

a cura di
Piero Bini
Antonio Magliulo
Letizia Pagliai

FI
FIRENZE
UNIVERSITY
PRESS

■ **L'Italia
repubblicana
in cammino**

Ricostruzione, crescita, instabilità

Calamita

STUDIE SAGGI

ISSN 2704-6478 (PRINT) - ISSN 2704-5919 (ONLINE)

– 272 –

La cultura politica, economica e giuridica nell'Italia repubblicana

Editor-in-Chief

Piero Bini, University of Florence, Italy
Eleonora Giusti, University of Florence, Italy
Antonio Magliulo, University of Florence, Italy

Scientific Board

Piero Barucci, *director*, University of Florence, Italy
Pier Francesco Asso, University of Palermo, Italy
Massimo M. Augello, University of Pisa, Italy
Bruna Bagnato, University of Florence, Italy
Federigo Bambi, University of Florence, Italy
Marco Bontempi, University of Florence, Italy
Fulvio Conti, University of Florence, Italy
Marco Dardi, University of Florence, Italy
Gabiella Gioli, University of Florence, Italy
Fabio Masini, University of Rome Tre, Italy
Michael McLure, University of Western Australia, Australia
Fabio Merusi, Guglielmo Marconi University, Italy
Manuela Mosca, University of Salento, Italy
Letizia Pagliai, *secretary*, University of Turin, Italy
Achille Marzio Romani, Bocconi University, Italy
Luciano Renato Segreto, University of Florence, Italy
Andrea Simoncini, University of Florence, Italy
Irene Stolzi, University of Florence, Italy
Juan Zabalza, University of Alicante, Spain

Published Books

Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (a cura di), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, 2026

L'Italia repubblicana in cammino

Ricostruzione, crescita, instabilità

a cura di

Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2026

L'Italia repubblicana in cammino : ricostruzione, crescita, instabilità / a cura di Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai. – Firenze : Firenze University Press, 2026.
(Studi e saggi ; 272)

<https://books.fupress.com/isbn/9791221507751>

ISSN (print) 2704-6478

ISSN (online) 2704-5919

ISBN 979-12-215-0774-4 (Print)

ISBN 979-12-215-0775-1 (PDF)

ISBN 979-12-215-0776-8 (ePUB)

ISBN 979-12-215-0777-5 (XML)

DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

Graphic design: Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica SRLs

Front cover image: Giampaolo Talani, *Partenze* (2015); olio su tela, 100x200 cm. ©Banca Cambiano 1884 spa.

Peer Review Policy

Peer-review is the cornerstone of the scientific evaluation of a book. All FUP's publications undergo a peer-review process by external experts under the responsibility of the Editorial Board and the Scientific Boards of each series (DOI 10.36253/fup_best_practice.3).


Referee List

In order to strengthen the network of researchers supporting FUP's evaluation process, and to recognise the valuable contribution of referees, a Referee List is published and constantly updated on FUP's website (DOI 10.36253/fup_referee_list).

Firenze University Press Editorial Board

G. Bandini (Editor-in-Chief), C. Andreini, R. Bartoli, R. Bianchi, F. Boncinelli, M. Bontempi, F.V. Collotti, A. Cuccoli, D. D'Andrea, A. Dolfi, M. Fagone, M. Garzaniti, C. Giometti, D. Lippi, F. Lucchesi, G. Mari, P.M. Mariano, G. Minutoli, R. Morani, A. Orlandi, B.E. Palladino, L. Re, D. Romano, L. Rovero, S. Scaramuzzi, T. Spignoli, A. Vinciguerra, S. Vuelta García.

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

 The online digital edition is published in Open Access on www.fupress.com.

Content license: except where otherwise noted, the present work is released under Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). This license allows you to share any part of the work by any means and format, modify it for any purpose, including commercial, as long as appropriate credit is given to the author, any changes made to the work are indicated and a URL link is provided to the license.

Metadata license: all the metadata are released under the Public Domain Dedication license (CC0 1.0 Universal: <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode>).

© 2026 Author(s)

Published by Firenze University Press
Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com

This book is printed on acid-free paper

Printed in Italy

Sommario

Prefazione <i>Eleonora Giusti</i>	7
Presentazione <i>Piero Bini</i>	9
535 a 21. Genere e lavoro alla Costituente <i>Claudia Rotondi</i>	17
Il dibattito sulla pianificazione (1942-1948) <i>Marco Dardi</i>	41
La politica economica del centrismo degasperiano (1948-1953) <i>Antonio Magliulo</i>	69
La (mancata) costruzione di un'infrastruttura per la sovranità europea (1947-1957) <i>Fabio Masini</i>	87
Percorsi di internazionalizzazione a confronto: la statistica ufficiale in Francia e in Italia tra secondo dopoguerra e anni Sessanta <i>Manfredi Alberti</i>	101
Il piano per il Sud crocevia di idee economiche e sociali. Dalla fine della guerra all'avvio di una politica di coesione (1944-1953) <i>Simone Misiani</i>	117
Dissonanze e convergenze. Enrico Mattei, l'Eni e la politica estera italiana (1953-1962) <i>Bruna Bagnato</i>	133

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

Raffaele D'Addario e la matematica dell'imposta progressiva sul reddito <i>Mario Pomini</i>	155
Cesare Cosciani e l'introduzione dell'imposta personale sul reddito in Italia (1950-1970) <i>Paolo Bozzi</i>	169
Le proposte dei consulenti economici della CISL nella crisi degli anni Settanta <i>Giovanni Michelagnoli</i>	185
Le mutazioni dell'esecutivo nell'ordinamento italiano dalla Costituzione repubblicana alla legge sulle privatizzazioni (1948-1992) <i>Fabio Merusi</i>	211
Interferenze: potere esecutivo e attività delle autorità indipendenti fino agli anni Ottanta <i>Emiliano Frediani</i>	229
Indice dei nomi	247

Prefazione

Eleonora Giusti

Nell'ottobre del 2022 è ripreso, dopo l'interruzione nel periodo pandemico, il progetto dei Seminari della Biblioteca di Scienze Sociali (<<https://www.sba.unifi.it/p1975.html>>).

Sono molto grata al prof. Piero Barucci, al prof. Piero Bini e al prof. Antonio Magliulo che hanno voluto riprendere il 'viaggio' e dare seguito all'idea nata ormai dieci anni fa e sviluppata in collaborazione con la precedente direttrice, Lucilla Conigliello. Grazie al loro impegno è stato ideato e realizzato il ciclo dei seminari 2022-24 sul tema *La cultura politica, giuridica ed economica nell'Italia repubblicana* con un ampio programma, che ha coinvolto ancora una volta studiosi provenienti da più atenei. Gli incontri tenuti in biblioteca, data dopo data, hanno potuto contare sulla presenza assidua e partecipata di un pubblico affezionato, che non si è mai sottratto al dibattito, talvolta anche vivace.

I miei ringraziamenti vanno in particolare anche alla prof.ssa Letizia Pagliai per la sua attenta collaborazione e ai miei colleghi, che hanno contribuito fattivamente all'organizzazione degli incontri.

Sono veramente lieta di vedere ora l'uscita di questo volume che, nel dare conto del progetto scientifico dei seminari, conferma le potenzialità della biblioteca accademica nei processi di diffusione e promozione della ricerca.

La presente pubblicazione, come i precedenti volumi dei seminari, esce presso Firenze University Press sia in formato cartaceo che digitale ad accesso aperto, anche ai singoli contributi.

Direttrice della Biblioteca di Scienze Sociali

Presentazione

Piero Bini

1. Questo volume è il frutto dei seminari sulla cultura politica, economica e giuridica nell'Italia repubblicana, svoltisi tra la fine del 2022 e l'estate del 2024 presso la Biblioteca del Polo delle Scienze Sociali dell'Università di Firenze. Senza la disponibilità della Biblioteca ad ospitare questi seminari e senza il personale coinvolgimento della sua direttrice Eleonora Giusti, questa impresa non si sarebbe potuta concretizzare. A Lei e a quanti tra i suoi collaboratori hanno lavorato per rendere possibili i nostri incontri di studio, desidero rivolgere, a nome dei coautori e dei curatori, il ringraziamento più sentito.

Il periodo di tempo esaminato negli scritti qui pubblicati va dalla fine della Seconda guerra mondiale fino agli anni Settanta-Ottanta del Novecento, con la notevole eccezione dei contributi effettuati da Fabio Merusi e da Emiliano Frediani che si inoltrano anche nei primi anni Novanta.

Questo volume si caratterizza anzitutto per la varietà disciplinare dei suoi autori. Sono storici dell'economia, del pensiero economico, delle istituzioni politiche e del pensiero giuridico, ma anche economisti e giuristi. La molteplicità degli interessi culturali e scientifici di cui i saggi di questa silloge offrono testimonianza, unita al rigore scientifico dimostrato dai rispettivi autori, credo costituisca la migliore garanzia della qualità del prodotto che vado a presentare. Le sintetiche note contenute in questa introduzione non hanno la pretesa di suggerire una analisi critica dei testi qui pubblicati, ma il solo scopo di offrire dei possibili percorsi di riflessione e una traccia degli interessi di ricerca che essi documentano.

2. Un primo gruppo di saggi riguarda la vicenda politica, economica e giuridica della Ricostruzione, dalla fine della guerra ai primissimi anni Cinquanta. Quel-

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, © 2026 Author(s), CC BY 4.0, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

li furono anni fondativi sotto molti punti di vista. Anzitutto ai fini della elaborazione della nostra Costituzione repubblicana che vide per la prima volta nel ruolo di legislatori una esigua ma molto qualificata rappresentanza femminile: 21 donne su un totale di 556 eletti all'Assemblea costituente, neppure il 4 per cento. L'argomento è trattato da Claudia Rotondi che, con acuta sensibilità di ricerca, fa emergere i motivi e gli esiti che quella esperienza costituente al femminile produsse. L'Autrice sottolinea in particolare la sproporzione che venne a prodursi tra i qualificati e notevoli sforzi compiuti dalle donne costituenti e i relativi risultati, di fatto insufficienti sia sul tema della parità dei diritti di genere che su quello della parità salariale e dell'accesso alle carriere da parte delle donne. Una sproporzione che rivelava una pluralità di cause. Tra queste, la difficoltà delle vecchie mentalità a cambiare abitudini e posizioni culturali apparentemente incrollabili sono parse a Claudia Rotondi quelle che sono risultate le più dure da superare. Tant'è che di quella battaglia per i diritti condotta quasi 80 anni fa dalla sparuta pattuglia delle 21 donne costituenti, ancora si debbono registrare dei punti irrisolti (sebbene siano niente in paragone ai divari iniziali), come dimostra la stessa querelle dei giorni nostri sulla ancora non completamente realizzata parità sindacale uomo-donna in alcuni ambiti economici o per certe prestazioni.

