rivista mensile di dottrina e giurisprudenza. Organo tecnico delle confederazioni fasciste dei lavoratori", XVI, 12, dicembre, 1942, p. 612.

21. V. Savoini, *Un piano di sicurezza sociale britannica*, in "Costruire. Rivista mensile fascista", XIX, 12, 1942, pp. 14-8.

22. Ivi, p. 14.

23. *Centomila parole*, in "Politica sociale", XV, 1-2, novembre-dicembre, 1942, p. 19.

britannico si arrestano a notevole distanza»²⁴. «Rivoluzione» e «antirivoluzione» sono le categorie utilizzate²⁵. Da un lato, nei programmi dell'oltremarica non vi sarebbe nulla più del «fumo pubblicitario»²⁶, costituendo anzi una «antirivoluzione»²⁷, poiché «non solo non risolvono, ma mirano ad allontanare la soluzione di quello che è il problema fondamentale del lavoro moderno: la sua sistemazione giuridica nello Stato»²⁸. Dall'altro, confermando invece come la vera rivoluzione sia unicamente quella fascista,

i progetti sociali delle grandi democrazie, parziali e limitati nel modo che s'è detto, si trovano in fase di elaborazione quando in Italia sono ormai trascorsi diciassette anni dall'emanazione di quella legge del 3 aprile del 1926 che ha anticipato al mondo le linee direttrici del nuovo ordine politico-sociale, e sedici dalla promulgazione della *Carta del lavoro*, statuto del nuovo ordine politico-economico²⁹.

Considerazioni simili valgono per «Critica fascista». Il progetto – si rimarca in un breve commento – avrebbe tratto ispirazione dalla politica del regime e il Beveridge, pertanto, sarebbe null'altro che un «fiancheggiatore», non il primo né «l'ultimo fascista suo malgrado»³⁰; argomenti poi ripresi, sempre nella rivista di Giuseppe Bottai, da Giovanni Engely, secondo il quale il piano «rappresenterà una graziosa concessione del capitalismo che, a buon diritto, si sentirà rafforzato»³¹.

La polemica è però trasversale. «Oppio per le masse»³², scrive Giuseppe De Michelis in «Problemi e informazioni sociali». «Neppure lontanamente comparabile con quanto fra noi effettivamente esiste», ribadisce Dino Secco Suardo sulla «Nuova antologia» commentando «una iniziativa modesta, uno dei tanti espedienti per assicurare la cosiddetta pace sociale, non già un mezzo per la profonda trasformazione della struttura nazionale»³³. E per Nicola Palopoli – si legge in un contributo pubblicato su «L'economia italiana» – «non fa che riprodurre, adattandole qua e là alle leggi britanniche vigenti, le principali provvidenze della legislazione sociale italiana»³⁴.

24. Ivi, p. 18.

25. *Rivoluzione e antirivoluzione*, in «Politica sociale», xv, 5-6, marzo-aprile, 1943, pp. 73-5. Nello stesso senso anche G. Napolitano, *Della strana logica dei ministri inglesi*, in «Politica sociale», xv, 5-6, marzo-aprile, 1943, pp. 77-8.

26. *Rivoluzione e antirivoluzione*, cit., p. 73.

27. *Ibid.*

28. Ivi, p. 74.

29. *Ibid.*

30. *Certi piani*, in «Critica fascista», XXI, 7, 1° febbraio, 1943, p. 79.

31. G. Engely, *Tutti contenti, ma tutti diffidenti*, in «Critica fascista», XXI, 8, 15 febbraio, 1943, p. 100.

32. *Il piano Beveridge*, in «Problemi e informazioni sociali», 1-2, 1943, p. 19.

33. D. Secco Suardo, *Il piano Beveridge*, in «Nuova antologia», LXXVIII, 16 febbraio, 1943, p. 275.

34. N. Palopoli, *Il piano Beveridge*, in «L'economia italiana. Rassegna mensile fascista di politica ed economia corporativa», XXVIII, 4, 1943, p. 180.

I toni restano accesi, ormai in vista del tracollo militare, anche negli ambienti meno condizionati dalla militanza fascista: sulla “Rivista internazionale di scienze sociali”³⁵, Italo Mario Sacco, esperto in diritto sindacale e corporativo, nonché futuro senatore della Democrazia cristiana, denuncia una mentalità «contrattuale» e «materialistica» rispondente alla tradizione economica inglese³⁶. Più serio e attento, comunque evidenziando un generale scetticismo sull'applicabilità del piano, il commento di Bruno Pagani in “Storia e politica internazionale”³⁷.

Sono altri, tuttavia, i saggi in cui emerge un terzo profilo critico, più specifico nell'immediato profilo contenutistico, legato alla vocazione universalistica e, segnatamente, al principio dell'eguaglianza contributiva.

È Vittorio Zincone, pur rilevando i possibili vantaggi del coordinamento amministrativo e dell'unificazione di contributi e prestazioni, a segnalare un «so-stanziale divario» tra il principio *flat-rate* adottato dal modello beveridgiano, postulante contributi e prestazioni di un eguale importo per tutti i cittadini, e la legislazione italiana che, prevedendo di regola contributi proporzionali al reddito dell'assicurato, cerca di «attuare una redistribuzione della ricchezza che esula dalle intenzioni del progetto britannico»³⁸.

Anche Riccardo Del Giudice – sottosegretario al ministero dell'Educazione nazionale retto fino al febbraio 1943 proprio da Bottai – estende, sulla rivista “Le assicurazioni sociali”, la critica al dato squisitamente tecnico. Il principio previdenziale dell'eguaglianza contributiva *flat-rate*, difatti, avrebbe una carica fortemente regressiva da un punto di vista redistributivo, per di più producendo disequilibri nella corretta allocazione delle risorse.

Qui viene fuori la maggiore deficienza tecnica del piano. Il più grave problema dell'odierno sviluppo delle assicurazioni sociali è rappresentato dalla necessità di semplificare il sistema contributivo senza distaccarlo dai redditi degli assicurati [...]. Beveridge ha saltato il problema ed ha previsto un contributo eguale per tutti, al quale naturalmente corrisponde una serie di prestazioni eguale per tutti³⁹.

35. Cfr. *Cenni sul piano Beveridge*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, XIV, 3, maggio, 1943, pp. 178-9.

36. I. M. Sacco, *Considerazioni intorno al piano “Beveridge”*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, XIV, 4, luglio, 1943, pp. 234-40 (la citazione è a p. 239).

37. B. Pagani, *Il piano Beveridge*, in “Storia e politica internazionale. Rassegna trimestrale per gli studi di politica internazionale”, XXI, 1, marzo, 1943, pp. 56-84. Testimonia l'attenzione nei confronti del piano – la cui fama era ormai planetaria – il diffondersi di compendi del *Report*: cfr., ad esempio, B. Sampaoli Ferrari, *Il piano Beveridge*, in “Rivista italiana di scienze economiche”, XV, 1, 1943, pp. 66-80.

38. V. Zincone, *Piano Beveridge e legislazione sociale fascista*, in “Critica fascista”, XXI, 7, 1° febbraio, 1943, p. 82.

39. R. Del Giudice, *Il piano Beveridge: dalla culla alla bara*, in “Le assicurazioni sociali”, 1, 1943, p. 15.

E il progetto «rappresenta un passo indietro nella politica e nella tecnica delle assicurazioni sociali, perché attesta una concezione dell'uomo e della società troppo egualitaria e materialistica, perché sbocca in un paternalismo elemosiniero»⁴⁰, perché immagina un modello universalistico che cela il tentativo di difendere un'ormai morente civiltà liberale.

Il saggio di Francesco Coppola D'Anna, vicedirettore della "Rivista di politica economica", offre però la critica più completa. Chiarito che «l'abolizione del bisogno sta effettivamente in testa al piano Beveridge come un'insegna luminosa e affascinante»⁴¹, il «fondamentale errore»⁴² risiede nel credere che sia possibile individuare prestazioni standard per tutti i cittadini senza considerare l'ineliminabile esigenza di una loro differenziazione tra persone, famiglie, gruppi, categorie professionali, aree geografiche, territori locali: un *national minimum* di prestazioni sociali, adeguato per tutti i cittadini, dovrà essere necessariamente posto a un livello troppo basso o, alternativamente, a uno così elevato da foraggiare una cultura assistenzialistica «deleteria» per il progresso economico e morale del paese⁴³.

3.3

Il piano Beveridge alla base del nuovo progetto istituzionale?

Le prime due argomentazioni critiche, come è ovvio, saranno nei fatti destinate a svanire, la notte del 25 luglio, assieme alla propaganda fascista⁴⁴.

Vero è che l'azione sociale del regime, pur considerando la sua scarsa incidenza istituzionale⁴⁵, risulta assai rilevante se colta nel suo significato teorico, perché assorbita in un più vasto progetto corporativo che, depurato dalle voci di chi faziosamente ne esaltava i tratti antiautoritari⁴⁶ e registrato il suo fallimento nei profili di organizzazione amministrativa, resta comunque un esperimento significativo nell'immaginare una via giuridica, alternativa all'individualismo ottocentesco, in

40. Ivi, p. 16.

41. F. Coppola D'Anna, *Note in margine al piano Beveridge*, in "Rivista di politica economica", XXXIII, 5, 1943, p. 226.

42. Ivi, p. 228.

43. Ivi, p. 231.

44. Indicativo qui N. Pascasio, *Il piano Beveridge. La Gran Bretagna per tutti i cittadini lavoratori*, De Robertis, Putignano 1944.

45. C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna 2021, pp. 91-207.

46. Cfr. L. Ornaghi, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano 1984 e P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano 1986, pp. 416-22, con l'aiuto di B. Sordi, *Corporativismo e dottrina dello Stato in Italia. Incidenze costituzionali e amministrative*, in A. Mazzacane, A. Somma, M. Stolleis (Hrsg.), *Korporativismus in den Südeuropäischen Diktaturen*, Klostermann, Frankfurt am Main 2005, pp. 129-46.

parte apprezzata anche nel secondo dopoguerra⁴⁷. E si comprendono le denunce circa l'incapacità Beveridgiana di risolvere la «sistemazione giuridica» della protezione sociale, di contro a un'idea corporativa capace invece di impiantare – scrive Giuliano Mazzoni – il «seme di un principio nuovo», tutto giuridico, in grado di promuovere la «funzione sociale» della proprietà e un inedito prototipo lavoristico⁴⁸.

Si ricordi altresì che il piano Beveridge risentiva certo del contrasto epocale, privo di ogni mediazione o possibile terza via, tra cultura democratica e cultura totalitaria. Aveva acquistato un carattere fortemente identitario: possedeva – anche per il Luigi Einaudi delle *Lezioni di politica sociale* – «il valore di un mito, uno di quei miti che improvvisamente fanno appello ai sentimenti, alle idealità dei popoli»⁴⁹.

Non v'è dubbio, in ogni caso, che il progetto sia inserito entro una traiettoria legislativa che la Gran Bretagna andava da decenni consolidando. Si pensi al percorso che dalla *National Insurance* – che già nel 1911 aveva previsto una tutela obbligatoria contro le malattie e la disoccupazione – conduce al *National Health Service* universalistico e completamente gratuito, nel contrasto con la mancata istituzione italiana di una «assicurazione generale contro tutte le malattie» promessa nella Dichiarazione XXVII della *Carta del lavoro*⁵⁰. I livelli di protezione sociale visibili oltremarina non sono comparabili alle arretratezze italiane, neanche tenendo conto della differente grandezza delle due economie⁵¹. Diversissima poi la qualità dell'intervento, atteso che in Gran Bretagna le prestazioni tendono a configurarsi come diritti della persona, perché intesi come presupposto per il godimento delle libertà civili e politiche e non come meri strumenti di politica sociale, calati dall'alto, concessi come contropartita per lo smantellamento della democrazia⁵².

È invece il terzo argomento critico – relativo, come detto, alla eguaglianza contributiva e alla vocazione universalistica del piano – a dimostrarsi il più resistente. In effetti, l'eguaglianza contributiva implica un ammanco di tipo redistributivo, poiché impone un onere contributivo proporzionalmente maggiore sui redditi da lavoro più bassi, al contempo privando lo Stato di risorse che avrebbe potuto facilmente reperire senza ricorrere alla fiscalità generale.

47. I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano 2007.

48. G. Mazzoni, *La guerra e le esigenze della giustizia sociale*, in «Politica sociale», xv, 5-6, marzo-aprile, 1943, p. 75.

49. L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale* (1944), Einaudi, Torino 1950 (2ª ed.), p. 57.

50. Isolate le voci che, dopo la caduta del regime, ritengono il piano «quasi superato dal complesso di provvidenze poste in atto dal regime fascista»: *note e dibattiti. Sicurezza sociale*, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», XXXII, VI, 3, 1945, pp. 330-7 (la citazione è a p. 331).

51. Cfr. G. Tagliacozzo, *The Beveridge Plan and the Italian Legislation on Social Security*, Bureau of Latin American Research, Washington 1943.

52. Un percorso già indagato in *L'ingranaggio della cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service*, Giuffrè, Milano 2023, pp. IX-XLV.

Si comprende allora come lo stesso Luigi Einaudi, chiariti i vantaggi dell'universalismo nel promuovere i valori solidali e nel porre rimedio ai problemi insiti nella «ricca e varia e farraginoso»⁵³ legislazione sociale italiana, sollevi non pochi dubbi sul funzionamento del piano e la sua applicabilità al diverso contesto italiano, segnalando altresì potenziali rischi assistenzialistici causati da un'indiscriminata tutela contro la disoccupazione.

Parimenti, Ernesto Rossi, nell'appendice di *Abolire la miseria*, opera pubblicata solo nel 1946, ma scritta negli anni precedenti e progettata negli elementi essenziali già a Ventotene⁵⁴, sembra, da un versante teoretico, sposare l'universalismo in quanto «indirizzo completamente nuovo nella politica assistenziale»⁵⁵, rilevandone nondimeno, dal lato pratico-applicativo, «i molteplici difetti e le incoerenze»⁵⁶, perlopiù relativi a un assetto che «rende preferibile l'ozio al lavoro»⁵⁷.

Resta significativo che nel codice di Camaldoli, documento programmatico rilevante per l'elaborazione della dottrina economica e sociale della nascente Democrazia Cristiana, elaborato nella settimana tra il 18 e il 24 luglio 1943, redatto nel corso dell'anno successivo e poi pubblicato nel 1945, non sia percepibile l'influenza tecnica del piano Beveridge⁵⁸: oltre al favore per un «bene ordinato sistema corporativo» espresso negli *Enunciati*⁵⁹, appare visibile la preferenza per un modello decentrato capace di valorizzare le forze lavoristiche nella loro plurale capacità associativa⁶⁰.

Il resistente criticismo nei confronti della tecnica universalistica è poi esplicito nel saggio di Emanuele Cabibbo del 1944 nel primo numero della rinnovata «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali» diretta da Vezio Crisafulli. Segnalato come il principio della liberazione dal bisogno assurga a «concetto implicito»⁶¹ del nuovo orientamento di tutti i partiti, consolidato forse anche per merito della traduzione italiana del compendio ufficiale del piano, ora circolante e

53. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, cit., p. 61.

54. E. Rossi, *Abolire la miseria*, La Fiaccola, Milano 1946: sulla centralità dell'analisi beveridgiana, cfr. l'*Avvertenza* iniziale (pp. 5-6).

55. Ivi, p. 184. L'*Appendice II*, intitolata *Esposizione critica del piano Beveridge sull'assistenza sociale*, è alle pp. 169-97.

56. Ivi, p. 184.

57. Ivi, p. 191.

58. *Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di amici di Camaldoli*, curato dall'Istituto cattolico delle attività sociali (ICAS), pubblicato nel 1945 in un volume edito dalla rivista «Studium». Il testo del codice è stato ripubblicato in «Civitas. Rivista di studi politici fondata nel 1919 da Filippo Meda», XXXIII, 1-2, 1982, pp. 61-156.

59. *Enunciati preparatori "Settimana di Camaldoli" (18-24 luglio 1943)*, in «Civitas. Rivista di studi politici fondata nel 1919 da Filippo Meda», XXXIX, 7-8, 1988, pp. 9-26.

60. Per una sua rilettura alla luce delle proposte beveridgiane, cfr. M. Brutti, *I cattolici e il progetto beveridgiano nell'Italia degli anni Quaranta*, in «Economia & Lavoro», XXXIX, 3, 2005, pp. 99-108.

61. E. Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», 1944, pp. 13-48 (la citazione è a p. 47).

ampiamente diffusa⁶², è però distinguibile un «consenso generale» sulla «necessità di un ampio riordinamento della legislazione previdenziale», ma un sostanziale «accordo» – comune a destre e sinistre – sulla creazione di un'assicurazione sociale «limitata ai lavoratori» e non alla generalità dei cittadini⁶³.

È confortante l'indirizzo realistico comune a tutti i partiti politici. Nessuno pensa di far *tabula rasa* degli istituti vigenti. Nessuno cerca di copiare il piano Beveridge. Quest'ultimo del resto, a nostro avviso, ha carattere squisitamente conservatore e liberista: esso fissa tanto per il baronetto quanto per il suo cameriere la stessa misura di contributo e di benefici, lasciando che ogni cittadino provveda ad integrare l'assicurazione obbligatoria con la previdenza volontaria secondo le proprie possibilità economiche. Manifesta è invece in Italia la tendenza ad accentuare il *principio mutualistico* che si può formulare in questi termini: proporzionare l'onere contributivo al guadagno e le prestazioni al bisogno di ciascuno⁶⁴.

Non inverte detta tendenza neanche l'urgenza del rinnovamento. Urgenza percepibile nell'istituzione della Commissione reale per la riforma della previdenza sociale (ancorché mai entrata concretamente in funzione) da parte del governo Badoglio con R.D. 15 marzo del 1944, n. 120, in uno dei momenti più drammatici della storia italiana e con dinamiche simili a quelle relative alla nomina del Beveridge Committee⁶⁵: quasi a dimostrare che, terminata la guerra, l'identità del nuovo Stato passasse ineluttabilmente dalla creazione di un inedito sistema di protezione sociale. E il protagonismo dell'ideale welfarista pare confermato, anche nell'altra parte d'Italia ancora fascista, dalla «socializzazione» magnificata dalla Repubblica di Salò⁶⁶.

In prossimità del termine del conflitto, è opportuno chiarirlo, l'attenzione nei confronti del rapporto beveridgiano perde definitivamente quella divisiva carica ideologica che aveva contraddistinto il dibattito durante il regime.

Si veda in questo senso il contributo di Benedetto Fenzi che, sottolineando il pionierismo della soluzione beveridgiana e la necessaria ricerca di forme di solidarietà collettiva, non nasconde i dubbi sulla sua effettiva capacità di modificare

62. La traduzione *Il piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, edita a Londra nel 1943 e poi ristampata nel 1944, sia pur incompleta, è ampiamente indicativa delle proposte del piano e del loro funzionamento tecnico.

63. Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, cit., p. 46.

64. Ivi, p. 47.

65. L. Di Nucci, *Lo Stato sociale in Italia tra fascismo e Repubblica: la ricezione del piano Beveridge e il dibattito in Costituente*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, SISSCO, Padova 1999, pp. 169-70. Cfr. G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol. II: *Dalla caduta del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Licaia, Manduria 2004, pp. 27-35.

66. Nel *Manifesto di Verona*, peraltro, si assegnava un'assoluta primazia al lavoro, ostentato «in ogni sua manifestazione». Cfr. L. Gaeta, A. Viscomi, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 248-54.

i meccanismi anti-egualitari del capitalismo⁶⁷. Evidenziato che attraverso il piano Beveridge «la Gran Bretagna, per prima, ha posto su basi concrete la lotta contro il bisogno»⁶⁸ e che «il problema della previdenza si presenterà presto o tardi in questa forma per tutte le nazioni più progredite e il primo passo verso la sua soluzione sarà senza dubbio quello di proporzionare la spesa necessaria al reddito del paese»⁶⁹, Mario Alberto Coppini non tende certo a dissipare i dubbi sulla sostenibilità finanziaria del piano in rapporto alla complessa situazione italiana.

Francesco Vito, chiarito come i progetti riformisti sullo stile dettato dal *Report* di Beveridge tendano «al miglioramento della condizione economica del lavoratore», si propongano «pure di permettergli l'innalzamento del tenore di vita» e perseguano, «quale meta finale», il «superamento della permanente ed ereditaria precarietà di vita»⁷⁰, ribadisce la difficoltà di instaurare «un organico sistema di pianificazione dell'intera economia»⁷¹ e al contempo permettere al cittadino, rifuggendo da sclerosi assistenzialistiche, di «riconciliarsi col lavoro, col datore di lavoro, con la società» e di donargli «quel senso di consistenza economica che è condizione per lo sviluppo della personalità umana»⁷².

Certo, v'è ora un sostanziale favore verso il valore idealistico del programma beveridgiano, specie osservando il contenuto di *Full Employment in a Free Society*: pubblicata nel 1944 e considerata il “secondo rapporto Beveridge”, l'opera descrive la necessità di istituire un regime di (quasi) piena occupazione per il funzionamento del piano del 1942 e per una migliore partecipazione delle forze lavoristiche all'economia nazionale. Ciò vale, ancor più, alla luce della vittoria laburista alle elezioni del 5 luglio del 1945 foriera della recezione del *Report*⁷³.

Mario Borsa, nella sua monografia *Il laborismo*, chiarisce che il programma beveridgiano, «estendendo, come fa, a tutte le classi, compresi gli imprenditori, i professionisti e i *rentiers*, i pesi e i benefici dell'assicurazione, sorpassa in vastità e arditezza tutte le altre riforme sociali del genere, escogitate o tentate in altri paesi»⁷⁴. Si legge inoltre nella ricostruzione proposta da Gaetano Stannati pubblicata nel 1946:

67. B. Fenzi, *Il piano Beveridge*, Edizioni Roma, Roma 1945.

68. M. A. Coppini, *Prime valutazioni sul costo di un piano Beveridge per l'Italia*, Seli, Roma 1945, p. 5.

69. Ivi, p. 6.

70. F. Vito, *I piani per la sicurezza sociale: i limiti di applicabilità e le condizioni di successo*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, 53, 4, 1945, pp. 189-98 (la citazione è a p. 192).

71. Ivi, p. 196.

72. Ivi, p. 197.

73. Tramite il *National Insurance Act* (1946), 9 & 10 Geo. 6, c. 67, il *National Health Service Act* (1946), 9 & 10 Geo. 6, c. 81 e il *National Assistance Act* (1948), 11 & 12 Geo. 6, c. 29.

74. M. Borsa, *Il laborismo*, Sormani, Milano 1945, p. 133; ma cfr. tutto il capitolo dedicato al piano (pp. 129-39).

il progetto Beveridge aveva prospettato in una delle ore più oscure della guerra la visione di un mondo finalmente liberato dal bisogno. Ma il governo di coalizione, che pure aveva dato avvio agli studi sull'argomento, non aveva potuto assumere l'impegno di tradurre in realtà lo schema proposto dall'insigne economista, né la speranza da questo suscitata nel popolo inglese. Il partito laburista attaccò battaglia su questo terreno ed è probabile che un certo peso abbia avuto nelle decisioni del corpo elettorale [...] la negazione, da parte conservatrice, del principio fondamentale del piano Beveridge⁷⁵.

Alberto Bertolino, redattore della rivista "Il ponte" diretta da Piero Calamandrei, nella prima metà del 1945, evidenziando l'importanza dei due rapporti Beveridge nel costruire un nuovo modello di protezione sociale e un inedito sistema economico orientato alla pianificazione, immaginava che qualora si alleviassero i problemi derivanti dalla disoccupazione

mediante una politica di consumo e di investimenti capace d'impiegare produttivamente il potenziale di lavoro disponibile – come è desiderato dal Beveridge – saremmo sulla via della realizzazione di una crescente solidarietà umana e della giustizia sociale⁷⁶.

Lo stesso Calamandrei, in *L'avvenire dei diritti di libertà*, guardava all'esperimento beveridgiano-laburista come modello per costruire una democrazia che alle stori- che libertà sommasse la forza collettivistica dello Stato sociale.

L'Inghilterra laburista, attraverso un audace piano di assicurazioni sociali di cui l'iniziativa è partita da un liberale ormai celebre, il Beveridge, si avvia decisamente, senza bisogno di bruschi capovolgimenti sociali e senza sopprimere neanche nel periodo di trapasso le libertà individuali, a tradurre in realtà quei diritti sociali che nella Costituzione russa sono stati conquistati attraverso una sanguinosa crisi rivoluzionaria⁷⁷.

Se osservata nelle sue proiezioni giuridiche, dunque, la libertà dal bisogno può a ragione essere considerata l'architrave portante in grado di sorreggere le più profonde novità della progettazione costituzionale. La *freedom from want* rappresenta un elemento decisivo per la transizione democratica italiana, atteggiandosi a fondamentale parametro che giustifica tutti i diritti riconosciuti da un nuovo ordine costituzionale solidaristicamente orientato verso la dignità della persona umana⁷⁸.

75. G. Stammati, *Dal piano Beveridge al progetto laburista sulle assicurazioni sociali*, Associazione italo-britannica, Roma 1946, pp. 27-8.

76. A. Bertolino, *La politica economica moderna secondo W. Beveridge*, riprende alcune relazioni tenute nella prima parte del 1945, poi pubblicate in *Esplorazioni nella storia del pensiero economico*, La Nuova Italia, Firenze 1950, pp. 399-412 (la citazione è a p. 412).

77. P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà* (1946), nel saggio introduttivo a F. Ruffini, *Diritti di libertà* (1926), La Nuova Italia, Firenze 1975, p. XLIII. Si veda poi l'ampio volume di G. Demaria, *Lo Stato sociale moderno. Le sue basi storiche e la sua organizzazione strutturale*, Casa editrice ambrosiana, Milano 1946.

78. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino 2020, p. 4. Cfr. anche A.

E il piano Beveridge costituisce uno dei fattori in grado di catalizzare l'incontro tra le varie sensibilità giuridiche della stagione costituente⁷⁹; incontro fondamentale per l'elaborazione tanto dei valori solidaristici ed egualitari degli articoli 2 e 3, quanto per il riconoscimento del diritto alla salute, all'assistenza e alla previdenza di cui agli articoli 32 e 38.

Eppure, dal lato strettamente amministrativo, seguendo un approccio volto all'intreccio tra le novità giuridiche dello Stato costituzionale con le vicende dello Stato sociale, è possibile registrare come la tecnica universalistica, sin dalle prime fasi costituenti, venga tendenzialmente accantonata, perché non sufficientemente contrapposta alla cultura liberale. Il principio mutualistico come base di un sistema centrato sui lavoratori e non sulla generalità dei cittadini, di contro, sembra tracciare una via più percorribile; e ciò sia finanziariamente, in una congiuntura di gravissima difficoltà economica, sia giuridicamente, perché tale soluzione appare, a causa dei resistenti strascichi dell'assetto corporativo, più adatta a esaltare l'azione di quei corpi intermedi storicamente consumati dai paradigmi liberali dell'eguaglianza formale⁸⁰; eguaglianza che il nuovo modello si propone invece di ribaltare in una inedita veste sostanziale, per giunta eleggendo il lavoro al primo posto dei principi fondamentali.

Non è però scorretto ritenere che, scartato l'universalismo beveridgiano e scelto un modello più vicino alla tradizione bismarckiana, l'afflato riformista tenda in parte a disperdere la propria forza, venendo meno il sentimento idealistico che il piano inglese intercettava. Pare comprovarlo il mancato seguito legislativo dei suggerimenti – comunque relativamente distanti da quelli beveridgiani – della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, istituita il 10 gennaio del 1946 dal ministro per la Costituente Pietro Nenni e presieduta da Antonio Pesenti; tradendo così la necessità di «estendere la protezione previdenziale a quelle categorie di lavoratori che oggi ne sono prive», di «collegare organicamente le diverse provvidenze assicurative ed aumentare la misura delle prestazioni», di «riorganizzare il sistema contributivo» e di «coordinare gli organi amministrativi»⁸¹.

Ad evidenziare l'incapacità di adeguate riforme saranno invero gli eventi – sui quali l'intreccio tra Stato sociale e Stato costituzionale potrebbe aprire spunti di ricerca rilevanti – della successiva stagione repubblicana. Basti citare i fallimenti

Morrone, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 4, 2020, pp. 707-50.

79. Lo notano S. Cassese, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in "Le Carte e la storia", 1, 2017, pp. 5-13 e C. Giorgi, *Il principio di eguaglianza: culture politiche e dibattito costituente*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", LXVIII, 1, 2018, pp. 9-43.

80. Sulle continuità del discorso corporativo, Stolzi, *L'ordine corporativo*, cit., pp. 92-6 e M. Cau, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituente*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", LXVIII, 1, 2018, pp. 75-117.

81. Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, Stabilimento tipografico UESISA, Roma 1946 (Parte I: *Relazione della Sottocommissione per i problemi della protezione sociale del lavoro*), p. 118.

della Commissione per la riforma della previdenza sociale, istituita il 22 aprile 1947 e guidata da Ludovico D'Aragona; il volume di Ezio Vigorelli – spesso definito il “Beveridge italiano” – che riprende il motto «dalla culla alla bara» per evidenziare «l'urgenza» (interamente disattesa) di un piano capace di predisporre una concreta *Offensiva contro la miseria*⁸²; l'analisi di Giorgio La Pira che ancora nel 1950, commentando la traduzione italiana del volume di Beveridge *Full Employment in a Free Society*, denunciava *L'attesa della povera gente*, l'attesa di riforme sociali adeguate ai nuovi proclami costituzionali⁸³.

82. E. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria*, Mondadori, Milano 1948, p. 25.

83. G. La Pira, *L'attesa della povera gente*, in “Cronache sociali”, 15 aprile 1950, pp. 2-6 poi riproposto in Id., *Per una architettura cristiana dello Stato*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1954, pp. 250-81; saggio tutto improntato sul secondo rapporto Beveridge tradotto per Einaudi nel 1948.

Tra spiritualità e contabilità

Sergio Paronetto e i protagonisti dell'IRI

(1933-56)

di *Francesco Carlesì**

4.1

Paronetto (e Vito) dal *New Deal* al sistema misto

Il presente saggio si prefigge di indagare il ruolo di alcuni protagonisti chiave dell'intervento dello Stato nell'economia italiana, a partire da Sergio Paronetto, nel mantenimento e nel successivo sviluppo di enti quali l'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale), che fu decisivo nell'epoca del cosiddetto "miracolo economico". Si cercherà di indagare in particolare i rapporti di questi tecnici con il modello del *New Deal* (e con esponenti americani di primo piano quale Andrew Kamarck) e i valori di fondo che animarono questi uomini nei difficili anni Quaranta e poi nel decennio successivo fino alla creazione del ministero delle Partecipazioni statali e all'inizio degli anni Sessanta, quando si aprì una stagione parzialmente nuova nei protagonisti e nel ruolo dei partiti in relazione agli esperti e ai funzionari pubblici.

Punto di partenza non può che essere la biografia di Paronetto, una figura centrale del panorama socioeconomico nazionale, su cui solo recentemente sembrano essersi riaccesi i riflettori¹. Brillante studioso sin da giovanissimo, il valtellinese (nato a Morbegno nel 1911) si laurea con Alberto De Stefani e Gioacchino Volpe quali relatori, cominciando un'intensa attività culturale che, negli anni Trenta, lo porterà ad avere problemi con il regime fascista. La sua visione, ostile all'autoritarismo e profondamente legata alla dottrina sociale della Chiesa (intesa in senso "dinamico" e non statico), comincia a strutturarsi intorno all'idea di «uomo integrale», non solo *economicus* dunque, che per lui diventa il viatico per comprendere il reale. Il tutto attraverso «l'attenzione al divenire della storia» che comprende «la centralità del fattore umano, il significato del ruolo dello Stato, la

* Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano e SSML San Domenico (Roma).

1. Ci si riferisce qui in particolare a S. Baietti, G. Farese, *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012; T. Torresi, *Sergio Paronetto. Intellettuale cattolico e stratega dello sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2012. Anche il presidente della Repubblica Sergio Mattarella gli ha reso omaggio nel 2023 in occasione dell'anniversario degli 80 anni del codice di Camaldoli (https://www.youtube.com/watch?v=yCQP_vaAds; ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

fecondità dell'approccio interdisciplinare, la relazione tra scienza sociale e morale»². In questo quadro, i grandi principi avrebbero dovuto legarsi alla prassi, allo studio rigoroso e scientifico incaricato di fornire le basi concrete per l'azione culturale e politica. Un tentativo di coniugare etica e prassi che ci rimanda a diverse stagioni della storia italiana, a cominciare dal liberalismo sociale di uomini come Luigi Luzzatti, impegnato dopo l'unità nazionale nelle inchieste industriali e nello sforzo scientifico provando a non perdere di vista la centralità dell'uomo e della sfera spirituale. Si trattò di una classe dirigente di politici ed economisti, come Fedele Lampertico, che nell'Ottocento pensò il ruolo dello Stato ("sviluppista" e non liberista "puro") in economia per costruire le infrastrutture del paese, pur con diverse contraddizioni. Principi che, con le dovute differenze, Paronetto cercò di aggiornare e portare avanti pensando alla ricostruzione dell'Italia negli anni del fascismo e poi nel dramma del secondo conflitto mondiale.

In questa temperie il giovane economista si imbatté nel *New Deal*, il vasto programma sociale lanciato in America da Roosevelt contro la crisi scoppiata nel 1929. Sempre informato sulle novità intellettuali che arrivano da oltreoceano – ad esempio tramite Raffaele Mattioli impegnato con la COMIT (Banca commerciale italiana), il quale compie un lungo viaggio in USA nel 1933 –, Paronetto già nello stesso anno scrive l'articolo *Roosevelt e il demiurgo*, in cui esprime interesse per la ricerca del presidente di «soluzioni al crollo del capitalismo»³. Il carisma, l'attenzione per l'intervento pubblico e i temi sociali che esprime Roosevelt lo portano, come ha notato Torresi, a suggerire ai gruppi di studio della Fuci di accostare il *New Deal* al messaggio della *Quadragesimo anno*.

D'altro canto, nel mondo cattolico ci fu molto fermento sui temi economici e della crisi⁴, in particolare nell'ambiente dell'Università Cattolica di Gemelli, che pure non condivideva tutte le impostazioni di Paronetto e che si avvicinò, non a caso, con molti suoi esponenti al corporativismo del regime mussoliniano. In quel contesto, Francesco Vito si distinse quale uno dei commentatori più originali. Già i suoi studi sui sindacati industriali si erano collocati sulla stessa scia della riflessione americana e internazionale sull'evoluzione del capitalismo e dell'industria, tanto da essere citati pubblicamente anche da Mussolini⁵. Siamo nel mezzo di una riflessione transnazionale di portata vastissima che dalle riflessioni dei giuristi e degli economisti aziendali statunitensi arriva a toccare Keynes e il piano sovietico.

2. T. Torresi, *Visione di sistema e pedagogia di una classe dirigente: Sergio Paronetto e lo sviluppo dell'Italia*, in G. Della Torre (a cura di), *Economisti valtellinesi: Ezio Vanoni, Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto, Tullio Biagiotti, Bruzio Manzocchi*, Società economica valtellinese, Sondrio 2019, p. 63.

3. S. Paronetto, *Roosevelt e il demiurgo*, in "Azione fucina", 35, VI, 17 dicembre 1933, p. 1.

4. Di impostazione schiettamente corporativa e cattolica lo scritto M. Alberti, *La grande crisi*, Corbaccio, Milano 1934.

5. Per le riflessioni in questione, cfr. F. Carlesi, *Mussolini e Roosevelt. Corporativismo fascista e New Deal, il dibattito tra Italia e Stati Uniti*, Luni, Milano 2021.

Nel 1934, sulla “Rivista internazionale di scienze sociali”, Vito valutò con favore il «pieno, stabile, organico avvicinamento di Stato e economia»⁶ operato da Roosevelt, per poi scrivere un lungo contributo sulla stessa rivista, diretta da Amintore Fanfani, trattando i precedenti dottrinari e politici del *New Deal*. Per l'economista, chi aveva cominciato a «dare vigorosi colpi di scure alle radici dell'albero gigantesco del sistema capitalistico» era stato Thorstein Veblen, il quale aveva avuto grande influenza nel paese introducendo con forza il tema della «tecnica». Vito menzionò poi le idee di «piano» diffuse dopo la guerra riferendosi ad economisti noti come Colin Clark, il quale aveva operato nella «roccaforte dei propugnatori dell'economia controllata»: la Columbia University. Non mancarono cenni a Rexford Tugwell, figura chiave tra i collaboratori di Roosevelt, e poi alla crisi del mondo agricolo fino a riferimenti diretti ai codici nel campo del petrolio, del carbone e del cotone. Gli obiettivi del *New Deal* per Vito sarebbero stati politici ma con venature etiche e si risolvevano nell'ambizione di eliminare le speculazioni e subordinare l'economia a una visione superiore degli interessi del paese. Un giudizio definitivo era prematuro, chiudeva Vito, notando la mancanza di «quella base organica della direzione della vita economica, che è costituita dall'ordinamento corporativo e che [...] attraverso la formazione di una nuova coscienza nei soggetti economici assicura unità di sforzo e continuità di azione nell'interesse nazionale»⁸.

Vito menzionò più volte il caso americano, mettendone in luce le difficoltà ma riconoscendo sempre al presidente USA il merito di aver mirato con decisione alla redistribuzione della ricchezza e alla crescita del potere politico, giuridico ed economico delle classi lavoratrici. Nel 1936 elogiò Roosevelt per aver posto «il problema dell'adeguamento delle istituzioni politiche e giuridiche alla nuova realtà economica e sociale»⁹. Davanti alla bocciatura della Corte Suprema dell'NRA (National Recovery Administration) e dell'AAA (Agricultural Adjustment Act), due enti statali nati con l'ambizione di “regolare” i prezzi e il mercato nel settore secondario e primario, Roosevelt stava provando a mantenere in vita la «disciplina dell'economia» con una serie di leggi e provvedimenti, tanto che gli USA rimanevano per Vito un paese a cui guardare con «simpatia e interesse»¹⁰. L'intellettuale della Cattolica rimase studioso attento degli sviluppi economici internazionali¹¹ e

6. F. Vito, *Il risparmio forzato e la teoria dei cicli economici*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, gennaio 1934, p. 40.

7. F. Vito, *I nuovi indirizzi della politica economica negli USA*, in “Rivista internazionale di scienze sociali”, maggio 1934, pp. 370-91. Nello stesso numero trovò spazio la traduzione di un saggio di Charles Hardy dell'Università di Chicago sulla svalutazione del dollaro.

8. *Ivi*, p. 391.

9. F. Vito, *La nuova fase dell'esperimento economico americano*, in “Vita e pensiero”, aprile 1936, p. 159.

10. *Ibid.*

11. Cfr. F. Vito, *Le aspirazioni e le realizzazioni corporative all'estero*, in “Vita e Pensiero”, maggio 1934, pp. 325-40. Sul suo interesse in particolare per la Svezia: Id., *Il nuovo indirizzo della politica sociale della Svezia*, in “Vita e Pensiero”, ottobre 1938, pp. 480-6.

il suo interesse per gli USA ebbe basi solide, condivise con studiosi quale Jacopo Mazzei, come ha scritto Giovanni Michelangioli:

Non bisogna dimenticare che Vito nel 1933-34 intraprese un lungo viaggio di studio e di approfondimento negli Stati Uniti. Fu un itinerario, il suo, che lo portò a far tappa nei principali centri del sapere economico: la Columbia University di New York, dove soggiornò nel 1933 (i cui archivi ancora oggi conservano le carte di molti economisti americani afferenti alla scuola istituzionalista), e l'Università di Chicago, dove contava di incontrare Schulz, Knight e forse Viner. Si ha poi notizia che intendeva proseguire il soggiorno a Harvard, Yale e Washington. Da questo lungo peregrinare, Vito rientrò in Italia ricco di nuove suggestioni e con così gran copia di spunti di riflessione e analisi che Fanfani, con cui aveva uno stretto sodalizio intellettuale, ricevette stimoli anche per tale via¹².

Paronetto cercò di andare ancora più a fondo, concentrandosi su Roosevelt con la «sete di afferrar[n]e la personalità e comprender[n]e gli intimi moventi, per sorprendere nei suoi momenti creativi quest'uomo erede di un grande nome e che è senza dubbio destinato a lasciare una traccia profonda nella fisionomia del nostro tempo»¹³. La grande sfida del *New Deal* e dell'Occidente risiedeva, per l'italiano, nella capacità di governare la tecnica e metterla al servizio dell'uomo, pena il finire inghiottiti dalla meccanizzazione e da un mondo simile al *Brave New World* di Aldous Huxley fatto di masse anonime e atomizzate¹⁴. Quale sarebbe stata la chiave per sciogliere questi nodi? Per Paronetto, molto semplicemente, la valorizzazione della spiritualità e del messaggio cristiano. Come ha rilevato ancora Torresi, da un lato, dunque, Paronetto pensava che «la tecnica dimostra la sua essenza trascendente: essa supera il mondo materiale, allarga col susseguirsi delle invenzioni il dominio dell'uomo e al tempo stesso converte l'essere potenziale di forme già date in una realtà attuale del mondo dell'esperienza». Dall'altro, riconosceva che «nel doloroso risveglio della crisi odierna, [l'uomo aveva] sentito il bisogno imperioso di qualcosa di spirituale che finora le era stato defraudato dalla Macchina e dal Progresso (con le maiuscole si scrivono le divinità che presiedono l'ora presente) che si ribella ai calcoli degli ingegneri, che fa crollare l'impalcatura industriale su cui l'uomo credeva assidersi beato, fiducioso della sua scienza». La specializzazione

12. G. Michelangioli, *Amintore Fanfani*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, p. 68. Cfr. anche G. Gualerni, *Mercato imperfetto. Il contributo di Francesco Vito al dibattito degli anni Trenta*, in «Vita e pensiero», Milano 1988. Fortemente critico verso i compromessi di Vito e Fanfani con il fascismo è P. Ranfagni, *I clerico-fascisti. Le riviste dell'Università cattolica negli anni del regime*, Cooperativa editrice universitaria, Firenze 1975.

13. Paronetto, *Roosevelt e il demiurgo*, cit., p. 1.

14. Queste preoccupazioni e l'esempio della «Repubblica delle termiti» torneranno nuovamente negli scritti paronettiani: cfr. S. Paronetto, *La repubblica delle termiti*, in «Studium», 34, 5, maggio 1938, pp. 311-25. In questo articolo si esprime interesse per i piani economici elaborati negli USA, mettendo allo stesso tempo in guardia sui rischi di sfruttamento razionale e programmato dell'uomo derivante dallo «schiacciamento» sui dettami della scienza e della tecnica.

dunque, non può mai essere per Paronetto fine a sé stessa, ma frutto di una sapienza, e non sempre agevole, sintesi tra «spiritualità e contabilità»¹⁵.

L'occasione per mettere in pratica questo messaggio non tarderà ad arrivare: nel 1934, Pasquale Saraceno, suo conterraneo, lo introduce all'IRI. Il giovane entra nella "macchina" statale dando subito prova di indubbie qualità, collaborando in maniera importante alla costituzione della Finsider, holding del settore siderurgico, e alla stesura della legge bancaria del 1936. Un passaggio giuridico, quest'ultimo, fondamentale con l'introduzione di una netta separazione tra banche di credito ordinario (a breve termine) e istituti di credito speciali (a medio-lungo termine), oltre all'attribuzione di poteri di vigilanza e controllo alla Banca d'Italia sugli altri istituti di credito.

È proprio in questi momenti che prende forma il sistema misto italiano, che durerà per decenni e che si collega direttamente al passato nittiano del primo Novecento per essere poi traghettato nella Prima Repubblica. Un modello, di cui Paronetto insieme a Donato Menichella è stato uno dei principali architetti, che cerca di coniugare l'intervento pubblico con l'economia di mercato, riservando allo Stato un ruolo essenziale, attraverso una classe manageriale che avrebbe dovuto agire al riparo dai condizionamenti politici. Da qui avrebbe dovuto concretizzarsi il disegno paronettiano che alla democrazia politica affiancasse quella, per lui altrettanto essenziale, di carattere economico. I dirigenti avrebbero dovuto dare un apporto decisivo all'interno delle aziende per costruire una struttura che il valtellinese definisce «democrazia sociale»¹⁶. In questo senso, diventa sempre più evidente il suo impegno in favore della pedagogia, della formazione e della competenza (che «non si improvvisa»), per raccogliere dati sulla cui base impostare l'azione economico-sociale a tutti i livelli. Si tratta di quelle competenze che proprio Paronetto mette più volte in mostra, a dispetto della giovane età: nel 1937 stila un documento fondamentale per far diventare l'IRI permanente. In quel dettagliato testo, lo studioso riporta il ruolo centrale dell'ente sorto nel 1933 per spezzare il legame, divenuto spesso "malsano", tra banca e industria e per orientare il risparmio nazionale verso i titoli a lungo termine e a basso tasso di interesse ponendosi quale prezioso intermediario finanziario tra la grande industria e il mercato¹⁷.

15. Paronetto, *Roosevelt e il demiurgo*, cit., p. 1.

16. Si tratta di uno degli ultimi articoli su "Studium" di Paronetto riportato, tra gli altri, nel suo profilo sul *Dizionario biografico degli italiani*: cfr. G. Fumi, *Sergio Paronetto*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 8, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma 2014 (https://www.treccani.it/enciclopedia/sergio-paronetto_%28Dizionario-Biografico%29/; ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

17. S. Paronetto, *Note e attività sull'attività e i compiti dell'IRI nel momento attuale in rapporto alla sua struttura e alla sua organizzazione*, gennaio 1937, Archivio centrale dello Stato (ACS), fondo IRI, serie nera, b. 24.

4.2

L'ora della responsabilità.

Il dibattito politico-sociale dei cattolici e il codice di Camaldoli

Di lì a poco l'Italia entra in guerra e la situazione, dentro e fuori il paese, diventa progressivamente sempre più drammatica. A questo punto Paronetto intensifica il suo impegno culturale, moltiplicando i suoi articoli su "Studium" e dando l'impulso decisivo alla stesura di alcuni documenti fondamentali per quell'azione prepolitica da cui poi sorgerà la Democrazia cristiana¹⁸. Alcide De Gasperi fa affidamento su Paronetto per le sue proposte economiche, sociali e non solo¹⁹, segue assiduamente le lezioni segrete (si definirà «scolaro» del valtellinese) che il giovane tiene nella sua casa di Roma, dove ospita personaggi delle più diverse sensibilità politiche, come Franco Rodano. Già dal 1942 si sta sviluppando un'intensa attività clandestina che coinvolge tantissimi giovani che andranno poi a formare l'ossatura della Democrazia cristiana: Ezio Vanoni, Aldo Moro e Paolo Emilio Taviani per citarne solo alcuni. Tra i contatti stretti di Paronetto figura anche Giovanni Battista Montini, che curerà una sua preziosa antologia di scritti nel dopoguerra, *Ascetica dell'uomo di azione*²⁰. Si fa sempre più viva nell'ambiente cattolico l'idea di intensificare l'impegno politico, di una vera e propria presa di coscienza e responsabilità: lo si vede chiaramente, ad esempio, dai radiomessaggi di Pio XII²¹ o dagli interventi di Adriano Bernareggi che richiama, nei convegni del Movimento laureati, alla «responsabilità dell'intelligenza» di fronte ai temi del conflitto e ancora più della giustizia sociale. Non è più il tempo di riflessioni dotte dalla «torre d'avorio».

Da questa fortissima tensione culturale scaturisce un altro dei testi cardine dei cattolici dell'epoca, quello che prenderà il nome di codice di Camaldoli. Decine di professori, tecnici ed esperti si danno appuntamento nel luglio del 1943 per discutere il testo che dovrà tratteggiare le linee guida sul piano sociale del movimento cattolico, "superando" il codice di Malines, pubblicato nel 1927 dall'Unione internazionale di Studi sociali sulla scia delle encicliche sociali. Mettersi d'accordo, in un mese caldo che vede lo sbarco alleato in Sicilia e il crollo del regime, non è semplice. A Roma, bozze e proposte del documento viaggiano clandestinamente, spesso nascoste da Saraceno che le distribuisce in bicicletta agli indirizzi dei par-

18. La ricostruzione di questa attività prepolitica è il fulcro del dettagliato ed essenziale volume S. Baietti, *L'idea di ricostruzione. Gli anni della prepolitica 1941-1945*, Eurilink University Press, Roma 2024.

19. «Con la decisione definitiva di fondare la Democrazia cristiana presa nell'estate del 1942, De Gasperi passa a commissionare a Paronetto il primo documento programmatico del nuovo partito e il testamento politico 1942» (ivi, p. 647).

20. S. Paronetto, *Ascetica dell'uomo d'azione*, a cura di G. B. Montini, Studium, Roma 1948.

21. «Alla fine del 1942, con il radiomessaggio di Natale e con le bozze de *Le idee ricostruttive*, la base dell'apparato prepolitico può dirsi virtualmente in funzione» (Baietti, *L'idea di ricostruzione. Gli anni della prepolitica 1941-1945*, cit., p. 689).

tecipanti. Tante idee diverse si scontrano e si incontrano a Camaldoli (dove sui 60 relatori previsti ne riescono a giungere la metà), dando il la a una riflessione di ampio respiro che vedrà la luce solo quasi due anni dopo. Tra spunti giuridici, politici ed economici, sarà proprio Paronetto ad avere un'influenza e un ruolo di primo piano.

A questo proposito, sarà opportuno concentrarci su alcuni enunciati del codice, utili a cogliere una serie di spunti tipici del pensiero paronettiano, che spesso ritroveremo negli articoli della Costituzione del 1948, si veda *in primis* la parte economica in cui si parla di funzione sociale della proprietà, intervento dello Stato e partecipazione (articoli 35-47).

L'apertura del testo camaldolese si concentra sulla socialità, i corpi intermedi e il ruolo necessario e spirituale dello Stato, richiamandosi al tomismo che fu uno dei numerosi campi di studio del valtellinese. I primi due punti recitano:

1. L'uomo è un essere essenzialmente socievole: le esigenze del suo spirito e i bisogni del suo corpo non possono essere soddisfatti che nella convivenza. Sennonché la convivenza familiare e la solidarietà dei gruppi intermedi sono insufficienti: perché l'essere umano abbia possibilità adeguate di vita e di sviluppo occorre che le famiglie si uniscano tra di loro a costituire la società civile. La quale perciò proviene direttamente dalla natura dell'uomo, remotamente da Dio che ha creato l'uomo socievole.
2. La società però non si può conservare né sviluppare senza un principio cosciente e volitivo che ne precisi in concreto il fine e vi coordini le attività dei singoli: tale principio è la sovranità che si personifica nello Stato. Per cui lo Stato è pure una formazione dello spirito umano nel senso che mai sorgerebbe se l'uomo non fosse anche spirito, non è però una formazione arbitraria giacché l'uomo è determinante a trarlo all'esistenza da necessità imprescindibili di natura (S. Tomm. *Politicorum* I, 1).

La prospettiva del codice valorizza la persona e la dignità umana (si parla di «diritti inalienabili»): «se risponde alla natura dell'uomo unirsi quale membro attivo nell'organismo sociale, risponde pure all'essenza della società non assorbire l'uomo fino ad annullarlo; ma la sua ragion d'essere sta nel creargli l'ambiente migliore per il suo perfezionamento integrale». Allo stesso tempo, si cerca di andare oltre l'individualismo: la società viene definita come qualcosa che trascende la semplice somma dei suoi componenti e il fine dello Stato diventa il «bene comune». Ad esso, si sarebbe dovuto votare la vita stessa dei cittadini: «I singoli sono tenuti a sacrificare sé stessi anche fino a rimettervi la propria terrena esistenza, quando fosse necessario per il bene generale della comunità».

Da queste premesse si arriva all'idea della necessità dell'intervento statale nella sfera economica, con la giustizia sociale, da intendersi come concreta, che diventa uno dei cardini dell'edificio del codice:

La giustizia sociale principio direttivo della vita economica. I beni materiali sono destinati da Dio a vantaggio comune di tutti gli uomini. Nel campo economico, la giustizia

sociale si risolve, fondamentalmente, nella attuazione di questo principio. Appartiene quindi alla giustizia sociale di promuovere una equa ripartizione dei beni per cui non possa un individuo o una classe escludere altri dalla partecipazione ai beni comuni. A fondamento di tale equa distribuzione deve porsi una effettiva e non solo giuridica uguaglianza dei diritti e delle opportunità nel campo economico, per cui, tenuto conto delle ineliminabili differenze nelle doti personali, nell'intelligenza, nella volontà, sia attribuito a ciascuno il suo secondo giustizia e non secondo privilegi precostituiti o conferiti da un ordinamento che ostacoli taluni individui o gruppi sociali nello sforzo di migliorare le loro condizioni.

La proprietà privata, in questo senso, avrebbe dovuto armonizzarsi con le necessità della comunità²²:

Ove tale conciliazione non si effettui, l'intervento della autorità è legittimo e spesso anche necessario. Tale intervento può svolgersi in due modi principali: 1. escludendo che date categorie di beni strumentali possano essere oggetto di proprietà privata; 2. ponendo delle limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà di determinati beni strumentali quale era in precedenza concepito o quale è in atto per altri beni strumentali. L'intervento della comunità nella attività produttiva può altresì aversi quando l'iniziativa privata si mostri manchevole o insufficiente a soddisfare determinati interessi collettivi. Tale intervento potrà svolgersi, a seconda dei singoli casi, sia agevolando l'iniziativa privata, sia associandosi ad essa con forme di proprietà mista, sia infine mediante la gestione diretta di beni strumentali posti nell'ambito della proprietà collettiva. L'attribuzione del diritto di proprietà di beni strumentali ai lavoratori occupati nell'azienda che utilizza i beni stessi (cfr. art. 66) è da auspicare, in quanto porta al più alto grado la solidarietà fra lavoratori ed azienda; ma essa risponde ad esigenze che interessano direttamente la sola comunità dei lavoratori dell'azienda, esigenze diverse da quelle che inducono lo Stato e le altre comunità intermedie ad intervenire nella vita economica allo scopo di conciliare gli interessi dei produttori con il bene comune e in particolare con gli interessi dei consumatori.

Altri principi degni di menzione attengono ai temi della partecipazione dei lavoratori all'impresa²³, agli utili fino alla gestione (avendo però ben presenti le esigenze della produzione e i singoli casi aziendali), della promozione del principio

22. Questo concetto sarà architrave del personalismo comunitario di Emmanuel Mounier e della visione imprenditoriale all'avanguardia di Adriano Olivetti. Sulla comunità, Saraceno scriverà: «Ora un processo di autentica formazione di valori non ha mai avuto luogo, né può aver luogo, che per il tramite delle piccole comunità. [...] Sono proprio queste autentiche comunità minori quelle che la società industriale, pur tanto ricca di forme associative, non ha ancora visto sorgere in forma adeguata: ed è motivo di questa insufficienza che la società cosiddetta dell'opulenza è una società nella quale la diffusione del benessere sembra accompagnarsi a un progressivo squallore della vita comunitaria e quindi a una mortificazione della vita individuale» (P. Saraceno, *Lo Stato e l'economia*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1965, p. 168).

23. Su questo tema si era già espresso più volte Paronetto (cfr. ad esempio S. Paronetto, *Prospettive alla partecipazione operaia alla gestione dell'azienda*, in "Studium", 40, 1944, pp. 36-7), mentre più critica era la prospettiva di Saraceno.

cooperativo e della centralità della lotta alla disoccupazione. Questa forte mano pubblica non avrebbe però dovuto agire in senso assistenzialistico, ma svolgere azioni redistributive mirate (si pensi agli assegni familiari) che non perdessero di vista le mete dell'efficienza e del merito, oltre ogni «livellamento collettivistico». In questo senso, la stessa partecipazione politica si configurava, prima che diritto, come un dovere:

Dovere fondamentale di partecipazione alla vita dello Stato. Poiché lo Stato è il modo con il quale gli individui e le forze sociali organizzano la loro vita ai fini di una convivenza tale da aiutare e potenziare la loro libera attività, è fondamentale il dovere degli individui, gruppi e forze sociali di essere parte attiva nella vita dello Stato e considerare questa vita come un interesse concreto ed immediato tra i più importanti. L'esercizio di questo dovere costituisce un punto essenziale della vita etica dell'individuo ed uno dei più vivi obblighi di coscienza, avendo l'esperienza dimostrato che dall'indirizzo politico impresso allo Stato dipende la salvaguardia dei beni più preziosi della umanità e della civiltà. Disertare da questo obbligo morale è per ogni individuo una vera colpa morale.

A Camaldoli avviene anche l'incontro tra altri due protagonisti fondamentali di quella stagione e poi del dopoguerra: quello tra Vanoni e Saraceno. Più legato ai vincoli di bilancio il primo rispetto al secondo («nella mentalità di Saraceno se non si dava sfogo alle volontà ricostruttrici del paese delle forze sane rischiando l'inflazione, non si ricostruiva»²⁴), entrambi trovavano dei punti di accordo sui temi della politica dei redditi e della programmazione²⁵, che prenderanno forma, pur con diverse criticità, negli anni Cinquanta. Pilastri di questa visione erano l'IRI e l'ENI, enti che avrebbero potuto coordinare lo sviluppo e fornire energia a basso costo, incidendo così anche sul piano dello squilibrio Nord-Sud. Per Vanoni, ad esempio, «lo Stato possiede l'IRI, ed attraverso l'IRI entra nel vivo della nostra organizzazione industriale, sia perché l'IRI controlla larghi settori della nostra industria, sia perché l'IRI costituisce un eccellente posto di osservazione della congiuntura industriale, della congiuntura della produzione, e come tale può esserci di grande ausilio per una politica della produzione»²⁶. Saraceno diventerà un teorico importante del ruolo dello Stato, focalizzandosi sul Mezzogiorno²⁷ e sull'importanza della grande impresa quale motore di crescita e sviluppo, dando un contributo importante alla nascita di enti quali lo SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) e la Cassa del Mezzogiorno, che si ispirò anche ai

24. P. Barucci, *I problemi del "miracolo economico" visti dagli economisti valtellinesi*, in Della Torre (a cura di), *Economisti valtellinesi: Ezio Vanoni, Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto, Tullio Biagiotti, Bruzio Manzocchi*, cit., p. 22.

25. Cfr. in merito, ad esempio, il celebre "Schema Vanoni" e la *Nota aggiuntiva alla Relazione sulla situazione economica del paese* di La Malfa del maggio 1962, ispirata da Saraceno.

26. E. Vanoni, *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, Roma 1978, p. 18.

27. Per una breve e puntuale panoramica sul tema, cfr. N. Acocella, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Dall'Unità alle prospettive contemporanee*, Carocci, Roma 2021.

modelli delle agenzie del *New Deal*. Per entrambi, il grande lavoro intellettuale che aveva caratterizzato il mondo cattolico degli anni Trenta e ancor più dei Quaranta fu essenziale per approdare a una visione di sistema misto economico-sociale che veniva descritto come «terza via» da Saraceno, «la nostra via» da Vanoni. Per il primo, le impostazioni sociali avrebbero dovuto spingersi fino alla pianificazione e a un deciso antiliberismo²⁸.

4.3

Paronetto, la socializzazione economica e il rapporto Kamarck

Tornando a Paronetto, risulta fondamentale analizzare altri due suoi documenti, cominciando da *Precedenti e prospettive nel campo della socializzazione: le esperienze dell'IRI*, uno dei suoi ultimi contributi datato 1945²⁹. In questo saggio si delineano esperienze e obiettivi per il futuro dell'Istituto con grande lucidità. In primo luogo, cosa vuole dire socializzazione? Per Paronetto, «se si intende per socializzazione la eliminazione del capitale privato e cioè la sottrazione alla proprietà, alla iniziativa e alla gestione privata di aziende industriali o di servizi e la organizzazione a carattere permanente della loro gestione nell'ambito della collettività, l'intera attività dell'IRI svolta in modo organico specialmente a partire dal 1937 costituisce già un cospicuo esempio di “socializzazione”»³⁰. Da qui sarebbe sorto, secondo l'autore, un «vasto esperimento di gestione pubblica di grandi complessi industriali» che avrebbe posto l'Italia all'interno di quella «profonda evoluzione dei rapporti fra Stato, industria e finanza che è in atto, al di là di ogni ideologia politica, nella struttura stessa della moderna economia sociale». E ancora, «l'IRI non è che una espressione di quella che si potrebbe chiamare “patologia del capitalismo” che ha comportato e sempre più comporta, indipendentemente dal regime politico, un generale scadimento dell'iniziativa privata in determinati settori dell'economia e un progressivo affermarsi della iniziativa pubblica». Dopo il «collaudo» dell'economia di guerra, l'intervento pubblico assume nella visione paronettiana finalmente carattere organico, attraverso piani di produzione e interventi diretti. «Ora che è sempre più diffusa la separazione tra proprietà del capitale ed effettiva direzione della gestione, appare sempre più chiaro che sostanzialmente analoghi sono

28. P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione (1943-1949)*, Laterza, Bari 1969. In questo testo si accenna anche all'influenza del pensiero americano della *managerial revolution* sull'autore (ivi, p. 49).

29. Sulle visioni di socializzazione si aprì una polemica tra il valtellinese e Bruno Visentini, che lo accusò pesantemente di toni demagogici e superficiali, come riportato in Baietti, *L'idea di ricostruzione. Gli anni della prepolitica 1941-1945*, cit., pp. 894-6.

30. S. Paronetto, *Precedenti e prospettive nel campo della socializzazione: le esperienze dell'IRI*, ACS, fondo IRI, serie nera, b. 6. Da questo documento sono tratte le citazioni seguenti di Paronetto.

i problemi che le aziende pubbliche ed aziende private – l’una e l’altra condotte da uno speciale tipo di funzionari – debbano risolvere». Si scorgono, in quest’ultima citazione, riferimenti alle riflessioni giuridiche di Adolf Berle e Gardiner Means, oltre che al managerialismo di James Burnham, che si erano trovate in scia con alcune analisi nazionali effettuate da Luigi Fontanelli e Camillo Pellizzi³¹. In merito Daniela Felisini ha notato che

In quel clima culturale, all’interno delle imprese – in particolare, quelle americane – si stava diffondendo la separazione tra proprietà e gestione, con l’affermazione di nuove figure manageriali: dirigenti d’azienda con una distinta identità professionale ed il compito di mediare tra le istanze di proprietari, dipendenti e consumatori «in a purely neutral technocracy» (Berle, Means)³². L’avvento del managerialismo, interpretato da alcuni come una vera e propria rivoluzione, non mancava di destare interrogativi e perplessità rispetto a modelli di conduzione sino ad allora prevalenti. Da queste diverse tendenze emergeva un profilo di dirigente industriale nuovo, che in Italia trovava nell’IRI un modello di impresa idonea all’affermazione delle proprie competenze³³.

Da qui la nascita di una élite che, attraverso interventi «volontaristici»³⁴ ispirati dall’approccio scientifico e dall’etica, avrebbe effettuato interventi decisivi nei settori chiave dell’economia italiana, secondo Paronetto, quali comunicazioni, energia, cantieri navali e siderurgia. Nel documento sopra richiamato, lo studioso analizza minuziosamente i passaggi tecnici caratterizzati da «efficienza non dissimile, all’esterno, dai metodi propri della gestione privata». Il valtellinese indicò anche quelle che considerava le essenziali linee guida per il futuro, *in primis* l’autonomia amministrativa dell’IRI sotto la stella polare della prevalenza del fattore tecnico su quello finanziario. Nelle conclusioni Paronetto fu perentorio, trattando delle capacità e delle qualità degli «uomini»: «Il problema non è quello di mantenere o creare un determinato organo, ente o istituto a cui far capo per organizzare e dare unità alle varie gestioni pubbliche. Questo problema è del tutto secondario. Pro-

31. Cfr. L. Fontanelli, *Logica della corporazione*, Novissima, Roma 1935; C. Pellizzi, *La tecnica come classe dirigente*, Frattina, Roma 1969.

32. A. Berle, G. C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York 1932. Sulle discussioni arrivate fino ai nostri giorni su questo testo, cfr. il paper B. Cheffins, S. Bank, *Is Berle and Means Really a Myth?*, in “European Corporate Governance Institute Working Paper Series in Law”, 121, 2009 (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/SSRN-id1352605.pdf; ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

33. D. Felisini, *Tecnocrati nella transizione. Culture economiche e stili manageriali all’IRI dalla fondazione al dopoguerra*, in S. Misiani, P. Barucci, *La cultura economica tra le due guerre*, FrancoAngeli, Milano 2015, pp. 138-9.

34. Sul tema del volontarismo, cioè l’idea economico-sociale basata sulla convinzione che la volontà umana possa superare le difficoltà e plasmare la realtà, oltre ogni determinismo comunista o “naturalismo” liberista, cfr. A. Fanfani, *Storia delle dottrine economiche. Il volontarismo*, Cavalieri, Como 1938; Id., *Il neo-volontarismo economico statunitense*, Principato, Milano 1946.

blema essenziale è invece quello del metodo, dei sistemi organizzativi, della mentalità, cioè in definitiva degli uomini con cui affrontare e risolvere il problema». Inoltre, «qualunque azione di efficace condotta di vaste gestioni pubbliche è subordinata strettamente alla definizione di una chiara direttiva di governo e cioè alla formulazione di un vero piano della politica industriale che dia coerenza e unità alla azione di governo di fronte all'industria. Tale piano va, bene inteso, concepito con modalità che facciano salve le fondamentali esigenze della libertà individuale e della libera iniziativa economica». Il tema del piano sarà poi uno degli assi portanti delle speculazioni scientifiche di Saraceno e delle sue idee, già menzionate, di terza via economica «oltre» collettivismo e liberismo. Da ultimo, Paronetto ammonì nel documento a proposito della necessità per l'IRI di sottrarsi da «ogni influenza particolaristica», in particolare alle influenze politiche dei partiti.

Mentre Paronetto formula queste riflessioni, è già riuscito a dare un contributo decisivo per il «salvataggio» dell'IRI davanti alle ipotesi americane di abolizione dell'ente in quanto creazione del regime fascista, oltre che considerato dagli Alleati eccessivamente legato allo Stato. Il 2 luglio 1944 viene consegnato da Donato Menichella un rapporto ad Andrew Kamarck, rappresentante della Finance Sub-Commission della Allied Control Commission statunitense presso l'IRI³⁵, che illustra le ragioni per cui l'ente debba rimanere in piedi, in quanto essenziale nel quadro sociale italiano. Nell'elaborazione del testo, il contributo di Paronetto è decisivo, come ricorda Baietti³⁶.

All'interno del documento³⁷, il ruolo dell'IRI veniva illustrato con grande precisione, descrivendo uno sforzo pubblico che era riuscito, secondo l'autore, a sopperire ad alcune carenze del capitalismo privato³⁸ senza mettere da parte i principi del libero mercato e riuscendo a valorizzare il risparmio della classe media. Sarà lo stesso Kamarck, in alcuni interventi successivi, a sottolineare come il memorandum firmato da Menichella fosse stato «logico e convincente»³⁹, così da garantire la sopravvivenza dell'IRI. L'americano parlò della sua esperienza in Italia scrivendo come, in quegli anni di guerra, maturò un'«impressione positiva [...] del personale finanziario italiano», ricordando tra le altre cose: «Ci rivolgemmo al Servizio Studi della Banca d'Italia, e scoprimmo che potevamo confidare nell'integrità e

35. Si trattava di una commissione incaricata di curare l'esecuzione delle clausole dell'armistizio tra Italia e Alleati, analizzando operato di enti e uomini impegnati nelle ricostituite autorità della penisola.

36. Baietti, *L'idea di ricostruzione. Gli anni della prepolitica 1941-1945*, cit., pp. 896-9.

37. D. Menichella, *Rapporto presentato al capitano Andrew Kamarck*, in Id., *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana. 1946-1960. Documenti e discorsi*, a cura di F. Cotula, C. O. Gelsomino, A. Gigliobianco, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. 153-5.

38. «Non esistevano allora, come non esistono oggi in Italia, capitalisti capaci di compiere uno sforzo finanziario così imponente come quello necessario, a meno che, si intende, lo Stato non avesse dato in mano ai detti capitalisti le grandi banche ed essi avessero potuto adoperare i denari di quelle, cioè dei depositanti, per rilevare il patrimonio industriale dell'IRI» (ivi, p. 138).

39. A. Kamarck, *Donato Menichella: la commissione di controllo alleata e l'IRI, l'ECA e la Banca d'Italia*, Banca d'Italia, Roma 1986, p. 5.

valerci della competenza del capo del Servizio, il dr. Paolo Baffi»⁴⁰. Per Kamarck, larga parte del personale finanziario e tecnico italiano era all'epoca dotata di integrità, onestà e preparazione, con la figura di Menichella che spiccava in maniera particolare. Sul piano economico, il capitano si persuase del fatto che le peculiarità sociali di ogni nazione andassero preservate:

La lunga esperienza di politica di sviluppo economico dalla Seconda guerra mondiale in poi ha mostrato, ad esempio, come non sia automaticamente vero che ogni nazione ha una sufficiente disponibilità di imprenditori. Al contrario, molto spesso una parte importante dello sviluppo consiste nell'adottare politiche che agevolino e incoraggino gli incipienti talenti imprenditoriali presenti nella comunità. Allo stesso modo, l'ipotesi convenzionale americana che esista sempre un'offerta disponibile di investitori è vera per gli Stati Uniti nel loro insieme ma non necessariamente vera altrove (e neppure in tutte le comunità degli USA). Non è vero che esistano sempre investitori con fondi liquidi disponibili, e pronti, in condizioni favorevoli, a finanziare attraverso il mercato dei capitali qualsiasi valido progetto d'investimento che sia posseduto e controllato da altri. E, naturalmente, questa è l'ipotesi che il dr. Menichella affermava non essere applicabile al caso italiano⁴¹.

Convinto dalle analisi del personale tecnico finanziario italiano e da Menichella in particolare, Kamarck affermò di aver preso la decisione, senza consultare né fare riferimento a Washington, di lasciare ogni decisione sul futuro dell'IRI ai suoi tecnici, alla «volontà popolare» e all'interesse nazionale. Successivamente, il capitano ritornò in Italia nel 1948 quale rappresentante del Tesoro americano e capo della Divisione finanziaria della missione dell'ECA (Economic Cooperation Administration) che gestiva il Piano Marshall. Si impegnò con Menichella, con cui aveva instaurato un rapporto fatto di fiducia, rispetto e collaborazione, a combattere gli eccessi di spesa che avrebbero per lui aggravato l'inflazione, mentre l'anno successivo si batté per far allargare il credito bancario americano nei confronti della penisola. Secondo Giovanni Farese e Paolo Savona, autori di un volume su Eugene Black, all'epoca presidente della Banca mondiale, «tra il 1944 e il 1950 Kamarck è figura centrale della ricostruzione italiana»⁴². Per gli autori, è proprio il capitano

40. Ivi, p. 3.

41. Ivi, pp. 6-7. Fondamentale di questo autore anche il volume A. Kamarck, *Politica finanziaria degli alleati in Italia: luglio 1943-febbraio 1947*, Caracas, Roma 1977. Tra i temi principali del libro, oltre alla questione IRI: il tentativo di epurazione degli elementi compromessi con il fascismo (che arrivò a toccare anche Menichella e Paronetto); la ricostruzione economica e la lotta all'inflazione; gli accordi economici tra Roma e gli Alleati fino all'ammissione dell'Italia al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale appoggiata dagli USA. Sul rapporto tra Paronetto e il fascismo in quegli anni difficili, cfr. F. Santonastasio, *Alberto Asquini commissario straordinario IRI e Sergio Paronetto, responsabile della sede di Roma. Dal trasferimento dell'IRI a Milano (9 ottobre-12 novembre 1943) alla critica della "socializzazione delle imprese" (D.lgs. 12 febbraio 1944, n.251)*, in "Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni", 111, 1, 2013, pp. 1-46.

42. G. Farese, P. Savona, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, p. 59. Anche questo testo avvalorava la tesi della paternità di Paronetto nella stesura del Rapporto Kamarck (ivi, p. 58).

a mettere in contatto Menichella con Black, altra figura centrale di quei momenti di riflessione internazionale che porta a sognare l'edificazione di un «*New Deal* mondiale» all'insegna della cultura dello sviluppo. Una visione che contempera il mercato con l'intervento pubblico e la centralità dell'industria, portata avanti da nomi come Per Jacobsson (Fondo monetario internazionale), David Lilienthal «capofila dei *Newdealers* e inventore della formula della valorizzazione dei bacini idrografici in giro per il mondo»⁴³, Paul Rosenstein-Rodan, tra gli economisti più influenti all'epoca con la sua teoria del *big push*. Quest'ultimo collaborerà in Italia alla SVIMEZ negli anni Cinquanta, la quale sarà poi elogiata da Kamarck quando ebbe modo di tornare in Italia nel 1957. Un altro ente frutto della cultura dell'IRI e dell'impegno di Saraceno in particolare, la Cassa del Mezzogiorno, rimosse invece l'apprezzamento esplicito di Lilienthal, sulla scia della "sua" Tennessee Valley Authority⁴⁴. Piccoli esempi di scambi internazionali, sempre all'insegna dello sviluppo, che coinvolsero in prima fila tanti degli autori italiani sopra menzionati, da Paronetto (che pure non vedrà le realizzazioni del dopoguerra) fino a Vanoni, Menichella, Saraceno e Mattei. Un patrimonio che lo stesso Kamarck, impegnato nel dopoguerra con la Banca mondiale nell'affrontare il tema dello sviluppo in realtà come quella africana, porterà con sé in giro per il mondo, nella convinzione che l'economia fosse non solo materia "dura" ma primariamente una scienza sociale⁴⁵.

4.4

Conclusioni. Il rapporto tra tecnica e politica e l'IRI oggi

La traiettoria storica osservata per sommi capi nei precedenti paragrafi ci consente di osservare come nel corso del Novecento italiano si formi una classe di tecnici la quale, a partire dall'impegno di Nitti e dalla temperie della Grande Guerra,

43. G. Di Taranto, *Prefazione*, ivi, p. XII.

44. «Una parte importante dei finanziamenti esteri fu utilizzata per accrescere la dotazione di infrastrutture delle regioni meridionali, che ne erano particolarmente carenti. L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, di cui Menichella fu uno degli artefici, avrebbe dovuto rinnovare profondamente l'intervento pubblico nel Sud, sull'esempio della rooseveltiana Tennessee Valley Authority. La Cassa avrebbe utilizzato sia trasferimenti a carico dello Stato sia i finanziamenti della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo. Come ha ricordato Saraceno, la creazione della Cassa fu dovuta anche alla preoccupazione di evitare lo stravolgimento di strumenti dedicati ad altri scopi» (A. Fazio, *Introduzione*, in Menichella, *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana. 1946-1960. Documenti e discorsi*, cit., p. 16). «La costituzione della Cassa deriva proprio dall'invito rivolto alle autorità italiane dalla Banca mondiale a canalizzare tutte le risorse dirette al Sud attraverso un unico organismo, sul modello della Tennessee Valley Authority americana» (Acocella, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Dall'Unità alle prospettive contemporanee*, cit., p. 73).

45. A. Kamarck, *Economics as a Social Science: An Approach to Nonautistic Theory*, Michigan University Press, Ann Arbor 2022.

che accentua il ruolo dello Stato, si esprime in maniera particolare dopo la crisi del 1929. Paronetto diventa il simbolo di quei personaggi che provano a coniugare etica e competenza, incarnando la figura del *civil servant* spinto da onestà e senso del dovere, dando forma all'azione dell'IRI di Beneduce, che diventa un elemento imprescindibile dello sviluppo italiano, anche a causa dei limiti del capitalismo privato denunciati dallo stesso economista valtellinese.

Negli anni Trenta, il *New Deal* americano diventa un riferimento importante per tanti economisti impegnati nella ricerca di soluzioni alla crisi del liberalismo senza cadere in tentazioni autoritarie. In Italia, autori come Fanfani o Vito cercano di saldare queste aspirazioni con il corporativismo del regime, mentre altri immaginano strade e un futuro ben diverso. È ancora Paronetto ad essere uno dei protagonisti in questo senso scrivendo molti documenti e testi che contribuiranno in maniera importante alla nascita della Democrazia cristiana e alla ricostruzione degli anni Quaranta e Cinquanta. Nel dramma della guerra e nella crisi sempre più profonda ed evidente del fascismo, si fanno strada personalità come Menichella che dialogano con gli Alleati e riescono a mantenere in vita l'IRI (con lo zampino ancora una volta di Paronetto) e a preservare il ruolo di uomini e strutture che avevano visto la luce nel ventennio. Il dialogo con Kamarck è illuminante in questo senso, personaggio della Commissione alleata convinto della bontà di alcune soluzioni sociali ideate in Italia dopo la crisi, che porterà avanti il suo messaggio economico, influenzato dall'IRI, con la Banca mondiale di Black. Si creano legami importanti tra quest'ultimo, Menichella e diversi politici e studiosi che avevano già dissodato il terreno culturale da un lato con il *New Deal*⁴⁶, dall'altro con il sistema misto e il codice di Camaldoli.

I governi di De Gasperi, influenzato da questa ventata di pensiero, e poi tutti gli anni Cinquanta emergono non a caso come un momento storico di forte intervento pubblico, contro le ingerenze del cosiddetto «quarto partito» di chi detiene il potere economico a scapito della maggioranza della popolazione⁴⁷. Oltre al Piano casa di Fanfani e alle politiche di programmazione, saranno i già citati SVIMEZ e Cassa del Mezzogiorno ad emergere quali esempi di un sistema economico misto in cui lo Stato diventa promotore dello sviluppo. Si tratta di un periodo denso di dibattiti e riflessioni in cui il contributo italiano, che si riallaccia a una lunga storia nazionale in cui troviamo l'economia civile di Genovesi e la dottrina sociale cattolica e il «liberismo temperato» di Luigi Luzzatti, trae linfa allo stesso tempo dagli

46. Il tema del *New Deal* tornò spesso nelle riflessioni di un giuslavorista come Ezio Tarantelli, il quale nel 1980 scrisse: «Vi può essere una cultura delle relazioni industriali senza una cultura industriale dello Stato? No. Un *New Deal* ha preceduto in tutti i paesi industrializzati la formazione di una cultura delle relazioni industriali» (E. Tarantelli, *La forza delle idee. Scritti di economia e politica*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 110-1).

47. Sulle sue visioni economiche, cfr. alcuni suoi discorsi, preceduti da una lectio degasperiana del presidente della Repubblica Mattarella, raccolti in: *A. De Gasperi. La visione e il coraggio*, Fondazione De Gasperi, Pieve Tesino 2016.

spunti esteri (ovviamente col *New Deal in primis*) e “dialoga” con autori centrali quali Röpke e Keynes, tra affinità e differenze.

Anche grazie a questi spunti proprio negli anni Cinquanta decolla il dibattito sull'economia del benessere, che rafforza concetti quali «sviluppo umano», equità e giustizia sociale, con molti esperti come Saraceno o Caffè che cominciano a concepire il proprio ruolo quale quello di scienziato morale⁴⁸. Un terreno già dissodato da Paronetto, che su questo piano, secondo Paolo Savona, marca la sua differenza con gli spunti anglosassoni: «Il modello di Paronetto sarebbe solo apparentemente di tipo keynesiano, in quanto l'aspirazione non sarebbe quantitativa [...] ma qualitativa: garantire un benessere sociale composto da quello che siamo abituati a chiamare *Welfare*, ma anche dalla soddisfazione delle istanze di giustizia sociale, un qualcosa di indefinibile quantitativamente. Il modello di Paronetto è quindi quello che faticosamente va elaborando la dottrina sociale cattolica che con Giovanni Paolo II ha cercato una conciliazione con l'economia di mercato competitivo nel processo di globalizzazione»⁴⁹.

L'IRI, che come osservato è rimasto attivo grazie all'impegno di tecnici ed esperti italiani, rimane l'architrave della costruzione sociale su cui si regge l'economia del tempo. Saraceno descrisse più volte quella che riteneva «la rapidità» e «la solidità» delle soluzioni adottate dagli anni Trenta nell'ambito dell'Istituto, che spezzò i legami infruttuosi tra banche e imprese evitando allo stesso tempo nazionalizzazioni *tout court*, ideando un sistema che favoriva lo sviluppo senza dimenticare il Mezzogiorno. Per lui, grazie all'intervento straordinario, l'azione pubblica riuscì a favorire una certa convenienza ad investire nelle aree meno sviluppate, che prima mancava, con una visione che spianò la strada al cosiddetto nuovo meridionalismo⁵⁰. Sempre secondo Saraceno, è proprio negli anni Trenta che si forma «il complesso di riforme» che chiude «la prima fase della industrializzazione italiana» creando anche «il sistema che regolerà la fase successiva»⁵¹.

Come accennato in apertura, è nel 1956 (con la nascita del ministero delle Partecipazioni statali), e poi ancora nel corso degli anni Sessanta (ricordiamo che proprio nel 1960 Menichella lascia la Banca d'Italia, rimanendo però con Black alla

48. M. Franzini, *L'economia del benessere e la nascita della politica economica come disciplina*, in P. Ciocca, G. Nardozi, *Il pensiero economico nell'Italia repubblicana*, Treccani, Roma 2025, pp. 341-60.

49. P. Savona, *Riflessioni sul modello di riferimento di Sergio Paronetto*, in S. Baietti, G. Farese, *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, p. 111.

50. P. Saraceno, *Donato Menichella e l'IRI*, in *Donato Menichella. Testimonianze e studi raccolti dalla Banca d'Italia*, Laterza, Roma 1986, pp. 11-20.

51. Ivi, p. 13. Il messaggio di questo autore è stato raccolto dal nipote, professore di Macroeconomia internazionale ed europea a Sciences Po e alla LUISS, vicedirettore dell'OFCE (Osservatorio francese di congiunture economiche) e membro del comitato scientifico della LUISS School of European Political Economy. In particolare, cfr. F. Saraceno, *La scienza inutile. Tutto quello che non abbiamo voluto imparare dall'economia*, Luiss University Press, Roma 2018.

Banca mondiale)⁵², che si apre un corso parzialmente nuovo: i partiti cominciano a influire in maniera sempre più evidente nella vita degli enti pubblici sopra menzionati, realizzando più grande timore di Paronetto e aprendo tra luci e ombre una fase in cui emergono diverse discontinuità.

Ad ogni modo, il ruolo centrale dell'IRI è tornato d'attualità in tempi recenti, tra crisi e "transizioni" economiche, digitali ed ecologiche che impongono di ripensare il ruolo della mano pubblica. In un recente numero del "Mulino" Simone Gasperin ha ricordato la funzione sul piano siderurgico e nella realizzazione delle arterie autostradali dell'Istituto, scrivendo inoltre a proposito «della sua permanente funzione di miglioramento della specializzazione produttiva del paese. L'IRI si incaricò infatti di sviluppare il settore aerospaziale (con l'assorbimento delle attività FIAT nell'Aeritalia); aiutò la nascita e il consolidamento di un'industria nazionale dei semiconduttori (con la SGS-ATES, ossia la metà italiana di STM Microelectronics) e dei radar (con la Selenia); fu pioniere nel campo dell'informatica con la FINSIEL, diventando secondo produttore europeo di software»⁵³. L'autore ha ricordato inoltre che «all'IRI si deve anche la sopravvivenza di importanti attività manifatturiere, con operazioni e investimenti di lungo periodo che portarono alla creazione di campioni nazionali competitivi a livello mondiale, come l'Italtel (telecomunicazioni), l'Elsag (automazione industriale), l'Ansaldo (ingegneria industriale, dell'energia e dei trasporti), per non parlare della ristrutturazione di Fincantieri, che garantisce tuttora all'Italia una leadership mondiale nel settore»⁵⁴. Gasperin ha ricordato infine il ruolo dell'IRI nel «ridurre la dipendenza tecnologia dall'estero» e nella formazione di tecnici, quadri e dirigenti aziendali *in primis* in patria ma anche all'estero. Tutti elementi che, opportunamente inquadrati nelle dinamiche europee e internazionali, sembrano tornare all'ordine del giorno.

Chiaramente la lunga stagione dell'IRI non fu priva di problematiche, le quali presero spesso la forma di corruzione e clientelismo⁵⁵, contribuendo ad esaurire la spinta propulsiva che l'ente aveva avuto per l'intero tessuto sociale e industriale italiano. Dopo i cosiddetti «trent'anni gloriosi», vissuti in Europa all'insegna del

52. Nel novembre del 1962 Menichella tenne un omaggio pubblico a Black in occasione del ritiro di quest'ultimo dalla Banca mondiale, rievocando la collaborazione con la Banca d'Italia ed elogiando il suo fondamentale contributo in materia di prestiti e sostegno per il Mezzogiorno in particolare. D. Menichella, *Omaggio al presidente della Banca mondiale Eugene Black*, in Id., *Stabilità e sviluppo dell'economia italiana. 1946-1960. Documenti e discorsi*, cit., pp. 809-15.

53. S. Gasperin, *Quando lo Stato fa impresa*, in "il Mulino", 2, 23, p. 68.

54. Ivi, p. 69. Sull'IRI, fondamentale V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'IRI. Dalle origini al dopoguerra (1933-1948)*, vol. I, Laterza, Roma-Bari 2012. Per una riflessione più ampia sull'IRI e sulle sfide economiche del presente, cfr. F. Carlesi, *Lo Stato nell'Unione. L'Italia e l'integrazione europea: economia di una storia*, in P. Armellini, L. Mencacci, *Lo Stato dell'Unione Europea. Criticità di una sinfonia incompiuta*, Asterios, Trieste 2024, pp. 75-104.

55. Un sociologo ha parlato in merito della nascita di un modello «consumistico-assistenziale» (C. Vivaldi-Forti, *Una nuova Costituzione per un nuovo modello di sviluppo*, Solfanelli, Chieti 2018, pp. 105-40).

potenziamento dello Stato sociale e delle politiche pubbliche di stampo “misto”⁵⁶, cominciarono periodi di crisi che fecero strada agli anni Ottanta e alla “rivincita” del pensiero neoliberista “incarnato” dal binomio Reagan-Thatcher e dall’economista Friedrich Von Hayek⁵⁷. Negli anni Novanta, non a caso, si registra la fine del sistema delle banche di interesse nazionale e la stagione delle privatizzazioni che pone fine all’IRI⁵⁸, lasciando pochi strumenti in mano allo Stato per essere l’«innovatore» delle sfide globali alle porte⁵⁹.

Oltre al modello IRI tra passato e futuro, il presente saggio vorrebbe aprire infine un’altra questione: il rapporto tra élite tecnica, che come si è visto passa attraverso il fascismo per diventare parte centrale della Prima Repubblica e partecipazione popolare. Tanti dei protagonisti analizzati auspicano la democrazia economica, la valorizzazione dei corpi intermedi, la partecipazione dal basso, ma è evidente che tra queste istanze e il ruolo autonomo degli esperti⁶⁰, che si configu-

56. Cfr. il testo di un pensatore già citato, tra i più noti e influenti economisti keynesiani dell’epoca in Italia, attivo fino alla fine degli anni Ottanta: F. Caffè, *Economia moderna e intervento pubblico*, Edizioni Radio Italiana, Torino 1958.

57. Cfr. G. Provasi, *Dai Trenta gloriosi all’affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e «grandi trasformazioni»*, in “Stato e mercato”, 2, 2019, pp. 175-212. Gli esponenti più importanti, pur con significative differenze tra loro, di questa “corrente” economica sono Ludwig Von Mises, Milton Friedman e Gary Becker, il cui pensiero si fonda sulla premessa che qualunque comportamento umano, per sua natura sempre riconducibile all’assunto di razionalità, possa essere descritto e misurato dal punto di massimo di una funzione di utilità. Cfr. G. S. Becker, *Human Capital*, Columbia University Press, New York 1964; Id., *Social Environment*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2000. Sia Hayek che Friedman e Becker vinsero il Premio Nobel per l’economia. Sulle caratteristiche e le criticità dell’economia italiana e il pensiero degli economisti nazionali tra storia e futuro esiste una vasta letteratura, basti qui citare un recente volume (corredato di una puntuale bibliografia) che vuole offrire una panoramica di ampio respiro in questo senso: P. Bini, *Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall’Unità d’Italia alla crisi dell’euro*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2021.

58. Un’agile lettura dei cambiamenti del sistema imprenditoriale italiano dall’Unità a oggi si trova in F. Amatori, *L’impresa italiana*, Treccani, Roma 2022. Nella prefazione di De Bortoli si leggono considerazioni amare sul nuovo corso e il futuro: «La sensazione, ma spero di sbagliarmi, è che il meglio dell’imprenditoria italiana abbia divorziato anche sentimentalmente dal proprio paese e vada in ordine sparso. Senza comportarsi, come fanno altri gruppi globali di altre nazionalità, come un sistema coeso, ma andando alla spicciolata». E ancora: «La diffusione del private equity e il passaggio di molte aziende a grandi fondi internazionali hanno creato poi un’ulteriore figura di imprenditore collettivo, cosmopolita, evanescente nella sua nazionalità e mosso da interessi a volte del tutto divergenti con quelli del paese in cui investe» (ivi, pp. 14-6).

59. M. Mazzuccato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari 2014. Sulle difficoltà nell’impostazione di politiche industriali pubbliche per via dell’influenza crescente di enti finanziari sovranazionali si è espresso con toni molto duri, tra gli altri, Alessandro Volpi: cfr. A. Volpi, *I padroni del mondo. Come i fondi finanziari stanno distruggendo il mercato e la democrazia*, Laterza, Bari-Roma 2024; A. Volpi, *Nelle mani dei fondi. Il controllo invisibile della grande finanza*, Altreconomia, Milano 2024.