3. Il seminario fiorentino non poteva non soffermarsi sulla vicenda economica della Ricostruzione. Quale forma organizzativa dell'economia e quali obiettivi si riteneva fosse opportuno perseguire? Questi interrogativi furono innumerevoli volte richiamati nel dibattito politico di quegli anni dell'immediato secondo dopoguerra. Da una parte, vi era chi sosteneva la superiore operatività sistemica, la maggiore equità sociale e le più avanzate forme di convivenza civile virtualmente conseguibili con una organizzazione pianificata dell'economia. A ciò sovente si accompagnavano anche proposte limitative della proprietà privata specie con riguardo ad alcune importanti imprese private. Dall'altra parte, stavano coloro che ponevano l'accento sulle maggiori capacità realizzative di un'economia di libero mercato ai fini di una più veloce ricostruzione economica del paese. Il lettore troverà riflesses nello scritto di Marco Dardi alcune tesi del primo tipo, e nel successivo scritto di Antonio Magliulo alcune idee del secondo tipo.

Comincio da Dardi. Per argomentare la sua interpretazione, egli ha ritenuto necessario richiamare il dibattito sulla pianificazione avvenuto in Italia durante gli anni Trenta del Novecento: discussioni sovente intrecciate, per non dire dissimulate, con quelle sull'economia corporativa allora in corso in pieno regime fascista. La caratteristica di quel dibattito fu che la pianificazione, prima ancora di costituire uno strumento tecnico-economico per sostenere la crescita del paese, era soprattutto apprezzata quale modalità per realizzare una nuova forma di Stato, se non addirittura una società ideale da approssimare anche grazie alla rigenerazione delle coscienze individuali. Questo approccio dalle molteplici sfaccettature politiche, filosofiche ed etiche influenzò anche – questa è l'idea base di Dardi su cui vorrei richiamare l'attenzione del lettore – la ripresa del dibattito sulla pianificazione tra il 1945 e il 1948, in una forma ideologica anco-

ra una volta fortemente carica di obiettivi ambiziosi, ma al tempo stesso anche generici, e tale da risultare inconcludente nei suoi esiti finali. Venendo ad una verifica puntuale dei testi, Dardi, con la finezza analitica e filologica che sempre contraddistinguono i suoi lavori, istituisce un confronto scientifico, non privo talvolta anche di relazioni polemiche, fra tre economisti in particolare, Antonio Pesenti, Paolo Fortunati e Cesare Dami, tutti aderenti al Partito Comunista Italiano. E da questo confronto risale ad una spiegazione più completa dei motivi che portarono – peraltro, sotto precisa indicazione del segretario del Partito comunista di allora Palmiro Togliatti – ad escludere la pianificazione quale modalità organizzativa della Ricostruzione e dell'economia italiana.

Le tesi del secondo tipo emergono, come sopra dicevo, sullo sfondo dello scritto di Antonio Magliulo, il quale offre una ricostruzione della politica economica dei governi De Gasperi dal 1948 al 1953. Attento conoscitore del tema e del pensiero economico del leader democristiano, Magliulo sottolinea la rilevanza attribuita da quei governi alla stabilità monetaria e al rispetto del vincolo della bilancia estera, e ciò contemporaneamente ad un iniziale processo di attuazione di investimenti pubblici volti a conseguire finalità sociali e nuove dotazioni infrastrutturali. Al costo di qualche semplificazione – di cui mi scuso con l'Autore – direi che tutti questi elementi furono calibrati anche quantitativamente al fine di creare un contesto sociale, economico e finanziario favorevole al libero mercato. A consolidare questa linea di moderazione e di superamento di qualsiasi ipotesi di organizzazione centralizzata dell'economia prevalse un indirizzo favorevole all'apertura internazionale della nostra economia e per l'attuazione, a partire dalla primavera del 1948, del Piano Marshall che consolidò la posizione del nostro paese nello scacchiere politico occidentale. In definitiva, dei tanti programmi di cambiamento strutturale che avevano alimentato il magma storico della ricostruzione del nostro paese, tre grandi indirizzi emersero con sufficiente nettezza in quegli anni, e cioè: 1) il ristabilimento dell'economia di mercato pur temperato da significativi progetti di investimenti pubblici; 2) il conseguimento della stabilità monetaria; 3) il riaffermarsi, dopo il periodo autarchico del fascismo, della vocazione internazionale dell'economia italiana.

Mi sentirei di avanzare questa sintesi dei due saggi presentati in questo paragrafo. Dato che il processo di ricostruzione avveniva in un periodo di emergenza e di grande scarsità di risorse, gli appelli alla vitalità spontanea della iniziativa privata presero sempre più consistenza nella opinione pubblica. In parallelo, sull'idea di pianificazione e sulle proposte di nazionalizzazione cominciò a pendere il sospetto di essere il portato non solo di concezioni inconcludenti, come si è detto sopra, ma anche, forse soprattutto, di concezioni politiche inquietanti di natura coercitiva, per di più causa di ulteriori sprechi di risorse.

4. Con gli accordi di Bretton Woods (e cambi fissi) l'Italia passò da una struttura chiusa e corporativa ad una aperta e di libero scambio. Furono superate le suggestioni nazionaliste. Il saggio di Fabio Masini si colloca all'interno del tema generale della integrazione economica internazionale del nostro paese

nel secondo dopoguerra, ma ha, a mio parere, l'ulteriore grande merito di svilupparne un aspetto specifico, quello della ricerca di una stretta cooperazione regionale a scala europea. Sembrò allora (1950) che fosse nella logica delle cose pervenire e realizzare in tempi ragionevoli una struttura multilivello dell'economia europea, nazionale e sovranazionale. La costituzione nel 1951 della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), in quanto dotata di una propria autonomia sia impositiva che di spesa, rappresentò al meglio quella concezione di integrazione funzionale europea. Ma questa stessa formula che già costituiva un embrione di Europa federale non era destinata a fare molta strada. Si trattò di un frutto isolato come, del resto, avrebbe dimostrato di lì a qualche anno l'abbandono del progetto della Comunità Europea di Difesa (CED). Questa era una proposta inizialmente sorretta dalla volontà di tre leader di prima grandezza – Adenauer, Schuman, De Gasperi – secondo i quali la CED avrebbe rafforzato, anzi meglio, definito la stessa sovranità europea. Sulla questione Masini esprime un punto di vista non so se innovativo, ma sicuramente originale. Secondo la sua ricostruzione, a determinare l'abbandono del progetto ideale europeo (la CED) a favore di un meno impegnativo accordo intergovernativo, influirono le esigenze degli USA nel momento in cui questo paese, essendo sotto attacco nella guerra di Corea allora in corso, ritenne di optare per il riarmo a breve termine della Germania piuttosto che per un progetto globale di difesa europea dagli esiti incerti e a lungo termine. La guerra imponeva le sue urgenze e le sue priorità. Il parere conclusivo di Masini è che quella vicenda mise allo scoperto un conflitto latente tra interessi divergenti, decretando la prevalenza del potere degli USA su quello dell'Europa.

5. Il saggio di Manfredi Alberti si caratterizza per un taglio di natura istituzionale. Gli anni che videro il passaggio dal fascismo alla Repubblica costituirono un periodo di svolta anche per la statistica ufficiale del nostro paese. L'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) fondato nel 1926, a partire dagli anni Cinquanta fu caratterizzato da un rilevante processo di trasformazione. La figura di spicco in questo periodo di cambiamento fu Benedetto Barbini che ricoprì la carica di direttore generale dal 1946 al 1963. Grazie a lui furono promosse le prime indagini campionarie e furono aggiornate le basi metodologiche delle rilevazioni statistiche. Nello studio di Alberti ciò che questo processo di ammodernamento mette in luce è la rilevanza che gli studi di statistica e l'impiego delle statistiche assunsero in modo crescente nell'accompagnare e rendere più solide le analisi relative allo svolgersi dell'economia italiana. L'Autore fornisce anche le prime basi di una comparazione tra l'esperienza di implementazione delle statistiche in Italia con quanto parallelamente avveniva in Francia, dove nel 1946 fu creato il nuovo Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). L'Autore registra punti in comune e differenze tra queste due esperienze. Entrambi gli Istituti optarono ad esempio per la 'centralizzazione' dei servizi, diversamente da altri paesi dove le stesse funzioni rimasero suddivise tra vari enti e istituti. Ma differenze non irrilevanti tra i due Istituti si registrarono nel metodo delle rilevazioni e nell'organizzazione del personale.

Sia pure da questi pochi cenni, credo che il lettore sia già in grado di intuire che tra i meriti del lavoro di Alberti vi è anche quello di aver inaugurato una nuova linea di ricerca, ciò che rende questo lavoro per certi aspetti pionieristico.

6. All'indomani della guerra emerse come problema di rilevanza nazionale anche quello dell'arretratezza economica e sociale del Mezzogiorno d'Italia. Si tornò a raffigurare la questione richiamando gli aspetti negativi della conduzione agricola del latifondo e l'importanza che avrebbe avuto per le regioni del Sud la riforma regionalistica dello Stato. In realtà cominciarono ad emergere anche nuove idee, come quella della necessità di un organico programma di lavori pubblici, o quella della opportunità di localizzare in quelle regioni iniziative di industrializzazione. In queste nuove rappresentazioni l'intervento dello Stato veniva ritenuto assolutamente imprescindibile. Si concepiva tale intervento non necessariamente in modo ideologico, bensì sostanzialmente tecnico e pragmatico. Più che ricorrere a spiegazioni storiche e filosofiche del fenomeno dell'arretratezza, si cominciarono a privilegiare analisi economiche, statistiche, quantitative. Di tutto ciò il lettore troverà nel saggio di Simone Misiani molteplici considerazioni su cui riflettere ulteriormente. Specie nelle conclusioni, l'Autore non nasconde che certi problemi sociali, culturali o anche amministrativi relativi al funzionamento delle istituzioni meridionali si sono aggravati nel tempo a seguito della distorsione delle strutture locali di potere.