60. Si può menzionare in questo senso anche l’attività di numerosi Uffici studi, come quello della Banca d’Italia e l’attività dell’ISTAT di Alessandro Molinari, il quale studiò il modello americano per portare avanti i censimenti industriali della seconda metà degli anni Trenta, i quali saranno poi centrali negli anni della ricostruzione. Su questo personaggio, che sarà poi direttore generale della

ra in particolare dagli anni Trenta ai Sessanta, permangono non poche tensioni⁶¹. Si tratta del delicato rapporto tra politica e tecnica: come porre quest'ultima al servizio del cittadino? Come e quando decidono gli esperti in luogo della maggioranza? Competenza e democrazia vanno sempre di pari passo? L'esperienza di Paronetto, Saraceno, Menichella e dei protagonisti analizzati ci mette di fronte anche a queste questioni, ancora una volta di stringente attualità e su cui si deciderà non poco del nostro futuro.

SVIMEZ, esiste una preziosa biografia dove ritroviamo i temi del *New Deal*, dei manager, dell'industrialismo e delle politiche sociali: S. Misiani, *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Il Mulino, Bologna 2007. Per una panoramica globale, cfr. S. Baietti, G. Farese, *Sergio Paronetto e il conferimento di forma al sistema economico italiano tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta*, in Id., *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, cit., pp. 41-5. Da ultimo, cfr. G. Farese, G. Melis, *Il Formez per il Mezzogiorno e per l'Italia. Classi dirigenti, istituzioni e sviluppo economico dagli anni Sessanta agli anni Novanta*, Il Mulino, Bologna 2025.

61. Su questi temi si è concentrato da lungo tempo Lorenzo Castellani, pubblicando una serie di testi ricchi di spunti di riflessione: cfr. L. Castellani, *L'ingranaggio del potere*, Liberlibri, Macerata 2020; Id., *Il minotauro, governo e management nella storia del potere*, Luiss University Press, Roma 2023; Id., *Eminenze grigie. Uomini all'ombra del potere*, Liberlibri, Macerata 2024. Colgo l'occasione per ringraziare i professori Castellani e Baietti per i preziosi consigli e suggerimenti che mi hanno fornito per la stesura di questo articolo.

Parte seconda

Il Mezzogiorno come laboratorio

Le leggi speciali per il Mezzogiorno L'intervento dello Stato tra Otto e Novecento

di *Giuseppe Astuto**

5.1

Premessa

La storia del Mezzogiorno, da circa un secolo e mezzo, occupa un posto principale nel dibattito pubblico, assumendo il termine di “questione meridionale”. In Italia e fuori, prevale la convinzione dell'esistenza di “due Italie”, quella del Nord sviluppata, ricca e industriale, e quella del Sud sottosviluppata, prima agricola e poi “parassitaria”. Sin dagli anni Settanta dell'Ottocento, la “questione meridionale” ha influenzato la polemica politica incentrata sulle tradizioni e sui caratteri diversi del paese. Non è mancata anche la constatazione sulla “irredimibilità” del Mezzogiorno, mentre la storiografia ha assunto il dualismo Nord-Sud come “carattere originario” della storia nazionale.

In controtendenza rispetto a questi stereotipi, la storiografia recente ha evidenziato che la “questione meridionale” non è la storia del Mezzogiorno con le sue reali condizioni economico-sociali e con i suoi cambiamenti. Insomma, bisogna respingere la confusione tra il Mezzogiorno «soggetto storico» e il Mezzogiorno «soggetto politico», poiché quest'ultimo ha alimentato l'idea di un Mezzogiorno «immobile e sequestrato, feudale (o semif feudale) e senza città». Per Giuseppe Giarrizzo, il più autorevole studioso «meridionale e meridionalista», si deve studiare «il Mezzogiorno senza meridionalismo» (è il titolo di un suo noto volume). «Il Mezzogiorno», ha scritto, «si scompone e si articola in situazioni regionali, persino locali diverse; e, al tempo stesso, vive e costruisce (talora può anche subire) il cambiamento»¹.

Gli studiosi, assunta l'ipotesi secondo la quale la storia del Mezzogiorno non coincide con la “questione meridionale”, hanno iniziato a indagare sui tempi e sulle peculiarità dello sviluppo capitalistico nazionale, tenendo conto delle diverse re-

* Università di Catania.

1. G. Giarrizzo, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Marsilio, Venezia 1992, pp. 313-4. Cfr. anche S. Lupo, *La questione. Come liberare la storia del Mezzogiorno dagli stereotipi*, Donzelli, Roma 2015, pp. VII-VIII; G. Galasso, *Il Regno delle Due Sicilie tra mito e realtà*, in Id., *Mezzogiorno, Risorgimento e Unità d'Italia*, Accademia dei Lincei, Roma 2011, pp. 16-23; G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquant'anni di storia*, Donzelli, Roma 2017.

altà socioambientali. Al posto della tradizionale polemica antistatale, si utilizzano nuove coordinate interpretative e si analizzano, con strumenti interdisciplinari, i nodi fondamentali del rapporto tra sviluppo e arretratezza, tra industria e agricoltura, fra città e campagna. Con tale approccio, in questo contributo prendo in esame il dibattito storiografico sulle condizioni del Mezzogiorno all'interno dello Stato unitario e l'intervento pubblico nelle aree arretrate.

5.2

Il divario Nord-Sud al momento dell'unificazione

Cominciamo dagli aspetti economici. Le controversie vertono sulle condizioni del Mezzogiorno al momento dell'unificazione e sul divario tra le due parti dell'Italia. Sotto questo aspetto, si registra un'opposizione tra i sostenitori di una accentuata arretratezza del Mezzogiorno rispetto al Settentrione e chi, pur accettando l'idea di un ritardo, ne valuta decisamente modesta la consistenza. Su quest'ultima posizione si collocano alcuni studi recenti che tengono conto dei bassi indici di espansione delle società preindustriali e della validità dei sistemi di calcolo. Richard S. Eckaus, ad esempio, ritiene plausibile una differenza del 15-20% nel reddito pro capite fra Nord e Sud². Di recente, Vittorio Daniele e Paolo Malanima sostengono che, al momento dell'unificazione, non esiste una reale differenza Nord-Sud in termini di prodotto pro capite³.

In controtendenza si colloca Piero Bevilacqua, secondo il quale, nei decenni precedenti l'unificazione, l'economia meridionale conosce considerevoli progressi⁴. In campo agricolo, alla tradizionale cerealicoltura estensiva si aggiungono, in misura crescente, le più redditizie colture arboree, la cui produzione raggiungeva i principali mercati europei. In ambito industriale, spiccano le numerose iniziative, ad opera sia di imprenditori stranieri che di operatori locali. Vera Zamagni, preoc-

2. R. S. Eckaus, *Il divario Nord-Sud nei primi decenni dell'Unità*, in A. Caracciolo (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1963, p. 116. Per un'analisi del divario tra Nord e Sud, cfr. anche E. Cerrito, *Dati e studi sul divario tra Mezzogiorno e resto del paese nel lungo periodo*, in "Studi storici", 52, 2, 2011, pp. 261-335.

3. Cfr. V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di politica economica", 97, marzo-aprile 2007, p. 274; Id., *Il divario Nord-Sud in Italia. 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

4. P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale. Dall'Ottocento a oggi*, Donzelli, Roma 1997. Sull'inesistenza di un significativo divario economico tra Nord e Sud al momento dell'unificazione insistono Stefano Fenoaltea e alcuni studiosi e dirigenti della SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno). Cfr. S. Fenoaltea, *I due fallimenti della storia economica: il periodo postunitario*, in "Rivista di politica economica", 97, marzo-aprile 2007, pp. 341 ss.; Id., *L'economia italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Laterza, Roma-Bari 2006; A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", XXIII, 3, 2010, pp. 593 ss.; L. Bianchi et al. (2012), *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, in "Quaderni SVIMEZ", n. s., 31, marzo, *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, pp. 51-90.

cupata dell'uso pubblico di queste ricerche, manifesta cautela, soffermandosi sulla poca affidabilità dei dati ottocenteschi, a partite dagli indicatori forniti dai censimenti (fino al 1881 si considerano operaie tessili centinaia di migliaia di donne meridionali che occasionalmente si dedicavano in casa alla filatura e alla tessitura)⁵. Alle scarse valutazioni sulle condizioni dell'industria si sommano le poche notizie sull'agricoltura, il settore largamente dominante nell'economia⁶.

Eppure, per il Mezzogiorno pre e postunitario, è difficile modificare il giudizio sullo sviluppo che, nel quadro europeo, rimane assai basso. Infondata del tutto appare, poi, la tesi sul Regno delle Due Sicilie come una potenza industriale, addirittura terza dopo la Gran Bretagna e la Francia, poiché su questo piano l'intera Italia si presenta arretrata. Ad attestare il pesante ritardo nelle province meridionali spiccano il sistema di comunicazione e la presenza di strade e di ferrovie. Il primato conseguito si può cogliere nella costruzione del primo tratto ferroviario italiano, costituito da una decina di chilometri, che collega Napoli a Portici, cioè i due Palazzi reali.

Nei primi anni Sessanta dell'Ottocento, l'Italia può contare su 2.400 chilometri di linee ferroviarie, ma il Mezzogiorno vi contribuisce soltanto con 126 chilometri. Non molto diversa è la condizione delle strade. Solo quattro, in pessime condizioni, si dipartono da Napoli, ma il resto del paese, centri urbani e campagne, si trova in completo o quasi isolamento. Il dato preoccupante sta nel fatto che il Mezzogiorno abbia nel 1861 solo il 5% della rete ferroviaria nazionale e che tale cifra sia concentrata in Campania. Questi parametri inducono a ritenere che il divario Nord-Sud al momento dell'Unità abbia una consistenza superiore a quella denunciata dal reddito pro capite⁷.

La distanza del Mezzogiorno dal resto dell'Italia e dagli Stati europei si può cogliere nella diffusione dell'istruzione. Dieci anni dopo l'unificazione, il Piemonte e la Lombardia hanno tassi di analfabetismo di poco superiori al 40%, mentre le regioni meridionali si attestano su livelli extraeuropei, tra l'80 e il 90%. I bambini

5. Cfr. V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita dell'Italia 1861-1981*, Il Mulino, Bologna 1990; Id., *La situazione economica e sociale del Mezzogiorno negli anni dell'Unificazione*, in "Meridiana", 73-4, 2012, pp. 267-81. Cfr. anche G. Federico, *Ma l'agricoltura era davvero arretrata?*, in "Rivista di politica economica", 97, marzo-aprile 2007, pp. 317-40 ss.; Id., *Le nuove stime della produzione agricola italiana, 1860-1910: primi risultati ed implicazioni*, in "Rivista di storia economica", 19, 2003, pp. 359-82.

6. In sostanza, lo storico può fare ricorso alle grandi inchieste parlamentari dell'epoca, coordinate dai senatori Stefano Jacini ed Eugenio Faina, e agli economisti coevi. Cfr. Giunta parlamentare per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola, *Atti*, 16 voll., Forzani e C., Roma 1882-1866; Giunta parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia, *Atti della inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e sulla Sicilia*, 8 voll., G. Bertero & C., Roma 1909-11; G. Valenti, *L'Italia agricola dal 1861 al 1911*, in Reale Accademia dei Lincei (a cura di), *Cinquant'anni di storia italiana*, vol. II, Hoepli, Milano 1911; G. Astuto, *L'inchiesta parlamentare Jacini. Il commissario Damiani e la Sicilia*, in "Studi garibaldini", 2, 2002, pp. 33-72.

7. G. Pescosolido, *Arretratezza e sviluppo*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia d'Italia*, vol. II: *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 228 ss.

frequentanti le scuole elementari nelle due regioni del Nord sono il 90%, ma nel Sud il tasso di scolarità si ferma al 18%. Napoli nel 1874 ha ancora il 60% di analfabeti, mentre a Milano sono il 23%. Dall'enorme analfabetismo e dall'assenza di istituti scolastici il degrado arriva all'antica Università fondata da Federico II⁸.

Francesco Barbagallo, nelle sue ricerche, ha insistito sull'assenza di un adeguato sistema creditizio, ormai ritenuto un presupposto per lo sviluppo economico. Operano nel Mezzogiorno, in grande solitudine, il Banco di Napoli, che apre la prima filiale a Bari nel 1857, e il Banco di Sicilia, che emette solo fedi di credito. La moneta cartacea comincia a circolare nel 1866, con il corso forzoso. A tutto ciò bisogna aggiungere la presenza di strutture agrarie precapitalistiche (la sopravvivenza del latifondo, la prevalenza della cerealicoltura e del pascolo estensivo, l'assenza di investimenti produttivi), decisamente meno progredite rispetto a quelle esistenti nelle aree più avanzate del Settentrione⁹.

Di fronte alle condizioni del Nord e del Sud al momento dell'unificazione, sembra comprensibile il giudizio di Luciano Cafagna sulla presenza di un dualismo economico. Lo studioso, confrontando le due parti del paese, constata la presenza dell'agricoltura irrigua della valle padana, caratterizzata da un alto livello di capitalizzazione (fondiarie e di esercizio), le tecniche e la produttività che presentano un livello incomparabilmente più alto rispetto al Mezzogiorno, «con il povero latifondo contadino». A confermare questa tendenza, lo studioso aggiunge che gli economisti agrari del Novecento definiscono il latifondo meridionale «un'economia dell'assurdo», aggiungendo che non si può ammettere «l'inesistenza o l'irrilevanza di disparità economiche fra Nord e Sud prima dell'unificazione»¹⁰. Per quante limitazioni si vogliono congetturare, sostiene Cafagna, bisogna evidenziare che il dualismo italiano ha radici anche preunitarie, non meno determinanti di quelle emerse durante la successiva storia unitaria.

Di altra natura è il discorso sulla politica del nuovo Stato italiano poco favorevole al Mezzogiorno. L'applicazione delle tariffe doganali liberistiche, il cambio della moneta, l'imposizione fiscale basata prevalentemente sulla proprietà fondiaria, la rapida vendita dei beni ecclesiastici e altri elementi, ben evidenziati dalla letteratura meridionalistica, non hanno certamente avvantaggiato l'economia del Mezzogiorno. A tutto ciò bisogna sommare le epidemie (la fillossera della vite, il male della gomma per gli agrumi e la pebrina del filugello per la sericoltura), che dopo l'unificazione, specialmente nel Sud, hanno degli effetti deleteri sull'agricoltura.

8. Cfr. A. Broccoli, *Educazione e politica nel Mezzogiorno d'Italia*, La Nuova Italia, Firenze 1968; R. De Lorenzo, *Società economiche ed istruzione agraria nell'Ottocento meridionale*, FrancoAngeli, Milano 1998; M. Lupo, *Tra le provvide cure di Sua Maestà. Stato e scuola nel Mezzogiorno tra Settecento e Ottocento*, Il Mulino, Bologna 2005; S. A. Granata, *Le reali società economiche siciliane. Un tentativo di modernizzazione borbonica (1831-1861)*, Bonanno, Acireale-Roma 2008.

9. Cfr. F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida, Napoli 1980, pp. 7 ss.; Id., *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 50 ss.

10. L. Cafagna, *Nord e Sud nella storia d'Italia*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", XXV, 1-2, 2011, pp. 56-7.

Certo, tali danni colpiscono anche le altre parti dell'Italia, ma l'impegno dello Stato nel Mezzogiorno non è assente, soprattutto per la costruzione delle ferrovie e delle strade rotabili, per la diffusione dell'istruzione e in molti altri settori della vita civile. Si deve a questi provvedimenti se, nel grandioso progresso conosciuto dal paese, il Mezzogiorno non rimane emarginato rispetto alle regioni settentrionali. Giuseppe Galasso, confrontando i dati sul reddito pro capite nei centocinquant'anni dopo l'Unità, ha registrato un aumento cospicuo e maggiore rispetto al periodo borbonico: nella media italiana di 13 volte (da 2.000 a 26.000 euro) e per il Sud di 10 volte, «un risultato insoddisfacente rispetto al Nord, ma in sé stesso senz'altro rispettabile»¹¹.

È condivisibile il giudizio di Gianni Toniolo sui primi decenni unitari. In un recente intervento sullo sviluppo economico dell'Italia dal 1861 a oggi, lo studioso sostiene che, nonostante la modestissima crescita di produzione e di produttività, il primo trentennio unitario conosce un non trascurabile miglioramento delle dimensioni non monetarie del benessere. Tra queste spiccano la speranza di vita alla nascita, la mortalità infantile, l'altezza delle reclute, l'alfabetizzazione. «L'incidenza del lavoro minorile», scrive, «diminuisce, come pure quella della povertà. Se non riuscì a creare immediatamente un robusto sviluppo, lo Stato non fu probabilmente quella matrigna che alcuni storici hanno dipinto»¹².

Emerge l'immagine di un'economia e di una società meridionale non completamente immobile, secondo le recenti interpretazioni della storiografia. Giuseppe Giarrizzo, infatti, ha sostenuto che, tra arretratezze e sviluppo, nei primi decenni postunitari, il Mezzogiorno compie progressi innegabili nella propensione della borghesia, urbana e rurale, alla modernizzazione e «negli usi e nei costumi, nell'accesso ad antiche e nuove professioni, nel mercato e nella finanza, persino nello stile della politica». Questo sviluppo, che investe il paese e non solo il Mezzogiorno, modifica i rapporti regionali e accresce i dislivelli territoriali (Nord, Centro e Sud), e in particolare tra le diverse aree del Mezzogiorno. «A rivelarlo», scrive lo storico, «saranno la crisi agraria e la formazione dell'Italia industriale: tra il 1890 e il 1910, pertanto, si sono operate scelte e consumate esperienze, destinate a segnare la storia del Mezzogiorno in questo secolo»¹³.

La crisi agraria, manifestatasi a partire dagli anni Ottanta con la caduta dei prezzi e provocata dall'interventismo economico americano dopo la fine della guerra civile, investe l'economia mondiale, colpendo in modo indifferenziato le regioni dell'Italia. Il protezionismo, che rappresenta il rimedio adottato dagli Stati europei, ha dei riflessi disastrosi soprattutto nelle aree esportatrici di produzioni

11. Galasso, *Il Regno delle Due Sicilie tra mito e realtà*, cit., p. 23.

12. G. Toniolo, *L'Italia e l'economia mondiale, 1861-2011*, Banca d'Italia Eurosystem, Roma 12 ottobre 2011, p. 9 (<https://www.bancaditalia.it/publicazioni/altri-atti-convegni/2011-italia-e-con-mondiale/7OTTOBRETONIOLO.pdf>; ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

13. Giarrizzo, *Mezzogiorno senza meridionalismo*, cit., p. XXI.

agricole pregiate (vino e agrumi), investite nei decenni postunitari da un notevole aumento soprattutto nel Mezzogiorno, o avvantaggiate da monopoli naturali (è il caso dello zolfo siciliano).

In quegli anni, perciò, si confrontano due linee politiche nel paese e all'interno del Mezzogiorno: quella neo-liberista interpreta la domanda di mercato del capitalismo agrario, soffocato dal protezionismo granario e dai *rendiers* latifondisti, e quella "industrialista". Prevarrà questa seconda che prevede un massiccio intervento dello Stato per l'avvio del processo industriale in un paese appartenente ai cosiddetti *second comers*. Per quel che riguarda il Mezzogiorno, la linea "industrialista" si traduce nella prima legislazione "speciale", sia in fatto di politiche fiscali o di commercio, sia in fatto di bonifica e di insediamenti industriali.

Subito dopo l'unificazione, quale ruolo ha svolto lo Stato per conseguire la "perequazione nazionale", cioè l'eliminazione dello squilibrio tra l'Italia meridionale e l'Italia settentrionale? Secondo interpretazioni consolidate, la storiografia ha individuato tre fasi, che corrispondono ad altrettanti momenti del processo legislativo. Una prima fase comprende la legislazione emanata dallo Stato unitario fino alla fine del secolo XIX; la seconda abbraccia il quarantennio che va dal 1900 al 1940, con l'intervallo della Prima guerra mondiale; la terza, tuttora in atto, inizia con il 1945¹⁴.

5.3

La costruzione dello Stato unitario

Dopo l'Unità, lo Stato italiano preferisce l'uniformità della pubblica amministrazione che si associa ad altri valori-guida, come l'universalità della legge e l'accenramento. Per questa via, le classi dirigenti rendono più agevole la direzione effettiva e il controllo incisivo della pubblica amministrazione, centrale e periferica. L'intervento statale in favore del Mezzogiorno, pertanto, diventa essenzialmente un problema di opere pubbliche e di riordino fondiario. La costruzione di vie di comunicazione (ferrovie e strade) e un nuovo ordinamento fondiario sgravato dai vincoli feudali, che ancora ne ostacolano il libero trasferimento, provocherebbero, in modo automatico, uno sviluppo, portando l'economia a livello di quella dell'Italia settentrionale. L'intervento legislativo, quindi, si muove su due direzioni: il settore delle opere pubbliche e il settore agrario¹⁵.

14. SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, vol. I: 1861-1924, Giuffrè, Milano 1957, p. XI.

15. Cfr. S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, Giuffrè, Milano 1965; R. Ruffilli, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, in Id., *Istituzioni società e Stato*, vol. I: *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 365 ss.; S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 1-2, 2011, pp. 103-8.

Nel settore delle opere pubbliche, uno dei primi provvedimenti emanati è la legge 24 maggio 1863, n. 1295, concernente la costruzione di strade «nelle province napoletane», che fa seguito alle leggi 30 marzo 1862, n. 517, e 27 luglio 1862, n. 729, che riguardano, rispettivamente, la costruzione di strade nazionali in Sicilia e in Sardegna. Qualche anno dopo arrivano altri provvedimenti che vanno nella stessa direzione: la legge 30 agosto 1868, n. 4613, riguardante la costruzione e la sistemazione delle strade comunali; la legge 27 giugno 1869, n. 5147, relativa alla costruzione di strade nazionali e provinciali nelle province meridionali, e la legge 30 maggio 1875, n. 2521, per «la costruzione di strade nelle province che più ne difettano».

Con l'avvento della sinistra al potere, si dilata la spesa pubblica. Spicca, anche per la sua organicità, la legge 23 luglio 1881, n. 333, che contiene un piano finanziario quindicennale (dal 1881 al 1895) con una previsione di spesa di circa 22 milioni, per l'esecuzione di nuove opere stradali e idrauliche ricadenti, prevalentemente, nel Mezzogiorno. Inoltre, lo Stato si assume metà dell'onere di competenza delle province, pari al 50%, per la costruzione di strade indicate in un apposito elenco annesso alla stessa legge¹⁶. Il provvedimento ha un profilo di indirizzo di politica economica. Nel quadro della creazione di un grande mercato nazionale, già avviato all'atto dell'unificazione con l'abbattimento delle barriere doganali all'interno dell'Italia, si vuole creare un'efficiente rete di comunicazioni, ritenuta indispensabile per l'avvicinamento del mercato di consumo del Mezzogiorno alle zone produttrici.

Per la costruzione della rete ferroviaria si adottano alcuni provvedimenti all'indomani dell'unificazione. La legge 21 luglio 1861, n. 134, e la legge 18 agosto 1861, n. 155, riguardano l'approvazione delle convenzioni per la costruzione delle strade ferrate da Napoli al mar Adriatico, delle linee nel Mezzogiorno continentale e in Sicilia. Le vicende si presentano subito travagliate. Attraverso revoche di concessioni e modifiche ai patti stipulati, solo nel 1885, vengono approvati finalmente i contratti sulla costruzione della rete adriatica, della rete mediterranea e di quella sicula. Il regime creato dalla legge 27 aprile 1885, n. 3048, integrato dalla legge 29 luglio 1879, n. 5002, sulla costruzione delle ferrovie complementari, deve durare sino al 1905, anno in cui lo Stato, avvalendosi della facoltà di riscatto, assumerebbe la gestione diretta¹⁷.

Nel settore fondiario, l'obiettivo essenziale è quello della formazione della piccola proprietà coltivatrice. Si prevedono la liberazione della terra dai vincoli sanciti dal precedente regime giuridico, lo scioglimento della proprietà rurale promiscua e la "secolarizzazione" della proprietà ecclesiastica. Tra il 1860 e il 1885 si registrano, tra le altre, la legge 24 gennaio 1864, n. 1636, sull'affrancamento dei canoni enfiteutici, livelli, censi, decime e altre prestazioni dovute a corpi morali. Il R.D. 19 marzo 1864, n. 1783, sancisce la conversione in denaro delle prescrizioni in derrate dovute

16. SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, vol. I: 1861-1924, cit., p. XII.

17. *Ibid.*

a enti morali della Sicilia. La legge 26 febbraio 1865, n. 2126, riguarda l'affrancamento delle terre del Tavoliere di Puglia; la legge 8 giugno 1873, n. 1389, stabilisce l'affrancamento delle decime feudali nelle province napoletane e siciliane¹⁸.

Fondamentali, date le conseguenze sull'allargamento del possesso fondiario, sono le leggi 7 luglio 1866, n. 3036, e 15 agosto 1867, n. 3848, rispettivamente sulla soppressione delle corporazioni religiose e sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico. Ben presto emerge che tale indirizzo legislativo, soprattutto per le modalità di attuazione, non sortisce pienamente gli esiti sperati, poiché non intacca l'esistenza dei vecchi latifondi. L'attenzione del legislatore si rivolge allora alla proprietà privata, imponendo degli obblighi ai fini della trasformazione agraria. Nel 1882, il Parlamento approva la legge sulle bonifiche delle paludi e dei terreni paludosi, nota come "legge Baccarini" (legge 25 giugno 1882, n. 869). Imperniata su una concezione essenzialmente idraulica, resta assolutamente inoperante nel Mezzogiorno.

A partire degli anni Ottanta si individuano alcuni provvedimenti speciali per fronteggiare gli squilibri economico-sociali e le disfunzioni degli enti territoriali di alcune aree del paese. Con la legge speciale per Roma del 1883, si introduce il principio in base al quale lo Stato può farsi carico dei problemi di una città o di un'area geografica. A questi criteri si richiama il legislatore per il risanamento della città di Napoli, duramente colpita nel 1884 dal colera¹⁹.

5.4

La crisi economica e le leggi speciali

Con la legge del 1885, si prevede l'accelerazione dell'iter per l'approvazione del piano regolatore del capoluogo campano, in discussione ormai da parecchi anni. I punti più qualificanti riguardano la bonifica "igienico-sanitaria" dell'area compresa tra il litorale e il margine meridionale del centro antico, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi collettivi, la definizione di quartieri di ampliamento e, soprattutto, il ridisegno della rete viaria, il cui asse portante deve essere il corso Umberto I. Pensata come un boulevard hausmanniano, tale strada deve collegare la stazione centrale a una grande piazza ottagonale, piazza Bovio, dalla quale si biforcano le altre vie della città²⁰. L'autentica novità riguarda l'attivazione di finanziamenti straordinari per le opere di risanamento, ai quali possono accedere tutti i Comuni che abbiano fatto apposita richiesta. Insomma, si prende atto che le

18. Ivi, pp. XII, XIII.

19. Cfr. E. Manzo, *Il "risanamento" di Napoli. Dal progetto urbano alla scala architettonica*, in "Architettura, città territorio: ricerche e riflessioni critiche", 1, 2018, pp. 113-22; A. Jelardi, *Nicola Amore: Il principe del Foro che trasformò Napoli*, ed. Kairòs, Napoli 2020.

20. Cfr. G. Alisio, *Napoli e il Risanamento. Recupero di una struttura urbana*, ESI, Napoli 1980; F. M. Snowden, *Naples in the Time of Cholera, 1884-1911*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, pp. 181-233.

disfunzioni di talune aree del paese si possono eliminare con procedimenti speciali, limitandoli nel tempo e lasciando immutato l'intervento verticale dell'apparato amministrativo.

Anche il governo Crispi si muove in questa direzione, dopo la repressione dei Fasci. Consapevole che i moti dell'isola si debbano collegare alle gravi condizioni economiche, lo statista siciliano propone tra il 1894 e il 1895 alcuni provvedimenti speciali riguardanti l'isola. I principali sono: la riforma dei contratti agrari, presentata da Sidney Sonnino, la quotizzazione dei demani comunali, il progetto di "legge agraria", che prevede l'assegnazione ai contadini, tramite il pagamento di un canone, dei latifondi appartenenti agli enti morali e ai privati, quando l'estensione supera i cento ettari, la creazione dei magazzini generali, organismo gestito dalle Camere di commercio per la raccolta e per la commercializzazione dello zolfo, di fronte alla concorrenza americana (in età giolittiana si istituirà un Consorzio obbligatorio per l'industria zolfifera siciliana)²¹.

Nello stesso periodo, come ha dimostrato Salvatore Mura, Paolo Boselli, ministro dell'Agricoltura, presenta un progetto di legge per il miglioramento agrario della Sardegna²². Con tale provvedimento, si vuole porre fine alle controversie fra demanio e Comuni e fra privati e Comuni per la privatizzazione delle terre comunali. A tali iniziative si aggiunge l'avvio di importanti lavori di bonifica, di irrigazione e di trasformazione agraria. Tali provvedimenti legislativi, anche se non saranno approvati dal Parlamento, attestano la crisi di autorevolezza della proprietà fondiaria. Insomma, si comincia a riflettere sulla necessità dell'intervento statale che, mettendo fine alle regole del *laissez faire*, possa evitare un crollo del sistema liberale e avviare un processo basato sulla formula: «riformare per conservare»²³.

Nei provvedimenti esaminati si coglie la mancanza di strumenti amministrativi capaci di razionalizzare l'intervento statale. A evidenziarli è Cesare De Seta, il prefetto "crispino" di Palermo, che ha sperimentato sul campo l'insuccesso della legislazione speciale. Interpellato da Antonio di Rudinì, successore di Francesco Crispi alla guida del governo, sui provvedimenti necessari per rispondere alla grave crisi economica e politica, il funzionario suggerisce di delegare con regio decreto ai prefetti di Palermo e di Cagliari «le facoltà necessarie per l'esercizio di un'azione coordinatrice e direttiva degli affari delle isole, conferendo con altro ai prefetti il grado e gli onori di ministro di Stato»²⁴. Il direttore dell'Amministrazione civile, Carlo Astengo, nella relazione al decreto, scrive che il commissario «con i poteri conferitigli, con l'unità dell'indirizzo in tutte le amministrazioni dipendenti, e

21. G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Giuffrè, Milano 1999, pp. 140 ss.

22. S. Mura, *Parlamento, questione fondiaria e legislazione mancata*, in "Studi storici", 55, 4, 2014, pp. 1013-40.

23. Ivi, p. 1040.

24. Archivio centrale dello Stato, *Presidenza del Consiglio*, 1896, fasc. 400, De Seta a Rudinì, Palermo, 13 marzo 1896.

con l'autorità dell'alta carica da lui occupata, potrà riuscire a sistemare le province siciliane»²⁵.

Dalla mente di due funzionari dell'Interno nasce una forma organizzativa innovativa, che prevede un intervento speciale basato su un coordinamento verticale e orizzontale. Rudinì, seguendo queste indicazioni, istituisce il Commissariato civile per la Sicilia con programma e con obiettivi diversi dai progetti crispini. Dal punto di vista giuridico, la novità riguarda la creazione di uffici speciali con compiti di coordinamento: in orizzontale, tra le diverse amministrazioni interessate, e in verticale, per il necessario raccordo tra il centro e gli enti territoriali. L'istituzione nel 1896 del Commissariato civile risponde a queste esigenze, perché esso utilizza le facoltà, amministrative e politiche, spettanti ai ministeri dell'Interno, delle Finanze, dei Lavori Pubblici, dell'Istruzione, dell'Agricoltura.

La parte rilevante del provvedimento regola le attribuzioni speciali per la revisione dei bilanci, dei regolamenti e dei ruoli delle imposte comunali e provinciali, per la revisione dei bilanci delle Opere pie e delle Camere di commercio e per la compilazione dei ruoli delle tasse relative. Dall'esame dei loro bilanci il commissario civile dovrebbe trasmettere al governo, entro sei mesi, un progetto per il risanamento finanziario delle amministrazioni locali²⁶. Il nuovo organismo ha carattere eccezionale e limitato nel tempo, perché ancora le classi dirigenti liberali ritengono gli squilibri un fenomeno temporaneo e accidentale. La letteratura amministrativista del periodo giolittiano, però, guarderà a quel modello per la gestione degli interventi speciali²⁷.

Frattanto, nel corso degli anni Novanta si infiamma la critica al parlamentarismo. La scuola antropologica (Enrico Ferri, Cesare Lombroso e Alfredo Niceforo), tramite il ricorso alle classificazioni craniologiche, ha cercato di dare veste scientifica alla tesi secondo la quale nel Meridione e nelle isole si registrano i più elevati tassi di delinquenza. Da qui nascono l'astio e il rancore fra le "due Italie". Il repubblicano-socialista Napoleone Colajanni pubblica nel 1898 il volume *Per la razza maledetta* nel quale, criticando le posizioni di Niceforo sulla irredimibilità del Mezzogiorno, indica le cause dell'arretratezza nello sfruttamento dei contadini. Anzi, individua l'inferiorità nei fattori politici ed economici, storicamente determinati e come tali modificabili con un energico intervento riformatore.

Questi temi sono sviluppati nel volume dello stesso anno *Settentrionali e meridionali*. Colajanni si sofferma sulle scelte dei governi postunitari, che non solo non avevano rimosso l'arretratezza del Mezzogiorno, ma l'avevano ulteriormente aggravata. Elenca, a tal proposito, alcuni provvedimenti: la repressione *manu mi-*

25. Ivi, Ministero dell'Interno, Comuni, b. 107, Astengo a San Giuliano, Roma, 30 giugno 1896. Cfr. anche G. Astuto, *Commissariato civile e amministrazioni comunali nella Sicilia di fine secolo*, in "Storia Amministrazione Costituzione", Annale ISAP, 6, 1998, pp. 170 ss.

26. Cfr. A. Rossi Doria, *Per una storia del "decentramento conservatore": Antonio Di Rudinì e le riforme*, in "Quaderni storici", 6, 18, 3, 1971, pp. 835-84.

27. Ruffilli, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, cit., pp. 384 ss.

litari del brigantaggio, senza indagarne e rimuovere le cause; la discriminazione delle regioni meridionali nella realizzazione delle infrastrutture; l'esclusione delle masse dalla partecipazione politica per la mancata diffusione dell'istruzione e per l'adozione del sistema censitario. Per la Sicilia i danni erano stati ancora più duri. Questa regione dovette subire, con violenza, la leva militare, sconosciuta durante il regime borbonico, e un esoso fiscalismo, dopo che lo Stato italiano aveva incamerato ingenti somme provenienti dalla vendita dell'asse ecclesiastico.

A questo atto di accusa segue l'appello agli italiani del Mezzogiorno che, se vogliono essere rispettati, si devono sentire eguali, dal lato intellettuale e morale, a quelli del Settentrione. Per raggiungere questo obiettivo bisogna combattere la piaga dell'analfabetismo, estirpare la delinquenza e fare funzionare il sistema rappresentativo e le amministrazioni locali. Le conclusioni di Colajanni costituiscono un costante punto di riferimento della letteratura meridionalistica: «Non ci può essere unità politica e morale della nazione che riesca a darle potenza vera se non c'è unità morale. Non ci può essere unità morale se le parti unite non si riconoscono tra loro e conoscendosi non imparino a stimarsi, a rispettarci, a emendarsi e migliorarsi reciprocamente»²⁸.

5.5

Dagli inizi del Novecento alla caduta del fascismo

Con l'età giolittiana si prende atto del carattere stabile e strutturale degli squilibri tra le varie regioni, innescati dai processi legati all'industrializzazione. Si apre, quindi, una nuova fase degli organi speciali, già sperimentati nel periodo precedente e diretti ad accrescere il coordinamento verticale e orizzontale della pubblica amministrazione per un intervento nei confronti delle realtà particolari. In questi organi si ravvisa lo strumento principale per l'eliminazione dei ritardi economici, sempre più gravi nel Mezzogiorno, e per la crescita del consenso alle forze governative²⁹. La legislazione speciale ha inizio con la legge per la Basilicata (31 marzo 1904, n. 140) e prosegue con la costruzione dell'acquedotto pugliese, inaugurato nel maggio 1907³⁰.

La prima legge per la Basilicata istituisce un Commissariato civile per la gestione degli interventi, le cui funzioni nella nuova legge del 1908 passano al prefetto di

28. N. Colajanni, *Settentrionali e meridionali. Agli italiani del Mezzogiorno*, Sandron, Palermo 1898, p. 22. Sulla figura di Napoleone Colajanni, cfr. E. G. Faraci, *Napoleone Colajanni. Un intellettuale europeo. La politica e le istituzioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018; G. Astuto (a cura di), *Napoleone Colajanni. Europa, Italia e Mezzogiorno*, Bonferraro Editore, Barrafranca 2023.

29. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 237 ss.

30. Cfr. M. S. Giannini, *Lo sviluppo delle aree depresse*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, CEDAM, Padova 1985, pp. 304 ss.; L. Masella, *Acquedotto pugliese. Intervento pubblico e modernizzazione nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano 1995.

Potenza, responsabile di coordinare l'intervento tra enti locali e amministrazione centrale. Le leggi sulla Calabria e sulla Sardegna si muovono in questa direzione con l'assegnazione ai prefetti delle funzioni d'intermediazione. Constatata l'ineadeguatezza delle Prefetture, soprattutto in presenza d'interventi che travalicano i confini strettamente provinciali, si sperimentano altre vie. Si creano, infatti, uffici speciali degli apparati centrali (in particolare del Genio civile o dell'Agricoltura) o specifici enti per coinvolgere soggetti interni ed esterni all'amministrazione nella gestione dei servizi e delle politiche d'intervento³¹.

Con la cronicizzazione del divario Nord-Sud, strettamente legato al processo di una industrializzazione diseguale, il problema meridionale appare non più come una declinazione regionale, ma come grande "questione nazionale". Si deve a Francesco Saverio Nitti il concetto di attribuire alla questione meridionale l'impronta di "questione economica" e anche, se non esclusiva, di "questione industriale", che connoterà la successiva storia nazionale. La sua prospettiva industrialista si fonda sulla sostituzione dell'elettricità al vapore e, quindi, sul controllo pubblico delle fonti di energia³².

La legge speciale per l'incremento industriale di Napoli del 1904 prevede agevolazioni fiscali e doganali, infrastrutture e commesse per il coinvolgimento del capitale settentrionale verso un processo di industrializzazione. Con la creazione dello stabilimento siderurgico dell'ILVA a Bagnoli e di una estesa zona industriale, con la presenza di imprese anche locali, si rinuncia all'intervento esclusivo nel campo agricolo e si punta all'avvenire industriale per l'eliminazione del divario tra Nord e Sud. Tale strategia, secondo Manlio Rossi-Doria, costituirà la premessa teorica e programmatica dell'intervento straordinario nel secondo dopoguerra³³.

Alla legislazione speciale fanno riferimento i provvedimenti adottati in occasione di eventi catastrofici, come il terremoto delle Calabrie del 1905 e poi quello, ancora più rovinoso, di Messina e Reggio Calabria del dicembre 1908³⁴. Procedendo per successive stratificazioni, si richiamano le norme della legge per Napoli, alle quali se ne aggiungono altre per facilitare la ricostruzione: esenzione dell'imposta per i fabbricati, sospensione delle sovrimposte, facilitazioni per la concessione di

31. G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in "Studi storici", 34, 2-3, 1993, pp. 487 ss.

32. Barbagallo, *La questione italiana*, cit., pp. 90-1.

33. M. Rossi-Doria, *Saraceno e la politica economica nel dopoguerra*, in "Nord e Sud", agosto-settembre 1970, pp. 43 ss.; F. Barbagallo, *Stato e Mezzogiorno. Politica ed economia. Francesco S. Nitti e la legge speciale per Napoli*, in G. Acocella (a cura di), *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, Atti del Convegno di studi storici di Napoli (10-11 dicembre 1984), Guida editore, Napoli 1986, pp. 21 ss.

34. Cfr. G. Cingari, *Storia della Calabria dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1982, pp. 168 ss.; A. Checchi, *Messina dal terremoto del 1908 al fascismo. La ricostruzione senza sviluppo*, in "Storia urbana", 46, 1989, pp. 161-92; R. Battaglia, *L'ultimo "splendore". Messina tra rilancio e decadenza (1815-1920)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 110 ss.

mutui. Emergono istituti e procedure destinati a radicarsi nell'ordinamento, come il ricorso alle formule di tipo commissariale, in caso di emergenze³⁵. Al di là del giudizio sugli esiti conseguiti, bisogna evidenziare che, di fronte al rilevante squilibrio territoriale, per lo sviluppo del Mezzogiorno diventa indispensabile un intervento correttivo "speciale" da parte del governo.

Con la Grande Guerra, le esigenze belliche portano all'espansione dell'industria degli armamenti, localizzata prevalentemente nel Nord, mentre il Mezzogiorno non solo si trova a pagare il contributo per le spese finanziarie, ma vede l'interruzione del parziale intervento statale. Ha inizio un periodo trentennale, considerato il più negativo per la struttura economica e sociale meridionale. Le difficoltà derivanti dalla conversione industriale colpiscono le fabbriche metalmeccaniche tra Pozzuoli e Castellammare³⁶. I movimenti di occupazione delle terre provocano nel 1919 l'emanazione del decreto Visocchi, che prevedeva l'assegnazione delle terre incolte e mal coltivate alle cooperative di contadini. Non si dà un sostegno attivo per l'avvio della trasformazione fondiaria, anzi, con l'avvento del fascismo, si procede all'annullamento del provvedimento.

Nello stesso tempo, si blocca l'emigrazione in seguito alla nuova legislazione degli Stati Uniti, che impedisce del tutto il flusso dei contadini meridionali. La politica demografica del regime provoca la crescita della popolazione che nel Sud è superiore a quella del Nord. In valori assoluti, la popolazione del Mezzogiorno passa tra il 1931 e il 1951 da 14,7 a 17,7 milioni di abitanti, con incremento triplo rispetto al ventennio 1911-31 e quintuplo rispetto al primo quinquennio del secolo³⁷. Nel 1951 l'analfabetismo meridionale scende drasticamente al 24,4% contro il 70,2% del 1901. Permane, però, la distanza dal Centro-Nord che nello stesso periodo registra una discesa al 6,4%. Con un quarto della popolazione in età scolare ancora analfabeta, il Mezzogiorno si deve considerare in una condizione di grave arretratezza³⁸.

Non hanno il successo sperato alcuni punti programmatici del regime. "La battaglia del grano", lanciata nel 1925 nella prospettiva autarchica di conseguire l'autonomia alimentare dell'Italia, si dimostra un'operazione di propaganda. In termini economici, l'impostazione produttivistica non si realizza nel Mezzogiorno, dove l'espansione delle colture cerealicole in terreni impervi colpisce pesantemente il patrimonio zootecnico, in particolare l'allevamento ovino³⁹. La rivalutazione della

35. A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, FrancoAngeli, Milano 1984, pp. 241 ss.

36. L. De Rosa, *La rivoluzione industriale in Italia e il Mezzogiorno*, Laterza, Bari 1973, pp. 158 ss.

37. SVIMEZ, *Un secolo di statistiche italiane. Nord e Sud: 1861-1961*, Stabilimento tipografico Fausto Failli, Roma 1961, p. 14.

38. Ivi, p. 795.

39. F. Vöchting, *La questione meridionale*, Cassa per il Mezzogiorno-Istituto editoriale del Mezzogiorno, Napoli 1955, p. 531.

lira e la successiva deflazione hanno conseguenze devastanti sulle condizioni economiche e i livelli di vita dei lavoratori agricoli.

Nel 1929, in molte aree del Mezzogiorno i salari si riducono del 20%, continuando a scendere negli anni seguenti⁴⁰. Il salvataggio degli stabilimenti industriali esistenti, collocati in gran parte al Nord, allontana la prospettiva di un processo virtuoso di convergenza fra le due parti del paese. Inoltre, il consolidamento della rendita fondiaria e la mancanza di sbocchi esterni per la popolazione appesantiscono la condizione produttiva del Mezzogiorno.

Il tentativo più efficace di riequilibrio si realizza con i progetti di bonifica integrale. Il più autorevole protagonista è il sottosegretario all'Agricoltura, Arrigo Serpieri, che si colloca in linea di continuità con l'elaborazione teorica nittiana e con gli insegnamenti della scuola di Portici. Con un nuovo approccio, si cerca di superare le strategie tradizionali del mero risanamento idraulico e della lotta alla malaria, puntando a una profonda trasformazione fondiaria, strettamente unita al risanamento territoriale e ambientale. In questo settore si raggiungeranno alcuni risultati positivi, anche se i costi si riveleranno alti e non mancheranno le resistenze energetiche dei latifondisti.

Negli anni del fascismo si registra un consistente incremento del divario. Per la prima volta, tutto il Mezzogiorno presenta valori del PIL pro capite al di sotto della media nazionale, con un tasso di crescita pari a circa lo 0,5% annuo, mentre le aree settentrionali si attestano al 2% in media⁴¹. Durante la guerra, nessuno degli indicatori sul livello di sviluppo segnala, per qualsiasi regione meridionale, una situazione migliore di quella della più arretrata regione centro-settentrionale. Al momento della ripresa economica, il PIL pro capite del Sud rispetto al Nord raggiunge la quota del 52,7%⁴².

5.6

Il periodo repubblicano e la Cassa per il Mezzogiorno

Con la caduta del fascismo, con l'armistizio e con l'inizio della Resistenza, riprende il discorso meridionalista. L'iniziativa più importante è il convegno tenuto a Bari il 3-4-5 dicembre 1944, al quale partecipano organizzazioni politiche e sindacali di orientamento antifascista⁴³. I punti principali per risolvere la questione meri-

40. P. Bevilacqua, *Le campagne del Mezzogiorno tra fascismo e dopoguerra. Il caso della Calabria*, Einaudi, Torino 1980, pp. 57 ss.

41. A. Lepore, *Il divario Nord-Sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in M. Pellegrini (a cura di), *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova 2012, pp. 356-7.

42. Bianchi *et al.* (2012), *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, cit., p. 63.

43. V. A. Leuzzi (a cura di), *Meridionalismo e Liberazione*, Atti del Convegno di studi sui problemi del Mezzogiorno di Bari (3-4-5 dicembre 1944), Edizioni dal Sud, Bari 2024.

dionale riguardano lo smantellamento dello Stato accentrato, la riforma agraria e la rapida industrializzazione. Per il raggiungimento di questi obiettivi, che dovrebbero annullare il dislivello economico e rimuovere il dualismo tra Nord e Sud, occorrono interventi incisivi e articolati dello Stato. È, questa, l'intuizione di Nitti, non dismessa neanche dal fascismo.

Tra i più vicini a tale posizione si trova Rossi-Doria, che svolge un'opera di aggiornamento del riformismo prefascista, auspicando un processo di radicale rinnovamento del ceto politico meridionale e prendendo a modello la sistemazione delle aree agricole arretrate, proposta dalle grandi democrazie anglosassoni⁴⁴. Sul problema dell'industrializzazione e dello sviluppo delle città si distinguono il gruppo dei dirigenti dell'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale) e, a partire dal 1946, i dirigenti della SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno): Rodolfo Morandi (presidente), Pasquale Saraceno (segretario generale), Giuseppe Cenzato, Francesco Giordani, Donato Menichella. A questi si sommano i meridionalisti che gravitano intorno alla rivista "Nord e Sud", fondata nel dicembre 1954 da Francesco Compagna, Vittorio De Caprariis, Rosario Romeo e altri. In quegli ambienti si recupera e si sviluppa la lezione di Nitti.

Varate le prime leggi di riforma agraria, lo strumento fondamentale della nuova politica meridionalista diventa la Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950 come un ente con una forte autonomia e finanziata con mille miliardi di lire⁴⁵. Per le sue caratteristiche, la Cassa, insieme alla riforma agraria, potrà dispiegare un'azione poderosa, spingendo la crescita economica per oltre un ventennio. Con il nuovo ente, le istituzioni pubbliche non fanno affidamento su una semplice crescita della domanda aggregata, ma sulla diffusione di investimenti produttivi per la modernizzazione del sistema economico e sociale del Mezzogiorno. A tal proposito si parla di un singolare "keynesismo dell'offerta", costituito dalla formazione del capitale industriale e dall'incremento dell'offerta produttiva.

Al successo di tale iniziativa hanno contribuito diversi fattori: il contesto internazionale e, in particolare, il rapporto con le istituzioni economiche d'oltreoceano; la reciprocità di interessi tra il Nord e il Sud, non solo in termini di sbocchi di mercato, ma anche di divisione e complementarietà del sistema produttivo; l'avvio del riscatto dei territori meridionali, che si mostravano in grado di sfruttare le nuove opportunità. A questi si possono aggiungere la forte emigrazione dal Sud al Nord, in particolare dei lavoratori marginali dell'agricoltura, e il miglioramento delle condizioni infrastrutturali.

44. Cfr. S. Misiani, *Manlio Rossi-Doria. Un riformatore del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 394-482; E. Bernardi, *Riforme e democrazia. Manlio Rossi-Doria dal fascismo al centro-sinistra*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 143 ss..

45. S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale, 1861-1995*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996.

Nel periodo tra il 1951 e il 1973, definito la “golden age”, gli investimenti aumentano di due volte e mezzo nei territori meridionali, mentre nelle aree centrosettentrionali conoscono un andamento più lento⁴⁶. Il tasso di crescita tocca una media annua del 5,8%, raggiungendo picchi ancora più alti in alcuni momenti nodali, mentre si attesta al 4,3% nelle regioni settentrionali. Si tratta del “miracolo economico” italiano, durante il quale si affermano nel nostro paese il fordismo e l’industria di massa. La svolta del 1957 si inserisce nel contesto del processo di integrazione europea, che sancisce la stretta correlazione tra l’industrializzazione del Mezzogiorno e le dinamiche della nuova frontiera continentale⁴⁷.

Tale evoluzione espansiva si interrompe nel 1973, in presenza della crisi internazionale e dell’arresto dello sviluppo dell’Italia. Cambia il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno, passata da “tecnostuttura” autonoma ed efficiente a veicolo sempre più indistinto della mediazione politica e della frammentazione degli interventi economici. Il Mezzogiorno affronta in modo impreparato questi mutamenti. Il suo cammino riprende in salita e la sua economia deve seguire un percorso divergente da quello del Settentrione. Il gap tra il Nord e il Sud, dunque, ha ricominciato il suo andamento incrementale.

Inoltre, il processo di integrazione europea, con i vincoli previsti dall’euro-sistema, impone la necessità di confrontare le scelte nazionali con lo scenario comunitario. Per tali ragioni, il divario meridionale va considerato come un “problema aperto” e collocato in un contesto nazionale ed europeo. Del resto, bisogna prendere atto della fine della Cassa per il Mezzogiorno, alla quale segue la breve e infelice esperienza dell’Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AGENSUD), fino alla chiusura definitiva dell’intervento straordinario.

Tra le cause della conclusione della sua storia si registrano il declino progressivo dell’organizzazione statale e l’incapacità della classe dirigente, che hanno consegnato alle regioni, nella forma meno esaltante, il destino delle politiche per il Mezzogiorno, mentre le istituzioni nazionali si sono ritirate dalla funzione attiva di programmazione e di guida. Tuttavia, quest’ultimo settantennio non è passato invano, come non è trascorso inutilmente il secolo e mezzo (e oltre) che separa quest’ultima fase storica dal momento dell’unificazione italiana.

46. A. Graziani, *Grande e piccola impresa nel Mezzogiorno*, in M. Annesi, P. Barucci, G. G. Dell’Angelo, *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano 1975, p. 545.

47. Cfr. P. Saraceno, *La situazione economica italiana dall’entrata in vigore del Trattato di Roma*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1958; A. Lepore, *Questione meridionale e Cassa per il Mezzogiorno*, in S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d’Italia*, Il Mulino, Bologna 2016, p. 246; G. Farese, G. Melis (a cura di), *Il Formez per il Mezzogiorno e per l’Italia. Classi dirigenti, istituzioni e sviluppo economico dagli anni Sessanta agli anni Novanta*, Il Mulino, Bologna 2025.

Nel complesso del percorso unitario, l'Italia è stata protagonista di un avanzamento impensabile per un paese tanto piccolo e differenziato. Di fronte ai vecchi e ai nuovi problemi, bisogna andare oltre la pura e semplice riproposizione della questione meridionale e avviare un nuovo impegno di indagine sul piano storico-istituzionale, economico e teorico, con l'auspicio che la politica possa affrontare il presente e costruire il futuro, conferendo senso al passato.

Lo Stato e le bonifiche La Piana di Catania

di *Elena Gaetana Faraci**

6.1

Introduzione

La storiografia ha dedicato particolare attenzione alla bonifica agraria moderna, analizzandola principalmente come strumento per la messa a coltura di nuove terre, per la trasformazione delle attività agricole, per la lotta al paludismo e per l'eliminazione del «disordine idraulico». Sono stati studiati i processi di modernizzazione del mondo rurale, specialmente in quelle aree che presentavano una particolare arretratezza. Si è molto insistito sulle politiche agrarie del fascismo, al quale la bonifica si legava nell'immaginario collettivo. Tali problematiche vanno collocate all'interno del dibattito storiografico sulla riforma agraria, sulla questione meridionale e sul passaggio nelle campagne da un'agricoltura tradizionale a una di tipo industriale e produttivistica¹.

Sul piano del benessere, la questione verteva sull'eliminazione della malaria, strettamente legata alla presenza delle acque paludose. Da qui derivava la posizione favorevole alla bonifica da parte di medici, economisti e amministratori, anche prima della scoperta dell'agente diffusore della malaria, l'anofele, e del meccanismo della sua trasmissione². Pertanto, negli ultimi decenni del Novecento, hanno avuto

* Università di Catania.

1. Cfr. L. D'Antone, *La modernizzazione dell'agricoltura italiana negli anni Trenta*, in "Studi storici", 12, 3, 1981, pp. 603-29; G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986; P. Bevilacqua, *Le rivoluzioni dell'acqua. Irrigazioni e trasformazioni dell'agricoltura tra Sette e Novecento*, in Id. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. Spazi e paesaggi*, vol. 1, Marsilio, Venezia 1989, pp. 255-78; M. Stampacchia, *Ruralizzare l'Italia! Agricoltura e bonifiche tra Mussolini e Serpieri (1928-1943)*, FrancoAngeli, Milano 2000; E. Novello, J. C. McCann, *The Building of "Terra Firma": The Political Ecology of Land Reclamation in the Veneto from the Sixteenth through the Twenty-First Century*, in "Environmental History", 22, 3, 2017, pp. 460-85. D'ora in poi ci avvarremo delle seguenti abbreviazioni: ACBC (Archivio Consorzio di bonifica Piana di Catania); ACS (Archivio centrale dello Stato Roma); PCM (Presidenza del Consiglio dei ministri); ASC (Archivio provinciale di Stato Catania); MAF (Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste); DGBC (Direzione generale bonifica e colonizzazione).

2. F. Benelli, *La malaria nella storia demografica ed economica d'Italia. Primi lineamenti di una ricerca*, in "Studi storici", 7, 4, 1966, pp. 659-87.

inizio degli studi con l'obiettivo di valorizzare il processo di modernizzazione e il risanamento ambientale. Su questi progetti e sulla loro realizzazione, la ricerca ha raggiunto risultati apprezzabili.

Contestualmente, in presenza di un interesse crescente per la salvaguardia delle risorse, è emersa una nuova sensibilità nei confronti della natura, proveniente dal movimento ecologista. All'interno di tale problematica, la bonifica, mutando gli assetti sociali, culturali e ambientali, avrebbe gettato non poche ombre sulle realizzazioni compiute³. Sotto questo aspetto, le ricerche di storia ambientale non risparmiano critiche al legame tra palude e malaria. Muta anche il giudizio sulle ricerche precedenti, legate alla redditività agricola e allo sviluppo produttivo⁴. La questione ambientale ha posto una serie di interrogativi ineludibili che, secondo le osservazioni di David Blackbourn, spingono gli storici, a differenza degli ingegneri idraulici, a ritenere sempre provvisorio lo stato dell'arte⁵.

In questo contributo ricostruisco la storia della bonifica in Italia dall'unificazione all'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Tenuto conto che si tratta di un progetto di ricerca *in itinere*, mi soffermo, nelle linee generali, sui seguenti temi: la legislazione statale, le istituzioni, il rapporto tra locale e nazio-

3. Cfr. A. Cederna, *La distruzione della natura in Italia*, Einaudi, Torino 1975; G. Traina, *Antico e moderno nella storia delle bonifiche italiane*, in "Studi storici", 26, 2, 1985, pp. 431-6; M. C. Soru, *Il territorio senza governo. Bonifiche e trasformazioni in Sardegna*, in "Meridiana", 37, 2000, pp. 99-123; Id., *Terralba. Una bonifica senza redenzione. Origini, percorsi, esiti*, Carocci, Roma 2001; G. Corona, *La storia ambientale e l'ideologia della crescita illimitata*, in "Contemporanea", VII, 1, 2004, pp. 155-66; G. Bonan, *Storia e ambiente: scambio ineguale e mercato storiografico*, in "Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento", 46, 2, 2020, pp. 15-31; M. Iorillo, *Control'versa: La bonifica agraria moderna come sviluppo/distruzione dell'ambiente*, in "Diacronie. Studi di Storia Contemporanea", novembre 2023, pp. 1-5, in <https://www.studistorici.com/2023/11/15/controversa-bonifica-agraria-moderna-sviluppo-distruzione-ambiente/> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

4. Cfr. G. Barone, L. Gambi, M. Rossi-Doria, *La storia delle bonifiche in Italia: elementi per un dibattito*, in "Studi storici", 26, 4, 1985, pp. 961-75; P. Bevilacqua, *Tra natura e storia. Ambiente, economia, risorse in Italia*, Donzelli, Roma 2000, p. 10; F. M. Snowden, *La conquista della malaria. Una modernizzazione italiana 1900-1962*, Einaudi, Torino 2006; E. Novello, *La bonifica in Italia. Legislazione, credito e lotta alla malaria dall'Unità al fascismo*, CLUEB, Padova 2009; P. Gruppuso, *Edenic Views in Wetland Conservation: Nature and Agriculture in the Fogliano Area, Italy*, in "Conservation & Society", 16, 4, 2018, pp. 397-408 (https://journals.lww.com/coas/fulltext/2018/16040/edenic_views_in_wetland_conservation__nature_and.2.aspx; ultima consultazione il 20 febbraio 2026); A. Budoni, M. Martone, S. Zerunian, *La Bioregione Pontina: esperienze, problemi, linee di ricerca per scenari di futuro*, SDT Edizioni, Firenze 2018; N. Breda, *I respiri della palude*, CISU, Roma 2020; E. D'Angelis, M. Gargano, E. Novello, *La grande storia d'Italia raccontata dall'acqua. Dalle opere di difesa idraulica alla transizione ecologica*, Polistampa, Firenze 2022; M. Armiero, W. Graf Von Hardenberg, R. Biasillo, *La natura del duce. Una storia ambientale del fascismo*, Einaudi, Torino 2022, pp. 24-46; R. Biasillo, *Una storia ambientale delle paludi pontine. Terracina dall'Unità alla bonifica integrale (1871-1928)*, Viella, Roma 2023.

5. D. Blackbourn, *The Conquest of Nature: Water, Landscape, and the Making of Modern Germany*, Norton&Company, New York 2006, p. 68. La traduzione è stata ripresa da F. Cavallo, F. Letizia, *Terre, acque, macchine. Geografie della bonifica in Italia tra Ottocento e Novecento*, Diabasis, Reggio Emilia 2011, p. 131.

nale, i risultati conseguiti e i conflitti tra i soggetti presenti nel territorio, con particolare riguardo alla Piana di Catania.

6.2

La legislazione sulla bonifica dall'Unità al fascismo

A partire dall'Ottocento, nel territorio nazionale esistevano vaste aree di pianura, fondivalle e margini esterni che, con la mescolanza di terre e acque, provocavano condizioni malsane, strettamente legate alla diffusione della malaria. Secondo un'indagine approssimativa, all'indomani dell'unificazione si contavano circa 1.068.961 ettari di queste terre, concentrate per il 48% nel Regno di Napoli (non vi rientravano l'Abruzzo e il Molise) e nei comuni di Bologna, Modena, Ferrara e Ravenna⁶. Esclusa la Pianura Padana, gran parte di queste acque, più o meno immobili, erano riconducibili a una dinamica ben precisa.

In concomitanza con i vasti disboscamenti, realizzati da contadini e pastori nel corso del Settecento per l'allargamento delle aree coltivabili, le acque delle sorgenti arrivavano dalle montagne a valle, depositando materiali (massi, pietrame e sabbia) destinati a bloccare il corso delle acque. Si trattava di un meccanismo naturale che, attraverso la manifestazione della malaria, scoraggiava la presenza degli uomini sulle terre e li costringeva alla pratica di agricolture migranti, senza la permanenza di popolazione. Per tali ragioni, le élite dirigenti della penisola cominciarono a impegnarsi contro il paludismo⁷.

Sotto il profilo concettuale, alcuni intellettuali del Regno borbonico diedero un contributo rilevante, collegando l'assetto idrogeologico montano alla trasformazione dei terreni. Tra questi spiccò Carlo Afán de Rivera, ingegnere di Ferdinando II e progettista delle bonifiche napoletane. Secondo questo tecnico, l'esecuzione di una bonifica duratura si doveva realizzare con la sistemazione e con il rimboschimento nelle aree montane, da cui traeva origine il disordine idraulico. A quest'opera bisognava sommare il riordino delle terre che stavano al piano con la creazione di strade e di centri abitati: le prime dovevano avviare le trasformazioni produttive, mentre i secondi costituivano i punti di attrazione della popolazione e dell'economia. Su pressione dei riformatori, il regime borbonico emanò la legge dell'11 maggio 1855, che prevedeva la creazione dell'Amministrazione generale delle

6. R. Pareto, *Sulle bonificazioni delle paludi esistenti nelle provincie di Terra Ferma dell'ex Regno di Napoli*, Tip. e Lit. degli Ingegneri, Milano 1867.

7. Cfr. A. Serpieri, *La bonifica nella storia, nella dottrina e nella legislazione*, Calderini, Bologna 1957; C. Petracchi, *La legislazione italiana sulle bonifiche*, Tip. Italia, Roma 1961, pp. 5-7; E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario*, Laterza, Bari 1972, pp. 363 ss; P. Bevilacqua, M. Rossi-Doria, *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1984; G. Nenci, *La storiografia italiana*, in J. Canal, G. Pécout, M. Ridolfi (sous la dir. de), *Sociétés rurales du XX^e siècle. France, Italie et Espagne*, École Française de Rome, Rome 2004, pp. 23-52.

bonifiche e individuava la trasformazione di alcune aree, raggruppate in 46 confidenze, cioè comprensori di bonifica. La legge, approvata tardi, non ebbe il tempo necessario per sortire risultati positivi⁸.

Dopo l'Unità, prevalse la cultura liberista. La prima legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865 ricalcava in larga parte la precedente legislazione del Regno sabauda, che si caratterizzava per la ricchezza di acque perenni e ben regimentate. Per tale ragione, le bonifiche rientravano tra i miglioramenti agrari d'interesse privato. Anche le opere di difesa idraulica riflettevano le condizioni specifiche di un'area regionale, come il Piemonte, che non aveva conosciuto i guasti prodotti dal disboscamento e dall'impeto devastatore delle piene torrentizie. Da questa cornice istituzionale rimasero fuori i nuovi territori che, concentrati prevalentemente nel Mezzogiorno e in Sicilia, presentavano un disordine delle acque⁹.

Le prime importanti innovazioni si registrarono con la legge Baccarini del 1882, che si inseriva nella svolta interventista operata dopo l'avvento della Sinistra storica al potere. Con tale provvedimento, si riconobbe che il prosciugamento dei terreni paludosi e la lotta antimalarica dovevano costituire una finalità di interesse collettivo, tramite il finanziamento pubblico. A spingere in questa direzione era la proprietà terriera. Colpita dall'incipiente crisi agraria, essa reclamava sovvenzioni statali per gli investimenti fondiari e per l'avvio di una politica dei lavori pubblici, capace di attenuare le tensioni sociali nelle campagne¹⁰.

La bonifica si riduceva all'opera di prosciugamento dei terreni, che doveva garantire la redditività dell'iniziativa privata. Nel Sud, viceversa, la prevalente struttura montuosa e collinare, unita al secolare dissesto, rendeva pressoché inutile ogni azione bonificatrice a valle, senza la preventiva sistemazione dei bacini montani. Pertanto, si persero diversi decenni prima di vedere una politica bonificatrice all'altezza dei suoi problemi.

I primi decenni del Novecento conobbero un periodo di grande rilevanza per la lotta antimalarica. Si procedette alla distribuzione gratuita del chinino e alla creazione di una rete efficiente di strutture sociosanitarie, con impegno finanziario dello Stato senza precedenti. A questo intervento di profilassi contribuirono i progressi scientifici raggiunti dalle scuole mediche di Roma (Battista Grassi, Angelo Celli) e di Pavia (Camillo Golgi), che individuarono la varietà di anofele e il ciclo di plasmodio nel sangue. Con la "chinizzazione" non si registrarono, per la scarsa collaborazione degli enti locali e dei proprietari assenteisti, notevoli risultati. Anche i contadini, per i quali la malaria era ritenuta una costante endemica,

8. P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale. Dall'Ottocento ad oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 13-4.

9. Serpiéri, *La bonifica nella storia*, cit., p. 187.

10. Cfr. M. Vaina, *Le bonifiche in Italia*, Laterza, Bari 1921; E. Azimonti, *Le trasformazioni fondiari nel Mezzogiorno. Relazione al Congresso dei bonificatori meridionali*, Napoli, 3 settembre 1925, in "Italia agricola", 15 ottobre 1925, pp. 518-25; F. Gomez De Tèran, *La bonifica integrale nel Mezzogiorno e nelle isole*, Edizioni di politica, Roma 1925.

manifestarono delle resistenze¹¹. Emersero i limiti dell'intervento statale orientato sul terreno profilattico-sanitario.

Si insistette allora sul nesso inscindibile tra paludismo, malaria e permanenza dell'agricoltura estensiva. Non si poteva avviare nessun risanamento igienico senza la contestuale modifica degli arretrati rapporti di produzione e degli assetti colturali. Inoltre, la scoperta dell'elettricità e della sua trasmissibilità a distanza aprì le prospettive per l'impiego della nuova energia a scopo industriale, in un paese privo di carbone come l'Italia. Il Mezzogiorno, dotato di discreti salti d'acqua, divenne un punto privilegiato per una stagione di studi sulle acque e di progetti di invasi di grandi dimensioni.

In questa fase di intensa riflessione si distinse un gruppo di tecnici che, operando nell'amministrazione pubblica, erano molto vicini a Francesco Saverio Nititi: da Carlo Petrocchi ad Arrigo Serpieri, da Angelo Omodeo a Eliseo Jandolo. Il loro progetto, riprendendo alcuni tratti della lezione di Afán de Rivera, si incentrava su un progetto di bonifica, inteso come intervento, articolato e coordinato, dal monte al piano, capace non solo di prosciugare le paludi, ma anche di avviare nuove colture agrarie. La bonifica così diventava una "riforma integrale" del territorio che prevedeva la trasformazione dell'intero ambiente. A questa linea riformatrice si uniformarono gli scienziati e i tecnici agrari durante il congresso antimalarico di Eboli, organizzato nel maggio 1908 dalla Scuola superiore di agricoltura di Portici¹².

In tale direzione va inserita la svolta liberale giolittiana. Il testo unico del 22 marzo 1900 sulle bonifiche, presentato come uno strumento di coordinamento tecnico-giuridico, definiva i criteri di classificazione delle opere, l'istituto della concessione e la misura del contributo statale. Con tali criteri di massima, tra il 1900 e il 1914, si adottarono ben 22 provvedimenti legislativi sull'assetto idrogeologico della penisola. Il dato più rilevante si poteva cogliere nell'impegno finanziario dello Stato che ascendeva a 205 milioni, di cui il 53% destinato al Mezzogiorno¹³.

I risultati furono modesti per la limitata capacità attuativa della classe dirigente (nazionale e locale) e per la lenta creazione di infrastrutture in campo agricolo. A questi problemi si aggiunsero l'impegno dell'Italia nella guerra di Libia e, soprattutto, nel primo conflitto mondiale, che assorbì enormi risorse. L'Italia, uscita

11. C. Vetro, *La malaria in Sicilia, 1860-1945*, in M. L. Betri, A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'unità al fascismo*, FrancoAngeli, Milano 1982, pp. 309-50; P. Corti, *Malaria e società contadina nel Mezzogiorno*, in F. Della Peruta (a cura di), *Storia d'Italia Einaudi. Annali*, vol. 7: *Malattia e medicina*, Einaudi, Torino 1984, pp. 636-78; Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione*, cit., pp. 11 ss..

12. Scuola superiore d'agricoltura di Portici, *Atti del primo Congresso antimalarico tenutosi ad Eboli il 25-26 maggio 1908*, E. Della Torre, Portici 1909. Cfr. A. Prampolini, *Agricoltura e società rurale agli inizi del '900*, FrancoAngeli, Milano 1981; L. Musella, *Proprietà e politica agraria in Italia*, Guida, Napoli 1984, pp. 47-124.

13. *Terza relazione sulle bonificazioni presentata alla Presidenza della Camera il 26 luglio 1915*, in Atti Parlamentari, Leg. XXIV, sessione 1913-15, Camera dei deputati, Documenti, n. XXXIV, p. 100.

dalla guerra, riprese i progetti per un intervento razionalizzatore dello Stato nel Mezzogiorno, già elaborati nei due decenni precedenti. Le pressioni ora provenivano dai contadini, pronti a chiedere nuovi terreni per le coltivazioni, dai nuovi raggruppamenti politici (formazioni combattentistiche e radicaldemocratiche) e dagli ambienti industriali e finanziari. Ad accoglierle fu un nuovo ceto politico meridionale, vicino alle posizioni di Francesco Saverio Nitti e al socialriformismo.

Su proposta di questi ultimi nacque nel 1917 l'Opera nazionale combattenti, che aveva il compito di eseguire bonifiche di territori destinati ai contadini smobilitati. A questo progetto seguirono, fra il 1919 e il 1925, i provvedimenti per la sistemazione idraulica, la bonifica agraria e l'irrigazione. Solo con un ingente impiego di risorse finanziarie si sarebbero potute eliminare le disastrose condizioni idrogeologiche del territorio e avviare un'uscita graduale dal circolo vizioso dell'arretratezza. Si diffuse così il concetto di «bonifica integrale», formulato da Serpieri e dai tecnici agrari della scuola di Portici¹⁴.

Ad appropriarsi di questo termine fu il fascismo con alcune leggi importanti del 1924 e del 1928 e infine del 1933, che fissarono definitivamente i criteri per un piano di bonifiche pubbliche e miste (ovvero con capitali non solo pubblici ma anche privati). Con tale programma, il regime, oltre a rafforzare il settore dell'agricoltura, si proponeva di assorbire la disoccupazione a partire dalla crisi del 1929 e, al tempo stesso, voleva rafforzare presso l'opinione pubblica la sua immagine efficientista e produttivistica¹⁵. Proprio in quegli anni, si realizzarono alcune grandi opere di bonifica, completate e largamente migliorate dai tecnici dell'Italia repubblicana. In tale contesto generale va collocata la sistemazione della Piana di Catania.

6.3

La Piana di Catania e i primi progetti di bonifica

La Piana di Catania, con una estensione di quasi 40.000 ettari, occupa la parte più bassa del bacino idrografico del fiume Simeto, costituendo la maggiore pianura della Sicilia e, dopo il Tavoliere di Puglia, del Mezzogiorno. Per la natura prevalentemente argillosa del suolo, refrattario a un rapido assorbimento, e per l'assenza

14. ASC, Prefettura Gabinetto (versamento 1998), b. 202, Bonifica integrale, fasc. 4, *Relazione del prefetto al ministro dell'Interno*, 5 gennaio 1929. Cfr. Provveditorato alle opere pubbliche per la Sicilia, *Gli interventi di piccola bonifica nella lotta contro la malaria*, Francesco Sanzo & C., Industria tipografica editrice, Palermo 1928; Associazione nazionale fra i Consorzi di bonifica e d'irrigazione, *Le recenti norme sulla bonifica integrale*, Stabilimento artistico poligrafico, Roma 1929.

15. Cfr. L. D'Antone, *Politica e cultura agraria: Arrigo Serpieri*, in "Studi storici", 20, 3, 1979, pp. 609-42; C. Fumian, *Modernizzazione, tecnocrazia, ruralismo: Arrigo Serpieri*, in "Italia contemporanea", 137, 1979, pp. 3-34; S. Lepre, *Arrigo Serpieri*, in F. Cordova (a cura di), *Uomini e volti del fascismo*, Bulzoni editore, Roma 1980, pp. 405-42; B. S. Misiani, *La cultura "dei tecnici" nelle riviste di agricoltura*, in F. Mazzonis (a cura di), *La stampa periodica romana durante il fascismo (1927-1943)*, vol. I, Istituto nazionale di studi romani, Roma 1998, pp. 295-313.

di adeguati canali di scolo, si formavano pantani e acquitrini permanenti, dove la malaria dominava incontrastata. Chi si fosse stabilito per qualche mese nella Piana, andava incontro a morte sicura. Anche i pendolari provenienti dalla Calabria e dall'interno della Sicilia, chiamati per la mietitura, quasi sempre rimanevano vittime delle febbri che, se non uccidevano, erano responsabili di una definitiva inabilità lavorativa¹⁶.

Le particolari condizioni igienico-sanitarie, l'anarchia delle acque e l'assenza di strade favorirono la dominazione del latifondo con gli indirizzi colturali estensivi, basati sulla cerealicoltura e sull'allevamento ovino. A questo sistema agrario si contrapponevano le floride colture legnose (vite, agrumi e alberi da frutta), diffuse alle falde dell'Etna e degli Iblei, che facilitarono l'insediamento urbano nei comuni che circondavano la Piana: Adrano, Belpasso, Biancavilla, Castel di Iudica, Catania, Mineo, Misterbianco, Motta Sant'Anastasia, Palagonia, Paternò, Ramacca, Santa Maria di Licodia (nella provincia di Catania), Catenanuova, Centuripe, Regalbuto (nella provincia di Enna) e Lentini (nella provincia di Siracusa)¹⁷.

Nella sua configurazione generale, l'area presentava una parte pianeggiante, la "Piana" appunto, dove oltre 30.000 ettari (circa l'80% del territorio) erano esposti alle esondazioni delle acque dei fiumi Simeto, Dittaino e Gornalunga. La circondano i rilievi collinari: a Nord i contrafforti dell'Etna (le cosiddette "terre forti"); a Sud le estreme falde dei monti Iblei; ad Ovest le pendici degli Erei, tra Ramacca e Palagonia; ad Est, da un'altitudine di 100 metri, la Piana degrada dolcemente verso il mare. Proprio in tali zone, escluse dal disordine idrico esistente nella zona centrale, si trovavano coltivati i vigneti, gli orti, i giardini. La ridente immagine degli agrumeti dell'area di Lentini-Carlentini-Francofonte si poneva in netto contrasto con le zone desolate e malariche¹⁸.

Fino al secondo dopoguerra, la distribuzione della proprietà per classi di ampiezza attestava che le aziende superiori ai 100 ettari si estendevano per oltre il 60% della superficie, destinata prevalentemente alla cerealicoltura. La forma di conduzione si basava sulla grande affitto a vantaggio dei gabelotti che subconducevano gli appezzamenti ai piccoli contadini mediante i contratti di metateria e

16. Cfr. G. Rossi, *Malaria e bonifica della Piana di Catania*, Premiato Stabilimento tipografico vesuviano, Portici 1913; M. Tudisco, *L'insediamento umano nella Piana di Catania*, Ricci, Firenze 1936.

17. Cfr. Consorzio di bonifica della Piana di Catania, *Relazione economico-agraria del comprensorio della Piana di Catania*, s.e., Catania 1948, p. 18; Consorzio di bonifica della Piana di Catania, *Piano comprensoriale di valorizzazione agricola*, s.e., Catania 1970.

18. Giovanni Verga parlava di irrealizzabile desiderio di riscatto da una avversa natura: «Invano, Lentini, e Francofonte, e Paternò, cercano di arrampicarsi come pecore sbrancate sulle prime colline che scappano dalla pianura, e si circondano di aranceti, di vigne, di orti sempre fioriti; la malaria acciappa gli abitanti per le vie spopolate, e li inchioda dinanzi agli usci delle case scalinate dal sole, tremanti di febbre sotto il pastrano, e con tutte le coperte del letto sulle spalle» (G. Verga, *Malaria*, in Id., *Novelle rusticane*, Casanova, Torino 1883, pp. 74-5).

retrometateria¹⁹. Nelle zone arbustive, viceversa, si praticavano i patti di colonia e di compartecipazione, con i quali si compensava il lavoro in modo proporzionale alla produttività del terreno. I grandi proprietari, inoltre, ricorrevano, per la trasformazione a giardino dei terreni, ai contratti di affitto a miglioria, la cui durata era di ventinove anni, in quanto tale era stimato il periodo necessario per il raggiungimento della piena maturità da parte dell'albero di agrume.

Disastrose erano le condizioni della viabilità. Fatta eccezione per il "rettifilo" Catania-Siracusa, con l'asfaltatura del fondo stradale, l'area si caratterizzava per la presenza delle trazzere, cioè strade a fondo naturale. Durante l'inverno, per le piogge insistenti, queste si trasformavano in vere strisce fangose di difficile percorrenza. A tale problema si sommava anche la mancanza di ponti per l'attraversamento dei corsi d'acqua, spesso oltrepassati a guado, che limitavano l'attività dei produttori per il trasporto delle merci nella vicina Catania. All'interno del comprensorio esistevano 113 chilometri di strade asfaltate, collocate nella parte perimetrale, e 150 chilometri di trazzere, in posizione interna, impercorribili per la maggior parte dell'anno²⁰.

Per il risanamento della Piana di Catania, che rappresentava il problema più importante, anche se il più complesso, era necessario un organico e generale piano di bonifica per la sistemazione fluviale e stradale. Nel corso dell'Ottocento si era presa in considerazione l'idea della bonifica integrale del territorio, che andasse al di là dei singoli interventi di "piccola bonifica", quali il prosciugamento degli stagni, la copertura dei pozzi, la pulitura dei corsi d'acqua²¹.

Dopo l'unificazione, si cominciò a porre l'attenzione su queste aree paludose e malariche. L'aristocrazia e le nuove classi borghesi, però, utilizzarono le risorse più per l'allargamento del loro patrimonio che per il miglioramento fondiario, in special modo per le opere di bonifica. Le testimonianze storiche e letterarie attestavano che poco cambiò per l'eliminazione del paesaggio, segnato dallo squallore delle paludi. Rimasero inattuati alcuni progetti, preparati da qualche proprietario terriero e dal ministero dell'Agricoltura, per il risanamento del Biviere di Lentini e della Piana di Catania²².

Un nuovo impulso per la realizzazione delle opere di bonifica si registrò agli inizi del Novecento con la politica avviata dal governo Giolitti. L'ingegnere Angelo Omodeo, nel triennio 1904-06 durante il primo soggiorno nell'isola, studiò

19. S. Sonnino, *I contadini in Sicilia*, in L. Franchetti, S. Sonnino, *Inchiesta in Sicilia*, Vallecchi, Firenze 1974, p. 79. Cfr. anche *Relazione del delegato tecnico G. Lorenzoni*, in *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, vol. VI: *Sicilia*, tomo I, Tipografia nazionale di G. Bertero & C., Roma 1910, pp. 90-1.

20. Cfr. Consorzio di bonifica della piana di Catania, *La bonifica della Piana di Catania. Decimo annuale della marcia su Roma*, Siciliana tipografica, Catania, 1932. Il testo è conservato presso l'ACS, MAF, DGBC, "Piana di Catania 1", faldone 71, all. a stampa n. 1.

21. M. Consoli, *Gli interventi di piccola bonifica sulla lotta contro la malaria in Sicilia*, Provveditorato alle opere pubbliche per la Sicilia, Palermo 1928, pp. 54-62.

22. L. Ruggiero, *Le opere di bonifica nella Sicilia sud-orientale: la Piana di Catania ed il Biviere di Lentini*, in "Memorie della società geografica italiana", XCII, pp. 169-70.

la sistemazione idraulica e la conseguente valorizzazione agricola, mediante la regimentazione dei corsi d'acqua, la raccolta delle acque alte e basse e il loro convogliamento nel Simeto e nei suoi affluenti, la costruzione sul fiume Salso di un lago artificiale che fungesse da serbatoio e l'impinguamento del lago di Lentini. Tale progetto di bonifica, però, incontrò la forte opposizione della Società per l'arginazione del Simeto, interessata a non perdere i diritti preesistenti di fruizione della vendita delle acque, in forza di un decreto di Ferdinando II dell'aprile del 1859²³.

Questa società, costituita dal barone Antonio Spitaleri, prevedeva lo sfruttamento delle acque demaniali del Simeto in base a un progetto di irrigazione parziale del comprensorio elaborato nel 1846 dall'ingegnere Enrico Dombèrè. La titolarità della vendita delle acque sarebbe avvenuta solo in seguito all'esecuzione del progetto. Pertanto, entro il 1865, la società costruì una traversa in pietrame sul Simeto, da cui partivano due canali laterali, a destra e a sinistra, e precisamente la saia di Gerbini, lunga 27 chilometri, e la saia di Paternò di 31,5 chilometri. Con tale sistema si riusciva a coprire un'area potenzialmente irrigabile di 11.000 ettari²⁴. Molteplici difficoltà costrinsero la Società per l'arginazione del Simeto a non eseguire tutte le derivazioni idrauliche previste dalla convenzione. Per gli alti prezzi praticati, unanime era anche il malcontento contro la gestione speculativa, indicata come ostacolo alla trasformazione fondiaria²⁵.

Nel 1915, Omodeo ripresentò al ministero dei Lavori Pubblici la sua richiesta di riordino delle acque, ampliando il precedente progetto grazie al progresso dell'industria elettrica. Il nuovo piano, di chiara impronta nittiana, si incentrava sulla doppia utilizzazione, per forza motrice e per irrigazione, dei serbatoi artificiali, così da assicurare l'effettivo sviluppo economico del comprensorio. Frattanto, ebbero buon esito le trattative tra la SESO (Società elettrica per la Sicilia orientale), promotrice del progetto di Omodeo, e la Società per l'arginazione del Simeto. La SESO, acquisito il pacchetto azionario di controllo della Società per l'arginazione del Simeto, aumentò il capitale sociale e rinnovò il Consiglio di amministrazione con l'ingresso della SGES (Società generale elettrica della Sicilia), rappresentata da Francesco Fusco²⁶.

Nel 1919 Omodeo, tenuto conto del nuovo assetto societario, presentò al governo la domanda di concessione per la bonifica della Piana e dei comprensori limitrofi del Biviere di Lentini e dei pantani di Lentini e Celsari, a nome proprio, della SGES, della Banca commerciale e della Banca Zaccaria di Pisa²⁷. A questa iniziativa

23. *Statuto e regolamento organico della Società per l'arginazione del Simeto*, Coco, Catania 1909, ristampa della concessione sovrana del 29 novembre 1858, confermata dal decreto reale del 15 aprile 1859.

24. G. A. Paternò (principe di Sperlinga Manganelli), *Memoria sopra l'irrigazione dei campi che attorniano il Simeto*, Sciuto, Catania 1833.

25. G. Salemi Pace, *Il problema delle acque in Sicilia*, estratto da *Atti del Congresso agrario siciliano* (Palermo 8-10 settembre 1918), s. e., Palermo 1918, pp. 45-52.

26. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione*, cit., pp. 193 ss.

27. ACBC, *Relazione dattiloscritta di A. Omodeo, Bonificazione della Piana di Catania e zone adiacenti*, pacco 15, fasc. A, all. 2.

si opposero i grandi proprietari terrieri locali, tra cui spiccava il barone Giuseppe Luigi Beneventano. Riuniti nella sede del Consorzio agrario di Catania, costoro elessero una Commissione per la promozione della bonifica, i cui rappresentanti evidenziarono la preoccupazione per gli oneri previsti dal progetto Omodeo e per l'esproprio delle proprie terre. La loro capacità di resistenza si rivelò maggiore di quanto si fosse fino allora creduto, a tal punto che nel 1925 il regime fascista compì la sua scelta a favore dei grandi proprietari meridionali. Con un decreto del 1928, fu respinto definitivamente il progetto Omodeo e, nell'anno seguente, l'arduo compito della bonifica della Piana passò al Consorzio dei proprietari.

Nei primi anni della costituzione di questo organismo, l'attività bonificatrice si limitò alla costruzione di una rete stradale principale e di arginature in alcuni tratti a valle del Simeto, del Dittaino e del Gornalunga²⁸. Il progetto di costruzione dei serbatoi artificiali e delle linee elettriche per la duplice utilizzazione dell'irrigazione fu abbandonato. Da allora in poi, anche a causa della riduzione delle sovvenzioni statali, la realizzazione del risanamento della Piana andò a rilento. L'intervento risanatore si limitò infatti a una pigra attività di manutenzione.

Nel 1937 si svolse il viaggio di Mussolini in Sicilia, durante il quale il duce poté constatare l'arretratezza nelle campagne, soprattutto nelle zone del latifondo. Proprio nel periodo successivo, si apriva un dibattito alimentato da alcuni tecnici di formazione serperiana, che potevano vantare l'esperienza compiuta nell'attività di bonifica delle paludi pontine. Nell'agosto del 1937, l'ingegnere Giovanni Volpe, figlio dello storico Gioacchino, direttore della rivista "Bonifica e colonizzazione", pubblicò un saggio dal titolo *La Sicilia e la bonifica*. Si partiva dalla improrogabile necessità di scardinare l'ordinamento latifondistico e quello fondiario e da serie difficoltà, individuate «nella mancanza di contributi statali». A tal proposito, l'ingegnere sosteneva che bisognava ricondurre la situazione non nella resistenza dei proprietari, «ma nella struttura fondiaria e agraria di molta parte della regione»²⁹.

A questo contributo seguirono altri interventi, tra i quali si distinse in particolare quello del ministro dell'Agricoltura, Giuseppe Tassinari, che espose al capo del governo una prospettiva ben precisa sulla bonifica in Sicilia e sulla Piana di Catania³⁰. Agli inizi del 1940, il fascismo intervenne con la legge sulla colonizzazione, che istituiva l'Ente di colonizzazione del latifondo siciliano, prevedendo la spesa

28. Consorzio di bonifica della Piana di Catania, *Relazione sulla bonifica della Piana di Catania*, Off. Tip. "La Milanese", Catania 1939, p. 19.

29. G. Volpe, *La Sicilia e la bonifica*, in "Bonifica e colonizzazione", 1, 8, agosto 1937, p. 820.

30. Ecco il suo giudizio: «La Piana di Catania si presterebbe sicuramente ad una grande colonizzazione e i proprietari, come in molte aree del Mezzogiorno e delle isole, non saranno nella maggioranza fautori, a fatti, e non soltanto a parole, della trasformazione fondiaria» (appunto di Tassinari per Mussolini del gennaio 1939 in ACS-PCM, 1937/39-8/2/5970, citato da S. Lupo, *Blocco agrario e crisi in Sicilia tra le due guerre*, Guida, Napoli 1981, pp. 180-1). Di Tassinari cfr. anche *La colonizzazione del latifondo siciliano*, in "Nuova Antologia", 1° febbraio 1940.

di un miliardo. L'obiettivo centrale era quello di sferrare «un assalto decisivo al latifondo», poiché si costringevano i privati a partecipare al finanziamento delle recenti opere, legando alla terra i nuovi coloni³¹. Nei fatti, l'articolo 11 della legge prevedeva il trasferimento all'ente delle terre da trasformare a scopo di bonifica «con patto di parziale cessione dell'immobile bonificato, qualora manchi nel proprietario la possibilità di rimborsare le spese sostenute, al momento della riconsegna»³².

In sostanza, si calcolava che un grande latifondista, con problemi di liquidità, su una estensione di 400 ettari bonificati, sarebbe rientrato in possesso di 228 ettari, cedendo la parte restante allo Stato come forma di pagamento³³. Promulgata alla vigilia del secondo conflitto mondiale, la legge non produsse effetti di rilievo, anche se non mancarono dei successi con l'avvio del prosciugamento del Lago di Lentini e di alcune paludi nella Piana di Catania³⁴. Le vicende sulla bonifica assumeranno tratti nuovi nel secondo dopoguerra.

6.4

Le leggi speciali e la Cassa per il Mezzogiorno

A partire dal 1945, la legislazione per il Mezzogiorno conobbe un processo in costante movimento. In un primo momento furono emanati dei provvedimenti per l'esecuzione di opere pubbliche che avevano l'obiettivo principale di lenire la disoccupazione, affermandosi al tempo stesso il principio dell'intervento statale in sostituzione degli enti locali. Con due leggi speciali (D.Lgs. 28 dicembre 1944, nn. 416-417), emanate a favore della Sicilia e della Sardegna, si procedette alla creazione della Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia e all'istituzione in Sardegna di un nuovo organismo di credito, il Banco di Sardegna, che doveva provvedere all'esercizio del credito per le nuove industrie³⁵.

Sempre in Sicilia e in Sardegna si istituì, presso l'Alto Commissariato, un Comitato regionale per la bonifica e per la colonizzazione, che doveva coordinare l'azione degli organi statali e degli enti pubblici territoriali. Certo, il problema meridionale non venne affrontato con un chiaro progetto e con un'esauriente cono-

31. ACS, MAF, DGBC, bb. 124-129, *Ente di colonizzazione del latifondo siciliano*.

32. T. Vittorio, *Il lungo attacco al latifondo, Spiritara e contadini nelle campagne siciliane (1930-1950)*, CUEMC, Catania 1985, p. 19. Cfr. anche F. Vöchting, *La questione meridionale*, Cassa per il Mezzogiorno-Istituto editoriale del Mezzogiorno, Napoli 1955, pp. 458-63.

33. Cfr. G. Lorenzoni, *Il latifondo in Sicilia e le sue possibili trasformazioni*, in "Rivista internazionale delle istituzioni economiche e sociali", 3, 1923, pp. 314-45; Id., *Trasformazione e colonizzazione del latifondo siciliano*, in "Economia", nuova serie, dicembre 1939, p. 405.

34. Ruggiero, *Le opere di bonifica nella Sicilia sud-orientale: la Piana di Catania ed il Biviere di Lentini*, cit., p. 179.