7. Dal punto di vista dell'economia e della società, i progressi che in sempre maggiore copia furono realizzati nel nostro paese a partire dagli anni Cinquanta alimentarono vicende originali e significative di una Italia per tanti aspetti nuova e inedita. Tra queste vicende probabilmente nessuna è stata più coinvolgente di quella personificata nella parabola di Enrico Mattei, il manager pubblico che portò alla costituzione dell'ENI. Il saggio di Bruna Bagnato ricostruisce efficacemente alcuni aspetti di una biografia che ha il sapore della *spy story*. Con una scrittura fresca che invita alla lettura, il saggio di Bagnato presenta il grande pregio di inserire l'azione di Enrico Mattei nel processo di internazionalizzazione del nostro paese; oltreché quello di cogliere alcuni significativi interventi di Mattei nel clima politico dell'Italia del tempo, caratterizzato prima dal centrismo degasperiano e poi da una fase di preparazione di nuove combinazioni di governo. Mattei non fu né un pirata, né un mistico visionario, né un 'profeta disarmato' o 'donchisciottesco'. Per quanto la sua complessa biografia possa suggerire anche qualificazioni simili, Bruna Bagnato ce ne offre una immagine più contenuta e probabilmente più vera: quella di uomo coraggioso e al tempo stesso molto realista, un uomo dalla tempra del vero imprenditore.

8. Come un importante riflesso del processo di crescita dell'economia e della società italiana, si presentò, sempre negli anni Cinquanta e Sessanta, anche la questione fiscale. Si confrontarono due tendenze. La prima era di stampo diciamo classico, e valutava criticamente o perfino negativamente la progressività delle aliquote fiscali da applicare ai vari scaglioni di reddito. Tra gli esponenti di

questo indirizzo vi fu anche l'economista Raffaele D'Addario il cui pensiero in proposito è qui ricostruito con grande competenza da Mario Pomini. «Con gli occhi rivolti al dopo» – precisa Pomini – D'Addario rilevò che, oltre un punto di massimo, si manifesta una correlazione inversa tra aliquote fiscali e gettito, ciò che indica che il gettito complessivo al variare del reddito prima aumenta e poi diminuisce. Questa analisi anticipava quella che nei successivi anni Ottanta andrà nota come la Curva di Laffer, e suggeriva in termini pratici di non adottare aliquote fiscali molto alte e crescenti, in quanto avrebbero potuto produrre effetti controproducenti sul gettito.

A sua volta, lo studio di Paolo Bozzi concentra la propria attenzione su Cesare Cosciani, anch'egli economista e scienziato delle finanze. Tra gli studiosi italiani del secondo dopoguerra, tra gli anni Cinquanta e i Settanta, Cosciani si è distinto per aver sostenuto con grande impegno scientifico la causa di un sistema fiscale basato sull'imposta progressiva del reddito delle persone, di cui soprattutto apprezzava la finalità redistributiva e gli effetti anticiclici positivi.

Analisi e finalità dunque diverse quelle che i due studiosi di finanza pubblica prospettarono sul tema fiscale in Italia: Raffaele D'Addario propendeva per evitare gli effetti negativi di una progressività delle imposte troppo spinta. Cesare Cosciani delineava invece un sistema di finanza pubblica funzionale che – proprio grazie alla progressività – potesse sostenere la propensione al consumo e il livello del reddito. In questo esercizio comparativo tra l'uno e l'altro, è agevole sostenere che sia stato Cosciani a costituire il riferimento storicamente più rappresentativo. Oltre tutto, negli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta il basso livello del carico fiscale allora in essere, per quanto crescente, suggeriva che il problema rilevante da affrontare non fosse quello del contenimento delle tasse, ma quello del loro aumento. Altra valutazione e altro risultato si avrebbero però se questo confronto fosse (virtualmente) istituito tra i due scienziati delle finanze nel coteresto storico odierno, in presenza cioè di un carico fiscale che sfiora in Italia il 45% del PIL. In tal caso, non ci si dovrebbe stupire se il punto di vista di D'Addario riuscisse ad ottenere un maggiore apprezzamento.

9. Con gli anni Sessanta e Settanta il ritmo della storia accelerò il suo movimento. Confluirono in quel periodo molteplici istanze della società italiana. Tra queste l'azione rivendicativa dei sindacati dei lavoratori assunse un significato di assoluto rilievo, sia dal punto di vista economico-sociale che politico. Con gli anni Settanta iniziò un periodo di rilevante inflazione a due cifre (da costi: sia salariali che petroliferi), da un certo momento in poi associati ciclicamente a fasi temporali di economia stagnante (da cui il concetto di stag-flazione). Furono anni di contestazione politica, sociale e generazionale. Non era insolito sentir parlare di un imminente crollo del capitalismo ad economia di mercato. Da parte di non pochi economisti si cercò di delineare nuove ipotesi di studio e nuovi strumenti di analisi. Tutto ciò testimoniava anche una sensibilità storica nuova, orientata in numerosi casi a comprendere come l'allora dibattuta formula del *salario variabile indipendente* avrebbe potuto o dovuto essere applicata non solo per cambiare i pesi relativi della distribuzione del reddito a favore dei lavo-

ratori, ma anche per determinare un sostanziale cambiamento di assetto politico del paese. Il menu delle proposte riformiste fu allora molto ampio anche se, ovviamente, esse non avrebbero potuto trovare altrettanti riscontri nel campo delle politiche pubbliche effettivamente implementate o implementabili. Il laboratorio dell'economia non consente di far affidamento sullo svolgimento di esperimenti ripetuti.

Nel saggio di Giovanni Michelagnoli il lettore troverà due esempi di eccezionale interesse di queste attitudini scientifiche e riformiste nuove. Mi riferisco a Ezio Tarantelli e a Fausto Vicarelli, venuti entrambi a mancare in circostanze drammatiche, seppure diversissime tra loro, tra il 1985 e il 1986, nel pieno della vita attiva. La vitalità di ricerca dimostrata da questi due economisti – forse non casualmente furono entrambi sotto l'influenza della personalità scientifica di Federico Caffè – fu finalizzata ad elaborare proposte in grado superare i limiti dei tradizionali strumenti della politica fiscale e monetaria. Nel caso di Tarantelli, si trattò della proposta di predeterminazione del tasso di inflazione futura che, inserita in una cornice istituzionale di cooperazione tra le parti sociali (il c.d. 'scambio politico') prometteva l'uscita dell'economia italiana dal circolo vizioso di inflazione-disoccupazione-svalutazione senza dover necessariamente ricorrere ad una riduzione dei salari reali. A sua volta Fausto Vicarelli propose la costituzione di un fondo di solidarietà da impiegare per nuovi investimenti finanziati da una ritenuta dello 0,50% sui salari. E ciò in una logica integrativa delle propensioni imprenditoriali agli investimenti da lui ritenute instabili e volatili. Quella di Vicarelli era certamente una proposta ispirata dalla impostazione di John M. Keynes, della cui opera egli era profondo conoscitore, ma mi piace segnalare che essa sgorgava anche dalla sua vocazione per migliorare la condizione degli umili e per innalzare il ruolo sociale dei lavoratori.

10. In parallelo al manifestarsi di tematiche come quelle accennate sopra, nell'Italia dagli anni dell'immediato secondo dopoguerra fino al 1992, si verificò un processo di mutazione giuridica, istituzionale e costituzionale delle modalità attraverso le quali i governi del tempo cercarono di adeguarsi agli impegni sempre più complessi della *governance* del paese. Nel suo scritto Fabio Merusi presenta vari casi emblematici di simili mutazioni, e ciò fa non solo con la grande competenza che gli è universalmente riconosciuta nel campo degli studi del diritto amministrativo, ma anche con l'arguzia che felicemente contraddistingue la sua personalità scientifica. Merusi intende riferirsi anzitutto alle mutazioni riguardanti le funzioni (talvolta più formali che sostanziali) dei vari comitati interministeriali (dei prezzi, della programmazione economica, per il credito e il risparmio e altri ancora) costituiti e poi via via aboliti; e poi anche a quelle ulteriori mutazioni attinenti ai tanti incastri realizzati tra le canoniche funzioni di governo e le molteplici, inedite forme delle pubbliche amministrazioni di volta in volta praticate, sperimentate, tentate. Il lettore non potrà che trarre grande profitto da questo magistrale excursus di Merusi.

A fare da controcanto al saggio di Merusi – se mi è consentita questa amichevole forma espressiva – è il saggio di Emiliano Frediani. Egli focalizza l'attenzio-

ne su alcuni nodi del rapporto tra autorità indipendenti e potere esecutivo, e ciò nel senso della progressiva erosione di potere operata da parte delle prime nei confronti del secondo. Attraverso le autorità indipendenti – mi pare questa la principale tesi sostenuta dall'Autore – si è affermata una nuova forma di potere, e allo stesso tempo un nuovo modello organizzativo «capace di riportare al centro il tema – allora del tutto mancante nel quadro costituzionale – della democrazia in economia». In premessa egli registra la nascita in Italia delle autorità amministrative indipendenti (come la Consob o l'Antitrust), quale effetto della Unione Europea e del suo diritto, «con la conseguenza di sostituire al tradizionale modello dell'interventismo in economia (fondato su dirigismo e pianificazione) il diverso paradigma fondato sul mercato e sul principio di concorrenza».

11. Con questo importante capitolo di Frediani si chiude questo volume antologico. Vorrei congedarmi con i lettori con l'auspicio che essi possano trovare nei saggi qui pubblicati o anche solo in una parte di essi, nuovi motivi per riflettere sulla vicenda storica dell'Italia repubblicana, qui ripercorsa sotto alcuni specifici aspetti, e per un periodo di tempo circoscritto. Una vicenda che, ovviamente, rimane del tutto aperta; per meglio dire, in cammino.

Il presente lavoro collettivo è dedicato al prof. Piero Barucci che ne ha, in molti modi, ispirato e accompagnato la realizzazione.

535 a 21. Genere e lavoro alla Costituente¹

Claudia Rotondi

1. Un difficile percorso nel nome della parità

Delle 556 persone elette all'Assemblea costituente in Italia nel giugno 1946 fanno parte 21 donne, diverse per età, esperienza, ideali e cultura politica. In quel contesto istituzionale questo 'gruppo' avverte la responsabilità e coglie l'occasione per esprimere una voce unitaria – in nome della parità di diritti – in alcuni ambiti cruciali della stagione che si apre in Italia: istruzione, famiglia, lavoro.