35. ACS, Prefettura Gabinetto (versamento 1998), b. 202, Assemblea generale del 24 ottobre 1948, *Relazione del presidente Vincenzo Trigona di Misterbianco*.

scenza degli aspetti strutturali. I primi provvedimenti si presentavano come tentativi di alleviare le situazioni locali di particolare disagio. Solo negli anni successivi si fece strada la concezione dello sviluppo industriale per la soluzione dei problemi del Mezzogiorno³⁶. Questo processo, però, era legato alla trasformazione ambientale. Non era possibile creare industrie in una situazione dominata dalle arretrate infrastrutture viarie e ferroviarie, mentre per l'esecuzione delle opere di bonifica non si poteva più fare affidamento soltanto sull'attività dei Consorzi.

Il processo evolutivo si concretizzò nella creazione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, comunemente nota come Cassa per il Mezzogiorno (legge 10 agosto 1950, n. 646), e in altre leggi successive. Questo organismo funzionava secondo la logica di una "tecnostuttura" in grado di pianificare gli strumenti e i mezzi dell'intervento pubblico. Per la prima volta nella legislazione, ci si rifaceva al concetto di unità nel processo di sviluppo economico di una determinata zona. In conseguenza, si attuavano l'ampliamento del campo di intervento dello Stato e il coordinamento tra i vari organi e tra i vari settori. Inoltre, l'utilizzo di una specifica riserva di fondi statali per l'esecuzione di determinate opere pubbliche fu demandato a uno specifico organo, dotato di autonomia giuridica e amministrativa.

Si aprì così il superamento della frammentarietà di impostazione e di esecuzione, connaturata alla precedente legislazione speciale. Il Mezzogiorno, considerato nel suo complesso di area economicamente sottosviluppata, necessitava di opere, considerate da un punto di vista unitario, tramite l'intervento della Cassa. Il coordinamento doveva riguardare non solo la realizzazione delle opere del piano, ma anche le opere oggetto della normale attività degli organi ordinari dell'amministrazione pubblica. In tal modo, dopo la lunga esperienza negativa del passato, si travalicava l'interesse puramente locale.

I settori di intervento riguardavano la sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, la bonifica, l'irrigazione e la trasformazione produttiva nei comprensori della riforma agraria, la costruzione degli acquedotti e delle fognature, la viabilità stradale e ferroviaria e lo sviluppo del turismo. Per il primo decennio il budget finanziario ammontava a 1.000 miliardi di lire sulla base di stanziamenti annui e integrabili³⁷. Si trattava di una consistenza notevole per il carattere "aggiuntivo" rispetto agli stanziamenti ordinari dello Stato, almeno nei primi decenni. A tal proposito, Alcide De Gasperi, presentando il disegno di legge, lo definì «il più esteso programma di opere pubbliche che sia stato ideato dall'Unità»³⁸. Con la legge del 25 luglio 1952, n. 949, si prevedeva l'estensione del piano a un dodicennio con l'integrazione di altri 280 miliardi. Si può sostenere

36. SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, vol. I: 1861-1924, Giuffrè, Milano 1957, pp. XX-XXI.

37. G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Giuffrè, Milano 1978, pp. 38-44.

38. Barone, *Stato e Mezzogiorno*, cit., p. 395.

che la prima fase dell'intervento straordinario assunse il carattere di infrastrutturazione ambientale.

Se si analizza la ripartizione della disponibilità della Cassa per i settori di intervento, le bonifiche e le sistemazioni montane occupavano il primo posto (478 miliardi di lire che rappresentavano il 37,3% del totale). A segnare i tratti dell'intervento in questo settore si riprendevano gli "schemi idrici" della grande irrigazione, progettati da Nitti e da Omodeo agli inizi del secolo: eliminazione del latifondismo meridionale con una moderna impostazione infrastrutturale che prevedeva il "governo delle acque", centrato sul nesso tra elettrificazione, bonifica e irrigazione³⁹.

Con la presidenza di due autorevoli magistrati, Ferdinando Rocco prima e, dal 1954, Gabriele Pescatore poi, la Cassa divenne un volano dello sviluppo grazie alla collaborazione degli enti locali territoriali (Comuni, Province, Camere di commercio e Consorzi di bonifica), che ne riconoscevano la capacità progettuale ed esecutiva. La gestione "giacobina", nella prima fase dell'intervento straordinario, rappresentò un momento importante per la costruzione delle infrastrutture necessarie al successivo sviluppo industriale. A ragione, la storiografia ha poi giudicato positivamente l'operato della Cassa, ritenendolo come il più incisivo per le trasformazioni ambientali del Mezzogiorno⁴⁰.

6.5

La bonifica della Piana di Catania nel secondo dopoguerra

Per quel che riguarda la bonifica della Piana di Catania, il protagonista restava il Consorzio, ente di diritto pubblico a carattere economico⁴¹. Operando su concessione dello Stato, esso aveva la facoltà di espropriare i terreni e di effettuare tutte le operazioni necessarie per la realizzazione della viabilità, dei rimboschimenti, dei programmi di irrigazione e di ogni altra opera pubblica di interesse del comprensorio. La prima concreta iniziativa fu un provvedimento legislativo del 1946 della Regione siciliana, in base al quale l'Ente siciliano di elettricità (ESE), l'Ente di colonizzazione del latifondo e il Consorzio della Piana unirono i loro sforzi.

39. Ivi, p. 403.

40. P. Bini (a cura di), *Il Mezzogiorno repubblicano (1948-1972)*, Collana della SVIMEZ, vol. I, Giuffrè, Milano 1976, pp. 329 ss.

41. Consorzio di bonifica della Piana di Catania (riconosciuto con R.D. 3 febbraio 1927, n. 7404); Statuto approvato dall'Assessorato regionale dell'Agricoltura e delle Foreste con visto n. 6657/BT del 6 luglio 1968 e successive modifiche con visto n. 13384/BT del 15 novembre 1968 e visto n. 14199/BT del 22 novembre 1968, p. 5. Cfr. M. Sorbello, *L'irrigazione e la bonifica della Piana di Catania. Studio geostorico sulla trasformazione del paesaggio e il riordino territoriale*, Aracne, Caternano (RM) 2020, p. 34.

Con l'intervento decisivo della Cassa per il Mezzogiorno si procedette alla pianificazione degli interventi per la bonifica integrale. In un primo momento, si diede la priorità all'eliminazione dei deflussi dei principali corsi d'acqua. In un secondo momento, si procedette all'irrigazione e alla costruzione di servizi stradali e civili. In particolare, il piano di intervento del Simeto, di competenza del ministero dei Lavori Pubblici, si realizzò secondo il criterio di isolare, attraverso opere di canalizzazione e di arginatura, zone periferiche sempre più ampie del comprensorio, restringendo a limitate proporzioni la parte esposta all'esondazione del fiume.

Di particolare interesse si può ritenere il completamento dell'arginatura alla destra del fiume Gornalunga, con la quale si rendeva indipendente il bacino del Benante. Con questa opera, che comportò una spesa di circa 1.000 milioni, si sottrasse alle esondazioni una superficie di circa 10.000 ettari, sui quali furono intraprese opere di irrigazione, viabilità e investimenti fondiari. La stessa impostazione si adottò per la parte sinistra del Simeto, tra questo e le pendici pedemontane etnee, dove il problema principale riguardava la sistemazione dei terreni resi particolarmente dannosi dalla loro natura friabile. Sempre sul Simeto si procedette al risanamento delle zone soggette alle esondazioni tramite la costruzione di canali per fare defluire le acque di piena verso il mare⁴².

Il Piano regolatore per l'irrigazione della Piana di Catania e delle zone contermini del 1957 prevedeva due sistemi principali⁴³. Il primo riguardava il complesso Salso-Simeto, realizzato tramite la collaborazione della Cassa con l'ESE, che aveva anticipato di quindici anni la nazionalizzazione delle fonti energetiche. In base agli studi di questo ente nel settore idroelettrico, si realizzò un'opera imponente quale la diga di ritenuta sul Salso (affluente del Simeto), alla stretta di Pozzillo, per la formazione di un invaso di 140 milioni di metri cubi d'acqua, dando così luogo alla formazione del più capace serbatoio del genere in Sicilia⁴⁴.

Con la costruzione della diga si rendeva disponibile, durante la stagione irrigua, un volume di 130 milioni di metri cubi, che, aggiunti ai 40 milioni fluenti del Simeto e ai deflussi del serbatoio prevalentemente idroelettrico dell'Ancipa, fornirono, per l'irrigazione di 30.000 ettari della Piana, un volume di 185 milioni di metri cubi stagionali. L'acqua fu distribuita mediante quattro canali principali

42. ACS, MAF, DGBC, b. 140, fasc. 123, *Opere in concessione al Consorzio di bonifica della piana di Catania (1919-1952)*.

43. Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Piano generale di irrigazione della Piana di Catania e zone contermini*, relazione redatta a cura dell'ing. B. Polizzi, s.e., Milano 1957.

44. Cfr. R. Rossini, *I serbatoi artificiali nel piano della Cassa per il Mezzogiorno*, in Cassa per il Mezzogiorno, *Dodici anni 1950-1962*, vol. II: *L'attività di bonifica*, parte I: *Problemi economici e tecnici della bonifica meridionale*, Laterza, Bari 1962, pp. 431-552; E. Manzi, V. Ruggiero, *I laghi artificiali della Sicilia*, in "Memorie di geografia economica e antropica", VIII, Istituto di Geografia e di Geografia economica dell'Università di Napoli, Napoli 1973.

con una lunghezza complessiva di 143 chilometri. Con tale sistema, ben 43.000 ettari di terreno ricadenti nel comprensorio di bonifica potevano essere agevolmente irrigati.

Il secondo sistema prevedeva la costruzione del serbatoio Ogliastro, sul fiume Gornalunga, al quale dovevano affluire le acque della parte alta della regione situata tra il Dittaino e lo stesso Gornalunga, che non rientravano nella parte rifornita dai canali del gruppo Salso-Simeto. A seguito di queste opere, la zona irrigata del comprensorio raggiunse i 53.000 ettari, ricadenti quasi tutti nel comprensorio di bonifica⁴⁵. L'espansione della superficie irrigua si doveva ricondurre anche alla scoperta di acque freatiche lungo la costa, nella zona compresa tra la località Zia Lisa e Torreallegra, nella fascia precollinare delle Terreforti, e nelle estreme falde dei monti Iblei, dove si contano oltre un migliaio di pozzi⁴⁶.

Per quanto riguarda la situazione viaria, fino al 1940 le zone più facilmente accessibili erano le parti marginali della pianura, percorse dalle arterie che congiungono Catania con Siracusa, Aidone e Caltagirone. Oggi la rete stradale può contare su circa 500 chilometri, di cui circa 220 effettuati dal Consorzio di bonifica, quasi tutti a fondo asfaltato⁴⁷. Il lavoro di risanamento idraulico, lo sviluppo della rete stradale e di irrigazione hanno posto le premesse per l'instaurazione di una moderna ed efficiente agricoltura oltreché delle industrie nei terreni meno produttivi per la loro natura argillosa o sabbiosa (Pantano d'Arci, Pezza Grande). La lunga fase di incubazione del processo di valorizzazione è ormai compiuta. Nei primi anni Settanta, le paludi, che si estendevano dalle porte di Catania ad Agnone, scomparvero quasi del tutto⁴⁸.

Si può sostenere che, nella storia della bonifica italiana, i primi decenni dell'età repubblicana hanno rappresentato una svolta per le risorse erogate e per il riequilibrio dell'intervento statale. La tendenza a concentrare le bonifiche nelle regioni settentrionali è stata ribaltata, grazie all'intervento dello Stato nelle regioni meridionali. Le trasformazioni più profonde si possono cogliere nella scomparsa degli ordinamenti estensivi del vecchio latifondo, dove ai precari assetti cerealicoli-pastorali si sono gradualmente sostituite le colture arboree o irrigue.

Nello stesso tempo, è stata debellata la malaria, con le campagne di irrorazione del DDT e i lavori di prosciugamento di stagni e acquitrini, che provocarono la scomparsa dell'anofele e dell'antica piaga del paludismo. In vent'anni si realizzò un coerente programma, con procedure rapide, con minimi errori tecnici e senza alcu-

45. N. Di Stefano, *Il Consorzio ha cinquant'anni*, in "La Piana di Catania", II, 2, 15 settembre 1977.

46. ACS, MAF, DGBC, b. 143, fasc. 123, s. fasc. 4, *Costruzione del secondo tronco della strada del Gornalunga, dell'allacciante acque alte Panebianco-Fiumefreddo, del collettore Benante (1934-1952)*. Cfr. anche C. Formica, *La Piana di Catania*, Istituto grafico italiano, Napoli 1970, pp. 28 ss.

47. Sorbello, *L'irrigazione e la bonifica della Piana di Catania*, cit., p. 39.

48. ACS, MAF, DGBC, b. 143, fasc. 124, s. fasc. 12, *Opere irrigue in destra del Simeto, perizia suppletiva*; ivi, s. fasc. 20, *Progetto suppletivo dei lavori di completamento per la sistemazione dei torrenti delle Terreforti*.

no scandalo. «Tutto ciò», ha scritto Manlio Rossi-Doria, «è di per sé un evento di straordinaria importanza, che mi fa giudicare saggia l'impostazione data nel 1950 alla politica meridionalistica»⁴⁹.

Il giudizio dello studioso, formulato per l'intero Mezzogiorno, vale soprattutto per la Piana di Catania. La trasformazione da palude a terra coltivabile ha reso questa zona fra le maggiori della penisola per la sua produttività agricola. Complessivamente, il territorio considerato ha subito grandi trasformazioni sociali e agrarie, che hanno cambiato le vecchie strutture di questa plaga. Ciò si è risolto in un'intensificazione delle colture e nel miglioramento del genere di vita dei suoi abitanti. In particolare, l'agrumicoltura ha modificato in modo radicale il quadro agricolo, conquistando aree sempre più estese e graffiando terreno anche ai pascoli assai magri.

Accanto a questi processi, si è diffusa una visione più attenta ai valori della natura. Negli anni Ottanta, sono state istituite delle aree protette per la salvaguardia degli ecosistemi. La più importante, per ampiezza, è la Riserva naturale del Simeto che, estesa per 10 chilometri, occupa circa 1.800 ettari. L'area, chiamata "Oasi del Simeto", raggruppa quel che rimane dell'antico e vasto ecosistema palustre: il lago Garnuzza, il lago Gornalunga e le Salatelle, vasi acquitrini salmastri. Dal 1987 opera il Parco regionale dell'Etna, che occupa i territori dei comuni che circondano la pianura e arrivano alle pendici del vulcano⁵⁰.

L'obiettivo principale è quello di contrastare la perdita della biodiversità e di rafforzare il valore ecologico dei sistemi agricoli. Tra gli interventi si prevede una stabilizzazione della popolazione a livelli di densità che consentono di raggiungere e conservare il nuovo assetto del territorio e una efficace difesa del suolo. Si apre così una via per la riqualificazione del territorio per renderlo funzionale alla sfida del cambiamento climatico.

49. M. Rossi-Doria, *Cinquant'anni di bonifica*, Laterza, Roma-Bari 1989, pp. 365-7.

50. Sorbello, *L'irrigazione e la bonifica della Piana di Catania*, cit., pp. 100 ss.

L'intervento pubblico per il Mezzogiorno nel secondo Novecento: tra vincoli storici e innovazione

di Marco Santillo* e Gerardo Cringoli**

7.1

La prima fase dell'intervento straordinario:
la contrazione del divario Nord/Sud

È ampiamente condivisa in letteratura l'opinione che non sia iniziata con il varo della Cassa per il Mezzogiorno (CASMEZ), nell'agosto del 1950, la storia dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Già da tempo Vera Zamagni e Mario Sanfilippo¹ avevano rimarcato come il termine *a quo* dell'avvio della politica dell'intervento straordinario andasse posto in coincidenza con la nascita della Società per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), nel 1946, mentre il termine *ad quem* fosse individuabile proprio nell'istituzione della CASMEZ. Termine, quest'ultimo, retrodatabile addirittura alla metà degli anni Trenta con l'istituzione dell'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), se non addirittura alla stagione nittiana del primo Novecento.

L'istantanea scattata alla fine del secondo conflitto mondiale dimostrava che nel quinquennio 1940-45 l'economia italiana aveva subito una riduzione del PIL nell'ordine del 40%, per effetto di una dinamica regressiva del valore aggiunto in tutti i settori economici. Infatti, se l'agricoltura segnò una perdita del 34%, la produzione industriale perse in valore quasi il 70%, mentre il settore terziario regredì del 24% (TAB. 7.1)².

Ad accentuare gli effetti di questa situazione si aggiunse una preoccupante dinamica inflazionistica, come evidenziato dai dati ISTAT prodotti già nel dopoguerra e poi rielaborati nel 1986, con la pubblicazione del *Sommario di statistiche*

* Università degli Studi di Salerno.

** Università Telematica Pegaso.

1. V. Negri Zamagni, M. Sanfilippo (a cura di), *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988, p. 7.

2. Questa ricostruzione delle perdite in termini di valore aggiunto, basata sulle recenti serie statistiche di A. Baffigi, *Il PIL per la storia d'Italia. Istruzioni per l'uso*, collana storica della Banca d'Italia, Marsilio, Venezia 2015, concorda con la fotografia tracciata in ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, vol. II: *Industria*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947.

TABELLA 7.1

Valore aggiunto per settori (1939-50 – Incrementi %)

Settori	$\Delta\%$ 1939-45
Agricoltura	-34,1
Industria	-69,23
Servizi	-24,33
Totale	-41,04

Fonte: nostra rielaborazione su dati tratti da A. Baffigi, *Il PIL per la storia d'Italia. Istruzioni per l'uso*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947.

TABELLA 7.2

Danni di guerra all'industria (miliardi di lire correnti) e danni su capitale preesistente

Macro-aree	Danni di guerra all'industria (miliardi di lire 1939)	Danni su capitale preesistente	
		Valori %	Numeri indice (Italia settentrionale = 100)
Italia settentrionale	12,5	12,4	100
Italia centrale	10,1	38,6	308,8
Italia meridionale	5,6	35	280,8
Italia insulare	0,9	12,1	96,8
Totale	29,1	19,4	155,2

Fonte: bollettino "Informazioni SVIMEZ", 1, 7 gennaio 1948.

storiche 1926-1985: infatti, fatto pari all'unità l'indice dei prezzi al consumo del 1913, questo raggiunse un livello di 6,12 nel 1941, di 122,71 nel 1946, superando i 200 punti nel triennio successivo per effetto dei costi della ricostruzione.

Spalmando poi su base territoriale i dati rivenienti dalle prime ricognizioni statistiche, le distruzioni del patrimonio industriale al Sud e al Centro del paese erano pari rispettivamente al 35 e al 38,6% del valore degli stabilimenti al 31 dicembre 1939, a fronte di una percentuale del 12,4% al Nord e del 19,4% su base nazionale (TAB. 7.2)³.

Anche questi dati, però, non testimoniavano del tutto i disagi in termini economici del Sud, in quanto l'analisi andava allargata alle mancate forniture energetiche che stavano impedendo anche alle industrie solo parzialmente colpite dalla guerra di potere riattivare i normali cicli produttivi. Infatti, in base ai dati SVIMEZ del 1948, i danni subiti dalle centrali idroelettriche e termoelettriche ammonta-

3. Questo censimento industriale, promosso dagli Alleati, venne coordinato dallo statistico Alessandro Molinari, in Archivio storico Enel (d'ora in poi ASE), Segreteria Cenzato, categ. F 15 (Diversi), *Danni di guerra, Studi della SVIMEZ sul problema dei danni di guerra nel Mezzogiorno 1948-1953*.

vano per il Sud al 53,6%, per il Centro all'87,6%, per il Nord ad appena l'11,3%⁴. Notevole, poi, la differenza per i danni dei trasporti, se si pensa che al Sud i danneggiamenti patiti dalle sole linee ferroviarie furono pari al 36%, a fronte del 13% del Nord e del 17% a livello nazionale.

Alla luce di questa impietosa fotografia del quadro economico e produttivo alla fine del secondo conflitto mondiale, l'atavico divario tra Nord e Sud del paese raggiunse i massimi livelli: infatti, nel 1951, il reddito pro capite nel Mezzogiorno ammontava al 47% circa di quello del Centro-Nord, e più in dettaglio raggiungeva appena il 37% se riferito a due regioni storicamente considerate ad alto tasso di depressione come la Calabria e la Basilicata, mentre per la Campania, considerata la regione più prospera del Sud, il reddito medio ammontava al 55% di quello nazionale⁵.

I numeri fin qui sinteticamente esposti dimostravano con ogni evidenza la situazione di ritardo del Sud nel secondo dopoguerra, come sarebbe stato evidenziato, nell'ottobre del 1946, con la pubblicazione, sotto forma di *Rapporto della Commissione economica* per la Costituente, del saggio di Giuseppe Cenzato e Salvatore Guidotti *Il problema industriale del Mezzogiorno*, nel quale, preso atto del dissesto dell'economia meridionale, si enucleavano le policy utili alla ripresa produttiva di quest'area⁶. Con la pubblicazione di questo saggio prendeva concretamente avvio la stagione del "nuovo meridionalismo", con cui si affermava che solo facendo leva sulla industrializzazione sarebbe stato possibile rilanciare l'economia del Sud e che per realizzare questo obiettivo occorreva un corposo intervento – progettuale e finanziario – dello Stato, con l'auspicio che esso avrebbe promosso la crescita non solo del Sud ma dell'intera economia nazionale⁷.

Nonostante l'evidenza delle cifre del divario, i primi governi della liberazione mantennero una posizione di attesa, giacché ritennero che la ripresa economica del paese doveva necessariamente ripartire dalle aree più evolute del Nord, paventando addirittura il pericolo che in caso contrario si sarebbero potuti verificare

4. Questi dati sono tratti dal lavoro di ricognizione di Enea Virgili, all'epoca a capo del Commissariato per l'energia elettrica per l'Italia centro-meridionale: E. Virgili, *Le conseguenze della guerra nella produzione e distribuzione dell'energia elettrica nell'Italia centro-meridionale*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1950.

5. V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di politica economica", marzo-aprile 2007, p. 287. Cfr. anche SVIMEZ, *Nord e Sud dal 1951 al 1976*, Failli, Roma 1979, p. 18.

6. G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, ministero dell'Industria e del Commercio, Milano 1946.

7. I due autori del saggio facevano direttamente riferimento alla categoria concettuale delle *depressed area*, promossa in origine dal governo britannico per inaugurare una legislazione speciale per le zone a sviluppo ritardato. Tra gli studi sul tema, P. Rosenstein-Rodan, *The International Development of Economically Backward Areas*, in "International Affairs", 20, 2, 1944; R. Nurske, *Equilibrium and Growth in the World Economy*, in "Journal of the Royal Statistical Society", 125, 3, 1962; W. Rostow, *The Process of Economic Growth*, Norton, New York 1962; A. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Norton & Company, London 1978; A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford 2001; J. Stiglitz, *The Great Divide. Unequal Societies and What We Can Do about Them*, Allen, London 2015.

pericolosi ‘doppioni’⁸. Per effetto di questa scelta di base, la struttura economica del Sud avrebbe continuato a presentare per tutta la prima fase della ricostruzione ancora le caratteristiche tipiche delle *depressed areas*.

Il tema del divario Nord/Sud non era certamente nato negli anni del dopoguerra, ma rimontava storicamente perlomeno al momento dell’unificazione nazionale, come testimoniato dalle prime analisi di studiosi come Pasquale Villari, Leopoldo Franchetti, Sidney Sonnino, e poi da Giustino Fortunato e Antonio De Viti De Marco, prima degli studi di Gaetano Salvemini e della pubblicazione, nel 1924, da parte di Guido Dorso, del celebre *Appello ai meridionali*⁹. Vero punto di rottura degli schemi e del paradigma di questo “meridionalismo storico”, che assumeva come pietra angolare lo stato di arretratezza del settore primario, sarebbero stati gli scritti di Manlio Rossi-Doria e soprattutto di Francesco Saverio Nitti, con i quali prendeva avvio la stagione del cosiddetto “meridionalismo industrialista”. Risale al 1905 la pubblicazione del saggio nittiano *La conquista della forza*, con il quale si compendiano un insieme di argomenti di importanza strategica che andavano dal tema dell’energia a quello delle risorse ambientali, per concludere con una considerazione innovativa, ovvero che per promuovere lo sviluppo del Sud occorresse inaugurare una fase di decisa industrializzazione e che i problemi e le opportunità dell’economia meridionale andassero inserite in un più ampio contesto nazionale ed europeo. Sull’onda delle proposte nittiane si istituirono la Reale Commissione per l’incremento industriale di Napoli e la «legge per il risorgimento economico di Napoli» del 1904¹⁰, con cui nacquero i grandi complessi industriali dell’ILVA e del Silurificio italiano, oltre alle Manifatture cotoniere meridionali.

La messa in atto del modello di *war economy* inaugurato con la Grande Guerra finì per esasperare gli endemici caratteri di dualismo territoriale, in quanto le «imprese ausiliarie» erano quasi esclusivamente presenti al Nord. Anche le iniziative del fascismo non avvantaggiarono il Sud, come ha rimarcato a suo tempo Giuseppe Cenzato, secondo cui l’adozione delle politiche autarchiche avrebbero isolato ulteriormente il sistema produttivo meridionale¹¹. Eppure, nonostante l’autarchia, facendo leva sull’iniziativa di imprenditori privati, si realizzarono importanti operazioni, quali: il programma di elettrificazione del Sud, per opera della SME di Maurizio Capuano; la ristrutturazione delle fabbriche del gruppo

8. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica, Sottocommissione per l’industria*, Interrogatorio del prof. Leopoldo Piccardi, 6 marzo 1946, pp. 32-3.

9. G. Dorso, *Appello ai meridionali e altri scritti*, a cura di R. Molisse, Aras, Fano 2015. Cfr. anche G. Dorso, *La rivoluzione meridionale*, Einaudi, Torino 1955.

10. A. dell’Orefice, *Un’occasione mancata. La legge speciale su Napoli del 1904*, Librairie Droz, Genève 1981; G. Acocella, *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli*, Guida, Napoli 1986.

11. Archivio storico Istituto campano di storia della Resistenza (d’ora in poi AS.ICSR), Fondo Cenzato, b. 2, fasc. 7 (*Ripresa industriale in Campania*), 1940.

Manifatture cotoniere meridionali; la riapertura dell'ILVA di Bagnoli¹². Altre iniziative promossero la costituzione al Sud di impianti per la produzione di benzina (tra cui la BENIT – S. A. Benzina italiana; la SIAP – Società italoamericana per il petrolio), il lancio di imprese per la produzione di viscosa e di altre fibre artificiali (SAMSA – Società Anonima meridionale seta artificiale). Queste interessanti iniziative degli anni Venti vennero però affossate nei primi anni Trenta dagli effetti della Grande Depressione, che costrinse molte industrie del Sud a ridimensionare la scala della produzione o ad arrivare, talvolta, alla chiusura degli impianti¹³. Tuttavia, nonostante la crisi, non mancarono interessanti iniziative, tre le quali il Primo congresso industriale del Mezzogiorno, nel corso del quale Cenzato ribadì che la questione meridionale non andava più considerata una questione agraria, bensì una questione urbana e industriale e che erano fundamentalmente tre i cardini su cui avviare lo sviluppo del Mezzogiorno, ossia industria, urbanistica, energia¹⁴, mentre un corposo intervento dello Stato per promuovere l'industria al Sud avrebbe favorito anche il *catching-up* dell'economia italiana rispetto alle aree più avanzate dell'Europa¹⁵. A distanza di due anni, per iniziativa dello stesso Cenzato e di Francesco Giordani sarebbe nata la Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia, con lo scopo di far emergere le potenzialità del tessuto industriale del Mezzogiorno; di incoraggiare la diffusione della cultura tecnica, al fine di modellare una classe dirigente adeguata ai nuovi standard imposti dalla società industrializzata¹⁶.

Nell'ambito delle politiche di rilancio successive alla crisi del 1929 e dell'impianto dello Stato-imprenditore segnato dalla nascita dell'IMI e dell'IRI furono promosse alcune promettenti azioni di politica industriale per il Mezzogiorno¹⁷. Nel 1936, grazie a un progetto del gruppo Breda, nacquero la Società industrie meccaniche ed aeronautiche meridionali (IMAM), mentre su impulso del gruppo

12. A. dell'Orefice, *La politica industriale del fascismo*, in D. Fausto (a cura di), *Intervento pubblico e politica economica fascista*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 304-5.

13. Su questa stagione di industrializzazione del Mezzogiorno, cfr. A. De Benedetti, P. Villani, *La Campania tra le due guerre mondiali*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia della Campania*, vol. II, Guida, Napoli 1978, p. 448; A. De Benedetti, *La via dell'industria. L'IRI e lo sviluppo del Mezzogiorno 1933-1943*, Meridiana libri, Catanzaro 1996, p. 38; N. De Ianni, *Sulla storia dell'industria in Campania nel Novecento*, in A. Croce, F. Tessitore, D. Conte (a cura di), *Napoli e la Campania nel Novecento. Diario di un secolo*, 3 voll., Edizioni del Millennio, Napoli 2002, pp. 103-25.

14. L'intervento è di G. Cenzato, *La disponibilità di energia elettrica nel Mezzogiorno d'Italia e lo sviluppo industriale*, in G. Russo (a cura di), *L'operosa vita di Giuseppe Cenzato*, SME Finanziaria, Napoli 1969, pp. 41-65.

15. A. De Benedetti, *La prospettiva e i vincoli dello sviluppo*, in A. Vitale, S. De Majo (a cura di), *Napoli e l'industria. Dai Borbone alla dismissione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, pp. 214-8.

16. ASE, Segreteria Cenzato, serie E/2 (Istituti economici e culturali), fasc. 5/a (Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia), *Verbale della prima riunione del Consiglio direttivo del 25 aprile 1932*.

17. Ministero dell'Industria e del Commercio, *L'Istituto per la ricostruzione industriale*, vol. III: *Origini, ordinamenti e attività svolta*, rapporto a cura di P. Saraceno, UTET, Torino 1956.

Caproni presero avvio le Avioindustrie stabiesi (AVIS); tuttavia, l'iniziativa più importante fu l'apertura, nel 1939, dello stabilimento aeronautico dell'Alfa Romeo a Pomigliano, che arrivò ad occupare circa 7.000 operai. Sempre nel 1939, sotto l'egida dell'IRI, si costituì la Navalmeccanica e a Bagnoli (già sede dell'ILVA) fu impiantato dalla Montecatini un grande polo chimico¹⁸. Infine, propedeutico alla nascita della CASMEZ fu nel 1938 l'impianto dell'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (ISVEIMER)¹⁹.

Negli anni Quaranta, superata la fase di impasse della Seconda guerra mondiale, si registra la creazione, nel luglio del 1946, del Centro economico italiano per il Mezzogiorno (CEIM), vero prodromo della nascita della SVIMEZ e della CASMEZ²⁰. Nel 1947, in occasione di un Convegno per la promozione dei lavori pubblici al Sud, gli uomini del CEIM affermarono, in modo ancora più netto, che «la soluzione del problema meridionale è esclusivamente tecnica: nei termini finanziari, nei riguardi agronomici, nella necessità di una organica politica dei lavori pubblici connessi allo sviluppo industriale»²¹, mentre in un altro documento redatto nel 1948 da Paratore si parlava in modo esplicito della necessità non più rinviabile dell'istituzione di un «ente finanziario», dotato di autonomia e di ampie competenze tecniche.

I frutti delle riflessioni maturate nei diversi organismi di cui si è detto fin qui, e la comunanza di idee e di propositi per il rilancio dell'economia del Mezzogiorno, vennero a definitiva maturazione alla fine del 1946, allorquando per iniziativa del ministro socialista dell'Industria, Rodolfo Morandi, si decise di dar vita, come associazione privata e non pubblica, alla SVIMEZ²². Essa intese partire dal concetto di *depressed area* e dall'idea che i problemi del Mezzogiorno fossero necessariamente interdipendenti e andassero studiati con una visione unitaria, per cui occorreva prendere le distanze dalle attitudini del meridionalismo classico, per far leva su strumenti più avanzati di policy industriale, come dimostrato dal fatto che nel 1947 la stessa SVIMEZ fondò al proprio interno la Società per l'industrializzazione del Mezzogiorno (Sudindustria)²³.

Così, su un terreno ormai fertile di idee e proposte operative, sarebbe stata promossa un'azione più incisiva a favore dell'economia del Sud che avrebbe fatto

18. Vitale, De Majo (a cura di), *Napoli e l'industria*, cit., pp. 19-115.

19. R.D.L. 3 giugno 1938 n. 883, convertito in legge 5 gennaio 1939, n. 86.

20. ASE, Segreteria Cenzato, serie E/43 (Centro economico italiano per il Mezzogiorno e Centro economico per la ricostruzione), *Costituzione del Centro economico italiano per il Mezzogiorno*.

21. CEIM, *Convegno per i lavori pubblici nell'Italia meridionale e insulare*, ANIAI, Napoli 1947, p. 4.

22. Originale documentazione dell'istituzione della SVIMEZ in ASE, Segreteria Cenzato, categ. E/6, *Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno SVIMEZ, Costituzione*.

23. Sudindustria ebbe vita breve, estromessa dalle sue competenze già nel 1953 a favore dell'ISVEIMER. Cfr. F. Dandolo, A. Baldoni, *Sudindustria. Prospettive imprenditoriali e scenari per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (1947-1956)*, Guida, Napoli 2007.

leva sull'intervento di un ente straordinario di nuova creazione, ovvero la Cassa per opere straordinarie nel Mezzogiorno²⁴. Questa si sarebbe ispirata alla Tennessee Valley Authority roosveltiana, e dal punto di vista teorico al *big push model* di Rosenstein-Rodan, sicché assunse la forma di ente pubblico di gestione pluriennale e intersettoriale, con ampia autonomia amministrativa e progettuale. Essa, inoltre, si sarebbe dovuta attivare per attrarre flussi di investimenti interni ed esteri, pubblici e privati, rendendo attrattiva l'area del Sud promuovendo una politica di infrastrutturazione, facendo leva soprattutto su finanziamenti dell'International Bank of Reconstruction and Development²⁵.

È opportuno rammentare che il primo articolo della legge non parlava esplicitamente di una Cassa, ma dell'attribuzione a un *pool* di ministeri del compito di formulare un piano generale di opere finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e sociale dell'Italia meridionale. Il secondo articolo attribuiva invece alla Cassa il compito di elaborare i programmi per il finanziamento delle opere di cui all'articolo 1: è un passaggio, questo, assolutamente cruciale, perché indicativo della volontà del legislatore di riconoscere in primo luogo alla Cassa la funzione di programmazione.

Al momento dell'istituzione della CASMEZ il divario tra le diverse aree del paese era significativo (TABB. 7.3 e 7.4).

Nel suo scritto sul *Nuovo meridionalismo*, Pasquale Saraceno fu il primo studioso a proporre una periodizzazione dell'intervento straordinario, articolandolo in tre fasi: la prima, di *pre-industrializzazione*, compresa tra il 1951 e il 1961; la seconda, di *industrializzazione* vera e propria, tra il 1962 e il 1974; la terza, definita di *stasi*, tra il 1975 e il 1983²⁶. Da parte nostra, volendo far riferimento a singoli, significativi provvedimenti legislativi a favore del Sud, la prima fase si sarebbe snodata tra il 1950 e il 1957; essa prevedeva risorse nell'ordine di 1.000 miliardi di lire da ripartire in un decennio e si caratterizzò per un corposo quanto necessario intervento tecnico e finanziario non solo della CASMEZ ma anche di altre istituzioni, domestiche ed estere, mirante a finanziare la ricostruzione di infrastrutture di base (84% delle risorse) e a modernizzare l'agricoltura (TAB. 7.5).

24. Legge 10 agosto 1950, n. 646, *Istituzione della cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*. La bozza del disegno di legge istitutivo della Cassa fu preparata, tra il 1949 e il 1950, da un vero e proprio *brain trust* composto da Menichella, Cenzato, Giordani, Saraceno, Pescatore e Caglioti.

25. L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Atti del Convegno di Taormina (18-19 novembre 1994), Bibliopolis, Napoli 1996. Gli studi più recenti sul profilo internazionale dell'azione della Cassa sono di A. Lepore, *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle 2023.

26. P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986, p. 16.

TABELLA 7.3

Divari di sviluppo economico tra le macro-aree italiane al 1950

Macro-aree	Popolazione (per 1.000)	%	Forza lavoro agricola (% su totale forza lavoro)	Reddito pro capite (migliaia di lire 1967)	Indici
Nord-Ovest	11.685	24,9	22,7	573	100
Nord-Est e Centro	17.915	38,2	42,4	366	64
Centro-Nord	29.600	63,1	34,2	448	78
Sud	17.360	36,9	54,8	230	40
Italia	46.960	100,0	41,0	367	64

Fonte: P. Saraceno, *La questione meridionale in una sede internazionale*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 85.

TABELLA 7.4

Distribuzione (%) del prodotto lordo al costo dei fattori per settori e ripartizioni territoriali (1951)

Macro-aree	Agricoltura	Industria	Terziario	Pubblica amministrazione	Totale
Nord-Ovest	14,3	49,2	30,5	5,5	100
Nord-Est	28,7	31,9	30,5	8,9	100
Centro	19,4	32,2	35,0	13,4	100
Sud	34,0	23,7	29,5	12,8	100
Italia	22,9	36,7	31,1	9,3	100

Fonte: ISTAT, *Annuario di contabilità nazionale (1974)*, Roma 1975.

TABELLA 7.5

Spese della Cassa per tipologia di intervento (1951-75)

Anni	Interventi per infrastrutture (milioni di euro 2008)	(% su totale)	Contributi a settori produttivi	(% su totale)	Interventi creditizi e partecipazioni (milioni di euro 2008)	(% su totale)
1951-57	1.262,40	84,80	70,90	4,80	155,60	10,40
1958-65	1.281,50	57,80	383,40	17,30	553,50	25,00
1966-70	1.388,90	44,50	1.099,00	35,20	636,60	20,40
1971-75	3.060,70	54,50	1.983,70	35,30	575,60	10,20

Fonte: bilanci della Cassa, rielaborati in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 140.

TABELLA 7.6

Articolazione investimenti fissi lordi per aree e settori al 1957 (%)

Settori	Centro-Nord	Mezzogiorno
Agricoltura	13	26
Industria	50	27
Trasporti e comunicazioni	19	23
Opere pubbliche	9	19
Vari	9	5
Totale	100	100

Fonte: P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli 1986, p. 132.

TABELLA 7.7

Tassi di crescita di alcuni aggregati Mezzogiorno/Italia (1951-58) (%)

Settori	Mezzogiorno	Italia
Agricoltura	2,12	2,98
Industria	7,46	7,57
Attività terziarie	4,87	4,75
Valore aggiunto (settori tradizionali)	5,05	4,37
Valore aggiunto (settori non tradizionali)	8,21	7,73
Valore aggiunto (settore manifatturiero)	5,98	6,15

Fonte: ISTAT, *Annuario di contabilità nazionale (1973)*, Roma 1974.

Un netto cambio di scenario si ebbe con l'approvazione, nel 1957, della legge 29 luglio 1957, n. 634, *Provvedimenti per il Mezzogiorno*, con cui si avviò una più diretta politica di incentivi per l'industrializzazione. La legge prevede in primo luogo uno stanziamento di 1.150 miliardi di lire per il periodo 1958-65 e stabilì che una buona parte degli incentivi fosse erogata a favore delle piccole e medie imprese; si istituirono, infine, i Consorzi per le aree di sviluppo industriale ed i Nuclei di sviluppo industriale.

Al 1957 il contributo dell'economia meridionale alla produzione del reddito netto nazionale era di appena il 21%, così come gli investimenti lordi fissi mostravano un'articolazione per settori molto diversa tra il Centro-Nord e il Sud (TAB. 7.6).

Tuttavia, se andiamo a leggere i dati elaborati nell'*Annuario* ISTAT del 1973 (TAB. 7.7) era possibile intravedere qualche pur timido segnale di recupero dell'economia del Mezzogiorno già nel primo settennio di vita della CASMEZ, e questo anche per avvalorare i risultati derivanti dalla promozione di un patrimonio infrastrutturale adeguato agli standard della civiltà industrializzata.

Era questa la posizione abbracciata a suo tempo dallo stesso Saraceno, per il quale il primo quindicennio di operatività della Cassa per il Mezzogiorno si contrassegnò per i suoi caratteri di organicità e di coordinamento intersettoriale, con interventi in ogni settore di attività, dall'agricoltura all'industria, dal terziario all'istruzione; gli investimenti infrastrutturali riguardarono, in specie, il settore energetico, la difesa del suolo, le opere di bonifica e di irrigazione, la costruzione di acquedotti, il miglioramento complessivo della rete di trasporto²⁷.

La legge del 1957 segnò dunque, per molti versi, un "punto di cesura", ma la scelta industrialista era in parte già presente, seppure in modo non organico, nelle strategie di impiego delle risorse adottate dalla CASMEZ nei suoi primi anni di vita utilizzando in specie due canali, rappresentati da un lato dai prestiti esteri e da un altro dai tre istituti di credito speciale presenti al Sud (ISVEIMER, IRFIS, CIS)²⁸. Successivamente, con la legge 26 giugno 1965, n. 717, *Proroga della durata della Cassa al 1980*, si ritenne di attribuire una diretta qualificazione professionale alla CASMEZ attraverso la partecipazione in società finanziarie, agricole, industriali con l'obiettivo quindi di coinvolgerla più direttamente in aspetti gestionali delle attività produttive che si intendevano promuovere²⁹.

Come ha scritto Adriano Giannola, rifacendosi all'analisi condotta a suo tempo da Giuliano Amato, la legge 634/1957 nella sua fase iniziale era ancora coerente con un disegno di sviluppo "bilanciato", per evolvere gradualmente verso un disegno "sbilanciato", che avrebbe dato sempre più spazio alla grande impresa, soprattutto pubblica, e non sarà un caso che di lì a breve un altro provvedimento legislativo avrebbe imposto al neonato ministero delle Partecipazioni Statali (istituito nel 1956) l'obbligo di investire al Sud il 40% delle proprie disponibilità. Sarebbe poi stata la legge 29 settembre 1962, n. 1462, a dare un indirizzo chiaro al disegno di industrializzazione del Sud, sicché se in una prima fase (1961-65) fu protagonista l'impresa pubblica, in una successiva ondata (1969-74) ad essa si affiancò la grande industria privata, sia nazionale sia straniera³⁰.

Un quadro statistico delle spese della CASMEZ negli anni dal 1951 al 1986 elaborato da Amedeo Lepore ed Emanuele Felice rende in modo evidente questi cambi di scenario (TAB. 7.8), ed in particolare tra il 1958 e il 1965 emerge una forte crescita delle agevolazioni per le imprese private³¹.

27. P. Saraceno, *Studi sulla questione meridionale (1960-1975)*, Il Mulino, Bologna 1992, p. 116.

28. S. Palermo, *Riformare l'intervento straordinario. Gli effetti delle leggi per l'industrializzazione nelle nuove fonti contabili della Cassa per il Mezzogiorno*, in "Rivista Corte dei conti", 1, 2023, p. 56.

29. G. Pescatore, *Dai «complessi organici» ai «progetti speciali»*, in Id., *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 387-8.

30. A. Giannola, *La Cassa: protagonista e strumento dello sviluppo*, in *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Quaderno SVIMEZ, numero speciale, 44, 2014, p. 29.

31. A. Lepore, E. Felice, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, in *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Quaderno SVIMEZ, numero speciale, 44, 2014, pp. 254-5.

TABELLA 7.8

Spese della CASMEZ dal 1951 al 1986 (valori in milioni di euro 2011)

Anni	Investimenti diretti	Agevolazioni per privati	Altri interventi	Totale
1951-57	10.944	614	1.346	12.904
1958-65	12.845	3.828	6.338	23.012
1966-70	8.413	6.637	4.596	19.646
1971-75	17.404	11.265	4.362	33.031
1976-80	26.018	10.266	2.967	39.251
1981-86	28.552	7.716	2.967	39.235

Fonte: A. Lepore, E. Felice, *Intervento pubblico e strategie di convergenza: la spesa della Cassa a livello territoriale*, in *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*, Quaderno SVIMEZ, numero speciale, 44, 2014, pp. 254-5.

TABELLA 7.9

Spese per l'intervento straordinario della Cassa nel Mezzogiorno (1951-75)

Anni	Spese per intervento straordinario (milioni di euro 2008)	Incidenza su PIL Italia (%)
1951-57	1.518,80	0,73
1958-65	2.320,60	0,74
1966-70	3.607,70	0,8
1971-75	7.777,20	1,27

Fonte: bilanci della Cassa del Mezzogiorno, rielaborati SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 138.

In sintesi, nel periodo 1958-65, seguendo il trend positivo dell'economia internazionale, in Italia si diede la grande spinta all'industrializzazione del Mezzogiorno, come dettato dai principi del *big push model* di Rosenstein-Rodan. Le risorse destinate alle infrastrutture calarono al 57,8%, mentre ai settori produttivi fu assegnato un cospicuo 17,3% delle risorse e il restante 25% fu impiegato per finanziare interventi creditizi e partecipazioni.

Un altro punto di svolta si verificò nel quinquennio 1966-70, per effetto della decisione governativa di destinare il 44,5% della spesa pubblica al Sud: più specificamente il 35,2% delle risorse fu indirizzato alle attività produttive, mentre il settore delle infrastrutture regredì dal 57,8% al 44,5%, così come si ebbe una flessione del 5% della quota destinata agli interventi creditizi e alle partecipazioni al capitale di rischio (TAB. 7.5).

Un'ultima notazione riguarda l'incidenza della spesa per l'intervento straordinario sul PIL complessivo del paese, per dimostrare come, contraddicendo una narrazione fortemente ideologizzata della pubblicistica, questa spesa non fu di dimensioni tanto significative, tali da compromettere l'equilibrio del bilancio statale (TAB. 7.9).

7.2

La crisi di missione della CASMEZ e l'epilogo dell'intervento straordinario: la riapertura del divario

A dettare i tempi della prima fase involutiva dell'intervento straordinario furono due leggi di rifinanziamento della Cassa: con la prima, la legge 717/965, si aumentarono le risorse a disposizione della Cassa, ma si ridussero progressivamente i suoi margini di autonomia; con la successiva legge 6 ottobre 1971, n. 853, *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, molte competenze vennero trasferite alle Regioni appena istituite, dando un'ampia discrezionalità locale nell'assegnazione delle risorse³².

La seconda metà degli anni Settanta, anche a causa di pesanti sconvolgimenti internazionali del quadro economico (vertiginoso aumento del prezzo del petrolio e di altre *commodities*, confusioni valutarie innescate dallo *Smithsonian Agreement*) segnò la fine del costruttivo impegno in termini di spesa dello Stato a vantaggio dell'industrializzazione del Sud. Si inaugurò una fase involutiva, caratterizzata da un aumento della spesa pubblica per il Mezzogiorno, non più finalizzata al miglioramento della produttività, ma essenzialmente al sostegno del reddito, cioè della domanda. Prese così forma la cosiddetta "crisi di missione" della CASMEZ, imputabile essenzialmente a fattori esogeni, in quanto i decisori pubblici intesero abbracciare un criterio di sostegno *bottom-up* all'economia del Mezzogiorno che, sostituendo il modello *top-down* della fase precedente, non ottenne risultati apprezzabili, anche perché la classe dirigente protagonista dell'*età dell'oro* finì gradualmente per essere estromessa dalla gestione dell'intervento straordinario. Un'analisi quantitativa dei dati statistici forniti dalla SVIMEZ nel passaggio tra *golden e silver age* può essere rivelatrice. A riprova di ciò, in Campania, considerata la regione più industrializzata del Sud, nei due censimenti industriali del 1981 e del 1991 il tasso di variazione dell'occupazione industriale ha registrato un -10,2%, e nel 1996 il tasso è sceso ulteriormente a -14,4%, in sincronia con la media del Mezzogiorno (-15,4%) (TAB. 7.10).

Allo stesso tempo, come ulteriore aspetto negativo, l'analisi dei dati di spesa pubblica per il Mezzogiorno di questo periodo non evidenzia un significativo "trasferimento" occupazionale verso i settori del terziario avanzato, ma piuttosto un artificioso quanto improduttivo appesantimento dei dipendenti pubblici. Da questa fase involutiva si accentuò quell'atteggiamento di discredito nei confronti dell'intervento straordinario, fonte di sperpero improduttivo di risorse pubbliche per quanto, in termini meramente quantitativi, la spesa pubblica per il Sud non diminuì³³.

32. Sul tema, cfr. A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 290-1.

33. A. Giannola et al., *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribi-*

TABELLA 7.10

Tasso di variazione percentuale degli addetti all'industria in senso stretto (dati dei censimenti industriali)

Regione e circoscrizione	1961	1971	1981	1991	1996	2001
Piemonte	24,6	14,0	-1,2	-17,0	-13,1	-3,9
Valle d'Aosta	-	-4,7	-11,1	2,5	-22,7	-17,9
Lombardia	28,4	10,5	3,6	-10,6	-9,6	-4,3
Liguria	1,5	-3,6	-0,6	-23,8	-18,5	-6,3
Trentino-Alto Adige	16,4	20,1	15,7	7,2	-6,2	0,8
Veneto	41,0	30,9	28,9	7,6	-2,7	2,0
Friuli-Venezia Giulia	14,5	26,1	8,7	-4,5	-4,9	6,3
Emilia-Romagna	67,1	29,9	26,0	-0,8	-6,4	4,6
Toscana	42,8	19,0	17,0	-13,8	-8,8	-1,8
Umbria	6,2	35,0	39,9	-8,4	-13,3	7,9
Marche	34,0	50,7	53,0	0,9	-2,9	7,2
Lazio	34,3	33,6	23,4	-2,0	-14,1	-5,5
Abruzzo	13,4	31,9	62,2	21,6	-9,1	9,9
Molise	-12,6	-3,6	86,2	14,5	-1,3	11,7
Campania	21,9	11,2	30,7	-10,2	-14,4	1,8
Puglia	10,5	34,5	37,4	8,1	-15,5	6,6
Basilicata	-4,6	27,0	40,5	9,3	1,6	20,9
Calabria	-6,6	-14,1	27,0	8,0	-21,3	6,5
Sicilia	11,7	3,9	18,6	0,5	-20,2	0,7
Sardegna	-10,0	18,3	32,7	6,6	-21,7	5,1
Mezzogiorno	10,1	14,1	33,1	2,3	-15,4	5,2
Centro-Nord	30,6	17,9	12,3	-7,5	-8,7	-0,9
Nord-Ovest	24,6	10,4	1,9	-13,4	-11,1	-4,3
Nord-Est	43,9	29,2	24,6	3,0	-4,6	3,3
Centro	35,9	28,1	25,9	-7,4	-9,6	-0,1
Italia	27,2	17,4	15,2	-5,9	-9,9	0,1

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, *Censimenti generali dell'industria e del commercio*, vari anni.

Il radicale cambiamento di prospettiva inaugurato dalla legislazione degli anni Settanta, con la Cassa ridotta a organo tecnico meramente esecutivo della volontà politica, prima nazionale e poi locale, vide l'uscita di scena di alcuni degli uomini

buzione e interdipendenza Nord-Sud, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 185-220; G. Cringoli, M. Santillo, *Spesa pubblica e Mezzogiorno: gli anni delle riforme mancate (1973-2014)*, in "Rivista della Corte dei conti. Quaderni", 1, 2023, pp. 63-76.

che si erano identificati con la prima Cassa, quella più autonoma del primo quindicennio: nel 1976 si dimise Gabriele Pescatore e terminarono i mandati di alcuni dei suoi consiglieri di gestione, sostituiti da esponenti più direttamente legati all'establishment politico. Questi cambiamenti della classe dirigente ebbero un effetto diretto sull'organizzazione interna della Cassa, che fu riformata tre volte: la prima nel gennaio 1978; poi, tra il febbraio e l'aprile 1979; ancora, nel febbraio-marzo 1980, a ridosso della scadenza del 31 dicembre 1980, poi prorogata più volte fino all'aprile 1984. È la fase della "precarizzazione delle proroghe"³⁴, che nei primi anni Ottanta, in un clima politico e culturale profondamente mutato rispetto al passato, portò a un depotenziamento dell'azione della CASMEZ attraverso un'ulteriore responsabilizzazione degli enti locali, in particolare delle Regioni, che sfocerà in un intervento di tipo prettamente endogeno: il nuovo punto di riferimento erano i "distretti industriali", emersi con forza nel dibattito economico nazionale a partire dalla crisi degli anni Settanta, quando nel Centro-Nord mostrarono la loro vitalità autopropulsiva, trainata da valori dimensionali d'impresa più contenuti, dando vita al modello produttivo della "Terza Italia"³⁵.

L'interruzione di quella convergenza che era stata l'obiettivo teorico-operativo dell'intervento straordinario fu quindi il risultato di diversi fattori, esogeni ed endogeni. Se, da un lato, la fine di quel flusso internazionale di crescita dell'*età dell'oro* aveva generato una sostanziale indeterminatezza in un periodo di stagnazione come quello degli anni Settanta, dall'altro si scelse di frammentare in tanti progetti regionali e locali quello che era stato un modello di sostegno fortemente centralizzato, in nome di un'ipotetica accelerazione che le forze locali avrebbero dovuto imprimere in modo autopropulsivo. In realtà, però, si generò ciò che Barucci ha definito una "intermediazione impropria"³⁶ delle classi politico-burocratiche dell'area meridionale, che non ebbero le competenze per guidare l'economia del Sud in una fase di profondi cambiamenti dei modelli e dei paradigmi produttivi in ambito internazionale. Va aggiunto, a suggello del fallimento di queste politiche, che il passaggio da una gestione dell'intervento marcatamente centralizzata e sul vettore *top-down* a una parcellizzazione localistica non fu peraltro preceduto da un'adeguata formazione delle classi dirigenti locali, che si erano rivelate inadatte a sostenere quella che veniva propagandata come una liberazione delle forze produttive locali.

Contemporaneamente era in atto un ripensamento generale dell'intera economia nazionale che, conformandosi alle tendenze maturate nel contesto occidentale, procedeva verso una terziarizzazione a tappe forzate, in virtù del cambiamento

34. R. Padovani, G. Provenzano, *La convergenza «interrotta». Il Mezzogiorno del 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 61-119.

35. Per tutti, cfr. A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna 1977.

36. P. Barucci, *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Il Mulino, Bologna 2008.

del paradigma produttivo che sanciva il tramonto della produzione di massa in senso fordista a causa dell'impennata dei costi delle risorse energetiche. In questa fase prese vigore il pensiero neoliberista, che liberò da ogni vincolo le inclinazioni "finanziarizzanti" degli attori internazionali che, svincolandosi dalle regole di Bretton Woods, riuscirono a delocalizzare le attività produttive nei paesi in via di industrializzazione. In Italia, la crisi del modello di economia mista fu particolarmente avvertita, in quanto la politica nazionale, adeguandosi alla deregolamentazione dei mercati e alle tendenze neoliberiste, abbracciò un programma di dismissione di alcune partecipazioni statali che raggiunse il suo culmine nel 1992³⁷. In particolare, gli anni Ottanta hanno visto l'avvio del processo di privatizzazione di parti importanti della galassia IRI, tra cui l'Alfa Romeo, la Finsider, l'Italsider, l'Italstat; si operò anche la privatizzazione delle tre banche di interesse nazionale (Banca commerciale italiana, Credito italiano, Banco di Roma) e la trasformazione dell'IRI stesso in SPA nel 1992³⁸. Nel 1993 fu poi abrogato il ministero per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno³⁹, nato nel 1964, mentre nel 1994 fu abolito anche il ministero per le Partecipazioni statali⁴⁰. Questo insieme di misure sancì per l'Italia la fine del modello di «economia mista» e di «Stato-imprenditore» che pur nato durante il fascismo era sopravvissuto ad esso, rendendosi protagonista del nostro «miracolo economico».

La deindustrializzazione dei paesi occidentali viaggiava parallelamente alla terziarizzazione dell'economia. In Italia, questo fenomeno si stava affermando nello stesso momento in cui stava progredendo il modello produttivo dei distretti industriali, che avrebbe avuto il suo territorio d'elezione nell'area del Nord-Est/Centro⁴¹. Nel Sud, invece, il sistema industriale non è stato in grado di rispondere positivamente alle esigenze di aggiustamento strutturale, soprattutto perché la stagflazione degli anni Settanta aveva colpito più duramente l'industria di base, cioè il settore su cui si era concentrato l'intervento straordinario per innalzare il tasso di produttività. La conseguenza è stata la deindustrializzazione "selvaggia" che si è manifestata, dati statistici alla mano, con la perdita sostanziale, per il Mezzogiorno, della percentuale di occupati nel settore secondario tra gli anni Ottanta e Novanta. Contestualmente, sono gli anni della fine dell'intervento straordinario, sancito dalla chiusura della CASMEZ nel 1984⁴², e della fallimentare esperienza

37. N. Perrone, *Economia pubblica rimossa*, in AA.VV., *Studi in onore di Luca Buttarò*, vol. v, Giuffrè, Milano 2002, pp. 241-89.

38. R. Artoni (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 4: *Crisi e privatizzazione*, Laterza, Roma-Bari 2014.

39. D.L. 3 aprile 1993, n. 96, *Trasferimento delle competenze dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno*.

40. Legge 23 giugno 1993, n. 202 (conversione in legge del D.L. 23 aprile 1993, n. 118).

41. Cfr. A. Colli, *Il quarto capitalismo. Un profilo italiano*, Marsilio, Venezia 2002.

42. Con il D.P.R. 6 agosto 1984 la Cassa venne soppressa e posta in liquidazione dal 1° agosto 1984.

dell'Agensud⁴³ dal 1986 al 1992. Tutti fenomeni che non hanno certo favorito le prospettive di rilancio industriale del Sud, la cui struttura del territorio non ha consentito la creazione di network d'impresa.

Il "terzo tempo" della Cassa, dunque, sacrificando i profili di efficienza dal lato dell'offerta a vantaggio del sostegno alla domanda, nell'alveo dell'"epoca delle crisi"⁴⁴, aveva fallito il suo obiettivo a causa dell'allontanamento dal carattere originario dell'intervento straordinario. Inoltre, nello stesso periodo si amplificò la già descritta campagna denigratoria nei confronti degli interventi per il Sud, che ha alimentato la narrazione di un Sud come regno dello spreco e dell'assistenzialismo, che ha avuto risonanza anche nella letteratura internazionale, come nell'opera di Putnam, che rimarcava le carenze di dotazione di capitale sociale⁴⁵.

Pasquale Saraceno diede alle stampe alla fine degli anni Ottanta due celebri opere per descrivere la fine della convergenza, il crescente divario tra Nord e Sud, soprattutto a causa dello spostamento dell'attenzione dalla produttività al reddito⁴⁶, oltre che di scelte di politica economica che dovevano tenere conto anche del nuovo percorso di costruzione dell'Unione Europea. In primo luogo, l'intervento straordinario si trasformò in ordinario con la legge 488/1992, che in una nuova visione generalista prevedeva incentivi per tutte le aree del paese considerate depresse. Questo nuovo tipo di sostegno pubblico, che non riconosceva le peculiarità del Sud, si accentuò nel 1996 con l'abolizione degli sgravi contributivi per le imprese meridionali in vigore dagli anni Settanta, ormai intesi dai leader europei come aiuti di Stato⁴⁷. Nel frattempo, il Sud rimase orfano anche dei tre istituti di credito speciale (ISVEIMER, IRFIS e CIS), che avevano alimentato lo sviluppo delle PMI. Ancora, la legge 30 luglio 1990, n. 218, *Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico*, che decretò la trasformazione delle banche di diritto pubblico in SPA, e il D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, che consentiva la costituzione di nuove

43. Legge 1° marzo 1986, n. 64, *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*. Con questa legge nasceva l'Agensud, soppressa a sua volta con la legge 19 dicembre 1992, n. 488, lasciando al ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di coordinare e programmare l'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale.

44. A. Di Vittorio (a cura di), *Dall'espansione allo sviluppo. Una storia economica d'Europa*, Giappichelli, Torino 2011.

45. P. D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993. Sul tema, cfr. G. Gucciardo, *Diseguaglianza e capitale sociale nel Mezzogiorno*, in A. Amendola, M. Musella (a cura di), *Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 41-56.

46. P. Saraceno, *L'unificazione economica italiana è ancora lontana*, Il Mulino, Bologna 1988; P. Saraceno, *L'unificazione economica italiana: un processo ancora lontano dal compimento a centoventi-sette anni dall'unificazione politica*, in AA.VV., *Giornata in onore di Pasquale Saraceno. Le partecipazioni statali, l'unificazione e l'internazionalizzazione dell'economia italiana*, FrancoAngeli, Milano 1989.

47. F. Russolillo (a cura di), *Storia dell'IRI*, vol. 5: *Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Laterza, Roma-Bari 2015.

banche solo come soggetti di diritto privato, sancirono la crisi irreversibile del sistema creditizio al Sud⁴⁸.

In conclusione, il passaggio dalla straordinarietà alla normalità per il Sud avvenne in una fase di profondi cambiamenti e ripensamenti nella struttura politica del paese, che portarono a una sostanziale rimozione del problema del Sud dall'agenda politica⁴⁹.

Il Mezzogiorno, dunque, è entrato nel terzo millennio su un terreno già accidentato, manifestando negli anni successivi una sostanziale difficoltà nell'affrontare nuove sfide maturate sia sul piano nazionale che mondiale, in una fase di continui cambiamenti dovuti a un nuovo assetto geo-economico e geo-politico internazionale, a una nuova rivoluzione tecnologica trainata dall'*Information and Communication Technology* (ICT), a un nuovo modo di produrre legato all'automazione digitale. Questa debilitazione di partenza in un periodo cruciale per l'economia italiana e internazionale ha generato un'ulteriore perdita di competitività del Mezzogiorno, anche a causa delle difficoltà gestionali della classe dirigente nell'invertire il trend negativo.

48. A. Giannola, *Il credito difficile*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2002.

49. Padovani, Provenzano, *La convergenza «interrotta»*, cit., pp. 142-3.

L'ambiente nell'intervento di Stato e municipalità. Quale interazione nel periodo tra l'Unità e il secondo dopoguerra?

di *Alessandra Bulgarelli Lukacs** e *Giacomo Zanibelli***

8.1

Introduzione

Il contributo affronta il tema dell'ambiente in Italia adottando un duplice piano di osservazione.

Il primo riguarda lo Stato, la sua percezione del problema ambientale e le azioni che sono state intraprese; il secondo si sposta sul territorio e sulle comunità municipali per esplorare se e in che misura fu recepito il tema della tutela dell'ambiente e come fu gestito. Si tratta di un tema centrale nel dibattito presente nel paese e orienta le politiche pubbliche ad ogni livello territoriale (Regione, Stato, Europa). Quanto lo sia stato nel periodo tra XIX e XX secolo è il compito che si prefigge il presente contributo. Ci fu sensibilità ecologica nell'azione dello Stato? I risultati della recente letteratura consentono di ricostruirne il percorso e rintracciare le trasformazioni nella concezione della natura e del rapporto con essa. È noto che da una visione di indifferenza per l'ambiente se non di avallo per pratiche predatorie in linea con obiettivi produttivistici si è passati a una progressiva – seppur contraddittoria – attenzione verso la sua tutela e valorizzazione¹.

Il secondo piano di lettura è quello municipale. Si ritiene necessario per offrire un quadro completo della sensibilità ambientale mostrata nella penisola. Si tratta di un percorso più lineare e meno deludente rispetto a quello statale. Sin dall'età premoderna la gestione a livello locale delle risorse naturali ha mirato alla loro salvaguardia al fine di tutelare la sopravvivenza della generazione presente e di garantire le condizioni di vita per quelle future. La messa in valore delle risorse si muoveva secondo logiche di protezione della capacità produttiva da tenere in equilibrio evitando fenomeni di sovrasfruttamento che si sarebbero ripercossi con

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

** Università degli Studi di Napoli "Federico II".

1. P. Bevilacqua, *I caratteri originali della storia ambientale italiana*, in "I frutti di Demetra", 2005, 8, pp. 5-13; Id., *La terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari 2006; F. Paolini, *Breve storia dell'ambiente nel Novecento*, Carocci, Roma 2009; G. Corona, *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Il Mulino, Bologna 2015.

effetti devastanti nel tempo. Erano le logiche delle comunità agricole che si davano regole scritte per l'utilizzo delle risorse naturali comunitarie. Negli statuti sottoscritti dagli amministratori municipali con l'autorità sul luogo (feudatario, ente ecclesiastico, rappresentante del sovrano), che furono esperienza comune sin dal XIV secolo nel Mezzogiorno, si indicavano aventi diritto, tempi di utilizzo ben definiti e limitati nel corso dell'anno, modalità di accesso, destinazioni d'uso (pascolo, coltivo, legnatico ecc.) e forme di vigilanza sull'applicazione delle norme con le relative sanzioni per i trasgressori e una specifica magistratura preposta (Bagliva). Le finalità di preservare per un tempo lungo le risorse comunitarie erano esplicitamente dichiarate². Sebbene il concetto di *sostenibilità ambientale* si sia affermato solo a partire dalla seconda metà del XX secolo (rapporto Brundtland, 1987), è possibile rintracciare nel passato pratiche e modelli di gestione delle risorse che possono essere interpretati, in prospettiva contemporanea, come esempi di sostenibilità. Le pratiche in oggetto, spesso basate su un equilibrio tra esigenze economiche, sociali e ambientali, testimoniano una forma di adattamento ecologico che, pur priva di una consapevolezza teorica moderna, contribuiva alla conservazione degli ecosistemi locali.

In questo contributo abbiamo mirato a verificare se una capacità di tutela dei beni collettivi fosse ancora presente nella prima metà del Novecento sul territorio meridionale, quando erano cambiati i modi di produzione e la diffusione dei processi industriali avevano posto al centro altri obiettivi. Il campione di analisi è centrato sulle aree appenniniche della Campania con l'obiettivo di valutare l'interazione responsabile con l'ambiente. Il data set è fornito da un insieme di fonti archivistiche e statistiche che ha consentito di ricostruire l'estensione dei terreni gravati da usi civici e il loro valore. Si è misurato lo stress sulle risorse collettive e la sua distribuzione eterogenea sul territorio. Si è utilizzata l'analisi SWOT per ottenere una misura analitica della capacità di sviluppare pratiche di gestione responsabile. Infine si è misurato l'andamento della pressione antropica sulla superficie destinata ad usi civici tra il 1861 e il 1931.

In considerazione dell'arco cronologico che la ricerca sul territorio si è data (1861-1947), anche la sintesi che la precede relativa all'azione dello Stato si svolgerà entro questi limiti cronologici, lasciando sullo sfondo gli ultimi decenni del secolo scorso e i primi del nuovo millennio che sono quelli che hanno segnato una svolta di qualche significato. Le politiche di intervento sull'ambiente sembrano fare emergere più le linee della continuità che quelle del mutamento nelle scelte governative. Basti pensare ai progetti di bonifica, ai parchi naturali e ancora ai provvedimenti presi nei confronti delle risorse collettive delle comunità locali improntati tutti all'affermazione dei diritti assoluti della proprietà privata e alla soppressione dei vincoli comunitari.

Pur tuttavia nel rispetto delle peculiarità delle politiche dei governi postunitari fino all'età repubblicana si è ritenuto di suddividere il periodo in esame in tre distinti momenti.

2. G. Faralli, *Degli statuti vigenti nelle terre del contado di Molise*, Vitmar, Venafrò 2005.

8.2

L'Ottocento postunitario:
territorio, modernizzazione/industrializzazione, assenza di tutela

Durante la seconda metà del XIX secolo, la costruzione dello Stato nazionale italiano comportò una massiccia riorganizzazione del territorio. Oltre che la ridefinizione amministrativa, gli interventi del governo sul territorio ebbero ad oggetto le infrastrutture, *in primis* ferrovie, le bonifiche di ampie zone paludose e la valorizzazione agricola delle campagne seguendo il paradigma del progresso e dello sviluppo. L'attenzione per l'ambiente registrava una battuta d'arresto se non di arretramento rispetto ai decenni precedenti. Come osserva Piero Bevilacqua, «il progresso coincideva con la conquista della natura, e lo Stato ne era l'artefice tecnico e politico», sottolineando come l'ambiente fosse percepito più come ostacolo da superare che come bene comune da preservare³. Se prima dell'unificazione diversi Stati avevano sviluppato una concreta attenzione al territorio e notevole capacità di analisi e di gestione realizzando interventi di risanamento, questi furono quasi del tutto assenti nei decenni di fine Ottocento. Anche a fronte di eventi sismici si dovrà attendere l'inizio del secolo successivo perché lo Stato inizi ad assumersi i costi della ricostruzione (terremoti di Messina, 1908, e della Marsica, 1915).

Le iniziative si indirizzarono verso il settore delle acque e dei boschi. Per il primo si ricordano le opere idrauliche varate fin dal 1865 (legge 20 marzo, n. 2248) e poi successivamente a più riprese (nel 1904 e nel 1933) e la costituzione di un ufficio geologico seguito da un servizio idrografico presso il ministero dei Lavori Pubblici. Anche le bonifiche con il riordino dei regimi idrografici non furono tralasciate dallo Stato unitario in molte zone della penisola, compresa l'Italia meridionale, dove circa un settimo della sua superficie (1 milione di ettari) era paludosa. L'intento dichiarato era la valorizzazione fondiaria, lo sviluppo dell'agricoltura e la tutela della salute. Non vi era tuttavia cenno all'equilibrio ecologico ma piuttosto le trasformazioni territoriali dell'epoca vanno intese, in accordo con Sereni, quale espressione di una volontà statuale di controllo e razionalizzazione⁴.

Riguardo ai boschi, l'azione dello Stato che in età preunitaria aveva mirato a regolamentarne l'uso mostrava, con la legge del 1877 e con quelle seguenti del 1910 e 1923, un tentativo di mediazione tra l'esigenza di sfruttamento economico e la loro tutela che la legge del 1933 provvide ad ampliare⁵. Tuttavia la crescente domanda di legname e l'incremento demografico determinarono un progressivo

3. P. Bevilacqua, *Tra natura e storia. Ambiente, economia, risorse in Italia*, Donzelli, Roma 1996, p. 47.

4. E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari 1961.

5. M. Palumbo, *Boschi e selve. Provvedimenti di governo*, Spadafora, Salerno 1912; R. Trifone, *Storia del diritto forestale*, Accademia italiana di Scienze forestali, Firenze 1957; M. Armiero, *Le montagne della patria. Natura e nazione nella storia d'Italia. Secoli XIX e XX*, Einaudi, Torino 2013.

arretramento del bosco di circa 30.000 ettari l'anno (complessivamente un arretramento tra il 15 e il 30% della superficie boscata) con l'espansione delle aree agricole e pascolative. Al secondo decennio del Novecento la tendenza si invertirà e le aree soggette a rimboschimento supereranno quelle disboscate, nonostante la popolazione abbia continuato ad aumentare⁶.

L'intento di raggiungere una crescita moderna significò l'avvio dello sviluppo industriale. La volontà di agevolarne la produzione, in significativa crescita negli anni a cavallo tra Otto e Novecento, unita alla filosofia dominante del *laissez faire* e del liberismo significò nella sostanza assenza di regole.

Per quanto la tutela della salute pubblica non fu dimenticata, gli interventi volti a risanare i problemi generati dall'industrializzazione furono finalizzati ad allontanare le industrie "insalubri" dai centri abitati e disperdere i residui nocivi nell'ambiente finendo per degradare il territorio circostante (legge Crispi 1888)⁷.

In tale contesto, l'ambiente veniva concepito esclusivamente in funzione delle sue potenzialità economiche e produttive. Secondo tale ottica e in un quadro di adesione ai principi del liberismo, le terre comuni di ambito municipale, i domini collettivi nelle loro svariate forme e denominazioni in Italia dovevano essere liquidati per lasciare posto ad una proprietà piena ed individuale. Era quanto l'età napoleonica aveva affermato ritenendo le proprietà collettive un residuo del mondo feudale. La divisione del territorio collettivo in quote ai contadini aveva avuto il fine di promuovere la formazione di un ceto di piccoli proprietari insieme con lo sviluppo agricolo.

Non va dimenticato che proprio nei decenni a cavallo tra Otto e Novecento venne maturando una cultura e una sensibilità al paesaggio e all'ambiente declinata secondo diverse linee di pensiero e di attività⁸. In quegli stessi anni furono realizzate grandi inchieste ministeriali al fine di conoscere il territorio del Regno e le sue problematiche. Da esse e in particolare dall'inchiesta Jacini sull'agricoltura vennero portati in evidenza la pluralità dei contesti regionali e il ruolo ancora significativo delle risorse collettive nelle aree montane. Di esse si cercò anche di realizzare un censimento con i nuovi strumenti della statistica.

6. M. Agnoletti, *Osservazioni sulle dinamiche dei boschi e del paesaggio forestale italiano fra il 1862 e la fine del secolo XX*, in "Società e storia", 108, 2005, pp. 377-96; Id., *Foreste e paesaggio*, in G. Corona, P. Malanima (a cura di), *Economia e ambiente in Italia dall'Unità a oggi*, Bruno Mondadori, Milano 2012, pp. 99-123.

7. S. Neri Serneri, *Industria e ambiente*, in Corona, Malanima (a cura di), *Economia e ambiente*, cit., pp. 54-60.

8. E. H. Meyer, *I pionieri dell'ambiente*, Carabà, Milano 1995; F. Pedrotti, *Il fervore dei pochi: il movimento protezionistico italiano dal 1943 al 1971*, Temi, Trento 1998; L. Piccioni, *Il volto amato della patria: il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*, Università degli Studi di Camerino, Camerino 1999 (2ª ed. Temi, Trento 2014); J. Sievert, *The Origins of Nature Conservation in Italy*, Peter Lang AG, Bern 2000.

8.3

Il fascismo e l'ambientalismo strumentale:
bonifiche e monumentalizzazione del paesaggio

Durante il regime fascista, l'intervento dello Stato sul territorio assunse una connotazione ideologica marcata. L'attenzione per la natura era funzionale alla politica del regime che attuò un'esplicita pressione sulle risorse al fine di sostenere il settore industriale. Non solo le acque e il suolo, ma anche la produzione agricola fu forzata a rispondere alla domanda di materie prime per l'industria (*in primis* tessile e chimica)⁹. La scarsa considerazione dei contesti ambientali, da addomesticare per le finalità del regime, è visibile nella battaglia del grano che ebbe impatti pesanti sull'equilibrio ambientale per aver forzatamente imposto la coltura dei cereali in terreni poco adatti e determinato così fenomeni di erosione.

Le grandi opere di bonifica, come quelle dell'Agro Pontino, rivitalizzando l'eredità delle politiche postunitarie, furono ripensate in un quadro di interventi "integrali" del territorio. Divennero il simbolo dell'azione redentrice del regime e utilizzate per veicolare l'idea di una nazione forte, ordinata, padrona del proprio spazio fisico. Sottolineava Sereni come «nel paesaggio bonificato si riflette l'ideologia fascista della terra redenta e del controllo assoluto sul territorio»¹⁰.

La gestione dei pascoli così come quella delle foreste fu subordinata ai progetti di modernizzazione *in primis* energetica (costruzione di dighe, sfruttamento di miniere) e comportò l'esclusione dall'uso delle stesse risorse naturali collettive anche di quelle popolazioni locali che fondavano su di esse il proprio equilibrio della sussistenza. La legge 16 giugno 1927, n. 1766 (preceduta dal regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) mirava a dare una sistemazione definitiva alla materia, procedendo ad una classificazione dettagliata dei beni promiscui secondo le finalità d'uso (pascolo, legnatico, semina). Mostrava esplicitamente l'obiettivo di liquidare una volta e per sempre gli usi civici e i demani comunali per il cui scopo fu creata un'apposita istituzione (Commissariati provinciali). Privati delle risorse boschive e della caccia, i contadini videro le loro aspettative repressе nonostante la propaganda ruralista.

La sensibilità al paesaggio e all'ambiente, maturata nei decenni precedenti, trovò riscontro in ambito governativo con la legge 11 giugno 1922, n. 778 e quella del 29 giugno 1939, n. 1497, sulla tutela delle bellezze naturali e la nascita dei Parchi nazionali. Come è stato osservato, la natura meritava di essere protetta perché utile agli interessi nazionali¹¹. Le finalità, specie per i primi parchi nazionali italiani (Gran Paradiso nel 1922 e Parco d'Abruzzo nel 1923), tuttavia furono più celebrative che conservazionistiche.

9. Neri Serneri, *Industria e ambiente*, cit., pp. 60-3.

10. Sereni, *Storia del paesaggio*, cit., p. 210.

11. M. Armiero, R. Biasillo, W. Graf von Hardenberg, *La natura del duce. Una storia ambientale del fascismo*, Einaudi, Torino 2022, p. 68.

8.4

Il secondo dopoguerra e il boom economico:
industrializzazione e degrado ambientale

Il secondo dopoguerra segnò una fase di accelerazione senza precedenti nella pressione sulle risorse, a cominciare da quelle energetiche, e nella trasformazione dell'ambiente italiano.

L'industrializzazione con larga presenza di grandi imprese in settori ad alta intensità di capitale, l'espansione urbana incontrollata e la cementificazione massiccia determinarono profonde alterazioni dell'equilibrio ecologico in termini di inquinamento diffuso, dissipazione delle risorse e delle fonti energetiche, spesso con il diretto sostegno delle politiche statali. L'economia si sviluppava senza che si tenesse nel giusto conto l'impatto distruttivo che tale crescita produceva e senza valutare che i costi e il "debito ambientale" sarebbero ricaduti sulle generazioni future¹². Gli interessi della grande industria pubblica e privata e la fiducia nel modello di sviluppo basato sulla produzione industriale hanno condizionato l'opera del governo e del legislatore. In particolare, restarono ignorati i temi dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e della produzione di sostanze tossiche e dei rifiuti.

In questa fase, lo Stato agì prevalentemente come facilitatore dello sviluppo industriale, lasciandolo libero da vincoli e regole nell'agire e ignorando le conseguenze ecologiche a lungo termine anche in termini di riproducibilità delle risorse.

Una volta uscita dal miracolo economico, l'Italia si troverà ad affrontare negli anni Settanta un diffuso dissesto ambientale con gravi emergenze soprattutto nel settore industriale (Porto Marghera, Seveso, Manfredonia, Brindisi). Nei decenni successivi maturerà una svolta in un contesto di maggiore sensibilità ecologista sulla consapevolezza dei danni collaterali del progresso e nel timore per l'esaurimento delle risorse non riproducibili, senza contare il contesto europeo e il traino delle direttive comunitarie. Il carattere pubblico delle problematiche territoriali e l'affermarsi dell'idea di ambiente come bene comune hanno indotto lo Stato italiano a dotarsi di strumenti normativi coerenti con i principi della sostenibilità. Le direttive quadro sulle acque, la biodiversità e i rifiuti hanno contribuito a innestare nell'ordinamento nazionale un lessico e una prassi più vicina all'ecologia politica. Resta a tutt'oggi una persistente discontinuità tra enunciati e prassi, come evidenziano i rapporti annuali dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA): «Lo Stato italiano ha agito più per reazione che per pianificazione, inseguendo emergenze più che prevenendole»¹³.

In una lettura di lungo periodo che arriva fino ai nostri giorni si può affermare che l'evoluzione del rapporto tra Stato italiano e ambiente nel corso dei secoli XIX e

12. Corona, *Breve storia dell'ambiente*, cit., p. 69; S. Romeo, *L'altra faccia del benessere. Una storia ambientale nell'Italia contemporanea (1950-1979)*, Carocci, Roma 2024.

13. ISPRA, *Rapporto sullo stato dell'ambiente*, 2022, in <https://www.isprambiente.gov.it> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

xx evidenzi una trasformazione complessa e spesso contraddittoria: da promotore dello sfruttamento sistematico del territorio, in nome del progresso, a istituzione che riconosce formalmente l'ambiente come bene pubblico. Tuttavia, il passaggio da una visione produttivista a una prospettiva sostenibile non è stato lineare né pienamente compiuto per l'incapacità delle politiche pubbliche di rallentare il consumo del suolo e delle risorse naturali. Tra le ragioni del ritardo è da annoverare anche la resistenza di gruppi di pressione portatori di interessi forti che hanno ostacolato il varo di una legislazione ambientale o la sua applicazione qualora già esistente¹⁴.

8.5

Capovolgere l'angolo di osservazione: dallo Stato alle municipalità

Se l'intervento dello Stato per il periodo in esame è apparso quanto mai deficitario se non causa stessa di degrado ambientale, non può dirsi tuttavia che le risposte politiche e normative esauriscano il quadro delle iniziative e delle azioni di tutela in atto nel paese per il periodo in esame. Occorre spostare l'angolo di osservazione sul territorio e in specie sugli enti locali per il loro carattere collettivo e sociale nell'uso delle risorse. Si tratta di un mutamento di prospettiva che, specie a fronte della crisi ambientale, si rende necessario in quanto l'uso condiviso è apparso più idoneo a garantire una funzione protettiva delle risorse naturali e una più equa redistribuzione delle rendite rispetto all'individualismo economico delle società capitalistiche, fondate sul diritto di proprietà pieno ed esclusivo. Come sottolinea Gabriella Corona, «dei beni comuni interessa la capacità di coniugare ecologia ed economia, uso delle risorse e tutela degli equilibri ambientali, equità sociale e benessere collettivo che le moderne economie di mercato e le politiche pubbliche non hanno saputo garantire»¹⁵.

In prospettiva storica quando si parla di beni comuni in relazione al passato si intendono per larga parte le proprietà collettive che facevano riferimento a comunità e associazioni alle quali era affidato il potere di gestirle. Anche gli usi civici che si esercitavano sui beni in possesso di altri enti o di privati rientrano sempre nella categoria dell'uso collettivo delle risorse e di una concezione aperta del possesso¹⁶.

In Italia si riscontra una varietà di tipologie e di nominativi (regole, società degli originari, vicinie, comunaglie, comunanze, università agrarie, beni ademprivi)

14. R. Kerry Turner, D. W. Pearce, I. Bateman, *Economia ambientale*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 88-9, 96.

15. Corona, *Breve storia dell'ambiente*, cit., p. 33.

16. Sul tema esiste ormai una vasta letteratura. Riferimenti ineludibili restano P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano 1977 e il Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive fondato da Pietro Nervi insieme con le pubblicazioni dell'Archivio Scialoja-Bolla.

e nel Meridione erano definiti demani universali e poi comunali (da *universitas*: il municipio fino all'arrivo dei napoleonidi quando divenne *comune*).

Nonostante il contesto fortemente conflittuale a causa della loro gestione e dei tentativi di accaparramento sia all'interno sia all'esterno da parte di comunità limitrofe, i domini collettivi avrebbero garantito forme di protezione e di equilibrio per le risorse naturali del luogo. Una regolamentazione minuta e rigorosa ha disciplinato il taglio del bosco, l'accesso al pascolo, il rapporto tra animali grandi e piccoli, l'uso per forestieri, il periodo di sfruttamento di ciascuna risorsa. Aveva come obiettivi prioritari salvaguardare l'equilibrio tra popolazione e risorse, difendere la riproducibilità, porre freni al depauperamento, mettere in atto forme di protezione e tutela, tenendo conto delle generazioni a venire¹⁷.

8.6

Il caso di studio.

Presentazione dei dati e strategia di analisi

Al fine di misurare l'interazione responsabile con l'ambiente nel Mezzogiorno nella prima metà del Novecento si è provveduto a costruire un database che includesse delle variabili che potessero essere ricondotte, ovviamente tenendo conto della dimensione storica, a quelli che sono classificati dall'ISTAT come indicatori del Benessere equo e sostenibile (BES)¹⁸. La disponibilità di un numero considerevole di variabili permette di procedere con un'analisi aggregativa con quanto rilevato dall'indagine qualitativa da svilupparsi attraverso l'analisi SWOT¹⁹. Tale approccio consente di realizzare un modello interpretativo innovativo da applicare anche ad altri casi di studio per misurare la capacità di gestione delle risorse naturali.

Le variabili sono state rilevate attraverso un'integrazione tra fonti archivistiche (delibere del Commissariato per gli usi civici per la Campania e il Molise) e statistiche (Catasto agrario del 1929, i censimenti della popolazione e le statistiche della Regione Campania)²⁰.

17. A. Bulgarelli Lukacs, *I beni comuni nell'Italia meridionale. Le istituzioni per il loro management*, in "Glocale", 9-10, 2015, pp. 119-37.

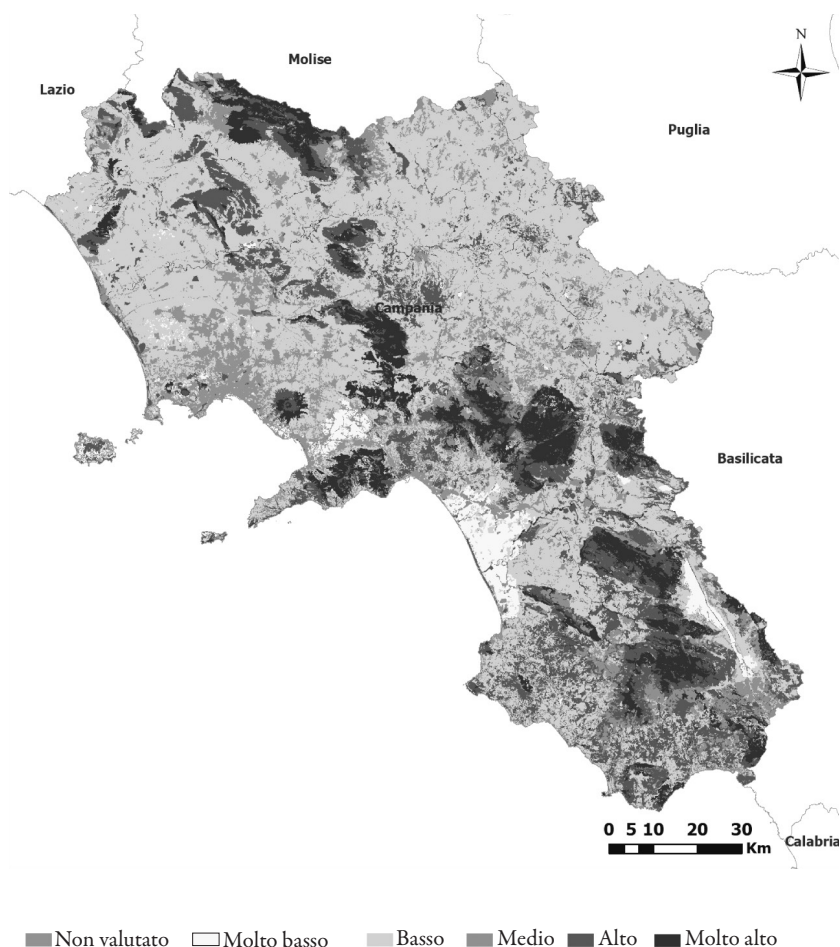
18. ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, ISTAT, Roma, 2024, p. 36. Nello specifico abbiamo selezionato le seguenti variabili riconducibili ai 132 indicatori BES (ovviamente cercando di adattare i nostri dati storici a quelli contemporanei): istruzione (alfabetizzazione MF), paesaggio (superficie dei terreni destinati a usi civici) e lavoro (tipologia di aziende agrarie presenti sul territorio).

19. Si tratta di uno strumento di pianificazione strategica che permette di individuare come raggiungere un obiettivo attraverso l'analisi strutturale del caso osservato.

20. Archivio Commissariato usi civici per la Campania ed il Molise (d'ora in poi CUCCAM), *Deliberazioni comunali*, ISTAT, *Catasto agrario 1929 VIII. Compartimento della Campania. Provincia di Avellino. Fascicolo 67*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1935; Id., *Catasto agrario 1929 VIII. Compartimento della Campania. Provincia di Salerno. Fascicolo 70*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1935; Id., *Catasto agrario 1929 VIII. Compartimento della Campania. Provincia di Napoli. Fasci-*

FIGURA 8.1

Il valore ambientale della Regione Campania



Fonte: <https://www.isprambiente.gov.it> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

In primis si è provveduto a ricostruire la consistenza dei terreni destinati ad usi civici attraverso un'analisi integrata delle delibere del Commissariato e delle recenti statistiche regionali. Ciò ha consentito di definire il peso del nostro campione

colo 69, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1936; Regione Campania, *Piano paesaggistico regionale preliminare di piano. Relazione generale/1*, Regione Campania, Napoli 2019.

TABELLA 8.1

Estensione dei terreni gravati da usi civici nelle comunità montane campione e altre variabili ambientali, sociali ed economiche nella prima metà del Novecento

Comunità montane	<i>Commons</i> (%)	Alfabetizzazione MF 1931	Aziende conduzione diretta (%)	Aziende affitto (%)	Aziende mezzadria (%)	Aziende miste (%)
Alburni	30	58	70	4	4	22
Lattari	29	57	59	30	0,3	10
Picentini	39	60	50	20	6	24
Tanagro-Alto e Medio Sele	21	48	69	5	7	18
Terminio Cervialto	35	60	45	10	11	34
Irno e Solofrana	14	65	56	26	5	13
Calore Salernitano	31	59	72	3	5	20
Vallo di Diano	41	58	56	5	8	32
Alta Irpinia	5	56	50	7	7	37
Partenio-Vallo di Lauro	27	60	54	25	2	19
Ufita	5	55	40	19	5	36
Totale campione	26	57	56	10	7	27

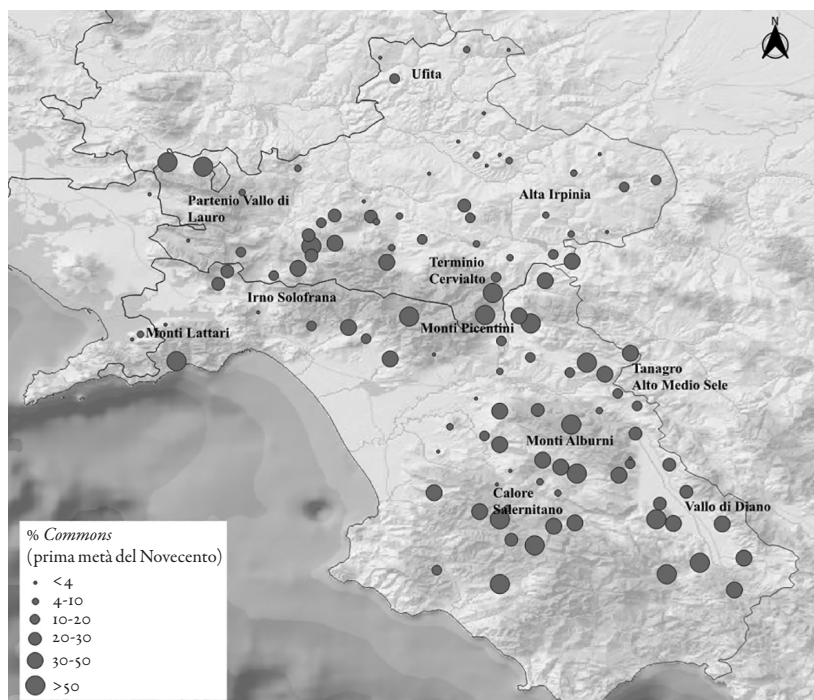
Fonte: elaborazione degli autori. Per la superficie destinata a usi civici, cfr. CUCCAM, *Deliberazioni comunali*; Regione Campania, *Piano paesaggistico regionale preliminare di piano. Relazione generale/1*, cit. Per le variabili aziendali, cfr. ISTAT, *Catasto agrario 1929 VIII. Compartimento della Campania. Provincia di Avellino. Fascicolo 67*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1935; Id., *Catasto agrario 1929 VIII. Compartimento della Campania. Provincia di Salerno. Fascicolo 70*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1935; Id., *Catasto agrario 1929 VIII. Compartimento della Campania. Provincia di Napoli. Fascicolo 69*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1936. Relativamente all'alfabetizzazione, cfr. ISTAT, *VII Censimento generale della popolazione. 21 aprile 1931. Fascicolo 67, Provincia di Avellino*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1934; Id., *VII Censimento generale della popolazione. 21 aprile 1931. Fascicolo 69, Provincia di Napoli*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1934; Id., *VII Censimento generale della popolazione. 21 aprile 1931. Fascicolo 70, Provincia di Salerno*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1934.

di osservazione sull'intero territorio regionale; le undici comunità montane (delle quali disponiamo del maggior numero di comuni) coprono il 50% della superficie della Campania gravata da usi civici. L'individuazione del campione si basa anche sulle elaborazioni ISPRA sul valore ambientale; si tratta di aree con valori alti dell'indicatore e quindi significative per lo studio (FIG. 8.1).

Focalizzando l'attenzione sulla quota di superficie dei *commons* nella sua dimensione aggregata (TAB. 8.1) abbiamo rilevato una forte eterogeneità del fenomeno. Si tratta di un dato indicativo che rafforza l'importanza dello studio dei micro-casi per poter acquisire elementi che consentano analisi di carattere più ampio e globale.

Terminata la ricostruzione della consistenza della superficie territoriale destinata agli usi civici, si è provveduto ad individuare le variabili per misurare lo stress ambientale durante la prima metà del Novecento. Si è optato per l'adozione di variabili, sociali ed economiche, cercando di offrire un quadro ampio e al tempo

FIGURA 8.2

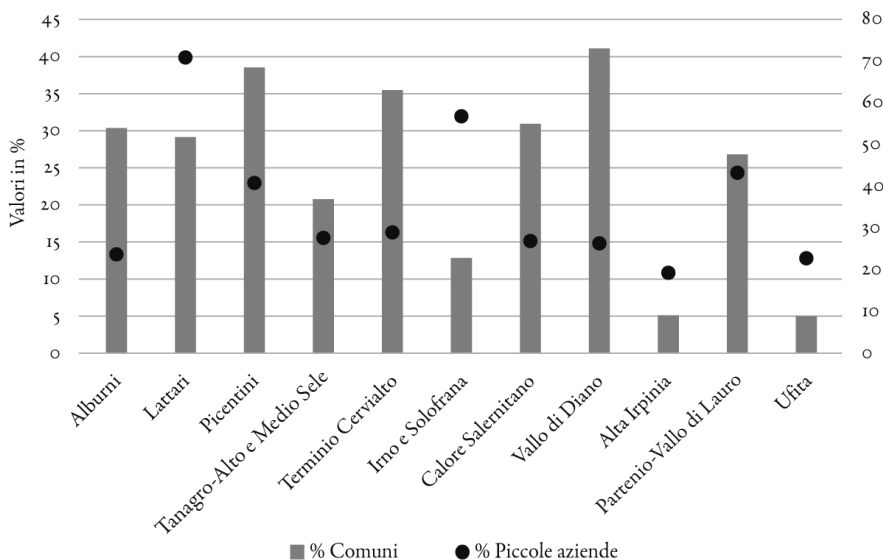
Commons sulla superficie territoriale (%)

Fonte: elaborazione degli autori con tecnologia GIS da CUCCAM, *Deliberazioni comunali*; Regione Campania, *Piano paesaggistico regionale preliminare di piano. Relazione generale/1*, Regione Campania, Napoli 2019.

stesso analitico del fenomeno. Dalla quota di superficie gravata da usi civici sulla superficie totale (FIG. 8.2) emerge una notevole consistenza di beni collettivi nelle aree appenniniche della provincia di Salerno rispetto a quella di Avellino.

Per il nostro studio abbiamo utilizzato variabili altamente indicative per l'aspetto sociale e territoriale (TAB. 8.1). L'alfabetizzazione totale del 1931 è individuata come variabile di riferimento del capitale umano; valori più alti dell'indicatore si relazionano ad una quota maggiore di *commons*, la presenza di figure professionali e l'adozione di regolamenti garantiscono una migliore gestione dei beni collettivi. L'aspetto innovativo che introduciamo in questo lavoro è quello sulla conduzione aziendale, che mira a spiegare non solo la struttura economica del territorio ma anche l'interazione tra proprietà e lavoro. Nelle zone con alta presenza di *commons* come il Vallo di Diano (41%), i Picentini (39%) e il Termino Cervialto (35%) abbiamo registrato come una struttura agraria caratterizzata da forme di conduzione eterogenee, basate anche sulla cooperazione tra proprietario ed agricoltore, abbia favorito la tenuta del sistema.

FIGURA 8.3

Relazione tra quota dei *commons* e percentuale delle piccole aziende

Fonte: elaborazione degli autori sulle fonti archivistiche e statistiche presentate in questo paragrafo.

L'importanza di porre l'attenzione sulla dimensione aziendale per studiare l'evoluzione del territorio campano è stata evidenziata anche da un recente contributo sulla geografia della mezzadria nella Regione²¹. Le nostre analisi hanno portato alla luce un fattore considerevole, ossia come la presenza di piccole proprietà²² (≤ 1 ettaro) non trovi una corrispondenza, in alcuni casi, con l'incidenza delle risorse collettive (FIG. 8.3) e ciò confermerebbe l'importanza di forme di conduzione diversificate della terra per favorire l'equilibrio nella gestione dei *commons* dell'Appennino campano.

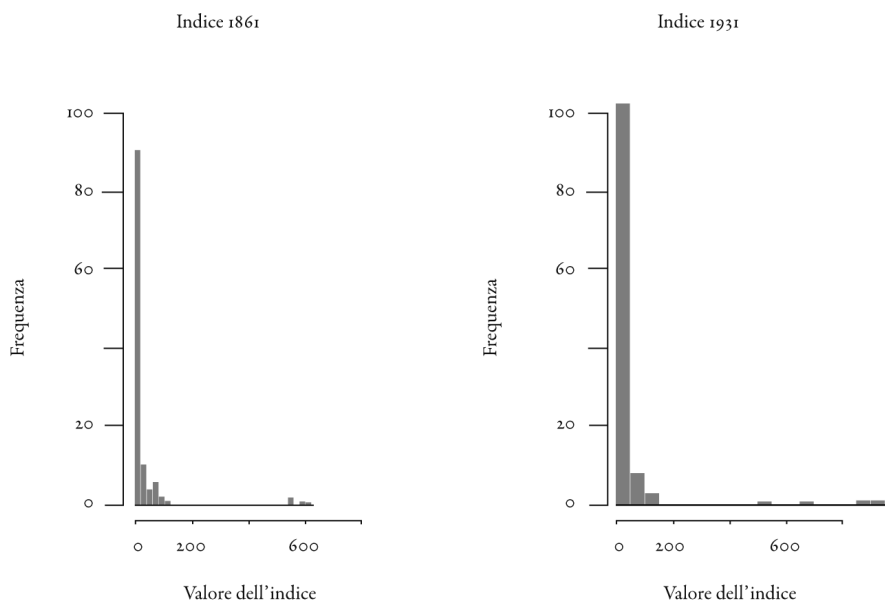
Infine, abbiamo costruito un indice di pressione antropica per misurare l'evoluzione dello stress sui beni collettivi per ogni comune per il 1861 ed il 1931 (FIG. 8.4)²³. I due indicatori presentano un'asimmetria positiva mostrando una bassa

21. G. Zanibelli, *La geografia della mezzadria in Campania (secoli XIX-XX). Caratteristiche del contratto, localizzazione e paesaggio tipico*, in A. D'Ascenzo, D. Mastrovito (a cura di), *Interdisciplinarietà e geotecnologie. Dalla ricerca all'applicazione dei saperi*, Labgeo Caraci, Roma 2025, pp. 71-86.

22. Analizzare la relazione tra *commons* e piccole proprietà è importante perché il fenomeno della polverizzazione, in particolare nell'Appennino meridionale, si collocava in un ambiente con scarse risorse. Cfr. Istituto nazionale di economia agraria (INEA), *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia. Relazione a cura di Giuseppe Medici*, vol. I, Istituto nazionale di economia agraria, Roma 1956, p. 224.

23. ISTAT, *Comuni e loro popolazione ai censimenti dal 1861 al 1951*, Tip. ABETE, Roma 1960.

FIGURA 8.4

Distribuzione dell'indice di pressione antropica sui *commons*

Fonte: elaborazione degli autori sulle fonti archivistiche e statistiche presentate in questo paragrafo e da ISTAT, *Comuni e loro popolazione ai censimenti dal 1861 al 1951*, Tip. ABETE, Roma 1960. Nei grafici è riportata la frequenza assoluta dei due indici.

presenza di popolazione per ettaro; abbiamo misurato la similitudine tra i valori del 1861 e quelli del 1931 attraverso la correlazione lineare di Pearson ed il coefficiente è estremamente elevato e fortemente significativo ($0,98^{***}$)²⁴. Tale risultato mostrerebbe come non si sia verificato un mutamento notevole della pressione sui *commons* tra i due periodi.

8.7

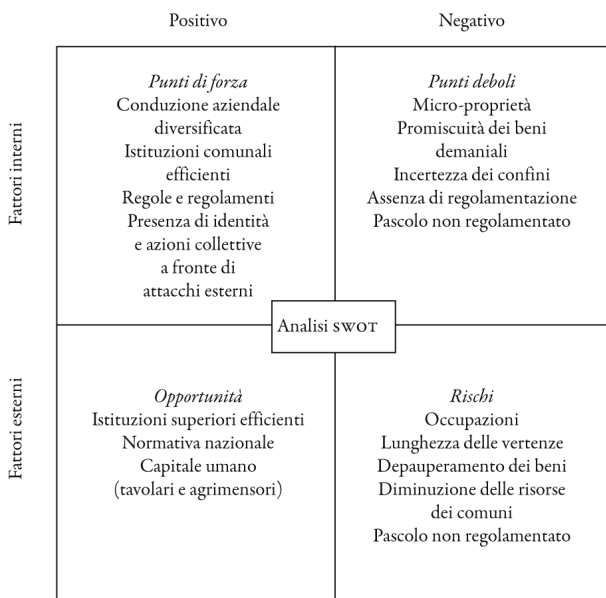
Ricostruire gli elementi a sostegno della tutela delle risorse collettive attraverso l'analisi SWOT

La distribuzione spaziale dei terreni gravati da usi civici (FIG. 8.2) mostra come la variabile tenda ad aumentare in presenza dell'area appenninica; le zone di maggiore concentrazione sono le comunità montane dei Picentini, Alburni, di Calore Salernitano, Terminio Cervialto e Vallo di Diano.

24. Livello di significatività del p-value: *** 0,001; ** 0,01; * 0,05.

FIGURA 8.5

Analisi SWOT per la salvaguardia delle risorse collettive



Fonte: elaborazione degli autori sulle fonti archivistiche e statistiche presentate nel PAR. 8.6.

Come anticipato nel paragrafo precedente, abbiamo optato per l'utilizzo dell'analisi SWOT (FIG. 8.5) per catturare il forte grado di eterogeneità territoriale e creare una sinergia tra le diverse tipologie di fonti utilizzate, per offrire una misura analitica della capacità di salvaguardare le risorse collettive da parte delle municipalità dell'Appennino campano durante la prima metà del Novecento.

La matrice mostra i fattori positivi e negativi interni ed esterni al sistema e tale classificazione consente di includere tutte le variabili che contribuivano ad un'interazione responsabile con l'ambiente in Campania. Relativamente ai punti di forza interni, oltre alla struttura aziendale diversificata, il nostro studio ha evidenziato la presenza di norme e regolamenti di gestione chiari e resi operativi ed efficienti da istituzioni locali attente ad un uso razionale delle risorse naturali, in particolare in aree in cui i *commons* svolgevano una funzione regolatrice di tenuta economica del sistema locale. L'apporto istituzionale si integrava però anche con la presenza di azioni collettive svolte dalle comunità per prevenire forme di "attacco" e usurpazione dei diritti comunitari o da parte di soggetti forti (ricchi possidenti o istituzioni private ed ecclesiastiche) o da comuni vicini interessati a diminuire lo stress sulle proprie risorse naturali, anche se non abbiamo osservato una pressione antropica significativa sulle medesime.

Per quanto riguarda i fattori esterni, che contribuivano alla salvaguardia dei beni collettivi, abbiamo rilevato la presenza di istituzioni superiori attente al territorio e al monitoraggio delle attività gestionali dei comuni e ciò sembra essere in continuità con quanto emerso per la seconda metà dell'Ottocento per la provincia di Salerno²⁵. A ciò si deve aggiungere il processo di sviluppo della normativa nazionale che abbiamo esposto nei paragrafi precedenti e la presenza di un capitale umano specializzato che ha svolto un lavoro estremamente rilevante sia all'interno dei processi di salvaguardia e tutela avviati dalle municipalità, sia tra le attività di censimento e rilevazione promosse dal Commissariato per gli usi civici per la Campania ed il Molise. Tale aspetto è da considerarsi essenziale nel processo di gestione perché ha consentito di acquisire un quadro generalizzato ed analitico (individuazione delle singole particelle catastali) delle superfici di territorio destinate agli usi civici.

Spostando l'attenzione agli aspetti negativi, per quanto riguarda le debolezze interne abbiamo definito che, in presenza di sistemi economici rurali precari, l'eccessiva frammentarietà della proprietà rurale potrebbe portare a fenomeni di sovrasfruttamento delle risorse per garantire la sussistenza dei nuclei familiari contadini. A ciò si deve aggiungere poi il fenomeno della promiscuità, retaggio di antichi diritti, sul possesso delle risorse tra comuni vicini; tale aspetto richiama il rischio dell'indeterminatezza dei confini che è stata individuata come una delle cause primarie per l'insorgere di conflitti e di occupazioni. Infine, abbiamo osservato come l'assenza di regolamenti e strumenti di controllo sia una delle principali cause di un uso non sostenibile delle risorse dimostrando come le tradizioni e le consuetudini, con l'avvento dell'età contemporanea, debbano essere necessariamente integrate dalla normativa scritta. Per quanto riguarda le minacce esterne, abbiamo notato che la forte pressione da parte dei comuni adiacenti portava all'insorgere dei conflitti che spesso si protraevano da tempi lunghissimi²⁶. Una simile situazione di incertezza poteva causare fenomeni di depauperamento delle risorse: ciò si poteva verificare anche in assenza di strumenti di mappatura e censimento di queste ultime, che rendevano difficile tenere sotto continuo monitoraggio i beni collettivi.

Abbiamo individuato anche una variabile che è possibile inserire sia tra le minacce interne sia tra quelle esterne: il pascolo non controllato del bestiame. Tale aspetto trova riscontro all'interno delle controversie tra municipi e istituzioni per i diritti di fida; era essenziale controllare l'accesso degli animali alle risorse per evitare processi di esaurimento.

L'integrazione tra approccio qualitativo e quantitativo ha permesso di evidenziare i fattori di salvaguardia e di rischio assieme ad un aspetto importante come una

25. G. Zanibelli, *Commons Land Management in Southern, Post-Unification Italy: New Evidence from a Micro Analysis on Salerno Province*, in "Rural History", 36, 1, 2025, pp. 72-95.

26. *Ibid.*

sostanziale conservazione dei beni collettivi dovuta, in particolare, alla presenza di una regolamentazione chiara e definita e al tempo stesso a livelli esigui di stress antropico. Ciò non deve portare a pensare che la stabilità della popolazione per ettaro dei *commons* riduca l'importanza del ruolo delle istituzioni e dei regolamenti perché, come emerso dalla letteratura, questi hanno svolto una funzione determinante nel regolare i meccanismi di accesso alle risorse collettive²⁷.

8.8

Discussione e conclusioni sul caso di studio

La nostra analisi ha consentito di identificare con chiarezza i principali aspetti che favorivano la salvaguardia dei *commons* nell'Appennino meridionale.

Lo studio approfondito del nostro campione d'indagine ha portato alla luce gli elementi che hanno contribuito a sviluppare una strategia di gestione di successo, ovviamente variabile a seconda dei casi, da parte dei comuni osservati. Un primo aspetto che riteniamo di estrema rilevanza è il fatto che le variabili quantitative spiegano solo una parte delle cause di stress delle risorse ambientali e di conseguenza la capacità di sviluppo di pratiche sostenibili di gestione dei domini collettivi; a tal proposito bisogna guardare anche ad altri tipi di fonti. La struttura intuitiva dell'analisi SWOT rende il metodo facilmente estendibile anche ad altre aree e soprattutto fa sì che l'analisi storico-economica possa divenire uno strumento di pianificazione territoriale sussidiario all'interno dei processi di governance delle comunità locali²⁸.

I nostri risultati mostrano come due aspetti essenziali siano la pressione antropica contenuta e la presenza di una forte eterogeneità delle forme di conduzione, in particolare la compartecipazione, che hanno contribuito a frenare l'assalto alle risorse in un territorio fortemente precario sotto il profilo economico. Abbiamo riscontrato la presenza di azioni collettive volte a favorire una tutela delle risorse naturali. Si tratta di un carattere importante che pone il caso meridionale in dialogo con la letteratura internazionale²⁹, confermando come quanto rilevato a livello globale caratterizzi anche i *commons* del Mezzogiorno; ciò porta a ripensare necessariamente la propensione delle istituzioni meridionali a sviluppare azioni virtuose per la conservazione delle risorse naturali.

27. *Ibid.*

28. Cfr. G. Zanibelli, *Conocer para proteger. El uso de datos históricos para desarrollar buenas prácticas de gestión de los bienes comunales: el caso del Sur de Italia*, in "Estudios Geográficos", 85, 297, 2025, pp. 1-17.

29. T. De Moor, *The Silent Revolution: A New Perspective on the Emergence of Commons, Guilds, and Other Forms of Corporate Collective Action in Western Europe*, in "International Review of Social History", 53, 2008, pp. 179-212; A. W. Mosimane, C. Breen, B. A. Nkhata, *Collective Identity and Resilience in the Management of Common Pool Resources*, in "International Journal of the Commons", 6, 2, pp. 344-62.

Tutto questo trova conferma nella capacità di molti comuni di organizzare la “memoria” di questi luoghi attraverso la conservazione della documentazione archivistica e la presenza di figure tecniche in grado di realizzare questi processi; tale ulteriore aspetto consente di rilevare una similitudine del caso meridionale con le altre realtà europee studiate³⁰. Inoltre, riteniamo che focalizzare l'attenzione su questo determinato fattore consenta di acquisire nuovi elementi per misurare la capacità delle istituzioni locali del Sud Italia di governo del territorio. I comuni meridionali, per la maggior parte dei casi, hanno mostrato una buona tenuta del sistema e ciò ha permesso di portare alla luce anche la presenza di una sinergia con le istituzioni superiori³¹ che hanno svolto, nel corso del tempo, un ruolo essenziale nei processi di conservazione e tutela dei beni collettivi³².

Quanto sopra evidenziato trova conferma in specifici regolamenti promulgati a partire dalla seconda metà dell'Ottocento che, riprendendo gli statuti comunali ed i regolamenti borbonici di polizia urbana e rurale³³, hanno contribuito ad un processo conservativo delle risorse già riscontrabile a partire dall'età moderna³⁴. Tali documenti rispondono pienamente ai principi di governo individuati da Elinor Ostrom³⁵ e non mostrano divergenze significative con le altre aree dell'Europa, in particolare con le regioni del Nord³⁶.

Sono questi strumenti di gestione che hanno favorito processi di tutela consolidatisi con la legge del 1927 che, nata per un fine di liquidazione di questa tipologia di beni, ha in realtà avviato un percorso di tutela delle risorse collettive mediante operazioni di censimento e mappatura descritte in precedenza.

In conclusione, il nostro contributo ha portato alla luce, attraverso una metodologia innovativa per la storia economica come l'analisi SWOT ed un approccio integrato tra qualitativo e quantitativo, la tendenza dei comuni meridionali di portare avanti processi di salvaguardia delle risorse naturali rilevabili già a partire dall'età moderna e rafforzatisi durante il periodo oggetto di questo studio.

30. M. Laborda-Pemán, T. De Moor, *History and the Commons: A Necessary Conversation*, in “International Journal of the Commons”, 10, 2, 2016, pp. 517-28; T. De Moor *et al.*, *Ruling the Commons. Introducing a New Methodology for the Analysis of Historical Commons*, ivi, pp. 529-88; I. Vázquez, *Toward an Integrated History to Govern the Commons: Using the Archive to Enhance Local Knowledge*, in “International Journal of the Commons”, 14, 1, 2020, pp. 154-72; Zanibelli, *Commons Land Management in Southern, Post-Unification Italy*, cit.

31. D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; J. A. Robinson, D. Acemoglu, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile, London 2012.

32. Zanibelli, *Commons Land Management in Southern, Post-Unification Italy*, cit.

33. *Ibid.*

34. Bulgarelli Lukacs, *I beni comuni nell'Italia meridionale*, cit., pp. 119-37.

35. E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

36. A. J. Winchester, *Common Land in Britain: A History from the Middle Ages to the Present Day*, vol. 14, Boydell & Brewer, Martlesham 2022.

Parte terza

Benessere e sviluppo umano

Gli elettrodomestici come indicatori del benessere materiale? Analogie e differenze tra Nord e Sud della penisola

di *Ivan Paris**

9.1

Gli elettrodomestici nelle case italiane alle soglie della Seconda guerra mondiale

La diffusione dei beni di consumo durevole è considerata un elemento caratteristico dei modelli di consumo occidentali. Gli elettrodomestici sono particolarmente significativi sia perché rappresentano un vivace settore produttivo sia perché sono considerati un importante indicatore del benessere materiale raggiunto da coloro che li possiedono. Nel secondo dopoguerra gli elettrodomestici si sono diffusi anche in Italia, seppur con differenze nei tempi e nelle modalità: possono realmente essere considerati una valida misura del benessere materiale delle famiglie? L'obiettivo di questo contributo è quello di provare a rispondere alla domanda ragionando sulle condizioni e, soprattutto, sulle motivazioni che, con attenzione alle diverse classi socioeconomiche nelle principali macroaree geografiche, ne hanno facilitato l'ingresso nelle case italiane.

Nella prima metà del xx secolo la casa assunse un ruolo centrale nell'arena dei consumi¹. Sebbene il confronto con lo stile di vita al di là dell'Atlantico fosse impietoso, l'industrializzazione aveva portato qualche nuova comodità anche alle classi europee meno abbienti. Tra queste non mancavano i primi apparecchi domestici mossi dall'energia elettrica². Nell'immaginario collettivo gli elettrodomestici rappresentavano una delle principali novità della casa novecentesca, da tempo oggetto di un profondo rinnovamento strutturale³. Partendo dagli Stati Uniti, si

* Università degli Studi di Brescia.

1. Cfr. P. Capuzzo, *Le teorie del consumo*, in S. Cavazza, E. Scarpellini (a cura di), *Il secolo dei consumi. Dinamiche sociali nell'Europa del Novecento*, Carocci, Roma 2006, pp. 51-83.

2. Cfr. V. De Grazia, *L'impero irresistibile. La società dei consumi americana alla conquista del mondo*, Einaudi, Torino 2005, pp. 77-142; F. Trentmann, *L'impero delle cose. Come siamo diventati consumatori. Dal xv al xxi secolo*, Einaudi, Torino 2018, pp. 245-303.

3. L'elettricità, in particolare, è considerata un elemento essenziale nella definizione dello standard di vita occidentale contemporaneo e non è un caso che il concetto stesso di *progresso* abbia spesso assunto la forma dell'elettrificazione (ad esempio cfr. S. Worden, *Powerful Women: Electricity in the Home, 1919-40*, in J. Attfield, P. Kirkham (eds.), *A View from the Interior. Feminism, Women*

stava facendo strada una nuova idea di comodità domestica attenta tanto agli spazi per il riposo quanto a quelli per il lavoro, che accresceva l'interesse non solo per i dispositivi dedicati all'intrattenimento (come la radio), ma anche per i più moderni *labour saving devices*⁴.

L'Italia fascista non aveva però le basi per implementare su vasta scala un progetto di rinnovamento di tale portata. Diversi fattori limitavano la diffusione dei nuovi dispositivi. Certamente pesavano i redditi mediamente bassi degli italiani, incompatibili con tecnologie costose tanto nell'acquisto quanto nell'utilizzo (energia elettrica o combustibili di altra natura). Le abitazioni erano poi in gran parte strutturalmente inadeguate sia nelle dimensioni sia nella dotazione di servizi, a partire dagli impianti idraulico ed elettrico, che non solo dovevano essere presenti, ma anche funzionali alle nuove tecnologie. Un impatto negativo lo avevano anche alcuni fattori di natura socioculturale, come la diffidenza dimostrata nei confronti dell'elettricità (ritenuta non sicura) o nella capacità dei nuovi dispositivi di sostituire adeguatamente il lavoro manuale. Si aggiungevano poi diffusi e consolidati comportamenti di consumo, come l'abitudine alla rasatura mattutina dal barbiere o il ricorso al personale di servizio domestico⁵. Ne risultava una lenta adozione anche di quei *devices* che, facendo risparmiare tempo e fatica, miravano a migliorare la (dura) vita lavorativa all'interno della casa⁶. La distanza con gli Stati Uniti, dunque, era ancora troppo ampia per essere colmata e non solo per questioni di redditi o differenti modelli di consumo: l'Italia mancava anche di una struttura produttiva e di una cultura commerciale adeguate. Ciononostante, si tentò comunque di promuovere la diffusione delle nuove tecnologie domestiche.

Diverse iniziative furono avviate in questa direzione e con diversi obiettivi. È il caso, per esempio, della cosiddetta Casa elettrica, voluta dalla Edison (impresa

and Design, The Women Press, London 1989, pp. 131-41; W. Schivelbusch, *Disenchanted Night: The Industrialization of Light in the Nineteenth Century*, California University Press, Berkeley 1995; A. Giuntini, G. Paoloni (a cura di), *La città elettrica. Esperienze di elettrificazione urbana in Italia e in Europa fra Ottocento e Novecento*, Laterza, Roma-Bari 2004.

4. Cfr. R. Schwartz Cowan, *The Industrial Revolution in the Home: Household Technology and Social Change in the 20th Century*, in "Technology and Culture", 17, 1, 1976, pp. 1-23; Id. *More Work for Mother. The Ironies of Household Technology from the Open Hearth to the Microwave*, Basic, New York 1983; J. E. Crowley, *The Invention of Comfort. Sensibilities and Design in Early Modern Britain and Early America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 2001; R. Oldenziel, M. Hård, *Consumer, Tinkerers, Rebels. The People Who Shaped Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013, pp. 49-81; I. Paris, *Between Efficiency and Comfort: The Organization of Domestic Work and Space from Home Economics to Scientific Management, 1841-1913*, in "History and Technology", 35, 1, 2019, pp. 81-104; A. Oakley, *The Science of Housework. The Home and Public Health, 1880-1940*, Bristol University Press, Bristol 2024.

5. Doxa, *Inchiesta sul personale domestico*, in "Bollettino della Doxa", 17-18, 1950, pp. 225-9; M. G. Rienzo, *L'elettricità nella vita civile*, in G. Galasso (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, vol. 3: *Espansione e oligopolio, 1926-1945*, Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 505-49.

6. Cfr. E. Scarpellini, *L'Italia dei consumi. Dalla belle époque al nuovo millennio*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 87-128; I. Paris, *Rileggere il miracolo economico. Gli elettrodomestici tra fascismo e anni Settanta*, Carocci, Roma 2023, pp. 20-37.

operante nella fornitura, produzione e vendita di energia elettrica) e presentata alla IV Esposizione internazionale triennale delle arti decorative e industriali moderne del 1930. Le compagnie elettriche furono tra le prime, in Italia, ad interessarsi agli elettrodomestici, all'interno di una strategia volta a trovare nuovi sbocchi per l'energia elettrica prodotta. La Casa elettrica, che si accompagnava ad altre campagne promozionali più tradizionali⁷, andava però ben oltre questo obiettivo, poiché non era solo un esempio di architettura pienamente razionale, né un semplice padiglione espositivo di dispositivi per il risparmio di tempo e di lavoro. La Casa elettrica rappresentava infatti il desiderio di trasformare le forme stesse della vita quotidiana attraverso l'elettificazione della casa e una più funzionale organizzazione degli spazi domestici⁸. Lo sforzo progettuale della Casa elettrica non era però destinato ai ceti popolari. L'elevato prezzo di acquisto, inclusi i numerosi e costosi apparecchi elettrici dei quali era accessoriata, la rendevano di fatto accessibile alla sola ricca borghesia urbana⁹.

Non mancava poi tutta una serie di nuove pubblicazioni: opere più tecniche, che spiegavano i vantaggi e soprattutto il funzionamento delle nuove tecnologie ma destinate a un pubblico ristretto e composto dai soli operatori del settore¹⁰, e letture a più larga diffusione, che miravano, più in generale, a sostenere presso una platea più ampia le ragioni dell'elettricità e delle sue molteplici applicazioni¹¹.

L'attività di promozione delle nuove tecnologie domestiche era sostenuta anche da iniziative individuali provenienti dalla società civile e in modo particolare da alcune donne della classe media. Operando all'interno di un movimento più esteso anche in questo caso di matrice americana (quello della cosiddetta *Home Economics*, in Italia conosciuta ancora come *economia domestica*)¹², queste iniziative puntavano non solo a modernizzare la gestione della casa, ma anche a favorire la presa di coscienza dell'importanza economica e sociale del lavoro domestico e della più generale condizione femminile¹³.

7. Cfr. S. Barca, *Modello americano e diffusione dei consumi elettrodomestici in Italia negli anni Trenta*, in "Studi storici", 38, 2, 1997, pp. 505-38.

8. Cfr. G. Polin, *La Casa elettrica di Figini e Pollini*, Officina Edizioni, Roma 1982.

9. M. Salvati, *L'inutile salotto. L'abitazione piccolo-borghese nell'Italia fascista*, Bollati Boringhieri, Torino 1993, pp. 40-2.

10. Ad esempio, cfr. G. Chierchia, *Le applicazioni domestiche dell'elettricità alla portata di tutti. Cenni fondamentali sui fenomeni elettrici*, Lattes & C., Torino-Genova 1922; P. Ulivi, *L'industria frigorifera*, Hoepli, Milano 1927.

11. Ad esempio, cfr. A. Oltolina, *Come usare gli apparecchi elettrodomestici*, in "Faville e scintille", 2, 3, 1934, pp. 4-5.

12. Cfr. G. Becchio, *A History of Feminist and Gender Economics*, Routledge, New York-London 2020, cap. 3.

13. Cfr. V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Marsilio, Venezia 1993, pp. 141-58; L. Tasca, *The "Average Housewife" in Post-World War II Italy*, in "Journal of Women's History", 16, 2, 2004, pp. 93-6.

La principale rappresentante italiana di questo movimento fu Maria Gasca Diez¹⁴, che affiancò all'attività professionale (si era laureata e specializzata in Medicina del lavoro) e di organizzazione e direzione di diverse istituzioni pubbliche anche quella di studiosa e pubblicista. Durante la sua attività contribuì sensibilmente al dibattito sul management della casa, mostrando particolare attenzione alla diffusione di quei dispositivi che avrebbero potuto ridurre il tempo e la fatica delle più onerose mansioni domestiche. Dal suo punto di vista, ogni abitazione doveva essere dotata di tutte le migliori soluzioni tecnologiche, compresi i nuovi *labour saving devices* mossi dall'elettricità. L'accesso alle innovazioni più aggiornate era considerato non solo indispensabile, ma un vero e proprio diritto per tutte le donne italiane di qualsiasi ceto sociale.

L'impatto immediato delle proposte di Gasca Diez fu sostanzialmente trascurabile. In termini di *modernizzazione* dell'ambiente domestico, tuttavia, non mancarono elementi di originalità, che contribuirono a gettare le basi per ciò che sarebbe accaduto dopo la Seconda guerra mondiale, quando alcuni dei fattori che ostacolavano l'aggiornamento in chiave più tecnologica delle abitazioni italiane andarono gradualmente attenuandosi. Per completare questo processo, almeno su una scala che andasse oltre quella delle classi medie più abbienti, mancava soprattutto la capacità di rendere queste tecnologie effettivamente disponibili, agendo su quelle variabili (non solo economiche) in grado di agevolarne l'ingresso tra le mura domestiche. La ridotta domanda interna che ne conseguiva si rifletteva poi su una struttura produttiva e distributiva inadeguata la quale, laddove esistente, era maggiormente concentrata nelle regioni settentrionali¹⁵.

Alla vigilia della Seconda guerra mondiale, dunque, poche famiglie italiane potevano permettersi quelle tecnologie ormai largamente diffuse al di là dell'Atlantico e sempre più presenti anche nelle realtà europee più avanzate. L'Italia si dimostrò lenta nell'adottare quei dispositivi elettrici volti a migliorare la vita domestica. Laddove presenti, questi lo erano quasi esclusivamente nelle case delle famiglie più abbienti, residenti in modo particolare nelle aree urbane più avanzate dell'Italia centro-settentrionale. Benché, come ricordato, la loro presenza non fosse sempre legata ai soli fattori economici, in questo momento storico il possesso degli elettrodomestici (almeno di quelli più voluminosi e costosi) poteva pertanto essere considerato un valido indicatore dello status socioeconomico familiare.

14. I. Paris, *Home Economics in the Years of Fascism: Maria Gasca Diez and the Italian Way*, in "The European Journal of the History of Economic Thought", pp. 1-24 (<https://doi.org/10.1080/09672567.2025.2491332>; ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

15. Paris, *Rileggere il miracolo economico*, cit., pp. 37-41. Sulla struttura distributiva, cfr. G. Peroni, *Struttura e problemi della distribuzione degli elettrodomestici in Italia*, Irmir, Roma 1963; M. Soldera, *L'associazionismo nella distribuzione di elettrodomestici*, Egea, Milano 1990.

9.2

Gli elettrodomestici come indicatori del benessere materiale?

Durante gli anni della cosiddetta *golden age* dell'economia occidentale (o seconda globalizzazione), l'Italia accorciò la distanza dai paesi più avanzati, segnando tassi di crescita economica senza precedenti¹⁶. L'incremento del reddito nazionale e pro capite, insieme ad altri fattori economici, ma anche di carattere tecnologico, istituzionale, sociale e culturale, impattarono sui comportamenti individuali creando le premesse per un cambiamento quantitativo e qualitativo dei consumi. I diversi modelli di consumo definiscono come gli individui si percepiscono e si posizionano nella società in cui vivono. In quegli anni, nuovi beni entrarono in scena da protagonisti e, tra questi, gli elettrodomestici occupano un posto di rilievo: vera e propria «invenzione sociale» secondo Victoria De Grazia¹⁷, insieme a pochi altri sono unanimemente inclusi tra gli elementi distintivi dei modelli di consumo delle società urbane e industriali.

Il benessere economico degli italiani è costantemente cresciuto nel corso del Novecento¹⁸. L'Italia della seconda metà del secolo, in particolare, è stata segnata da un processo di sviluppo sulle cui cause la storiografia continua a interrogarsi¹⁹. Insieme ad altri beni di consumo durevoli come l'automobile, gli elettrodomestici hanno accompagnato la trasformazione dell'Italia in una società dei consumi di massa e sono considerati dei veri e propri simboli del benessere raggiunto (familiare e collettivo). Questa considerazione vale in modo particolare per alcuni di questi dispositivi. Vale certamente per il televisore (uno dei primi grandi elettrodomestici ad entrare nelle case italiane, anche delle famiglie meno abbienti), ma anche per i cosiddetti “bianchi”, come il frigorifero, la lavabiancheria e la lavastoviglie. Favoriti anche da fattori politico-istituzionali (si pensi al ruolo degli Stati Uniti nel promuovere l'adozione di nuove tecnologie e modelli di consumo)²⁰ e socioculturali (come l'impatto della cinematografia d'Oltreoceano)²¹, questi *devi-*

16. V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 409-81; N. F. R. Crafts, G. Toniolo, *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge 1995; J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo economico italiano, 1820-1960*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 107-28; N. F. R. Crafts, M. Magnani, *The Golden Age and the Second Globalization in Italy*, in G. Toniolo (ed.), *The Oxford Handbook of Italy and the World Economy since Unification*, Oxford University Press, New York 2013, pp. 69-107.

17. De Grazia, *L'impero irresistibile*, cit., p. 402.

18. Cfr. G. Vecchi, *In ricchezza e in povertà: il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Il Mulino, Bologna 2011.

19. Ad esempio, cfr. P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Bolati Bolinghieri, Torino 2007; G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2013; P. Di Martino, M. Vasta, *Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna 2017.

20. Ad esempio, cfr. R. Oldenziel, K. Zachmann (eds.), *Cold War Kitchen. Americanization, Technology and European Users*, The MIT Press, Cambridge (MA) 2009.

21. Cfr. V. De Grazia, P. Di Stefano, *La sfida dello “star system”: l'americanismo nella formazione della cultura di massa in Europa, 1920-1965*, in “Quaderni storici”, 20, 58, 1985, pp. 95-133.

ces divennero centrali nel nuovo schema di consumo offerto alla società italiana, impattando profondamente anche sulle dinamiche familiari e di genere²².

Con riguardo alle condizioni di fondo necessarie alla diffusione su larga scala di queste nuove tecnologie, tuttavia, nell'Italia dell'immediato secondo dopoguerra non solo mancavano gran parte di quelle precondizioni già accennate nel PAR. 9.1, ma erano altresì presenti differenze più o meno marcate tra le diverse macro-aree geografiche. In primo luogo, dal punto di vista del reddito pro capite, che segnava evidenti fratture tra le regioni settentrionali e il resto della penisola. Allo stesso modo, una certa distanza tra Nord e Sud era presente anche con riguardo ai servizi pubblici di base. Appropriarsi dei nuovi dispositivi elettrici era certamente l'esito di una decisione individuale, legata a molteplici variabili. Tuttavia, dotarsi o meno di nuove tecnologie era una scelta fortemente dipendente anche da questioni di contesto più generali, a partire da quelle strettamente connesse con le infrastrutture di supporto. Trattando di elettrodomestici, in primo luogo pesava lo stato della rete di produzione e distribuzione dell'energia elettrica. L'Italia si posizionava in coda ai paesi industrializzati per consumo pro capite di elettricità, con una seria frammentazione tra produzione e distribuzione e senza un legame razionale tra tariffe e costi di produzione. Queste carenze, che già da sole segnavano un più basso benessere materiale delle aree interessate, oltre che un freno al loro sviluppo, erano molto più evidenti nelle regioni meno avanzate del paese. Nella prima metà degli anni Cinquanta, per esempio, circa la metà delle abitazioni dell'Italia centrale erano dotate sia dell'impianto di energia-luce sia di quello di energia industriale. Nelle regioni del Nord la quota scendeva al 38%, per crollare al 20% nell'Italia meridionale e al 4% nelle isole maggiori²³. Quanto fatto nella prima metà del secolo doveva dunque essere aggiornato e implementato, soprattutto a beneficio delle regioni più penalizzate. Si sarebbero però dovuti attendere gli anni Sessanta e l'intervento del nuovo Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL), che completò la rete nel Nord del paese, migliorò la situazione nelle regioni centrali e meridionali e unificò le tariffe²⁴.

Strettamente legata alla precedente c'era anche la questione dello stato delle abitazioni. La proprietà immobiliare incrementò in Italia già a partire dai primi anni del dopoguerra. Il modello abitativo, tuttavia, appariva strutturalmente obso-

22. Cfr. E. Asquer, *La rivoluzione candida. Storia sociale della lavatrice in Italia (1945-1970)*, Carocci, Roma 2007; D. Garofalo, *Storia sociale della televisione in Italia, 1954-1969*, Marsilio, Venezia 2018.

23. P. Luzzatto Fegiz, *Il volto sconosciuto dell'Italia. Dieci anni di sondaggi Doxa (1)*, Giuffrè, Milano 1956, pp. 39-40.

24. Cfr. R. Giannetti, *Dinamica della domanda e delle tariffe*, in G. Galasso (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, vol. 3: *Espansione e oligopolio, 1926-1945*, Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 269-323; G. Brancaccio, *Elettrificazione e questione meridionale*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, vol. 4: *Dal dopoguerra alla nazionalizzazione, 1945-1962*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 335-62; G. Petrillo, *Il trionfo dell'elettricità nella vita civile*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*, cit., pp. 453-80.

leto, con alloggi non adatti ad accogliere le nuove tecnologie. Non si trattava solo di carenze nella dotazione di servizi essenziali. Il poco spazio disponibile aveva un ruolo talmente rilevante nella scelta di acquisto di un elettrodomestico (soprattutto per quelli di maggiori dimensioni come frigoriferi e lavabiancheria) che in qualche caso pesava più delle reali disponibilità economiche. In generale si prestava poca attenzione a tutti quegli aspetti legati alla collocazione, all'istallazione e all'utilizzo efficiente dei nuovi dispositivi. Ogni ambiente doveva invece essere preventivamente studiato nella forma, nelle dimensioni e nella distribuzione degli impianti, dalla collocazione di quello idraulico alla disposizione delle prese elettriche. Era quindi necessario ridefinire l'intera organizzazione della casa già in fase progettuale – obiettivo che a metà degli anni Sessanta era ancora da raggiungere su larga scala – procedendo al contempo con interventi di natura istituzionale che favorissero la transizione verso nuovi standard edilizi e urbanistici²⁵.

Un altro elemento di riflessione riguarda il ricorso al personale di servizio domestico, pratica diffusa non solo tra le famiglie dei ceti medio-alti. Un'inchiesta condotta nel 1950 dalla Doga consente di quantificare il fenomeno. Su un campione di 5 milioni di donne residenti nei centri urbani con più di 50 mila abitanti (ovvero quelli nei quali gli elettrodomestici avevano più possibilità di essere presenti), meno di un quarto delle intervistate dichiarava di svolgere autonomamente le faccende domestiche (con valori più alti nelle regioni settentrionali). Il 39% del campione era aiutato dai familiari, il 18% si serviva di personale di servizio assunto a ore e il 18% usufruiva di personale full time, con percentuali crescenti scendendo verso il Sud²⁶.

Un tale contesto non poteva che impattare negativamente sulla diffusione degli elettrodomestici anche laddove le disponibilità economiche della famiglia ne avrebbero consentito l'acquisto. Se, dunque, si volesse utilizzare la diffusione di questi beni durevoli come misura non tanto del benessere materiale più generale, ma delle singole famiglie, sarebbero necessarie considerazioni aggiuntive, soprattutto laddove si intendesse impiegare un tale indicatore in chiave comparativa. Nella ricca Milano, per esempio, nel 1952 solo poco più del 7% delle famiglie non possedeva alcun elettrodomestico. La media del capoluogo lombardo era di 2,6 apparecchi elettrici per famiglia: probabilmente un ferro da stiro, un piccolo fornello (o una stufetta) e, forse, una radio. Molto poco presenti erano invece gli elettrodomestici più costosi e ingombranti²⁷.

25. Cfr. M. Zanuso, *Adeguamento dei criteri costruttivi dell'edilizia in funzione della diffusione degli elettrodomestici*, in AA.VV., *Gli elettrodomestici fattore di progresso (atti del 1 Convegno di studio promosso dall'ANIE – Gruppo XI-Apparecchi elettrodomestici)*, ANIE, Milano 1965, pp. 133-6; B. Bonomo et al. (a cura di), *Storie di case. Abitare l'Italia del boom*, Donzelli, Roma 2013; E. Asquer, *Casa e spazi domestici*, in S. Cavazza, E. Scarpellini (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 27: I consumi*, Einaudi, Torino 2018, pp. 1-24; B. Bonomo, *La proprietà della casa alle origini dell'Italia repubblicana: politica e legislazione, 1945-1950*, in "Storia contemporanea", 295, 2021, pp. 222-52.

26. Cfr. Paris, *Rileggere il miracolo economico*, cit., pp. 58-64.

27. Luzzatto Fegiz, *Il volto sconosciuto dell'Italia (I)*, cit., pp. 13, 36-7, 60-1.

Anche per effetto degli sviluppi nella struttura produttiva, più attenta alle disponibilità di spesa e alle abitudini di consumo delle famiglie italiane, alle soglie del Mercato comune europeo la situazione era migliorata²⁸. Rispetto ai paesi più avanzati, tuttavia, l'Italia si collocava ancora nelle ultime posizioni in termini di tassi di saturazione del mercato, soprattutto per i dispositivi maggiori. Nel 1958 solo l'1,4% delle famiglie possedeva contemporaneamente frigorifero, lavatrice e televisore e le percentuali più alte si registravano nelle regioni del Nord. Al contrario, oltre quattro quinti delle famiglie non possedeva alcuno dei tre elettrodomestici succitati, in questo caso con percentuali superiori nel Sud e nelle isole maggiori. Da segnalare come quasi 4 famiglie italiane su 100 possedessero solamente il televisore, anche in questo caso con percentuali più alte nelle regioni centro-meridionali. È opportuno rilevare come i possessori del solo televisore – tra gli elettrodomestici uno dei più costosi²⁹ – fossero molti di più di quelli della sola lavabiancheria (lo 0,5% delle famiglie), un elettrodomestico non certo votato all'intrattenimento, ma allo svolgimento di una delle più onerose attività domestiche³⁰.

Una tale situazione si sarebbe mantenuta anche nei due decenni successivi, evidenziando strategie d'acquisto che sottintendevano necessità ed aspirazioni ben diverse. Nel 1961 le famiglie che possedevano il solo televisore erano quasi una su dieci, più di quelle che possedevano solo il frigorifero o solo la lavabiancheria. All'inizio del 1965 il televisore era il terzo elettrodomestico più presente nelle case italiane (dopo radio e frigorifero), ma nelle regioni del Centro (dove pesavano gli indici statistici della città di Roma) e del Sud era secondo solo alla radio. Ancora nel 1968 il televisore era l'elettrodomestico più presente tra le famiglie di Umbria, Campania, Abruzzo, Molise e Basilicata³¹. Già a cavallo dei due decenni, dunque, il televisore, che per gran parte degli anni Cinquanta era rimasto un fenomeno pressoché pubblico, stava acquisendo una dimensione di consumo familiare, al contempo presentandosi come uno strumento efficace nel processo di diffusione di nuovi beni (elettrodomestici compresi) e modelli di consumo³².

28. Cfr. Paris, *Rileggere il miracolo economico*, cit., pp. 87-121.

29. Ivi, p. 52, tab. 2.2.

30. P. Luzzatto Fegiz, *Il volto sconosciuto dell'Italia. Seconda serie: 1956-1965*, Giuffrè, Milano 1966, pp. 1687, 1714-9.

31. Cfr. *ibid.*; ENEL, *Indagine sull'utenza domestica*, in "Apparecchi elettrici nella casa moderna", 18, 11, 1970, pp. 28-40; F. Momigliano, A. Pizzorno, *Consumi in Italia*, in M. Centorrino (a cura di), *Consumi sociali e sviluppo economico in Italia, 1960-1975*, Coines, Roma 1976, pp. 55-6; Banca d'Italia, *Reddito, risparmio e struttura della ricchezza delle famiglie italiane nel 1975*, Banca d'Italia, Roma 1977, p. 45. A metà degli anni Settanta il televisore era entrato di fatto in quasi tutte le case italiane (91,7%), comprese più della metà di quelle delle famiglie con i redditi più bassi (meno di 1 milione di lire di reddito annuo familiare). Per la lavabiancheria, al contrario, si superavano di poco i tre quarti (76,2%) – che scendevano a poco più di un quinto nel caso delle famiglie meno abbienti.

32. Cfr. P. Dorflès, *Carosello*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 37-54; Garofalo, *Storia sociale della televisione*, cit., pp. 49-65.

Seppur con differenze territoriali importanti, frigoriferi e televisori furono i primi grandi elettrodomestici che negli anni del boom economico entrarono nelle case degli italiani. Si tratta però di due dispositivi molto diversi tra loro, sia per la destinazione d'uso (*time saving* il primo e *time spending* il secondo), sia per l'impatto sulla vita e le dinamiche familiari. Il secondo è destinato ad intrattenere ed è quindi connesso alle attività del relax e del riposo. Il primo, invece, guarda alla casa anche come un luogo di lavoro e mira alla riduzione del tempo quotidianamente dedicato alla spesa per generi alimentari³³.

Queste considerazioni confermano come, almeno fino a tutti gli anni Settanta, alcuni beni durevoli fossero considerati più di altri il segno di una migliore qualità di vita, anche se non sempre la loro presenza in casa significava l'acquisizione di un reale benessere materiale. Tale circostanza vale anche per gli elettrodomestici e non solo segnala la presenza di un divario tra ciò che si voleva e ciò che invece si poteva effettivamente comprare, ma dava agli elettrodomestici stessi un duplice ruolo: elementi distintivi da un lato e strumenti di integrazione nella nuova società urbano-industriale dall'altro. In ogni caso, emerge come sia la decisione sul *se* acquistare un elettrodomestico sia quella sul *quale* far ricadere le preferenze familiari fossero frutto di una scelta anche culturale e non necessariamente dettata da mere circostanze economiche³⁴. Ne consegue un quesito che è strettamente correlato al tema di fondo di questo saggio, ossia *se*, ed eventualmente *come*, *quanto* e *fino a quando* gli elettrodomestici possano effettivamente essere considerati un valido indicatore del benessere materiale delle famiglie italiane. Per poter rispondere alla domanda, nel PAR. 9.3 cercheremo di indagare più nel dettaglio le ragioni che, con particolare attenzione alle diverse classi socioeconomiche e alle principali macroaree geografiche, spinsero le famiglie italiane ad aprire la porta d'ingresso delle loro case a questi nuovi dispositivi.

9.3

Benessere reale, immaginato o solo desiderato?

Tempi, modalità e motivazioni della diffusione degli elettrodomestici

A metà degli anni Sessanta l'Associazione nazionale industrie elettrotecniche (ANIE) promosse il primo Convegno di studi sugli elettrodomestici³⁵. Il Convegno si tenne a Milano e fin dal titolo (*Gli elettrodomestici fattore di progresso*) segnava la

33. Il frigorifero rendeva più comoda la spesa settimanale in ordine di quella quotidiana; tale pratica sarebbe poi stata favorita dalla diffusione dei primi supermercati. Sul tema, cfr. E. Scarpellini, *Comprare all'americana. Le origini della rivoluzione commerciale italiana, 1945-1971*, Il Mulino, Bologna 2001.

34. Paris, *Rileggere il miracolo economico*, cit., pp. 47-8.

35. Sull'ANIE, cfr. F. Lavista, *Sessant'anni di associazionismo imprenditoriale: l'ANIE e la trasformazione dell'Italia industriale*, ANIE, Milano 2007.

definitiva presa di coscienza di quanto questi beni di consumo durevoli fossero ormai centrali per il paese, sia per il rilevante impatto economico sia per i complessi risvolti socioculturali che erano insieme causa ed effetto della loro diffusione. Lo confermano i diversi interventi, che trattavano il tema da molteplici punti di vista e con il coinvolgimento di diverse figure professionali (tra cui tecnici, economisti, sociologi, architetti e designer)³⁶.

Con uno di questi contributi, in particolare, si puntava a far luce sulle motivazioni alla base dell'acquisto di un elettrodomestico³⁷. Lo studio si basava su interviste qualitative e partiva dalla convinzione che questi beni fossero ormai «divenuti, nel complesso, particolarmente *significativi e rappresentativi* per chi [volesse] studiare l'evoluzione del nostro paese, della nostra società, del nostro modo di vivere, da qualunque punto di vista lo si [volesse] fare ([...] economico, psicologico, sociologico, politico e così via)»³⁸. Il campione considerato era stato suddiviso in base al genere (uomini e donne), all'estrazione socioeconomica (classe inferiore, media e superiore), alla provenienza geografica (regioni del Nord-Ovest, del Nord-Est, del Centro e del Sud-isole) e alla dimensione del centro urbano di residenza (grandi centri e piccoli centri). L'obiettivo finale era quello di evidenziare quali fattori e quali bisogni spingessero o frenassero l'acquisto, quale significato avessero i nuovi dispositivi e quale posizione occupassero nelle gerarchie dei consumatori.

Da questa articolata analisi, che partiva dal presupposto che l'elettrodomestico fosse «uno dei beni-chiave segnalanti e simboleggianti l'ingresso [degli italiani] nella moderna *società dei consumi*»³⁹, emergeva un processo di acquisizione e assimilazione complesso e diversificato, anche all'interno delle medesime classi socio-economiche e aree geografiche, con le variabili economiche a rappresentare solo una parte del modello esplicativo; un processo che in taluni casi risultava essere estremamente personale e quindi difficilmente classificabile in categorie utili ad una adeguata sintesi. Per quanto possibile, nelle pagine seguenti si cercherà di definirne i contorni, almeno con riguardo alle dinamiche più generali e con attenzione alle differenze tra le diverse macroaree geografiche.

Il primo elemento da sottolineare è la polarizzazione delle tendenze e degli orientamenti espressi dagli intervistati e dalle intervistate. Risultava, per esempio, come gli elettrodomestici fossero tanto utili per far fronte alla carenza di personale domestico quanto indispensabili affinché i collaboratori accettassero l'impiego; beni durevoli per i quali si poteva anche fare un oneroso investimento, ma anche semplici strumenti di lavoro da acquisire contenendo la spesa; strumenti utili perché capaci di svolgere funzioni impossibili da eseguire manualmente, ma anche non necessari proprio perché sostituibili dal lavoro manuale; beni da alcuni pienamente accettati

36. Cfr. AA.VV., *Gli elettrodomestici fattore di progresso*, cit.

37. Cfr. G. Trentini, C. Casnati, *La motivazione d'acquisto del consumatore italiano nei confronti degli elettrodomestici*, in AA.VV., *Gli elettrodomestici fattore di progresso*, cit., pp. 41-115.

38. Ivi, p. 41.

39. *Ibid.*

perché percepiti come modernizzanti dei rapporti familiari, ma da altri respinti per le medesime ragioni; macchine ritenute indispensabili per alleggerire le più faticose attività domestiche, ma anche per questo rifiutate dalla stessa padrona di casa, preoccupata degli effetti sul proprio ruolo all'interno della famiglia; mezzi di integrazione sociale, ma anche elementi di distinzione e mantenimento del prestigio acquisito; apparecchi utili per compensare gli impegni legati alle attività extradomestiche, ma anche per soddisfare le nuove esigenze familiari⁴⁰. E gli esempi potrebbero continuare, anche con riguardo agli elettrodomestici *time spending* come il televisore: necessario per alcuni al fine di tenersi informati («fa entrare di più nel mondo»⁴¹) e per avere più argomenti di discussione («la TV è necessaria per potersi adeguare quando si sente parlare di un certo programma»⁴²), ma totalmente respinto da altri («disunisce la famiglia», «toglie l'intimità della famiglia»⁴³).

Cosa emerge più nel dettaglio, invece, con riguardo alle principali macroaree geografiche? Il Nord-Ovest rappresentava l'area di maggiore penetrazione degli elettrodomestici e anche per questo si confermava tra le più avanzate in termini di nuovi modelli di consumo. L'elettrodomestico era largamente visto come uno strumento capace di modificare la qualità della vita: riduceva il tempo e la fatica di molte attività domestiche, in qualche caso faceva risparmiare denaro e impattava sulle tradizionali strutture sociali, in particolare con riguardo al ruolo occupato dalle donne nella società.

Non mancavano certo differenze tra le diverse classi socioeconomiche. Per le fasce più basse, il possesso di un elettrodomestico rappresentava prima di tutto un mezzo di integrazione sociale, ma non necessariamente di emulazione o di prestigio. Il loro acquisto era però ritenuto un obiettivo sempre raggiungibile poiché lo scarto rispetto al proprio punto di partenza era minore rispetto ad altre aree del paese, dove questi dispositivi restavano spesso un mero desiderio. Si tratta di una considerazione non marginale, poiché conferma come ancora alle soglie del boom economico una quota importante della *working class* italiana ritenesse impossibile dotarsi di un frigorifero o una lavabiancheria⁴⁴. Esisteva pertanto un divario reale tra ciò che si voleva e ciò che invece si poteva effettivamente acquisire, che nelle regioni del Nord-Ovest era meno ampio rispetto al resto del paese.

Emulazione e prestigio, al contrario, influenzavano le scelte di acquisto della classe media e si accompagnavano ad una certa ritrosia nell'accettare «la trasformazione dei tradizionali ruoli femminili»⁴⁵ dei quali gli elettrodomestici erano

40. Paris, *Rileggere il miracolo economico*, cit., p. 74.

41. G. Trentini, C. Casnati, *La motivazione d'acquisto del consumatore italiano nei confronti degli elettrodomestici*, cit., p. 89.

42. Ivi, p. 87.

43. Ivi, pp. 89, 93.

44. F. Momigliano, A. Pizzorno, *Consumi in Italia*, in AA.VV., *Aspetti e problemi sociali dello sviluppo economico in Italia*, Laterza, Bari 1959, pp. 197-8.

45. G. Trentini, C. Casnati, *La motivazione d'acquisto del consumatore italiano nei confronti degli elettrodomestici*, cit., p. 83.

in parte causa e in parte effetto. Tale atteggiamento frenava l'acquisto dei nuovi dispositivi tanto quanto la prudenza economica, entrambi portato di uno schema valoriale proprio di un sistema socioculturale di tipo tradizionale. Anche qui, tuttavia, non mancava la volontà di adeguarsi ai valori della nuova società urbano-industriale, oltre ad un «autentico interesse» per le nuove tecnologie e la loro capacità di migliorare la qualità della vita.

Completamente diversa, invece, era la posizione degli intervistati e delle intervistate della classe superiore, per cui gli elettrodomestici non solo non erano più considerati oggetti «di lusso» (segnandone in tal modo una maggiore accessibilità), ma tanto la loro presenza quanto l'influenza sulle dinamiche familiari erano un fatto ormai assodato da tempo⁴⁶.

Nelle regioni del Nord-Est la situazione era complessivamente molto vicina a quella delle altre regioni settentrionali, anche se i *valori* portati dai nuovi dispositivi non erano sempre «accettati pienamente e consapevolmente vissuti»⁴⁷. Più che il simbolo di un mondo nuovo, gli elettrodomestici erano «dei beni da inserire gradualmente nel precedente sistema di vita»⁴⁸, al quale si restava ancora profondamente legati. La graduale trasformazione del ruolo della donna all'interno della famiglia e della società veniva interpretata come una forma di «eccessiva emancipazione»⁴⁹, alla quale gli elettrodomestici risultavano almeno in parte corresponsabili. Questo forte legame con le strutture sociali di matrice tradizionale portava i componenti delle classi socioeconomiche inferiori a chiedersi non solo se fosse opportuno, ma addirittura legittimo fruire di un nuovo benessere e di una differente organizzazione dei rapporti familiari. Il passaggio agli elettrodomestici ne veniva quindi rallentato e si realizzava soprattutto attraverso processi imitativi, spesso anche rapidi, ma comunque successivi al confronto con l'esperienza vissuta da persone vicine, che già avevano avuto modo di sperimentarne l'impatto sulle dinamiche della quotidianità familiare. Rispetto alle medesime classi del Nord-Ovest, poi, ancora maggiori erano le resistenze di quelle media e superiore. Per la prima, in particolare, sulle scelte di acquisto pesava proprio il conflitto legato alla trasformazione dei tradizionali ruoli familiari.

Nelle regioni del Centro la potenziale influenza innovativa e trasformativa degli elettrodomestici appariva invece attenuata (sebbene maggiore all'interno della classe socioeconomica "inferiore"). In un contesto comunque variegato, anche qui caratterizzato da persistenti legami con valori e abitudini di tipo tradizionale, in generale prevalevano gli aspetti legati al soddisfacimento dei bisogni elementari più immediati, oltre che la volontà di utilizzare la nuova tecnologia come «manifestazione prestigiosa del proprio potere economico»⁵⁰. Un aspetto molto pre-

46. Ivi, pp. 49, 83.

47. Ivi, p. 83.

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

50. Ivi, p. 84.

sente sia nella classe più bassa sia in quella “superiore” era la «condizione [...] di inferiorità nella vita familiare e sociale» assegnata alle donne⁵¹. Una tale visione, che influenzava negativamente il rapporto con i nuovi dispositivi, si attenuava invece nella classe media, dove l'esistenza di una maggiore varietà di atteggiamenti non era però di entità tale da indicare una «effettiva emancipazione dal modo di pensare e dalle gerarchie di valori proprie della struttura tradizionale»⁵². A tal proposito è sufficiente citare quanto dichiarato da una giovane donna lavoratrice. Nonostante considerasse ormai indispensabili gli elettrodomestici, comunque le «spiace[va] un po' vedere la biancheria lavata alla macchina». Questo perché «conserva[va] il gusto di stendere un lenzuolo ancora gocciolante» e le sarebbe piaciuto «avere il tempo di fare più da sola»⁵³.

Più si scendeva verso sud e più, ovviamente, pesavano anche le questioni economiche. Queste erano sì legate alla reale presenza di un potere d'acquisto mediamente più basso rispetto alle regioni settentrionali, che portava alle medesime riflessioni in tutte le classi socioeconomiche («gli elettrodomestici devono durare: non ci sono i soldi per ricomprarli»; «l'elettrodomestico deve durare perché non [ci] si può permettere molte spese»; «preferisce non spendere troppo e cambiarli spesso, come fanno gli americani»)⁵⁴. Tuttavia, anche le riflessioni di natura più strettamente economica erano influenzate da abitudini consolidate e da norme e valori tipici di una società tradizionale. Tale circostanza valeva sia per la componente maschile («la lavatrice [...] non serve perché la donna [di servizio], oltre a curare i bambini, può sempre fare qualche lavoro»; «ora si fanno troppi elettrodomestici, che poi non servono e spingono a far debiti che poi rovinano la famiglia»)⁵⁵ sia per quella femminile («L'elettrodomestico, in fondo, non è mai urgente. Viene prima delle spese per divertimenti, ma dopo del risparmio. Non si sa mai!»)⁵⁶. L'elettrodomestico, dunque, appariva più come un bene voluttuario che necessario.

Gli schemi normativi e valoriali tipici di una società tradizionale influenzavano ancora più pesantemente il rapporto con gli elettrodomestici nelle regioni meridionali e insulari. Ne derivavano atteggiamenti di diffidenza, anche nei confronti di quegli strumenti (come la pubblicità) volti a promuovere non solo i nuovi dispositivi, ma gli stessi modelli socioculturali a questi connessi. La capacità di accettare il superamento delle consolidate strutture era alquanto limitata e la persistenza di bisogni a queste legati si riscontrava in modo maggiore nei soggetti appartenenti agli estremi della scala socioeconomica, dove gli elettrodomestici interessavano soprattutto per essere beni di status – dunque strumenti di integrazione da un lato

51. *Ibid.*

52. *Ibid.*

53. Ivi, p. 103.

54. Ivi, pp. 103-5.

55. Ivi, p. 104.

56. Ivi, p. 107.

e di differenziazione dall'altro – piuttosto che per la loro effettiva funzione. Non mancava tuttavia la volontà al cambiamento, che si concretizzava nella tendenza a comparare la propria condizione di vita e i propri modelli di comportamento e di consumo con quelli della «più progredita società settentrionale»⁵⁷. Questo atteggiamento era presente soprattutto nei soggetti della classe media, che vedevano in quella delle regioni del Nord una «società di riferimento [...] efficiente, giusta e desiderabile»⁵⁸. Questo «diffuso desiderio di appartenenza» portava ad «ostentare il proprio apprezzamento ed il proprio interesse per gli elettrodomestici»⁵⁹, oggetto di discussione anche fuori dal contesto familiare. Anche nel caso delle regioni meridionali e insulari, dunque, emergeva come fosse la classe media – o, meglio, le classi medie – a mostrare la maggiore complessità e varietà di atteggiamenti.

9.4

Brevi considerazioni conclusive

Nel corso degli anni Sessanta e Settanta la diffusione degli elettrodomestici ha rappresentato il segno di una profonda trasformazione non solo economica, ma anche sociale e culturale. Le differenze ancora esistenti tra le diverse classi socioeconomiche, tra centri maggiori e minori, tra aree urbane e rurali, tra regioni del Nord, del Centro e del Sud, ma anche all'interno delle medesime classi nelle diverse aree del paese, rendono perfettamente la complessità del fenomeno, con molti beni di consumo durevole – elettrodomestici compresi – a rappresentare la promessa, non sempre pienamente compresa e consapevolmente accettata, di una migliore qualità della vita. Il (lento) processo di accettazione e diffusione delle nuove tecnologie domestiche si concluse solo negli anni Ottanta e Novanta, quando anche le fasce socioeconomiche e le aree geografiche fino ad allora totalmente o parzialmente escluse poterono finalmente accedervi⁶⁰. In termini di tassi di saturazione del mercato, l'Italia di fatto azzerò la distanza con i paesi più avanzati⁶¹.

In relazione agli obiettivi di questo breve contributo, oltretutto a quelli dell'intero volume che lo ospita, dobbiamo tuttavia rispondere alla domanda che ci siamo inizialmente posti: gli elettrodomestici possono essere considerati un valido indicatore del benessere materiale raggiunto dalle famiglie italiane? Per poterlo

57. Ivi, p. 85.

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*

60. In proposito, cfr. le testimonianze raccolte in E. Asquer, *Storia intima dei ceti medi. Una capitale e una periferia nell'Italia del miracolo economico*, Laterza, Roma-Bari 2011; E. Scarpellini, *Alimentazione e cucina: i consumi quotidiani del dopoguerra tra cultura e industrializzazione*, in Id. (a cura di), *I consumi della vita quotidiana*, Il Mulino, Bologna 2013, pp. 29-39.

61. Paris, *Rileggere il miracolo economico*, cit., p. 85; L. Pellegrini, L. Zanderighi, *Le famiglie come imprese e i consumi in Italia*, Egea, Milano 2005.

fare dobbiamo chiederci quale sia il significato di *benessere* che noi vogliamo considerare.

Negli anni precedenti la Seconda guerra mondiale gli elettrodomestici (e in particolare quelli maggiori) potevano essere certamente considerati un indicatore del benessere materiale dei loro possessori. Negli anni del boom economico, però, il contesto si è fatto più complesso. Non vi sono dubbi sul fatto che la componente reddituale potesse spiegare ancora una parte importante del fenomeno (lo confermano i numeri). Tuttavia, gli elettrodomestici (compresi quelli più costosi) entrarono anche nelle case delle famiglie meno abbienti, così come, al contrario, non entrarono (o lo fecero più lentamente) in tutte quelle delle famiglie più agiate.

Lo sviluppo di nuovi sistemi di vendita, come quello delle rate, giocò un ruolo importante, generando però una discrepanza tra possesso e reale capacità economica. Le fonti qualitative ci dicono poi che le motivazioni dietro l'acquisto di un nuovo *device* erano molteplici e non solo economiche. Nel secondo dopoguerra, dunque, il possesso di un elettrodomestico – così come di altri beni di consumo durevoli – va considerato più in relazione al concetto di benessere “soggettivo” (*well-being*) che a quello di benessere “oggettivo” (*standard of living*). Un benessere inteso in senso più ampio, multidimensionale, legato alla percezione e alla qualità della vita, ma non sempre accompagnato da un reale benessere materiale delle famiglie e a volte, per l'effetto di condizioni di partenza e di contesto che lo rendevano in qualche caso ancora irraggiungibile, solo desiderato. Più che *misurare* il benessere, dunque, gli elettrodomestici raccontano come questo veniva immaginato e, talvolta, solo simbolicamente raggiunto.

Misurare il “sottosviluppo” UNECE, Sud Europa e Italia negli anni Cinquanta

di *Mattia Granata**

10.1

Premessa

La definizione di una “questione meridionale europea” avvenne al principio degli anni Cinquanta, quando cominciarono a palesarsi profondi divari in termini di sviluppo tra i paesi mediterranei e la componente centro-settentrionale del continente. In proposito, il caso italiano divenne fin da subito un modello interpretativo; l'ormai “annoso” ritardo di sviluppo del Mezzogiorno¹, infatti, presentava caratteri di unicità per profondità e dimensioni, e attorno ad esso nell'immediato dopoguerra si erano oltretutto già avviate sperimentazioni – quali la Cassa per il Mezzogiorno e in seguito il piano Vanoni – che coinvolgevano attivamente organizzazioni e istituzioni internazionali nonché gli esponenti più rilevanti della comunità scientifica in quella fase impegnata nella gestazione di quella che sarebbe poi divenuta la disciplina della economia dello sviluppo².

L'argomento di un ritardo di sviluppo del gruppo di paesi della sponda settentrionale del Mediterraneo, in particolare, venne tematizzato in organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE), forum di confronto sulle politiche di integrazione e, per l'appunto, la Commissio-

* Universitas Telematica Mercatorum.

1. Cfr. A. Gramsci, *La questione meridionale*, a cura di F. De Felice, V. Parlato, Editori Riuniti, Roma 1974, pp. 55 ss. Sulla questione meridionale, cfr. L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1989; A. Lepore, *La questione meridionale prima dell'intervento straordinario*, Lacaita, Manduria 1991; E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna 2013; G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanti anni di storia*, Donzelli, Roma, 2017.

2. Cfr. P. Saraceno, *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, a cura e con introduzione di P. Barucci, Giuffrè, Milano 1982; L. D'Antone, *L'“interesse straordinario” per il Mezzogiorno (1943-1960)*, in “Meridiana”, 24, 1995, pp. 17-64; M. Alacevich, *Postwar Development in the Italian Mezzogiorno. Analyses and Policies*, in “Journal of Modern Italian Studies”, 18, 1, 2013, pp. 90-112; F. Dandolo, *Cooperation and Investment for the Development of Southern Italy from a European and International Perspective, 1950-1960*, in “The Journal of European Economic History”, 3, 2017, pp. 121-44; S. Lorenzini, *Global Development: A Cold War History*, Princeton University Press, Princeton 2019.

ne economica per l'Europa delle Nazioni Unite (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE)³.

Quest'ultima, fondata nel 1947, era guidata dall'economista svedese Gunnar Myrdal, futuro Premio Nobel e tra i pionieri dell'economia dello sviluppo, che la collocò al centro di una rete di esperti internazionali, quali Walt Rostow, Nicholas Kaldor e gli esperti aggregati attorno all'Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno (SVIMEZ).

L'UNECE, tra le altre cose, forniva dati e letture sulla situazione del continente e contribuiva al difficile compito di cominciare ad armonizzare le statistiche internazionali. Ed era in questo quadro che, nel 1953, la Commissione classificava una categoria "Europa meridionale" formata da Turchia, Grecia, Jugoslavia, Spagna, Portogallo e, ovviamente, Italia.

In quella sede, la definizione di tale categoria si basava sulla produzione di una varietà di dati che delineavano una fotografia comparativa qualitativa, oltreché quantitativa, del livello di benessere raggiunto nei paesi in esame – o per meglio dire del livello di arretratezza che li caratterizzava – e permettevano un primo raffronto tra questo gruppo e i paesi più "avanzati". Lo faceva, occorre specificarlo, attraverso l'individuazione di parametri, e relativi dati, del tutto embrionali, imperfetti e sovente approssimativi e lacunosi, caratteristici di una fase sperimentale in cui la costruzione di set di dati al livello nazionale, ma a maggior ragione regionale e in rapporto alle aree arretrate della periferia europea, a causa della carenza di serie statistiche affidabili costituiva di per sé uno sforzo talvolta insormontabile e retrospettivamente rappresenta, a sua volta, un elemento da tenere in debito conto. Per tali motivi, in questa sede si è deliberatamente deciso di descrivere il contesto e le modalità con cui quella fotografia sbiadita e in bianco e nero fu scattata e di assumere tale immagine, e non piuttosto quelle più nitide e precise che in seguito sarebbe stato possibile produrre con l'evoluzione e l'accumulazione di eventuali serie storiche più complete, anche per comprendere le difficoltà e la imperfetta strumentazione attraverso cui, in ogni caso, nel periodo fondativo della economia dello sviluppo furono tematizzati e messi a fuoco gli emergenti divari nazionali e regionali.

Questo studio, inoltre, attraverso l'analisi dell'attività dell'UNECE finalizzata ad impostare quel primo raffronto comparativo tra paesi affetti da ritardato sviluppo da quel momento terreno di sperimentazione delle metodologie della nuova disciplina della economia dello sviluppo, collocherà il caso italiano nel quadro più complessivo della emersione di una questione meridionale europea negli anni Cinquanta.

3. Cfr. M. Frey, S. Kunkel, C. R. Unger, *International Organizations and Development, 1945-1990*, Palgrave Macmillan, London 2014; N. Ferns, A. Villani, *International Organizations and Development*, in N. Ferns, A. Villani (a cura di), *Annuario per la storia dello sviluppo globale*, vol. 3: *Organizzazioni internazionali e sviluppo globale*, De Gruyter Oldenbourg, Berlin-Boston 2024, pp. 1-22.

10.2

La Commissione di Myrdal

Come, e forse più, della maggior parte delle organizzazioni internazionali create e attive nel contesto dell'immediato dopoguerra, la UNECE è stata anch'essa a lungo sostanzialmente trascurata negli studi relativi alle organizzazioni internazionali e solo recentemente riscoperta, tra l'altro, anche nelle sue proficue relazioni con l'O-ECE, con cui condivise, oltre a un lungo tratto di strada parallela, pure l'“elusività” e il conseguente oblio storiografico.

L'UNECE fu la prima Commissione regionale fondata nel 1947 dal Consiglio economico e sociale dell'ONU allo scopo di promuovere la cooperazione economica in Europa e di concentrare i compiti in precedenza distribuiti in altre esistenti agenzie delle Nazioni Unite⁴. Inizialmente a carattere temporaneo, dal 1951 diveniva un organismo permanente, in particolare grazie all'azione dinamica del suo segretario esecutivo, l'economista svedese Gunnar Myrdal, che con la Commissione si identificò sostanzialmente per tutto il decennio.

Gunnar Myrdal (1898-1987), economista, sociologo e politico, all'epoca dell'insediamento quale segretario della UNECE era già noto per i suoi contributi multidisciplinari alle scienze sociali e per il suo impegno nella lotta contro le disuguaglianze sociali e razziali e per i diritti civili. Nato nel dicembre 1898 a Skattunby, in Svezia, dopo aver completato gli studi in Giurisprudenza all'Università di Stoccolma, si era dedicato all'economia, influenzato dalle teorie della scuola di Stoccolma con idee innovative sulla politica monetaria e fiscale e sempre più interessato alle dinamiche economiche complesse e interdipendenti.

Nel corso degli anni Trenta, Myrdal si era avvicinato alle idee keynesiane, contribuendo a sviluppare una visione dell'economia che integrava aspetti sociali e istituzionali attraverso opere in cui esplorava le relazioni tra risparmio, investimento e fluttuazioni economiche⁵ e sviluppando idee significative nella teoria macroeconomica moderna. La relativa eterodossia del suo approccio, inoltre, emergeva dall'interessamento per temi quali la disuguaglianza e il razzismo. Nel 1938, su invito della Carnegie Corporation, si era trasferito negli Stati Uniti per condurre uno studio approfondito sulla condizione degli afroamericani poi confluito in un

4. Cfr. D. Stinsky, *Western European vs. All-European Cooperation? The OEEC, the European Recovery Program, and the United Nations Economic Commission for Europe (ECE), 1947-1952*, in M. Leimgruber, M. Schmeltzer (eds.), *The OECD and the International Political Economy since 1948*, Palgrave Macmillan, Cham 2018, pp. 65-88; D. Stinsky, *International Cooperation in Cold War Europe. The United Nations Economic Commission for Europe, 1947-64*, Bloomsbury, London 2021; UNECE, *ECE. The First Ten Years 1947-1957*, UNECE, Genève 1957; Y. Berthelot, P. Rayment, *Looking Back and Peering Forward a Short History of the United Nations Economic Commission for Europe, 1947-2007*, UNECE, Genève 2007; C. Maurel, *Myrdal, Gunnar*, in B. Reinalda, K. J. Kille, J. Eisenberg (eds.), *IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, 2014 (<https://www.ru.nl/en/research/research-projects/io-bio>); ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

5. Cfr. G. Myrdal, *Monetary Equilibrium*, William Hodge & Company, London 1939.

celebre libro che analizzava le radici storiche, sociali ed economiche del razzismo negli Stati Uniti e in cui sosteneva che il razzismo non fosse solo un problema morale, ma anche un ostacolo allo sviluppo economico e sociale del paese⁶.

Dopo la Seconda guerra mondiale, Myrdal si era dedicato sempre più alle questioni dello sviluppo economico e della cooperazione internazionale, in particolare, per l'appunto, nel decennio in cui, tra 1947 e 1957, fu segretario esecutivo della Commissione, dove promosse politiche di ricostruzione e sviluppo e operò per una maggiore integrazione economica europea, anticipando alcune delle idee che avrebbero portato ad una sempre maggiore integrazione del continente. Per quanto, infatti, non fosse direttamente coinvolto nella creazione della Comunità economica europea (CEE) e delle istituzioni che la precedevano, il suo lavoro teorico e tecnico alla UNECE contribuì a creare le basi per una maggiore cooperazione continentale, nella convinzione che l'integrazione economica fosse un cruciale fattore di stabilità politica e di crescita economica più equilibrata.

L'esperienza condotta in questa organizzazione, dopo il ritorno in Svezia, e mentre continuava a lavorare su temi di politica economica e sociale, riemersero in opere come *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957), in cui criticava le teorie economiche tradizionali per la loro incapacità di spiegare le disuguaglianze tra paesi sviluppati e sottosviluppati e proponeva un approccio più olistico allo sviluppo. Myrdal, in definitiva, da autorevole esponente dell'epoca della «high development theory»⁷ – ossia, secondo le parole di Paul Krugman, dell'epoca d'oro della development economics – sosteneva che lo sviluppo economico non poteva essere compreso solo in termini di crescita del PIL, ma doveva includere aspetti sociali, culturali e istituzionali. Questo approccio, infine, ne avrebbe motivato il ruolo di vincitore del Premio Nobel per l'economia nel 1974 (condiviso con le differenti teorie di Friedrich Hayek), che ne segnava la definitiva promozione a figura di spicco nel panorama intellettuale del XX secolo, con idee che hanno influenzato profondamente la politica economica e sociale, sia in Europa sia negli Stati Uniti.

Dalla sede della UNECE, Myrdal promosse iniziative per la ricostruzione delle economie devastate dalla Seconda guerra mondiale, sostenne programmi di investimento pubblico in infrastrutture, trasporti e industria, riconoscendo che la ripresa economica richiedeva un coordinamento a livello europeo, e in virtù di tale azione la UNECE, sotto la sua guida, divenne un punto di riferimento per la pianificazione economica e la condivisione di conoscenze tecniche tra i paesi membri.

Data la ampia base sociale costituita da tutti i paesi europei, nel periodo della fondazione l'UNECE era stata concepita come il canale attraverso cui dovevano es-

6. Cfr. G. Myrdal, *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, Harper & Brothers, New York 1944.

7. Cfr. P. Krugman, *Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory*, in L. H. Summers, S. Shah (eds.), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992*, World Bank, Washington DC 1993, pp. 15-38 (la citazione è a p. 6).

sere distribuiti e gestiti gli aiuti del piano Marshall. Lo stesso Myrdal, propugnatore di un programma di ricostruzione europea che avrebbe voluto redatto proprio all'interno della Commissione, nel giugno 1947 si era attivato per convincere l'Unione Sovietica che l'UNECE fosse lo strumento adatto ad agire in tal senso.

Il progetto, tuttavia, era entrato evidentemente in crisi con l'emergere e il rapido divampare della guerra fredda. Mentre la cortina di ferro calava attraverso l'Europa, infatti, l'UNECE, che associava tanto i paesi occidentali quanto quelli orientali – e soprattutto tanto gli USA quanto l'URSS –, finiva per internalizzare il solco che attraversava il continente e da tale frattura veniva presto paralizzata fino a perdere il senso originario.

D'altra parte, l'acume e la tenacia di Myrdal permisero all'organizzazione di superare l'impasse dell'avvio della guerra fredda e, anzi, di trasformare il principale elemento di debolezza nel successivo tratto caratteristico della Commissione.

Mentre, infatti, era l'OECE ad assumere il ruolo di luogo di confronto istituzionale e tecnico dei paesi membri europei occidentali, elaborando la funzione di "guardiano dell'Occidente", la Commissione diveniva in breve tempo una delle poche istituzioni in grado di sviluppare azioni di cooperazione tra le due parti dell'Europa e di costituire una sorta di ponte e di canale di reciproco scambio tra Est e Ovest nel corso della guerra fredda, in aree di attività considerate "tecniche" ma non per questo meno cruciali. Nel corso del decennio, infatti, una delle attività dell'UNECE era finalizzata a perseguire gli accordi e la definizione di standard comuni tra i paesi europei. A tal fine, al suo interno furono creati comitati operanti in diversi settori produttivi finalizzati a evitare la formazione di colli di bottiglia nei flussi di circolazione di prodotti necessari per il funzionamento di tutta l'economia continentale⁸.

Inoltre, l'economista svedese, durante il suo mandato, operava per consolidare il Segretariato dell'UNECE quale organismo indipendente dai governi nazionali e autorevole scientificamente, impegnandolo nella ricerca e nella pubblicazione di studi e raccomandazioni relativi all'evolvere della economia europea.

In proposito, fin dal 1948 la Commissione iniziava a pubblicare annualmente l'*Economic Survey of Europe*, che forniva dati e letture sulla situazione del continente e contribuiva al difficile compito di cominciare ad armonizzare le statistiche, oltreché a formare visioni e analisi condivise attorno alle problematiche internazionali più rilevanti per l'epoca.

Era in questo ambito che al fianco di Myrdal operava più assiduamente pure Nicholas Kaldor (1908-1986), un altro fra i più influenti economisti del XX secolo, noto per i contributi alla teoria economica, alla politica fiscale e alla crescita economica⁹. Nato il 12 maggio 1908 in Ungheria e formatosi tra Budapest e Berlino,

8. Cfr. Stinsky, *International Cooperation in Cold War Europe*, cit., pp. 132 ss.

9. Cfr. A. P. Thirlwall, *Nicholas Kaldor*, New York University Press, New York 1987; F. Targetti, *Nicholas Kaldor: The Economics and Politics of Capitalism as a Dynamic System*, Clarendon Press, Oxford 1992.

dal 1927 Kaldor si era trasferito a Londra dove si era laureato e avvicinato alle teorie keynesiane. L'economista, poi, aveva insegnato alla London School of Economics fino al 1947, quando si trasferì all'Università di Cambridge per divenire uno dei membri più influenti del "circolo di Cambridge", con figure quali Joan Robinson e Piero Sraffa, e per concentrarsi sullo studio della crescita economica e della distribuzione del reddito.

Oltre alla carriera accademica, anche Kaldor svolgeva un ruolo attivo nella politica economica da quando, durante la guerra, aveva lavorato come consulente per il governo britannico, contribuendo alla pianificazione economica e alla gestione delle risorse e in seguito ricoprendo lo stesso ruolo per diverse organizzazioni internazionali, tra cui la Banca mondiale e, per l'appunto, le Nazioni Unite.

Qui, l'economista svolse un ruolo significativo operando per tutti gli anni Cinquanta e concentrandosi principalmente su temi legati alla pianificazione economica, alla crescita e alla cooperazione internazionale.

Nel ruolo di direttore delle ricerche e della pianificazione, di conseguenza, uno dei suoi principali contributi fu proprio la regia della stesura di rapporti economici che analizzavano le condizioni economiche dell'Europa e proponevano soluzioni per favorire la crescita che riflettevano l'approccio keynesiano e l'attenzione alle disuguaglianze economiche. Attraverso tali prodotti, Kaldor contribuì a promuovere una visione di cooperazione economica internazionale che mirava a superare le divisioni della guerra fredda e a favorire la crescita e la stabilità in Europa, difendendo idee che rimasero a lungo rilevanti nel dibattito contemporaneo sulla governance economica globale.

10.3

Le origini del Sud Europa

Era nel quadro di tali attività, e in questa temperie culturale, che nel 1953 la UNECE raccoglieva uno stimolo sollevato da parte dell'OECE poco prima e, di fatto, forniva un contributo sostanziale per la definizione della categoria di Sud Europa.

Agli albori degli anni Cinquanta, terminata la ricostruzione e riavviata l'economia europea su binari di relativa "normalità"¹⁰, avevano cominciato a rendersi evidenti considerevoli differenze strutturali tra le nazioni sul piano produttivo, istituzionale e sociale. Per diversi anni, i paesi europei meno sviluppati avevano beneficiato della evoluzione del mercato intraeuropeo e avevano mostrato un tasso di crescita più rapido della media continentale. Allo stesso tempo, però, le profonde differenze che caratterizzavano i diversi paesi in ambito economico e sociale non si erano ridotte in maniera significativa mostrando il sintomo più evidente e al

10. Cfr. OECD, *OECD at Work*, OECD, Paris 1969; G. Papadopoulos, *Education 1960-1990. The OECD Perspective*, OECD, Paris 1994, pp. 20, 22.

contempo più pericoloso di una condizione generale di arretratezza¹¹. Il problema del sottosviluppo acquistava, quindi, una crescente centralità all'interno del continente europeo¹².

In sintesi, mentre fino a quel momento nelle organizzazioni internazionali si era ragionato di paesi sviluppati – quelli europei – e sottosviluppati – i “territori d'oltremare” costituiti dalle colonie o ex colonie –, la prospettiva stava irrimediabilmente mutando di fronte alla constatazione dell'esistenza di regioni sottosviluppate anche all'interno dei confini dell'Europa occidentale. Per questa via si giungeva all'identificazione del problema specifico dell'Europa del Sud, presa nel suo insieme come sottogruppo per certi versi omogeneo di paesi membri arretrati.

Il primo accenno di una visione nuova rispetto a questo abituale punto di vista era comparso nel quarto rapporto annuale dell'OECE del 1952, dove, dopo avere lungamente trattato la situazione, le politiche e le previsioni dell'economia europea, per la prima volta si svelava una prospettiva differente, per quanto ancora contenuta nel capitolo relativo alle aree sottosviluppate del mondo: «Quando si considera il rapporto tra i problemi economici dell'Europa occidentale», si ammoniva in quella sede – «non bisogna mai dimenticare che alcuni paesi dell'Europa occidentale [...] rientrano tra le aree sottosviluppate»¹³.

Per approfondire questo spunto, di conseguenza, poco dopo la Commissione inseriva nella sua *Economic Survey of Europe in 1953* un innovativo *Studio dello sviluppo economico nell'Europa del Sud*.

Questa iniziativa è stata citata nei recenti studi direttamente o indirettamente relativi all'UNECE, ma non è stata adeguatamente approfondita probabilmente perché l'oggetto prevalente dell'osservazione erano i molteplici aspetti della sua attività principale, ossia la gestione del rapporto tra Occidente e Oriente europeo. Nondimeno, il precoce interesse verso l'Europa del Sud segnava un momento significativo anche nella comprensione dei rapporti tra Occidente e Mezzogiorno europeo, poiché faceva della Commissione «il primo organismo internazionale che sollevava i problemi specifici dei paesi meno sviluppati dell'Europa meridionale»¹⁴.

Introducendo il tema dello sviluppo ritardato del Sud Europa, il Segretariato innanzitutto avanzava una classificazione che, “senza eccessiva semplificazione”, permetteva di aggregare in tre diversi gruppi i paesi europei sulla base di ampie

11. Cfr. OEEC, *A Decade of Cooperation. Achievements and Perspectives. 9th Report of the OEEC*, OEEC, Paris, 1958, p. 123.

12. Cfr. H. W. Harndt, *Economic Development: The History of an Idea*, Chicago University Press, Chicago 1987; M. Alacevich, *Planning Peace: The European Roots of the Post-War Global Development Challenge*, in “Past & Present”, 239, 1, 2018, pp. 219-64.

13. OEEC, *Europe, the Way Ahead. Towards Economic Expansion and Dollar Balance*, OEEC, Paris 1953, p. 169. Qui e in seguito la traduzione delle citazioni è a cura dell'autore.

14. UNECE, *ECE. The First Ten Years*, cit., p. II; Berthelot, Rayment, *Looking Back and Peering Forward a Short History of the United Nations Economic Commission for Europe*, cit., p. 54.

somiglianze in termini economici e sociali e del livello di sviluppo economico raggiunto. Il primo di questi gruppi era certamente formato dai paesi altamente industrializzati dell'Europa occidentale, dove il principale problema era costituito dall'esigenza di garantire un livello di occupazione elevato e un costante progresso della produttività. Da questo perimetro, tuttavia, si enucleavano due ulteriori gruppi di paesi, ossia quello dell'Europa meridionale e quello dell'Europa orientale che, pur avendo in comune il compito di accelerare il tasso di sviluppo in modo da raggiungere i paesi precedenti, erano segnati da problemi differenti.