Questo contributo prende le mosse dal periodo prebellico, quello in cui si forma e poi si consolida la presa di coscienza delle donne sul ruolo che intendono svolgere alla fine della guerra (§2). Dopo un cenno sulla presenza delle donne nella prima esperienza politica non elettiva, ma comunque rilevante, alla Consulta Nazionale (§3), il lavoro guarda all'identità delle donne elette in Costituente nei loro punti comuni e di differenziazione (§4). In seguito, si ripercorre e si analizza il loro apporto ai lavori della Commissione dei 75 e dell'Assemblea costituente sul tema della parità di diritti nel lavoro (§5). In particolare, si guarda al loro contributo alla definizione degli articoli 3 (sulla pari dignità sociale dei cittadini), 37 (sulla parità di diritti e di retribuzione in ambito lavorativo), 51 (sulle pari opportunità di accesso alle carriere) e 106 (sulla nomina dei ma-

¹ Un contributo su questo tema, dal titolo "In the name of Equality. Women's action to shape the Right to Work in the Italian Constituent Assembly" è stato pubblicato nel volume curato da M. Mosca *Women at work in Italy, 1750-1950. Their economic thought and actions* (Rotondi 2024).

gistrati) della Costituzione della Repubblica italiana. La scelta del *focus* è dettata dal fatto che sui temi del lavoro e della parità giuridica – che vuole esprimere parità di diritti anche sul lavoro – le donne cercano di ottenere nuovi spazi e di entrare in quelli fino a quel momento a loro preclusi: in politica, nelle attività produttive, nelle istituzioni. Su questi temi si riscontra una pressoché totale unità di azione delle Costituenti.

Un ulteriore punto di osservazione notevole, qui solo brevemente introdotto (§6), è quello relativo alle sorti che le istanze sui temi del lavoro, di cui sono portatrici le donne elette all'Assemblea costituente, hanno nelle discussioni e nelle proposte della CGIL nella sua fase unitaria. Emergono anche qui con evidenza le difficoltà di accettazione di un cambiamento di modello che implica a sua volta un cambiamento di ruoli (§7).

2. Nuove consapevolezze, nuovi ruoli

Una prima questione che a mio parere occorre considerare per inquadrare il ruolo delle donne nel secondo dopoguerra in Italia riguarda la distanza tra due aspetti: da un lato i dati relativi alla loro presenza nel tessuto produttivo; dall'altro lo stereotipo sul femminile di cui la cultura italiana è permeata. I soli dati di fatto non bastano a definire il ruolo delle donne nell'economia e nella società italiana nel secondo dopoguerra, ma possono essere un utile indicatore. Se facciamo parlare le cifre, osserviamo che già da qualche decennio le donne sono parte attiva nel mondo produttivo.

La Prima guerra mondiale impone il cambio dei modelli occupazionali femminili e viene consentito alle donne l'accesso alle libere professioni e a molti impieghi pubblici da cui fino ad allora erano state escluse². In questa fase diminuiscono i differenziali salariali tra uomini e donne soprattutto nel settore tessile grazie ai contratti stipulati dai sindacati. Ma il ritorno dei reduci dal fronte riporta indietro la situazione.

Nel periodo fascista emergono due ulteriori questioni che complicano il quadro: da un lato si apre una fase ostile ai sindacati che finisce per colpire tutte le categorie di lavoratori; dall'altro gli imprenditori sono meno incentivati a sostituire la manodopera maschile con quella femminile dal momento in cui il corporativismo fascista consente agli imprenditori di ridurre il salario degli uomini che diventa così più competitivo rispetto a quello femminile, anche se questo rimane comunque più basso (Bagnoli 1986).

Nel 1936 si contano in Italia oltre cinque milioni di lavoratrici, più della metà delle quali addette all'agricoltura. Nel settore secondario, le donne sono più di un milione e duecentomila, impiegate soprattutto nella produzione tessile, laniera e cotoniera. Nel settore terziario l'attività in cui le donne sono significa-

² Si veda l'art. 7 della legge Sacchi (luglio 1919 n. 1176) che apre il mercato del lavoro alle donne, se pure con eccezioni quali il divieto di accesso agli uffici che comportano poteri giudiziari, la difesa militare dello Stato, l'esercizio del potere politico e dell'autorità esecutiva governativa.

tivamente coinvolte è quella dell'insegnamento, un lavoro poco retribuito, e in diversi casi scomodo perché condotto in luoghi sperduti del Paese. In termini percentuali le donne rappresentano circa il 30% degli addetti nel settore primario e terziario e il 25% degli addetti nel settore secondario (ISTAT 2011, 470).

Durante la Seconda guerra mondiale le donne tornano ad essere presenti in ogni settore produttivo sostituendo gli uomini. Rispetto allo stesso meccanismo che si era già prodotto durante il primo conflitto mondiale cambia tuttavia un aspetto importante. All'interno dei Gruppi di Difesa della Donna (GDD), nell'ambito del Comitato di Liberazione Nazionale (CLN)³, tramite i corpi intermedi – sindacati, associazioni tra studenti universitari e laureati, associazioni femminili – si diffonde una coscienza politica che porta le donne a impegnarsi attivamente nel processo di parificazione socioculturale e nella conquista di diritti e di spazi politici.

A guerra finita, si apre nuovamente la questione del ritorno dei reduci ma viene affrontata con una consapevolezza diversa che, come vedremo, non implica tuttavia esiti diversi.

Le donne, come detto, sembrano aver acquisito nella fase resistenziale una maggiore contezza del proprio potenziale ruolo, che si traduce anche nella volontà di partecipare alla ricostruzione del paese.

Un primo momento in cui questa volontà è visibile si ha nel 1946, prima nelle elezioni amministrative di marzo poi nel voto di giugno sul Referendum e sull'elezione dell'Assemblea costituente. Nelle elezioni amministrative del marzo 1946 la partecipazione femminile sfiora il 90%. Vengono elette oltre 2.000 consigliere comunali e le prime sindaco donna, meno di una decina in realtà, sia al Nord che al Centro che nel Sud d'Italia (Rossi-Doria 1996). Alla tornata del 2 giugno 1946 le donne partecipano al voto in percentuali analoghe a quelle degli uomini: in termini assoluti vanno alle urne circa 13 milioni di donne e 12 milioni di uomini (Rossi-Doria 1996; Fornaro 2021).

La politica e la società si trovano a dover dare delle risposte a queste istanze di parificazione che si intrecciano e si scontrano con la resistenza al cambiamento di un modello consolidato. Tutto questo, infatti, mal si concilia con la «mistica della femminilità» (Mafai 1979) sulla base della quale, per entrambi i partiti di massa, la donna è anzitutto custode della famiglia. Non è dunque semplice accettare la presenza femminile in politica e nel mondo del lavoro: la buona democristiana e la buona comunista (Bellassai 2000) sono entrambe prima di tutto buone madri e buone mogli. Nei dibattiti alla Costituente, come vedremo, questo aspetto è ben visibile e assume declinazioni a tratti grottesche.

Nonostante ciò, poiché le donne ora votano, il loro consenso è importante. Più in generale tutti i partiti, e i due partiti di massa in particolare, non posso-

³ Sulla partecipazione femminile alla Resistenza i dati non sono univoci e sono considerati sotto-stimati. Le cifre comunemente raccontano di 70.000 donne che fanno parte dei Gruppi di Difesa della Donna. Le partigiane riconosciute come tali sono 35.000; 4600 di loro vengono arrestate; 2750 deportate in quanto resistenti. Più di 600 muoiono fucilate o in combattimenti. Solo una quindicina saranno insignite della medaglia al valor militare (Rossi-Doria 1994, 781).

no negare l'importanza della loro partecipazione attiva. I cattolici però temono l'astensionismo considerando le donne «meno educate all'esercizio del diritto politico», per riprendere parole attribuite a Costantino Mortati in una radioconversazione del 9 dicembre 1945⁴. Questi timori sono all'origine della battaglia condotta dalla Democrazia Cristiana a favore del voto obbligatorio e del grande impegno profuso dalla componente femminile della DC per portare le donne alle urne. La grande preoccupazione del PCI è quella che sia i partiti di riferimento per i monarchici che la DC attraggano maggiormente il consenso elettorale delle donne, ritenute più ricettive ai messaggi di istituzioni tradizionali come la monarchia e la Chiesa. C'è la convinzione che l'arretratezza culturale, in particolare del Sud d'Italia, favorisca la sola Democrazia Cristiana.

3. La Consulta Nazionale come primo banco di prova

Il 25 settembre 1945 viene convocata la Consulta nazionale, organo non elettivo di rappresentanza istituito con la finalità di dare «pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che le vengono sottoposti dal Governo»⁵.

Composta in maggioranza da persone designate dai partiti del CLN, e articolata in dieci Commissioni, ne fanno parte 13 deputate su 440 membri, meno del 3 per cento, che condividono una cultura antifascista e l'esperienza partigiana: le comuniste Adele Bei, Teresa Noce, Gisella Floreanini Della Porta, Rina Picolato, Elettra Pollastrini, Ofelia Garoia; le democristiane Laura Bianchini e Angela Guidi Cingolani; le socialiste Clementina Caligaris, Jole Lombardi Tagliacozzo, Claudia Maffioli; la liberale Virginia Quarello Minoletti e l'azionista Ada Prospero Marchesini Gobetti, subentrata a Bastianina Musu dopo la sua morte.

Centoventotto persone già presenti in Consulta saranno poi elette in Costituente, tra loro cinque donne: Adele Bei, attiva nella Commissione industria e commercio; Teresa Noce, componente della Commissione affari politici e amministrativi; Elettra Pollastrini, parte della Commissione agricoltura e alimentazione; Laura Bianchini, componente e segretaria della Commissione istruzione e belle arti; Angela Guidi Cingolani nella Commissione lavoro e previdenza sociale, di cui fanno parte anche Gobetti e Picolato.

La democristiana Angela Maria Guidi prende la parola il 1° ottobre 1945, prima donna a parlare in un contesto istituzionale di questo genere. Da subito pone in evidenza l'insoddisfazione per gli spazi politici lasciati alle donne. Mettendo le mani avanti rispetto a perplessità, scetticismo, aspettative, pressioni che si avvertono nei confronti delle donne che per la prima volta hanno accesso ai 'palazzi', Guidi da un lato dileggia chi paventa il matriarcato:

⁴ Il costituzionalista Costantino Mortati si mostrerà peraltro molto attento all'applicazione della Costituzione per quanto concerne l'accesso delle donne alle professioni (Mortati 1960).