Inoltre, nonostante all'interno dello stesso gruppo dei paesi meridionali si palesassero differenze anche molto marcate – e peraltro ancora tutte da argomentare – sul piano culturale, ambientale, politico ed economico, lo studio intendeva dimostrare che vi fossero ragioni sufficienti per trattare i paesi del Sud Europa come «una regione con problemi economici sostanzialmente simili»¹⁵.

In funzione dell'analisi condotta, di conseguenza, l'UNECE classificava come appartenenti al gruppo in questione Turchia, Grecia, Jugoslavia, Spagna, Portogallo e, inoltre, l'Italia meridionale. In tal caso, affermava che l'Italia non poteva «essere significativamente raggruppata né con l'Europa occidentale né con quella meridionale», poiché mentre la parte settentrionale del paese era a un livello di sviluppo paragonabile a quello di diversi paesi dell'Europa occidentale, diversamente la parte meridionale si trovava a un livello «semmai addirittura inferiore a quello della maggior parte degli altri paesi dell'Europa meridionale» e ciò sollevava problemi che «non [avevano] equivalenti altrove»¹⁶.

Anche il caso della Jugoslavia era indicato come un'apparente eccezione all'interno della regione, a causa del modello economico radicalmente diverso adottato da quel paese, ma la sua presenza era considerata utile ai fini dell'analisi e del resto giustificata dalle successive risultanze.

Del resto, la partecipazione nel corso degli anni Cinquanta di tale paese alle attività delle organizzazioni internazionali di matrice occidentale era solo un'apparente anomalia¹⁷ e l'interesse dell'Occidente a consolidare i legami con esso, allontanandolo ulteriormente dal blocco sovietico, corrispondeva al tentativo jugoslavo di attenuare l'isolamento conseguente alle tensioni con il blocco orientale, con cui intratteneva quasi la metà degli scambi commerciali e che fino a tutta la prima metà del decennio determinava una stagnazione della economia del paese¹⁸.

15. UNECE, *Economic Survey of Europe in 1953. Including a Study of Economic Development in Southern Europe*, UNECE, Genève 1954, p. 77.

16. *Ibid.*

17. Cfr. A. Marcovic, I. Obadic, *A Socialist Developing Country in a Western Capitalist Club: Yugoslavia and the OEEC-OECD, 1955-1980*, in Leimgruber, Schmelzer (eds.), *The OECD and the International Political Economy since 1948*, cit., pp. 89-112; D. D. Milenkovitch, *Plan and Market in Yugoslav Economic Thought*, Yale University Press, New Haven (CT) 1971; D. Rusinow, *The Yugoslav Experiment, 1948-1974*, C. Hurst for the Royal Institute of International Affairs, London 1977.

18. Cfr. Marcovic, Obadic, *A Socialist Developing Country in a Western Capitalist Club*, cit., pp.

D'altra parte, sebbene la crescita della Jugoslavia fosse poi paragonabile a quella dei paesi dell'Europa occidentale, e nonostante i miglioramenti degli anni Cinquanta, il livello di sviluppo e il tenore di vita medi erano decisamente più bassi e nel paese vi erano ampi divari regionali e territori dove il tenore di vita era ben al di sotto della media nazionale, soprattutto nelle regioni meridionali del Montenegro e del Kosovo-Metochia, dove il reddito pro capite si fermava alla metà di quello medio dell'intero paese e a un decimo di quello di regioni settentrionali a più alto sviluppo economico, quali Slovenia e Croazia¹⁹.

Il gruppo dei sei paesi, quindi, se confrontato con i livelli economici dell'Europa occidentale, appariva senza dubbio come una regione economicamente arretrata e d'altra parte si presentava allo stesso tempo decisamente più avanzato rispetto ai problemi di sviluppo esterni all'Europa, sia per le evidenti differenze di reddito, sia, soprattutto, perché i suoi membri appartenevano a un continente altamente sviluppato ed erano nonostante tutto strettamente collegati, geograficamente, culturalmente, politicamente ed economicamente, con il resto dell'Europa occidentale. Per questo, fin da subito, il Segretariato dell'UNECE distingueva il tema dell'arretratezza di tale gruppo con l'affermare che «il problema dello sviluppo dell'Europa meridionale [era] [...] parte integrante del problema dell'integrazione economica europea nell'Europa occidentale»²⁰.

E, anche in proposito, il caso italiano risultava per certi versi emblematico e utile alla predisposizione della questione.

In effetti – si affermava – il rapporto tra l'Europa meridionale e quella occidentale presenta alcune analogie, su scala molto più ampia, con quello tra l'Italia meridionale e settentrionale. In entrambi i casi si tratta di una maggiore integrazione attraverso il riequilibrio dei livelli economici, e in entrambi i casi una parte importante del problema è trovare soluzioni, lungo la linea di sviluppo, che soddisfino gli interessi di entrambe le regioni²¹.

In questo breve passaggio introduttivo, in sostanza, l'UNECE proponeva la formula interpretativa dell'emergente rinnovato rapporto tra Sud Europa e paesi centro-settentrionali: il Mezzogiorno italiano stava all'intera Italia come il Mezzogiorno europeo stava all'intero continente; e, di conseguenza, così come la questione meridionale italiana costituiva un problema nazionale, così la questione del Meridione europeo si configurava come un problema di integrazione continentale.

Proposto il tema nei suoi termini generali, ovviamente si presentava poi il problema di sostanziare la categoria attraverso l'individuazione di criteri oggettivi di

91, 101; L. M. Lees, *Keeping Tito Afloat. The United States, Yugoslavia and the Cold War*, Penn State University Press, University Park (PA) 1997.

19. Cfr. OECD, *The Mediterranean Regional Project. Country Reports. Yugoslavia*, OECD, Paris 1965, p. 71.

20. Cfr. UNECE, *Economic Survey of Europe in 1953*, cit., p. 77.

21. *Ibid.*

misurazione utili a descrivere le somiglianze dei paesi del gruppo in questione e, specularmente, le differenze dai paesi dell'Europa occidentale; e, in tal senso, prioritariamente lo studio chiariva che il concetto di sviluppo economico era "relativo" e che l'arretratezza economica tra i due gruppi non poteva essere misurata con "alcuna precisione", in particolare ricorrendo ai meri indicatori economici e al solo confronto tra il reddito nazionale pro capite di paesi molto differenti tra loro.

Per questo motivo, l'UNECE innanzitutto si sforzava di costruire una varietà di dati funzionali a elaborare una fotografia il più possibile qualitativa, oltreché quantitativa, del livello di benessere raggiunto nei paesi in esame e raffrontarla con la situazione di Italia – intesa come media nazionale –, Francia e Regno Unito (cfr. *Appendice A*).

Questi dati forniti per il periodo prebellico (1934-38) e postbellico (1951) miravano a quantificare i livelli di consumo di molti generi alimentari (cereali, patate, zucchero, carne, latte ecc.), e non alimentari (ad esempio elettricità per scopi non industriali, materiali tessili di vario genere ecc.); gli standard di salute (ad esempio rapporto tra numero di medici e di abitanti, tra numero di posti letto in ospedale e di abitanti ecc.); la diffusione dell'istruzione (ricorrendo a indicatori quali il tasso di alfabetizzazione, la partecipazione scolastica alle scuole primarie, il rapporto tra docenti e studenti); inoltre, il grado di sviluppo della società (attraverso indicatori quali la diffusione di giornali, radio, cinema, servizi postali, telefoni, nonché, ovviamente, auto e motoveicoli e infrastrutture di trasporto e comunicazione).

I raffronti condotti a partire da tali serie di dati permettevano di confermare che quanto ai principali indicatori di modernità industriale, come il consumo totale di energia, la produzione di elettricità e il consumo industriale di acciaio, si evidenziavano divergenze molto ampie non solamente tra l'Europa occidentale e quella meridionale, ma pure tra quest'ultima e l'Europa orientale che, peraltro, comprendeva pure regioni altamente industrializzate della Germania orientale e della Cecoslovacchia, e si collocava circa a metà tra i due gruppi.

I dati sui consumi e gli altri indicatori qualitativi, poi, pur con tutte le cautele dovute alla assenza di criteri di misurazione universalmente accettati – persino per dimensioni quali il grado di alfabetizzazione –, e ai supposti divari interni ai diversi paesi – per esempio tra regioni, tra città e campagna e rispetto alla distribuzione del reddito –, confermavano le differenze pressoché sotto tutti i profili²².

Inoltre, tutti i paesi meridionali, e soprattutto la Turchia, erano affetti da un forte tasso di analfabetismo – per quanto questo andasse declinando nel confronto relativo con gli anni prebellici – e, allo stesso modo, presentavano livelli molto più bassi di partecipazione scolastica pure nella scuola primaria, per quanto ovunque, ad eccezione di Spagna e Turchia, la percentuale di bambini coinvolti almeno nell'istruzione elementare fosse aumentata considerevolmente rispetto a prima della guerra.

22. Ivi, p. 80.

Vi era un indicatore, tuttavia, che in questa preliminare analisi qualitativa del grado di benessere diffuso nei paesi meridionali, e pur con tutte le cautele metodologiche del caso, era considerato "il più significativo" per descrivere il livello raggiunto dai paesi in esame: ossia, il tasso di mortalità infantile.

Esso, infatti, per certi versi rifletteva «non solo la portata e lo standard dei servizi medici, ma anche i livelli di nutrizione e istruzione»; e, drammaticamente, nei paesi dell'Europa meridionale, allora, da 70 a 140 bambini su 1.000 morivano prima di compiere un anno, con un tasso che era «più del doppio dei tassi tipici dell'Europa occidentale»²³.

L'analisi, in seguito, ovviamente considerava tutti gli indicatori in quegli anni formulati per descrivere e analizzare lo stadio di avanzamento raggiunto dai paesi impegnati nel processo di modernizzazione e transizione verso le società industriali. Da questo punto di vista, la mancanza di sviluppo economico era notoriamente indicata dall'elevata percentuale di popolazione impegnata nell'agricoltura, che superava il 50% in Grecia, Sud Italia, Spagna e Portogallo e lambiva il 70% in Turchia e Jugoslavia, mentre era ormai al 30% in Francia, e su percentuali ancora inferiori nel resto dell'Europa occidentale.

Nel Sud Europa, poi, in considerazione degli alti tassi di crescita della popolazione, l'incremento nelle occupazioni urbane era ampiamente insufficiente ad assorbire anche il solo naturale aumento della popolazione rurale e il fenomeno del surplus di manodopera e della disoccupazione e sottoccupazione rurale – caratteristico dei paesi sottosviluppati – andava alimentando ulteriori distorsioni.

Naturalmente, l'individuazione di parametri finalizzati a descrivere un'omogeneità del gruppo per avallare il ricorso alla categoria di Europa meridionale non eliminava le differenze dei singoli paesi e, per questo, la UNECE ne ricostruiva le vicende degli ultimi decenni, richiamandone evoluzioni politiche e sociali e caratteristiche specifiche dei rispettivi processi di trasformazione.

10.4

Dai divari nazionali ai divari regionali

La pubblicazione dell'*Economic Survey* elaborato dal Segretariato sollecitava l'interesse della Commissione che decideva di concentrare la propria attenzione sulla soluzione dei problemi di sviluppo di questa parte dell'Europa e, a tale fine, di nominare un gruppo di esperti provenienti dai paesi in esame, poi identificati in A. Z. Cominos, per la Grecia, M. Mesaric, per la Jugoslavia, S. Inan, per la Turchia, e A. Molinari, per l'Italia, di lì a poco insediati per collaborare su tali tematiche²⁴.

23. *Ibid.*

24. Cfr. SVIMEZ, *Ricerche sullo sviluppo economico dell'Europa meridionale: tre studi della Commissione economica per l'Europa (Nazioni Unite, Divisione economica e sociale)*, SVIMEZ, Roma 1956;

Nel successivo biennio, quindi, l'*Economic Survey* conteneva ampi capitoli specifici finalizzati ad aggiornare lo studio precedente, ma soprattutto a sviluppare le indicazioni iniziali per approfondire aspetti ulteriori del problema.

Il rapporto del 1955, per esempio, nel capitolo *Problemi di sviluppo regionale e di localizzazione industriale in Europa*²⁵, conduceva un ulteriore passo avanti con l'introdurre e approfondire il tema dei divari regionali all'interno di tutti i paesi europei ma, evidentemente, con particolare riferimento ai paesi periferici ora sotto esame. Il lavoro di indagine, infatti, aveva fin da subito suggerito che, sul modello del caso italiano, dietro alle pur deficitarie medie nazionali, si celassero ampi divari innanzitutto territoriali e fra i principali rilievi emersi vi era la constatazione che nell'Europa occidentale le disparità di reddito fra una regione e l'altra erano molto più ampie nei paesi più poveri del Sud Europa che in quelli più ricchi. Inoltre, si constatava che mentre nei paesi più ricchi dell'Europa occidentale le disegualianze regionali erano via via diminuite, in particolare negli anni recenti, nei paesi meridionali si era verificata la tendenza opposta.

La spiegazione di queste due chiare correlazioni – affermava Myrdal in altra sede ragionando sulle evidenze emerse da tali studi – si può trovare in gran parte nell'importante fatto che, quanto più alto è il livello di sviluppo economico già raggiunto da una nazione, tanto più forti sono di solito gli effetti di diffusione. Infatti, ad un alto livello medio di sviluppo si accompagnano un miglioramento dei trasporti e delle comunicazioni, più alti livelli di istruzione ed una più dinamica comunione di idee e di valori, tutti fattori che tendono a consolidare le forze per una spinta centrifuga di espansione economica o a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla loro azione²⁶.

Per arrivare a tali conclusioni il rapporto annuale indentificava una fitta griglia di "indicatori delle disparità regionali" (cfr. *Appendice B*) applicandola poi a tutte le nazioni europee, ma in una logica di confronto tra le medie dell'"intero paese", quelle delle "regioni povere" e quelle delle "regioni ricche", indentificate in ogni singolo paese e disaggregate dai rispettivi universi nazionali per analizzare le caratteristiche comuni a tutte le regioni arretrate del continente e, in particolare, le costanti relative alle regioni dell'Europa meridionale.

In definitiva, le analisi condotte dall'UNECE e le attività del gruppo di esperti sullo sviluppo economico del Sud Europa permisero di definire un grado di relativa omogeneità regionale e uno status di terra di mezzo tra Europa centrale e paesi terzi, superando una serie di ostacoli dovuti a carenze statistiche, mancanza di dati

cfr. *Report of the Expert Group on the Economic Development of Southern Europe*, E/Ece/233/Add. 1, 13 marzo 1956, Mimeo.

25. Cfr. UNECE, *Economic Survey of Europe in 1954. Including Studies of Regional Problems in European Countries*, UNECE, Genève 1955, p. VI.

26. G. Myrdal, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano 1959, p. 41; Id., *I paesi del benessere e gli altri*, Feltrinelli, Milano 1962.

comparabili o addirittura di standard di misurazione universalmente accettati per alcuni fenomeni economici e sociali, anche macroscopici²⁷. E in quella sede, come si è visto, non si sceglievano unicamente parametri macroeconomici in seguito sempre più sottoposti a critica per la loro presunta – e certamente per certi versi innegabile – incapacità di fotografare la realtà delle nazioni e non solamente le principali dimensioni del loro bilancio.

In modo pionieristico, infatti, e per questo certamente impreciso ma comunque utile a fornire una prima fotografia della realtà, l'UNECE si era sforzata di condurre una comparazione su fattori qualitativi della vita delle persone e della società, quali consumi, istruzione, sanità, informazione, cultura e così via, per poi approfondire le analisi in modo da evidenziare i divari regionali all'interno dei singoli Stati.

Quei pur grezzi dati statistici mostravano una omogeneità tra questi paesi e una differenziazione di questo gruppo, sia dal Nord sia dal Sud, e confermavano il loro collocarsi in uno stadio di transizione e trasformazione e pure le contraddizioni e le difficoltà di proseguire e approdare a un tollerabile livello di sviluppo.

Nel corso del dopoguerra, infatti, e soprattutto negli anni Sessanta, benché questi paesi fossero sottoposti a fenomeni di trasformazione in senso industriale anche rilevante, è difficile sottrarsi alla constatazione dell'inveramento di una solo parziale modernizzazione e della permanenza di tutta una serie di fattori di arretratezza che soprattutto, se si eccettua il caso dell'Italia, non mettevano in discussione gli elementi di somiglianza tra i paesi considerati e quindi il fondamento della categoria di Europa del Sud²⁸.

Alla metà del decennio, l'Italia, con un PIL individuale annuo di 1.390 dollari, era collocata dopo Francia e Germania (rispettivamente 2.530 e 2.200); era seguita nell'ordine da Grecia (860), Spagna (770), Portogallo (530), Jugoslavia (450) e, infine, Turchia (350). Similmente, si può notare come la quota dell'occupazione totale impiegata nell'industria nei primi paesi, compresa l'Italia, superasse ormai stabilmente il 40%, mentre nel secondo gruppo si manteneva tra il 36% di Spagna e Portogallo, il 21% della Grecia e l'11% della Turchia; questi ultimi, paesi in cui rispettivamente il 50% e oltre il 70% della forza lavoro era ancora occupata nel settore agricolo.

In controluce, il caso italiano celava dietro le sue "medie" le contraddizioni di una società e di una economia che, da un lato, in alcune zone rifletteva le caratteristiche dei paesi traino sul piano continentale e, dall'altro lato, conteneva le struttu-

27. Cfr. UNECE, *Economic Survey of Europe in 1953*, cit., p. 80.

28. Si farà riferimento a dati contenuti in: OECD, *The Mediterranean Regional Project. Country Reports. Greece*, OECD, Paris 1965, pp. 20, 162-63; Id., *The Mediterranean Regional Project. Country Reports. Turkey*, OECD, Paris 1965, p. 20, cap. III; Id., *The Mediterranean Regional Project. Country Reports. Italy*, OECD, Paris 1965; Id., *The Mediterranean Regional Project. Country Reports. Yugoslavia*, cit.; Id., *The Mediterranean Regional Project. Country Reports. Portugal*, OECD, Paris 1965; Id., *Education in OECD Developing Countries. Trends and Perspectives*, OECD, Paris 1974.

re più arretrate, se non arcaiche, dei paesi che nel corso del dopoguerra inseguivano una modernizzazione, qualunque ne fosse l'accezione, che permettesse un relativo benessere diffuso.

Queste caratteristiche strutturali, ovviamente, erano particolarmente evidenti nei dati relativi alla popolazione e ai tassi di crescita demografica annuale, che nei paesi mediterranei presentavano andamenti ben diversi da quelli dell'Europa centrale. In proposito, tali paesi, che passavano dagli 8 milioni di abitanti della Grecia ai quasi 30 della Spagna, assommavano complessivamente 87 milioni di cittadini, su 332 totali dei paesi membri europei dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Essi crescevano con tassi annuali compresi, fino al decennio Sessanta, tra lo 0,55 del Portogallo e il 2,85 della Turchia. Significativo dei processi in corso dal punto di vista economico e sociale, tuttavia, era il dato relativo al tasso di crescita annuale della popolazione urbana, superiore al 2% in Grecia e Portogallo ma che lambiva il 7% sia in Turchia sia in Jugoslavia.

Per definire tale gruppo di paesi, l'OCSE, negli anni Sessanta formulava la categoria di "stato di sviluppo intermedio", definita da un mix di parametri che fotografavano un prodotto nazionale lordo per abitante attorno a 700 dollari, un settore agricolo che pesava per più del 35% del totale della popolazione attiva, un alto tasso di emigrazione, una bilancia commerciale in deficit e, infine, un consumo di elettricità di meno di 800 kWh a testa all'anno²⁹.

Oltre ai soliti indicatori economici, tuttavia, anche l'OCSE – un decennio dopo all'UNECE – perfezionava alcuni parametri che, per quanto "imperfetti" e "grezzi"³⁰, erano considerati validi per definire in termini qualitativi alcuni aspetti della vita e del benessere delle popolazioni mediterranee.

Secondo tali indicatori, per esempio, mentre in paesi come Francia e USA il consumo di carne superava gli 80 kg pro capite, nei paesi mediterranei europei si collocava tra i 20 kg del Portogallo e i 40 kg della Jugoslavia; nello stesso periodo, il numero di telefoni per 1.000 abitanti si posizionava tra i 12 della Turchia e gli 87 della Spagna, a fronte dei 124 della Francia e dei 148 della Germania, quello di radio andava dalle 53 della Turchia alle 100 di Grecia, Portogallo e Jugoslavia, ossia un quarto della media OCSE. Soprattutto, il consumo di elettricità pro capite, che in Italia era a circa 1.400 kWh e nel resto dei paesi dell'area superava ampiamente i 2.000, era addirittura a 131 kWh in Turchia e perfino in Spagna e Jugoslavia rimaneva al di sotto degli 800 kWh³¹.

A scanso di equivoci sul concetto e sul livello di "modernità" e sui fraintendimenti anche ideologici che tale nozione comportava, nelle regioni dell'Europa meridionale anche dopo la metà degli anni Sessanta negli ospedali vi erano poco

29. Cfr. *The OECD Technical Assistance Program*, in "Oecd Observer", 30, 1967, pp. 19-26.

30. Cfr. OECD, *Technical Assistance and the Economic Development of Spain*, OECD, Paris 1968, pp. 13-4.

31. Ivi, p. 20.

più di 3 posti letto per 1.000 abitanti, a fronte dei quasi 9 della media OCSE, e il tasso di mortalità infantile non si discostava di molto dalle proporzioni del decennio precedente.

Il raggruppamento dei paesi dell'Europa del Sud, per come era stato formulato al principio degli anni Cinquanta nella citata interazione tra UNECE e OECE, quindi permaneva pressoché immutato certamente lungo tutti gli anni Sessanta.

L'unico mutamento, in proposito, riguardava il posizionamento dell'Italia, fra tutti i paesi a sviluppo intermedio certamente il più intermedio.

Nella emersione della questione del sottosviluppo europeo, all'interno delle organizzazioni internazionali, il ruolo del caso italiano fu cruciale; da esso, infatti, partirono le analisi, la maturazione della percezione del problema, la formazione – o meglio l'assorbimento – di una rete di relazioni tecniche e politiche funzionali ad affrontare la questione e, infine, la condivisione delle soluzioni pur sperimentali poi amplificate a livello sia politico sia tecnico nei confronti dei paesi membri.

Le organizzazioni internazionali, in definitiva, assorbivano e legittimavano un dibattito innanzitutto scientifico relativo, prima, alle aree depresse nazionali e, poi, continentali, per diffonderlo in seguito a livello globale; in proposito le problematiche legate all'arretratezza delle regioni meridionali italiane fornirono un'importante occasione per la circolazione di fondamentali elementi del nuovo paradigma dello sviluppo che si stava propagando internazionalmente nel secondo dopoguerra.

10.5

Conclusioni

L'Italia come laboratorio di sviluppo

L'Italia, in effetti, si caratterizzava per la intrinseca divisione che la collocava proprio al confine tra i paesi del Centro Europa, con cui le regioni settentrionali condividevano il grado di sviluppo, e quelli mediterranei, con le cui regioni arretrate andava a costituire il citato ampio Mezzogiorno continentale.

Il caso italiano, fin troppo studiato e discusso a livello domestico ma non sempre adeguatamente collocato negli studi internazionali, o per lo meno non osservato con la medesima attenzione in relazione alle sue implicazioni esterne, in definitiva appare in grado di apportare un utile tassello al quadro complessivo, proprio per il ruolo giocato da questo paese negli equilibri europei e atlantici.

Alcuni recenti studi hanno evidenziato come l'arretrato Mezzogiorno italiano, nel dopoguerra, «era considerato dagli studiosi [...] un importante laboratorio di politiche di sviluppo»³² e che tanto più «il caso italiano diventava particolar-

32. Cfr. M. Alacevich, *Planning Peace: The European Roots of the Post-War Global Development Challenge*, in “Past & Present”, 239, 2018, pp. 219-64 (la citazione è a p. 251).

mente avvincente» per gli economisti e i politici internazionali, tanto più l'Italia diveniva di conseguenza «the place to be»³³.

Si è dimostrato in modo convincente, quindi, che le esperienze condotte nel “laboratorio italiano” per un certo periodo hanno costituito un modello da esportare per affrontare simili problemi nei paesi del terzo mondo.

Nondimeno, occorre ribadire un passaggio intermedio tra tali valutazioni, ossia che nello scenario della guerra fredda, dal periodo della ricostruzione e in modo crescente nel corso degli anni Cinquanta, il tassello mancante per seguire la traiettoria dell'ampliamento della questione del sottosviluppo dal Mezzogiorno italiano al montante Sud globale era costituito dal fatto che il problema del sottosviluppo si manifestava e veniva teorizzato e definito come un problema endogeno al continente e in particolare relativo alla sua fascia mediterranea.

Il caso italiano, infatti, prima di un esempio da estendere al problema dell'arretratezza nel quadro della decolonizzazione, costituì il modello per affrontare la questione del sottosviluppo nelle aree arretrate del continente europeo che costituì quindi un ponte verso il discorso sullo sviluppo globale.

Appendice A

Nella *Economic Survey of Europe in 1953*, la UNECE individuava alcuni indicatori relativi agli ambiti di: consumo di generi alimentari, consumi di materiali tessili, consumi di elettricità, sanità, istruzione, trasporti ferroviari, trasporti stradali, comunicazioni. Di seguito si riportano alcuni dati considerati utili alla comprensione del lavoro svolto, relativi ai singoli paesi e poi alle medie dei paesi meridionali e di quelli centro-settentrionali. L'elaborazione dei dati e dei grafici, a cura dell'autore, ha beneficiato del fondamentale lavoro dei dottori Francesco Linguiti e Andrea Cori, ricercatori del Centro studi di Legacoop nazionale, che qui ringrazio.

Consumi alimentari (kg pro capite annui)

Cereali (FIG. 10.1); patate; zucchero (FIG. 10.2); legumi e frutta secca; carne (FIG. 10.3); latte e latticini; grassi e olii; pesce; totale calorie al giorno; percentuale di consumo di proteine di origine animale (FIG. 10.4); caffè; tabacco; consumo di prodotti tessili; cotone; lana (FIG. 10.5); rayon.

33. Cfr. S. Lorenzini, *Ace in the Hole or Hole in the Pocket? The Italian Mezzogiorno and the Story of a Troubled Transition from Development Model to Development Donor*, in “Contemporary European History”, 26, 3, 2017, pp. 441-63 (la citazione è a p. 447).

Consumo di elettricità, non industriale (kWh pro capite per anno) (FIG. 10.6)

Sanità:

- Numero di medici per 10.000 abitanti
- Numero di letti di ospedale per 10.000 abitanti (FIG. 10.7)
- Tasso di mortalità infantile (per 1.000 bambini nati vivi) (FIG. 10.8)

Istruzione:

- Numero di studenti per insegnante alle scuole elementari
- Tasso di analfabetismo (oltre i dieci anni)
- Percentuale di bambini alle scuole elementari
- Consumo di carta da giornali (kg pro capite per anno)
- Apparecchi radiofonici per 1.000 abitanti
- Posti al cinema per 1.000 abitanti

Trasporti ferroviari:

- Passeggeri (km pro capite per anno)
- Tonnellate (km pro capite per anno)

Trasporti stradali:

- Passeggeri di auto e bus per 1.000 abitanti (FIG. 10.9)
- Autocarri per 1.000 abitanti

Comunicazioni

- Lettere nazionali pro capite
- Apparecchi telefonici per 1.000 abitanti (FIG. 10.10)

FIGURA 10.1

Consumo di cereali (kg pro capite per anno)

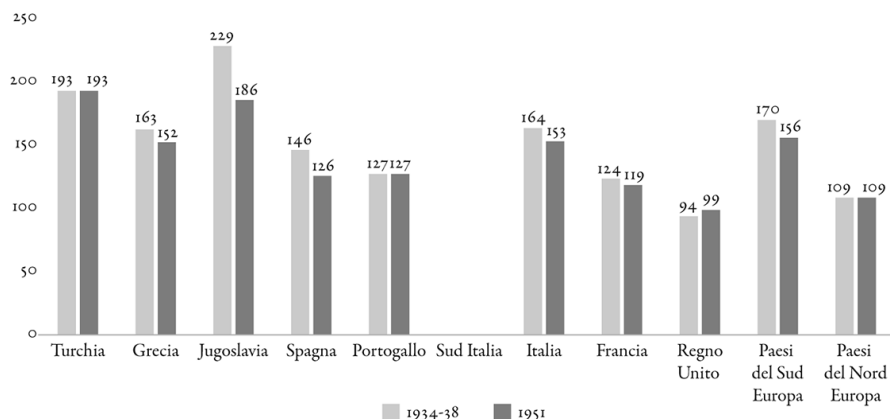


FIGURA 10.2

Consumo di zucchero (kg pro capite per anno)

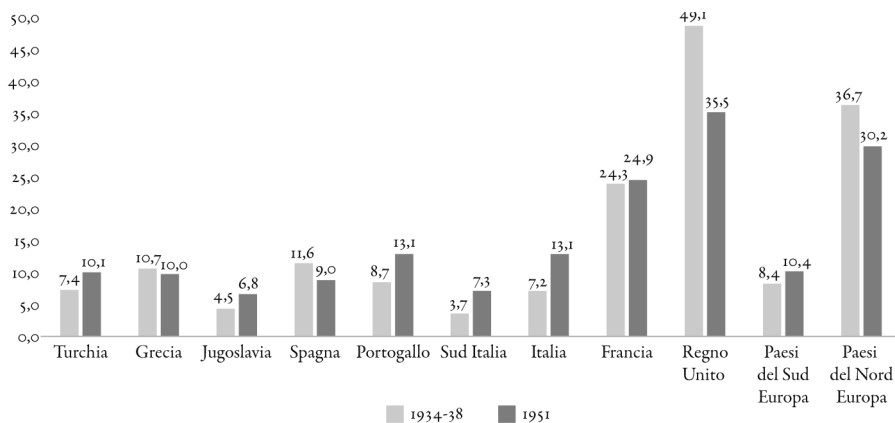


FIGURA 10.3

Consumo di carne (kg pro capite per anno)

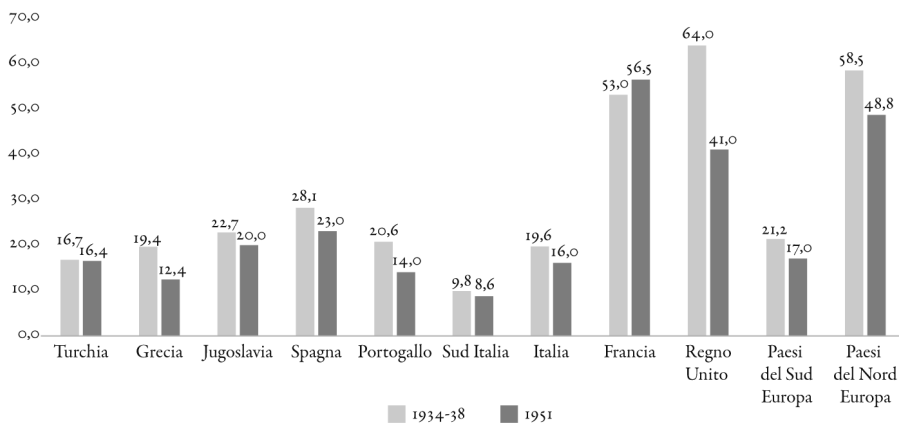


FIGURA 10.4

Consumo di proteine di origine animale (%)

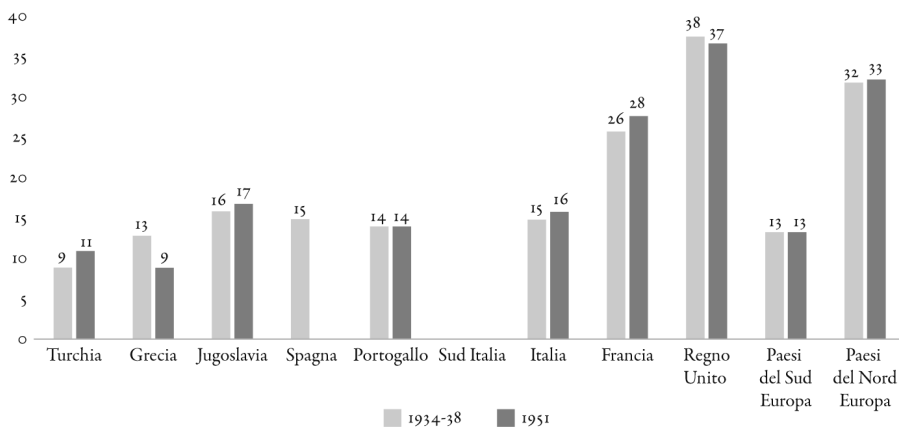


FIGURA 10.5

Consumo di lana (kg pro capite per anno)

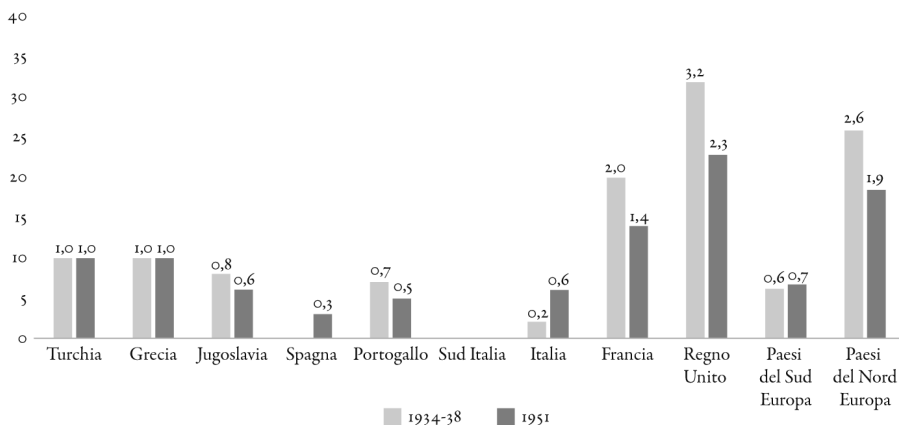


FIGURA 10.6

Consumo di energia a scopi non industriali (kWh pro capite per anno)

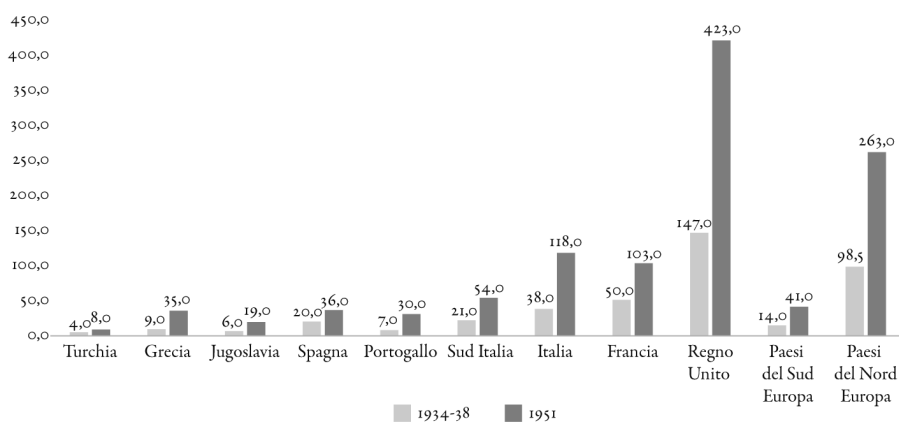


FIGURA 10.7

Numero di letti di ospedale per 10.000 persone

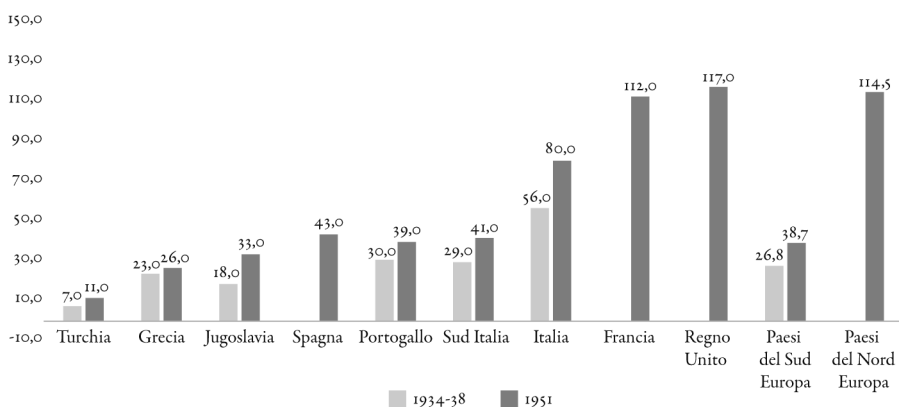


FIGURA 10.8

Mortalità infantile (per 1.000 bambini nati vivi)

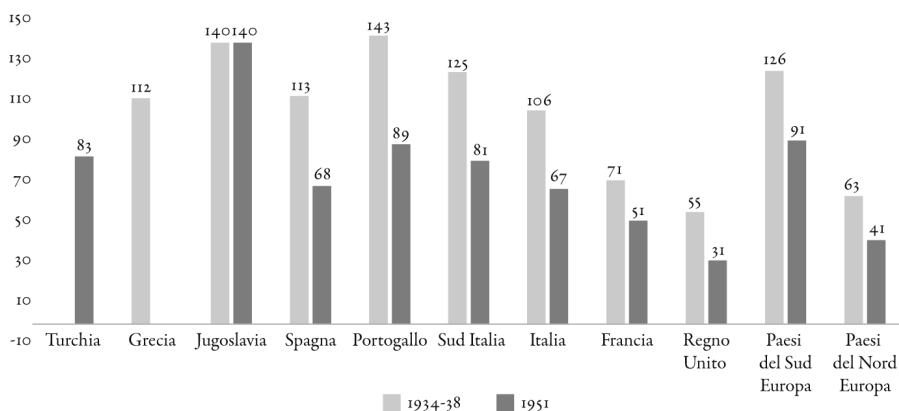


FIGURA 10.9

Veicoli stradali a motore: autovetture e autobus per 1.000 persone

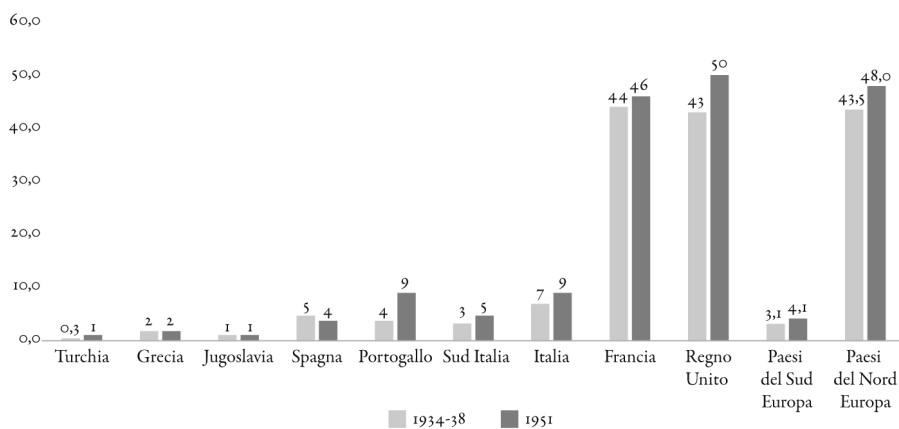
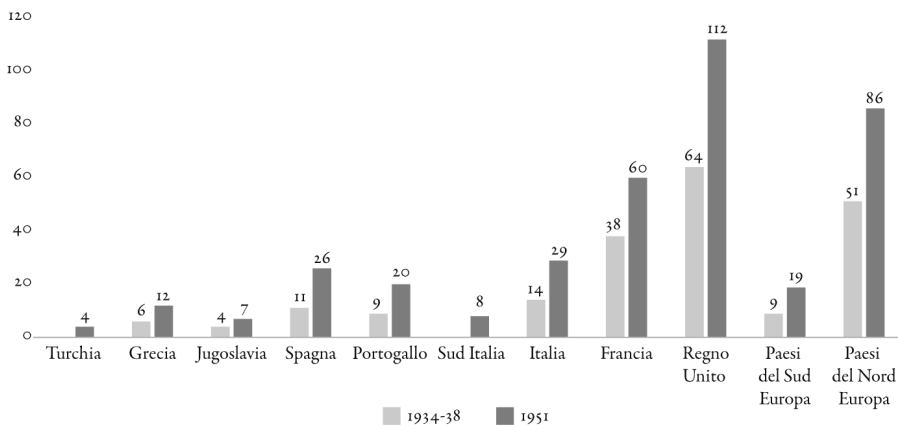


FIGURA 10.10

Apparecchi telefonici per 1.000 persone



Appendice B

Nella *Economic Survey of Europe in 1954*, allo scopo di approfondire i divari territoriali all'interno dei vari paesi tramite la disaggregazione delle medie nazionali, si classificavano nel modo seguente per ognuno dei paesi in esame le regioni più "povere" e quelle più "ricche".

Turchia:

- regioni povere: Sud-Est, Nord-Est, Centro-Est;
- regioni ricche: Izmir Aydi, Istanbul.

Jugoslavia:

- regioni povere: Montenegro, Macedonia, Bosnia Erzegovina;
- regioni ricche: Croazia, Slovenia.

Spagna:

- regioni povere: Centro-Ovest, Galizia, Andalusia;
- regioni ricche: Catalogna, Guipuzcoa, Vizcaya.

Portogallo:

- regioni povere: Sud, Centro-Est, Nord;
- regioni ricche: Porto, Lisbona.

Italia:

- regioni povere: Sud, Sicilia, Sardegna;
- regioni ricche: Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia.

Valutare l'impatto delle istituzioni sul benessere umano: il caso dell'EIPLI in Basilicata (1947-92)

di *Rocco Giurato**

II.1

Introduzione

L'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI, o semplicemente Ente irrigazione) è una delle istituzioni coinvolte nei processi di trasformazione socioeconomica della Basilicata nel secondo dopoguerra. La creazione dell'EIPLI nel 1947 s'inserisce in una logica d'intervento statale nell'economia diretta a modernizzare l'agricoltura e le infrastrutture le cui origini possono individuarsi nelle politiche di bonifica integrale attuate già durante l'età giolittiana e poi riprese nel periodo fascista¹. Tra gli anni Cinquanta e Settanta del secolo scorso, esso svolse un ruolo importante nella modernizzazione dell'agricoltura lucana, contribuendo all'incremento della produzione, alla diversificazione delle colture e al miglioramento delle infrastrutture rurali. Benché l'EIPLI operasse su di un territorio interregionale (come si evince dalla sua denominazione), l'analisi dei dati che propongo in questo capitolo si focalizza sull'impatto complessivo che esso ebbe sulle principali dimensioni del benessere umano in Basilicata, tenendo conto anche delle disparità territoriali e sociali che caratterizzano la regione.

La Basilicata del secondo dopoguerra rappresenta in modo emblematico le contraddizioni dello sviluppo italiano. Mentre in gran parte del Nord Italia prendeva avvio la ricostruzione postbellica e cresceva la produzione industriale che gettò le basi del "miracolo economico", le aree rurali del Sud – e la Basilicata in particolare – rimanevano ai margini del processo di modernizzazione. La povertà endemica e la scarsità d'infrastrutture affliggevano la regione e la rendevano as-

* Università degli Studi di Foggia.

1. Per una visione sintetica, cfr. E. Novello, *La bonifica in Italia. Legislazione, credito e lotta alla malaria dall'Unità al fascismo*, FrancoAngeli, Milano 2003; più in generale, P. Bevilacqua, M. Rosi-Doria, *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1984. Sull'importanza attribuita alla rete d'irrigazione quale fattore di trasformazione socioeconomica e di modernizzazione agraria per il Sud e sui relativi progetti destinati a svilupparla durante il periodo interbellico, cfr. G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino 1986.

sai svantaggiata, con un'economia fondata per lo più su di un'agricoltura di mera sussistenza, un tasso di emigrazione tra i più alti della penisola e un tasso di analfabetismo che sfiorava il 30% tra gli adulti. Inoltre, una recente stima del reddito pro capite in Basilicata al 1951 la colloca tra le regioni più povere d'Italia in quel momento storico².

L'istituzione dell'EIPLI nel 1947 rappresentò un tentativo di modernizzazione "dall'alto", mirato a trasformare l'agricoltura attraverso grandi opere irrigue. Si puntava allo sviluppo socioeconomico attraverso la modernizzazione agraria e la gestione pubblica delle risorse idriche. Il progetto appariva nondimeno ambizioso, stante le evidenti difficoltà rilevate da un pionieristico studio idrogeologico del territorio lucano commissionato dall'EIPLI nel 1951 al fine di orientare le proprie attività³. Lo studio rilevò appunto come le sorgenti d'acqua non fossero distribuite uniformemente sul territorio regionale, un dato di fatto che poneva serie difficoltà da affrontare e superare anziché da nascondere «con generiche considerazioni, buone ad uso politico ma non tecnico»⁴. L'impatto dell'EIPLI sul benessere umano in Basilicata non dev'essere perciò valutato in astratto, cioè prendendo in considerazione soltanto i progetti e le dichiarazioni degli attori politico-istituzionali, bensì impiegando un approccio storico-quantitativo che esamini altresì gli effetti generati dall'azione delle istituzioni, opportunamente tradotti in dati, e li metta a confronto con vari indicatori relativi al reddito e all'accesso a diritti fondamentali quali i servizi sanitari e l'istruzione nel periodo storico di riferimento. Questa ricerca, basata principalmente su dati ufficiali forniti dall'ISTAT, è pertanto diretta a esprimere una sintetica valutazione in merito all'efficacia reale del modello di sviluppo per il Sud che la classe politica italiana cercò di implementare nel secondo dopoguerra.

II.2

La società e l'economia della Basilicata nel secondo dopoguerra: un quadro sintetico

La fotografia socioeconomica della Basilicata alla vigilia degli interventi messi in atto dall'Ente irrigazione era drammatica. Nel 1951, la regione contava poco meno di 628.000 abitanti, con una densità di 63 abitanti/km², una delle più basse tra le

2. Cfr. E. Felice, *La stima e l'interpretazione dei divari regionali nel lungo periodo: i risultati principali e alcune tracce di ricerca*, in "Scienze regionali", 14, 3, 2015, pp. 91-120; V. Daniele, P. Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in "Rivista di politica economica", 67, 2007, pp. 267-315.

3. F. Ippolito, P. Nicotera, V. Cotecchia, *La Basilicata. Risorse naturali e idrogeologia*, *Atti della Fondazione politecnica per il Mezzogiorno d'Italia*, vol. IV, EPSA, Napoli 1955, pp. 457-87.

4. Ivi, p. 483.

regioni continentali d'Italia⁵. Vero è che tra il 1936 e il 1951 la popolazione lucana era cresciuta di quasi 100.000 unità⁶, ma comunque le condizioni di vita nella regione non erano molto migliorate dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Di conseguenza, l'esodo migratorio che già dal secolo precedente aveva segnato in profondità la storia sociale ed economica della Basilicata riprese con un'intensità molto maggiore rispetto agli anni Trenta.

I dati emersi dal censimento generale del 1951 evocano condizioni di vita precarie in generale. Nelle campagne, caratterizzate per buona parte dal latifondo⁷, l'agricoltura occupava complessivamente 199.490 persone, 191.649 delle quali erano identificate come «coltivatori agricoli in genere», il 96% del totale⁸. La popolazione attiva della regione ammontava a 287.207 persone, sicché il 69% della forza-lavoro era rappresentata da addetti alle colture agrarie e forestali in genere⁹. Benché la percentuale di forza-lavoro impiegata nel settore fosse altissima, il contributo della produzione agricola al PIL regionale era modesto: il reddito pro capite della Basilicata equivaleva solo al 37% di quello nazionale¹⁰, segno di una bassa produttività generale. Si può quindi ipotizzare che quel 69% della popolazione attiva fosse per lo più impiegata in un'agricoltura di mera sussistenza, a maggior ragione se si considera che il numero medio annuale degli «occupati permanenti» nel settore nel 1951 fu di 125.800 unità¹¹.

In parecchi comuni, le famiglie erano spesso costrette a condividere abitazioni prive delle comodità essenziali. Su 156.426 abitazioni in totale, 92.634 risultavano prive di servizi igienici e di accesso all'acqua potabile; tra quelle che al proprio interno o esterno potevano contare su quest'ultimo servizio (essenziale, peraltro), soltanto 27.513 erano raggiunte da un acquedotto, mentre le restanti 9.020 dovevano attingere da un pozzo¹².

Il quadro sociale appare ancor più desolante se si considerano gli indicatori di sviluppo umano. Il tasso di analfabetismo raggiungeva il 29%: su 538.868 residenti di oltre sei anni, 157.023 persone (93.673 delle quali erano donne) non erano in grado di leggere e scrivere¹³.

5. Istituto centrale di statistica, *IX censimento generale della popolazione. 4 novembre 1951*, vol. VII: *Dati generali riassuntivi*, ISTAT, Roma 1958, pp. 18-9. Il censimento previsto per il 1941 non si svolse poiché, com'è noto, il paese era in guerra; non disponiamo perciò di dati provenienti da fonti istituzionali relativamente agli anni Quaranta.

6. Istituto centrale di statistica del Regno d'Italia, *VIII censimento generale della popolazione. 21 aprile 1936*, vol. III: *Regno. Parte seconda - Tavole*, Failli, Roma 1937, p. 8.

7. Cfr. Istituto nazionale di economia agraria, *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia. Tavole statistiche: Lucania e Calabrie*, Edizioni Italiane, Roma 1947, pp. XIV-XIX.

8. Istituto centrale di statistica, *IX censimento generale della popolazione*, cit., p. 245.

9. Ivi, p. 213.

10. Daniele, Malanima, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia*, cit., p. 287.

11. Istituto centrale di statistica, *Occupazione in Italia negli anni 1951-1965. Agricoltura, attività terziarie, pubblica amministrazione*, ISTAT, Roma 1966, p. 28.

12. Istituto centrale di statistica, *IX censimento generale della popolazione*, cit., p. 335.

13. Ivi, p. 307.

A livello sanitario, la situazione era ugualmente sconsolante. Il tasso di mortalità infantile era il più alto d'Italia: il 120,4‰, contro una media nazionale del 66,6‰ sul totale dei nati vivi¹⁴. Le malattie legate alla mancanza di igiene erano spesso causa di morte: la tubercolosi, ad esempio, mieté 149 vittime (poco meno del 44% sul totale dei decessi per malattie infettive)¹⁵. In questo contesto, l'emigrazione rappresentò una delle vie di fuga per svariate migliaia di lucani che abbandonarono la regione dal 1946 in poi; un esodo dalle conseguenze demografiche tanto ovvie quanto tristi.

La Democrazia cristiana, dopo la decisa affermazione alle elezioni politiche del 1948 sia a livello nazionale (ottenne il 48,5% dei voti alla Camera dei deputati e il 41,1% al Senato) sia regionale (rispettivamente il 48,4% e il 49%), al fine di migliorare il benessere umano in Basilicata, elaborò un programma di modernizzazione fondato in larga parte sulla riforma agraria. L'obiettivo principale era di sostenere la creazione di una diffusa proprietà agricola in grado di superare il latifondo e, nel contempo, attuare un programma di bonifica e costruire nuove infrastrutture per l'agricoltura, per lo più in continuità con le policy precedentemente avviate dal governo con i decreti patrocinati dal ministro dell'Agricoltura e delle Foreste Fausto Gullo¹⁶. Sul piano istituzionale, il programma della Democrazia cristiana fu sostenuto da Antonio Segni, il quale succedé a Gullo nel 1946 e restò in carica sino al 1951¹⁷, e da Emilio Colombo, sottosegretario di Stato allo stesso ministero dal 1948 al 1951, eletto all'Assemblea Costituente e subito dopo alla Camera dei deputati, personaggio chiave della politica lucana per decenni. Entrambi gli esponenti politico-istituzionali parteciparono personalmente all'insediamento del primo Consiglio di amministrazione dell'Ente irrigazione il 5 gennaio 1949 a Bari¹⁸.

14. Istituto centrale di statistica, *Annuario statistico italiano 1953: serie V, vol. V*, Istituto poligrafico dello Stato, Libreria Roma 1954, p. 54.

15. Ivi, p. 50. Più in generale, l'evoluzione dello stato di salute della popolazione lucana tra il XIX e il XXI secolo è stata delineata da R. Mazzarone, *Ambiente e malattia*, in G. De Rosa, A. Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. 4: *L'età contemporanea*, Laterza, Bari-Roma 2021, pp. 479-563.

16. I decreti, emessi tra il 1944 e il 1945, miravano nel complesso a indicare la via per una riforma agraria.

17. Segni, professore ordinario di Procedura civile all'Università di Sassari, in seguito alla nomina ministeriale da parte di Alcide De Gasperi nel suo primo governo, «spinto dalle necessità» iniziò a dedicarsi allo studio del diritto agrario: cfr. A. Mattone, *Il ministro Antonio Segni «agrarista»*. *Politica e scienza giuridica nell'elaborazione della riforma fondiaria e della legge sui contratti agrari (1946-1950)*, in "Studi storici", 57, 3, 2016, pp. 523-75. Più in generale, sulla figura dell'eminente politico sardo, cfr. la recente biografia scritta da S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2017.

18. Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Attività svolta dall'ente dal 1949 al 1955*, Arti Grafiche Favia, Bari-Roma 1956, p. 14; Id., *Annali 1968*, Arti Grafiche Favia, Bari-Roma 1969, p. XI.

II.3

L'EIPLI: istituzione, obiettivi, strumenti

Nello scenario sin qui descritto fu istituito nel 1947 l'«Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e in Lucania», con «il compito di promuovere e di eseguire le opere di irrigazione e le opere di trasformazione fondiaria» nonché di coordinare e di dirigere i programmi sviluppati dai preesistenti Consorzi di bonifica¹⁹. All'ente così costituito fu aggiunta una sezione speciale per l'Irpinia nel 1952, dopodiché con l'approvazione del suo nuovo Statuto nel 1986 da parte del ministero dell'Agricoltura e delle Foreste avrebbe poi ufficialmente assunto la denominazione ultima di «Ente per l'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI)»²⁰.

L'istituzione dell'Ente irrigazione preludeva all'«intervento straordinario»²¹, simboleggiato dalle attività della Cassa per il Mezzogiorno, nonché alla più ampia operazione politico-economica della riforma agraria che avrebbe preso avvio tre anni dopo con l'approvazione in Parlamento di due importanti leggi²². Il suo fine ultimo era di trasformare il volto agricolo delle suddette aree geografiche attraverso la bonifica integrale delle aree paludose (in particolare il Metapontino e la valle del Bradano) e di costruire un sistema irriguo basato su grandi infrastrutture (dighe e canali di distribuzione). Tali azioni erano naturalmente propedeutiche

19. D.Lgs. del capo provvisorio dello Stato 18 marzo 1947, n. 281, ratificato, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1952, n. 1005. L'ente fu poi «dichiarato necessario ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del paese» dal D.P.R. 16 giugno 1977, n. 666.

20. Legge 1005/1952, art. 3; decreto del ministero dell'Agricoltura e delle Foreste 27 giugno 1986, n. 6228. Individuato tra gli «enti inutili» destinati alla soppressione dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 26 comma 1, beneficiò in seguito di una proroga sino al 2010. Fu poi nuovamente prevista la sua soppressione con D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, così come convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, ma l'art. 21, commi 10° e 11°, del suddetto D.L. dispone che «fino all'adozione delle misure di trasferimento [...] la gestione liquidatoria dell'ente è assicurata dall'attuale gestione commissariale, che mantiene i poteri necessari ad assicurare il regolare esercizio delle funzioni dell'ente, anche nei confronti dei terzi». Esso è tuttora in vita, nonostante l'ultimo intervento normativo in merito (D.L. 30 aprile 2019, n. 34, ne abbia nuovamente sancito la liquidazione e la sostituzione con una società (Acque del Sud SPA) che continui a svolgerne le funzioni (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 21, comma 11°).

21. Per una sintesi, cfr. S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria 2000.

22. Mi riferisco alla legge 12 maggio 1950, n. 230 (nota come «legge Sila») e alla legge 21 ottobre 1950, n. 841 (detta «legge stralcio»). Alle precedenti va aggiunta la legge regionale 27 dicembre 1950, n. 104, che estese alla Sicilia gli effetti della legge stralcio, la quale non aveva vigore nell'isola perché lo Statuto speciale del 1946 prevedeva la competenza esclusiva in materia di agricoltura e uso del suolo. Sicché per attuare la riforma agraria decisa dal Parlamento a livello nazionale occorreva l'intervento normativo autonomo dell'Assemblea regionale siciliana. Sulla riforma agraria esiste una ricca letteratura; mi limito a citare i seguenti lavori di taglio ricognitivo: G. Massullo, *La riforma agraria*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura in età contemporanea*, 3 voll., vol. III, Marsilio, Venezia 1989-91, pp. 509-42; G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il «primo tempo» dell'intervento straordinario*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, 5 voll., vol. I, Einaudi, Torino 1994-97, pp. 298-351.

rispetto alla successiva redistribuzione delle terre a favore dei contadini poveri che sarebbe stata poi compito specifico della riforma agraria.

La struttura istituzionale dell'Ente irrigazione fu delineata nel suo Statuto²³. La sede principale fu stabilita a Bari, ma fu previsto che degli «uffici tecnici staccati» sarebbero stati «istituiti nei centri di maggiore sviluppo dei lavori»²⁴. La sua governance prevedeva una serie di organi amministrativi che originariamente comprendevano un presidente, nominato dal ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, due deputazioni di sezione (una per la Puglia, l'altra per la Basilicata, formate da esponenti delle amministrazioni locali, dei Consorzi di bonifica e delle associazioni di categoria) le quali eleggevano i due vicepresidenti, un Consiglio di amministrazione (costituito dai componenti delle deputazioni e da rappresentanti delle organizzazioni agricole), un Collegio di tre revisori dei conti (nominati dai ministeri dell'Agricoltura e delle Foreste, dei Lavori Pubblici e del Tesoro)²⁵. Inoltre, il decreto istitutivo prevedeva, nel caso in cui si fossero verificate «irregolarità nella gestione o, comunque, [apparisse] compromesso il regolare conseguimento dei fini dell'Istituto», la possibilità che il ministero nominasse un commissario il cui incarico sarebbe durato un anno²⁶. Successivamente, lo Statuto fu rivisto e ampliato; furono istituite una Deputazione e un vicepresidente per l'Irpinia e si distinse altresì il presidente dalla Presidenza dell'Ente in virtù di specifiche competenze²⁷. Il nuovo Statuto del 1986, a cui ho già accennato in precedenza, modificò la governance dell'ente, rendendone più snella la struttura istituzionale; in particolare, furono soppresse le deputazioni di sezione e fu istituita una giunta esecutiva²⁸.

La creazione di un ente pubblico per la gestione delle risorse idriche in un'ampia area geografica del Sud rispondeva innanzitutto all'obiettivo di dar vita a un programma di bonifica generale nel perimetro del suo comprensorio. Al tempo della sua istituzione, per quel che riguarda la Basilicata vi erano soltanto progetti frammentari di bonifica, l'esecuzione dei quali era affidata ai due Consorzi che operavano già prima della Seconda guerra mondiale, ovvero quelli del Metapontino e della Media Valle del Bradano (la cui competenza originaria si estendeva su comprensori rispettivamente di circa 41.000 e 104.000 ettari, in seguito ampliati

23. Approvato con D.M. 10 maggio 1947 (pubblicato in *G.U.* n. 147 del 1° luglio 1947) e più volte modificato in seguito.

24. Art. 1 dello Statuto.

25. Artt. 5-19 dello Statuto.

26. D.Lgs. del capo provvisorio dello Stato 18 marzo 1947, n. 281, art. 14, comma 3°. Con il D.M. 19 novembre 1947, fu costituita la prima amministrazione dell'ente, affidata a un commissario per circa due mesi. Con l'emanazione del D.M. 31 agosto 1979, n. 12197, che sciolse gli organi di amministrazione ordinaria dell'ente, iniziò la gestione commissariale che perdura tuttora.

27. D.M. 18 aprile 1958, riprodotto in Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Annali 1968*, cit., pp. 257-62.

28. Approvato con D.M. 27 giugno 1986, n. 6228.

con regi decreti)²⁹. In ogni caso, la necessità di creare un ente che coordinasse la progettazione e l'esecuzione di opere irrigue e di trasformazione fondiaria (come del resto prevedeva l'art. 2 del suo decreto istitutivo) a livello interregionale sorvegliava dall'interdipendenza tra Puglia e Basilicata e quindi mirava a prevenire o a superare eventuali conflitti territoriali.

Gli obiettivi strategici dell'ente nei primi decenni di attività si possono quindi ravvisare nella bonifica integrale dei territori pugliesi e lucani (consistente nel prosciugamento delle paludi, nella sistemazione idrogeologica dei bacini montani, nella costruzione di strade e via dicendo)³⁰, nella realizzazione di opere irrigue (dighe e reti distributive che avrebbero teoricamente servito una superficie complessiva di 298.700 ettari, 97.300 dei quali situati in Basilicata)³¹ e nella trasformazione fondiaria (mediante l'acquisto o l'espropriazione di terreni e la conseguente redistribuzione a coltivatori diretti, soli o associati in cooperative)³². Riguardo alla Basilicata, gli obiettivi specifici dell'ente si evincono dal «Piano regolatore generale delle utilizzazioni irrigue attuabili in Puglia, Lucania e Irpinia» che individuò tre principali aree d'intervento: il bacino del fiume Agri (nel quale si progettava di costruire le dighe d'invaso del Pertusillo e di Monticchio, destinate a servire i territori vallivi e la piana di Metaponto), quello del Bradano (con l'importante diga di San Giuliano) e quello dell'Ofanto (dighe del Rendina e di Atella)³³.

Le finalità dell'ente subirono, tuttavia, un sensibile cambiamento già all'inizio degli anni Sessanta. L'evoluzione delle condizioni economiche e sociali della Puglia e della Basilicata nel corso del decennio precedente, connesse alle policy volte a favorirne lo sviluppo industriale, indussero a ripensare l'utilizzo delle risorse idriche. Tale ripensamento inquadrò il loro uso secondo tre direttrici: l'impiego in ambito agricolo, l'approvvigionamento igienico-potabile e l'utilizzo a fini industriali³⁴.

Benché l'ente avesse personalità giuridica di diritto pubblico e fosse perciò dotato di potestà impositiva verso i proprietari dei terreni ricompresi nel perimetro del suo comprensorio³⁵, non disponeva di strumenti finanziari sufficienti a realizzare gli ambiziosi obiettivi che ho richiamato qui sopra. Per svolgere i suoi compiti istituzionali, specialmente nei primi decenni di attività, l'ente attinse principalmente dai

29. Istituiti rispettivamente con R.D. 16 luglio 1925 (cfr. *GU.* n. 211 dell'11 novembre 1925, p. 3850) e R.D. 27 aprile 1931. La fusione fu operata con D.P.R. 1° dicembre 1966.

30. Cfr. Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Annali 1968*, cit., pp. 224-5.

31. L'obiettivo fu dichiarato nel «piano regolatore generale delle utilizzazioni irrigue attuabili in Puglia, Lucania e Irpinia» (Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Attività svolta dall'ente dal 1949 al 1955*, cit., pp. 18-22). Si progettava d'irrigare effettivamente una superficie di 194.000 ettari.

32. Cfr. *ivi*, p. 13.

33. *Ivi*, p. 18, tav. II.

34. Cfr. Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Annali 1968*, cit., pp. 11 ss.

35. D.Lgs. del capo provvisorio dello Stato 18 marzo 1947, n. 281, art. 1.

«cospicui fondi messi a disposizione dalla Cassa per il Mezzogiorno»³⁶ – la quale, com'è stato dimostrato, beneficiò a sua volta di prestiti da parte della Banca mondiale³⁷ – e, in minor misura, dal ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

11.4

Le trasformazioni materiali: agricoltura e infrastrutture

Tra gli anni Cinquanta e Ottanta, l'EIPLI investì considerevoli somme di denaro provenienti dalla Cassa per il Mezzogiorno e destinate alla costruzione d'infrastrutture in Basilicata. Nella regione, l'ente concentrò i suoi sforzi principalmente sui bacini dei fiumi Bradano, Agri e Sinni, dove progettò o realizzò cinque dighe di notevole capacità (TAB. 11.1)³⁸ e altre di minor volume, nonché una rete formata da numerosi canali destinati all'irrigazione dei terreni coltivabili. Alcune infrastrutture giocano ancora oggi un ruolo chiave, come la diga di Monte Cotugno sul fiume Sinni, la diga in terra più grande d'Europa, che alimenta uno dei più importanti schemi idrici del Sud³⁹.

L'intervento dell'Ente irrigazione modificò il paesaggio in molte aree della Basilicata. Alla fine degli anni Quaranta, la superficie agricola e forestale irrigua era «lo 0,71% del totale»⁴⁰; nei decenni successivi, le dighe e i canali ne aumentarono l'estensione permettendo nuove coltivazioni, ma non in misura sufficiente a trasformare in generale l'agricoltura lucana⁴¹. L'irrigazione produsse infatti benefici disomogenei per la regione: trasformò il Metapontino in un distretto agroindustriale avanzato, ma molte zone interne rimasero marginali. In effetti, si stima che il Metapontino già alla fine degli anni Settanta godesse di «un potenziale produttivo di circa 4 milioni di q[uintali] annui di prodotti ortofrutticoli» che a sua volta dette origine a un indotto formato da impianti industriali destinati al trattamento e alla commercializzazione delle materie prime ottenute dalla coltivazione agrico-

36. Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Attività svolta dall'ente dal 1949 al 1955*, cit., p. 18.

37. A. Lepore, *The Cassa per il Mezzogiorno, the World Bank and the Model for Italian Economic Development*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2023.

38. Cfr. https://www.dighe.eu/dati/grandi_dighe_italiane.htm (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

39. La costruzione fu progettata dall'Ente irrigazione nel 1965 con il nuovo Piano generale delle utilizzazioni irrigue in Puglia, Lucania e Irpinia, poi deliberata dalla Cassa per il Mezzogiorno nel 1971 con una previsione di spesa di 26.205.000.000 di lire (<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/viewer/0640/1971?numero=7252>; ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

40. A. Agosta, *Intervento straordinario e sviluppo squilibrato. La riforma fondiaria nella Basilicata orientale del secondo dopoguerra*, in "Meridiana", 105, 2022, pp. 23-44 (la citazione è a p. 37).

41. Nel 1961, la superficie dei terreni agricoli irrigati mediante canali ammontava a 46.233,28 ettari: Istituto centrale di statistica, *I censimento generale dell'agricoltura: 15 aprile 1961*, vol. VI: *Dati generali riassuntivi*, ISTAT, Roma 1968, p. 369.

TABELLA II.1

Principali infrastrutture progettate e/o realizzate dall'EIPLI in Basilicata

Opera	Anno di ultimazione	Costo approvato (in lire)	Ettari interessati	Volume di invaso utile (in Mm ³)
Diga del Rendina (Abate Alonia)	1957	n.d.	12.000	22,7
Diga di San Giuliano	1958	n.d.	20.000	94,7
Diga del Pertusillo	1963	9 miliardi	35.000	152
Diga del Camastra	1968	6 miliardi	n.d.	23,6
Diga di Monte Cotugno	1983	26 miliardi	33.000	482

Fonte: Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Annali 1968*, cit.; Archivio Cassa per il Mezzogiorno; <https://dgdighe.mit.gov.it/> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

la⁴². In gran parte della regione, al contrario, tra gli anni Cinquanta e Settanta le attività agricole si ridussero notevolmente. Il numero delle persone impiegate nel settore agricolo passò dalle già menzionate 199.490 del 1951 (il 69% del totale) alle 80.562 del 1971, ossia il 37% della popolazione attiva (216.602 unità)⁴³. I motivi del calo occupazionale nel settore furono due: innanzitutto la bassa redditività delle attività agricole, spesso di sussistenza, e una discreta espansione delle attività industriali estrattive e manifatturiere (esclusa perciò l'edilizia), che nel 1971 occupavano 29.237 persone (il 13,5% della forza-lavoro)⁴⁴, a fronte di 23.700 nel 1951 (l'8% su di un totale di 287.207)⁴⁵.

In generale, come si evince già dalle cifre appena citate, l'industrializzazione rimase comunque limitata, sia sul piano dell'offerta di lavoro sia su quello della diffusione sul territorio regionale. Nonostante l'impulso ricevuto dagli investimenti pubblici e privati, specialmente durante gli anni Sessanta, la maggior parte degli stabilimenti industriali in Basilicata non raggiunse grandi dimensioni. Inoltre, si concentrarono soltanto in determinate aree, anziché diffondersi in modo uniforme. La scoperta dei giacimenti di metano nella Valle del Basento, grazie alle ricerche condotte dall'ENI di Enrico Mattei, contribuì durante gli anni Sessanta allo sviluppo economico dei comuni interessati dalle attività estrattive, ma fu un'esperienza effimera che si sarebbe poi conclusa negli anni Ottanta. Nel resto della regione, le attività industriali presero piede in modo assai localizzato.

Tornando all'agricoltura, che resta l'attività economica più strettamente legata all'azione dell'ente, come ho detto poco sopra, tra gli anni Settanta e Novanta si

42. P. Coppola, D. Adamesteanu, *Basilicata*, in *Enciclopedia italiana. Appendice IV*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1978.

43. Istituto centrale di statistica, *Censimento generale della popolazione: 24 ottobre 1971*, vol. VI: *Professioni e attività economiche*, t. I: *Attività economiche*, ISTAT, Roma 1975, p. 550.

44. *Ibid.*

45. Istituto centrale di statistica, *IX censimento generale della popolazione*, cit., p. 276.

fecero dei passi verso la sua modernizzazione grazie all'estensione della rete irrigua. Tuttavia, i maggiori benefici si concentrarono nell'area del Metapontino. L'entità dei cambiamenti non fu sufficiente ad attrarre significativi investimenti diffusi su tutto il territorio regionale nel campo agroalimentare (sia nell'immediato sia nei decenni successivi), soprattutto da parte di grandi gruppi industriali nazionali o esteri⁴⁶. Continuò invece a diminuire cospicuamente il numero di occupati del settore: nel 1991 erano 29.987, cioè il 16% della popolazione attiva (176.724 persone)⁴⁷. Scemò ancora, di conseguenza, il contributo dei redditi agricoli alla produzione di ricchezza nella regione.

In effetti, il progetto d'industrializzazione del Sud, avviato durante i primi anni Sessanta, si accompagnò a un accantonamento dell'agricoltura. Lo sviluppo delle attività industriali manifatturiere, sostenuto dagli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno, fu limitato però a poche aree localizzate nel Potentino e nella Valle del Basento (a cui ho già accennato in precedenza)⁴⁸. Benché avesse molto rallentato a partire dalla metà degli anni Sessanta, l'industrializzazione in Basilicata ricevè un forte impulso dall'intervento straordinario deliberato dal governo in seguito al disastroso terremoto del 23 novembre 1980 che portò alla creazione di nuovi agglomerati, specialmente nel Potentino e nel Vulture-Melfese⁴⁹.

Tutto ciò denota l'inizio di una lunga fase declinante per l'Ente irrigazione. Nel 1975, il riordinamento degli enti pubblici, deciso dal legislatore soprattutto per ridurne il numero, mise a rischio l'esistenza dell'EIPLI⁵⁰. Esso fu tuttavia confermato nel 1977, in quanto «necessario ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del paese»⁵¹, sicché sfuggì alla soppressione degli enti dipendenti dallo Stato che due anni prima era stata progettata per riorganizzare l'amministrazione armonizzando gli apparati periferici con le regioni a statuto ordinario, di recente (nonché tardiva) istituzione⁵². All'interno del processo di regionalizzazione, nel 1979 fu decretato il «trasferimento parziale alle regioni Puglia, Basilicata e Campania dei beni e del personale dell'ente», che fu così trasformato in uno «strumento tecnico-esecutivo», deputato allo svolgimento di funzioni residue⁵³. Questo atto segnò l'avvio di un percorso che avrebbe condotto l'EIPLI a

46. Cfr. L. Avagliano, *Le aree di sviluppo e la formazione del terziario avanzato*, in De Rosa, Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, cit., pp. 351-9, specialmente prg. 1.

47. Istituto nazionale di statistica, *XIII censimento generale della popolazione e delle abitazioni: 20 ottobre 1991. Popolazione e abitazioni. Fascicolo regionale Basilicata*, ISTAT, Roma 1994, p. 99.

48. Per un resoconto sintetico, cfr. A. Di Leo, *Le vie dell'industrializzazione*, in De Rosa, Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, cit., pp. 370-84.

49. La legge 14 maggio 1981, n. 219 determinò le modalità e le caratteristiche specifiche dell'intervento straordinario.

50. Legge 20 marzo 1975, n. 70.

51. D.P.R. 16 giugno 1977, n. 666.

52. Sul punto, cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna 2020, pp. 480 ss.

53. D.P.R. 18 aprile 1979.

essere poi qualificato nel 2011 come «ente inutile», un'etichetta ormai consolidata nel lessico politico e giornalistico degli ultimi decenni, impiegata per designare quegli organismi caratterizzati dall'assetto burocratico e da pratiche clientelari⁵⁴.

11.5

Il benessere umano in Basilicata dal dopoguerra agli anni Novanta: alcuni indicatori quantitativi

Misurare il benessere di un gruppo sociale o di un'intera popolazione costituisce di per sé un problema complesso in quanto implica l'analisi di variabili multidimensionali, spesso difficilmente quantificabili⁵⁵. Ancor più difficile risulta valutare l'impatto che un'istituzione ha esercitato sul benessere umano per svariati anni, come nel caso di processi che si sviluppano nell'arco di più decenni. In questo lavoro, ho selezionato una serie di indicatori quantitativi, che mi sono parsi utili a misurare i miglioramenti nel benessere umano in Basilicata, riconducibili alla maggior disponibilità di risorse idriche per uso irriguo, igienico-potabile e industriale, nel periodo compreso tra il secondo dopoguerra e gli anni Novanta.

Le attività dell'Ente irrigazione produssero effetti tangibili sul benessere umano in Basilicata. Il più immediato fu l'accesso all'acqua potabile nelle abitazioni. Tra il 1951 e il 1991, la percentuale delle case lucane che disponevano di questo servizio essenziale crebbe progressivamente dal 17,5% al 94,8% (TAB. 11.2). Benché la diffusione del servizio tra la popolazione lucana possa essere attribuita anche a una pluralità di fattori di natura tecnica, occorre considerare che, senza la costruzione delle infrastrutture menzionate nel PAR. 11.4, non sarebbe stato possibile assicurare una così ampia disponibilità di acqua per usi igienico-potabili. Tali interventi infrastrutturali rappresentarono quindi una condizione imprescindibile per il conseguente miglioramento del benessere e, più in generale, della salute pubblica nella regione.

Benché il PIL per abitante non costituisca da solo un indicatore esaustivo del benessere umano – poiché non considera aspetti determinanti quali la distribuzione del reddito, l'accesso ai servizi, la qualità della vita –, resta comunque un elemento chiave molto usato nelle analisi economiche comparate⁵⁶. In Basilicata, nonostante un suo significativo aumento tra gli anni Settanta e Ottanta, esso scese

54. Cfr. *supra*, n. 22.

55. Sul tema, cfr. il recente lavoro di G. Vecchi, *Measuring Well-Being: A History of Italian Living Standards*, Oxford University Press, New York 2017.

56. Punto di riferimento sul tema è il lavoro di J. E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited: Reflections and Overview*, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris 2009, che riassume il famoso report commissionato l'anno precedente dal presidente della Repubblica francese Nicholas Sarkozy.

TABELLA 11.2

Accesso all'acqua potabile di acquedotto nelle abitazioni in Basilicata (1951-91)

	1951	1961	1971	1981	1991
Abitazioni occupate	156.426	156.654	188.990	172.495	201.492
Abitazioni servite	27.513	70.092	120.342	154.591	191.159
%	17,5	44,7	63,6	89,6	94,8

Fonte: dati ISTAT.

TABELLA 11.3

PIL per abitante della Basilicata (1951-91) (Italia = 100)

	1951	1961	1971	1981	1991
Basilicata	47,1	58,8	74,9	68,4	60
Italia (in euro, al 2011)	4.813	8.158	13.268	18.202	23.141

Fonte: dati estratti da C. E. Felice, *Lo sviluppo economico delle regioni: dalle tre Italie alle due Italie*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, vol. 1: *Istituzioni*, Istituto della enciclopedia italiana, Roma 2015, pp. 333-51, tab. 1.

nel 1991 al 60% della media nazionale (TAB. 11.3). Tale andamento riflette, tra le altre cose, lo spostamento degli investimenti pubblici dall'agricoltura all'industria a cui ho accennato in precedenza.

L'andamento del PIL per abitante, letto in combinazione con gli altri indicatori qui presi in considerazione, consente tuttavia di cogliere alcuni importanti aspetti delle trasformazioni sociali ed economiche intervenute in Basilicata a partire dal secondo dopoguerra, contribuendo a delineare un quadro più articolato del benessere umano nella regione.

Tra gli indicatori che mi sono sembrati maggiormente significativi per la misurazione del benessere umano in Basilicata vi è inoltre lo stato di salute della popolazione, quantificato in base ai tassi di mortalità per svariate condizioni patologiche. Esso riflette non solo le condizioni sanitarie, ma anche l'efficacia delle policy volte a migliorare il livello di sviluppo socioeconomico nel Sud. I dati relativi alla salute sottendono infatti una trasformazione più ampia della società lucana relativa alle condizioni abitative, all'alimentazione e all'accesso ai servizi.

Il primo dato che ho considerato è il tasso di mortalità infantile, che di per sé riflette significativamente le condizioni di vita della popolazione e la qualità dell'ambiente, anche in relazione all'efficienza dei servizi sanitari. Come si evince dalle cifre (TAB. 11.4), i valori registrati in Basilicata risultano inizialmente superiori alla media nazionale, ma mostrano un decremento a partire dagli anni Cinquanta, attribuibile al progressivo miglioramento delle condizioni ambientali e alla maggiore diffusione dell'assistenza sanitaria.

TABELLA 11.4

Mortalità nel primo anno di vita (tasso per 1.000 nati vivi)

	1931-40	1941-50	1951-60	1961-64	1965-68	1969-72
Basilicata	149,5	139,5	86,1	57	47	37,7
Italia	103,9	92,4	52,7	39,6	34,2	29

Fonte: dati estratti da R. Mazzarone, *Ambiente e malattia*, in G. De Rosa, A. Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. 4: *L'età contemporanea*, Laterza, Bari-Roma 2021, pp. 536-7.

TABELLA 11.5

Mortalità per malattie cardiovascolari (tasso per 100.000 abitanti)

	1936-40	1941-45	1946-50	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70
Basilicata	1.118	1.255	932	1.056	1.105,3	1.126,1	1.726,7
Italia	994	1.106	1.049	1.276	1.349,4	1.525,2	1.966

Fonte: dati estratti da Mazzarone, *Ambiente e malattia*, in G. De Rosa, A. Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. 4: *L'età contemporanea*, Laterza, Bari-Roma 2021, pp. 544-5.

TABELLA 11.6

Mortalità per diabete mellito (tasso per 10.000 abitanti)

	1971-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1986-88	1989-91
Basilicata	14,55	17,65	17	22,1	31,8	29,9	34,75
Italia	22,6	21,75	23	30,85	34,45	30,5	31,5

Fonte: dati rielaborati da R. Mazzarone, *Ambiente e malattia*, in G. De Rosa, A. Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. 4: *L'età contemporanea*, Laterza, Bari-Roma 2021, pp. 550-1.

Un altro indicatore che ho ritenuto significativo è rappresentato dall'incidenza delle malattie cardiocircolatorie (TAB. 11.5), la cui eziologia è riconducibile a una molteplicità di fattori di rischio, spesso correlati all'ambiente e agli stili di vita. Tra questi, un ruolo rilevante spetta senza dubbio alcuno all'alimentazione e alle condizioni di stress psico-fisico, entrambi in grado d'influenzare significativamente l'insorgenza di tali patologie.

Anche l'incidenza del diabete mellito (TAB. 11.6) mi è parsa come un dato significativo, in quanto strettamente associata a fattori ambientali e comportamentali, quali l'alimentazione, la sedentarietà, lo stress e il livello di urbanizzazione. L'evoluzione di tale patologia rispecchia le trasformazioni degli stili di vita e le possibilità di accesso alla prevenzione e ai servizi sanitari.

La mortalità per tumori maligni (TAB. 11.7) costituisce un ulteriore dato rilevante per la valutazione del benessere della popolazione, poiché riflette l'interazione tra fattori genetici, ambientali e comportamentali. Nonostante la complessità eziologica di queste patologie, la Basilicata si distingue, nel periodo considerato, per tassi di mortalità inferiori alla media nazionale. Ciò potrebbe essere in parte attribuito alla minore industrializzazione del territorio e, di conseguenza, a una più limitata esposizione a sostanze inquinanti.

TABELLA 11.7

Mortalità per tumori (tasso per 10.000 abitanti)

	1936-40	1941-45	1946-50	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70
Basilicata	40	39	41	51	68	82	97,9
Italia	80	84	98	116	117,5	161	177,7

Fonte: dati estratti da R. Mazzarone, *Ambiente e malattia*, in G. De Rosa, A. Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. 4: *L'età contemporanea*, Laterza, Bari-Roma 2021, pp. 552-3.

Accanto agli indicatori sanitari, altrettanto rilevante ai fini della valutazione del benessere umano è a mio parere il livello d'istruzione della popolazione (TAB. 11.8), in quanto strettamente connesso sia alle condizioni socioeconomiche sia all'accesso e alla fruizione dei servizi, compresi quelli sanitari. La variazione del suddetto livello rivela un notevole dinamismo. Il dato più importante mi sembra che sia la riduzione dell'analfabetismo: nel 1951 il 29,1% della popolazione lucana non era in grado di leggere e scrivere, una delle percentuali più elevate in Italia (la media nazionale era del 12,9%), ma nel corso dei decenni successivi quel numero si ridusse in modo consistente sino a toccare il 6,6% nel 1991, riflettendo gli sforzi compiuti per attuare una rapida (benché tardiva) alfabetizzazione.

Parallelamente scemarono sia il numero degli alfabeti senza titolo di studio, specialmente dal 1971 in poi, sia quello delle persone in possesso della sola licenza di scuola elementare: dal 49,4% nel 1961 al 28,5% nel 1991, un dato che denota il superamento dell'istruzione primaria come traguardo sufficiente. L'avanzata più significativa riguarda tuttavia i livelli d'istruzione secondaria e terziaria: le percentuali delle persone in possesso di licenza e dei diplomati crebbero di oltre 10 volte (rispettivamente dal 2,3% al 27,2% e dall'1,7% al 16,3%); i laureati, pur restando una minoranza, aumentarono sin quasi al 3% nel 1991. Proprio nell'ultimo decennio dell'arco temporale qui considerato si colloca un evento chiave, cioè la fondazione dell'Università della Basilicata e l'avvio dei primi corsi di laurea nel 1981. Il nuovo ateneo, offrendo nuove opportunità educative ai giovani lucani, ha contribuito a ridurre i costi sociali della formazione superiore e a trattenere competenze sul territorio. L'incremento, benché modesto, della quota di laureati tra 1981 e 1991 va quindi letto anche come il primo effetto della presenza universitaria locale.

Nel complesso, le percentuali relative al livello d'istruzione in Basilicata dal dopoguerra ai primi anni Novanta disegnano una piramide molto larga alla base sino al 1971, dopodiché si nota una composizione più bilanciata.

Infine, gli ultimi aspetti che mi sono parsi rilevanti per la misurazione del benessere umano in Basilicata nel periodo considerato sono l'emigrazione e la disoccupazione. Le due dinamiche sono strettamente collegate nonché altamente indicative delle difficoltà strutturali del mercato del lavoro regionale. A partire dal secondo dopoguerra, la Basilicata conobbe un'intensa emigrazione, diretta verso le

TABELLA 11.8

Livello d'istruzione della popolazione residente di sei anni e oltre (in percentuale)

	1951	1961	1971	1981	1991
Analfabeti	29,1	20,2	13,8	9	6,6
Alfabeti senza titolo di studio	23,2	22,5	35,4	25,4	18,5
Licenza elementare	43	49,4	34,1	34	28,5
Licenza media	2,3	4,6	10,3	19,2	27,2
Diploma	1,7	2,6	5,4	10,5	16,3
Laurea	0,5	0,7	1,1	1,9	2,8

Fonte: dati ISTAT.

TABELLA 11.9

Persone non occupate sul totale della popolazione attiva (valori assoluti e percentuali)

	1951	1961	1971	1981	1991
Basilicata	6.462 su 287.207	5.681 su 269.059	13.077 su 216.602	33.294 su 199.857	24.943 su 245.622
%	2,2	2,1	6	16,6	10,1
Italia	1.094.497 su 19.577.280	580.850 su 20.172.902	974.802 su 19.805.929	2.304.016 su 22.550.353	2.612.692 su 23.935.451
%	5,5	2,8	4,9	10,2	10,9

Fonte: dati ISTAT.

grandi aree industriali del Nord Italia e l'estero. Tra gli anni Cinquanta e Settanta, più di 200.000 persone abbandonarono la regione, causando in particolare lo spopolamento dei comuni montani e delle aree interne. L'emigrazione rappresentò, in molti casi, una strategia individuale e familiare di compensazione rispetto alla scarsità di opportunità lavorative locali. Come si è visto, l'intervento dello Stato riuscì a ridurre il fenomeno, ma non a mettervi fine.

Sul fronte occupazionale, di conseguenza, i dati evidenziano livelli di disoccupazione prevalentemente inferiori alla media nazionale, con due eccezioni (TAB. 11.9). Negli anni Settanta e Ottanta, la disoccupazione raggiunse livelli critici, contribuendo ad alimentare ulteriormente i flussi migratori. Nonostante gli interventi straordinari di politica economica e i programmi di sviluppo territoriale promossi dallo Stato, la struttura produttiva della Basilicata rimase caratterizzata da una forte dipendenza dal settore agricolo e da una debole presenza del settore industriale, limitando la capacità di assorbimento del mercato del lavoro locale. Solo verso la fine degli anni Ottanta si osservano segnali di ripresa, con l'avvio di alcuni investimenti industriali e una maggiore diversificazione dell'economia regionale, pur senza un impatto risolutivo sui tassi di disoccupazione.

II.6

L'impatto dell'ente sul benessere umano in Basilicata:
criticità e limiti

Pur rappresentando un esperimento innovativo di «pianificazione» della bonifica, in Basilicata l'Ente irrigazione non riuscì a trasformare totalmente l'agricoltura in senso industriale⁵⁷. Né l'intervento straordinario in generale produsse sviluppo industriale in altri settori economici; inoltre, nelle fasi iniziali, le forze politiche di opposizione avevano sostenuto che gli enti preposti all'esecuzione dei progetti avrebbero favorito il clientelismo e l'influenza della Democrazia cristiana nelle campagne⁵⁸. Nelle intenzioni del governo, l'Ente avrebbe dovuto conseguire notevoli «benefici economico-sociali»⁵⁹. Guardando poi all'intervento straordinario nel complesso, come dichiarò Manlio Rossi-Doria a un intervistatore d'eccezione, «con la Cassa si sono destinati ad opere pubbliche straordinarie 1.200 miliardi di lire da spendersi in dodici anni e si sono così avviati imponenti lavori di bonifica e di irrigazione, si sono finanziate in parte le operazioni della riforma agraria e si sono create alcune premesse per la industrializzazione delle regioni meridionali»⁶⁰. Eppure, nonostante gli ambiziosi obiettivi e le prospettive ottimistiche, sostenute dai grandi investimenti pubblici, i risultati furono alquanto modesti.

L'operato dell'ente mette in luce alcune criticità, *in primis* l'approccio *top-down*: i progetti furono decisi a livello centrale, senza coinvolgere le comunità interessate. Gli espropri dei terreni non solo suscitavano resistenze diffuse e contestazioni di legittimità costituzionale dei relativi decreti⁶¹, ma talvolta sfociarono in proteste più ampie. Emblematico è il caso della diga di Monte Cotugno, avversata dalla popolazione di Senise con manifestazioni pubbliche sia all'avvio dei lavori sia all'entrata in funzione dell'impianto, nel marzo 1984, in seguito alla perdita dei terreni agricoli.

Dall'analisi qui svolta emerge una correlazione tra l'operato dell'ente e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione lucana. Tuttavia, se da un lato l'ente contribuì a migliorare le infrastrutture e ad accrescere la produttività

57. Il termine fu usato da Antonio Segni nel discorso pronunciato per l'insediamento del primo Consiglio di amministrazione dell'ente: «La parola sarà brutta o bella; piacerà o non piacerà, ma nel campo della bonifica una pianificazione è inevitabile» (Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Annali 1968*, cit., p. XII).

58. Cfr. G. D'Andrea, *Dal governo di Salerno alla crisi della Prima Repubblica: problemi interpretativi e percorsi di ricerca*, in De Rosa, Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, cit., pp. 265-349, in particolare pp. 308-10, 316.

59. Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, *Attività svolta dall'ente dal 1949 al 1955*, cit., p. 47.

60. L. D'Antone (a cura di), *Truman intervista Manlio Rossi-Doria*, in "Meridiana", 31, 1998, pp. 215-20 (la citazione a pp. 216-7).

61. Cfr. ad esempio Corte di cassazione, Sezioni Unite, 13 marzo 1957, n. 843, in "Foro italiano", 1957, vol. 80, Parte I, colonne 987-992.

agricola, dall'altro non riuscì a promuovere lo sviluppo industriale immaginato dai ceti dirigenti. Questo esito è riconducibile alla natura "emergenziale" dell'intervento straordinario. L'esperienza dimostra insomma come le istituzioni, in assenza di una pianificazione di lungo periodo, non riescano a ridurre i divari. Com'è stato osservato, «la fine dell'intervento straordinario lasciò un vuoto anziché la riforma e l'avvio immediato dell'intervento ordinario»⁶². Questa analisi storica offre quindi un monito per le odierne politiche per l'occupazione e l'innovazione: ancorare la spesa pubblica a una visione emergenziale ne riduce l'impatto sul benessere collettivo e soprattutto tende a perpetuare lo *status quo*.

62. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., p. 145.

Intervento straordinario e sviluppo umano

Due casi a confronto (1950-92)

di *Jacopo Sciglio**

12.1

Premessa

Il Mezzogiorno d'Italia e l'Irlanda alla fine degli anni Quaranta del secolo scorso rientravano nel novero delle aree europee economicamente arretrate, anche se, per una serie di vicissitudini di cui brevemente si tratta nel PAR. 12.2, la seconda realtà presentava caratteri meno accentuati¹. Più nello specifico erano caratterizzate da alta disoccupazione, basso sviluppo del settore secondario, dunque con una cospicua parte della forza-lavoro impiegata nell'agricoltura, e alti livelli di emigrazione. Poco dopo la fine della Seconda guerra mondiale, in entrambe le realtà, nascevano due enti di carattere straordinario, cioè non sotto il diretto controllo delle burocrazie ministeriali, con il compito di favorirne lo sviluppo economico irlandese e del Sud d'Italia. Viste le condizioni di partenza simili e la presenza di due enti di carattere straordinario, quello che si tenta di fare in questo lavoro, pur non volendo essere esaustivi, è svolgere alcuni ragionamenti di carattere comparativo tra le due esperienze di sviluppo.

12.2

Dall'avvio dell'intervento straordinario agli anni Sessanta

Nel 1950 in Italia il reddito pro capite italiano era il 53% di quello inglese, mentre quello irlandese il 51%². Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria e i mezzi per contrastarla concludeva nel 1953 che «il

* Università degli Studi di Messina.

1. Ciò era già chiaro alla fine degli anni Cinquanta a un gruppo di esperti dell'OECE, i quali pur facendo rientrare l'Irlanda tra le aree periferiche dell'organizzazione rilevavano che essa «[non] era sottosviluppata nel senso normale del termine» (M. Granata, *Una questione meridionale europea. OCSE e paesi mediterranei nel dopoguerra*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2025, p. 188).

2. J. Houghton, *Historical Background: 1690 to Present*, in J. O'Hagan, F. O'Toole (eds.), *The Economy of Ireland*, Palgrave Macmillan, London 2017, p. 9.

reddito pro capite degli italiani era, all'incirca, il 40% di quello dei francesi, il 35% di quello dei belgi, il 60% di quello dei tedeschi, un settimo di quello degli americani»³. Tuttavia, il dato italiano era frutto di una forte spaccatura al suo interno: nel 1951 il PIL pro capite del Sud era il 53% di quello del Centro-Nord, il divario in quell'anno toccava l'apice del XX secolo⁴. Tale differenza, già evidente alla fine degli anni Trenta, si era poi ulteriormente ampliata durante il secondo conflitto mondiale, quando la capacità produttiva settentrionale era diminuita solo del 5-7% a fronte di una più significativa decrescita nel Mezzogiorno pari a circa il 30%; ragionando in termini di reddito pro capite, tra il 1938 e il 1952 esso diminuiva significativamente al Sud mentre cresceva al Nord⁵.

Senza entrare nello specifico, gli squilibri continuavano a crescere a causa della specifica politica – dettata sia dalle varie problematiche congiunturali, sia dalla predominanza tra i partiti di governo dell'ideologia liberista⁶ – seguita negli anni della ricostruzione, incentrata sul dare priorità alla ripartenza del tutto sommato poco danneggiato tessuto industriale del Nord, come del resto ricordato da Saraceno nella celebre intervista rilasciata a Lucio Villari⁷. E alle industrie del Nord andava anche la parte principale degli aiuti Marshall, nonostante la destinazione di cospicue risorse per l'agricoltura meridionale⁸. Considerando anche gli interrogatori svolti a eminenti personalità dell'industria pubblica e privata durante i lavori dell'Assemblea Costituente, sembrava dunque che l'unica soluzione per le popolazioni del Sud potesse essere «la riapertura della valvola consueta dell'emigrazione»⁹. In quegli anni dunque il dibattito sui possibili metodi di risoluzione della questione meridionale era sostanzialmente rinviato dalla politica a un secondo momento; ma esso era invece vivo tra i tecnici come Cenzato e Guidotti e il ristretto gruppo della SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), i quali proponevano la creazione di un ente con compiti straordinari che avviasse a soluzione la questione meridionale¹⁰. L'associazione, oltre a proporre soluzioni per la rinascita del Mezzogiorno, partecipava al largo dibattito,

3. Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, Istituto editoriale italiano, Milano 1953, p. 33.

4. V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, p. 76.

5. A. Del Monte, A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 109.

6. D. Ivone, M. Santillo, *Alcide De Gasperi e la ricostruzione (1943-1948)*, Edizioni Studium, Roma 2006, pp. 32-3.

7. P. Saraceno, *La questione meridionale nella ricostruzione postbellica (1943-1950)*, Giuffrè, Milano 1980, pp. 58-9.

8. F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale. Informazioni SVIMEZ e la cultura del nuovo meridionalismo (1948-1960)*, Il Mulino, Bologna 2017, pp. 213-4.

9. A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, p. 32.

10. G. Cenzato, S. Guidotti, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, in ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, II, *Industria*, I, *Relazione*, libro 2, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1947, p. 417.

che travalicava i confini nazionali, per ideare efficaci indici sintetici in grado di calcolare il livello di sottosviluppo di un'area, e arrivava a formularne uno che, tenendo conto del reddito, di fattori ambientali (quali ad esempio le infrastrutture) e culturali, attribuiva al Mezzogiorno un livello di sviluppo di oltre il 30% inferiore alla media italiana¹¹.

Per quanto riguarda l'Irlanda, i dati sul reddito pro capite vanno presi con delle dovute cautele; esso si era mantenuto stabile tra 1938 e il 1944, ma per la crescita dell'emigrazione e dell'esportazione di beni primari dovuti alle esigenze belliche della Gran Bretagna, e non per l'andamento della produzione industriale, che era anzi diminuita, tirandosi con sé un significativo peggioramento della qualità della vita¹². Al contempo la piaga della mortalità per tubercolosi che da un secolo affliggeva l'isola aveva subito un pauroso incremento¹³. La significativa crescita del PIL pro capite negli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale pare si possa attribuire quasi esclusivamente agli aiuti Marshall, visto che essi rappresentavano circa il 50% degli investimenti statali nel periodo 1948-51 e contribuivano significativamente a oscurare gli effetti negativi della scelta protezionista del 1932, presa dal Fianna Fail. Una cospicua parte degli aiuti erano, infatti, usati per favorire le importazioni di materie prime e semilavorati per far ripartire un apparato industriale che si era faticosamente sviluppato all'ombra di alti dazi doganali. Ben presto, con la svalutazione della sterlina nel 1948 e poi la fine degli aiuti Marshall, l'economia irlandese ripiombava in uno stato di stagnazione, mentre la maggior parte delle democrazie occidentali stavano per imbarcarsi nella cosiddetta *golden age*¹⁴.

Senza voler rompere lo schema protezionista, il ministro degli Affari Esteri, Sean Macbride, proponeva nel 1949 di creare un ente di carattere straordinario che avesse il compito di svolgere una serie di valutazioni e fornire suggerimenti al governo in materia di politica doganale; la proposta era avversata dal ministro delle Finanze, Patrick McGilligan, in quanto la riteneva lesiva della «integrity of the Civil Service»¹⁵, intravedendo però un possibile utilizzo dell'ente per incrementare l'afflusso di capitale estero nel paese e dunque in grado di favorire la nascita di nuove industrie. Le due posizioni trovavano una sintesi in sede di dibattito ministeriale, dove nasceva l'Industrial Development Authority (IDA), con poteri di carattere consultivo e promozionale e più nello specifico: formulare proposte per la nascita di nuove industrie o per ulteriori sviluppi industriali; fornire supporto a coloro

11. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, cit., pp. 29-32.

12. Cfr. L. Kennedy, *The Modern Industrialisation of Ireland*, Dundalgan Press, Dundalk 1989, p. 7; S. Kenny, *Irish GDP since Independence*, in "QUCER Working Paper Series", 24, 2024, p. 14.

13. H. Patterson, *Ireland since 1939. The Persistence of Conflict*, Penguin, London 2007, p. 66.

14. C. Ó Gráda, *A Rocky Road: The Irish Economy since the 1920s*, Manchester University Press, Manchester 1997, pp. 24-5.

15. B. Girvin, *Between Two Worlds. Politics and Economy in Independent Ireland*, Barnes and Noble Books, Savage 1989, p. 176.

che avessero voluto impiantare nuove industrie; valutare su mandato del ministero dell'Industria e del Commercio le richieste per l'imposizione di nuove tariffe doganali o quote sulle importazioni; infine svolgere degli studi sugli effetti delle tariffe doganali sull'occupazione, la qualità dei prodotti, i prezzi e il livello dei salari, nonché esaminare, su richiesta del governo, le proposte in materia di tariffe¹⁶.

Mentre in Irlanda l'avvio della politica di carattere straordinario era frutto del dibattito politico, tale politica in Italia, concretizzatasi con la Cassa per il Mezzogiorno, dipendeva sia dalle pressioni della sinistra cattolica e dei socialdemocratici, sia da fattori "esterni" quali l'allontanarsi dello spettro dell'inflazione, le violente proteste nelle campagne meridionali, sfociate nei tragici fatti di Melissa, e la critiche da parte americana alla troppo oculata gestione della spesa pubblica da parte del governo italiano. Il progetto di legge istitutivo dell'ente era redatto a opera di Menichella e Giordani, sulla scorta dell'esperienza della Tennessee Valley Authority, e poi modificato in sede di dibattito parlamentare. Alla Cassa era conferito il compito di avviare un vasto piano di opere pubbliche e di bonifiche, anche se da più parti provenivano richieste per un intervento anche in favore dello sviluppo dell'industria, bloccato dalla visione liberista predominante tra le forze politiche di governo e dalle pressioni dell'imprenditoria settentrionale, impaurita dalla possibile nascita di imprese concorrenti nel Mezzogiorno¹⁷. Del resto il sottosviluppo meridionale era tale che non consentiva di concentrarsi solo sullo sviluppo dell'industria e imponeva di dare particolare riguardo alla creazione di un ambiente adatto alla nascita di nuove industrie. In Irlanda invece durante la dominazione inglese era stato avviato un vasto piano infrastrutturale e poi, ottenuta l'indipendenza, il neonato governo, anche attraverso un apposito ente, si occupò di varare un vasto piano di elettrificazione e infrastrutturazione dell'isola¹⁸.

Nonostante la Cassa fosse sprovvista di poteri in materia di promozione dell'industria, il vasto piano di opere pubbliche e di sviluppo dell'agricoltura da essa implementato riusciva comunque in poco tempo a modificare i connotati dell'ambiente meridionale, anche grazie alla collaborazione, durata per quasi quindici anni, con la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS)¹⁹. Era del resto la stessa SVIMEZ a evidenziarlo già nel 1957, per mano del suo direttore generale, Alessandro Molinari, il quale notava che, nonostante la Cassa non avesse

16. National Archives of Ireland (d'ora in poi NAI), Tsch/3/S14474 A, Government Information Bureau, 12 febbraio 1949.

17. Cfr. M. Santillo, *La messa in opera della CASMEZ: le tappe di un processo di lunga lena*, in "Quaderni SVIMEZ", 44, 2014, pp. 161-76; S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria 2000, pp. 23-8.

18. L. Schoen, *The Irish Free State and the Electricity Industry 1922-1927*, in A. Bielenberg (ed.), *The Shannon Scheme and the Electrification of the Irish Free State*, The Lilliput Press, Dublin 2002, pp. 28-47.

19. A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013.

incentivato in modo diretto l'industria, la sua azione aveva contribuito in modo determinante a stimolare gli investimenti da parte dei privati, in pratica più che raddoppiati tra il 1951 e il 1957, mentre nello stesso periodo il reddito pro capite nel Mezzogiorno era cresciuto ad un ritmo leggermente più alto rispetto al Nord; ciò portava Molinari a ritenere che il divario stava lentamente diminuendo. E l'azione della Cassa non favoriva solo l'economia del Sud ma l'intero paese: difatti circa il 25-30% degli incrementi di reddito derivanti dagli effetti moltiplicativi della spesa pubblica nel Mezzogiorno si localizzava nel Nord²⁰. Era anche il ministro degli Esteri irlandese, Sean Macbride, a rendersi conto dell'ottimo operato della Cassa, il quale, recatosi in visita in Italia nel 1955 per redigere una relazione sull'andamento del piano Vanoni, concludeva che la Cassa stava svolgendo «un eccellente lavoro, avvantaggiata dalla sua indipendenza politica»²¹.

Anche se altri studi più o meno coevi a quello di Molinari risultavano essere meno ottimisti nei confronti della politica di intervento straordinario fino a lì perseguita, era comunque chiaro che senza la Cassa non si sarebbe potuta innescare una fase di sviluppo del Sud, vista l'inadeguatezza dell'amministrazione ordinaria italiana. Era però altrettanto chiaro il principale limite della strategia perseguita fino a quel momento: basandosi su una metodologia di carattere keynesiano, risultava più in grado di correggere una crisi di carattere congiunturale che strutturale, come quella del Mezzogiorno; occorreva dunque introdurre strumenti in grado di stimolare in modo diretto anche la nascita di nuove industrie nel Mezzogiorno, come del resto da tempo insistevano i tecnici della SVIMEZ²². E così con la legge del 1957 venivano introdotti contributi a fondo perduto per l'industria che si aggiungevano ai prestiti concessi a tasso agevolato, tramite gli istituti di credito creati nel 1953, finanziati con il concorso della Cassa.

Se in questa fase la Cassa operava con ampi spazi di discrezionalità e con un programma ben specifico, non si poteva dire lo stesso per l'IDA. Una volta istituita, si era trovata sovraccaricata dall'enorme quantità di richieste per nuove tariffe e quote di importazione; inoltre, non dotata di poteri di carattere esecutivo e di spesa, nonostante le richieste di maggiori poteri e risorse da parte del presidente Beddy, non era in grado di dare uno specifico indirizzo allo sviluppo economico irlandese²³. Ciò suscitava il riserbo degli americani, i quali se da un lato decidevano di destinare una parte degli aiuti Marshall per il finanziamento della Cassa²⁴,

20. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, cit., pp. 123-7.

21. NAI, Tsch/3/515965, Report of S. MacBride titled *Economic Development of Southern Europe*, 18 ottobre 1955.

22. M. Carabba, *Un ventennio di programmazione*, Laterza, Roma-Bari 1977, p. 2; V. Negri Zalmagni, M. Sanfilippo, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 92-100.

23. Girvin, *Between Two Worlds. Politics and Economy in Independent Ireland*, cit., p. 177.

24. E. Bernardi, *Meridionalismo, riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno (1948-1952)*, in "Quaderni SVIMEZ", 44, 2014, p. 206.

dall'altro tramite l'Economic Cooperation Administration (ECA) si mostravano poco entusiasti dell'ente irlandese, come notato infatti da due autorevoli studiosi: «l'ECA in Washington era poco entusiasta dell'IDA». Gli anni immediatamente successivi alla sua istituzione erano, poi, per l'IDA segnati dall'incertezza: una volta tornato al potere, il Fianna Fail faceva riacquisire i poteri in materia di tariffe doganali al ministero dell'Industria e del Commercio, auspicando che l'ente si concentrasse esclusivamente sull'incentivazione delle nuove industrie; ma nel 1953 si verificava un ulteriore ritorno di competenze all'IDA.

Nel 1952 era poi stata istituita l'An Foras Tionscal, altro ente di carattere straordinario, con il compito di erogare finanziamenti a fondo perduto per la nascita di nuove imprese, ma con competenza solo nelle contee occidentali dell'isola. Ciò, da un lato, favoriva la nascita di nuove imprese, soprattutto grazie alla stretta collaborazione tra i due enti, del resto presieduti dalla stessa persona²⁵, ma, dall'altro, era ben poca cosa davanti alla costante perdita di posti di lavoro nell'industria attraversata dall'Irlanda in quegli anni: tra il 1951 e il 1959 l'occupazione nell'industria diminuiva infatti del 14%²⁶, mentre il PIL pro capite cresceva a una media annua di circa il 2%, ben lontana dunque dai livelli registrati dalle maggiori economie europee²⁷. All'opposto tra il 1951 e il 1961 l'occupazione industriale nel Mezzogiorno subiva un incremento del 10% e il PIL pro capite aumentava a una media annua di poco meno del 5%²⁸.

Sostanzialmente, dunque, come già notato dalla storiografia, «l'ente [...] ha avuto inizialmente solo un modesto impatto»²⁹. Ma l'andamento dell'economia irlandese risentiva anche molto delle due manovre restrittive varate nel 1952 e nel 1956, che portavano a una significativa flessione dei consumi e degli investimenti e incrementavano l'emigrazione. Come risposta alla crisi, il primo ministro Costello, annunciava nel 1956 un nuovo piano per lo sviluppo economico, che attraverso la diminuzione del 50% delle tasse sui profitti derivanti da un aumento delle esportazioni, e nuovi sussidi per alcune categorie di industrie, avrebbe dovuto rilanciare in poco tempo l'economia³⁰. Ciò era molto simile a quanto l'IDA aveva chiesto poco dopo la sua istituzione ed era tornata a chiedere nel corso del 1956. E così alla fine dell'anno all'ente era data la possibilità di erogare finanziamenti a fondo perduto

25. F. Barry, M. O. Fatharthaigh, *The Industrial Development Authority 1949-58: Establishment, Evolution, Expansion of Influence*, in "Irish Historical Studies", 39, 155, 2015, pp. 474-5.

26. Kennedy, *The Modern Industrialisation of Ireland*, cit., p. 15.

27. D. S. Johnson, L. Kennedy, *The Two Economies in Ireland in the Twentieth Century*, in J. R. Hill (ed.), *A New History of Ireland*, vol. VII, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 456.

28. G. Servidio, *Industria meridionale e politiche di incentivazione: storia di un progressivo disimpegno*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 226.

29. J. J. Lee, *Ireland 1912-1985. Politics and Society*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, p. 312.

30. P. Bew, H. H. Patterson, *Sean Lemass and the Making of Modern Ireland*, Gill and MacMillan, Dublin 1982, p. 81.

nell'area non di competenza dell'An Foras Tionscal. La misura era accompagnata dall'Export Profits Tax Relief (EPTT), consistente in una diminuzione del 50% delle tasse sui profitti derivanti dalle esportazioni, poi ampliata al 100% nel 1958.

Gli incentivi erano comunque molto più alti in Irlanda rispetto al Mezzogiorno d'Italia. Nella parte occidentale dell'isola potevano arrivare fino al 100% dei costi per l'impianto e fino al 50% per l'acquisto di macchinari, con la possibilità anche di sussidi per la formazione dei lavoratori, mentre per la parte di pertinenza dell'IDA gli aiuti potevano giungere fino ad un massimo dei due terzi del costo dell'impianto industriale. In Italia, ai sensi della legge 29 luglio 1957, n. 634, i contributi a fondo perduto erogati dalla Cassa riguardavano solo i comuni con popolazione inferiore a 75.000 abitanti, poi estesi a quelli fino a 200.000, e potevano arrivare ad un massimo del 20% della spesa per la realizzazione dell'impianto e al 10% del capitale fisso investito, poi elevato al 20% nel 1959, nel caso in cui i macchinari fossero stati prodotti nel Sud; erano previsti anche dei contributi in conto interessi.

Successivamente gli aiuti erano rivisti in entrambi i paesi. In Irlanda con una legge del 1969, che tra l'altro trasferiva i poteri dell'An Foras Tionscal all'IDA, per cui gli aiuti potevano arrivare fino al 40% del capitale fisso nella parte occidentale dell'isola e al 25% nella parte orientale, più fino a un altro 20% per le imprese che rispettavano determinati requisiti, oltre a una serie di sussidi per la formazione dei lavoratori e gli investimenti in ricerca e sviluppo. Nel Mezzogiorno con la legge 6 ottobre 1971, n. 853, gli aiuti sul capitale fisso spaziavano da un massimo del 35% per le imprese artigiane a un minimo del 7% per le imprese di grosse dimensioni; a ciò si aggiungeva un'esenzione pari al 70% sugli utili dichiarati, fino al raggiungimento della copertura del costo delle opere. Accanto a questi aiuti, la Cassa contribuiva, in molti casi anche totalmente, alla costruzione delle infrastrutture necessarie alle nuove imprese.

Mentre la strategia avviata dal governo irlandese faceva leva esclusivamente sull'imprenditoria privata, in Italia un ruolo cruciale era affidato all'industria pubblica: la legge 634/1957 istitutiva dei finanziamenti a fondo perduto, la obbligava a dislocare al Sud il 60% dei nuovi investimenti e il 40% di quelli totali. Le imprese a partecipazione statale, affiancate dai grossi monopoli privati del Nord attratti agli incentivi, divenivano dunque il cardine centrale del processo di convergenza del Sud nei confronti del Nord, coincidente grosso modo con gli anni Sessanta³¹, a cui si affiancava nell'ultima parte del decennio l'imprenditoria locale³². Anche in Irlanda si verificava nello stesso periodo una forte impennata degli investimenti, trainati anch'essi "dall'esterno", in quanto dovuti principalmente al capitale estero.

31. Si consideri che esse destinavano circa il 19% dei propri investimenti lordi nel decennio 1951-60 e il 52% in quello successivo.

32. R. Padovani, G. L. Provenzano, *La convergenza "interrotta". Il Mezzogiorno nel 1951-1992: dinamiche, trasformazioni, politiche*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., p. 129.

Difatti, nonostante gli incentivi non fossero esplicitamente limitati alle industrie estere, il mandato principale dell'IDA era l'attrazione del capitale estero, mentre molto più che gli incentivi a favorire la nascita di nuove industrie era, come rilevato dalla storiografia, l'EPTR. E nonostante anch'esso fosse destinato a tutte le nuove imprese esportatrici, era comunque uno strumento che incentivava le esportazioni ma non la capacità di esportare e dunque, anche se implicitamente, prevedeva che le imprese fossero già in possesso di mercati di sbocco³³. E così la crescita dell'occupazione manifatturiera registrata nel decennio dipendeva quasi esclusivamente da industrie sussidiate dall'IDA, ma prettamente di proprietà estera³⁴. In ogni caso in entrambe le aree la sostenuta crescita del PIL pro capite – con una media annua del 4,4% in Irlanda tra il 1960 e il 1973 e del 4,6% nel Sud Italia tra il 1962 e il 1973³⁵ – dipendeva principalmente dagli incrementi di produttività e non era accompagnata da un aumento dell'occupazione. E in entrambe le realtà l'aumento della produttività era frutto dalla crescita di imprese ad alto valore aggiunto.

12.3

La “seconda fase” dell'IDA e la crisi della Cassa

L'EPTR portava le imprese estere a trasferire il più possibile i profitti in Irlanda, anche se essi non dipendevano da attività produttive lì collocate, facendo gonfiare artificiosamente i dati del PIL. Per tutto il decennio degli anni Sessanta il fenomeno rimaneva entro livelli molto contenuti, ma assumeva forme più cospicue tra la fine del decennio e i primi anni Settanta, da un lato per via dell'*Industrial Development Act* del 1969, di cui si dirà a breve, che consentiva all'IDA di intensificare ulteriormente l'afflusso di capitale estero, dall'altro per l'ingresso dell'Irlanda nella CEE, che rendeva l'Irlanda la base produttiva di tante aziende statunitensi, le quali potevano sfruttare, oltre il tenue regime fiscale, i bassi dazi doganali intercorrenti tra i vari paesi della Comunità³⁶. Di conseguenza per gli ultimi due decenni della nostra analisi l'utilizzo del PIL come metro di paragone risulta fuorviante.

Un metodo, sicuramente non esente da critiche, che può aiutarci nella comparazione è l'indice di sviluppo umano, utilizzando i metodi di calcolo previsti dall'ONU nel 2010.

33. K. Kennedy, T. Giblin, D. McHugh, *The Economic Development of Ireland in the Twentieth Century*, Routledge, London 1988, p. 245.

34. M. Daly, *Sixties Ireland: Reshaping the Economy, State and Society, 1957-1973*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, p. 69.

35. Padovani, Provenzano, *La convergenza “interrotta”. Il Mezzogiorno nel 1951-1992*, cit., p. 88; K. Kennedy, *The Context of Economic Development*, in J. H. Goldthorpe, K. T. Whelan (eds.), *The Development of Industrial Society in Ireland*, Oxford University Press, Oxford 1992, p. 7.

36. Kennedy, Giblin, McHugh, *The Economic Development of Ireland in the Twentieth Century*, cit., pp. 243-4.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, come del resto già rilevato dalla storiografia, i dati sull'indice di sviluppo umano tendono a far sembrare più lungo il processo di convergenza tra il Mezzogiorno e le regioni del Nord-Ovest del paese, che invece gli studi specifici sul tema tendono a confinare al periodo 1961-73. Posto uguale a 1 l'indice di sviluppo umano del Nord-Ovest dell'Italia, quello del Mezzogiorno era 0,914 nel 1961, 0,945 nel 1971, 0,960 nel 1981 e 0,973 nel 1991. Ponendo sempre uguale a 1 l'indice di sviluppo umano del Nord-Ovest, negli stessi anni ora considerati, quello irlandese era 0,969, 0,951, 0,955 e 0,981³⁷. Sostanzialmente, il Mezzogiorno partendo da livelli nettamente più bassi riusciva a superare l'Irlanda nel 1981 per poi avviarsi in una fase di progressivo declino. Se però nell'avvicinamento tra Mezzogiorno e Nord-Ovest pesavano molto di più gli incrementi nella speranza di vita alla nascita e nel livello di istruzione, il recupero nei confronti dell'Irlanda dipendeva principalmente dagli incrementi di reddito e dal significativo aumento del tasso di scolarità del Mezzogiorno; difatti l'andamento della speranza di vita alla nascita era molto simile nelle due aree³⁸. Il reddito come si è detto era cresciuto a un ritmo molto più alto nel Sud d'Italia rispetto all'Irlanda per tutto il ventennio 1951-71, con una differenza nettissima nel decennio 1951-1961. Inoltre, mentre l'Irlanda presentava dati sulla scolarità vicini a quelli dei paesi sviluppati e dell'Italia del Centro-Nord, il Mezzogiorno italiano partiva da una situazione di particolare difficoltà: nel 1951, il tasso di analfabetismo in tutte le regioni meridionali era nettamente superiore alla media italiana, con il caso limite della Calabria dove raggiungeva il 32%, a fronte della media nazionale del 13%³⁹. Queste differenze tendevano poi a diminuire fino a scomparire negli anni Ottanta. Eppure già nel 1991 l'indice di sviluppo umano irlandese era più alto del Mezzogiorno e nel 2001 persino del Nord-Ovest. Ponendo quest'ultimo sempre uguale a 1, nel 2001 quello irlandese era 1,021 mentre quello del Mezzogiorno 0,970.

Ma perché questa inversione di rotta manifestatasi poi in modo lampante negli anni Novanta?

La crisi petrolifera del 1973 colpiva duramente entrambe le realtà, ma in modo più pregnante il Mezzogiorno che aveva conosciuto nel decennio precedente un forte sviluppo di quei settori maggiormente colpiti dal forte aumento dei costi del petrolio.

In entrambe le realtà inoltre la politica governativa assumeva durante gli anni Settanta tendenze più o meno similari. L'Italia per cercare di mantenere la pace sociale, messa a dura prova oltre che dalla crisi petrolifera anche dall'"autunno caldo" e dagli attacchi terroristici, avviava una politica di aumento della spesa pubblica

37. Nostra rielaborazione dei dati forniti da E. Felice, *Economia e politica. Un'interpretazione di lungo periodo del declino italiano*, in "Italia contemporanea", 288, 2018, p. 138.

38. B. Walsh, *Life Expectancy in Ireland since the 1870s*, in "The Economic and Social Review", 48, 2, summer, 2017, p. 134; SVIMEZ, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 25, 2011, fig. 14.

39. Daniele, Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia*, cit., p. 76.

sia a livello centrale che regionale e locale, accompagnata da aumenti dei redditi in modo più che proporzionale alla produttività (emblematico il caso dell'accordo sul punto unico di contingenza) e dal binomio inflazione/svalutazione, con conseguente incremento del deficit del bilancio statale che arrivava all'11% in rapporto al PIL nel 1975⁴⁰. In Irlanda nel 1972 il ministro delle Finanze, George Colley, avviava «una politica di deficit spending» con l'obiettivo di stimolare l'economia, facendo, però, lievitare il deficit di bilancio, mantenutosi quasi sempre in pareggio o in lieve avanzo dall'indipendenza, all'11% del Prodotto nazionale lordo (PNL) nel 1976. Tale politica era poi continuata dal governo di coalizione Fine Gael-Labour del 1973-77 e dal successivo governo a guida Fianna Fail, soprattutto in coincidenza con il secondo shock petrolifero, in un momento in cui, a causa della crisi internazionale e della progressiva inclusione nel mercato comunitario, sarebbero state da preferire misure di carattere deflattivo. Le misure, infatti, incrementavano in modo vistoso i consumi senza stimolare la crescita dell'apparato produttivo, con conseguente costante aumento dei prezzi, accompagnato da una proporzionata crescita dei salari, che riduceva la competitività dei manufatti irlandesi⁴¹. Ma mentre la politica industriale e anche l'intervento straordinario dell'isola erano influenzate solo marginalmente dalle scelte governative, in Italia esse risentivano fortemente degli indirizzi di politica economica e monetaria.

Il progressivo affrancamento dell'IDA dalla politica portava l'ente a commissionare all'americana Arthur D. Little il compito di pensare a degli strumenti in grado di rendere la sua azione più incisiva al lato dello sviluppo economico. Il report, uscito nel 1968 con il titolo *Review of the Structure of the Industrial Development Authority*, in estrema sintesi, auspicava la soppressione dell'An Foras Tionscal con il conseguente trasferimento dei suoi poteri all'IDA e maggiori margini di autonomia all'ente⁴². I suggerimenti erano, poi, ampiamente recepiti dall'*Industrial Development Act* del 1969 che faceva sì che l'IDA arrivasse quasi a sostituirsi al governo nelle scelte principali di politica economica, la quale dava ora maggiore importanza all'attrazione dei settori dell'elettronica e della farmaceutica, giudicati i più suscettibili di sviluppo⁴³, e anche all'avviamento di uno specifico programma per l'incentivazione delle imprese operanti nel settore terziario⁴⁴.

40. Felice, *Economia e politica. Un'interpretazione di lungo periodo del declino italiano*, cit., pp. 140-1.

41. A. Bielenberg, R. Ryan, *An Economic History of Ireland since Independence*, Routledge, New York 2013, p. 31.

42. P. F. Donnelly, *Forming Ireland's Industrial Development Authority*, in J. Hogan, P. F. Donnelly, B. K. O'Rourke (eds.), *Irish Business and Society*, Gill and MacMillan, Dublin 2010, pp. 53-4.

43. Lee, *Ireland 1912-1985. Politics and Society*, cit., p. 473. Tra il 1975 e il 1981 lo staff dell'IDA passava da 460 a 750 membri, mentre la divisione per la politica industriale del ministero dell'Industria e del Commercio continuava ad essere composta da circa 30 unità (cfr. ivi, p. 532).

44. P. M. MacSharry, P. White, *The Making of the Celtic Tiger. The Inside Story of Ireland's Boom Economy*, Mercier Press, Cork 2000, pp. 294-5.

Così, tra il 1973 e il 1982, si verificava nell'isola una crescita dei settori legati all'ingegneria meccanica del 75,6% rispetto alla media CEE del 4,2%, all'ingegneria elettronica del 56,6% rispetto al 18,2% e alla chimica del 129% a fronte di una media del 15,2%. In termini percentuali, nel periodo 1960-85 l'Irlanda sperimentava il più alto sviluppo a livello comunitario della produzione industriale. Tuttavia, il tasso di disoccupazione restava particolarmente elevato: era del 5,6% nel 1973 e arrivava a 12,2 nel 1982, contro rispettivamente il 2,8 e il 9,3 della media CEE⁴⁵. Ciò perché la quasi totalità delle industrie autoctone, nate all'ombra del protezionismo, erano incapaci di competere nei mercati europei e con la progressiva liberalizzazione degli scambi erano costrette a chiudere, mentre la concomitante crescita delle imprese estere non era tale da assorbire l'aumento della disoccupazione manifatturiera: nel solo biennio 1973-75 a fronte della creazione di 50.737 nuovi posti di lavoro nell'industria, 57.331 erano persi, con una perdita netta di 6.594 posti⁴⁶. A ciò occorre aggiungere l'aumento degli individui in cerca di lavoro all'interno del territorio nazionale, dovuto alla continua fuoriuscita di forza-lavoro dal settore primario e la più alta difficoltà per i lavoratori irlandesi di trovare occupazione all'estero a causa della crisi economica seguente al 1973⁴⁷.

Mentre in Irlanda l'IDA otteneva maggiori poteri, divenendo un organismo autonomo dalla politica e in grado di darsi degli obiettivi, in Italia si compiva il processo di politicizzazione della Cassa, con la creazione nel 1965 di un apposito ministero con il compito di controllarne l'operato, il fallimento del primo e unico programma economico, che avrebbe dovuto inglobare l'operare dell'ente all'interno di una specifica politica di piano e invece lo lasciava privo di una guida a lungo termine, ma ancor di più con la legge del 1971, la quale sopprimeva il Piano di coordinamento, previsto dalla legge 26 giugno 1965, n. 717, che aveva consentito alla Cassa di operare all'interno di un'azione tutto sommato programmatica nella seconda parte degli anni Sessanta⁴⁸, e istituiva i progetti speciali. Nonostante questi nuovi strumenti nascessero sotto i migliori auspici di personalità quali Saraceno⁴⁹ e lo stesso presidente della Cassa⁵⁰, si rivelavano ben presto atti slegati dalla visione programmatica che gli era conferita dal Documento programmatico preliminare – mai tramutatosi in un vero piano economico – e piuttosto frutto di una «contrattazione meramente politica tra ministro e Cassa» e di una successiva

45. Historical Archive of European Union, PSP-375, Benefits of EEC Membership to the Irish Economy, 12 maggio 1987.

46. NAI, 2006/133/214, Report 1975.

47. B. Laffan, J. O'Mahony, *Ireland and the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2008, p. 38.

48. M. Carabba (a cura di), *Mezzogiorno e programmazione*, Giuffrè, Milano 1980, pp. 54-5.

49. P. Saraceno, *Il Mezzogiorno, tra congiuntura e riforme*, in S. Cafiero (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali e comunitarie*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 100-2.

50. G. Pescatore, *Dai complessi organici ai progetti speciali*, in Id., *La Cassa per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 398-401.

frettolosa approvazione da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), a cui la nuova legge conferiva i compiti di indirizzo della politica per il Sud⁵¹.

Ma le risorse della Cassa erano anche dirottate verso l'incentivazione e soprattutto la costruzione di infrastrutture di nuovi poli industriali frutto di "contrattazione programmata" (cioè di quella prassi, nata alla fine degli anni Sessanta, attraverso cui il governo negoziava direttamente con l'imprenditoria privata la nascita di nuove imprese o "pacchetti di imprese" nel Mezzogiorno), come è facile evincere dal bilancio del 1972:

Nel campo dell'industrializzazione [...] peso preminente assumono gli impegni connessi alla "contrattazione programmata" ed ai programmi definiti dal CIPE. Trattandosi generalmente di grandi complessi localizzati in base al criterio di creare nuove realtà a rottura di situazioni non praticamente toccate dal processo di industrializzazione [...], molto oneroso, sul piano tecnico oltre che finanziario, risulta l'impegno per la realizzazione tempestiva delle infrastrutture specifiche necessarie ai nuovi grandi complessi⁵².

Attraverso la contrattazione programmata si eludeva anche il principio dell'automaticità della concessione degli incentivi, sostituendolo con criteri di natura politica, e, nonostante il CIPE emanasse una direttiva con la quale dichiarava che per il futuro si sarebbe dovuto puntare sui settori dell'aeronautica e dell'elettronica, faceva sì che gli aiuti continuassero a favorire principalmente la petrolchimica e la siderurgia, settori che, vista la crisi, più che espandersi avrebbero avuto bisogno di una razionalizzazione⁵³. E così tra il 1971-81 gli impianti con più di 250 addetti crescevano nel Sud del 40% a fronte del netto calo nel Centro-Nord.

In sede di contrattazione programmata era anche varato il "pacchetto Colombo"; esso era frutto non di obiettivi di carattere propulsivo, ma del desiderio di sedare le proteste scoppiate a Battipaglia e soprattutto a Reggio Calabria e portava alla nascita delle così dette "cattedrali nel deserto": «Tra gli investimenti assicurati figurarono il v Centro siderurgico di Gioia Tauro dell'Italsider mai realizzato, la Liquichimica di Ursini a Saline Joniche (chiusa dopo due mesi) e la SIR di Rovelli a Lamezia Terme, mai entrata in funzione»⁵⁴.

Se da un lato cospicue risorse erano progressivamente dirottate verso investimenti di natura politica e non economica, dall'altro anche i poteri della Cassa passavano piano piano alle Regioni, dimostratesi presto incapaci di attuare

51. S. Petriccione, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari 1976, pp. 106-7.

52. CASMEZ, *Bilancio d'esercizio 1972*, Stabilimento tipolitografico Fausto Failli, Roma 1973, p. 8.

53. F. Pirro, A. Ramazzotti, *La persistenza della grande impresa nell'Italia meridionale. Dalla crisi del modello fordista alle nuove politiche industriali*, in G. Coco, A. Lepore (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno*, Laterza, Bari-Roma 2018, p. 57.

54. L. D'Antone, *Due, molte, una sola Italia: dal miracolo al declino*, in F. Amatori (a cura di), *L'approdo mancato. Economia politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Feltrinelli, Milano 2017, p. 177.

politiche di sviluppo lungimiranti⁵⁵. E al contempo anche la spesa, in continuo aumento fino al 1975, diminuiva ad una media annua del 6,2 % nel quadriennio 1976-80⁵⁶.

La piega clientelare e di progressivo disimpegno nei confronti degli investimenti di carattere produttivo da parte della Cassa era il riflesso del più generale indirizzo preso dalla politica industriale italiana, sempre più orientata a salvaguardare i posti di lavoro e le industrie in crisi e sempre meno indirizzata allo sviluppo dei nuovi settori in ascesa, come invece stavano facendo altri paesi come la Germania, il Giappone⁵⁷ e l'Irlanda per mano dell'IDA, con conseguente scadimento, e quantitativo e qualitativo, della spesa pubblica per il Mezzogiorno. Per favorire le esigenze di ristrutturazione aziendale era emanata la legge 12 agosto 1977, n. 675, ma a giovarsene, vista la maggiore concentrazione, erano principalmente le industrie del Nord che beneficiavano «dell'85% degli investimenti ammessi e dell'88% degli oneri globali dello Stato»⁵⁸. Al contempo la quota dei contributi in conto capitale e in conto interessi rispetto ai trasferimenti al Mezzogiorno diminuiva per far posto progressivamente alla fiscalizzazione degli oneri sociali. La scelta si rivelava molto più un sostegno ai redditi e ai consumi che agli investimenti produttivi; inoltre pensata come misura per il Sud era presto estesa a tutto il territorio, annullandone i vantaggi per l'area depressa del paese, mentre le opere infrastrutturali perdevano progressivamente la loro funzione propulsiva per assumere sempre più la veste di strumento affaristico clientelare⁵⁹.

Una politica volta ad avviare produzioni innovative avrebbe comportato maggiori investimenti nell'istruzione e in ricerca e sviluppo, i cui effetti si sarebbero manifestati nel medio-lungo periodo, e non sarebbe dunque stata in grado di dar seguito alle pressioni sociali e a soddisfare i legami istauratisi tra politica e grande industria pubblica e privata. A dire il vero, la legge di rifinanziamento della Cassa del 1976 introduceva una serie di strumenti innovativi, tra cui anche quello del sostegno della ricerca scientifica in campo industriale, ma tale politica prendeva avvio solo nel 1980, in quanto solo l'anno prima il CIPE aveva formulato il progetto speciale di riferimento. In ogni caso, nonostante due importanti iniziative per la Calabria e la Puglia, i progetti approvati dalla Cassa nel 1980 e nel 1982 per la

55. A. Giannola et al., *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario. Trasferimenti, redistribuzione e interdipendenza Nord-Sud*, in SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, cit., p. 211.

56. P. Saraceno, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nella nuova fase aperta dalla crisi industriale*, in CASMEZ, *Conferenza del Mezzogiorno. La civiltà della ragione*, CASMEZ, Roma 1983, p. 40.

57. A. Giannola, *L'evoluzione della politica economica e industriale*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III: *L'Italia nella crisi mondiale*, Einaudi, Torino 1994, p. 466.

58. F. Sbrana, *L'ultimo Saraceno e la SVIMEZ in una stagione difficile*, in A. Giovagnoli, A. A. Persico, *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 407-8.

59. Giannola et al., *Per una rivisitazione dell'intervento straordinario*, cit., pp. 197-200.

ricerca rappresentavano neanche l'1% del totale degli impegni assunti per progetti speciali⁶⁰.

Anche in Irlanda gli investimenti in ricerca e sviluppo si erano mantenuti bassi fino alla fine degli anni Settanta, anche perché l'imprenditoria autoctona era concentrata in modo quasi esclusivo nei settori tradizionali, mentre quella estera aveva solo delle *branch factories* e manteneva i centri di ricerca nel paese di appartenenza, ma la tendenza si invertiva agli inizi del decennio successivo, quando l'IDA incrementava significativamente l'ammontare dei sussidi per lo sviluppo di nuovi prodotti e tecniche produttive innovative⁶¹.

Nonostante alcuni tentativi di riformare la Cassa, essa fu messa in liquidazione e poi soppressa nel 1984. L'Agensud, nata nel 1986 in sostituzione della Cassa, più che dare nuovo slancio alla politica per il Mezzogiorno si tramutò in un mero organismo erogatore di finanziamenti⁶², e infine fu soppressa nel 1992, su pressione del movimento leghista e dell'opinione pubblica che aveva anzi indetto un referendum abrogativo. Nel frattempo la disoccupazione era salita al 23,1%, l'emigrazione rieplosa e gli incrementi di reddito procedevano ad una media nettamente più bassa rispetto al Centro-Nord del paese⁶³.

Con la completa liberalizzazione degli scambi a partire dal 1978 e il secondo shock petrolifero del 1979, l'Irlanda ripiombava in uno stato di crisi acuta, molto più pronunciata che del periodo 1973-76: tra il 1980 e il 1985 il PIL pro capite diminuiva a una media annua poco al di sotto dell'1%, mentre l'occupazione diminuiva anche con punte del 3%. A entrare in crisi non erano solo le imprese autoctone ma anche quelle straniere che si erano stabilite in Irlanda negli anni precedenti. La crisi economica si rifletteva anche nella stabilità dei governi, tanto che i cittadini irlandesi erano chiamati alle urne per tre volte tra il 1981 e il 1982. Ciò però non aveva effetti sull'attività dell'intervento straordinario, a cui l'ente volgeva lo sguardo, e dunque sui sussidi, verso i nuovi settori in ascesa, come quello relativo alla produzione di personal computer, con l'arrivo per esempio della Apple nel 1980⁶⁴.

Anche se non è facile avere il numero di posti di lavoro creati dall'attività d'incentivazione dei due enti, verosimilmente negli anni Ottanta l'IDA ne creava un numero maggiore in rapporto alla popolazione. Nel 1981 i posti di lavoro creati in imprese sussidiate dai vari programmi dell'IDA erano circa 12.500, nello stesso anno nel Mezzogiorno se ne creavano 21.131, grazie ai finanziamenti a

60. CASMEZ, *Bilancio d'esercizio 1980*, Stabilimento tipolitografico Fausto Failli, Roma 1981, pp. 51, 107; Id., *Bilancio d'esercizio 1982*, Stabilimento tipolitografico Fausto Failli, Roma 1983, p. 129.

61. Kennedy, Giblin, McHugh, *The Economic Development of Ireland in the Twentieth Century*, cit., p. 245.

62. SVIMEZ, *Rapporto 1993 sull'economia del Mezzogiorno*, SVIMEZ-Il Mulino, Bologna 1993, p. 15.

63. A. Paci, R. Saba, *The Empirics of Regional Economic Growth in Italy. 1951-1993*, in "CRENOS", 97, 1, tab. a3.

64. Bielenberg, Ryan, *An Economic History of Ireland since Independence*, cit., p. 88.

fondo perduto e ai prestiti a tasso agevolato erogati da ISVEIMER (Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale), IRFIS (Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia) e CIS (Credito industriale sardo); ma in quell'anno la popolazione irlandese assommava a circa 3,5 milioni di abitanti, mentre quella del Mezzogiorno a poco più di 20 milioni, dunque qui nascevano un numero di posti di lavoro pari a meno del doppio rispetto all'Irlanda ma con una popolazione circa sei volte superiore⁶⁵.

Nella seconda metà degli anni Ottanta, dopo anni di *deficit spending* e protezione dei livelli salariali, la politica governativa irlandese prendeva la strada del contenimento dell'inflazione e la riduzione del debito pubblico (che nei primi anni del decennio era esploso), accompagnata da un drastico taglio della spesa pubblica, la diminuzione della tassazione e il contenimento dei salari. Secondo alcuni studiosi la riacquisita competitività dei salari e l'inversione del ciclo economico, da negativo a positivo, era la base della fase di intensa crescita innescata in Irlanda nella seconda metà degli anni Ottanta; secondo altri tale processo va ascritto alla politica di taglio congiunto delle tasse e della spesa pubblica⁶⁶. Ma la fase di intensa e veloce convergenza dell'economia irlandese verso le maggiori economie occidentali, verificatasi a cavaliere degli anni Novanta, non si sarebbe potuta innescare senza l'apporto dell'IDA. Essa nel 1985 dava vita al *National Linkage Programme*, con l'obiettivo di favorire una maggiore collaborazione tra industrie estere e autoctone, e creava un'apposita sezione per il supporto di queste ultime. Questa nuova sensibilità dell'ente favoriva la creazione di legami tra industrie estere e autoctone – praticamente inesistenti fino alla fine degli anni Ottanta –, un'ulteriore specializzazione produttiva di quelle realtà industriali in grado di esportare e la nascita di nuove imprese a capitale irlandese competitive nei mercati internazionali. La fase di convergenza era ulteriormente rafforzata dalla nascita di imprese operanti nel settore terziario, favorite sia, com'è ovvio, dallo sviluppo industriale che dai sussidi concessi al settore dall'IDA⁶⁷.

In Italia, invece, accanto al progressivo declino dell'intervento straordinario, a parte alcuni deboli misure, quali il "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro e la riforma della scala mobile, la classe politica italiana continuava a perpetrare quel surrogato di politica economica composto da inflazione all'interno e svalutazione all'esterno, accompagnato dall'esplosione del debito pubblico. E l'inflazione finiva anche con l'aggravare i connotati della questione meridionale, in quanto a subire maggiormente gli effetti dei rincari erano i disoccupati, vista la maggiore difficoltà a fronteggiare l'aumento del costo della vita, i quali come si è detto erano concen-

65. Archivio centrale dello Stato (ACS), Fondo CASMEZ, carte Travaglini, b. 2, Occupazione industriale nel Mezzogiorno; NAI, 2012/90/578, Report 1981.

66. Bielenberg, Ryan, *An Economic History of Ireland since Independence*, cit., p. 33.

67. E. O'Malley, *The Revival of Irish Indigenous Industry. 1987-1997*, in T. J. Baker, D. Duffy, F. Shortall (eds.), *Quarterly Economic Commentary*, ESRI, Dublin 1998, pp. 55-6.

trati soprattutto al Sud. Tuttavia, piuttosto che mantenersi al centro dell'agenda politica i problemi del Mezzogiorno, divenivano progressivamente un "post problema" fino quasi a scomparire dal dibattito politico⁶⁸.

68. Felice, *Economia e politica. Un'interpretazione di lungo periodo del declino italiano*, cit., p. 143; L. Chiara, *L'Italia tra gli anni '70 e la caduta del muro di Berlino. Economia, società e politica*, in V. Calabro, D. Novarese, *The wall. Storie di muri tra passato e presente*, Editoriale scientifica, Napoli 2021, p. 245.

Oltre l'industrializzazione

La Cassa per il Mezzogiorno e il fattore umano per lo sviluppo delle comunità meridionali

di Giuseppe Iglieri*

13.1

Un paradigma inusuale

Il secondo dopoguerra italiano racchiude, in maniera emblematica, alcuni dei tratti maggiormente peculiari per la definizione del percorso futuro del paese. Il superamento della guerra totale e della dittatura, il nuovo assetto istituzionale, l'ascesa di nuovi soggetti sociali e politici, la comparsa di nuove esigenze della collettività sono solo alcuni degli elementi che a partire dal 1946 avrebbero caratterizzato la quotidianità degli italiani. Nondimeno, ad assorbire in maniera ponderosa l'interesse della rinnovata classe dirigente sarebbero state le problematiche di carattere economico, legate alle necessità di ricostruzione e ripartenza, e fra queste una prevalenza peculiare fu conferita all'annosa "questione meridionale", criticità resa ancora più marcata dalle vicende belliche e dal ventennio fascista¹.

Una gamma di convergenze favorevoli, composta dall'afflato della rinnovata classe politica, dalle spinte provenienti da una società speranzosa di modernità e, in particolare, dalle ingenti risorse economiche messe a disposizione dall'European Recovery Program e dalla Banca mondiale, contribuì all'avvio da parte del legislatore di un istituto dedicato alla risoluzione del differenziale tra le due aree del paese, ovvero la Cassa per il Mezzogiorno (CASMEZ)². La CASMEZ, istituita

* Università degli Studi del Molise.

1. Troppo vasta la letteratura inerente la questione meridionale successiva alle note lettere di Pasquale Villari del 1875. Cfr., tra gli altri, G. Mirabella, *Sul mutamento del divario tra Nord e Sud*, Arti Grafiche, Palermo 1956; F. Simonelli, *Sulle origini del divario Nord-Sud Italia*, Guida editore, Napoli 2009; V. Daniele, P. Malanima, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011; E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna 2015; P. Di Martino, M. Vasta, *Ricchi per caso. La parabola dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna 2017; A. Lepore, *Il divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in AA.VV., *Mezzogiorno protagonista: missione possibile*, Atti del convegno di Matera (5 giugno 2017), Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma 2017, pp. 19-75; G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Donzelli, Roma 2017.

2. Anche in questo caso risulta complesso riportare l'intera pubblicistica riguardante la Cassa per il Mezzogiorno. Per un primo confronto, cfr., tra gli altri, G. Caproni (a cura di), *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni*, Laterza, Bari 1962; H. B. Chenery, *Development Policy for Southern Italy*,

nell'agosto 1950 e immaginata quale *public corporation* temporanea per lo stimolo dell'economia delle depresse province meridionali, avrebbe invero caratterizzato lo sviluppo economico italiano sino al 1984, alternando nel corso della longeva operatività fasi, attività e risultati ben distinti tra loro³. Il nodo storico dell'intervento straordinario della sua efficacia e del suo impatto in termini di sviluppo economico e di crescita dei territori meridionali è stato oggetto di ampie e fondamentali riflessioni che hanno condotto alla maturazione di una florida letteratura, rivolta in particolar modo negli ultimi vent'anni, a rivalutare in termini positivi l'impatto complessivo delle azioni della Cassa⁴.

Tuttavia, quasi nell'immediatezza della costruzione di una risposta prettamente di tipo economico-infrastrutturale verso un paese dilaniato dal passaggio della guerra e lasciato perlopiù nella sua diffusa ruralità dalle politiche del fascismo, emerse l'esigenza di affiancare una serie di interventi destinati a settori non direttamente ascrivibili allo sviluppo agricolo e industriale, ma che si sarebbero rivelati, per converso, pilastri fondamentali per lo stimolo verso la crescita delle regioni del Sud. Gli asset non ordinari che la Cassa avrebbe assunto come punti cardinali per il processo di stimolo all'economia sarebbero stati nel tempo il turismo e la cultura, con quest'ultimo caratterizzato dal fondamentale concetto del recupero della centralità del fattore umano meridionale quale effetto moltiplicatore delle politiche pubbliche. Sovente ritenuto settore non prettamente strategico e, indubbiamente, meno impattante rispetto alla mole di investimenti

in "The Quarterly Journal of Economics", 4, 1962, pp. 515-47; L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Taormina, 18-19 novembre 1994*, Bibliopolis, Napoli 1994; S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria 2000; G. Pescatore, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2008; M. Alacevich, *Postwar Development in the Italian Mezzogiorno. Analyses and Policies*, in "Journal of Modern Italian studies", 1, 2013, pp. 90-112; A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica 1948-1973*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013; A. Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013; E. Felice, A. Lepore, S. Palermo (a cura di), *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Il Mulino, Bologna 2015; L. Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica 1950-1986*, Laterza, Bari-Roma 2019.

3. La CASMEZ fu immaginata dal legislatore come una struttura di diritto pubblico, autonoma ma in costante coordinamento con i dicasteri deputati alle politiche dello sviluppo economico, con una durata inizialmente prevista in dieci anni e una capacità di spesa pari a 1.000 miliardi di lire. Dopo una prima proroga al piano, trasformato in dodecennale e con 1.280 miliardi di dotazione, l'ente invero sarebbe rimasto operativo per ben trentaquattro anni con un impegno finanziario complessivo stimato in circa 240.000 miliardi di lire. Cfr. G. E. Marciani, *La spesa della Cassa e dell'Agenzia per il Mezzogiorno nei quarantatré anni dell'intervento straordinario*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 3, 1993, pp. 673-89; C. Pinto *Il riformismo possibile. La grande stagione delle riforme: utopie, speranze, realtà (1945-1964)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.

4. In merito a tale riflessione, cfr., tra gli altri, E. Felice, A. Lepore, *Le politiche di sviluppo nel Sud Italia rivisitate: storia d'impresa e conti regionali relativi all'intervento della Cassa per il Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 3, 2013, pp. 593-634; S. Lupo, *La questione: come liberare la storia del Mezzogiorno dagli stereotipi*, Donzelli, Roma 2015.

riversati verso l'industria e l'agricoltura, la cultura, intesa anche come tutela della sfera sociale, rappresenta un interessante campo di approfondimento per la definizione ulteriore dei processi alimentati, realizzati oppure mancati durante l'esperienza della CASMEZ⁵. La base bibliografica e la disponibilità di alcune fonti primarie consultate presso archivi nazionali ed esteri consentono infatti di poter meglio inquadrare la progettualità e l'impatto delle azioni intraprese dalla Cassa nel campo culturale, oltreché rimarcare il ruolo decisivo della classe dirigente sia governativa, sia alla guida dell'ente, nell'individuazione di un percorso capace di travalicare il confine della fabbrica e della catena di montaggio e porre al centro il ruolo delle comunità⁶.

Assumendo queste ultime argomentazioni quale paradigma interpretativo, le pagine che seguono tenteranno di meglio inquadrare i termini dell'azione in campo culturale della CASMEZ e la diretta connessione con la concezione e il ruolo conferito al fattore umano, determinato dalle classi dirigenti.

13.2

La "frattura" da colmare

La Cassa per il Mezzogiorno prese forma con l'intento di stimolare la ripresa dell'economia italiana e rispondere alle precise istanze di cambiamento maturate a seguito dei processi di lungo periodo antecedenti, seguendo, in parte, la traccia lasciata dalla Tennessee Valley Authority, struttura pubblica creata da Roosevelt in risposta alla grande depressione statunitense degli anni Trenta⁷.

In merito al raggiungimento degli obiettivi prefissati, non v'è dubbio che operando entro un perimetro temporale così ampio le considerazioni sono state molteplici e talvolta in antitesi tra loro; tuttavia l'operato della CASMEZ ha condotto a

5. Riguardo all'intervento straordinario in materia di turismo e cultura, la letteratura di riferimento risulta esigua e purtroppo composta da alcuni fondamentali lavori. Cfr. M. Guccione, G. Marchesi, A. P. Recchia, *Beni culturali e Mezzogiorno. L'intervento straordinario in un settore atipico*, in D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit., pp. 567-99; S. Cassar, S. Creaco, *Il ruolo della Cassa per il Mezzogiorno nello sviluppo del settore turistico*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", 26, 2012, pp. 521-56. Cfr. inoltre un più recente contributo riguardo agli interventi in campo turistico: G. Iglieri, *La Cassa per il Mezzogiorno ed il sostegno allo sviluppo del settore turistico. Dal piano Jolly-hotel ai progetti speciali*, in V. Asero, D. M. Ponton (a cura di), *Immaginari del turismo nell'area mediterranea. Prospettive transdisciplinari*, McGraw-Hill, New York-Milano 2024, pp. 131-58.

6. La documentazione archivistica utilizzata per questo lavoro è stata reperita presso l'Archivio dello sviluppo economico territoriale (ASET), l'Archivio centrale dello Stato di Roma (ACS) e il National Archives Records and Administration di College Park (NARA).

7. Sull'azione promossa nell'ambito del *New Deal*, cfr., in particolare, C. H. Pritchett, *The Tennessee Valley Authority. A Study in Public Administration*, North Carolina University Press, Chapel Hill 1943; S. Thurman, *A History of the Tennessee Valley Authority*, SB Newman Printing, Knoxville 1982.

risultati ambivalenti, ovvero per una parte intrisi di positiva induzione allo sviluppo e, al contempo, per un'ulteriore parte verosimilmente prossimi al fallimento. Per meglio comprendere questa solo apparentemente dicotomica considerazione è necessario suddividere il lungo periodo di operatività della Cassa in tre fasi, tra loro distinte per azioni e per livello dei risultati raggiunti⁸.

La prima fase, dal 1950 al 1957, è stata contraddistinta dall'incisività nella costruzione delle precondizioni allo sviluppo, ovvero dalla strategia di intervento diretta all'implementazione del sistema infrastrutturale e della rete di servizi essenziali, tra cui acquedotti, fognature, strade, sistema agricolo, tutti elementi propedeutici ad un concreto avvio e decollo del settore industriale.

La fase successiva, dal 1957 al 1970, è stata quella dell'espansione diffusa ed è correlata alla forte avanzata dei livelli economici e occupazionali nel Sud, trainata da un incremento senza precedenti del PIL delle province meridionali, grazie agli investimenti e al credito imprenditoriale per attività di primo impianto o conversione di progetti industriali. Questa fase si è distinta indubbiamente quale periodo più florido e fecondo della strategia dell'intervento straordinario, nonché l'unico periodo in un cui si è potuta misurare una consistente riduzione del divario Nord-Sud⁹.

La terza e ultima fase, dal 1970 al 1984, può essere definita, prendendo in prestito una delle maggiormente note categorizzazioni formulate da Eric Hobsbawm, la fase della "frana", perimetro entro cui una serie di fattori ed influenze negative tra loro combinate avrebbero condotto ad un critico epilogo la lunga stagione dell'intervento straordinario. Le ricadute della crisi finanziaria globale post 1973 e la connessa contrazione del bilancio statale, lo spostamento dei centri decisionali presso i luoghi del nuovo potere politico locale, le Regioni, e il sempre più diffuso meccanismo di corruzione insinuatosi finanche nei progetti della Cassa, cancrena certificata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per il terremoto che devastò l'Irpinia e la Lucania nel 1980, costituirono una miscellanea di fattori rivelatisi esiziali per l'intera impostazione avviata nel 1950¹⁰.

Lungi dal voler qui ulteriormente approfondire l'impatto in termini economici, le tre fasi possono dimostrarsi altresì un utile riferimento per la valutazione dell'incisività delle politiche in campo culturale e, in particolar modo, della considerazione del fattore umano come elemento critico per il potenziale sviluppo

8. Le ricerche più recenti hanno dimostrato come fosse necessario riconsiderare, in prospettiva positiva, il reale contributo dei progetti finanziati dalla Cassa per lo sviluppo delle province meridionali, applicando una necessaria suddivisione dei "tempi" dell'azione. Cfr. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit.; Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit.; Lepore, *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit.; Felice, Lepore, Palermo (a cura di), *La convergenza possibile*, cit.

9. Cfr. *ibid.*; Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit.

10. Sul depauperamento conclusivo dell'opera della Cassa, cfr., in particolare, Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit.

dell'area meridionale, adottati dall'ente. A scanso di equivoci, la CASMEZ non venne ideata per partire con il raggiungimento di tali obiettivi di carattere elevato, concernenti la costruzione di un legame con il territorio di riferimento e con della trasmissione di competenza e conoscenza verso le comunità; tuttavia l'orizzonte operativo si sarebbe indirizzato, quasi sin dagli albori, verso tali direttrici. A dimostrazione dell'assenza iniziale di questi concetti e della priorità quasi assoluta degli interventi in campo economico-finanziario, vi sono alcuni studi propedeutici all'intervento straordinario riguardanti la ricognizione delle condizioni del Mezzogiorno italiano, all'interno dei quali la valutazione della condizione complessiva dell'area depressa del meridione veniva sganciata dal resto del paese e comparata con il resto d'Europa¹¹. Ne emergeva, nel 1949, un quadro ampiamente critico, alimentato da una diffusa disoccupazione, un reddito pro capite tra i più bassi al mondo, una produzione industriale estremamente limitata e abitazioni scarse e perlopiù in stato negativo, che poneva il Sud Italia al penultimo posto nella classifica delle economie europee, dietro finanche alle nazioni balcaniche e davanti solo alla Lituania¹².

Sin da questo fondamentale studio venne immaginata, quale potenziale risoluzione, la creazione di un set di interventi pubblici all'uopo dedicati; tuttavia, oltre a lavori pubblici, agricoltura e industria, non venivano individuati ulteriori elementi sui quali puntare per lo stimolo alla crescita del territorio¹³. Pertanto, quando la Cassa venne creata, emersero due importanti caratteristiche, escluse dalla normativa iniziale riguardante l'intervento straordinario, intorno alle quali si sarebbe concentrato il dibattito politico successivo, ovvero il ruolo delle popolazioni e il rapporto tra economia e società. Infatti, l'apertura della prima fase della Cassa avrebbe considerato avulso il fattore umano, trasformando la popolazione da soggetto di riferimento a corollario dell'azione progettuale¹⁴. In tal modo, in breve, venne altresì ad alimentarsi una frattura tra sviluppo economico e progresso sociale delle comunità delle aree del Sud, divario che rischiava fortemente di debilitare l'intero impianto dell'intervento statale dedicato.

Non passò tuttavia molto tempo affinché la classe politica e i componenti del CDA della CASMEZ si rendessero conto che una simile situazione, nel lungo periodo, avrebbe rischiato di vanificare l'incisività degli importanti investimenti finanziari previsti, se questi non fossero stati percepiti e assorbiti dalle comunità che

11. NARA, General Records of Department of Justice, Records of the Office of Western European Relations to Italy 1943-1951, Commercial Policy and Trade thru Information, Education, Cultural Affairs, General Information, January 1949, Alessandro Molisani, *Southern Italy*, b. 2, f. 20.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. In merito a tali considerazioni appaiono autorevoli le posizioni argomentate da S. Zoppi, *La classe dirigente meridionale e il fattore umano negli anni 1958-1965*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 4, 2002, pp. 1391-432; Id., *Il Mezzogiorno in cammino. La Cassa nei primi suoi anni*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 3, 2022, pp. 613-25.

avrebbero dovuto trarne beneficio. Per tali ragioni il dibattito politico e ideologico intorno agli indirizzi da dare all'opera della CASMEZ, pur nella sua ampia articolazione, assunse precisi riferimenti alla necessità di una correlazione tra economia e società.

Attorno alle due impostazioni classiche, la ricerca di un sistema economico euro-mediterraneo per il Sud, scevro dalla rincorsa delle regioni del Nord indicato da Luigi Sturzo e il recupero della connessione sentimentale delle masse meridionali quale viatico per la costruzione di un patto tra ceto contadino, classe operaia e intellettuali descritto da Antonio Gramsci, direttrici tra loro apparentemente dicotomiche e, purtuttavia, ambedue capaci di individuare prospettive concrete, il confronto politico culturale coevo raggiunse una dimensione non priva di significativi contributi¹⁵.

La Democrazia cristiana (DC), partito egemone di governo, fu la principale fautrice nella nuova logica interventista, inaugurata dalle sapienti proposizioni di Donato Menichella ed Ezio Vanoni, veri ispiratori delle nuove politiche pubbliche in campo economico, con il prezioso supporto della corrente della sinistra democristiana capeggiata da Dossetti e da Fanfani¹⁶. Sin dall'approvazione del processo della riforma agraria tuttavia il partito di maggioranza relativa si trovò a scontare non solo le critiche delle opposizioni progressiste, bensì anche quelle di un solido alleato quale il Partito liberale italiano (PLI) che, vedendo il pericolo di una potenziale erosione di parte significativa del proprio elettorato, i grandi proprietari agricoli del Sud, scelse di adottare un atteggiamento fortemente critico nei confronti del governo non conferendo il sostegno al VI gabinetto guidato da De Gasperi, che avrebbe ottenuto comunque la fiducia nel gennaio 1950¹⁷. L'azione democristiana, convinta di poter recuperare un rapporto bilaterale con il mondo contadino, ricevette tuttavia le maggiori espressioni di perplessità da parte delle forze progressiste, socialisti e comunisti, che tesero a fare fronte comune, sottolineando come il progetto di riforma apparisse lacunoso di alcuni elementi fondamentali.

Anzitutto l'approccio democristiano veniva etichettato dalle sinistre come un'irruzione nella storia del mondo contadino, relegando quest'ultimo a soggetto passivo e fruitore finale di una serie di strumenti e risorse indotte¹⁸. Per converso, il movimento contadino era divenuto, anche in forza della lotta politica per le terre, soggetto protagonista consapevole della propria condizione e della ricerca di una

15. Sulle prospettive di Sturzo e Gramsci, oltre all'ampia letteratura, cfr. G. D'Andrea, F. Giasi, *Luigi Sturzo, Antonio Gramsci. Il Mezzogiorno e l'Italia*, Studium, Roma 2012.

16. In merito alla svolta produttivistica, cfr., in particolare, F. Barbagallo, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013.

17. Il PLI invero avrebbe messo in discussione l'intera nuova impostazione interventista della DC. Cfr. P. Barrotta, *Storia del Partito liberale italiano nella Prima Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019, pp. 82-5.

18. E. De Martino, *Etnografia e Mezzogiorno. Ancora sulla cultura contadina*, in "Il Contemporaneo", 3, 15 gennaio 1955, p. 7.

proiezione migliorativa; fu proprio rispetto a questa prospettiva che Rocco Scotellaro, lucano giovane esponente socialista, iniziò a rielaborare alcuni dei limiti della riforma agraria. Scotellaro riteneva che non fosse idoneo imporre alla comunità contadina una vicenda esterna, priva di una reale compartecipazione, in quanto già sperimentato in precedenza e senza risultati positivi e duraturi¹⁹; di contro, riteneva che tutte le opere proposte dalle istituzioni dovessero essere mediate e fatte proprie dalle realtà territoriali verso le quali erano indirizzate, al fine di poterne favorire la realizzazione piena anche mediante il ricorso a mezzi e strumenti originali²⁰. Una simile analisi interpretativa, sovente differente da quella del proprio partito, veniva proposta dal comunista Giuseppe Di Vittorio, leader della CGIL e presidente della Federazione sindacale mondiale, che, pur da una non netta posizione di chiusura nei confronti della maggioranza di governo, inquadrava le lacune della riforma con la proposizione di un grande piano del lavoro, da affiancare agli strumenti straordinari al fine di garantire un elevato assorbimento dei lavoratori disoccupati²¹.

La prospettiva progressista di Scotellaro, influenzata indubbiamente nella sua ampiezza e profondità dal rapporto intellettuale con Rocco Mazzarone e Carlo Levi, sottolineava l'esigenza di inquadrare le criticità del mondo meridionale dapprima nell'ottica locale, attraverso l'analisi del territorio, delle caratteristiche della collettività, del folklore, elevandole successivamente a questioni di carattere sovradimensionale e nazionale²². Una tale visione, ampia e trasversale nei contenuti, denota un reale approccio originale e per tratti univoco nel panorama del contributo intellettuale maturato negli anni della rinascita del secondo Novecento italiano, qualificabile entro i termini di una categoria ascrivibile al neomeridionalismo comunitario. Tale concetto è basato sull'intersezione tra una fondamentale preparazione culturale, il contributo fattivo dell'indagine sociale, la mediazione politica tra le visioni inconciliabili e la progettualità amministrativa verso il territorio.

La politica dei primi anni Cinquanta, pur con paradigmi tra loro differenti, aveva chiara l'esistenza di una frattura potenziale tra intervento pubblico e sviluppo della società meridionale che necessitava di essere colmata, attribuendo alla popolazione meridionale il ruolo di soggetto propulsore e di risorsa spirituale affinché potesse svolgere il necessario effetto di propagazione positiva degli interventi finanziari. Tenendo come riferimento questo rinnovato orizzonte, la governance della Cassa si rese conto dell'esigenza di agire, oltreché sugli assi legati alle infra-

19. Su questo aspetto, cfr. R. Scotellaro, *L'uva puttanello*, Laterza, Roma-Bari 2000, p. 108; M. Gatto, *Rocco Scotellaro e la questione meridionale. Letteratura, politica, inchiesta*, Carocci, Roma 2023, pp. 70 ss.

20. Scotellaro, *L'uva puttanello*, cit.

21. Circa la posizione originale e acuta di Di Vittorio, cfr. F. Barbagallo, *Di Vittorio, la CGIL e il PCI, tra il Piano del lavoro e la Cassa per il Mezzogiorno*, in "Studi Storici", 4, 2014, pp. 801-18.

22. Significativi a riguardo appaiono R. Scotellaro, *Contadini del Sud*, Laterza, Roma-Bari 2000 e Gatto, *Rocco Scotellaro e la questione meridionale*, cit., p. 43. Sulla visione gramsciana del folklore come strumento rilevante di analisi delle peculiarità di una società, cfr. ivi, p. 108.

strutture materiali, in alcuni ambiti operativi atipici, quali il settore culturale, il cui stimolo, attraverso investimenti mirati ma articolati, avrebbe potuto trasformarsi in agente moltiplicatore della crescita, sia in termini sociali che economici per il Meridione²³.

Uno tra i primi elementi verso cui l'ente avrebbe indirizzato alcuni progetti fu quello dell'educazione di base, soprattutto in considerazione del ridotto tasso di alfabetizzazione delle province del Sud, in particolare tra le giovani generazioni²⁴. La proposta di intervento per il ridimensionamento di tale condizione negativa fu posta all'attenzione del CDA CASMEZ da Francesco Saverio Nitti, in qualità di presidente dell'Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo²⁵. I consiglieri ne discussero in diverse sedute e, pur consapevoli che l'attività non rientrasse negli obiettivi specifici indicati dalla normativa, convennero sul rilievo dell'elaborazione di un progetto in tale direzione. Pertanto, il 6 marzo 1951, la CASMEZ stabilì di costruire, nell'arco di cinque esercizi finanziari, 138 centri di cultura popolare e 158 scuole rurali, per un investimento complessivo di 1,25 miliardi di lire²⁶. Un ulteriore apparato di interventi in ambito socioculturale riguardò la previsione di borse di studio da conferire a studenti meritevoli ma privi di mezzi, al fine di agevolare il proseguimento delle loro carriere scolastiche e accademiche. Un primo bando di contributi fu emanato durante il 1951, per un importo complessivo di circa 100 milioni di lire, beneficio riproposto poi durante le successive annualità²⁷.

Durante la prima fase di attività dell'intervento straordinario, i primordiali tasselli del pilastro culturale si affiancavano al ben più imponente insieme di interventi e progetti che già nei primi cinque anni di funzionamento della CASMEZ si sarebbero rivelati un fondamentale viatico per il risollevarsi delle regioni

23. Cfr. M. R. Guido, *L'intervento straordinario per i beni culturali nel Mezzogiorno*, in "Notiziario del ministero per i Beni Culturali ed Ambientali", 34-35, 1991, pp. 60-5; Guccione, Marchesi, Recchia, *Beni culturali e Mezzogiorno*, cit., pp. 567-99; Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, cit.

24. Numerosi erano in quel periodo le indagini relative al livello di istruzione della popolazione e nel 1955 risultavano ancora molti gli adulti e i giovani analfabeti. Cfr., tra gli altri, Zoppi, *La classe dirigente meridionale*, cit., p. 1392.

25. In merito, S. Misiani, *Meridionalismo e politiche per l'educazione. Per una storia dell'Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo (1947-1953)*, in G. Gemelli, G. Ramunni, V. Gallotta, *Isole senza arcipelago. Imprenditori scientifici, reti e istituzioni tra Otto e Novecento*, Palomar, Bari 2003, pp. 285-332.

26. ACS, Fondo cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, Consiglio di amministrazione Cassa per il Mezzogiorno, Verbali e delibere 1950-1984 (d'ora in poi Fondo CASMEZ), b. 3, vol. 3, Verbale CDA del 6 marzo 1951. Si specifica che laddove i documenti della CASMEZ vengono indicati con provenienza ACS la consultazione è stata effettuata presso la sede di Roma, prima del riversamento dei dati sul portale digitale ASET.

27. Il primo stanziamento fu deliberato nel 1951 per un totale di 100 milioni di lire. Cfr. ACS, Fondo CASMEZ, Deliberazione n. 113 del 13 febbraio 1951, p. 338 e Relazione al bilancio 1950-51, pp. 33-6.

del Meridione, soprattutto dal punto di vista della presenza di infrastrutture²⁸. I significativi passi in avanti ottenuti dalle nuove politiche dell'intervento straordinario indussero a porre un ulteriore rilievo verso il ruolo delle comunità locali ed il necessario processo di trasformazione socioculturale da abbinare al riversamento della ingente mole di risorse finanziarie.

Gioco forza, questi passi in avanti indussero la classe dirigente a fornire ancora più rilievo al fattore umano e culturale, e così anche il legislatore avrebbe avviato un'opportuna discussione circa l'ampliamento degli obiettivi e degli ambiti operativi della *public corporation* italiana, esperienza unica in Europa, dedicata alla mitigazione della depressione di un determinato territorio. La Cassa, dunque, a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta vide l'avvento di un rinnovato quadro giuridico di riferimento che, oltre ad ampliare la durata dell'intervento straordinario, ne avrebbe incanalato i risultati verso ulteriori campi, primo fra tutti il settore industriale²⁹. Invero, ad indurre un repentino mutamento di paradigma dell'intervento straordinario, più ravvicinato alla concezione del fattore umano, alla soglia degli anni Sessanta, avrebbe contribuito in maniera rilevante la visione illuminata di alcuni protagonisti della classe dirigente dell'epoca, con un particolare impulso da parte di Giulio Pastore e Gabriele Pescatore.

13.3

La ricerca di un processo di lievitazione sociale

L'intervento diretto della Cassa a sostegno delle attività industriali nei confronti dell'apertura di nuovi impianti rappresentò un notevole passo in avanti per l'economia meridionale e, per osmosi, per l'incremento dei principali indicatori nazionali del benessere. Ancora una volta, sarebbero stati i rapporti statunitensi a certificare i notevoli progressi che le politiche straordinarie per il Mezzogiorno avevano raggiunto, lasciando presagire per l'intero decennio degli anni Sessanta una stima di crescita annuale media del 5% del PIL, condizione che, seppure non ancora in grado di eliminare del tutto il differenziale tra Nord e Sud, era ritenuta indubbiamente una «giusta direzione entro cui proseguire gli investimenti pubblici»³⁰.

28. Tali primi importanti traguardi venivano certificati anche dagli osservatori statunitensi all'interno dei loro rapporti periodici. NARA, General Records of the Department of State, Records Relating to Italy, July 1943-August 1968, Prime Minister Scelba Visit to Washington, *Economic Plan US Aid*, 23 March 1955, b. 15, f. 5.

29. L'art. 1, della legge 29 luglio 1957, n. 634, prorogò la durata dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno fino al 30 giugno 1965, introducendo la specifica possibilità per l'ente di finanziare progetti e attività in campo industriale. Sulla capacità del CDA della CASMEZ di anticipare tali previsioni, cfr. un precedente lavoro, G. Iglieri, *La Cassa per il Mezzogiorno e il programma di rilancio per il Sud nei primi anni Cinquanta*, in "Contemporanea", 2, 2021, pp. 245-68.

30. NARA, General Records of the Department of State, Records Relating to Italy, July 1943-Au-

Le speranze di crescita apparivano dunque un traguardo concretamente raggiungibile da un paese che era uscito devastato dal conflitto; ciononostante quella frattura tra l'operato degli strumenti pubblici e la comunità meridionale persisteva alimentando un deficit di percezione e, soprattutto, del potenziale di sviluppo consapevole. La seconda fase di operatività della CASMEZ e, in particolare, gli anni Sessanta avrebbero rappresentato uno spartiacque significativo in molti campi e, in particolare, in grazia dell'affermazione di nuove teorie e discipline scientifiche, umanistiche, in particolare quelle sociologiche, consentirono di recuperare una centralità dei soggetti e delle comunità all'interno dei processi decisionali e politici.

Da questa riflessione complessiva non rimase scevra la logica dell'intervento straordinario italiano che, in forza di un innovativo e maggiormente espansivo approccio apportato dal ministro Giulio Pastore, presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno dal 1958 al 1963, e dal presidente della CASMEZ, Gabriele Pescatore dal 1955 al 1976, mutò radicalmente l'impostazione operativa³¹.

Il ministro Pastore, sin dagli esordi, lasciò intendere come il suo approccio alle politiche pubbliche verso le province meridionali sarebbe andato nella direzione di colmare quella frattura tra decisionismo statale e comunità locali, in particolare modo dedicando un doveroso riguardo alla costruzione di un ponte sociale e culturale verso il popolo del Mezzogiorno, considerato un potente moltiplicatore spirituale del potenziale di crescita del Sud³². Alla stregua di tali considerazioni, Pastore definì una nuova linea di indirizzo all'interno del Comitato interministeriale per il Mezzogiorno, basata sull'esigenza di porre al centro di ogni azione politica ed economica verso il Meridione il soggetto umano, in quanto ogni singolo investimento pubblico doveva avere come fine ultimo il miglioramento della dignità della condizione umana. Come immediata trasposizione concreta dei nuovi principi, Pastore lanciò un grande piano formativo ed educativo, di base e avanzato, dedicato alla scolarizzazione ma anche alla preparazione della classe dirigente, dei quadri aziendali e dei capitani d'industria, con obiettivo più elevato il definitivo stimolo del processo di lievitazione sociale delle popolazioni del Meridione³³.

Una prospettiva innovativa quella introdotta da Pastore, volta a determinare una rottura col passato che avrebbe condotto la Cassa, guidata in quella fase da

gust 1968, Briefing Paper, Agenda for Prime Minister Segni's Visit, *The Development of the South*, 1959, b. 9 f. 1.

31. Riguardo alle biografie dei due uomini di Stato, cfr. Pescatore, *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit.; A. Ciampiani, *Giulio Pastore (1902-1969). Rappresentanza sociale e democrazia politica*, Studium, Roma 2020. Una riproposizione dell'azione sinergica dei due è contenuta in V. Scotti, S. Zoppi, *Non fu un miracolo: l'Italia e il meridionalismo negli anni di Giulio Pastore e Gabriele Pescatore. Testimonianze e riflessioni*, Eurilink University Press, Roma 2017.

32. Pastore intervenne al convegno sulla scuola meridionale organizzato dal periodico "Nuovo Mezzogiorno" il 27 maggio 1959, annunciando i pilastri del suo programma ministeriale. Cfr. Zoppi, *La classe dirigente meridionale*, cit., pp. 1391-432.

33. *Ibid.*

Pescatore, che dal canto suo riteneva che la questione meridionale dovesse essere inquadrata come nodo critico nazionale per essere definitivamente superata, ad investire nella formazione specifica per l'impresa, nell'educazione per le giovani generazioni e nello sviluppo culturale diffuso.

Il connubio di intenti venne sancito da un preciso passaggio interno ai lavori della CASMEZ nell'aprile 1961. Nell'ambito delle scelte da formulare per la pianificazione delle attività dell'anno successivo, Pescatore volle dedicare un'intera seduta dei lavori del CDA alla proposta di Pastore di introduzione del "fattore umano" quale linea guida per la realizzazione delle progettualità pubbliche straordinarie³⁴. Pastore, nella sua relazione, propose alla Cassa, in quanto dotata dello strumento della straordinarietà, di farsi da connettore tra i vari ministeri, in particolare quello della Pubblica Istruzione e dei Lavori Pubblici, per elaborare un grande piano di formazione culturale e professionale da diffondere nelle provincie meridionali attraverso centri interazionali a ciò dedicati. Il passaggio cruciale dell'intervento di Pastore, ampiamente apprezzato dai componenti del Consiglio della Cassa, fu il riferimento all'obiettivo conclusivo di questo processo di formazione, l'emancipazione culturale della popolazione meridionale, obiettivo che, secondo il ministro, doveva essere quello della risoluzione dei problemi sociali del Mezzogiorno, prima ancora che economici. Il fattore umano, in definitiva, secondo la prospettiva di Pastore, doveva essere l'ulteriore «leva su cui puntare per compiere il generale ed effettivo avanzamento della società meridionale sulla strada del progresso civile»³⁵.

La prima attuazione di queste proposizioni fu la creazione, nel settembre 1961, su precisa indicazione di Pastore, dell'Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (IASM), soggetto dedicato prevalentemente al supporto tecnico per le imprese e ai percorsi di approfondimento formativo per gli imprenditori, che doveva sommarsi, nel piano operativo complessivo, ai gruppi di sensibilizzazione e di formazione civica che parallelamente andavano formandosi³⁶.

Emergeva dunque, in concomitanza con la seconda fase della Cassa, una chiave di lettura della questione meridionale estremamente originale, fondata sull'esigenza di elevare il nodo del Mezzogiorno a problematica di rilievo nazionale, in quanto limite per l'intera struttura economica del paese, e al contempo sulla necessità di applicare progettualità e processi risolutivi in grado di incedere sui fattori sociali e sulla collettività, prima ancora che sugli indicatori del progresso economico. Un percorso completamente innovativo che per il ministro Pastore doveva riguardare, in definitiva, il miglioramento complessivo delle condizioni di benessere, unico

34. ASET, Fondo Cassa per il Mezzogiorno, Verbali e delibere, Verbale seduta del CDA n. 611 del 27 aprile 1961.

35. *Ibid.*

36. In aggiunta allo IASM nacquero ulteriori Consorzi formativi specializzati dedicati allo sviluppo sociale del territorio, come, ad esempio, il Centro di educazione professionale per assistenti sociali (CEPAS). In merito alla proposta, poi realizzata, di Pastore, cfr. Zoppi, *La classe dirigente meridionale*, cit., pp. 1391-432.

viatico per la garanzia dell'approdo al pieno godimento dei diritti da parte della popolazione meridionale e, in particolare, delle giovani generazioni³⁷.

La svolta del paradigma socioculturale di attuazione delle politiche dell'intervento straordinario veniva sancita finanche dai nuovi rapporti degli osservatori americani che nelle periodiche relazioni prodotte per il presidente USA che per la prima volta, proprio nel 1961, abbinavano la dicitura «social overhead» agli effetti dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno³⁸.

Entro questo nuovo reticolato sarebbe maturata anche l'impostazione impressa da Pescatore alla CASMEZ, sin dalla seconda metà degli anni Cinquanta e sino sostanzialmente alla crisi economica e valoriale degli anni Settanta, il presidente per antonomasia dell'ente si adoperò per costruire una rete formativa professionale e culturale da affiancare agli investimenti industriali e infrastrutturali, al fine di consentire che la comunità locale, i quadri dirigenti e gli imprenditori potessero prendere parte e sentirsi pienamente coinvolti nel processo di crescita economica e sviluppo sociale in atto³⁹. Questo processo combinato di emancipazione culturale e specializzazione tecnica rappresentava uno dei cardini per la riuscita della priorità assoluta di Pescatore, ovvero l'unificazione economica del paese, che doveva passare, prima di ogni altro aspetto, dalla piena accettazione del superamento delle differenze di ogni natura tra Nord e Sud all'elevazione del problema meridionale a criticità per l'impianto dell'economia e della società nazionale⁴⁰.

La sinergia tra Pastore e Pescatore, dunque, fu in grado di condurre l'impianto dell'intervento straordinario verso un incremento della capacità di propagazione del benessere delle comunità derivante dalle politiche pubbliche, dimostrando una palingenesi della capacità di riflessione critica della classe dirigente del paese, consequenziale al dibattito maturato durante la prima fase della CASMEZ ma più illuminata, in quanto in grado di incrociare le rinnovate esigenze di una popolazione incamminata verso la modernità. Una propagazione, quella avviata nei primi anni Sessanta, agganciata a pieno titolo al miracolo economico ma anche alla formazione di una nuova coscienza sociale e a un processo di maturazione culturale, percorsi interrotti esclusivamente dal groviglio e dagli shock politici, ancor più che economici, sviluppatisi durante il decennio successivo. Ciononostante, quell'impulso sarebbe stato riferimento per tutti i futuri tentativi di ricomposizione della frattura tra crescita economica e progresso sociale della collettività, alimentata sovente dalle politiche statali.

37. *Ibid.*

38. NARA, General Records of the Department of State, Records Relating to Italy, July 1943-August 1968, *Economic Situation and Trends in Italy*, 27 January 1961, b. 9 f. 1.

39. Cfr. Pescatore, *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit.

40. In questo senso, Pescatore riprendeva alcuni degli assiomi elaborati da Pasquale Saraceno nel corso della sua proficua attività di economista illuminato. Cfr., in proposito, P. Saraceno, *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*, Il Mulino, Bologna 1990.

13.4

Conclusioni.

Lo sviluppo delle comunità per la crescita del Sud

La parabola dell'intervento straordinario, come anticipato, sarebbe andata incontro al suo momento più basso, la terza e conclusiva fase, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta fino a giungere alla repentina e critica chiusura della Cassa nell'estate 1984.

L'impalcatura costruita dalle ingenti risorse investite e dalle progettualità immaginate nei tre decenni antecedenti sembrò d'improvviso crollare a seguito delle certificazioni di corruzione, malaffare e lottizzazione politica, alimentando nell'immaginario collettivo il fallimento dell'operato della Cassa per il Mezzogiorno⁴¹. Invero, appare opportuno ribadire, come oramai ampiamente appurato dalla storiografia, che il contributo della Cassa è risultato, al contrario, vitale per il rilancio delle province meridionali nel secondo dopoguerra e, considerando anche lo stimolo fornito nei confronti della collettività locale verso la sua elevazione sociale e culturale, l'impatto dell'intervento straordinario può apparire ancora più significativo.

L'approccio illuminato adottato dalle classi dirigenti a partire dagli anni Cinquanta e, in particolare, durante gli anni Sessanta, in grado di abbinare al mero investimento finanziario l'importanza dello stimolo culturale e del coinvolgimento della società per uno sviluppo integrale del territorio, sarebbe stato infatti capace di travalicare il reticolato temporale e giungere quale paradigma di riferimento anche durante le realizzazioni compiute durante la terza e ultima fase della CASMEZ.

Tra le proposte conclusive dell'attività ministeriale di Pastore infatti va annoverato il laborioso contributo verso la tutela di due particolari fasce della società meridionale già allora considerate marginali, i giovani e le donne, che dovevano divenire nel futuro due pilastri su cui poggiare l'intelaiatura dello sviluppo sociale ed economico meridionale. Le donne, secondo il ministro, avevano il diritto di accedere a specifici percorsi di formazione tecnica in grado di elevarne le competenze manageriali ai fini dell'inserimento nel settore imprenditoriale-industriale, una proposta che potrebbe essere accomunata alle più recenti politiche di genere in campo economico⁴². In particolare, per i giovani Pastore immaginava un'adeguata formazione civico-sociale abbinata ad un'esperienza associativa e di gruppo moderna, in grado di integrare i loro destini con il territorio di riferimento, evitando pertanto, in primo luogo, la lacerante esperienza dell'abbandono della propria terra⁴³.

41. Sull'epilogo della Cassa e la conseguente attribuzione di un'etichetta negativa, cfr., in particolare, Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, cit.; Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit.

42. *Ibid.*

43. ASET, Fondo Cassa per il Mezzogiorno, Verbali e delibere, Verbale seduta del CDA n. 611 del 27 aprile 1961; Scoppola Iacopini, *La Cassa per il Mezzogiorno e la politica*, cit.

È proprio riguardo a tale ambito che la prospettiva di Pastore e l'approccio inter-territoriale di Pescatore avrebbero trovato una congiunzione in grado di travalicare il loro tempo e giungere ad un potenziale consolidamento, durante gli anni Ottanta. Uno degli elementi che, più di tutti, aveva interessato la governance del tempo per la riduzione del differenziale tra Nord e Sud in ambito socioculturale era la costruzione di un organico sistema di formazione superiore di elevata qualificazione, in grado di rendere attrattivi i centri urbani delle province del Sud e, al contempo, competitivi i giovani meridionali⁴⁴. In questo senso, il sommovimento universitario del 1968, la richiesta di libero accesso alle facoltà e di apertura di nuovi atenei convinsero la classe dirigente della fase immediatamente successiva a Pescatore e Pastore ad intraprendere una progettualità speciale dedicata proprio al settore universitario⁴⁵. A partire dal 1980 prese forma infatti la proposta interna alla Cassa concernente la costruzione di un piano per la realizzazione di un sistema di offerta accademica integrata e interregionale del Mezzogiorno, in grado di coinvolgere i principali centri delle regioni del Sud e, soprattutto, di evitare una sovrapposizione tra i percorsi accademici attivati, in grado di alimentare una competitività positiva e utile alla crescita complessiva del contesto meridionale⁴⁶. Il progetto approvato anche dal CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) e dal governo Spadolini nel 1982, con un particolare ruolo meritorio del sottosegretario DC Lello Lombardi, non avrebbe tuttavia mai visto la realizzazione vista la chiusura dell'ente Cassa e la cessazione, se si esclude il poco riuscito tentativo dell'Agensud, delle politiche di intervento pubblico per il Mezzogiorno⁴⁷.