⁵ Così recita l'art. 1 del D.L.L. del 5 aprile 1945, n. 146. La richiesta del parere era obbligatoria con riferimento a progetti di bilancio e rendiconti consuntivi dello stato, in materia di imposte, e in materia di leggi elettorali (Camera dei deputati 1948).

non si tema per questo nostro intervento, quasi un ritorno a un rinnovato matriarcato se pur mai è esistito! Abbiamo troppo fiuto politico per aspirare a ciò; comunque, peggio di quel che nel passato hanno saputo fare gli uomini noi certo non riusciremo mai a fare!

Angela Guidi precisa però anche il ruolo attivo che le donne, che significativamente qualifica come 'lavoratrici' intendono avere: «noi [...] vogliamo essere forza viva di ricostruzione morale e materiale; e possiamo farlo perché siamo, tutte, lavoratrici»; rivendica quindi una presenza non simbolica, non di facciata ma di pieno diritto, il diritto di chi «ha pur qualcosa da dire», avendo «sofferto, resistito, combattuto con voi [...]» (Consulta Nazionale 1945a, 121-23).

Sulla stessa linea si pone il discorso pronunciato, il giorno dopo, dalla comunista Rina Picolato, che sottolinea il ruolo avuto dalle donne nella lotta contro il nazifascismo e la legittimazione alla partecipazione che viene loro dall'essere state parte attiva nella Resistenza, e indica da subito al governo come priorità quella di assicurare il lavoro per tutti, contro il possibile licenziamento delle donne che si prefigura. Picolato fa appello alle Consultrici perché lavorino unite nella Ricostruzione come hanno fatto per la Liberazione (Consulta Nazionale 1945b, 128).

Le proposte portate dalle donne al vaglio delle commissioni della Consulta nazionale, solo apparentemente tecniche, hanno una portata politica e sociale importante. La loro attenzione è rivolta in modo particolare alla scuola, al lavoro, all'educazione integrale della persona.

Pur considerando, ai fini di questo intervento, più interessante il modo di porsi delle donne nominate in Consulta rispetto alla loro attività nella stessa, mi pare utile accennare almeno ad una delle loro proposte, quella di Angela Guidi e di Rina Picolato, perché inerente al mondo del lavoro e collegata alla necessità di rappresentanza delle donne lavoratrici. Si pone la questione della composizione degli organi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale: le due donne propongono che siano rappresentati nel Consiglio i lavoratori a domicilio e gli addetti a servizi domestici poiché si tratta, come è noto, di mansioni svolte perlopiù da donne. L'emendamento viene approvato (Consulta Nazionale 1946).

4. Alla Costituente: un gruppo, non una monade

Dopo l'esigua rappresentanza femminile nella Consulta nazionale, il successivo appuntamento istituzionale delle donne dopo la Seconda guerra mondiale è quello del 2 giugno 1946 in cui si vota sia per il referendum sulla forma istituzionale dello Stato, sia per eleggere i deputati alla Costituente. In quella occasione tra le candidate all'Assemblea costituente figurano anche le donne: 68 per il Partito Comunista Italiano; 29 per la Democrazia Cristiana; 16 per il Partito Socialista italiano; 14 per il Partito d'Azione; 23 per gli altri partiti⁶.

⁶ Queste le candidature di donne negli altri partiti presenti alle elezioni: 8 nell'Unione Democratica Nazionale; 8 nella Concentrazione Democratica Repubblicana; 7 nell'Uomo Qualunque. L'Assemblea si riunisce per la prima volta il 25 giugno 1946. La Commissione

Risultano elette 21 donne su 556 membri dell'Assemblea: 9 appartengono al PCI, 9 alla DC, 2 al PSI, una al partito dell'Uomo Qualunque. La più anziana ha 65 anni, la più giovane 25⁷.

Cinque tra loro entrano a far parte della Commissione per la Costituzione o Commissione dei 75: Maria Agamben Federici (DC), Angela Gotelli (DC), Leonide Iotti (PCI), Lina Merlin (PSI), Teresa Noce Longo (PCI): Gotelli e Iotti nella prima sottocommissione sui «diritti e doveri dei cittadini»; Federici, Merlin e Noce nella terza sottocommissione sui «diritti e doveri economico sociali».

Questo 'gruppo' ha in comune alcuni elementi rilevanti: si tratta nella totalità dei casi di donne 'politicizzate', di età diverse, con esperienze diverse, ma in nessun caso impreparate, che ben conoscono le indicazioni dei loro partiti di riferimento, così come quelle delle correnti attive all'interno degli stessi. Sono donne che hanno respirato e assorbito il clima di rinnovamento presente nel paese e che sono convinte di avere il diritto/dovere di dare un contributo alla Ricostruzione. Hanno piena consapevolezza del fatto che a loro spetta il compito di rappresentare un elettorato amplissimo e di promuovere i diritti delle donne nella Carta costituzionale, in particolare nel mondo del lavoro, in famiglia, in politica, nella società.

Se ci chiediamo con quali competenze specifiche affrontino questo compito possiamo prendere spunto dalla loro estrazione, di per sé significativa: sono operaie, casalinghe, insegnanti, sindacaliste, giornaliste, scienziate; quattordici tra loro sono laureate. Molte hanno sperimentato il carcere, il confino o la deportazione, come Teresa Noce, Elettra Pollastrini, Adele Bei; la quasi totalità ha partecipato con diversi ruoli alla Resistenza.

Queste donne, che saranno in grado di lavorare insieme per affermare in Costituzione i loro diritti, non costituiscono, però, un gruppo indistinto. Cenni alla biografia di alcune di loro – lo spazio non consente un esame attento di tutti i loro profili – sono a mio avviso utili per mostrare come presentino differenze di sensibilità politica, di cultura politica, di esperienza di vita anche nel caso in cui appartengano allo stesso schieramento. E come, per contro, presentino elementi di vicinanza pur non appartenendo allo stesso schieramento. Mi pare importante sottolineare – sia pure con un accenno – questo punto che rende poco credibile l'assoluta identità di visione che spesso la letteratura attribuisce loro.

Ecco allora alcuni cenni biografici, limitati alle elette nelle file dei due partiti più votati. Cominciamo da due donne della DC. La democristiana Laura Bianchi-

dei 75 presenta il Progetto all'Assemblea il 31 gennaio 1947 che lo discute dal 4 marzo al 22 dicembre 1947. La Costituzione viene approvata il 22 dicembre 1947 e promulgata il 27 dicembre 1947; entra in vigore dal 1° gennaio 1948.

⁷ Fanno parte del gruppo comunista: Adele Bei Ciufoli, Nadia Gallico Spano, Leonilde Iotti, Teresa Mattei, Angiola Minella Molinari, Rita Montagnana Togliatti, Teresa Noce Longo, Elettra Pollastrini, Maria Maddalena Rossi. Fanno parte del gruppo democratico cristiano: Laura Bianchini; Elisabetta (Elsa) Conci; Filomena Delli Castelli, Maria De Unterrichter Jervolino; Maria Agamben Federici; Angela Gotelli; Angela Maria Guidi Cingolani; Maria Fiorini Nicotra; Vittoria Titomanlio. Appartengono al gruppo socialista Bianca Bianchi e Angela Merlin. Viene eletta nel partito dell'Uomo Qualunque Ottavia Penna Buscemi.

ni, classe 1903, bresciana, si laurea in Università Cattolica a Milano in Pedagogia e Filosofia. Partecipa alle attività della Fuci (Federazione Universitari Cattolici Italiani); è vicina all'insegnamento di Montini, poi papa Paolo VI e di Maritain; fa parte della formazione resistenziale delle Fiamme Verdi ed è attiva pubblicista su *il Ribelle*, combattiva testata partigiana, con pseudonimi quali don Chisciotte, Penelope, Battista. Staffetta partigiana con Enrico Mattei, dopo la Liberazione fa parte della Comunità del porcellino con Angela Gotelli, Giuseppe Dossetti, Giorgio La Pira, Amintore Fanfani. Dal 1953 non viene più ricandidata e torna a fare l'insegnante al Liceo Virgilio di Roma. La democristiana Angela Maria Guidi Cingolani, classe 1896, romana, collaboratrice della prima ora di Sturzo, è la prima tesserata donna del Partito Popolare Italiano. Fonda nel 1921 il Comitato centrale per la cooperazione e il lavoro femminile legato all'Azione Cattolica, poi sciolto nel 1926. Si sposa nel 1935 con Mario Cingolani già membro del Partito Popolare e poi figura di spicco nella Democrazia Cristiana. Nel 1944 entra a far parte come unica donna nel Consiglio nazionale del partito. È suo, come si è visto, il primo intervento femminile in Consulta nazionale. Dopo il 1954 diventerà sindaco di Palestrina. È evidente come queste due figure abbiano avuto esperienze diverse, dovute anche alla diversa collocazione geografica, e siano portatrici di visioni distinte appartenendo a due differenti 'correnti' del partito in cui sono state elette.

Consideriamo alcune donne elette nel Partito Comunista. Un esempio molto interessante è quello di Teresa Noce, torinese, classe 1900, di famiglia operaia, tra le fondatrici del PCI. Noce passa più di diciotto anni tra Mosca e Parigi; partecipa alla guerra di Spagna; è madre di tre figli; viene incarcerata e deportata in Germania. Matura una forte esperienza all'interno del sindacato dei tessili (si tenga presente il fatto che nel settore le donne lavoratrici 'pesano' per il 75%). Interviene raramente in Assemblea costituente e poco nelle adunanze plenarie della Commissione dei 75. È invece incisiva la sua azione nella Sottocommissione sui problemi economici e sociali di cui fa parte e nella quale discute sui temi sui quali ha maggiori competenze. In quell'ambito lavora a stretto contatto con la democristiana Maria Agamben Federici, in particolare alla legge di eguale salario per eguale lavoro per donne e uomini. Noce resta in Parlamento fino al 1958 e chiede poi di non essere ricandidata per dedicarsi pienamente all'attività internazionale del sindacato.

Mi pare interessante anche accennare alle due più giovani elette, entrambe nel PCI. Una di loro è Nilde Iotti, nata a Reggio Emilia 1920, che si laurea in Lettere in Università Cattolica nel 1942. Obbligatoriamente iscritta al Partito Nazionale Fascista per poter esercitare la professione di insegnante, dopo l'8 settembre 1943 aderisce ai Gruppi di Difesa della Donna. Come membro della Costituente e della Commissione dei 75 prende la parola molto spesso. La sua carriera politica in Parlamento durerà 53 anni. Coetanea ma certamente diversa per percorso politico è Teresa Mattei, che nasce a Genova 1921. Laureata in Filosofia a Firenze nel 1944, entra molto presto nella Resistenza. Successivamente come membro del Partito Comunista viene candidata all'Assemblea costituente dove interverrà in poche significative occasioni. Nel 1955 viene espulsa dal partito, per il dissenso espresso apertamente contro la linea filostalinista sostenuta dal suo segretario Palmiro Togliatti.

Al di là di questi brevi cenni ai profili, possiamo sottolineare come i destini di queste 21 donne siano diversi dopo l'esperienza del lavoro in Costituente. Alcune di loro restano parlamentari, per periodi lunghi o brevi; altre sono attive nel sindacato; altre nelle amministrazioni locali; altre ancora tornano alle loro precedenti occupazioni. È stato utilizzato in letteratura il termine «stagionali della politica» (Fiume 2007), che mio avviso ben si attaglia anche a questa esperienza e che apre un tema che sarebbe utile approfondire⁸.

5. Un argomento che unisce: la parità

È sul tema della parità che le donne Costituenti lavorano all'unisono. Ci sono in questa fase storica tanti altri problemi gravi nel Paese che vengono affrontati in Costituente – a cominciare da quelli legati alla miseria diffusa – ma i temi posti al centro della discussione dalle donne in cui si riscontra una forte unità di azione sono quelli del diritto al lavoro e della parità salariale⁹.

Volendo guardare a come le donne si sono occupate in quella sede del tema del lavoro, gli articoli della Costituzione su cui ci si può soffermare sono diversi. Con una semplificazione è possibile limitarsi al dibattito che le Costituenti hanno animato sugli articoli 3, 37, 51, 106, nella consapevolezza che non sono i soli a cui rivolgere l'attenzione.

Si consideri l'articolo 3, inserito nella parte dei Principi fondamentali e dedicato alla pari dignità sociale dei cittadini. Lo stesso recita:

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

⁸ Tra i vari possibili esempi di 'stagionalità' si pensi a quelli di Angela Maria Guidi Cingolani e di Laura Bianchini. Se è vero che si è trattato di un fenomeno trasversale che ha riguardato tutti i partiti – notevole anche il caso di Teresa Mattei – tuttavia è significativo rilevare che negli anni dal 1946 al 1963, le donne, che costituiscono una parte rilevante della base elettorale della DC, sono scarsamente presenti in particolare nei quadri dirigenti del partito (2-3%) e nella direzione (0,4%) (Bizzarri 1980, 41-4). Sul tema si veda anche Silvestrini, Simiand e Urso 2005. Su come anche la cultura di sinistra ritenga le donne immature per incarichi di direzione politica e sindacale si veda Lunadei, Motti e Righi 1999; Bellassai 2000. Interessante al riguardo è anche il cortometraggio di Gillo Pontecorvo *Giovanna* presentato nel 1956, al Festival del Cinema di Venezia.

⁹ È importante ricordare che siamo negli anni della nascita di alcune importanti associazioni femminili che lavorano su questi temi, in particolare dell'Unione Donne Italiane (UDI) nata come costola dei Gruppi di Difesa della Donna resistenziali, del Centro Italiano Femminile (CIF), nato sotto la guida della Costituente Maria Agamben Federici, oltre che delle organizzazioni di donne che prendono forma all'interno dei partiti e dei sindacati. Si veda: Rodano 2010; Gabrielli 2005; Dau Novelli 1995.

Nel Progetto di Costituzione sottoposto all'Assemblea questo articolo era il numero 7 e così recitava:

I cittadini, *senza distinzione di sesso*, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana.

I corsivi nell'articolo 3 e nell'articolo 7 indicano i punti su cui sono intervenute con maggiore efficacia le Costituenti: Lina Merlin nella Commissione dei 75; Teresa Mattei durante la discussione in Assemblea.

Qui il loro fronte è compatto sull'uguaglianza dei diritti tra donne e uomini nella sfera pubblica, e questo lavoro unitario si traduce nel conseguimento di un obiettivo importante.

Lina Merlin propone l'inserimento del riferimento alle discriminazioni di sesso affermando nel suo intervento del 13 settembre 1946 che è utile precisare anche nel dettato costituzionale che nessuna differenza deve essere fatta tra uomini e donne (Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione 1946b, 33).

Teresa Mattei propone l'aggiunta dell'espressione 'di fatto' che va a integrare il riferimento agli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano libertà e uguaglianza.

Nel primo comma si sancisce così l'uguaglianza di diritto e nel secondo l'uguaglianza di fatto (Falzone, Palermo e Cosentino 1948; Carullo 1959).

Senza riferire sul dibattito nella sua interezza, ritengo comunque utile riprendere un passaggio emblematico del discorso di Teresa Mattei alla Costituente del 18 marzo 1947 in sede di discussione delle Disposizioni generali del progetto di Costituzione. Dice Mattei:

una cosa ancora noi affermiamo qui: il riconoscimento della raggiunta parità esiste per ora negli articoli della nuova Costituzione. Questo è un buon punto di partenza per le donne italiane, ma non certo un punto di arrivo. Guai se considerassimo questo un punto di arrivo, un approdo. [...] noi affermiamo oggi che, pur riconoscendo come una grande conquista la dichiarazione costituzionale, questa non ci basta. Le donne italiane desiderano qualche cosa di più, qualche cosa di più esplicito e concreto che le aiuti a muovere i primi passi verso la parità di fatto, in ogni sfera, economica, politica e sociale, della vita nazionale.

L'istanza è quella della collaborazione delle "donne lavoratrici" alla costruzione di una società nuova e più giusta. [...] noi chiediamo che nessuna ambiguità sussista, in nessun articolo e in nessuna parola della Carta costituzionale, che sia facile appiglio a chi volesse ancora impedire e frenare alle donne questo cammino liberatore. È purtroppo ancora radicata nella mentalità corrente una sottovalutazione della donna, fatta un po' di disprezzo e un po' di compatimento, che ha ostacolato fin qui grandemente o ha addirittura vietato l'apporto pieno delle energie e delle capacità femminili in numerosi campi della vita nazionale. Occorre che questo ostacolo sia superato. L'articolo 7 ci aiuta, ma esso deve essere accompagnato da una profonda modificazione della mentalità corrente, in ogni sfera, in ogni campo della vita italiana (Assemblea costituente 1947a, 2269).

Da qui la proposta di miglioramento del secondo comma dell'articolo 7, che diventerà poi il 3 della Costituzione. Sull'aggiunta della espressione «di fatto» Teresa Mattei afferma: «Voi direte che questo è un pleonasma. Noi però riteniamo che occorra specificare “di fatto”» (Assemblea costituente 1947a, 2270).

Risulta interessante, ai nostri fini, anche il riferimento all'articolo 37, inserito nella parte prima della Costituzione, sui Diritti e Doveri dei cittadini, nel titolo III dedicato ai rapporti economici e riguardante la parità di diritti e di retribuzione in ambito lavorativo:

La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare *e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.*

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

L'aggiunta delle parole «e assicurare alla madre e al bambino una speciale, adeguata protezione» – evidenziate in corsivo nella citazione sopra riportata – si deve all'iniziativa di Lina Merlin che si fa portavoce del gruppo delle Costituenti.

Su questo articolo il precedente dibattito nella Commissione dei 75 aveva fatto emergere anche tra le donne differenze di posizioni che sono state tuttavia in grado di ricomporre¹⁰. In questo caso l'obiettivo comune che ne ha consentito il superamento è stato quello di promuovere il lavoro delle donne tutelando allo stesso tempo sia la famiglia, sia le donne-madri. Con questa azione le Costituenti sono riuscite a introdurre in Costituzione un principio ancora oggi in grado di fornire una linea guida per l'uguaglianza: lavoro e famiglia non devono essere posti in conflitto. In questa prospettiva va letta l'espressione «essenziale funzione familiare», sulla quale la discussione è stata all'epoca molto accesa¹¹.

Anche attorno all'articolo 51, contenuto nella parte prima della Costituzione, sui Diritti e doveri dei cittadini, nel titolo IV dedicato ai rapporti politici, si

¹⁰ All'interno della Commissione del 75 il dibattito femminile è animato da Lina Merlin (PSI), Maria Federici (DC) e Teresa Noce (PCI). Se sulla prima parte del primo comma le donne si presentano compattamente concordi, diversa è invece la situazione rispetto al tema della 'funzione sociale'. Merlin e Noce insistono sulla «funzione sociale» della maternità e pongono l'accento sulle madri lavoratrici; Federici invece porta in primo piano la «funzione sociale» della famiglia. È un punto di distanza. A questo si aggiunge che Noce insiste sul fatto che debba essere la Repubblica a impegnarsi nella protezione di maternità e infanzia, sottolineando la necessità di riconoscere l'interesse 'nazionale' del problema; Merlin e Federici pongono invece l'accento sull'interesse 'sociale' a proteggere maternità e infanzia, il che implica il coinvolgimento dello Stato con ruolo sussidiario (Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione 1946b).

¹¹ Per una visione complessiva del dibattito completo si veda Assemblea costituente 1947b. A questo proposito sono interessanti le posizioni assunte da Nilde Iotti nella discussione su questo tema all'interno della Commissione dei 75 (Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione 1946c). Per una prospettiva storico-giuridica su questo tema, si veda D'Amico 2019. Per una non banale interpretazione estensiva dell'articolo 37, si veda Catelani 2019.

snoda il lavoro delle donne Costituenti. Siamo qui di fronte al tema delle pari opportunità di accesso alle carriere.

L'articolo 51, modificato nel 2003 ad attestazione della difficoltà di attuazione, così recita al primo comma: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

L'articolo 48 del Progetto di Costituzione aveva un dettato diverso: «Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge»¹².

Nella discussione in Assemblea, le donne Costituenti sottolineano il fatto che l'espressione «conformemente alle loro attitudini» può tradursi nella limitazione della partecipazione delle donne alla cosa pubblica a quei casi in cui le attitudini femminili non risultino in contrasto con le funzioni a cui si ritiene debbano adempiere. Da qui le proteste della componente femminile dell'Assemblea, anche qui unita, che tramite Maria Federici propone l'eliminazione dell'inciso.