Ciò che rimane tuttavia di quella proposizione è l'impostazione illuminata della ricerca, in maniera ancor più incisiva, di un'elevazione culturale, professionale e civile per il pieno coinvolgimento del fattore umano nel risollevarmento del Meridione e nel superamento dell'arcaica concezione, già al tempo, della presenza di due Italie con due velocità e due categorie economico-sociali differenti e distanti. Un'impostazione che avrebbe trasformato la questione meridionale in opportunità concreta per il rilancio del paese e non, al contrario, un freno ad alcune regioni del Nord, come di lì a poco la nuova formula politica delle leghe settentrionali avrebbe invece provato ad argomentare, spezzando la progressiva crescita di consapevolezza delle classi dirigenti, maturata durante le tre fasi precedenti.

Proprio quella vicenda conclusiva, al seguito della quale le politiche verso il Mezzogiorno avrebbero incontrato un quasi inspiegabile vuoto di program-

44. Tale progetto ha rappresentato un contributo inedito per la storiografia, il cui profilo risulta parzialmente pubblicato in G. Iglieri, *L'espansione del sistema universitario verso sud e la nascita dell'ateneo molisano*, in "Annali di storia delle università italiane", 1, 2023, pp. 181-204. La documentazione è conservata presso ACS, Fondo Lello Lombardi, Università, b. 94, f. 5.

45. Per lo studio di fattibilità e per la costruzione del progetto risultò fondamentale il contributo fornito dal FORMEZ, centro di formazione della classe dirigente attivato proprio in seno alla Cassa. Cfr. ACS, Fondo Lombardi, b. 91, f. 2, s.f. b, *Rapporto del gruppo di lavoro FORMEZ*.

46. *Ibid.*

47. ACS, Fondo Lello Lombardi, Università, b. 94, f. 5.

mazione perdurato sino a tempi più recenti, consente di poter argomentare una definizione del sinallagma tra l'acume politico, la pianificazione degli interventi di miglioramento economico e il livello di benessere per la collettività da questi determinato. Rileggendo, infatti, l'operato dell'intervento straordinario secondo una prospettiva capace di superare l'orizzonte dello sviluppo industriale e occupazionale, coinvolgendo altresì la sfera sociale, culturale e umana del territorio meridionale, è possibile definire un nesso di proporzionalità diretta tra il progressivo avvicinarsi della classe dirigente all'esigenza del coinvolgimento del fattore umano nelle politiche pubbliche e negli interventi finanziari e il livello di miglioramento della qualità della vita, del benessere dei singoli e delle comunità delle province meridionali⁴⁸.

Orbene la classe politica, dapprima con l'intuizione della Cassa, poi con il neomeridionalismo comunitario, infine con il contributo di Pastore e Pescatore, ha saputo costruire una progressione positiva del coinvolgimento delle comunità, del loro stimolo attivo, della loro emancipazione culturale, nella logica delle politiche pubbliche dedicate al Sud, capace di produrre un benessere diffuso e consapevole unitamente ad una crescita integrata dei vari ambiti della sfera sociale.

Il Sud è effettivamente cresciuto durante gli anni della Cassa e lo ha fatto non solo secondo i canoni economici classici, bensì in grazia delle politiche dedicate, anche sotto il profilo sociale, culturale e civile, fornendo a intere generazioni la possibilità di alimentare ambizioni moderne e costruire nuove speranze. Speranze che, tuttavia, si sarebbero parzialmente infrante a seguito della fragorosa assenza di un dignitoso progetto alternativo alla Cassa e, forse, di una progressiva diminuzione dell'attenzione al fattore umano da parte delle classi dirigenti successive alle tre fasi che hanno accompagnato l'opera di un ente troppo frettolosamente accantonato.

Una considerazione quella della connessione dell'impulso statale e amministrativo-burocratico con il sostrato umano assimilabile alla sfera delle emozioni e per quello sovente tenuta distante dal dibattito politico. Nondimeno, dopotutto, come soleva dire proprio Gabriele Pescatore, il Sud, il Mezzogiorno è, in definitiva, un'esperienza in grado di suscitare forti ed uniche emozioni⁴⁹. E come tale, probabilmente, andrebbe vissuto e interpretato, anche nell'impostazione delle più moderne politiche statali.

In questo senso, la vicenda della classe dirigente adoperatasi per l'abbinamento del fattore umano e culturale all'intervento straordinario dei primi tre decenni repubblicani assume una chiave interpretativa ancora più significativa che la rende, oggi, meritevole di un'ideale e maggiormente completa rivalutazione.

48. Sulle prime flessioni dell'economia italiana e meridionale a seguito della crisi, cfr. una recente riflessione condotta in G. Iglieri, *La stagione di un'isola felice. Crescita, sviluppo e opportunità nel Molise tra gli anni Ottanta e Novanta*, in "Meridione. Sud e Nord del mondo", 3-4, 2023, pp. 95-122.

49. La considerazione del Mezzogiorno come fattore in grado di suscitare emozioni è riportata in Pescatore, *La Cassa per il Mezzogiorno*, cit., p. 447.

Parte quarta
Pianificazione, politiche pubbliche
e crescita economica

Pianificazione e diritto privato nell'Italia del secondo dopoguerra. Alcuni itinerari

di *Gianmatteo Sabatino**

I4.1

Introduzione. La pianificazione e il diritto in Italia

In Italia, nei decenni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, all'elaborazione di ampi, diversificati e pervasivi strumenti di intervento pubblico in economia non fa da sostegno logico-sistematico una struttura generale e nazionale di pianificazione per lo sviluppo¹.

La vasta congerie di interventi settoriali, l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, il ruolo dell'Istituto per la ricostruzione industriale, la forte componente pubblicistica del mercato del credito – ad esempio con il ruolo giocato dalla Banca nazionale del lavoro – erano tutti elementi che muovevano verso la definizione di regole organiche e comprensive sulla pianificazione².

Vi furono alcuni tentativi: il primo, e quello probabilmente di più ampio respiro e profondità, fu certamente il piano Vanoni, che mai si tradusse in opzione legislativa concreta³. Più vicino alla meta andò la legge 27 luglio 1967, n. 685, che approvò, in effetti, un programma di sviluppo quinquennale, emanazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) – istituito con legge 27 febbraio 1967, n. 48. Anche in questo caso, però, il progetto naufragò, a causa tanto di carenze di volontà politica nel perseguire il piano, quanto della mancata approvazione di una legge che definisse procedura e strutture della pianificazione, intervento già caldeggiato dalla legge 48/1967 ma mai venuto in essere⁴.

* Università degli Studi di Trento.

1. S. Mazzamuto, *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in "Digesto discipline privatistiche", XIII, UTET, Torino 1995, pp. 542-56.

2. Per una panoramica giuridica sui più rilevanti esempi di intervento pubblico in economia nell'Italia repubblicana, cfr. G. Quadri, *Diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova 1980; M. Giusti, *Fondamenti di diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova 2013. Per una panoramica storica, cfr., tra gli altri, V. Castronovo, *Storia di una banca. La Banca nazionale del lavoro e lo sviluppo economico italiano, 1913-1983*, Einaudi, Torino 1983; F. Dandolo, F. Sbrana (a cura di), *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, in "Storia economica", XV, 1, 2012.

3. P. Saraceno, *Riesame del piano Vanoni a fine 1957*, in "Moneta e credito", 11, 1958, pp. 21-42; S. Riscossa, G. Dalla Croce, *Sulla recente ricomparsa della pianificazione economica in Italia*, in "Il politico", 28, 1963, pp. 563-6.

4. Quadri, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., pp. 289 ss.; Mazzamuto, *Piano economico e piani-*

Sotto il profilo prevalentemente giuridico – quello che interessa nel presente contributo – l'assenza, in Italia, di un sistema di pianificazione organico ha avuto conseguenze rilevanti. Al di là e a prescindere dall'effettività di strumenti settoriali di interventismo economico, ha impedito che dalla novità del testo costituzionale del 1948 potesse svilupparsi un apparato sistematico di regole sull'intervento pubblico in economia e sulla politica industriale raccordato tanto al diritto amministrativo quanto al diritto privato e commerciale – dei contratti, della proprietà, dell'impresa.

Di conseguenza, gli atti paraprogrammatici e quelli di politica industriale sono stati confinati al novero di legislazione speciale e puntuale, tenuti assieme, spesso debolmente e parzialmente, solo da assetti politico-sociali transeunti e conflittuali o da fori istituzionali (come appunto il CIPE) pure soggetti a oscillazioni operative.

Da un punto di vista comparato e geopolitico, quindi, l'interventismo economico italiano va tenuto distinto, giuridicamente parlando, da altri omologhi mediterranei, fra cui in primo luogo la Francia, il cui diritto della pianificazione (indicativa) è stato non solo modello di riferimento per un certo pensiero progressista e sviluppista ma anche fondamento di una politica industriale parzialmente sopravvissuta anche alle innovazioni indotte dal diritto economico europeo, di marca neoliberalista.

La relativa debolezza ed eterogeneità del diritto della pianificazione in Italia non ha però impedito, nello stesso torno di decenni che hanno visto nascere e compiersi il “miracolo economico”, che giuristi di diversa estrazione e specializzazione si interrogassero sulle possibilità e i limiti di un nuovo apparato di regole, in grado tanto di gestire i processi della pianificazione quanto di consentire alle volontà pianificatrici di poteri pubblici e attori socioeconomici di influire sul contenuto delle relazioni civili e commerciali.

Questo secondo e ultimo profilo è, in effetti, l'oggetto del presente contributo. Se in effetti, per quanto riguarda la dimensione pubblicistica, lo studio degli atti di programmazione e la disamina delle loro applicazioni specialistiche sono entrati a pieno titolo, almeno per un periodo, nella teoria del diritto amministrativo e pubblico dell'economia, lo stesso non si può dire riferimento alla regolazione dei rapporti fra privati.

Qui, sono stati numericamente rarefatti i contributi che si sono sforzati di adattare il diritto privato italiano, interpretato alla stregua del nuovo dettato costituzionale, alle esigenze di una pianificazione economica e sociale. Inoltre, mai essi sono giunti ad innervare il tessuto concettuale del diritto privato generale.

Nondimeno, essi sono spesso provenuti da voci autorevoli e hanno messo in evidenza potenziali nessi concettuali e potenziali meccanismi di funzionamento dei rapporti privati che meritano di essere considerati per oltre una ragione. In

primo luogo, perché hanno saputo fornire quantomeno un minimo di coerenza normativa a una pianificazione economica sfilacciata. In secondo luogo, perché hanno quantomeno parzialmente ispirato assunzioni concettuali che hanno rivestito notevole importanza pratica per diversi decenni. In terzo luogo, perché, come si vedrà in chiusura di questo contributo, hanno sollevato problemi e proposto soluzioni dall'applicabilità generale e dalla non trascurabile carica attuale, specie in un momento storico, come il presente, dove anche in Europa il tema degli strumenti di pianificazione generale è tornato ad emergere con forza.

14.2

Le premesse storiche.

Breve genealogia del diritto della pianificazione

La pianificazione economica come esperimento giuridico nasce, nell'evo contemporaneo, nella Germania della Prima guerra mondiale. Sono le esigenze di approvvigionamento degli eserciti a costringere le regole del mercato tedesco a ripensarsi, attorno ad apparati istituzionali di controllo come i Consorzi industriali per il coordinamento della produzione oppure a istituti normativi come gli obblighi a contrarre, i controlli autoritativi sui prezzi, le autorizzazioni alle esportazioni e importazioni⁵.

Quella che però in Germania è un'aspirazione al controllo "giustificata" dalla necessità, diventa progetto anche teorico di organizzazione sociale pochi anni dopo, nella Russia bolscevica e poi sovietica. Se nella prima fase dell'economia post-rivoluzionaria – il così detto "comunismo di guerra" – quello tedesco è per Lenin un esempio, successivamente al consolidarsi del potere bolscevico la stessa teoria leninista si raffina, ponendosi il problema del raccordo fra eterodirezione delle dinamiche macroeconomiche e sopravvivenza di meccanismi operativi di mercato. È il periodo della Nuova politica economica (NEP). È anche il periodo in cui, Lenin prima e diversi giuristi poi, definiscono gli strumenti con cui il nuovo Stato bolscevico e poi sovietico può agire da committente, compratore, venditore e controllore sul mercato⁶. Nel corso di queste elaborazioni, il nuovo diritto sovietico arriva a sovrapporre le esigenze di pianificazione produttiva alle tradizionali categorie del

5. W. Michalka (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg. Wirkung, Wahrnehmung Analyse*, Piper, München 1994, pp. 485-505; R. Roth, *Staat und Wirtschaft im Ersten Weltkrieg*, Duncker & Humblot, Berlin 1997, pp. 103-56; M. Rohlack, *Kriegsgesellschaften (1914-1918): Arten, Rechtsformen und Funktionen in der Kriegswirtschaft des Ersten Weltkrieges*, Lang, Frankfurt am Main 2001; H. P. Hullmann, *Organization of War Economies: Germany*, in "International Encyclopedia of the First World War", 2017 (<https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/organization-of-war-economies-germany/>); ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

6. V. Lenin, *Collected Works*, vol. XXXII, Progress Publishers, Moskva 1965, pp. 329-65.

diritto civile “borghese”⁷. Due in particolare sono le aree toccate dalle maggiori innovazioni: il diritto di proprietà, attraverso la valorizzazione della proprietà dell’impresa statale e la funzionalizzazione sociale dei limiti ai diritti proprietari dei privati; il diritto dei contratti, laddove gli spazi di autonomia negoziale degli operatori economici (anche privati) venivano subordinati al rispetto degli interessi nazionali e quindi delle politiche industriali⁸.

Alla fine degli anni Venti è poi lo stalinismo a portare a compimento, senza rinunciare a una proverbiale brutalità, le aspirazioni della pianificazione totale, liquidando la proprietà privata delle strutture produttive e formalizzando il vincolo fra gli ordini di piano e i contratti stipulati fra gli operatori economici⁹.

È a partire dalla riflessione su questi esempi storici che diritto e pianificazione si incontrano (e scontrano) in Europa occidentale. Dal punto di vista costituzionale, è l’esempio arcinoto della Costituzione di Weimar a fare da apripista, con le sue disposizioni in materia di funzione sociale della proprietà (art. 153), di trasferimento di imprese sotto gestione pubblica (art. 156) e, soprattutto, con la generica previsione di nullità dei negozi contrari alle politiche pubbliche (art. 152). Come noto, l’esperimento di Weimar naufraga però troppo presto.

La riflessione teorica prende quindi corpo in Francia, dove, a partire dagli anni Trenta, gli studiosi ragionano sulle possibilità di adattare le regole del *code civil* napoleonico alle esigenze di un intervento statale sempre più profondo nell’economia. A partire dall’interpretazione delle clausole di ordine pubblico e buon costume quali criteri di valutazione della legittimità delle condotte private¹⁰, viene enucleata la nozione di ordine pubblico-economico¹¹.

Se ne distinguono due declinazioni: l’ordine di protezione attiene alla necessità dell’autorità pubblica di intervenire per riequilibrare rapporti contrattuali in cui la disparità di potere economico e informativo tra le parti produca un’inequiva distribuzione di diritti e doveri¹²; d’altro canto, l’ordine di direzione evoca la possibilità per lo Stato di plasmare i rapporti economici che intercorrono fra i privati al fine di direzionarli verso le priorità strategiche di sviluppo, o di impedire loro di canalizzare risorse verso obiettivi ritenuti non conformi a quelle medesime priorità¹³.

7. A. G. Goykhbarg, *Khozyaystvennoye Pravo*, Gosudarstvennoye izdatel'stvo, Moskva 1923.

8. A. V. Venediktov, *La proprietà socialista dello Stato*, Einaudi, Torino, 1953; G. Crespi Reghizzi, *L'impresa nel diritto sovietico*, CEDAM, Padova 1969.

9. H. J. Berman, *Commercial Contracts in Soviet Law*, in “California Law Review”, 35, 1947, pp. 191-234; Venediktov, *La proprietà socialista dello Stato*, cit.

10. Art. 6 del *code civil*.

11. G. Ripert, *L'ordre économique et la liberté contractuelle*, in AA.VV., *Recueil d'études sur les sources du droit, en l'honneur de François Gény: les sources générales des systèmes juridiques actuels*, Librairie du Recueil Sirey, Paris 1934, pp. 317-53; G. Farjat, *L'ordre publique économique*, LGDJ, Paris 1963.

12. Ripert, *L'ordre économique et la liberté contractuelle*, cit.

13. Farjat, *L'ordre publique économique*, cit.; Id., *Droit économique*, PUF, Paris 1971, pp. 49 ss.

In entrambi i casi, il meccanismo giuridico che si fa strada nella riflessione teorica è quello per cui un atto di autonomia privata (generalmente un contratto) che violi, nei suoi contenuti, l'ordine pubblico economico, possa (o debba) ritenersi invalido, e quindi nullo o passibile di annullamento.

La riflessione sulla pianificazione in Francia si appoggia, ovviamente, anche su dinamiche sociali che vedono il protagonismo dei movimenti operai e sindacali così come l'ascesa politica di posizioni apertamente a favore dell'adozione di forme strutturali di pianificazione (i *planistes*)¹⁴.

Tentativi, istituzionalmente supportati, di pianificazione economica prendono vita sotto il regime di Vichy¹⁵. Successivamente, a guerra conclusa, la pianificazione (indicativa) francese diventa uno dei perni dei Trenta gloriosi. Il diritto segue a ruota, e si afferma, come categoria indipendente della scienza giuridica, il diritto economico (*droit économique*)¹⁶.

Da un punto di vista semantico, questa nozione implica una concezione del diritto ancillare rispetto all'economia. Il diritto economico è il diritto che prende a premessa il funzionamento delle dinamiche produttive, così come inteso da una certa politica economica, e si adegua ad esso costruendo delle regole che lo riflettano¹⁷. Vi è qui, sicuramente, un'influenza, pur mediata, del pensiero giuridico marxista sovietico dei tempi della NEP¹⁸.

Il diritto economico è però anche un diritto che rovescia i tradizionali rapporti di forza fra partizioni del sapere giuridico e sfuma i confini fra queste medesime partizioni. Incidere sui rapporti economici vuol dire strutturare regole che sintetizzino tutela dell'autonomia privata – come presente nel tessuto del diritto civile classico –, promozione delle dinamiche di concertazione e dialettica sociale e incisività degli strumenti pubblici di incentivo (su tutti, sussidi e gestione politica del credito), coordinamento, controllo e perfino coercizione dell'iniziativa economica privata¹⁹. Da questa prospettiva, la pianificazione è anche figlia del pensiero di autori come Duguit, che già decenni prima avevano teorizzato la funzionalizzazione dei diritti soggettivi alle dinamiche collettive di confronto sociale come risultanti dalla realtà (*droit objectif*)²⁰.

La pianificazione emerge quale foro ideale di sintesi. Se la natura giuridica dei piani rimane nebulosa, la sua connessione funzionale con l'ordine pubblico eco-

14. G. Lefranc, *La diffusion des idées planistes en France*, in "Revue européenne des sciences sociales", 12, 1974, pp. 151-67.

15. R. F. Kuisel, M.C. Florentine, *Vichy et les origines de la planification économique (1940-1946)*, in "Le Mouvement social", 98, 1977, pp. 77-101.

16. Farjat, *Droit économique*, cit.

17. R. Henrion, *Certains aspects récents du droit économique en Belgique*, in "Recherches économiques de Louvain", 34, 1968, pp. 285-95; Farjat, *Droit économique*, cit.

18. E. B. Pašukanis, *Obščaja teorija prava i marksizm*, Sotsakad, Moskva 1924.

19. Farjat, *Droit économique*, cit.

20. L. Duguit, *L'état, le droit objectif et la loi positive*, Albert Fontemoing, Paris 1901; Id., *Les transformations générales du droit privé depuis le code Napoléon*, Librairie Félix Alcan, Paris 1912.

nomico, nonché la presenza, nel diritto francese, di diverse misure speciali di implementazione dei piani, non fa dubitare delle implicazioni giuridiche del diritto della pianificazione²¹.

Nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale, in gran parte sulla scorta del bagaglio dottrinale francese, unito allo studio dei modelli socialisti dell'Europa orientale e alle peculiarità dei contesti di riferimento, la categoria del diritto economico si afferma in diversi paesi dell'occidente giuridico, ove la direzione controllata dell'industrializzazione diventa non solo progetto politico ma stato di fatto. Ad esempio, in America Latina il *derecho económico* diventa quell'insieme di principi, costituzionalmente orientati, e regole dispositive e programmatiche che consentono ai poteri pubblici di pianificare lo sviluppo socioeconomico²².

14.3

Il diritto privato italiano alla prova della pianificazione. Fra autonomia e coercizione

In Italia, i percorsi che portano il diritto a ragionare sulla pianificazione si distinguono dagli altri paesi occidentali e sono, inevitabilmente, condizionati dal filo rosso che lega il regime liberale a quello fascista a quello, infine, repubblicano.

A fronte della crescita di intensità dell'intervento statale in economia, specie dopo la crisi del 1929, e dopo la svolta corporativista certificata dalla Carta del lavoro del 1927²³, il rapporto tra autonomia economica dei privati e intervento statale viene problematizzato secondo due declinazioni: da un lato, si continua, recuperando filoni di pensiero di epoca liberale, a ragionare sul nesso fra diritto privato generale e leggi speciali di intervento in economia, enfatizzando una necessaria commistione fra diritto pubblico e privato²⁴. Si riconosce così la pretesa del diritto di influire direttamente sulla conformazione dei processi industriali, invece che esserne mera garanzia, come nel credo liberale²⁵. Parallelamente, la crescente rilevanza anche quantitativa della proprietà pubblica spinge per la prima volta in-

21. Farjat, *Droit économique*, cit., pp. 130 ss.

22. H. Cuadra, *Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917*, in "Lecturas universitarias", 28, 1978, pp. 97-134; V. S. Martínez, *Derecho económico y derecho mercantil*, in "Anales de derecho", 2, 1982, pp. 37-70; C. M. Galarza, *Concepto y campo problemático del derecho económico*, in "Foro - Revista de derecho", 4, 2005, pp. 129-67.

23. A. Amorth, *La Carta del lavoro legge costituzionale*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", 12, 1941, pp. 140-54; W. Cesarini Sforza, *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano 1942.

24. T. Ascarelli, *La funzione del diritto speciale e le trasformazioni del diritto commerciale*, in "Rivista del diritto commerciale", 1, 1934, pp. 1 ss.

25. T. Ascarelli, *Ordinamento giuridico e processo economico*, in Id., *Problemi giuridici*, vol. 1, Milano, Giuffrè 1959, p. 62; A. Tucci, *Il diritto dell'economia nella prospettiva storico-istituzionale*, in "Amministrazione in cammino", 2016, pp. 1-13.

signi giuristi a ritenere ineluttabile, nell'idea stessa di proprietà, la commistione di interessi pubblici e privati, con conseguente necessaria interpretazione dei limiti dell'autonomia dei proprietari privati alla luce degli interessi pubblici²⁶.

Da un altro lato, l'affermarsi del diritto corporativo e la riconduzione in esso delle relazioni industriali, con il preciso scopo di neutralizzare il conflitto sociale, supporta una visione dell'impresa in senso organicistico, quale luogo di composizione, eterodiretta dallo Stato fascista, degli interessi di capitale e lavoro²⁷. È, in buona parte, una mistificazione: il corporativismo, nel favorire la concertazione fra operatori economici e regime, finisce sovente per essere una rimodulazione del capitalismo, nel senso di capitalismo di Stato, accompagnata da una soppressione delle libertà politiche, a fini, appunto, di neutralizzazione del conflitto²⁸.

È nondimeno vero, tuttavia, che proprio in questo periodo il diritto privato italiano acquisisce delle basi teoriche destinate a stimolare, nei decenni del dopoguerra, la riflessione dei giuristi sul problema dell'intervento statale in economia. Nel codice civile del 1942 vi sono, anzitutto, le norme dell'ordinamento corporativo, fra cui l'art. 2088, che afferma la responsabilità dell'imprenditore verso lo Stato per la conduzione dell'impresa nel rispetto degli interessi dell'economia nazionale²⁹. Si tratta comunque di norme che, venuto meno l'ordinamento corporativo con la fine del fascismo, risulteranno del tutto inapplicate e poi ritenute implicitamente abrogate.

Maggiore rilevanza ha sicuramente la previsione della causa quale elemento essenziale (a pena di nullità) del contratto (art. 1325). In questo articolo, anche se non emerge direttamente dal testo, viene di fatto trasfusa la concezione formulata da Emilio Betti, secondo cui per "causa" va intesa la funzione socioeconomica del

26. S. Pugliatti, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, in "Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario italiano", Tip. M. Ricci, Firenze 1935, ora in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano 1954, pp. 1 ss.; dello stesso autore e nello stesso volume, cfr. anche *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, pp. 107 ss., originariamente pubblicato in AA.VV., *La concezione fascista della proprietà privata*, Confederazione fascista lavoratori dell'agricoltura, Roma 1939.

27. L. Mossa, *L'impresa nell'ordine corporativo*, Sansoni, Firenze 1935.

28. A. Somma, *I giuristi e l'asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazional-socialista*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 2005, pp. 89 ss.

29. «L'imprenditore deve uniformarsi nell'esercizio dell'impresa ai principi dell'ordinamento corporativo e agli obblighi che ne derivano, e risponde verso lo Stato dell'indirizzo della produzione e degli scambi, in conformità della legge e delle norme corporative». Questo tipo di responsabilità trovava peraltro fondamento già nella Carta del lavoro del 1927, ma senza una specifica sanzione che ne assicurasse l'effettività. Per questo, nel codice civile del 1942, l'art. 2088 venne supportato da un complesso di norme (gli artt. 2089-2091) che prevedevano, in caso di conduzione dell'impresa in pregiudizio all'economia nazionale, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato, mediante la nomina di un amministratore ad opera della magistratura del lavoro. Cfr. G. B. Ferri, *Il problema della causa del negozio giuridico nelle riflessioni di Rosario Nicolò*, in "Europa e diritto privato", 3, 2007, pp. 659 ss.

negozio giuridico³⁰. Si apre così la via, pur molto tortuosa e incerta, a possibili interpretazioni che vagolino la liceità dell'assetto di interessi deciso dalle parti del contratto alla luce della loro corrispondenza ad orientamenti generali di carattere socioeconomico³¹.

Ancora, il principio della concorrenza fra imprese viene subordinato al rispetto degli interessi dell'economia nazionale (art. 2595).

Con la Costituzione del 1948 si perviene alla vera svolta. I principi, che nell'ordinamento corporativo erano serviti da simulacri tecnici asserviti alle necessità di controllo del regime, vengono ora avvolti da valori dal carattere marcatamente progressivo.

Muta, anzitutto, la concezione della proprietà, che viene ora declinata in funzione sociale (art. 42). Non si tratta di una novità in senso assoluto: il dibattito sulla "funzione sociale" degli istituti giuridici liberali risale a decenni prima e trova un forte ancoraggio, di nuovo, nelle teorie di Duguit³². La dimensione costituzionale del concetto, però, evoca la riconfigurazione, anche sul piano del diritto privato, dei poteri del proprietario alla luce dei programmi e delle politiche di sviluppo decise dallo Stato. Si tratta innanzitutto di "valorizzare" istituti come l'espropriazione per pubblico interesse (art. 834 del c.c.) o quella di beni di interesse per la produzione nazionale (art. 838)³³.

Più in generale, si tratta, per alcuni filoni di pensiero, di connettere funzionalmente gli assetti generali del diritto di proprietà agli scopi imposti dalla volontà politica di programmare lo sviluppo o, addirittura, la produzione. È un dibattito che vive anni di acceso interesse, ma che, come è stato notato, non si traduce in un processo di riforma maturo sul piano legislativo e giurisprudenziale³⁴.

La Costituzione, ovviamente, non si limita a intervenire solo sulla proprietà: funzionalizza all'utilità sociale l'iniziativa economica privata, legittima programmi e controlli sull'attività economica pubblica e privata (art. 41). Poi, detta una sommaria disciplina dell'impresa pubblica, legittimando il trasferimento o l'attribuzione originaria allo Stato della titolarità e gestione di determinate categorie di imprese (art. 43).

Quest'ultimo punto – l'impresa pubblica – viene rapidamente attratto nell'alveo del diritto amministrativo e pubblico dell'economia, sulla cui natura pure si dibatte ampiamente, ma che esula dall'oggetto di questa analisi³⁵. Del resto, in un

30. E. Betti, *Il concetto della obbligazione costruito dal punto di vista dell'azione*, Tipografia cooperativa, Pavia 1920; Id., *Teoria generale del negozio giuridico*, UTET, Torino 1952.

31. E. Roppo, *Causa tipica, motivo rilevante, contratto illecito*, Commento alla Cassazione, Sez. III civile; sentenza 3 aprile 1970, n. 896, in "Il foro Italiano", 94, 1971, pp. 2375-82.

32. S. Patti, *La funzione sociale nella "civilistica italiana" dell'ultimo secolo*, in "Rivista critica del diritto privato", 2, 2016, pp. 177-86.

33. G. Ferri, *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, in "Il diritto dell'economia", 1, 1966, pp. 5-21.

34. A. Gambaro, *La proprietà*, Giuffrè, Milano 2017, pp. 176 ss.

35. Tucci, *Il diritto dell'economia*, cit.

contesto di interventismo economico, l'impresa pubblica viene facilmente inquadrata quale forma specifica di esercizio dell'attività economica. Il suo vincolo, finanche gerarchico, con atti e documenti di pianificazione, deriva dal suo parziale assorbimento nella struttura burocratico-amministrativa, oppure, nel caso di imprese soggette al diritto privato ma a capitale pubblico, dalla qualifica "imprenditoriale" del soggetto pubblico³⁶. La pianificazione pubblica si declina qui, in un certo senso, in quel potere di pianificazione che spetta all'imprenditore nell'esercizio dei suoi poteri organizzativi e di controllo sull'impresa³⁷.

Diversamente accade con riferimento alla funzione sociale dell'iniziativa economica privata. Qui, il problema della pianificazione emerge in maniera, se si vuole, più drammatica, allorché va posto in necessaria correlazione (o opposizione) con un perno logico e sistematico del diritto privato classico, ovvero sia l'autonomia negoziale e contrattuale dei soggetti privati. La risposta cui la scienza giuridica cerca la risposta e se e in quali limiti la suddetta autonomia può essere piegata, direzionata o compressa al fine di perseguire scopi dettati da atti, più o meno formali, di pianificazione.

Nemmeno il diritto francese può in questo caso offrire sicuri appigli. Al di là dei riferimenti alla clausola generale dell'ordine pubblico economico, la pianificazione francese e il suo diritto sono concepiti anzitutto in dimensione promozionale e di concertazione. Lo strumentario di riferimento, più che quello del diritto civile classico, è quello della finanza pubblica, tramite sussidi e incentivi³⁸.

Lo stesso avviene, del resto, anche in Italia. I giuristi, però, sentono talvolta la necessità di compiere un passaggio ulteriore e di verificare se il tessuto del diritto privato possa accogliere strumenti che, prescindendo da incentivi economici, siano in grado di intervenire sull'autonomia economica dei privati direttamente conformando le scelte negoziali e il contenuto degli atti negoziali³⁹.

Nei primi decenni del dopoguerra sono soprattutto giuristi di estrazione cattolica a porsi il problema, sotto l'egida della dottrina sociale della Chiesa⁴⁰. Il punto di partenza teorico è, spesso, il rapporto fra pianificazione e libertà⁴¹, fra pianificazione e persona. La prospettiva del nesso fra autonomia individuale e coercizione è spesso rovesciata: è la pianificazione a consentire, con i suoi interventi di riequilibrio, a tutti gli individui, finanche ai più "anonimi", di partecipare alla costruzione degli spazi sociali⁴².

36. F. Archibugi, S. Lombardini (a cura di), *Piano economico e impresa pubblica*, Boringhieri, Torino 1963, *passim* e soprattutto il contributo di G. Guarino, *Imprese pubbliche e programmazione: aspetti giuridici*, pp. 42-84.

37. Mazzamuto, *Piano economico e pianificazione*, cit.

38. Farjat, *Droit économique*, cit.

39. F. Santoro Passarelli, *L'autonomia dei privati nel diritto dell'economia*, in Id., *Saggi di diritto civile*, Jovene, Napoli 1961, pp. 227-44.

40. AA.VV., *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, Studium, Roma 1955. Il volume raccoglie gli atti del VI Convegno nazionale dell'Unione dei giuristi cattolici italiani.

41. G. Lavau, *Planification et liberté*, in "Esprit", 238, 1956, pp. 772-90.

42. AA.VV., *La pianificazione economica e i diritti della persona*, cit., pp. 14 ss.

Non si tratta, certo, di un'opinione condivisa da tutti. Vi è anche chi vede come fumo negli occhi una certa elefantiasi degli apparati pubblici di controllo dell'economia. La pianificazione viene qui percepita primariamente come diritto e se ne predica pertanto l'arretramento insieme a quello, più in generale, del diritto, inteso come bulimia della regolazione⁴³.

D'altro canto, è un periodo storico in cui la possibilità, per gli assetti di interessi collettivi e coordinati dallo Stato, di alterare gli equilibri dell'autonomia negoziale dei privati in campo economico e produttivo viene data quasi per scontata, anzi, viene concepita come la vera novità giuridica del tempo. L'assunto opera trasversalmente: abbraccia la problematica dell'efficacia del contratto collettivo di lavoro e, quindi, degli effetti delle relazioni industriali; riguarda però anche l'impresa, laddove la pianificazione, in quanto coordinamento di interessi, può essere anche un modo di espressione dell'iniziativa economica privata⁴⁴.

Parrebbe dunque distinguersi l'autonomia dell'iniziativa privata in generale e l'autonomia privata come trasfusa nei singoli atti negoziali⁴⁵. La prima è da ritenersi costituzionalmente tutelata e componente essenziale di un modello economico "misto", a pena di scivolare nella pianificazione socialista; della seconda, sottolinea anche la Corte Costituzionale nel 1965, si può invece ammettere la compressione ed eterodirezione, ove necessario ai fini del raggiungimento degli obbiettivi della pianificazione⁴⁶.

Al di là delle elaborazioni di principio, tuttavia, permane irrisolto il dilemma degli strumenti giuridici di diritto privato funzionali a realizzare, in concreto, la suddetta eterodirezione⁴⁷.

Alcuni autori invocano, in via interpretativa, il recupero della disciplina corporativa e in particolare la responsabilità dell'imprenditore verso lo Stato con connessa possibilità di esercizio di poteri sostitutivi nell'esercizio dell'impresa⁴⁸. Già in questi anni, però, il pensiero maggioritario ritiene tali disposizioni implicitamente abrogate a seguito della soppressione dell'ordinamento corporativo⁴⁹.

Nello stesso tempo, si dibatte sulla connotazione dell'elemento della causa nel diritto dei contratti. La rielaborazione della teoria della funzione socioeconomica,

43. È questa, ad esempio, la tesi di Francesco Carnelutti, riportata in AA.VV., *La pianificazione economica e i diritti della persona*, cit., pp. 140 ss.

44. Santoro Passarelli, *L'autonomia dei privati nel diritto dell'economia*, cit.

45. L. Mengoni, *Programmazione e diritto*, in "Ius", 1-2, 1966, pp. 1-18.

46. Corte costituzionale, 23 aprile 1965, n. 30. Cfr. anche Mengoni, *Programmazione e diritto*, cit.; P. Barcellona, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Giuffrè, Milano 1969.

47. Mengoni, *Programmazione e diritto*, cit.

48. Ferri, *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, cit.

49. L. Bracco, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, CEDAM, Padova 1960; F. Ferrara, *Gli imprenditori e le società*, Giuffrè, Milano 1962. Aderisce a questa tesi anche Mengoni, *Programmazione e diritto*, cit.

richiamata in precedenza, enfatizzata in senso progressivo nel pensiero di alcuni autori⁵⁰, spinge qualcuno a evocare la possibilità di rendere gli atti di pianificazione criteri di interpretazione della nozione di ordine pubblico e a consentire quindi di valutare la legittimità della causa del contratto anche alla luce della sua corrispondenza alle “direttive” dei piani⁵¹. Altri autori, tuttavia, respingono decisamente questa opzione⁵².

Nella pratica, invero, il nesso logico fra causa del contratto e principi di politica industriale rimarrà flebile e limitato ad alcune ipotesi specifiche, come quelle del mutuo di scopo, ossia il contratto di mutuo (spesso concesso da istituti di credito in mano pubblica o comunque sotto l'egida di schemi pubblicistici di agevolazione) finalizzato a un determinato tipo di investimento o progetto⁵³. Secondo alcune decisioni giudiziarie del tempo⁵⁴, il vincolo funzionale deve essere apprezzato proprio sotto il profilo della legittimità della causa, per cui un utilizzo delle somme prese a mutuo diverso da quello funzionale al progetto da realizzare comporterebbe nullità del contratto⁵⁵.

Maggiore rilevanza, tanto in termini dottrinali che giurisprudenziali, ha invece il dibattito sulle norme civilistiche in materia di concorrenza. Il già richiamato art. 2595 e, ancor di più, l'art. 2597, in materia di obbligo a contrarre del monopolista nel rispetto della parità di trattamento, si prestano a connessioni di tipo funzionalistico in relazione alle statuizioni programmatiche e di politica industriale⁵⁶.

Analogamente, il criterio della buona fede oggettiva viene talvolta allargato fino a potervi fare ricomprendere gli assetti di interesse preordinati alla realizzazione delle politiche pubbliche, sicché contratti contrari a questi assetti sarebbero illeciti per violazione del principio di buona fede⁵⁷.

Si tratta di posizioni che esprimono una carica progressiva forte, a tratti quasi dirompente, sintomo anche di un mutamento negli approcci culturali delle nuove generazioni dei giuristi. Al tempo stesso, tuttavia, lo scollamento fra proposizioni dottrinali e panorama legislativo, ove persiste la disorganicità degli interventi di pianificazione, si fa sempre più visibile, e viene forse colto impreparato dalla nuova rivoluzione che sta per investire il diritto privato nazionale: il processo di integrazione europea.

50. Ferri, *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, cit.; P. Barcellona, *Il problema del controllo della libertà contrattuale*, in “Annali dell'Università di Catania”, 1965, pp. 40 ss.

51. Ferri, *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, cit.

52. Mengoni, *Programmazione e diritto*, cit.

53. S. Mazzamuto, *Mutuo di scopo*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma 1990, pp. 1 ss.

54. Cfr. Cassazione, 10 giugno 1981, n. 3752; Cassazione 3 aprile 1970, n. 896.

55. Roppo, *Causa tipica, motivo rilevante, contratto illecito*, cit.

56. Ferri, *Programmazione e autonomia individuale*, cit.; Barcellona, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, cit., in particolare pp. 37 ss.

57. Ivi, pp. 227 ss.

14.4

Il diritto europeo e i mutamenti negli orientamenti valoriali

Gli anni Sessanta e Settanta del Novecento rappresentano, per la scienza giuridica italiana, uno spartiacque tecnico e valoriale⁵⁸.

Si affermano nuove generazioni di pensatori, ben più inclini delle precedenti ad interpretare le regole del diritto civile tradizionale alla luce dei principi costituzionali, fra cui, sopra tutti, quello di solidarietà (art. 2 della Costituzione)⁵⁹. I conflitti sociali e industriali impongono al diritto un ripensamento delle proprie capacità creative.

L'affermazione dei principi solidaristici consolida le assunzioni in materia di limiti socialmente giustificati al diritto di proprietà⁶⁰, oppure in merito all'estensione delle ipotesi di risarcimento per danno ingiusto ai sensi dell'art. 2043 del codice civile⁶¹.

In materia contrattuale, il tema della solidarietà si fonde con quello del giusto equilibrio negoziale, e quindi con la priorità della tutela dei contraenti deboli e con il rispetto della buona fede⁶². Si ritorna, in qualche modo, all'idea di ordine pubblico economico di protezione.

Vi sono autori che si spingono più in là. Partendo da prospettive marxiste, e comunque dalla necessaria mutazione del diritto in rapporto alla realtà sociale, essi rivendicano, per il diritto medesimo, un ruolo di nuova conformazione dei rapporti tra le forze sociali e produttive, alla luce dei principi più progressisti della Costituzione⁶³. La pianificazione diventa allora un progetto di politica del diritto.

In questa fase storica, il diritto comunitario, dal fascino ancora esotico per molti giuristi italiani, diventa una ulteriore prova della mutazione genetica dei rapporti giuridici privatistici, nel senso di un maggiore e decisivo margine di controllo attribuito alle direttive economiche pubbliche. A interessare sono soprattutto le disposizioni del Trattato CEE in materia di concorrenza, come quelle in merito all'abuso di posizione dominante, le quali impongono uno scrutinio capillare del merito dei rapporti contrattuali fra imprese dominanti e imprese deboli⁶⁴.

Nello stesso decennio, tuttavia, l'impianto valoriale dell'integrazione europea cambia passo e, specie dopo l'apertura all'integrazione del mercato dei capitali, i

58. L. Nivarra (a cura di), *Gli anni Settanta del diritto privato*, Giuffrè, Milano 2008.

59. G. Alpa, *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, Bologna 2022.

60. S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Il Mulino, Bologna 1981.

61. S. Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano 1964.

62. Alpa, *Solidarietà. Un principio normativo*, cit.; S. Rodotà, *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano 1969.

63. È la scuola del cosiddetto "uso alternativo del diritto". Con specifico riferimento al rapporto fra diritto privato e programmazione, cfr. P. Barcellona, *Diritto privato e processo economico*, Jovene, Napoli 1977.

64. Barcellona, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, cit.; Id., *Diritto privato e processo economico*, cit.

suoi vettori di armonizzazione si allineano a concezioni economicistiche della solidarietà del mercato, anche sotto l'influsso della cultura neoliberale destinata a dominare la narrativa politica soprattutto a partire dagli anni Ottanta⁶⁵.

Alcuni echi interpretativi, come ad esempio in materia di funzione sociale della proprietà, rimangono, nella giurisprudenza europea, consolidati ma isolati⁶⁶. D'altro canto, negli anni Ottanta e in particolare a partire dall'Atto unico europeo (1986), esplodono i processi di armonizzazione delle nozioni del mercato interno, a partire da quelle di consumatore e produttore⁶⁷. Le dinamiche di circolazione dei modelli giuridici nello spazio europeo, funzionali all'elaborazione di nozioni poi adottate dal legislatore comunitario, mutuano principalmente dal blocco franco-tedesco in Europa continentale e da quello inglese di *common law*⁶⁸.

Il diritto *antitrust*, invece, nelle sue declinazioni tematiche delle intese restrittive della concorrenza e degli abusi di posizione dominante, risulta debitore dei modelli statunitensi⁶⁹.

Lo spettro comune di riferimento, veicolato dall'attività interpretativa della Corte di giustizia, è ora quello sì dell'alterazione delle dinamiche di autonomia negoziale, ma valorizzando anzitutto da un lato la figura quasi idealtipica del consumatore quale soggetto razionale, vettore di efficienza del mercato interno; dall'altro lato, la funzione della concorrenza *ex se*, tendenzialmente sganciata da valutazioni di carattere sociale o da considerazioni di politica industriale.

In questo contesto, i percorsi della pianificazione, inevitabilmente, si desertificano. La sua dimensione giuridica e normativa viene associata al fallimento tanto del socialismo reale quanto del compromesso keynesiano in auge nei primi decenni del dopoguerra⁷⁰. Il nuovo diritto dell'economia è essenzialmente "regolatore" e non "direttore" né "coordinatore"⁷¹. Dalla metà degli anni Novanta, il problema della pianificazione scompare dai radar del diritto privato italiano.

14.5

Conclusioni. L'attualità del tema

A oltre trent'anni di distanza da quella che pareva la "fine della storia" per la pianificazione, il presente contesto geopolitico e geoeconomico ha imposto, giocoforza,

65. G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, CEDAM-Kluwer, Milano 2017. Per una tesi fortemente critica, cfr. anche A. Somma, *L'Unione Europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile. È un dispositivo neoliberale di successo*, in "Ragion pratica", 1, 2023, pp. 161-84.

66. Corte di giustizia CEE, sentenza del 13 dicembre 1979, C44/79, *Hauer*.

67. G. Benacchio, *L'Unione Europea e il diritto privato*, CEDAM-Kluwer, Milano 2024, pp. 25 ss.

68. Ivi, pp. 68 ss.

69. Ivi, pp. 72 ss.

70. Mazzamuto, *Piano economico e pianificazione*, cit.

71. F. Sartori, *Il diritto dell'economia nell'epoca neoliberale tra scienza e metodo*, in "Rivista di diritto bancario", 2022-23, pp. 309-23.

il ripensamento di metodi, strutture e strumenti del controllo statale sull'economia non solo, come noto, nei paesi di relativamente nuova industrializzazione, ma anche in Occidente, a inclusione dell'Europa⁷².

In riferimento a settori del diritto dell'economia come il controllo degli investimenti esteri, l'applicazione del diritto *antitrust*, lo scrutinio dei potenziali sussidi alle imprese provenienti da paesi extra UE, il tema della eterodirezione dell'economia su basi anche puramente geopolitiche e securitarie torna a porsi con prepotenza.

Nel diritto europeo, il sistema degli aiuti di Stato ha raggiunto livelli di complessità e pervasività avanzatissimi. Se finora, nel diritto della concorrenza, il suo rapporto con i principi dell'*antitrust* è stato gerarchicamente orientato – nel senso che comunque la distribuzione degli aiuti per finalità di sviluppo è comunque vagliata alla luce del minore impatto possibile sulla concorrenza –, le recenti crisi, pandemiche e poi geopolitiche, spingono verso un progressivo riorientamento del sistema.

Dal momento che il diritto degli aiuti di Stato è sempre più intimamente connesso alla disciplina dei fondi strutturali, a loro volta fondati su specifiche dinamiche di piano⁷³, non è irragionevole tornare a riflettere su un'impostazione generale della libera concorrenza che sia necessariamente coordinata con il rispetto degli interessi non più nazionali, ma qui, semmai, sovranazionali.

Si pone, al contempo, il tema della valutazione del campo di legittimità di queste evoluzioni, laddove l'eminente connotazione tecnica ed economicistica del governo della concorrenza nello spazio europeo si sottrae in buona parte alla tradizionale dinamica parlamentare che invece, nei decenni del dopoguerra, aveva caratterizzato le preminenti esperienze, disorganiche o meno, di programmazione economica in Europa occidentale.

Vi è di più: l'avanguardia giuridica della pianificazione europea pare ora corrispondere al nuovo apparato di norme a tutela delle capacità di difesa e prontezza militare dell'Unione⁷⁴. Il Regolamento 2023/1525 sul sostegno alla produzione di munizioni, ad esempio, appronta un meccanismo di cofinanziamento europeo strutturato non troppo dissimilmente dai fondi strutturali, ma prevede degli specifici canali di sostegno al settore. Uno di questo è la possibilità di tassi di cofinanziamento maggiorati nel caso in cui i soggetti richiedenti le sovvenzioni diano priorità a due categorie di ordini di produzione: 1. quelli derivanti dagli appalti comuni dei prodotti per la difesa pertinenti di almeno tre Stati membri o paesi associati al programma; 2. quelli derivanti dagli appalti dei prodotti per la difesa

72. Sabatino, *I paradigmi giuridici della pianificazione per lo sviluppo*, cit.

73. *Ibid.*

74. Sul punto, cfr., in senso critico, le osservazioni di A. Somma in due contributi titolati *Verso l'economia di guerra*, in "La Fionda", rispettivamente del 7 giugno 2023 e del 19 aprile 2025, entrambi reperibili alla pagina <https://www.lafionda.org/author/somma/> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

pertinenti di almeno uno Stato membro allo scopo di trasferire tali prodotti per la difesa pertinenti all'Ucraina⁷⁵.

Si tratta, ovviamente, di interventi in un settore produttivo del tutto particolare e soprattutto, di per sé, alle strette dinamiche di mercato. Al contempo, è però da segnalare la codificazione di un meccanismo di condizionamento delle commesse industriali.

Solamente gli sviluppi, a tutto tondo, dei prossimi anni saranno in grado di dare ulteriori risposte sull'incidenza effettiva e sul potenziale espansivo di questi meccanismi parapianificatori. Al tempo stesso, saranno da valutare gli effetti, soprattutto in merito alla mobilitazione del capitale privato, che potranno avere le attuali iniziative della Commissione europea nel settore della difesa⁷⁶.

Resta, al di là di qualsiasi considerazione, il sentore di un sistema del diritto (pubblico e privato) dell'economia che sta nuovamente cambiando. Considerazioni sociali, ambientali, geopolitiche e securitarie si contendono il campo della nuova pianificazione europea. Dogmi neoliberali si adattano al nuovo corso.

Non pare perciò ingenuo tornare a riflettere sui temi che, decenni or sono, avevano stuzzicato l'attenzione del dibattito sulle evoluzioni del diritto privato. Non solo per riflettere sull'evoluzione tecnica degli strumenti di condizionamento contrattuale, di responsabilizzazione dell'impresa privata, di gestione della concorrenza; ma anche, e direi soprattutto, per poter declinare in maniera bilanciata, sul piano giuridico, la moltitudine di interessi confliggenti potenzialmente canalizzabili da una nuova pianificazione ed evitare, in conclusione, che quest'ultima divenga mera espressione di (pur inevitabili) logiche securitarie, emergenziali e geopolitiche, senza inglobare necessarie valutazioni di carattere industriale, sociale e ambientale.

75. Art. 9.2, lett. b del Regolamento.

76. Cfr. il *White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan-Readiness 2030*, rilasciato dalla Commissione europea il 19 marzo 2025.

L'Italia e le politiche pubbliche in tema di ricerca e innovazione: il modello Fraunhofer

di *Giulio Di Donato** ed *Enrico Cerrini***

15.1

Introduzione

Il rapporto tra tecnica e politica è di natura dialettica, almeno così lo possiamo intendere: «Uno dei due termini è sempre davanti e l'altro dietro, ma ciò non significa immobilità; anzi, è costante la ricerca di un equilibrio che in realtà non viene mai trovato»¹. Oggi, in Occidente, viviamo una fase in cui la politica democratica interviene più *ex post* che *ex ante*, faticando a orientare e indirizzare a fini sociali i processi di innovazione tecnologica e scientifica, caratterizzati da elevata complessità. È per questo che la relazione tra politica democratica, tecno-scienza e tecno-economia risulta decisiva.

Per quanto riguarda, più nello specifico, la connessione tra tecnica ed economia, essa si presenta in una forma del tutto inedita: non più come semplice binomio, ma come fusione dei due elementi, con la tecnica sempre più integrata nei processi produttivi e al servizio di una nuova configurazione del capitale². Nell'attuale situazione storica, segnata dalla quarta rivoluzione industriale, tecnica ed economia risultano quindi sempre più intrecciate, con la prima che plasma e orienta la seconda in modi inediti³.

Questo scenario impone una riflessione nuova sul rapporto tra politica democratica, tecnica e finalità di progresso sociale. In generale, le politiche pubbliche per la ricerca e l'innovazione assumono un ruolo strategico, definendo la capacità di un paese di ampliare e valorizzare il proprio potenziale scientifico e produttivo. L'Italia, tuttavia, sconta storici ritardi rispetto a potenze come Stati Uniti e Cina, tanto sul piano degli investimenti quanto su quello della visione strategica. Inoltre

* Università degli Studi di Macerata.

** Funzionario presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

1. C. Galli, *Fra tecnica e politica. Confine o frontiera? Equilibri o rivoluzioni?*, in "Pandora rivista", 3, 2021, p. 9.

2. L. Demichelis, *La grande alienazione. Narciso, Pigmalione, Prometeo e il tecnocapitalismo*, Jaca Book, Milano 2018; Id., *La religione tecno-capitalista. Suddividere, connettere*, Mimesis, Milano 2015.

3. *Ibid.*

il nostro paese ha spesso faticato a costruire una politica industriale coerente e sistemica, limitandosi a interventi frammentari e discontinui.

Questo lavoro intende analizzare tali limiti, confrontandoli con il modello tedesco, in particolare con l'esperienza della Fraunhofer-Gesellschaft (FHG), e riflettere su come una politica industriale rinnovata – fondata su conoscenze specialistiche e visione progettuale – possa diventare un volano di sviluppo e innovazione. L'obiettivo è mostrare come la sinergia tra Stato, imprese e ricerca applicata sia un fattore decisivo. Va però chiarito che l'importazione di modelli istituzionali non può essere automatica: serve una politica industriale nuova, radicata nelle specificità storiche e sociali italiane, ma capace di apprendere dalle esperienze altrui. Una politica in grado di guidare e non solo accompagnare l'innovazione tecnologica.

Alla luce di quanto scritto, diventa imprescindibile approfondire il ruolo che lo Stato può e deve assumere nella promozione della ricerca e dell'innovazione. Un ruolo che può essere esercitato attraverso una pluralità di strumenti, diretti e indiretti. Gli interventi diretti – se allarghiamo lo sguardo alle politiche pubbliche nell'economia in generale – sono quelli richiamati dal nucleo sociale della nostra Costituzione. Qui il riferimento è al tema della programmazione economica, delle politiche macro di indirizzo e coordinamento, della gestione diretta di settori strategici fondamentali. Un modello che ha segnato profondamente il cosiddetto “trentennio glorioso”, incardinato sulla via keynesiana in politica economica e su quella mediterranea in politica estera. Tale modello presupponeva l'economia incapsulata dentro il contesto degli Stati costituzionali e si basava sulla valorizzazione del nesso tra sovranità democratica e lavoro, diritti di libertà e diritti sociali, ovvero sulla centralità della pari dignità sociale della persona: dignità della persona nel suo lavoro, dignità della persona nelle formazioni sociali e nella trama di rapporti comunitari all'interno delle quali si svolge la sua personalità.

Questo modello di politiche pubbliche ha poi progressivamente lasciato spazio a un approccio basato sempre di più sugli interventi indiretti, in linea con il mutare delle politiche sociali ed economiche a partire dagli anni Ottanta, cioè con il venir meno dei presupposti interni ed esterni del cosiddetto “Stato interventista”: fattori politici, prepolitici e metapolitici, quindi spirituali, infine geoeconomici e geopolitici. A proposito di fattori interni, bisogna far riferimento anche alla crisi dei meccanismi di formazione e selezione della classe dirigente, connessa al ripiegamento del protagonismo popolare mediato dai grandi partiti di massa, ovvero all'esaurimento della spinta propulsiva fondata su una relazione dinamica e dialettica tra ruolo di guida e indirizzo “dall'alto” e istanze partecipative, anche conflittuali, “in basso”.

Perché lo Stato programmatore presuppone per forza di cose una classe dirigente dotata di capacità e possibilità di direzione; che conosca altresì il senso dell'autonomia della politica e avverta la necessità che una comunità sia in grado di generare un legame affermativo con sé stessa, un vincolo a sé stessa.

Ma cosa si intende per capacità e possibilità di direzione? Essa senz'altro coincide con la capacità di possedere «l'età e la missione della propria epoca», per dirla

con Gramsci: intercettando le sfide e le domande fondamentali del proprio tempo; formulando una visione di futuro e un giusto ordine di priorità; stabilendo una connessione, anche sentimentale, con gli strati profondi della società. Parliamo di una capacità di direzione che è però anche capacità di risvegliare e promuovere le energie migliori ovunque esse siano collocate, perseguendo una dialettica positiva tra centro e periferia, alto e basso, élite e popolo, intervento statale e iniziativa economica privata.

Questo elemento di progettualità libera e autonoma, almeno nei paesi dell'Europa occidentale, viene in parte a mancare già a partire dalla fine degli anni Settanta, quando iniziano a sgretolarsi gli strumenti, i contesti e gli ancoraggi dello Stato programmatore, che si fondava – ricordiamolo – sul primato del politico sull'economico e su una situazione di diffusa vitalità democratica.

Si giunge così a un modello di “Stato regolatore”, che può essere declinato anche come “Stato minimo” o “Stato assicuratore” dai tratti più o meno bonapartisti. Uno Stato che non interviene sul dove, sul come e sul cosa produrre. Che non dirige e non programma, ma si limita a compensare e a coprire i rischi. Secondo una logica reattiva, non proattiva: non orienta e indirizza, ma asseconda, accompagna, attenuando e mitigando le conseguenze di eventi che la precedono e la sovrastano.

Oggi, insomma, lo Stato interviene soprattutto attraverso interventi regolatori o misure di incentivazione: agevolazioni fiscali, contributi a fondo perduto, bandi competitivi. Un approccio che ha trovato una delle sue espressioni più emblematiche nel programma Industria 4.0, pensato per stimolare la digitalizzazione e l'innovazione del sistema produttivo attraverso leve fiscali e finanziarie.

Ma – e questo è un punto fermo, condiviso –, qualunque sia la cornice di riferimento, resta fondamentale, con riferimento alle politiche pubbliche per la ricerca e l'innovazione, valorizzare la ricerca di base. Una ricerca che, per poter prosperare, ha bisogno di un ecosistema favorevole. Un ecosistema sostenuto da adeguate risorse, sia economiche che culturali. Un ecosistema che permetta alla ricerca di svilupparsi liberamente, nel segno del rigore scientifico e della libertà dello spirito, senza doversi piegare alle mode, alle convenienze e agli adattamenti conformisti del proprio tempo, ovvero alle urgenze di breve periodo e alle dinamiche di corto respiro.

Accanto a questo, è essenziale costruire – e rafforzare – una rete efficiente di connessioni tra università, centri di ricerca, imprese e istituzioni, tra ricerca di base e applicata e mondo produttivo. Solo così si può davvero favorire la circolazione del sapere e la sua trasformazione in soluzioni produttive ad alto valore aggiunto. E qui veniamo a un altro compito strategico delle politiche pubbliche: facilitare il trasferimento tecnologico. Fungere, cioè, da ponte tra la ricerca di base e l'innovazione applicata. Questo è il passaggio chiave: quello che consente agli attori economici – pubblici e privati – di accedere ai risultati più avanzati della ricerca scientifica, generando un impatto positivo sulla produttività, sulle politiche di piena e buona occupazione, quindi sulla crescita qualitativa del sistema-paese nel suo complesso.

In questo contesto, il modello Fraunhofer in Germania rappresenta un esempio virtuoso di sinergia tra ricerca applicata, imprese e intervento pubblico. Riflettere su di esso, come si tenterà di fare nelle sezioni successive, può offrire spunti utili nell'ottica di ripensare il ruolo delle politiche industriali in Italia.

Replicare un modello simile anche in Italia – naturalmente adattato alle caratteristiche e alle vocazioni del nostro tessuto produttivo – potrebbe costituire una leva strategica fondamentale. Una leva capace non solo di orientare lo sviluppo nazionale verso settori a più alto valore aggiunto, promuovendo innovazione sistemica e occupazione qualificata, ma anche di sostenere i processi di ristrutturazione aziendale lungo una direzione compatibile con le grandi sfide del nostro tempo. Come poteva ad esempio accadere nel caso della FIAT di Melfi, di cui si dirà meglio più avanti, che ha rappresentato l'ultimo grande investimento privato in tema di riorganizzazione produttiva.

Ma, soprattutto, questa leva di politica industriale deve servire ad alimentare una crescita che sia davvero orientata a fini di progresso materiale e spirituale diffuso, in coerenza con l'indirizzo fondamentale della nostra Costituzione, con particolare attenzione ai bisogni e alle aspirazioni profonde dei ceti popolari. Nel nome di un orizzonte alto di benessere umano che non sia né economicistico né angusto. Il tutto a garanzia di una prospettiva di fioritura insieme di legami comunitari e libertà individuali. Perché tra legami comunitari, sviluppo integrale della persona umana e giustizia sociale c'è un nesso di interdipendenza molto stretto: i primi sono un fattore di promozione dei secondi, e questi ultimi potenziano e rafforzano i primi.

15.2

Un sistema industriale poco innovativo

Dopo la Seconda guerra mondiale, l'Italia accelerò il processo di industrializzazione, vivendo negli anni Cinquanta il cosiddetto "boom economico". Il paese passò da un'economia arretrata e rurale a una società moderna, sostenuta da una crescita economica senza precedenti.

Questo successo si accompagnò a fattori peculiari: abbondanza di manodopera non qualificata, scarsità di risorse energetiche e una struttura produttiva dominata da piccole e medie imprese, con poche grandi realtà industriali. Ai fini di questa ricerca, si può affermare che l'Italia abbia raggiunto un discreto sviluppo industriale pur mostrando una limitata propensione all'innovazione e alle attività di ricerca e sviluppo⁴.

4. S. Rossi, *L'innovazione nelle imprese italiane*, Intervento del direttore generale della Banca d'Italia alla Fondazione Luigi Einaudi ONLUS, Torino 15 ottobre 2014.

Nuvolari e Vasta⁵ analizzano diversi indicatori – spesa in ricerca e sviluppo (R&S), numero di brevetti e livello medio di istruzione – per dimostrare la debolezza del National Innovation System (NIS)⁶ italiano. Secondo gli autori, i bassi livelli di istruzione e i limitati investimenti in ricerca e sviluppo hanno frenato la capacità innovativa e la competitività del sistema industriale, delineando un modello di sviluppo fondato su bassi salari e forza lavoro poco qualificata.

Solo in rari casi il NIS italiano ha prodotto risultati inattesi, generando innovazioni di rilievo. Amatori⁷ individua alcuni protagonisti del miracolo economico, tra cui imprenditori pubblici come Enrico Mattei (ENI) e Oscar Sinigaglia (Finsider), oltre a una serie di piccoli imprenditori innovativi, in particolare nel settore degli elettrodomestici. Tuttavia, i profondi mutamenti degli anni Settanta travolsero le grandi imprese, alimentando un conflitto sociale particolarmente intenso, come dimostra il caso FIAT⁸. Parallelamente, la politica esercitava un'influenza significativa sulle scelte aziendali: emblematico è l'allontanamento di Giuseppe Luraghi, dirigente Alfa Romeo, dopo lo scontro con il politico Ciriaco De Mita, deciso a localizzare una nuova fabbrica nel proprio collegio elettorale⁹.

Tra le poche eccezioni spicca Adriano Olivetti, che propose un modello d'impresa alternativo, capace di conciliare alti salari, relazioni industriali pacificate, progetti urbanistici innovativi e grandi investimenti in R&S¹⁰. Nuvolari e Vasta¹¹ sottolineano come, nonostante le dimensioni ridotte e un contesto nazionale poco favorevole all'innovazione, Olivetti riuscì a sviluppare uno dei primi personal computer già nel 1964.

L'esperienza Olivetti fu tuttavia di breve durata. Le pressioni per cedere la divisione elettronica a General Electric e la mancanza di sostegno statale – che non ne colse il valore strategico – impedirono la nascita di un'industria nazionale capace

5. A. Nuvolari, M. Vasta, *The Ghost in the Attic? The Italian National Innovation System in Historical Perspective, 1861-2011*, in "Enterprise & Society", 16, 2, 2015, pp. 270-90.

6. Il concetto di NIS descrive il ruolo centrale dei flussi di tecnologia e conoscenza tra le istituzioni di un paese. Il NIS interpreta l'innovazione come il risultato di una rete complessa di relazioni tra attori diversi, tra cui università, imprese e governo. Cfr. C. Freeman, *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Pinter Publishers, London 1987; B. A. Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, vol. 242, Pinter Publishers, London 1992.

7. F. Amatori, *Tipologie imprenditoriali nella storia dell'Italia industriale: una rivisitazione*, in F. Amatori, A. Colli (a cura di), *Imprenditorialità e sviluppo economico. Il caso italiano (secc. XIII-XX)*, Egea, Milano 2009, pp. 8-29.

8. S. Musso, *Le relazioni industriali della FIAT*, in C. Annibaldi, G. Berta (a cura di), *Grande impresa e sviluppo italiano. Studi per i cento anni della FIAT*, vol. II, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 165-231.

9. G. Pesce, *Alfasud, una storia italiana: la fabbrica di Pomigliano d'Arco dal fascismo alla globalizzazione*, Ediesse, Roma 2014.

10. L. Gallino, P. Ceri, *L'impresa responsabile. Un'intervista su Adriano Olivetti*, Edizioni di Comunità, Torino 2001.

11. Nuvolari, Vasta, *The Ghost in the Attic?*, cit.

di competere con i giganti americani, avvantaggiati dai finanziamenti militari¹². Olivetti rimase un caso isolato: l'imprenditore considerava l'impresa come un attore sociale, con la missione di creare valore per la comunità oltre che profitto. Investì così in benefit per i dipendenti e nella creazione di un laboratorio di ricerche elettroniche a Pisa, affidato all'ingegnere italo-cinese Mario Tchou.

Da questo contesto nacque l'Elea, primo computer italiano. Nonostante la morte prematura di Olivetti (1960) e Tchou (1961) e la successiva cessione della divisione elettronica, l'azienda continuò a innovare. Le interviste a Gastone Garziera¹³ e Alessandro Graciotti¹⁴ raccontano come giovani ricercatori, spesso reclutati subito dopo le scuole superiori, realizzarono prodotti di livello mondiale. Sotto la guida dell'ingegnere Pier Giorgio Perotto, Olivetti lanciò il calcolatore P101 nel 1964 – tra i primi personal computer – e l'M24 nel 1984, capace di competere con i prodotti dell'americana IBM. Tuttavia, dagli anni Ottanta il clima innovativo si affievolì, complice anche scelte manageriali poco lungimiranti, portando l'azienda a perdere gradualmente centralità.

Gli anni Ottanta segnarono inoltre la crisi dell'impresa pubblica, culminata nella dismissione di impianti strategici, come lo stabilimento siderurgico di Bagnoli, e nella svendita di asset industriali. In questo contesto emerse un sistema di imprese familiari di medie dimensioni, tra cui spicca Benetton, caso ampiamente studiato¹⁵.

Benetton, come molte altre storie di successo, appartiene a uno dei principali distretti industriali italiani, caratterizzati da una rete di piccole e medie imprese specializzate in beni per la persona e la casa. Questo modello produttivo, tuttora dominante, resta però lontano dai settori tecnologicamente più avanzati e strategici dal punto di vista economico e geopolitico.

15.2.1. LE POLITICHE DI R&S ITALIANE

L'intero assetto istituzionale di R&S italiana richiederebbe una revisione complessiva. In particolare, è assente un organismo capace di fungere da ponte tra ricerca di base e applicazioni tecnologiche, collegando università e imprese. Tuttavia, secondo Bussolati e Dosi¹⁶, entrambe queste istituzioni si sono dimostrate strutturalmente deboli: le università faticano a produrre ricerca di alto livello, sia di base che applicata, mentre le imprese mostrano scarso interesse per l'innovazione.

12. C. Bussolati, G. Dosi, *Innovazione, politiche pubbliche e competitività nell'industria italiana: un riesame*, LIUC Papers n. 17, Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo, 1995.

13. G. Garziera, 4.1 *Testimonianze. La ricerca & sviluppo*, in F. Novara, R. Rozzi, R. Garruccio (a cura di), *Uomini e lavoro alla Olivetti*, Bruno Mondadori, Milano 2005, pp. 421-53.

14. A. Graciotti, 4.2 *Testimonianze. La ricerca & sviluppo*, ivi, pp. 455-76.

15. G. Favero, *Benetton. I colori del successo*, EGEA, Milano 2005.

16. Bussolati, Dosi, *Innovazione, politiche pubbliche*, cit.

Averardi individua tre aspetti chiave dell'organizzazione del sistema di ricerca italiano:

1. il pluralismo organizzativo, con numerosi enti pubblici che ricoprono ruoli differenti nella filiera R&S;
2. la forte gerarchia ministeriale, in cui i ministeri, in particolare quello dell'Università e della Ricerca, detengono un potere centrale;
3. la debolezza degli enti pubblici autonomi, incapaci di elaborare politiche pubbliche incisive¹⁷.

Il sistema istituzionale italiano appare quindi frammentato e inefficiente, non solo per scarsità di risorse, ma anche per la loro distribuzione. La debolezza delle istituzioni ha favorito l'uso di incentivi fiscali alle imprese erogati in modo orizzontale (a tutti i titolari di reddito d'impresa, senza criteri settoriali) e automatico (senza valutazioni qualitative sui progetti). Come sottolinea Bontempi¹⁸, questo approccio riflette la difficoltà della pubblica amministrazione nell'esercitare potere discrezionale: la carenza di personale, la sfiducia dei cittadini e il timore di responsabilità legali hanno spinto verso procedure standardizzate, garantendo equità ma sacrificando il ruolo strategico dello Stato.

Gli attuali programmi di incentivo fiscale per R&S si ricollegano al piano Industria 4.0 (2016), poi rinominato Impresa 4.0, che ha razionalizzato misure esistenti e introdotto strumenti come:

1. il super e l'iper ammortamento per l'acquisto di beni strumentali innovativi;
2. il credito d'imposta per R&S e innovazione;
3. le agevolazioni per investimenti in start up e PMI innovative;
4. la detassazione dei redditi da beni immateriali (Patent Box);
5. i finanziamenti agevolati per beni strumentali (Nuova Sabatini).

Impresa 4.0 ha aggiunto il credito d'imposta Formazione 4.0 e i finanziamenti per contratti di sviluppo e accordi per l'innovazione, destinati a grandi investimenti. Con la legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160), il piano è stato rinominato Transizione 4.0, che ha trasformato il super e l'iper ammortamento nel credito d'imposta per beni strumentali, estendendo inoltre il credito per R&S anche al design. Tra 2020 e 2022 sono stati stanziati 7 miliardi di euro per crediti d'imposta e 2 miliardi per altri interventi.

La pandemia di COVID-19 e il varo del NextGenerationEU (NGEU) hanno portato all'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il PNRR destina al piano Transizione 4.0 13,38 miliardi di sovvenzioni NGEU e 5,08 miliardi di fon-

17. A. Averardi, *La funzione pubblica di sostegno all'innovazione e alla ricerca e la governance istituzionale*, in A. Averardi, A. Natalini (a cura di), *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, IRPA Working Paper, 2, 2021, pp. 12-5.

18. V. Bontempi, *Gli strumenti di ausilio pubblico all'innovazione e alla ricerca*, in Averardi, Natalini (a cura di), *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, cit., pp. 15-21.

di nazionali. Gli obiettivi includono l'erogazione di 69.900 crediti d'imposta nel biennio 2021-22 e 111.700 nel triennio 2021-23.

Nel 2022, con la crisi energetica causata dall'invasione russa dell'Ucraina, l'UE ha approvato RepowerEU, consentendo agli Stati membri di rimodulare il PNRR in ambito energetico. L'Italia ha così introdotto il piano Transizione 5.0. Questo nuovo piano, finanziato con 6,3 miliardi di euro in prestiti NGEU, punta a sostenere la digitalizzazione e la decarbonizzazione delle imprese, con l'obiettivo di risparmiare complessivamente 400.000 tonnellate equivalenti di petrolio (TEP).

Anche in questo caso, il governo ha optato per crediti d'imposta sulle spese sostenute nel 2024-25 per investimenti in asset digitali, tecnologie per l'autoproduzione energetica, formazione in ambito ecologico e altre iniziative di transizione tecnologica ed energetica.

15.2.2. LE POLITICHE DI COMMITTENZA PUBBLICA

Le politiche pubbliche sull'innovazione non si basano solo sugli incentivi, ma includono la committenza pubblica. Difatti, la domanda pubblica può selezionare offerte che non sono competitive solo sul piano dei costi, ma anche su quello dell'innovazione¹⁹. Il codice dei contratti pubblici può quindi svolgere un'attività di indirizzo delle stazioni appaltanti, che possono essere autorizzate a stipulare appalti innovativi con le imprese.

L'Unione Europea ha incoraggiato l'introduzione di appalti innovativi nei codici nazionali degli Stati membri. Tra questi, un ruolo rilevante è svolto dagli appalti precommerciali, utilizzati in assenza di soluzioni già presenti sul mercato. Tali appalti funzionano come un cofinanziamento delle attività di ricerca, poiché non possono superare il perimetro della R&S. Essi si concludono con lo sviluppo di un prototipo, mentre la commercializzazione avviene solo attraverso un successivo appalto pubblico²⁰.

La direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 ha introdotto strumenti più articolati.

L'articolo 30 della direttiva prevede il dialogo competitivo, che consente procedure di aggiudicazione più flessibili per appalti complessi. In questo caso, la stazione appaltante può avviare un confronto con un numero selezionato di imprese, definendo le proprie esigenze prima della presentazione delle offerte.

Il successivo articolo 31 introduce il partenariato per l'innovazione, rivolto a beni e prodotti non ancora disponibili sul mercato. Questa procedura consente

19. V. Bontempi, *La committenza pubblica per lo sviluppo dell'innovazione e della ricerca*, in A. Averardi, A. Natalini (a cura di), *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, ivi, pp. 21-3.

20. M. Comba, *Appalti pubblici per l'innovazione*, in "Il diritto dell'economia", 1, 2020, pp. 179-203.

alle imprese di sviluppare, attraverso un dialogo competitivo, sia il prototipo sia la fornitura commerciale finale²¹.

L'Italia ha recepito la direttiva nel nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36), che disciplina il dialogo competitivo all'articolo 74, il partenariato per l'innovazione all'articolo 75 e i contratti precommerciali all'articolo 135, dedicato ai servizi di R&S.

In attuazione del piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-21 (decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 21 febbraio 2019), l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) ha istituito una piattaforma di monitoraggio degli appalti innovativi (<https://appaltinnovativi.gov.it/>).

Secondo il report 2022 di AGID²², nel periodo tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2022 sono stati censiti 112 appalti pubblici innovativi per un importo complessivo a base d'asta di 1,3 miliardi di euro. Tra questi figurano 9 dialoghi competitivi, 16 partenariati per l'innovazione e 50 appalti precommerciali; in molti casi, tuttavia, le stazioni appaltanti non hanno ancora definito la procedura.

La maggior parte degli appalti innovativi è stata bandita tra il 2018 e il 2019. Dopo una fase iniziale di lenta diffusione, la pandemia ha ulteriormente rallentato il ricorso a questi strumenti: nel 2021 non risulta bandito alcun appalto innovativo.

15.2.3. LE POLITICHE UE

L'Unione Europea ha sviluppato numerosi programmi di finanziamento alla R&S e all'innovazione. L'articolo 179 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce che l'UE debba rafforzare la propria competitività, creando uno spazio europeo in cui ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologie possano circolare liberamente.

Gli articoli successivi attribuiscono ai programmi quadro il compito di attuare le politiche di R&S, promuovere la cooperazione in materia di ricerca e diffondere i risultati. Ai sensi dell'articolo 182 TFUE, i programmi quadro definiscono obiettivi scientifici e tecnologici e stabiliscono i relativi finanziamenti.

I fondi vengono erogati tramite inviti a presentare proposte, aperti e competitivi. Le attività finanziate devono avere esclusivamente applicazioni civili. Possono partecipare tutti i soggetti giuridici, indipendentemente dallo Stato di appartenenza. Per i progetti collaborativi, è richiesto un Consorzio composto da almeno 3 soggetti indipendenti stabiliti in 3 Stati membri diversi.

Attualmente è in vigore il nono programma quadro, Orizzonte Europa, istituito dal Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021, che copre il periodo 2021-27 con un bilancio superiore a 93 miliardi

21. *Ibid.*

22. AGID, *Open data*, 2023, in <https://appaltinnovativi.gov.it/open-data/#dati> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

di euro. Tra i suoi obiettivi principali: rafforzare le basi scientifiche dell'UE per promuoverne la competitività; sostenere le politiche europee per affrontare le sfide globali in linea con l'Agenda ONU 2030 e gli accordi di Parigi sul clima; consolidare lo spazio europeo della ricerca.

Nonostante gli investimenti, l'UE continua a registrare un divario tecnologico rispetto a Stati Uniti e Cina, come evidenziato dal *Rapporto sul futuro della competitività europea* presentato da Mario Draghi²³. Il documento propone di aumentare gli investimenti fino al 5% del PIL dell'Unione, con particolare attenzione a digitalizzazione, decarbonizzazione e difesa. Inoltre, solleva criticità sull'attuale modello di libera concorrenza: se da un lato tutela i consumatori, dall'altro accentua la frammentazione industriale. Per i settori strategici, il rapporto suggerisce di favorire la nascita di grandi imprese europee capaci di competere e innovare su scala globale.

15.3

L'esperienza tedesca: la FHG

Nonostante gli sforzi nel campo, il sistema italiano di R&S soffre di una storica arretratezza, che limita la capacità del sistema industriale di sviluppare prodotti di eccellenza. Con poche eccezioni, la bilancia commerciale italiana si fonda su esportazioni caratterizzate da bassi costi di produzione e manodopera poco qualificata, piuttosto che su beni ad alto valore aggiunto. Anche le esportazioni di qualità si concentrano in settori come alimentare e abbigliamento, che non richiedono investimenti significativi in R&S. Questo scenario mal si concilia con l'adozione di una moneta stabile come l'euro, che esclude la possibilità di ricorrere a svalutazioni competitive.

L'Italia potrebbe ambire a destinare circa il 3% del PIL alla ricerca, in linea con le nazioni europee più innovative (Belgio, Svezia, Germania, Austria, Danimarca)²⁴. L'obiettivo, però, appare lontano: attualmente l'Italia investe appena l'1,3% del PIL in R&S. Resta comunque imprescindibile muoversi in questa direzione per creare un sistema industriale moderno, competitivo e innovativo.

Riprendendo le considerazioni di Bussolati e Dosi²⁵, servono maggiori finanziamenti per rafforzare la ricerca universitaria e incentivare le imprese a investire in prodotti e tecnologie avanzate. Inoltre, è necessario creare un'infrastruttura di

23. M. Draghi, *Il rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi*, 10 settembre 2024, Bruxelles.

24. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Gross Domestic Spending on R&D in 2023*, in <https://www.oecd.org/en/data/indicators/gross-domestic-spending-on-r-d.html> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

25. Bussolati, Dosi, *Innovazione, politiche pubbliche*, cit.

raccordo tra università e imprese, in grado di generare circoli virtuosi. A questo proposito, risulta esemplare il modello della FHG, istituto di ricerca tedesco specializzato nel trasferimento tecnologico.

La Germania investe in R&S circa il 3,1% del PIL: il 69% della spesa è sostenuto dal settore privato, il 14% dalla pubblica amministrazione e il 17% dalle università²⁶. Il sistema della ricerca tedesco è progettato per affrontare le sfide innovative che le singole aziende non possono gestire autonomamente.

La FHG, la principale organizzazione europea di ricerca applicata, è un punto cardine di questo sistema. Ha sede a Monaco di Baviera e conta 76 istituti specializzati in settori tecnologici strategici. Il modello FHG si distingue per una struttura decentralizzata e una forte integrazione sia con il sistema universitario che con le imprese. La FHG era in sinergia con la Max-Planck-Gesellschaft (MPG), che si occupa di ricerca di base, e la Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), che finanzia le attività di ricerca, generando un ecosistema coordinato tra ricerca fondamentale e applicata.

La MPG ha dimensioni simili alla FHG per personale e finanziamenti. Impiega circa 24.665 dipendenti distribuiti in 85 istituti e nel 2023 ha ricevuto 2,1 miliardi di euro di finanziamenti di base e oltre 280 milioni di euro di fondi pubblici per progetti, con ricavi complessivi pari a 2,8 miliardi di euro²⁷. Poiché la ricerca di base attrae meno contratti privati rispetto a quella applicata, il governo tedesco copre circa l'80% dei costi.

La DFG, infine, funge da principale agenzia di finanziamento alla ricerca, erogando borse di studio e investendo nell'ammodernamento delle infrastrutture scientifiche. Nel 2023 ha ricevuto 3,5 miliardi di euro di fondi pubblici (2,5 dal governo federale e il resto dai *Länder*) e ne ha erogati 3,9 per quasi 32.000 progetti²⁸.

15.3.1. IL FUNZIONAMENTO DELLA FHG

Il sistema di finanziamento della Fraunhofer è peculiare perché valorizza i risultati concreti. Lo Stato elargisce infatti un ammontare di risorse pari e proporzionato a quelle che l'istituto riesce a guadagnare tramite i contratti privati. La FHG ha inoltre la possibilità di ottenere risorse partecipando a procedure di gara finalizzate alla realizzazione di appalti pubblici. Le fonti finanziarie principali sono²⁹:

1. finanziamenti di base pubblici, non competitivi, suddivisi in:
 - finanziamenti dal governo federale (generalmente circa il 90% del totale "1"), pari a circa 848 milioni di euro nel 2023 (erano 581 milioni di euro nel 2015);

26. Statistisches Bundesamt (DESTATIS), *Research and Development*, 2025, in https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Education-Research-Culture/Research-Development/_node.html#266714 (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

27. MPG, *Annual Report 2023*, München 2024.

28. DFG, *Annual Report 2023*, Bonn 2024.

29. FHG, *Annual Report 2015*, München 2016; Id., *Annual Report 2023*, München 2024.

- finanziamenti dei governi regionali (circa il 10% del totale “1”), pari a 169 milioni di euro nel 2023 (110 milioni di euro nel 2015);
- 2. finanziamenti subordinati alla vincita di appalti pubblici, pari a 1.175 milioni di euro nel 2023 (542 milioni di euro nel 2015);
- 3. finanziamenti privati subordinati alla stipula di contratti con aziende, pari a 821 milioni di euro nel 2023 (641 milioni di euro nel 2015);
- 4. altri finanziamenti di organizzazioni di ricerca e altre fonti, pari a 213 milioni di euro nel 2023 (181 milioni di euro nel 2015).

I finanziamenti di base pubblici comprendono i Fondi europei di sviluppo regionale (FESR), che finanziano le infrastrutture di ricerca nella Germania orientale. I fondi dei programmi quadro europei rientrano invece tra i finanziamenti subordinati alla vincita di appalti pubblici. In generale, la FHG applica una *golden rule* per cui i ricavi derivano per un terzo da finanziamenti pubblici di base, per un terzo dalla vincita di appalti e contratti pubblici e per un terzo dalla stipula di contratti privati.

La Fraunhofer si interseca strettamente con il sistema educativo tedesco: il sistema universitario coinvolge gli studenti nella ricerca scientifica, offrendo loro la possibilità di lavorare part time negli istituti Fraunhofer; inoltre, l'ente organizza programmi di dottorato ed elargisce borse di studio post-doc. Gli studenti universitari assunti part time sono spesso selezionati tra i migliori allievi su segnalazione dei direttori dei singoli istituti Fraunhofer, a conferma del legame con il sistema accademico, che si riflette anche nella composizione degli organi dirigenti della sede centrale di Monaco di Baviera. Tutti i direttori degli istituti, infatti, sono membri di facoltà universitarie. Nel 2023, la FHG contava 31.942 dipendenti, di cui 512 tirocinanti, 7.887 studenti e 23.543 addetti scientifici, tecnici e amministrativi (nel 2015 erano 24.084 dipendenti, di cui 452 tirocinanti, 6.554 studenti e 17.078 addetti scientifici, tecnici e amministrativi)³⁰. I dipendenti full time sottoscrivono il contratto nazionale del pubblico impiego, vista la natura pubblica dell'istituto e i cospicui finanziamenti statali: i salari sono inferiori a quelli privati, ma prevedono incentivi variabili legati alla performance individuale.

L'organizzazione interna è decentralizzata e settoriale: i 76 istituti non competono tra loro, ma sono specializzati in settori tecnologici specifici, assumono in media 300-400 dipendenti e hanno sede in diverse città tedesche; l'attività di ricerca è pianificata dalla sede centrale in base alle aree tematiche. Gli istituti FHG interagiscono anche con il mondo industriale: le aziende partner partecipano ai Consigli direttivi dei centri e, grazie al costante flusso di informazioni, possono decidere quali progetti affidare alla FHG, quali gestire internamente e quali esternalizzare. Le aziende che affidano attività di R&S alla Fraunhofer stipulano contratti con cronoprogrammi dettagliati; i laboratori collaborano quindi con le università per sviluppare i progetti.

Nei suoi settantacinque anni di attività, l'istituto ha conseguito numerosi successi, tra cui la brevettazione dell'algoritmo MP3. Nel 2023, ha incassato 158 milioni

30. *Ibid.*

di euro da licenze, prodotto 506 invenzioni e depositato 406 brevetti³¹. La FHG ha inoltre condotto studi sull'impatto delle proprie attività³²: incrociando i dati dei contratti Fraunhofer con il Mannheim Innovation Panel, hanno evidenziato che le imprese partner registrano maggiore produttività, una quota più elevata di prodotti innovativi e più personale qualificato; Schubert³³, aggregando dati FHG e statistiche DESTATIS, stima che ogni euro investito in FHG generi 21 euro di PIL regionale, con un moltiplicatore crescente nel tempo. Sebbene questi studi siano commissionati dall'Istituto, essi attestano l'importanza strategica della FHG per l'economia tedesca.

15.3.2. FRAUNHOFER ITALIA

La FHG ha una dimensione internazionale, poiché promuove istituti esteri affiliati che, pur rimanendo legalmente indipendenti dal quartier generale di Monaco di Baviera, collaborano strettamente con esso. Esistono istituti Fraunhofer in Europa, Nord e Sud America e Singapore; in Italia, la sede si trova a Bolzano, scelta per la continuità linguistica con la sede centrale. Abbiamo ricostruito l'attività della Fraunhofer Italia anche grazie a interviste elencate in appendice. L'istituto è nato nel 2009 su iniziativa delle imprese aderenti ad Assoimprenditori Alto Adige (oggi Confindustria Alto Adige), che chiesero alla Provincia autonoma di Bolzano di avviare il progetto³⁴. Fraunhofer Italia è di dimensioni ridotte rispetto agli istituti tedeschi, con circa 40 dipendenti³⁵, e non possiede l'elevata settorialità tipica dei centri tedeschi, ma risponde alle esigenze delle imprese in vari campi applicativi. La Provincia autonoma di Bolzano finanzia l'istituto con fondi propri tramite accordi programmatici triennali che ne delineano la strategia di lungo periodo³⁶. L'accordo firmato a gennaio 2025 assegna 5 milioni di euro per tre anni, con tre priorità di ricerca: Intelligent Automation, Advanced Digital Twins e Workforce Optimization³⁷. Tali accordi prevedono che Fraunhofer Italia dimostri annualmente i risultati raggiunti attraverso indicatori concreti, come il numero di pubblicazioni³⁸. L'Istituto può inoltre attrarre finanziamenti tramite contratti di ricerca

31. *Ibid.*

32. D. Comin *et al.*, *Do Companies Benefit from Public Research Organizations? The Impact of the Fraunhofer Society in Germany*, ZEW Discussion Papers, 19-006, ZEW Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung 2019.

33. T. Schubert, *The Macroeconomic Effects of the Fraunhofer-Gesellschaft*, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI), Karlsruhe 2021.

34. Intervista a F. Schöpf e A. Esposti.

35. Intervista a S. Benedicti.

36. Intervista a F. Schöpf e A. Esposti.

37. Provincia autonoma di Bolzano, *Approvato l'accordo programmatico con Fraunhofer Italia*, 28 gennaio 2025, in <https://news.provincia.bz.it/it/news/approvato-l-accordo-programmatico-con-fraunhofer-italia> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

38. Intervista a S. Benedicti.

con soggetti privati o partecipando a bandi pubblici nazionali ed europei: i fondi comunitari possono essere ottenuti direttamente tramite i programmi quadro o indirettamente attraverso fondi FESR gestiti dagli enti locali. La Provincia di Bolzano finanzia anche i Joint Projects, destinati alla cooperazione tra enti altoatesini e partner esteri come la tedesca DFG³⁹.

Fraunhofer Italia, pur essendo troppo piccola per svolgere ricerca autonoma di frontiera su temi come l'intelligenza artificiale, applica questa tecnologia in vari progetti. Tra questi, Sitolub, finanziato con un programma quadro UE e guidato dal centro di ricerca Basco Tekniker, con partner come l'azienda tedesca Bechem e l'Università di Birmingham: il progetto sviluppa soluzioni più sicure e sostenibili per i lubrificanti industriali⁴⁰. Fraunhofer Italia consente alle imprese di accedere al *know-how* e alle competenze degli istituti tedeschi. Un esempio è IMPACT, progetto congiunto con il Fraunhofer Institute for Production Systems and Design Technology di Berlino, che applica tecnologie dell'industria 4.0 all'ottimizzazione dei processi produttivi⁴¹. L'istituto di Bolzano è anche attrattivo per la possibilità di accedere ai dati di Monaco e per richiamare ricercatori dai paesi germanofoni, dove la minore burocrazia favorisce lo sviluppo di competenze specifiche⁴².

Fraunhofer Italia è situata all'interno del NOI Techpark, il parco scientifico-tecnologico della Provincia di Bolzano⁴³, che ospita laboratori, facoltà dell'Università di Bolzano e quasi 100 aziende, favorendo lo scambio di conoscenze tra ricercatori, accademici e imprese⁴⁴. Tra le collaborazioni a progetto si segnala quella con l'azienda Openterra, insediata nel NOI Techpark nel 2023, che lavora con Fraunhofer Italia allo sviluppo di software per la pianificazione ambientale: la proprietà intellettuale del prototipo appartiene a Fraunhofer, mentre l'azienda detiene i diritti di utilizzo esclusivo⁴⁵.

15.4

La vicenda FIAT

FIAT è un'azienda automobilistica fondata a Torino nel 1899. Ai fini di questa ricerca, analizziamo il rapporto dell'impresa con l'innovazione, concentrandoci sullo

39. Intervista a F. Schöpf e A. Esposti.

40. Sitolub, *Project Overview*, 2024, in <https://sitolub.eu/about-sitolub/> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

41. Fraunhofer Italia, *IMPACT*, 2024, in <https://www.fraunhofer.it/it/ricerca/flexible-production-systems/impact.html> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

42. Intervista a K. Kornprobst.

43. NOI SPA, *Gli attori*, 2025, in <https://noi.bz.it/it/chi-siamo/gli-attori-del-NOI> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

44. Interviste a: F. Schöpf e A. Esposti; S. Benedicti.

45. Intervista a K. Kornprobst.

stabilimento di Melfi (PZ), ultimo grande progetto industriale privato realizzato in Italia, inaugurato nel 1994 con un modello organizzativo innovativo rispetto al fordismo tradizionale. La ricerca si basa su 16 interviste a manager, operai e sindacalisti realizzate nel 2013 (cfr. TAB. 15.1 a pp. 290-1) e su riviste aziendali rinvenute nel centro storico FIAT di Torino.