Federici sottolinea nella discussione che l'inciso relativo alle attitudini è perfino offensivo perché, senza neppure pensare di mettere alla prova le capacità delle donne, implica preventivamente che possano non avere le attitudini necessarie per qualsivoglia lavoro¹³. Anche per questo chiede che venga accettata la dicitura «secondo i requisiti» stabiliti dalla legge – in corsivo nella citazione – in luogo di quella che fa riferimento alle norme stabilite dalla legge¹⁴.

¹² La Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 ha modificato il primo comma dell'articolo 51 come segue: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

¹³ La dichiarazione di Federici è molto puntuale e inequivocabile: «noi donne di tutti i settori dell'Assemblea abbiamo colto un'intenzione particolare nell'articolo 48, e cioè che si volesse limitare alle donne la possibilità di accedere ai pubblici uffici o alle cariche elettive; questa intenzione abbiamo colto precisamente nelle due frasi contenute nell'articolo proposto dalla Commissione, dove si dice: «conformemente alle loro attitudini, secondo le norme stabilite dalla legge. Noi vediamo in questa formulazione due barriere che desideriamo siano abbattute [...]. Poiché le attitudini non si provano se non col lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli [...]. Ma evidentemente qui c'è l'idea di creare una barriera nei riguardi delle donne. E tuttavia che cosa può far pensare che le donne non siano capaci di accedere a posti direttivi? E che le donne non possano accedere alle cariche pubbliche, alle cariche dello Stato? È un pregiudizio, un preconcetto. E del resto tutta la storia delle affermazioni femminili dimostra che sempre si sono dovuti superare dei preconcetti [...] parlare di requisiti è cosa ben diversa che parlare di attitudini; e allora in questo senso potremmo accettare una limitazione o una dichiarazione che dica che ci sarà una legge che determinerà i requisiti richiesti per particolari incarichi» (Assemblea costituente 1947c, 4171).

¹⁴ Significativo di un atteggiamento di paternalistica condiscendenza nei confronti delle donne è il commento che possiamo leggere negli Atti della Costituente del relatore Umberto Merlin: «Ora io dico questo: nella mia relazione sono scritte parole verso le donne così riguardose e così piene di ammirazione per la loro opera, che esse non possono dubitare dei miei sentimenti. (Si ride). Io ho concesso tutto quello che si chiedeva. Ma è proprio possibile che nella Carta costituzionale non ammettiamo in nessun modo che il legislatore ordinario possa, eventualmente, credere le

5.1 Il muro maschile sull'articolo 106

Si consideri infine, in questa breve e incompleta rassegna, l'emblematico caso della discussione sull'articolo 106, inserito nella parte seconda della Costituzione, sull'ordinamento della Repubblica, nel titolo IV dedicato alla Magistratura. È questo un esempio di insuccesso dell'azione unitaria delle donne che toglie ogni velo, anche quello paternalistico, alla difficoltà dell'accettazione della loro presenza nelle istituzioni. Eccone il testo:

Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della Magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

Il testo dell'art. 98 del Progetto era sensibilmente diverso, in particolare nel primo comma:

I magistrati sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da tirocinio. *Possano essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario.* Il Consiglio Superiore della Magistratura può designare per la nomina magistrati onorari in tutte le funzioni attribuite dalla legge a giudici singoli; e può designare all'ufficio di Consigliere di cassazione professori ordinari di materie giuridiche nelle Università ed avvocati dopo quindici anni d'esercizio.

La discussione in Commissione dei 75¹⁵ aveva già fatto prefigurare una accesa discussione sul tema in Assemblea costituente.

Durante la discussione dell'articolo in Assemblea gli on. Bruno Villabruna (liberale, unione democratica nazionale), Silvio Geuna (DC), Badini Confalonieri (Unione democratica nazionale) e Carlo Ruggiero (Partito Socialista dei lavoratori italiani) propongono e ottengono la soppressione integrale della parte del primo comma relativa all'ammissione delle donne.

Lina Merlin e Bianca Bianchi (PSI) chiedono invece la soppressione della dicitura «nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario», così anche Maria Federici (DC) che lo ritiene pleonastico visto l'articolo 51¹⁶.

donne inadatte per qualche funzione?». Così gli replica Federici: «Volevo far presente all'onorevole Merlin che forse egli non mi ha ascoltato bene quando io ho parlato. Io accetterei i "requisiti stabiliti dalla legge"». Questa la risposta di Merlin: «Accettiamo questa aggiunta: così siamo d'accordo e facciamo la pace. (*Si ride*)» (Assemblea costituente 1947c, 4172).

¹⁵ Per la discussione in Commissione dei 75 su questo articolo si veda *La nascita della Costituzione* 2025.

¹⁶ Si noti che nell'iniziale formulazione di Piero Calamandrei, sottoposta alla Commissione dei 75, il dettato era il seguente: «*Nomina dei magistrati.* – La nomina dei magistrati è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Superiore della

Maria Maddalena Rossi (PCI) propone un ulteriore emendamento così declinato: «Le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della Magistratura», e insiste per farlo votare: viene respinto.

Le donne Costituenti, unite anche in questa discussione, riescono ad ottenere solo l'approvazione di un ordine del giorno firmato da Maria Federici (DC), Filomena Delli Castelli (DC), Maria Maddalena Rossi (PCI), Teresa Mattei (PCI), Vittoria Titomanlio (DC), così formulato:

L'Assemblea costituente, considerato che l'articolo 48 [poi 51] garantisce a tutti i cittadini di ambo i sessi il diritto di accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici, in condizione di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, afferma che per quanto riguarda l'accesso della donna alla Magistratura l'articolo 48 [51] contiene le garanzie necessarie per la tutela di questo diritto¹⁷.

Così scompare dall'articolo il riferimento alle donne, e ci vorranno anni prima che quell'ordine del giorno si traduca nei fatti¹⁸. È in questo caso evidente che ci si trova di fronte a un ostacolo culturale che impedisce che ciò che è stabilito 'di diritto' possa esserlo 'di fatto'.

Le donne Costituenti avevano del resto in più occasioni sottolineato quanto fosse difficile e necessario superare i pregiudizi. Leggendo gli Atti dell'Assemblea relativi alla discussione dell'articolo 106 non si può che dar loro ragione. Ci limitiamo in Appendice a un sommario ma significativo florilegio.

6. Nel sindacato unitario: il ridimensionamento degli obiettivi

A proposito di questa necessità di un cambiamento di mentalità, che si rivela particolarmente faticoso, possiamo considerare un secondo esempio che ci porta ad aprire una finestra su un ulteriore tema che ci limiteremo qui ad accennare: quello del sindacato come luogo di affermazione dei diritti delle donne.

Si è detto di come diverse tra le donne costituenti abbiano avuto una forte esperienza sindacale, che attesta come il sindacato sia stato un ambito per loro sia formativo sia esperienziale fondamentale. È quindi una logica conseguenza di questa loro appartenenza il ritenere che il sindacato possa essere un luogo di elezione per la traduzione in pratica delle istanze di uguaglianza di trattamento salariale sostenute in Costituente e in qualche misura maturate proprio nel corso della loro militanza. Ma non è proprio così che avviene.

Magistratura, in base a concorso seguito da un periodo di tirocinio. I requisiti per essere ammessi al concorso sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario; possono esservi ammesse anche le donne».

¹⁷ Non dissimile era l'ordine del giorno presentato il giorno precedente da Maria Maddalena Rossi, Teresa Noce, Adele Bei, Lina Merlin, Teresa Mattei, Nadia Gallico Spano con diversi colleghi uomini, tra cui Lelio Basso.

¹⁸ Le prime donne entreranno in Magistratura solo nel 1965, in seguito a un concorso bandito nel 1963. Cfr. Ballestrero 1979.

Per tracciare l'*iter* dell'affermazione di alcuni diritti di parità – segnatamente la parità salariale – nel sindacato, mi limito qui a considerare la fase unitaria della CGIL (1944-1948)¹⁹ per evidenziare come questo tema risulti essenziale per comprendere sia le radici delle proposte alla Costituente che i successivi sviluppi.

Sul diritto di partecipare anche con il proprio lavoro alla ricostruzione dell'Italia prima che la Costituente inizi i suoi lavori, le posizioni più avanzate sono quelle dell'UDI che nel dicembre 1944 pubblica su *Noi Donne*, la rivista dell'Associazione²⁰, un piano sindacale femminile (UDI 1944) esito di un convegno tenutosi a Roma, che guarda ai diritti delle donne in ambito sindacale, economico e assistenziale²¹. Le richieste principali riguardano l'aumento della partecipazione delle donne agli organismi sindacali di base, in modo da spingere il sindacato ad occuparsi delle rivendicazioni femminili; il diritto per la donna lavoratrice a un salario uguale a quello maschile per un uguale lavoro; l'estensione alle donne della qualifica di capo-famiglia; l'applicazione delle leggi di tutela.

Anche se subito dopo il conflitto tra le questioni più importanti da affrontare la CGIL unitaria pone quella della parità salariale – in quel momento obiettivo dichiarato anche del movimento operaio internazionale e indicato ufficialmente dalla Federazione Sindacale Mondiale per realizzare il miglioramento delle condizioni economiche di tutti i lavoratori e il progresso della società – una serie di ostacoli si frappongono al suo perseguimento.

La letteratura sottolinea che all'interno della CGIL unitaria, ricostituitasi con il Patto di Roma del giugno del '44, esistevano nei confronti del lavoro femminile pareri non omogenei (Lunadei Motti Righi 1999; Betti 2018). In particolare, è attribuita principalmente alla componente cattolica una posizione contraria ad una equiparazione del lavoro femminile a quello maschile ritenendo questa il lavoro extradomestico come potenziale minaccia per la funzione 'naturale' della donna nel nucleo familiare²². A ciò si aggiunga che in un momento di drammati-

¹⁹ Sulla storia del sindacato e sul ruolo delle donne al suo interno, la letteratura è abbondante e presenta punte di eccellenza. Si vedano, tra gli altri, Barbadoro 1973; Carera e Coppola 2014; Chianese 2008; Lunadei, Motti e Righi 1999; Pepe, Iuso e Misiani 2000; Pennacchi 1976.

²⁰ Tra le direttrici di *Noi Donne* figura la Costituente Nadia Gallico Spano. Rina Picolato che per prima lo dirige, come detto, verrà nominata in Consulta Nazionale. La rivista viene pubblicata clandestinamente in Italia dal 1944, durante la Resistenza, ed ha diverse edizioni locali; si veda Bartolini e Fanelli 2017.