Nel secondo dopoguerra, sotto la guida di Vittorio Valletta, FIAT adottò un modello di lavoro taylorista-fordista, caratterizzato da mansioni semplici e ripetitive e dall'accentramento produttivo in grandi stabilimenti, come Mirafiori, allora la fabbrica più grande d'Europa⁴⁶. Questa strategia ebbe successo: FIAT dominò il mercato interno grazie alle utilitarie a basso costo, ma il modello generò contraddizioni. La posizione dominante sul mercato italiano permise lo sviluppo di un eccellente *know-how* nella meccanica, ma trascurò la commercializzazione⁴⁷ e alimentò comportamenti anticoncorrenziali, come le pressioni di Valletta su Piaggio per interrompere il progetto della Vespa 400, potenziale concorrente⁴⁸. L'iperspecializzazione penalizzò anche la qualità: gli accessori prodotti da Magneti Marelli, come i condizionatori, erano sviluppati separatamente dall'auto su cui venivano installati, causando inefficienze⁴⁹. A ciò si aggiunsero pratiche antisindacali, come schedature e isolamento degli operai critici⁵⁰, oltre ai problemi sociali legati ai grandi stabilimenti, che risultarono difficili da gestire. Il lavoro alla catena di montaggio era altamente usurante e i salari elevati e i benefit non bastarono a fermare le proteste: negli anni Settanta scioperi selvaggi e terrorismo segnarono profondamente la vita aziendale.

15.4.1. LA FABBRICA AD ALTA AUTOMAZIONE

La situazione tornò alla normalità nei primi anni Ottanta, quando la componente ideologica delle lotte operaie perse intensità, i cambiamenti tecnologici migliorarono le condizioni di lavoro in fabbrica e gli investimenti nel Sud Italia contribuirono a ridurre la pressione abitativa al Nord. La ritrovata pace aziendale consentì a FIAT di investire in nuove tecnologie, incrementando la produttività degli stabilimenti. L'azienda sviluppò un'organizzazione del lavoro basata sulla Fabbrica ad alta automazione (FAA)⁵¹. In particolare, l'impresa controllata Comau progettò il Robogate, un sistema capace di automatizzare gran parte delle linee di assemblaggio degli autoveicoli; inoltre, il sistema Digitron coordinava l'accoppiamento tra motore e scocca, mentre il sistema LAM (La-

46. G. Berta, *Mirafiori*, Il Mulino, Bologna 1998.

47. Intervista a M. Magnabosco.

48. T. Fanfani, *Impresa metalmeccanica e "made in Italy": il caso Piaggio*, in Amatori, Colli (a cura di), *Imprenditorialità e sviluppo economico*, cit., pp. 678-98.

49. Intervista a M. Magnabosco.

50. Musso, *Le relazioni industriali*, cit.

51. Interviste a: L. Burno; P. Pessa.

vorazione asincrona motori) permetteva l'assemblaggio dei motori da fermo, velocizzando le operazioni⁵².

L'introduzione della FAA, unita alla riduzione dell'assenteismo, contribuì a un forte aumento della produttività: nel 1980 ogni occupato produceva 9,5 vetture l'anno, mentre nel 1989 ne produceva 17,4⁵³. Gli stabilimenti diventarono più puliti e tecnologicamente avanzati: durante le Giornate della famiglia, FIAT mostrava robot capaci persino di riprodurre la *Gioconda*, impressionando operai e sindacalisti⁵⁴. Due stabilimenti del Centro-Sud, Termoli (CB) e Cassino (FR), divennero simbolo della FAA e furono considerati tra i più tecnologici al mondo. Tuttavia, diversi accademici e sindacalisti giudicarono l'esperimento un insuccesso: l'elevata automazione si rivelò estremamente delicata, con frequenti blocchi di linea difficili da risolvere tempestivamente⁵⁵. Inoltre, la sola automazione non bastava a soddisfare le nuove esigenze di flessibilità produttiva: dagli anni Ottanta i consumatori avevano sviluppato gusti sempre più individualizzati, spingendo le aziende a differenziare l'offerta⁵⁶. Anche i sindacati mostrarono diffidenza verso la FAA, temendo che FIAT volesse eliminare il fattore umano dalla produzione; lo stabilimento di Cassino fu valutato come il simbolo di un modello che escludeva l'operaio dal processo produttivo⁵⁷. In questo contesto, si consumò uno scontro manageriale tra l'amministratore delegato di FIAT Auto, Vittorio Ghidella, promotore della svolta tecnologica, e il CEO del gruppo FIAT, Cesare Romiti. Nel 1988 Romiti assunse la guida di FIAT Auto, mentre Ghidella lasciò l'azienda. Nel 1989, Romiti si esprime a favore dell'adozione della filosofia giapponese della qualità totale⁵⁸. FIAT intendeva così applicare alcuni principi del modello produttivo Toyota, che aveva conquistato un ruolo di primo piano a livello mondiale grazie alla produzione snella, in contrapposizione al modello fordista.

15.4.2. LA PRODUZIONE SNELLA

La produzione snella e la qualità totale puntano a realizzare prodotti diversificati per soddisfare le esigenze dei consumatori. Il termine "snella" indica l'uso di metà delle risorse rispetto all'organizzazione fordista tradizionale⁵⁹, in particolare attra-

52. C. Damiano, P. Pessa, *Dopo lunghe e cordiali discussioni: la storia della contrattazione sindacale alla FIAT in 600 accordi dal 1921 al 2003*, Ediesse, Roma 2003.

53. *Ibid.*

54. Intervista a L. Burno.

55. Cfr. G. Bonazzi, *Il tubo di cristallo. Modello giapponese e fabbrica integrata alla FIAT Auto*, Il Mulino, Bologna 1993; D. Cersosimo, *Viaggio a Melfi. La FIAT oltre il fordismo*, Donzelli Editore, Roma 1994; intervista a P. Pessa.

56. Cersosimo, *Viaggio a Melfi*, cit.

57. Intervista a L. Burno.

58. Cersosimo, *Viaggio a Melfi*, cit.

59. J. Womack, D. Jones, D. Roos, *The Machine that Changed the World*, Rawson Associates, New York 1990.

verso la riduzione delle scorte di magazzino a favore di prodotti personalizzati, destinati a essere venduti immediatamente. "Qualità" significa produrre automobili già pronte per la commercializzazione al termine del ciclo produttivo, senza necessità di revisioni o correzioni. Queste caratteristiche comportano un maggiore coinvolgimento dell'operaio: nelle fabbriche giapponesi, i lavoratori possono arricchire le proprie mansioni, operare in gruppo, proporre miglioramenti alla catena di montaggio e persino bloccare la linea in caso di anomalie⁶⁰.

L'affermazione del modello snello ha portato a un cambiamento radicale dell'organizzazione del lavoro a livello globale. FIAT decise di adottare un sistema che semplificava la gerarchia e valorizzava il ruolo umano in fabbriche altamente automatizzate⁶¹. L'azienda definì questa filosofia "fabbrica integrata", basata sulla creazione di Unità tecnologiche elementari (UTE): gruppi di operai responsabili del controllo qualità. Ogni UTE correggeva piccoli errori prima di trasmettere all'unità successiva un prodotto già conforme agli standard⁶². L'obiettivo era stimolare la creatività e la responsabilizzazione dei lavoratori nel raggiungimento della qualità⁶³.

Per attuare questa nuova filosofia, FIAT scelse di costruire un nuovo stabilimento nel Sud Italia, in un'area priva di una tradizione industriale, così da creare una fabbrica "prato verde" (*greenfield*). L'alto tasso di disoccupazione locale avrebbe facilitato il reclutamento della forza-lavoro. La scelta ricadde su Melfi (PZ), un'area già infrastrutturata grazie agli investimenti statali successivi al terremoto dell'Irpinia e beneficiaria dei finanziamenti della Cassa del Mezzogiorno. Inoltre, sindacalisti come Pessa e Vaccaro⁶⁴ sottolineano che la Basilicata era particolarmente attrattiva per l'assenza di fenomeni mafiosi che potessero condizionare le assunzioni.

L'investimento fu imponente: lo stabilimento venne progettato per una capacità produttiva di 450.000 vetture l'anno e per l'impiego di circa 7.000 lavoratori (700 impiegati, 1.800 operai professionali e 4.500 operai generici)⁶⁵.

15.4.3. LA FABBRICA DI MELFI

Dalle interviste effettuate emerge che lo stabilimento di Melfi ha raggiunto livelli di produttività considerati soddisfacenti dal management, che giudica l'esperimento un successo⁶⁶. Impressioni analoghe sono riportate dai rappresentanti dei sinda-

60. B. Coriat, *Penser à l'envers*, Christian Bourgois Editeur, Paris 1991.

61. M. Magnabosco, G. C. Della Morte, P. G. Lazzarin, *La fabbrica integrata*, in "FIAT Quadri", 20, 4, 1991, pp. 4-8.

62. Bonazzi, *Il tubo di cristallo*, cit.

63. G. Nespolo, G. C. Della Morte, *Gestione a vista*, in "FIAT Quadri", 21, 5, 1992, pp. 17-8.

64. Interviste a: P. Pessa; C. Vaccaro.

65. E. Gauna, *Melfi parte la sfida*, in "FIAT Quadri", 2, 7, 1994, pp. 25-9.

66. Interviste a: C. Annibaldi; M. Magnabosco.

cati più collaborativi con l'azienda, come FISMIC (sindacato aziendale), FIM-CISL e UILM-UIL⁶⁷. Tuttavia, gli stessi sindacalisti descrivono Melfi come «un giocattolo che si è rotto presto». Nel 2004, infatti, le tensioni accumulate tra lavoratori e management sfociarono in un violento sciopero di 21 giorni, un evento anomalo per il contesto: in quegli anni il clima sociale era complessivamente più disteso rispetto agli anni Settanta e le altre fabbriche dove fu implementata la produzione snella avevano registrato tassi di conflittualità molto bassi. Non sorprende, dunque, che i rappresentanti dei sindacati più conflittuali, come la FIOM-CGIL, abbiano definito Melfi un fallimento⁶⁸.

Nelle fabbriche snelle, l'unico altro sciopero di rilievo fu quello nello stabilimento canadese CAMI (*joint venture* General Motors-Suzuki), ma si trattava di un impianto con organico ridotto e meno strategico nei piani aziendali⁶⁹. L'investimento di FIAT può quindi essere considerato un successo tecnico, in linea con i migliori esperimenti europei del periodo, ma un insuccesso nelle relazioni industriali: l'obiettivo di valorizzare le competenze operaie e migliorare il dialogo sociale non fu raggiunto e la fabbrica perse progressivamente centralità, non riuscendo a mantenere i livelli produttivi degli anni migliori, come i 339.865 veicoli prodotti nel 2018⁷⁰.

Le interviste aiutano a comprendere le cause di questo fallimento sul piano delle relazioni sindacali. Il management evidenzia alcune criticità: Magnabosco⁷¹ sottolinea che i lavoratori non percepirono i benefici dei miglioramenti organizzativi, anche perché la fabbrica “prato verde” era stata costruita in un'area priva di cultura industriale, lasciando gli operai senza termini di paragone. Annibaldi⁷² aggiunge che il reclutamento di massa di lavoratori provenienti da zone lontane costrinse molti a lunghi spostamenti e innescò dinamiche di competizione interna per le progressioni di carriera. Inoltre, tutte le testimonianze concordano sul peso della crisi di FIAT Auto nei primi anni Duemila: il calo delle vendite indusse il management a trascurare Melfi, che perse la sua centralità strategica.

Secondo i sindacati più cooperativi, inizialmente funzionava un delicato sistema di prevenzione dei conflitti⁷³, ma in seguito prevalse una gestione gerarchica e poco partecipativa. Le interviste riportano un incremento costante delle sanzioni

67. Interviste a: L. Burno; G. Cavallitto; C. Spagnolo; C. Vaccaro.

68. Intervista a P. Pessa.

69. C. Berggren, *Lean Production: The End of History?*, in “Work, Employment, & Society”, 7, 2, 1993, pp. 163-88.

70. FIM-CISL, *FCA produzione 2018 meno 6,8%, dopo 2 anni sotto quota 1 milione. In positivo le produzioni di Melfi e di Atessa con FIAT Professional*, 4 gennaio 2019, in <https://www.cisl.it/industria-fca-fim-cisl-produzione-2018-meno-6-8-dopo-2-anni-sotto-quota-1-milione/> (ultima consultazione il 20 febbraio 2026).

71. Intervista a M. Magnabosco.

72. Intervista a C. Annibaldi.

73. Interviste a: M. Lomio; V. Verrascina.

disciplinari, confermato da FIOM-CGIL e UILM-UIL⁷⁴. Il caso del licenziamento per “comportamento scorretto” del delegato FIOM-CGIL Tonino Innocenti arrivò persino in Senato, con due atti di sindacato ispettivo⁷⁵. Anche la qualità risentì della crisi: numerosi operai⁷⁶ segnalano che la possibilità di bloccare la linea, inizialmente prevista dal management, rimase inattuata; di norma le anomalie venivano soltanto registrate e corrette a fine processo.

Le tensioni tra operai, sindacati e azienda da sole non spiegano però uno sciopero così lungo. È opportuno considerare che anche in stabilimenti “modello”, come quello di Nissan a Sunderland, l'elevata produttività è stata accompagnata da condizioni di lavoro difficili⁷⁷. A Melfi emerse una peculiarità organizzativa: la cosiddetta doppia battuta. Per massimizzare il ritorno sull'investimento, FIAT chiese ai sindacati di introdurre il turno notturno, allora assente nelle fabbriche del Nord. Il nuovo schema prevedeva 6 giorni di attività settimanale su 3 turni, con riposi compensativi a rotazione: ogni lavoratore lavorava 5 giorni su 6⁷⁸. Gli stipendi, inoltre, erano inferiori rispetto ad altri stabilimenti perché mancava la maggiorazione prevista dalla contrattazione aziendale preesistente, non applicabile a un nuovo impianto come Melfi⁷⁹.

Il turno notturno era gestito tramite il sistema della doppia battuta, che talvolta portava gli operai a lavorare 12 notti consecutive. I sindacati denunciarono fin da subito la pratica come usurante e ne chiesero il superamento, senza ottenere risultati⁸⁰. La sua abolizione divenne il principale successo dello sciopero dei 21 giorni, segno che una revisione tempestiva della turnazione avrebbe probabilmente evitato la protesta selvaggia.

In sintesi, l'investimento innovativo di Melfi ha inizialmente garantito risultati tecnologici e produttivi di rilievo, ma ha progressivamente perso centralità e oggi affronta prospettive incerte. Dal punto di vista delle relazioni industriali, si può parlare di un fallimento: la breve fase iniziale di collaborazione ha lasciato spazio a conflitti e rigidità organizzative. In questo contesto, il supporto di un ente di ricerca indipendente come la Fraunhofer avrebbe potuto fornire strumenti per accompagnare la transizione da una cultura gerarchica a un modello più partecipativo, studiando l'organizzazione del lavoro e sviluppando soluzioni alternative di turnazione per superare le criticità della doppia battuta, unanimemente percepita come usurante da operai e sindacati.

74. Interviste a: G. Cillis; E. De Nicola; C. Vaccaro.

75. Senato della Repubblica, *Atto di sindacato ispettivo n. 4-03896*, 13 febbraio 2003, sessione n. 333, XIV legislatura, Roma 2003; Id., *Atto di sindacato ispettivo n. 4-09786*, 5 dicembre 2005, sessione n. 915, XIV legislatura, Roma 2005.

76. Interviste a: R. Aquino; Angelo D'Andrea; Antonio D'Andrea; G. Zoppi.

77. J. K. Thompson, R. R. Render, *Nissan UK: A Worker's Paradox?*, in “Business Horizons”, 38, 1, 1995, pp. 48-58.

78. F. Baratta, *Così sarà lo stabilimento*, in “FIAT Quadri”, 21, 3, 1992, pp. 18-20.

79. Interviste a: G. Cavalitto; C. Spagnolo.

80. Interviste a: G. Cillis; E. De Nicola; M. Lomio; C. Vaccaro.

TABELLA 15.1

Lista delle persone intervistate

Nome	Luogo	Data	Ruolo	Minuti
Enrico Ceccotti	Piombino	5 settembre 2013	Ex membro dell'ufficio sindacale FIOM, ha siglato l'accordo di Melfi dell'11 giugno 1993	25
Cesare Annibaldi	Torino	9 settembre 2013	Ex responsabile relazioni esterne FIAT	59
Maurizio Magnabosco	Torino	9 settembre 2013	Ex responsabile risorse umane FIAT	63
Cosmano Spagnolo	Roma	16 settembre 2013	Ex membro dell'ufficio sindacale FIM, ha siglato l'accordo di Melfi dell'11 giugno 1993	38
Angelo D'Andrea	Potenza	18 settembre 2013	Lavoratore alla FIAT di Melfi dal 1995, rappresentante FIOM	29
Antonio D'Andrea	Potenza	18 settembre 2013	Lavoratore alla FIAT di Melfi dal 1995, rappresentante FIOM	20
Rocco Aquino	Potenza	19 settembre 2013	Lavoratore alla FIAT di Melfi dal 1995, rappresentante FIOM	16
Giuseppe Cillis	Potenza	19 settembre 2013	Tecnologo alla FIAT di Melfi dal 1992, Segretario regionale FIOM (2004-10)	50
Marco Lomio	Rionero in Vulture	20 settembre 2013	Lavoratore alla FIAT di Melfi dal 1994, rappresentante UILM	37
Giovanni Zoppi	Rionero in Vulture	20 settembre 2013	Lavoratore alla FIAT di Melfi dal 1994	16
Vittorio Verrascina	Melfi	23 settembre 2013	Lavoratore alla FIAT di Melfi dal 1994, rappresentante FIM	54
Leonardo Burno	Melfi	23 settembre 2013	Ex responsabile FIM per le fabbriche di Termoli e Cassino, segretario FIM Basilicata	64
Emanuele De Nicola	Potenza	25 settembre 2013	Manutentore alla FIAT di Melfi dal 1993, segretario FIM Basilicata dal 2010	66
Giuseppe Cavalitto	Torino	24 ottobre 2013	Ex segretario nazionale FISMIC, ha siglato l'accordo di Melfi dell'11 giugno 1993	57

TABELLA 15.I (segue)

Nome	Luogo	Data	Ruolo	Minuti
Piero Pessa	Torino	24 ottobre 2013	Ex rappresentante FIOM Mirafiori, Ufficio sindacale FIOM	87
Carminé Vaccaro	Roma	6 dicembre 2013	Team leader alla FIAT di Melfi dal 1992, segretario regionale UIL dal 2009	57
Stefania Benedicti	on line	3 aprile 2025	Responsabile comunicazione e PR Fraunhofer Italia	39
Klaus Kornprobst	on line	6 giugno 2025	Fondatore delle aziende Climagrün e Openterra, le quali cooperano con Fraunhofer Italia dal 2019	11
Franz Schöpf & Adriano Esposti	on line	17 giugno 2025	Direttore Ripartizione innovazione, ricerca, università e musei; impiegato Ufficio ricerca scientifica Provincia di Bolzano	63

Considerazioni su interventi economici dello Stato, crescita e welfare

di *Claudio Sardonì**

16.1

Introduzione

Questo saggio affronta due questioni principali: il tipo di interventi economici statali per far crescere il livello generale di benessere nella attuale situazione critica che caratterizza le economie di mercato più avanzate; la natura e il funzionamento dell'apparato statale in seno alle economie di mercato, che sono problemi d'importanza cruciale per poter dare soddisfacenti risposte alla prima questione.

Le posizioni espresse nel saggio si basano innanzi tutto sulla convinzione che il conseguimento di più elevati tassi di crescita richieda significativi interventi pubblici piuttosto che affidarsi soltanto agli spontanei meccanismi di mercato. Ma accanto a questa idea vi è anche la convinzione che la capacità del sistema economico di garantire elevati livelli di benessere dipende fondamentalmente dalla sua capacità di crescere.

Sebbene il livello generale di benessere non possa essere semplicemente misurato da sole variabili economiche – come, per esempio, il PIL pro capite – soltanto economie prospere e dinamiche possono garantire alti e crescenti livelli di benessere per l'intera popolazione. Le politiche pubbliche volte ad aumentare il benessere dovrebbero quindi essere principalmente orientate a promuovere la crescita, garantendo al contempo la sostenibilità fiscale.

In assenza di un processo di sostanziale crescita, i tentativi di aumentare il benessere generale attraverso generici incrementi della spesa pubblica per far crescere la domanda aggregata rischiano di peggiorare la situazione delle finanze pubbliche o di aumentare ulteriormente la pressione fiscale. In un contesto economico stagnante, tentativi di assicurare livelli più equi di benessere unicamente tramite la redistribuzione fiscale comporterebbero un innalzamento eccessivo della pressione fiscale su una parte della popolazione – non necessariamente la più ricca – con conseguenze sociali e politiche negative.

Il presente lavoro si concentra sulla spesa pubblica e sui modi in cui essa può promuovere la crescita. Si sostiene che il raggiungimento di tassi di crescita più

* Sapienza Università di Roma.

elevati richiede una significativa ristrutturazione delle uscite pubbliche a favore di spese produttive, cioè spese destinate alla formazione di capitale fisico e umano così come ad aumentarne la produttività.

Tuttavia sostenere e promuovere tali politiche non deve basarsi su una fiducia incondizionata e acritica nello Stato e la sua capacità e volontà di adottarle e attuarle efficacemente ed efficientemente. Il disegno e la proposta di tali politiche debbono essere accompagnati da un'approfondita analisi dell'apparato statale e da eventuali proposte di sue riforme al fine di porre in essere efficienti ed efficaci politiche.

I problemi dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche conducono a considerare questioni connesse al lungo e ampio dibattito sulla natura e il funzionamento dello Stato in seno a economie di mercato. Il saggio affronta alcuni aspetti di tali questioni facendo riferimento ad alcuni autori rappresentativi che, seppur da diverse angolazioni teoriche, vanno oltre una visione semplicistica dello Stato, la sua relazione con i mercati e la sua capacità e volontà di operare a favore dell'interesse generale.

I problemi della qualità e natura dell'apparato statale sono importanti per tutte le economie di mercato contemporanee e, quindi, la discussione di tali problemi sarà per lo più condotta in termini generali, ma non è difficile percepire che tali questioni sono di particolare rilevanza per l'Italia dove, per varie ragioni, gli interventi economici statali sono stati spesso inefficaci dal punto di vista di un equo processo di crescita. Di fatto la scelta di concentrarsi su questi temi è stata ampiamente ispirata dall'esperienza italiana.

Il saggio è così organizzato: il PAR. 16.2 riporta alcuni dati di base per illustrare l'attuale quadro economico nelle più avanzate economie di mercato (il gruppo G7); il PAR. 16.3 si concentra sulla necessità di mettere in atto politiche di spesa a favore della crescita; i PARR. 16.4 e 16.5 affrontano i problemi dell'efficienza di tali politiche e la natura e il funzionamento dell'apparato statale; il PAR. 16.6 conclude.

16.2

Alcuni dati essenziali

La fase economica che stanno attualmente attraversando le economie di mercato avanzate preoccupa seriamente organizzazioni internazionali quali il Fondo monetario internazionale (FMI) e l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)¹. Nel corso degli ultimi quindici anni l'economia mondiale

1. Cfr., ad esempio, il rapporto del FMI dell'aprile 2024 (*World Economic Outlook. Steady but Slow: Resilience amid Divergence*, International Monetary Fund, Washington DC 2024) e il più recente rapporto OCSE (*Steering through Uncertainty*, OECD Publishing, Paris 2025). Cfr. anche il rapporto del FMI dell'ottobre 2024 (*Fiscal Monitor. Putting a Lid on Public Debt*, International Monetary Fund, Washington DC 2024a) e il rapporto OCSE (*Global Debt Report 2025*, OECD Publishing, Paris 2025) che analizzano la dinamica del debito pubblico e i pericoli derivanti da elevati suoi

ha subito due profonde crisi, quella finanziaria del 2007-08 e quella del 2019-20 dovuta al COVID². Nella fase attuale le principali economie di mercato sembrano incontrare significative difficoltà a innescare significativi processi di crescita.

Qui, per brevità, si esaminano solo alcuni dati essenziali relativi ai paesi del G7 e all'Italia in particolare:

- tutti i paesi G7 attraversano una fase caratterizzata da tassi di crescita più bassi di quelli registrati in passato (TAB. 16.1);
- tutti i paesi G7, con la parziale eccezione degli USA, fanno registrare una dinamica della produttività più lenta rispetto al passato (TAB. 16.2);
- tutti i paesi G7 registrano elevati rapporti debito pubblico/PIL largamente dovuti agli aumenti di spesa pubblica per fronteggiare le precedenti crisi (TAB. 16.3 e 16.4);
- tali tendenze negative si manifestano in un contesto demografico di crescente invecchiamento della popolazione (TAB. 16.5);
- inoltre le stime dei tassi di crescita per i prossimi anni non sono confortanti. Il tasso di crescita stimato delle economie G7 per il 2025 è 1,2%, inferiore all'1,7% del 2024. Per il 2026 ci si attende che il tasso di crescita rimanga all'1,2%³.

In questo panorama poco promettente, l'economia statunitense registra risultati relativamente migliori, mentre l'economia italiana si trova, in gran parte dei casi, nella situazione peggiore.

- Sin dagli anni Settanta il tasso di crescita del PIL italiano è stato quasi sempre inferiore a quello degli altri sei paesi⁴.
- L'Italia ha fatto sempre registrare i più bassi tassi di crescita della produttività (TAB. 16.2)⁵.
- Il rapporto italiano tra spese del governo generale (amministrazioni pubbliche) e PIL è più alto che in tutti gli altri paesi del G7 con l'eccezione della Francia (TAB. 16.3).
- Il rapporto italiano debito pubblico/PIL è il più elevato dopo quello giapponese (TAB. 16.4).
- Anche per quanto riguarda l'invecchiamento della popolazione la situazione italiana è migliore solo di quella giapponese (TAB. 16.5).

Sebbene siano disponibili informazioni statistiche più raffinate per descrivere e analizzare l'attuale quadro economico e le sue tendenze, i dati essenziali qui considerati sono sufficienti a supportare le argomentazioni esposte nei successivi paragrafi.

rapporti rispetto al PIL. Più specificatamente sulle economie europee, cfr. European Commission, *Report on Competitiveness and Productivity*, Bruxelles 2024, noto come "rapporto Draghi".

2. Inoltre i paesi europei hanno attraversato una terza crisi delle finanze pubbliche nel periodo 2011-12.

3. Cfr. OCSE, *Economic Outlook*, 117, OECD Publishing, Paris 2025.

4. Solo nel periodo 2021-22 l'Italia è cresciuta più rapidamente degli altri paesi G7, ma ciò è stato largamente dovuto al fatto che negli anni precedenti la dinamica del PIL italiano è stata la peggiore (TAB. 16.1).

5. Anche in questo caso, l'Italia ha registrato risultati migliori degli altri paesi solo negli anni 2021-22, dopo avere sperimentato la più ampia diminuzione della produttività nel 2020.

TABELLA 16.1

Tassi di crescita del PIL reale

	Canada	Francia	Germania	Italia	Giappone	UK	USA
Media 1971-80	4,02	3,73	2,91	3,84	4,50	2,17	3,19
Media 1981-90	2,66	2,51	2,34	2,41	4,51	2,94	3,34
Media 1991-2000	2,88	2,20	2,02	1,72	1,30	2,65	3,44
Media 2001-10	1,88	1,35	0,92	0,30	0,60	1,51	1,78
Media 2011-20	1,44	0,47	1,15	-0,81	0,38	0,72	1,91
2021	5,95	6,83	3,62	8,93	2,70	8,58	6,06
2022	4,19	2,63	1,45	4,82	0,93	4,84	2,51
2023	1,53	1,11	-0,06	0,72	1,39	0,40	2,89
2024	1,53	1,14	-0,21	0,73	0,17	1,10	2,80

Fonte: dati OCSE.

TABELLA 16.2

Produttività del lavoro (PIL per occupato)

	Canada	Francia	Germania	Italia	Giappone	UK	USA
Media 1997-07	1,12	1,28	1,09	0,13	1,19	1,80	2,06
Media 2011-20	0,79	-0,15	0,23	-0,93	-0,26	-0,39	1,10
2021	0,92	4,10	3,43	7,89	2,66	8,59	2,84
2022	0,10	0,21	0,06	2,85	0,78	3,56	-1,33
2023	-1,43	0,05	-0,79	-1,18	1,02	-0,79	0,91
2024	-0,34	0,56	-0,36	-0,90	-0,33	0,31	1,41

Fonte: dati OCSE.

TABELLA 16.3

Spese del governo generale in percentuale del PIL

	Canada	Francia	Germania	Italia	Giappone	UK	USA
Media 1995-2004	43,08	54,30	48,98	48,08	NA	36,96	36,14
Media 2005-14	41,00	56,35	45,65	49,09	38,02	44,04	39,58
Media 2015-19	41,30	56,87	44,81	48,95	38,56	41,41	37,91
2020	53,23	61,70	51,13	56,78	46,04	52,41	47,27
2021	46,28	59,46	50,71	56,04	44,00	48,24	45,29
2022	41,39	58,41	49,00	54,93	43,29	46,56	38,37
2023	42,85	56,87	48,38	53,95	40,60	47,13	39,13
2024	45,42	57,20	49,51	50,56	ND	46,58	ND

Fonte: dati OCSE.

TABELLA 16.4

Debito lordo del governo generale in percentuale del PIL

	Canada	Francia	Germania	Italia	Giappone	UK	USA
Media 1995-2004	113,33	75,73	61,93	119,82	133,30	47,15	82,85
Media 2005-14	101,35	96,96	78,23	125,14	200,99	79,57	113,64
Media 2015-19	113,23	123,37	72,85	151,68	232,78	114,64	136,40
2020	146,09	144,47	80,80	181,38	256,71	147,93	158,47
2021	131,17	136,68	78,52	169,03	254,14	138,09	146,39
2022	110,07	115,40	64,60	145,06	252,70	99,43	137,30
2023	114,89	116,28	63,79	148,22	240,16	98,21	137,03
2024	117,27	116,52	63,29	148,41	ND	93,00	136,42

Fonte: dati OCSE.

TABELLA 16.5

Struttura per età della popolazione (percentuali della popolazione totale)

	1960	1980	2000	2020
<i>Canada</i>				
Da 15 a 24 anni	14,46	19,76	13,57	12,05
65 anni o più	7,51	9,41	12,55	18,01
<i>Francia</i>				
Da 15 a 24 anni	12,40	15,88	13,00	11,87
65 anni o più	11,64	13,93	15,87	20,52
<i>Germania</i>				
Da 15 a 24 anni	15,80	16,13	11,20	10,21
65 anni o più	11,48	15,60	16,45	21,86
<i>Italia</i>				
Da 15 a 24 anni	15,54	15,26	11,69	9,79
65 anni o più	9,31	13,15	18,27	23,39
<i>Giappone</i>				
Da 15 a 24 anni	18,84	13,77	12,56	9,53
65 anni o più	5,72	9,10	17,37	28,56
<i>UK</i>				
Da 15 a 24 anni	13,20	15,73	12,12	11,65
65 anni o più	11,70	14,95	15,81	18,65
<i>USA</i>				
Da 15 a 24 anni	13,60	18,70	13,97	13,28
65 anni o più	9,23	11,31	12,43	16,54

Fonte: dati OCSE.

16.3

La necessità di politiche a favore di crescita e produttività

I dati appena esaminati inducono ad alcune considerazioni:

- nella presente situazione significativi aumenti di benessere si possono realizzare solo aumentando la produttività dell'economia e i suoi tassi di crescita;
- aumenti di spesa pubblica non specificatamente destinati alla promozione di crescita e produttività non garantiscono tali risultati. La spesa pubblica dovrebbe essere principalmente diretta a promuovere aumenti di produttività e più alti tassi di crescita;
- solo tassi di crescita più elevati e maggiori dei tassi d'interesse sul debito pubblico consentono di stabilizzare, o ridurre, il rapporto debito pubblico/PIL, garantendo così la sostenibilità fiscale.

Un'argomentazione contraria a quella appena espressa potrebbe sostenere che gli obiettivi in termini di produttività e crescita possono essere realizzati grazie ad aumenti della domanda aggregata generati da aumenti di spesa pubblica indipendentemente dalla sua natura e destinazione. In altre parole sarebbe possibile mettere in moto un processo di crescita cosiddetto *demand-led* che renderebbe possibili aumenti di welfare senza rischi per la sostenibilità fiscale.

Benché in linea di principio tale linea di ragionamento possa apparire ragionevole, essa non è supportata dai dati. Per esempio, la spesa del governo generale italiano in percentuale del PIL è tra le più alte nel gruppo G7 mentre il tasso di crescita italiano è il più basso e, di conseguenza, il rapporto debito pubblico/PIL è inferiore solo a quello giapponese (TABB. 16.3, 16.4).

Su queste basi, in un precedente mio articolo⁶ ho sostenuto che più elevata produttività e crescita possono essere ottenuti grazie a politiche essenzialmente basate sulla ristrutturazione delle uscite pubbliche a favore di quelle spese che hanno un impatto *diretto* sull'accumulazione di capitale e sulla produttività sia nel settore privato che in quello pubblico⁷.

Le spese pubbliche sono distinte in *produttive* e *improduttive* e definite nel modo seguente:

- le spese pubbliche *produttive* sono quelle che incidono sul tasso di crescita *direttamente*, cioè facendo aumentare lo stock di capitale e/o facendo aumentare la sua produttività. Le spese per investimenti in capitale fisico (ad esempio infrastrut-

6. C. Sardonì, *Public Spending and Growth: A Simple Model*, in "Structural Change and Economic Dynamics", 69, June, 2024, pp. 56-62.

7. Il modello in Sardonì (*ibid.*) deriva dal ben noto modello di crescita di Domar (E. D. Domar, *Capital Expansion, Rate of Growth and Employment*, in "Econometrica", 14, 2, 1946, pp. 137-47) e dalla sua distinzione fra spese pubbliche produttive e improduttive (E. D. Domar, *The "Burden of the Debt" and the National Income*, in "American Economic Review", 34, 4, 1944, pp. 798-827). Il modello di Domar è esteso introducendo un settore pubblico che spende per l'acquisto di beni e servizi e raccoglie imposte.

ture) contribuiscono direttamente alla crescita della capacità produttiva dell'economia, ma anche altre spese fanno crescere la capacità produttiva favorendo una maggiore produttività sia del capitale fisico che umano (ad esempio spese per l'istruzione);

– le spese pubbliche *improduttive* sono quelle che non hanno tali effetti diretti.

Sulla base di queste definizioni si potrebbe concludere che la spesa pubblica avrebbe il massimo impatto su produttività e crescita se fosse interamente produttiva, ma non è così. Un certo ammontare di spesa deve necessariamente essere improduttiva in quanto si tratta di uscite indispensabili per un buon funzionamento del sistema sociale nel suo complesso (ad esempio spese per difesa, giustizia, sanità).

Se la ristrutturazione della spesa pubblica conduce a più elevati tassi di crescita, ciò rende possibile la stabilizzazione, o riduzione, del rapporto debito pubblico/PIL e la sostenibilità fiscale. La stabilizzazione del rapporto debito pubblico/PIL è importante: un rapporto che continua a crescere nel tempo denota che il settore pubblico spende in modo errato (spreca risorse), non contribuendo alla crescita dell'economia. In altri termini, un tasso di crescita minore del tasso d'interesse sul debito pubblico significa che il dividendo sociale della spesa pubblica (il tasso di crescita dell'economia) è inferiore al suo costo (il tasso d'interesse sul debito)⁸.

La “filosofia” sottostante le argomentazioni appena esposte può essere illustrata richiamando il punto di vista di Robertson sugli interventi economici statali e i limiti a cui essi dovrebbero essere sottoposti in diverse fasi cicliche⁹. Secondo lui, il problema dell'intervento economico dello Stato ha due lati: uno “facile” e uno “difficile”. Quello facile riguarda gli interventi statali nel corso di serie crisi economiche; il lato difficile riguarda il ruolo dello Stato quando la fase più acuta della crisi è stata superata¹⁰.

Nel caso di una crisi lo Stato deve intervenire in tutti i modi e forme possibili per evitare che l'economia precipiti; nelle sue parole per impedire che «il serpente mangi la sua coda»¹¹. Robertson passa poi ad affrontare il lato difficile, cioè gli interventi statali una volta impedito al serpente di mangiarsi la coda.

A tal riguardo Robertson distingue fra coloro che considerano una crisi un mero episodio ciclico e coloro che, invece, la considerano un sintomo di una più

8. Come è noto, in presenza di deficit di bilancio primari, il rapporto debito/PIL può essere stabilizzato solo se il tasso di crescita è maggiore del tasso d'interesse sul debito. Per più dettagliate considerazioni sul debito pubblico e la sua dinamica, cfr. C. Sardonì, *The Public Debt and the Ricardian Equivalence: Some Critical Remarks*, in “Structural Change and Economic Dynamics”, 58, September, 2021, pp. 153-60; Id., *Public Spending and Growth: A Simple Model*, cit.

9. Su questo tema, negli anni Trenta, Robertson scrisse un breve saggio pubblicato con un diverso titolo trent'anni dopo: D. H. Robertson, *The Snake and the Worm*, in J. Hicks (ed.), *Essays in Money and Interest*, Fontana Books, London 1966, pp. 85-94.

10. Ivi, p. 86.

11. Ivi, pp. 86-7.

seria tendenza alla stagnazione, cioè una situazione in cui il serpente si è trasformato in un «verme»¹².

Robertson non era certo che ci fosse effettivamente una propensione alla stagnazione ma espresse in ogni caso alcune raccomandazioni per coloro che credevano che tale tendenza fosse in atto: costoro avrebbero dovuto riflettere a fondo prima di concludere che moneta a buon mercato, deficit di bilancio e, ancor meno, misure protezionistiche e manipolazioni dei tassi di cambio fossero la giusta ricetta in tutte le fasi cicliche o il giusto rimedio a tutti i mali del mondo¹³.

Il quadro concettuale di Robertson può essere un utile punto di riferimento anche nella situazione attuale. Nel corso delle crisi più recenti lo Stato ha combattuto il pericolo che “il serpente si mangiasse la coda” in modi ragionevolmente efficaci. La fase successiva alle crisi sembra indicare che ci sia all’opera un “verme” che però va combattuto non semplicemente attraverso moneta a buon mercato, deficit di bilancio e politiche protezionistiche, ma attraverso misure che favoriscono la crescita e la produttività del sistema economico.

16.4

L’attuazione efficiente delle politiche

L’analisi degli effetti della spesa pubblica su produttività e crescita e la necessità di politiche che privilegino tali spese si basa su due assunzioni: 1. l’esistenza di classi di spesa capaci di innalzare il tasso di crescita grazie al loro impatto sulla formazione di capitale e la sua produttività; 2. l’apparato statale nel suo insieme è capace e disposto ad adottare e attuare tali politiche.

Per quanto riguarda la prima assunzione, è ragionevole sostenere che esistono spese con un impatto potenziale positivo su produttività e crescita. Spese per infrastrutture, ricerca e sviluppo, istruzione sono ovvi esempi di tali spese¹⁴. Il quadro è più complicato per quanto riguarda la seconda assunzione che investe, da una

12. Il serpente sconfitto si trasforma in un verme insediato nel cuore dei fondamenti istituzionali e psicologici della società, prosperando sulla crescita della ricchezza che tenta di impedire (ivi, p. 92).

13. Ivi, p. 94.

14. Per tentativi recenti di misurazione dell’impatto di differenti classi di spesa, cfr., ad esempio, G. Ciaffi, M. Deleidi, M. Mazzucato, *Measuring the Macroeconomic Responses to Public Investment in Innovation: Evidence from OECD Countries*, in “Industrial and Corporate Change”, 33, 2, 2024, pp. 363-82; J. Antolin-Diaz, P. Surico, *The Long-Run Effects of Government Spending*, in “American Economic Review”, 115, 7, 2025, pp. 2376-413. Per gli effetti delle spese per istruzione sulla crescita nell’Unione Europea, cfr. V. J. Coronel, C. Díaz-Roldán, *Government Expenditure, Education, and Productivity in the European Union: Effects on Economic Growth*, in “Economics”, 18, 1, 2024, pp. 1-21. Cfr. anche diversi contributi su produttività e crescita pubblicati dalla rivista del FMI “F&D” del settembre 2024, in particolare: A. Bhatt, *Productivity and Prosperity*, p. 5; N. Li, D. Noureldin, *Eliminating the Productivity Drag*, pp. 28-31; R. Zymek, *Total Factor Productivity*, pp. 8-9.

parte, i politici e *policy makers* che selezionano e adottano particolari politiche e, dall'altra, gli apparati burocratici responsabili della loro attuazione.

Questo paragrafo si concentra sull'attuazione efficiente delle politiche mentre il prossimo affronta il problema più generale della natura e funzionamento dello Stato in seno a economie di mercato.

Interventi statali che effettivamente promuovano migliori performance del sistema economico richiedono il funzionamento efficiente della burocrazia. Se ciò non avviene anche spese che hanno potenziali effetti positivi su produttività e crescita potrebbero dimostrarsi inefficaci e con un impatto negativo sulle finanze pubbliche¹⁵.

Inoltre l'efficienza dell'apparato burocratico può avere effetti positivi anche sulle spese improduttive. Se attività improduttive ma necessarie sono svolte più efficientemente le risorse fiscali ad esse destinate possono essere ridotte e dirette verso spese produttive, mentre l'ammontare di servizi offerti rimane lo stesso o aumenta.

Quest'ultimo aspetto è di particolare importanza in Italia e in molte altre economie avanzate. L'invecchiamento della popolazione comporta aumenti significativi delle spese per servizi pubblici come sanità, assistenza agli anziani ecc., che non si possono considerare produttive ma che non possono, e non dovrebbero, essere ridotte. Un più efficiente funzionamento degli apparati statali può essere il modo di affrontare tali situazioni.

In generale, è quindi necessario che nella fase di ideazione e designazione delle politiche si presti attenzione alle loro modalità di attuazione includendo, quando sia necessario, misure per accrescere l'efficienza degli apparati chiamati ad attuarle.

Il problema della capacità degli apparati statali di attuare efficientemente ed efficacemente politiche di crescita fu affrontato da Hirschman negli anni Cinquanta¹⁶. Hirschman, interessato principalmente alle economie in via di sviluppo, criticava quegli economisti che proponevano ambiziose politiche di crescita e sviluppo che implicavano un significativo ruolo dello Stato senza chiedersi se quest'ultimo avesse le capacità necessarie per eseguire un tale compito¹⁷.

15. Per l'analisi dell'efficienza del settore pubblico in vari paesi, cfr. C. Chrysanthakopoulos *et al.*, *Public Sector Efficiency: Implications for Public Debt, Growth and Productivity*, in "Discussion Paper", 161, Centre of Planning and Economic Research, Athens 2025; OCSE, *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris 2025, che affronta il problema dell'efficienza delle strutture regolatorie. Per una raccolta di interessanti contributi sull'efficienza e produttività dell'apparato statale italiano, cfr. il n. 2 del 2023 della rivista "Economia italiana", in particolare l'editoriale introduttivo di E. Galli e A. Petrucci, *Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella pubblica amministrazione in Italia*, in "Economia italiana", 2, 2023, pp. 5-14.

16. A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven-London 1958, pp. 50-61.

17. Hirschman criticava i sostenitori della dottrina della crescita bilanciata, secondo cui processi di sviluppo sostenibili sono possibili solo se un significativo numero di settori industriali crescono in sintonia fra loro grazie a interventi pubblici. Hirschman sviluppa poi il suo approccio originale ba-

Pertanto, in conclusione, la formulazione di efficienti ed efficaci politiche si dovrebbe articolare in tre fasi distinte ma connesse:

1. l'individuazione di misure con effetti positivi su produttività e crescita;
2. l'analisi degli apparati burocratici per verificare la loro capacità di attuare efficientemente ed efficacemente tali misure;
3. la proposta di interventi sul corpo burocratico per accrescerne l'efficienza.

Invocare politiche che mirino a un ruolo più "produttivo" dello Stato non è sufficiente. Tali politiche sono destinate a fallire se non accompagnate da accurate e approfondite analisi e riforme dell'agente burocratico. Il loro fallimento significa che lo Stato ha sprecato risorse non riuscendo a realizzare gli obiettivi proposti¹⁸.

L'efficiente attuazione delle politiche è strettamente connessa al problema più generale della natura e funzionamento dello Stato in un'economia di mercato che è l'argomento del prossimo paragrafo.

16.5

Stato, mercato e benessere generale

Il dibattito sul rapporto fra Stato e mercato va avanti almeno dai tempi di Adam Smith e qui non è ovviamente possibile affrontare nemmeno rapidamente tutti gli aspetti del problema. Ci si limiterà a sostenere che una semplicistica dicotomia Stato/mercato è ampiamente fuorviante, soprattutto nel contesto attuale caratterizzato da sistemi economici, usualmente definiti come economie di mercato, che fanno registrare un'ampia e pervasiva presenza economica dello Stato che non mostra alcuna significativa tendenza a ridursi.

Hicks offre un importante contributo alla comprensione dei rapporti fra mercato e Stato. I mercati non possono esistere e funzionare efficientemente in assenza di un'organizzazione statale in senso lato. Si tratta di due istituzioni interdipendenti. Nella sua esplorazione della storia dei sistemi economici e del sorgere ed evolversi dei mercati, Hicks lucidamente illustra il ruolo dello Stato, e di altre istituzioni, in tale processo¹⁹.

Allo stesso tempo, tuttavia, Hicks sostiene che sia il mercato che lo Stato sono *istituzioni imperfette*. L'imperfetto funzionamento dei mercati rende necessari in-

sato sul concetto di "crescita sbilanciata" (cfr. ivi, pp. 62-75; Id., *A Dissenter's Confession: The Strategy of Economic Development Revisited*, in Id., *Rival Views of Market Societies*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1992, pp. 3-34).

18. P. H. Schuck (*Why Government Fails so Often*, Princeton University Press, Princeton-Oxford 2014, p. 10) evidenzia altri effetti negativi del fallimento delle politiche: esso danneggia specialmente coloro che significativamente dipendono dal supporto statale e rischiano la delegittimazione dello Stato.

19. J. Hicks, *A Theory of Economic History*, Oxford University Press, Oxford 1969, in particolare pp. 9-24.

terventi dello Stato di varia natura, ma nemmeno lo Stato e i suoi interventi sono perfetti, cosa che non dovrebbe mai essere ignorata²⁰.

Venti anni dopo anche Stiglitz affronta il problema del rapporto Stato/mercato sostenendo che si tratta di due istituzioni imperfette²¹. Stiglitz studia il problema dalla prospettiva della pervasività di mercati incompleti e imperfetta informazione che riguardano entrambe le istituzioni. La sua analisi contribuisce alla comprensione delle difficoltà che lo Stato incontra a riguardo del suo efficiente funzionamento.

Stiglitz, dopo aver sottolineato che l'appartenenza all'organizzazione statale è *universale* e che lo Stato ha poteri di *coercizione* che non ha nessun'altra organizzazione²², passa ad analizzare due importanti implicazioni di tali caratteristiche: la scelta della *leadership* e le *responsabilità fiduciarie*.

In un'organizzazione privata la scelta di una buona leadership è affidata ai suoi membri e se essi ritengono una certa leadership non adeguata possono sempre cambiarla o abbandonare l'organizzazione stessa. I membri dell'organizzazione statale, invece, non hanno tali possibilità e il processo di selezione e nomina della leadership è significativamente diverso.

Nelle società democratiche un numero limitato di individui sono votati ed eletti e successivamente essi nominano coloro che avranno poteri decisionali nelle varie branche amministrative. Gli elettori, tuttavia, votano i loro rappresentanti in base a varie loro caratteristiche, tra le quali la loro capacità di scegliere buoni manager è solo una di esse. Pertanto il voto rivela solo in piccola misura le opinioni degli elettori sulla qualità della gestione economica²³.

Passando alle responsabilità fiduciarie, lo Stato ha speciali responsabilità, in quanto ottiene le sue entrate in modo obbligatorio e ciò impone significativi vincoli. Lo Stato ha "vincoli occupazionali", cioè limiti alle remunerazioni che può elargire ai suoi dipendenti. Ciò impedisce allo Stato di elargire remunerazioni troppo elevate per meri interessi privati, ma riduce allo stesso tempo le possibilità di assumere i migliori lavoratori per certe mansioni garantendo loro corretti incentivi²⁴.

In presenza di perfetta informazione tali vincoli non sarebbero necessari. Elettori perfettamente informati non sosterebbero governi che non assumano in base al merito e licenzino senza validi motivi. Poiché l'informazione è imperfetta, sono state introdotte norme che rendono il licenziamento di lavoratori difficile. Così i vincoli occupazionali riducono gli incentivi positivi derivanti da retribuzioni più elevate, ma riducono gli incentivi negativi derivanti dalla minaccia di essere licen-

20. Ivi, p. 9.

21. J. E. Stiglitz, *On the Economic Role of the State*, in A. Heertje (ed.), *The Economic Role of the State*, Blackwell, Oxford 1989, pp. 9-85.

22. Ivi, p. 21.

23. Inoltre gli elettori sono scarsamente informati su questioni concernenti la gestione economica. La gestione pubblica è per Stiglitz un bene pubblico e pertanto gli elettori hanno pochi incentivi ad acquisire maggiori informazioni (Stiglitz, *On the Economic Role of the State*, cit., pp. 24-6).

24. Ivi, pp. 26-7.

ziati. Tutto ciò evidenzia le difficoltà che l'apparato statale incontra nello svolgere efficientemente le sue attività e richiede interventi e misure miranti a ridurre quanto più possibile tali ostacoli.

Altri, da diverse prospettive teoriche, hanno prodotto importanti contributi all'analisi del complesso rapporto fra lo Stato e il sistema socioeconomico. Qui di seguito, partendo da Hirschman, sono brevemente ricordati alcuni contributi. L'approccio critico di Hirschman al ruolo dello Stato nel processo di crescita non si limita alla critica di quegli economisti che invocano interventi pubblici per promuovere la crescita senza porsi la questione se l'apparato statale sia effettivamente in grado di svolgere tale compito. Hirschman sottolinea anche che lo Stato non è un'entità scissa dal circostante ambiente sociale ed economico.

In un sistema socioeconomico prone alla stagnazione piuttosto che alla crescita è verosimile che larga parte dell'apparato statale sia incapace e riluttante a favorire politiche miranti alla crescita preferendo invece politiche "più facili" meglio ricevute da un ambiente poco dinamico²⁵.

È quindi ragionevole sostenere che in contesti poco, se non affatto, dinamici i decisori politici e l'apparato statale nel suo complesso tendano più facilmente a non mettere in discussione lo *status quo* per non andar contro gli interessi dei gruppi economici, sociali e politici dominanti. Processi dinamici di crescita e sviluppo danno infatti vita a cambiamenti a detrimento dello stato attuale delle cose.

A riguardo di quest'ultimo aspetto, Acemoglu e Robinson hanno dato fondamentali contributi²⁶. Analizzando la natura dello Stato e delle istituzioni in generale, essi distinguono fra istituzioni economiche e politiche *inclusive* ed *estrattive*. Le istituzioni economiche inclusive danno vita a "mercati inclusivi" che non solo assicurano alle persone la libertà di sviluppare le vocazioni che meglio corrispondono al loro talento, ma assicurano anche condizioni di parità (*level playing field*) che consentono loro di sviluppare la propria libertà. Inoltre, tali istituzioni creano un terreno fertile per due altre forze motrici della prosperità, vale a dire tecnologia e istruzione²⁷.

Istituzioni politiche inclusive, strettamente connesse a quelle economiche, sono quelle sufficientemente centralizzate e pluralistiche. Il pluralismo consente a diversi gruppi sociali ed economici di partecipare attivamente a rilevanti processi decisionali. Un certo grado di centralizzazione permette allo Stato di svolgere efficientemente il suo ruolo legislativo e di regolatore delle attività economiche così come di fornire efficientemente servizi pubblici²⁸.

Le istituzioni economiche estrattive, invece, mirano a estrarre redditi e ricchezza da un certo gruppo sociale a beneficio di un altro²⁹. Esse sono connesse alle

25. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, cit., pp. 53-4.

26. D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Why Nations Fail*, Profile Books, London 2012.

27. Ivi, pp. 76-7.

28. Ivi, pp. 80-1.

29. Ivi, p. 76.

istituzioni politiche estrattive il cui scopo è di garantire e difendere il potere del particolare gruppo dominante³⁰.

È all'interno di tale ambito concettuale che Acemoglu e Robinson affrontano il problema della prosperità. Potrebbe sembrare che un'economia dinamica e prospera sia nell'interesse dell'intero sistema sociale, ma non è così. La crescita economica è un "processo schumpeteriano" che produce vincitori e perdenti nell'arena economica così come in quella politica. Pertanto i gruppi dominanti in un sistema estrattivo possono bloccare il processo per il timore di perdere il loro potere³¹.

I lavori brevemente considerati sin qui sostengono in modo convincente che lo Stato non dovrebbe essere considerato un agente che necessariamente opera in favore dell'interesse generale, in quanto espresso dalla promozione di prosperità e crescita per l'intero sistema. È quindi necessario che gli economisti interessati alle politiche pubbliche prendano in seria considerazione la necessità di sviluppare l'analisi dell'apparato statale chiamato ad adottare e attuare le politiche che essi suggeriscono. Trascurare questo aspetto cruciale può causare l'inefficacia delle politiche proposte o persino la produzione di effetti perversi. In questa prospettiva è utile prendere in considerazione alcuni aspetti dei contributi di Buchanan e Peacock.

Ispirato da Wicksell³², Buchanan invita gli economisti a non elaborare e suggerire politiche come se fossero alle dipendenze di un "despota benevolo". Essi dovrebbero invece analizzare le strutture entro cui sono prese le decisioni³³.

Buchanan, importante esponente dell'approccio Public Choice, critica l'opinione ampiamente condivisa che lo Stato svolga un ruolo cruciale nell'affrontare i "fallimenti del mercato" facendo crescere il benessere economico generale. Lo Stato, per Buchanan, non può essere considerato un "agente benevolo" guidato dall'obiettivo di innalzare il benessere generale.

Buchanan pertanto invita a studiare approfonditamente l'apparato statale. L'approccio Public Choice consiste essenzialmente nell'appello al pragmatismo quando si confrontano strutture istituzionali, abbandonando qualsiasi presupposizione che eventuali correzioni politiche di fallimenti del mercato consentano il raggiungimento degli obiettivi desiderati³⁴.

L'approccio teorico di Buchanan – che si basa su tre elementi costitutivi: l'individualismo metodologico, il concetto di *homo æconomicus* e la concezione della

30. Ivi, p. 81.

31. Ivi, pp. 83-4. Tuttavia essi non escludono che in alcuni casi istituzioni estrattive possano sperimentare un periodo di crescita di durata più o meno limitata (ivi, pp. 91-5).

32. K. Wicksell, *A New Principle of Just Taxation*, in R. Musgrave, A. T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London 1967, pp. 72-118.

33. J. M. Buchanan, *The Constitution of Economic Policy*, in "American Economic Review", 77, 3, 1987, p. 243.

34. In particolare Buchanan critica l'influenza delle idee socialiste sugli economisti che si occupano dell'economia del benessere. Cfr. J. M. Buchanan, *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, in "Working Paper", Center for Study of Public Choice-George Mason University, Fairfax (VA) 2003, pp. 8-9.

politica come scambio³⁵ – è stato criticato da diversi punti di vista³⁶. Tuttavia, indipendentemente dal suo approccio teorico, si può concordare con Buchanan che lo Stato non è una semplice organizzazione il cui fine unico è adottare e attuare politiche miranti a promuovere l'interesse generale.

In tal senso Peacock³⁷ offre un interessante approccio analitico. Partendo dall'idea che le politiche governative danno vita a reazioni e *feedback* da parte degli altri agenti che operano nell'economia, Peacock costruisce un modello con quattro gruppi (famiglie, imprese, burocrazia e governo) e tre "mercati".

Il governo (che mira a massimizzare i voti in suo favore), le famiglie (che vogliono massimizzare la loro utilità) e le imprese (che vogliono massimizzare i loro profitti) operano e interagiscono in un "mercato" in cui i politici "vendono" politiche per ottenere voti.

Nel secondo "mercato" la burocrazia (che mira a massimizzare il suo output o i fondi a sua disposizione) si confronta col governo e offre modi alternativi di attuare le politiche adottate dal governo.

Infine, nel terzo "mercato" famiglie e imprese reagiscono alle politiche emerse dai due precedenti mercati. Famiglie e imprese, infatti, non accettano passivamente le politiche offerte loro e le loro reazioni potranno influenzare le scelte future di governo e burocrazia³⁸.

In tale ambiente non è possibile assumere semplicemente che qualsiasi opzione politica sia scelta e attuata a favore dell'interesse generale e al fine di massimizzare il benessere. Nei complessi processi di contrattazione sopra menzionati, gli interessi di particolari gruppi possono prevalere cosicché politiche apparentemente a favore dell'interesse generale sono in realtà disegnate e attuate in modalità che favoriscono quei gruppi.

16.6

Considerazioni conclusive: "aprire la scatola nera statale"

In situazioni di scarsa dinamicità economica, sono necessari interventi statali di vario ordine per aiutare il sistema a crescere più rapidamente e assicurare più elevati livelli di benessere. Questo lavoro si è concentrato sulla spesa pubblica e i modi

35. Buchanan, *The Constitution of Economic Policy*, cit., pp. 243-50.

36. Per esempio le posizioni di Hirschman, espresse in *Exit, Voice, and Loyalty* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1970), sono un'alternativa alla scuola della Public Choice. Le posizioni di Hirschman sono ben documentate da R. Galvão de Almeida, *Against a Voiceless World: Albert O. Hirschman's Political Economics as an Alternative to Public Choice*, in "Iberian Journal of the History of Economic Thought", 8, 1, 2021, pp. 13-22.

37. A. T. Peacock, *The Economic Analysis of Government and Related Themes*, Martin Robertson, Oxford 1979.

38. Per una presentazione introduttiva del modello, cfr. ivi, pp. 8-11.

in cui essa può avere un significativo impatto positivo su produttività e crescita. Per conseguire tali risultati le uscite pubbliche dovrebbero essere dirette in larga misura a quelle spese che hanno un effetto diretto sulla formazione di capitale umano e fisico e la sua produttività (spese produttive).

Ma nel lavoro si sostiene anche che gli effetti positivi degli interventi statali non possono essere dati per scontati. Lo Stato, come il mercato, è un'istituzione "imperfetta" e i suoi interventi non sono necessariamente sempre tali da promuovere l'interesse generale. Da un lato, le politiche possono essere attuate in modo inefficiente e quindi risultare incapaci di produrre gli effetti desiderati o, ancor peggio, produrre effetti perversi. Dall'altro lato, gli interventi statali possono essere a beneficio di particolari gruppi i cui interessi non sono necessariamente a favore della crescita e del benessere generale.

Pertanto, benché interventi statali siano ritenuti necessari, essi dovrebbero essere richiesti e supportati con la consapevolezza che l'apparato statale nel suo complesso deve essere analizzato e sottoposto ad adeguati interventi che mirano a renderlo quanto più efficiente possibile e operante a favore dell'interesse generale. In altri termini, gli economisti interessati alle politiche pubbliche debbono prendere in seria considerazione la natura complessa e articolata dello Stato e non trattarlo come una "scatola nera" che non necessita di essere "aperta" e analizzata.

Purtroppo spesso sembra che chi si caratterizza maggiormente per la richiesta di ampi, e possibilmente crescenti, interventi economici statali non consideri l'"apertura della scatola nera" un'impellente necessità.

Coloro che attualmente esprimono posizioni più decise a favore di ampi interventi statali sono economisti più o meno direttamente influenzati da idee socialiste e marxiste o di ispirazione keynesiana o postkeynesiana. Entrambe queste tradizioni intellettuali tendono a vedere lo Stato come una sorta di "agente obbediente", che risponde agli input politici provenienti dal "principale" (chi formula le politiche) in modo neutrale, vale a dire attuando le politiche proposte a favore dell'interesse generale o quantomeno a favore degli interessi difesi e rappresentati dal principale.

Questa visione "ottimistica" dello Stato e del suo funzionamento è, come sottolinea Buchanan³⁹, alquanto paradossale per coloro che traggono ispirazione dal marxismo. Infatti, da un lato, il marxismo vede l'esistente organizzazione statale come uno strumento che opera in favore della classe dominante⁴⁰ ma, dall'altro, ci si attende che essa si trasformi in un agente benevolo e onnisciente non appena vada al potere un governo ispirato da principi socialisti.

Per quanto riguarda le posizioni di ispirazione keynesiana, la fiducia nella capacità degli interventi statali di risolvere i problemi e le contraddizioni che affliggono le economie di mercato è spesso accompagnata da scarso interesse per il tipo

39. Buchanan, *Public Choice*, cit., pp. 10-1.

40. K. Marx, F. Engels, *Manifesto del Partito comunista*, Einaudi, Torino 2014.

di spese effettuate. Ciò che conta è che gli aumenti di spesa pubblica, quale essa sia, generino aumenti della domanda aggregata che daranno vita a maggiore crescita e occupazione grazie alla risposta di famiglie e imprese che reagiscono positivamente ad essi aumentando consumi e investimenti⁴¹.

In un tale contesto non è sorprendente che, almeno tra coloro con posizioni più estreme, vi sia una scarsa, se non del tutto assente, preoccupazione per un ampio e crescente indebitamento pubblico generato da spese in deficit⁴².

Il presente lavoro intende essere un invito e un incitamento per coloro che considerano necessari interventi pubblici per un migliore funzionamento dell'economia a sviluppare visioni dettagliate e non semplicistiche dello Stato. L'“apertura della scatola nera statale” è condizione *sine qua non* per il disegno di politiche efficienti ed efficaci.

41. Per alcune interessanti osservazioni sull'atteggiamento keynesiano nei confronti dello Stato, l'attuazione delle politiche e la reazione ad esse del settore privato, cfr. A. Peacock, *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, Raffaele Mattioli Lectures, Cambridge University Press, Cambridge 1992, pp. 9-11.

42. Cfr., ad esempio, S. Kelton, *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy*, John Murray Press, London 2020; F. Zhao et al., *Welfare Retrenchment, Government Expenditure Structure, and Economic Growth: A Perspective of Marx's Capital Circulation Theory*, in “Review of Radical Political Economics”, 58, 1, 2025, pp. 1-30. La mancanza di preoccupazione per deficit e debito pubblico però non caratterizzava la posizione di Keynes, che era a favore di mantenere normalmente in pareggio il bilancio pubblico corrente e giustificava l'indebitamento solo per finanziare investimenti pubblici (J. M. Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 27: *Activities 1940-1946: Shaping the Post-War World, Employment and Commodities*, Macmillan, London 1980, pp. 319-20).

Indice dei nomi

- Acemoglu D., 161n, 304 e n, 305
Acocella G., 104n, 130n
Acocella N., 79n, 84n
Adamesteanu D., 211n
Agnoletti M., 148n
Agosta A., 210n
Alacevich M., 181n, 187n, 195n, 238n
Alberti M., 72n
Alisio G., 100n
Alpa G., 266n
Amaduzzi A., 35, 36n
Amatori F., 88n, 232n, 275 e n, 285n
Amorth A., 260n
Annesi M., 21n, 108n
Annibaldi C., 275n, 287, 288 e n, 290
Antolin-Diaz J., 300n
Aquino R., 289n, 290
Archibugi F., 263n
Arias G., 42 e n, 43, 45 e n, 46
Armellini P., 87n
Armiero M., 112n, 147n, 149n
Ascarelli T., 49 e n, 260n
Asquer E., 170n, 171n, 178n
Asquini A., 45 e n, 46-7, 83
Astengo C., 101, 102n
Astuto G., 17-8, 32n, 33n, 36n, 37n, 95n, 101n, 102n, 103n
Avagliano L., 212n
Averardi A., 277 e n, 278n
Azimonti E., 114n

Baffi P., 83
Baietti S., 71n, 76n, 80n, 82 e n, 86n, 89n
Baker T. J., 235n

Baldoni A., 132n
Baldwin P., 56n
Bank S., 81n
Baratta F., 289n
Barbagallo F., 13n, 96 e n, 104n, 131n, 207n, 233n, 242n, 243n
Barca S., 25n, 167n
Barcellona P., 264n, 265n, 266n
Barone G., 111n, 112n, 115n, 119n, 122n, 203n, 207n
Barry F., 226n
Barucci P., 50n, 79n, 81n, 108n, 140 e n, 181n
Bastogi A., 27 e n
Bareman I., 151n
Battaglia R., 104n
Becchio G., 167n
Becker G. S., 88n
Belluzzo G., 43 e n
Benacchio G., 267n
Benedicti S., 283n, 284n, 291
Benelli F., 111n
Berggren C., 288n
Berle A., 81 e n
Berman H. J., 258n
Bernardi E., 107n, 225n
Bernareggi A., 76
Berta G., 275n, 285n
Berthelot Y., 183n, 187n
Bertolino A., 67 e n
Betri M. L., 115n
Betti E., 261, 262n
Beveridge W., 16, 57 e n, 58 e n, 59 e n, 60 e n, 61 e n, 62 e n, 63 e n, 64 e n, 65 e n, 66 e n, 67 e n, 68-9

- Bevilacqua P., 94 e n, 106n, 111n, 112n, 113n,
 114n, 145n, 147 e n, 203n, 207n
 Bew P., 226n
 Bianchi L., 94n, 106n
 Biasillo R., 112n, 149n
 Bielenberg A., 224n, 230n, 234n, 235n
 Bini P., 50n, 88n, 123n
 Blac E., 83 e n, 84-6, 87 e n
 Blackburn D., 112 e n
 Bonan G., 112n
 Bonazzi G., 286n, 287n
 Bonomo B., 171n
 Bontempi V., 277 e n, 278n
 Borsa M., 66 e n
 Boselli P., 101
 Bottai G., 43-4, 45 e n, 60-1
 Bracco L., 264n
 Brancaccio G., 170n
 Breda N., 112n
 Breen C., 160n
 Broccoli A., 96n
 Buchanan J. M., 305 e n, 306 e n, 307 e n
 Budoni A., 112n
 Bulgarelli Lukacs A., 18, 152n, 161n
 Burno L., 285n, 286n, 288n, 290
 Bussolati C., 276 e n, 280 e n

 Cabibbo E., 64 e n, 65
 Cafagna L., 96 e n, 181n
 Cafagno M., 13n
 Caffè F., 86, 88n
 Cafiero S., 107n, 207n, 219n, 224n, 231n,
 238n, 240n, 249n
 Calabrò V., 236n
 Calamandrei P., 67 e n
 Cambray-Digny L. G., 27 e n, 28n
 Camodeca R., 26n, 34n
 Capaldo P., 29 e n
 Capuano M., 130
 Capuzzo P., 165n
 Carabba M., 225n, 231n
 Caracciolo A., 94n
 Caravale M., 55n
 Carlesi F., 16-7, 72n, 87n
 Carlo Alberto, re di Sardegna, 27
 Casnati C., 174n, 175n
 Cassar S., 239
 Cassese S., 13n, 68, 98, 108
 Castellani L., 89n
 Castronovo V., 87n, 170n, 255n
 Cavalitto G., 289n, 290n
 Cavallo F., 112n
 Cavazza S., 165n, 171n
 Cavour C. B., 27 e n, 33n
 Cazzetta G., 39n
 Ceccotti E., 290
 Cederna A., 112n
 Celli A., 114
 Centorrino M., 172n
 Cenzato G., 107, 129n, 130 e n, 131 e n, 132n,
 133, 222 e n
 Ceri P., 275n
 Cerrito E., 94n
 Cersosimo D., 286n
 Cesarini Sforza W., 49 e n, 260n
 Cestaro A., 206n, 212n, 215-6, 218n
 Checco A., 104n
 Cheffins B., 81n
 Cheli E., 56n
 Chiara L., 236n
 Chierchia G., 167n
 Chiodi G., 49n
 Chrysanthakopoulos C., 301n
 Ciaffi G., 300n
 Ciampiani A., 246n
 Ciampi C. A., 29n, 31, 36
 Cillis G., 289n, 290
 Cingari G., 104n
 Ciocca P., 13n, 86n, 169n
 Clark C., 73
 Coco G., 232n
 Cohen J., 169n
 Colajanni N., 102, 103 e n
 Colley G., 230
 Colli A., 141n, 275n, 285n
 Colombo E., 206, 232
 Colucci M., 58n
 Comba M., 278n
 Comin D., 283n
 Cominos A. Z., 191
 Compagna F., 107
 Consoli M., 118n

- Conte D., 131n
 Coppini M. A., 66 e n
 Coppola P., 211n
 Coppola D'Anna F., 62 e n
 Cordova F., 116n
 Cori A., 196
 Coriat B., 287n
 Corona G., 112n, 145n, 148n, 150n, 151 e n
 Coronel V. J., 300n
 Corti P., 115n
 Costa P., 55n, 62n
 Cotecchia V., 204n
 Cotula F., 82n
 Crafts N. F. R., 169n
 Creaco S., 239n
 Crespi Reghizzi G., 258n
 Cringoli G., 258n
 Crisafulli V., 64, 103n
 Crispi F., 101 e n, 148
 Croce A., 131n
 Crowley J. E., 166n
 Cuadra H., 260n

 Dalla Croce G., 255
 Dall'Orto G., 46n
 Daly M., 228n
 Damiano C., 286n
 Dandolo F., 255n
 D'Andrea A., 289n, 290
 D'Andrea G., 218n, 242n
 D'Angelis E., 112n
 Daniele V., 94 e n, 129n, 204n, 205n, 222n, 229n, 237n
 D'Antone L., 111n, 116n, 133n, 181n, 218n, 232n, 238n, 239n, 240n
 D'Aragona L., 69
 D'Ascenzo A., 156n
 De Benedetti A., 131n, 222n, 238n
 De Caprariis V., 107
 De Cecco M., 13
 De Gasperi A., 76 e n, 85 e n, 122, 206, 222, 242
 De Grazia V., 165n, 167n, 169 e n
 De Ianni N., 131
 Deleidi M., 300
 Del Giudice R., 61 e n
 Della Morte G. C., 287n
 Dell'Angelo G. G., 108n
 Della Torre G., 72n, 79n, 115n
 Dell'Orefice A., 130n, 131n
 Del Monte A., 138n, 222n
 De Lorenzo R., 19n, 96n
 De Majò S., 131n, 132n
 De Michelis G., 60n
 Demichelis L., 271n
 De Mita C., 275
 De Moor T., 160n, 161n
 De Neve J-E., 14
 De Nicola E., 289n, 290
 De Rosa G., 206n, 212n, 215-6, 218
 De Rosa L., 105n
 De Sanctis V., 49n
 De' Stefani A., 59
 De Viti De Marco A., 130
 Díaz-Roldán C., 300n
 Di Gaspare G., 267
 Di Leo A., 212
 Di Martino P., 237n
 di Rudinì A., 101, 102n
 Di Stefano N., 125n
 Di Stefano P., 169n
 Di Vittorio G., 142n, 243 e n
 Dombè E., 119
 Donnelly P. F., 230
 Dorflès P., 172n
 Dorso G., 130
 Dosi G., 276 e n, 280 e n
 Dossetti G., 242
 Draghi M., 280 e n, 295n
 Duchini F., 42n
 Duffy D., 235n
 Duguìt L., 259 e n, 262

 Eckaus R. S., 94 e n
 Einaudi L., 63 e n, 64 e n
 Eisenberg J., 311n
 Engels F., 307n
 Engely G., 60 e n
 Esposti A., 283n, 284n, 291
 Estes R. J., 14n

 Fanfani A., 73, 74 e n, 81n, 85, 242
 Fanfani T., 285n

- Faraci E. G., 17-8, 103n
 Faralli G., 146n
 Farese G., 71n, 83 e n, 86n, 89n
 Farjat G., 258n, 259n, 260n, 263n
 Fararthaigh M. O., 226n
 Fausto D., 105n, 131n, 206n, 232n, 234n
 Favero G., 276n
 Fazio A., 84n
 Federico G., 95n, 169n
 Felice E., 136 e n, 137, 181, 204n, 214, 229n, 230n, 236n, 237n, 238n, 240n
 Felisini D., 81 e n
 Fenoaltea S., 25n, 94n
 Fenzi B., 65, 66n
 Ferns N., 182n
 Ferrara F., 264n
 Ferrara L., 13n
 Ferri E., 102
 Ferri G. B., 261n, 262n, 264n, 265n
 Fioravanti M., 56n
 Fitoussi J.-P., 14, 213n
 Florentine M. C., 259n
 Fontanelli L., 81 e n
 Formica C., 125n
 Fortunato G., 130n
 Franchetti L., 118n, 130
 Franzini M., 86n
 Frey M., 182n
 Fumian C., 116n
 Fumi G., 75n
 Fusar Poli E., 40n
- Gagliardi A., 46n
 Galarza C. M., 260n
 Galasso G., 93n, 97, 166n, 170n
 Galli C., 271n
 Galli E., 301n
 Galli R., 42 e n, 43, 46
 Gallino L., 275n
 Galvão de Almeida R., 306n
 Gambaro A., 262n
 Gambi L., 112n
 Gargano M., 112n
 Garland D., 56n
 Garruccio R., 276n
 Garziera G., 276 e n
- Gasca Diez M., 168 e n
 Gasper D., 14n
 Gasperin S., 87 e n
 Gatto M., 243
 Gauna E., 287n
 Gelsomino C. O., 82n
 Gerschenkron A., 25n
 Giannetti R., 170n
 Giannini M. S., 56n, 103n
 Giannola A., 94n 136n, 138n, 143n, 222n, 233n
 Giarrizzo G., 93 e n, 97 e n
 Giblin T., 228n, 234n
 Gigli Marchetti A., 115n
 Gigliobianco A., 82n
 Giordani F., 107, 131, 133, 224
 Giorgi C., 62n, 68n
 Giosi A., 26n, 29n
 Giovagnoli A., 233n
 Girvin B., 223n, 225n
 Giuntini A., 166n
 Giusti M., 255n
 Goldthorpe H., 228n
 Golgi C., 114
 Gomez De Téran, F., 114n
 Goykhbar A. G., 258n
 Graciotti A., 276 e n
 Gráda C. Ó., 223n
 Graf von Hardenberg W., 112n, 149n
 Gramsci A., 181n, 242 e n, 273
 Granata M., 19, 221n
 Granata S. A., 96n
 Grassi G. B., 114
 Graziani A., 108n
 Gregorio M., 56n
 Grossi P., 55n, 151n
 Gruppuso P., 112n
 Gualerni G., 51n, 74n
 Guarino G., 32n, 35 e n, 263n
 Guccione M., 239n, 244
 Guidotti S., 129 e n, 222 e n
 Gullo F., 206
- Häberle P., 56n
 Hård M., 166n
 Harndt H. W., 187n

- Harris J., 58n
 Haughton J., 221n
 Hayek F., 88 e n, 184
 Henrion R., 259n
 Hicks J., 299n, 302 e n
 Hill J. R., 226n
 Hirschman A. O., 129n, 301 e n, 304 e n, 306n
 Hobsbawm E., 32 e n, 240
 Hogan J., 230n
 Hullmann H. P., 257n
 Huxley A., 74
- Iglieri G., 20, 239n, 245n, 250n, 251n
 Inan S., 191
 Iorillo M., 112n
 Ivone D., 222n
- Jacobsson P., 84
 Jandolo E., 115
 Jelardi A., 100n
 Johnson D. S., 226n
 Jones D., 286n
- Kaldor N., 182, 185-6
 Kamarck A., 16, 71, 80, 82 e n, 83 e n, 84 e n, 85
 Kelton S., 308n
 Kennedy K., 228n, 234n
 Kennedy L., 223n, 226n
 Kennedy R. F., 14
 Kenny S., 223
 Kerry Turner R., 151n
 Keynes J. M., 72, 86, 308n
 Kille K. J., 183n
 Kornprobst K., 284n, 291
 Krugman P., 184 e n
 Kuisel R. F., 259n
 Kunkel S., 182n
- Laborda-Pemán M., 161n
 Laffan B., 231n
 Lalli A., 16, 40n
 Lampertico F., 72
 La Pira G., 69
 Lavau G., 263
- Lavista F., 173
 Layard R., 14n
 Lazzarin P. G., 287n
 Lee J. J., 226n, 230n
 Lees L. M., 189n
 Lefranc G., 259n
 Leimgruber M., 183n, 188n
 Lenin V., 257 e n
 Lepore A., 106n, 108n, 133n, 136 e n, 137, 181n, 210n, 224n, 232n, 237n, 238n, 240n
 Lepre S., 116n
 Letizia F., 112n
 Levi C., 243
 Lilienthal D. E., 84
 Linguiti F., 196
 Lombardini S., 263n
 Lombroso C., 102
 Lomio M., 288n, 289n, 290
 Lorenzini S., 181n, 196n
 Lorenzoni G., 121n
 Lupo M., 96n
 Lupo S., 93n, 238n
 Luraghi G., 275
 Luzzatti L., 72, 85
- MacBride S., 223, 225 e n
 MacSharry P. M., 230
 Magliani A., 28n, 33n, 34n
 Magliuolo A., 39n, 53n
 Magnabosco M., 285n, 287n, 288 e n, 290
 Magnani M., 169n
 Malanima P., 94 e n, 129n, 148n, 204n, 205n, 222n, 229n, 237n
 Mandillo E., 59 e n
 Manganaro F., 13n
 Mantelli G. B., 46n
 Manzi E., 124n
 Manzo E., 100n
 Marchesi G., 239n, 244n
 Marciani G. E., 238n
 Marcovic A., 188n
 Marshall T. H., 34, 55, 83, 185, 222-3, 225
 Martinez V. S., 260n
 Martone M., 112n
 Marx K., 307n

- Masella L., 103n
 Massullo G., 207n
 Mastrovito D., 156n
 Mattei E., 84, 211, 275
 Mattioli R., 72, 308n
 Mattone A., 206n
 Maurel C., 183n
 Mazzacane A., 62n
 Mazzamuto S., 255n, 263n, 265n, 267n
 Mazzarone R., 206n, 215-6, 243
 Mazzei J., 74
 Mazzoni G., 63, 116
 Mazzucato M., 300
 McCann J. C., 111n
 McGillivray M., 14n
 McGilligan P., 223
 McHugh D., 228n, 234n
 Means G. C., 81 e n
 Melis G., 89n, 103n, 104n, 108n, 212n
 Mencacci L., 87n
 Mengoni L., 264n, 265n
 Menichella D., 16, 75, 82 e n, 83 e n, 84 e n, 85, 86 e n, 87n, 89, 107, 133, 224, 242
 Meniconi A., 57
 Mesaric M., 191
 Meyer E. H., 148n
 Michalka W., 257n
 Michelangioli G., 74 e n
 Milenkovich D. D., 187n
 Milesso M., 43n
 Mirabella G., 237n
 Misiani B. S., 116n
 Misiani S., 81n, 89n, 107n, 244n
 Molinari A., 128n
 Momigliano F., 172n
 Monorchio A., 34n
 Monti A., 39n
 Montini G. B., papa, 76 e n
 Morandi R., 107, 132
 Moro A., 76
 Mortara A., 105n
 Mosimane A. W., 160n
 Mossa L., 49n, 261n
 Mottura L., 34n
 Mura E., 49n
 Mura S., 11 e n, 32n, 101 e n, 206n
 Musella L., 115n, 142n
 Mussolini B., 45 e n, 72 e n, 111n, 120 e n
 Musso S., 275n
 Myrdal G., 19, 182, 183 e n, 184 e n, 185, 192 e n
 Nardozi G., 86n
 Natalini A., 277n, 278n
 Natalizi D., 27n
 Negri Zamagni V., 39n, 127n, 225n
 Nenci G., 113n
 Nenni P., 68
 Neri Serneri S., 148n, 149n
 Nespolo G., 287
 Niceforo A., 102
 Nicotera F. P., 204
 Nitti F. S., 17, 84, 104 e n, 107, 115-6, 123, 230, 244
 Nivarra L., 266n
 Nkhata B. A., 160n
 North D., 161n, 239
 Novara F., 276n
 Novarese D., 236n
 Novello E., 11n, 112n, 117n, 203n
 Nurske R., 129n
 Nuvolari A., 275 e n
 Oakley A., 166n
 Obadic I., 188n
 O'Hagan J., 221n
 Oldenzel R., 166n, 169n
 Olivetti A., 78n, 275 e n, 176 e n
 Oltolina A., 167n
 O'Mahony J., 231n
 O'Malley E., 235n
 Omodeo A., 115, 118, 119 e n, 120, 123
 Onida P., 35, 36n
 Ornaighi L., 62n
 O'Rourke B. K., 230
 Ostrom E., 161 e n
 O'Toole F., 221n
 Ottonelli O., 42n
 Paci A., 234n
 Padoa-Schioppa A., 55n
 Padovani R., 140n, 143n, 227n, 228n
 Pagani B., 61 e n

- Palermo S., 136n, 238n, 240n
 Palopoli N., 60 e n
 Palumbo M., 147n
 Panunzio S., 47 e n
 Paolini F., 145n
 Paoloni G., 36n, 166n
 Papadopoulos G., 186n
 Pareto R., 113n
 Paris I., 19, 166n, 168n, 171n, 172n, 173n, 175n, 178n
 Parisi D., 39n, 42n
 Paronetto S., 16, 71, 72 e n, 74 e n, 75 e n, 76 e n, 77, 78n, 80 e n, 81-2, 83n, 84-7, 89
 Pascasio N., 62n
 Pastore G., 245, 246 e n, 267 e n, 248-51
 Paternò G. A., principe di Sperlinga Manganelli, 119n
 Patterson H., 223n, 226n
 Patti S., 262n
 Pavan I., 62n
 Pašukanis E. B., 259n
 Peacock A. T., 305 e n, 306 e n, 308n
 Pearce D. W., 151n
 Pedone A., 13n
 Pedrotti F., 148n
 Pellegrini L., 106n, 178n
 Pellizzi C., 81 e n
 Peroni G., 168n
 Perotto P. G., 276
 Perrone N., 141n
 Persico A. A., 233n
 Pescatore G., 123, 133n, 136n, 140, 231n, 238n, 245, 246 e n, 247, 248 e n, 250, 251 e n
 Pesce G., 275n
 Pescosolido G., 93n, 95n, 181n, 237n, 240n, 244
 Pesenti A., 68
 Pessa P., 285n, 286n, 287 e n, 288n, 291
 Petracchi C., 113n
 Petriccione S., 232n
 Petrillo G., 170n
 Petrocchi C., 115
 Petrucci A., 301n
 Piccioni L., 148n
 Pinto C., 238n
 Pio XII, papa, 76
 Pirro F., 232n
 Pizzorno A., 172n, 175n
 Podbielski G., 122n
 Polin G., 167n
 Porta P. L., 39n
 Prampolini A., 115n
 Provenzano G., 140n, 143n, 227n, 228n
 Provasi G., 88n
 Pugliatti S., 261n
 Quadri G., 255n
 Ramazzotti A., 232n
 Ranfagni P., 74n
 Rathenau W., 45
 Reagan R. W., 88
 Recchia A. P., 239n, 244n
 Reinalda B., 183n
 Render R. R., 289n
 Rienzo M. G., 166n
 Ripert G., 258n
 Riscossa S., 255n
 Robertson D. H., 299 e n, 300, 306n
 Robinson J. A., 161n, 186, 304 e n, 305
 Rocco A., 45 e n
 Rocco F., 123
 Rodano F., 76
 Rodotà S., 266n
 Rohlack M., 257n
 Romeo R., 25n, 107
 Romeo S., 150n
 Roos D., 286n
 Roosevelt F. D., 72 e n, 73, 74 e n, 75n, 239
 Röpke W., 54n, 86
 Roppo E., 262n, 265n
 Rosenstein-Rodan P., 84, 129n, 133, 137
 Rossi E., 64 e n
 Rossi G., 117n
 Rossi S., 274n
 Rossi Doria A., 102
 Rossi-Doria M., 104 e n, 107 e n, 112n, 113n, 126 e n, 130, 203n, 218 e n
 Rossini R., 124n
 Rostow W., 129n, 182
 Roth R., 257n

- Rotondi C., 42n
 Rozzi R., 276n
 Ruggiero L., 118n, 121n
 Ruggiero V., 124n
 Rusinow D., 188n
 Russo G., 131n
 Russolillo F., 142n
 Ryan R., 230n, 234n, 235n
- Saba R., 234n
 Sabatino G., 21, 256n, 268n
 Sabbatucci G., 95n
 Sacco I. M., 61 e n
 Salemi Pace G., 119n
 Salvati M., 167n, 214
 Salvemini G., 130
 Sampaoli Ferrari B., 61n
 Sanfilippo M., 127 e n, 225n
 Santillo M., 18, 139n, 222n, 224n
 Santonastasio F., 83n
 Santoro Passarelli F., 263n, 264n
 Saraceno F., 86n
 Saraceno P., 75-6, 78 e n, 79 e n, 80, 82, 84, 86, 89, 107, 108n, 131n, 133 e n, 134-5, 136 e n, 142 e n, 181n, 222, 231 e n, 233 e n, 248n, 255
 Sardoni C., 22, 298 e n, 299
 Sartori F., 267n
 Savoini V., 59 e n
 Savona P., 83 e n, 86 e n
 Sbrana F., 233n, 255n
 Scarpellini E., 165n, 166n, 171n, 173n, 178n
 Schivelbusch W., 166n
 Schmelzer M., 183n, 188n
 Schoen L., 224n
 Schöpf F., 283n, 284n, 291
 Schubert T., 283 e n
 Schuck P. H., 302n
 Schwartz Cowan R., 166n
 Sciumè A., 40n
 Scoppola Iacopini L., 238n, 249n
 Scotellaro R., 243 e n
 Scotti V., 246n
 Secco Suardo D., 60 e n
 Segni A., 206 e n, 218n, 246n
 Sen A., 14, 129n, 213n
- Sereni E., 113n, 147 e n, 149 e n
 Serpieri A., 106, 111, 113n, 114n, 115, 116 e n
 Shah S., 184n
 Shortall F., 235n
 Sievert J., 148n
 Simonelli F., 237n
 Sinigaglia O., 275
 Sirgy M. J., 14n
 Smith A., 302
 Snowden F. M., 100n, 112n
 Soddu F., 57n
 Soldera M., 168n
 Somma A., 54n, 62n, 261n, 267n, 268n
 Sonnino S., 101, 118n, 130
 Sorace D., 13n
 Sorbello M., 123n, 125n, 126n
 Sordi B., 56n, 62n
 Soru M. C., 112n
 Spadolini G., 250
 Spagnolo C., 288n, 289n
 Stammati G., 29n, 66, 67n
 Stampacchia M., 111n
 Stiglitz J. E., 14, 129n, 213n, 303 e n
 Stinsky D., 183n, 185n
 Stolleis M., 62n
 Sturzo L., 242 e n
 Summers L. H., 184n
 Surico P., 300n
- Tarantelli E., 85n
 Targetti F., 185n
 Tasca L., 167n
 Tassinari G., 120 e n
 Taviani P. E., 76
 Tchou M., 276
 Tessitore F., 131n
 Thatcher M., 88
 Thirlwall A. P., 185n
 Thompson J. K., 289n
 Titmuss R. M., 58n
 Toniolo G., 97 e n, 169n
 Torresi T., 71n, 72 e n, 74
 Tosatti G., 57n
 Traina G., 112n
 Tremonti G., 29n, 31, 36
 Trentini G., 174n, 175n

- Trentmann F., 165n
 Trifone R., 147n
 Tucci A., 260n, 262n
 Tudisco M., 117n
 Tugwell R. G., 73
- Ulivi P., 167n
 Unger C. R., 182n
- Vaccaro C., 287 e n, 288n, 289, 291
 Vaina M., 114n
 Valenza G., 26n, 29n
 Valletta V., 285
 Vanoni E., 29, 34n, 76, 79 e n, 84, 181, 225, 242, 255 e n
 Vasta M., 169n, 237n, 275 e n
 Vázquez I., 161
 Veblen Th., 73
 Vecchi G., 14n, 169n, 213n
 Venediktov A. V., 258n
 Verga G., 117n
 Verrascina V., 288n, 290
 Vetro C., 115n
 Vidotto V., 95n
 Vigorelli E., 69 e n
 Villani A., 131n, 182n
 Villari L., 222
 Villari P., 130, 237n
 Vitale A., 131n, 132n
 Vito F., 16, 40 e n, 41, 42 e n, 43 e n, 44, 46 e n, 47, 48 e n, 49-51, 52 e n, 53 e n, 54n, 66 e n, 71-2, 73 e n, 74, 85
- Vittorio T., 121n
 Vivaldi-Forti C., 87n
 Vöchting F., 105n, 121n
 Volpe Gioacchino, 71n
 Volpe Giovanni, 120 e n
 Volpi A., 88n
- Walsh B., 229n
 Whelan K. T., 228n
 White P., 230n
 Wicksell K., 305 e n
 Wilensky H. L., 56n
 Winchester A. J., 161n
 Womack J., 286n
 Worden S., 165n
- Zachmann K., 169n
 Zagrebelsky G., 56n
 Zamagni V., 13n, 25n, 38n, 39n, 94, 95n, 127 e n, 169n, 225n
 Zanderighi L., 178n
 Zanibelli G., 18, 156n, 159n, 160n, 161n
 Zanusso M., 171n
 Zerunian S., 112n
 Zhao F., 308n
 Zincone V., 61 e n
 Zoppi G., 289n, 290
 Zoppi S., 21n, 241n, 244n, 246n, 247n