²¹ All'interno dell'UDI, durante la Resistenza, erano state istituite le commissioni sindacali per iniziare a elaborare proposte sulla difficile condizione salariale e contrattuale delle lavoratrici. In quella fase in cui il sindacato non ha ancora una struttura autonoma, queste commissioni sono la principale sede di elaborazione delle rivendicazioni femminili.

²² Al di là delle posizioni di De Gasperi sul «femminismo ragionevole» (De Gasperi 1949), è possibile trovare riferimenti alla 'funzione naturale' delle donne anche nei pronunciamenti di quella che viene considerata l'ala più progressista della democrazia cristiana. Il Codice di Camaldoli del 1943 così recita al paragrafo 59: «sono talora opportune determinate restrizioni nei casi di professioni e mestieri meno adatti alla natura femminile, o per ovviare a temporanei inconvenienti, come quello della disoccupazione maschile in certe professioni» e al paragrafo 60: «la difesa del bene comune richiede che la collettività intervenga nel processo di distribuzione del reddito sociale con il fine di attribuire al capo famiglia una

ca disoccupazione la presenza della donna sul mercato del lavoro poteva essere avvertita come non del tutto opportuna anche da chi non condivideva completamente questa visione del ruolo femminile. L'altra collegata questione che concorre a problematizzare questo 'diritto' è quella dei reduci che di ritorno dalla guerra trovano in vari casi il posto occupato dalle donne che li hanno sostituiti.

Per questi motivi, tra gli altri, l'obiettivo della parità salariale pare, almeno in quella fase, irraggiungibile o, meglio, prematuro.

Nel Congresso di Napoli 1945, Giuseppe Di Vittorio afferma che trascurare le donne significa tralasciare «una parte importante della massa lavoratrice italiana» (CGIL 1977, 162). Durante lo stesso congresso viene deciso di istituire all'interno dell'organizzazione un'apposita struttura destinata ad occuparsi delle problematiche connesse al lavoro femminile.

Tuttavia, nonostante l'insistenza sul punto della parità salariale (Secco 1945, 5), nel maggio 1946 e nell'ottobre dello stesso anno un accordo sindacale non menziona più la parità salariale (Pennacchi 1976; Tobagi 1976) e già si percepisce un passo indietro rispetto alla possibile realizzazione del piano sindacale proposto dall'Udi sopra ricordato.

Adele Bei presente, come detto, sia in Consulta nazionale che in Assemblea costituente, nel novembre 1946 in un articolo pubblicato su *L'Unità* constata che rispetto alla parità salariale «tutto si arresta alle buone intenzioni» (Bei 1946, 1) e, anche richiamando i lavori della Costituente che ha riconosciuto il diritto di parità, chiede «la solidarietà dei lavoratori tutti per porre fine a uno stato di cose che contrasta con lo spirito dei nuovi tempi» affinché «il giusto riconoscimento della funzione della donna nel campo produttivo trovi la sua concreta ed immediata attuazione» (Bei 1946, 2).

Rispetto a questo afflato, ancora possibile nel 1946, nel giugno 1947 la situazione si presenta come ormai mutata. Se è un fatto che nel Congresso unitario di Firenze viene creata la Commissione Femminile Nazionale, con una composizione che appare politicamente del tutto bilanciata²³, è altrettanto evidente il cambiamento degli obiettivi. La commissione Femminile nazionale nella sua mozione unitaria si concentra sulla questione della parità di contingenza – ovvero sull'adeguamento della retribuzione alla variazione del costo della vita – e per ottenere

dove le condizioni economiche lo *permettano*, attraverso contratti di categoria o contratti locali, miglioramenti economici che *diminuiscano* lo scarto esistente nelle paghe tra uomini e donne e la difesa delle lavoranti a domicilio, studiando per questa categoria, la possibilità di contratti di tipo nazionale (CGIL 1947b).

integrazione di retribuzione adeguata alle sue necessità familiari, tale da non costringere la madre ad abbandonare la sua casa e a trascurare la missione cui è chiamata». In *Cronache Sociali* l'attenzione alle problematiche femminili è in questi anni sostanzialmente assente.

²³ Della Commissione Femminile Nazionale fanno parte 23 donne suddivise come segue: sei comuniste, sei socialiste, sei democristiane, cinque appartenenti alle minoranze; undici tra loro compongono la Commissione centrale: tre comuniste, tre socialiste, tre democristiane, una repubblicana, una del PSLI (CGIL 1947a).

La Commissione lavora molto anche sulla tutela della maternità, che poi sfocerà nella legge relativa, ma con evidenza restano poche tracce delle posizioni maturate durante la Resistenza.

Nel settembre 1947 l'accordo raggiunto dalla CGIL con Confindustria in cui sono definiti i criteri per quei licenziamenti cui non si poteva più derogare prevede che, oltre agli epurati, ad esser sacrificato sia il posto di lavoro di chi può contare su altre entrate o di chi è stato assunto dopo il 30 giugno 1943, fatta eccezione per reduci, partigiani, perseguitati politici (Pepe Iuso Misiani 2000). Sono condizioni che determinano l'espulsione di moltissime donne: tante lavoratrici, infatti, rientrano nella categoria delle persone sposate o assunte durante il conflitto.

7. Un impegno inutile? Qualche spunto conclusivo

Dall'analisi effettuata sul lavoro svolto dalle ventuno Costituenti, ed anche dalla breve disamina su come il tema della parità trovi – o piuttosto non trovi – spazio nel sindacato unitario, emerge una certa sproporzione tra sforzi ed esiti.

Le difficoltà prima nell'affermare i principii, poi nel renderli effettivi, rivelano chiaramente che l'argomento della parità di diritti nel lavoro fatica in quella fase a trovare una sua centralità²⁴.

Per capire meglio le ragioni di questa fatica e di questa lentezza, l'ambito della ricerca va sicuramente ampliato approfondendo, *in primis*, l'analisi della cultura politica ed economica di riferimento sia maschile che femminile; il ruolo svolto dalle riviste della Resistenza, dalla riviste femminili nate dopo la Liberazione e da quelle legate ai partiti e ai sindacati; l'azione delle associazioni femminili partitiche e non; la consapevolezza delle conquiste che le donne hanno ottenuto in altri paesi e il contatto con le reti internazionali femminili.

Il lavoro fin qui condotto consente in ogni caso di tracciare alcuni punti fermi. Il primo di essi è che la partecipazione alla lotta di liberazione è stata determinante per la ridefinizione di una identità politica e sociale delle donne²⁵.

²⁴ Non che la situazione sia poi rapidamente migliorata. Si consideri il significativo fatto che si arriva solo nel luglio 1960 all'accordo tra Confindustria e sindacati che stabilisce la parità salariale e che, non essendosi tradotta nei fatti, sullo stesso tema si sia intervenuti di recente, dopo la legge del 1977 – e dopo la Convenzione sull'uguaglianza di remunerazione, 1951 (n. 100) dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ratificata dal Parlamento italiano nel 1956 e implementata nel 1957 – con la legge sulla parità salariale (Legge 5 novembre 2021, n. 162) che comporta modifica e integra il Codice sulle pari opportunità tra uomo e donna, in particolare con riferimento all'ambito lavorativo per rimediare al differenziale retributivo di genere stimato in circa il 28% per i dirigenti e 18% per i laureati (ISTAT 2021).

²⁵ Per contro si ricorda come i contemporanei prima, e in seguito parte degli storici, abbiano considerato la presenza femminile nella Resistenza come legata a una sorta di istintivo *maternage* di massa. Per l'uso di questa espressione si veda Casalini 2007, 133; sul tema si veda, tra gli altri, Rossi-Doria 1994.

In secondo luogo, il dibattito in Costituente consente di porre in luce l'intreccio tra le istanze egualitarie delle donne e le rivendicazioni specifiche connesse al proprio ruolo. Inizia potenzialmente qui per loro la strada per un processo di emancipazione più ampio a cui si contrappone però quasi da subito un'ideologia 'familista' (Ginsborg 1998), veicolata certamente dalle loro diverse opinioni²⁶, ma anche dai partiti che contribuiscono a creare una divisione tra loro anche a fini elettorali²⁷.

Si è poi evidenziato come un ripiegamento delle rivendicazioni femminili avvenga soprattutto dal 1947²⁸. In generale dal sindacato le differenze vengono arginate e contenute per formare un fronte unito e solidale da contrapporre al 'padrone', vero nemico da combattere. Le differenze di genere non devono minare questa unità proponendo politiche distinte, legate a bisogni specifici.

È possibile infine sottolineare come tutte le criticità siano riconducibili alla difficoltà di accettare che le donne possano assumere ruoli diversi da quelli che sono sempre stati loro idealmente attribuiti. Sia la discussione in Assemblea costituente sull'articolo 106, sia la virata che assumono le rivendicazioni sindacali lo rendono evidente. Con riferimento a questo secondo aspetto – sul primo le ampie citazioni del dibattito danno un'idea piuttosto chiara – è rilevante il fatto che nella fase del sindacato unitario, in parte coincidente con quella Costituente, non si parla più apertamente di parità di diritti, di parità di salario, di parità di accesso alle carriere ma si vede l'emancipazione femminile come da rimandarsi a quando le condizioni economiche e politiche lo permetteranno. Si devia così su obiettivi considerati più raggiungibili tra cui la riduzione dei divari salariali.

Quanto questo è frutto di necessità? Che ruolo gioca, accanto alla necessità, la mentalità? Che peso hanno queste scelte sull'autonomia della donna come agente economico? Quali ricadute sul modello di sviluppo? Sono molti gli interrogativi aperti – con ricadute sull'oggi – a cui occorre ancora dare una esaustiva risposta.

²⁶ Occorre prestare attenzione anche alle divisioni che si producono tra donne, come abbiamo mostrato a proposito dell'articolo 37, riguardo al diritto al lavoro considerato non come diritto individuale ma come diritto del nucleo familiare (cfr. Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione 1946b).

²⁷ Rilevante in proposito quanto scrive Maria Federici nel 1948 in *Cronache Sociali*, dopo aver sottolineato la compattezza di intenti che le donne avevano saputo mostrare sia rispetto all'opposizione al fascismo, sia rispetto alla conquista di nuovi diritti civili e politici: «l'unità tra le donne non fu potuta mantenere a lungo per l'influenza che taluni partiti cominciarono ad esercitare sulle masse femminili, il cui peso apparve risolutivo nelle lotte politiche che stavano per aprirsi. Cominciò di qui un processo di distacco difficile ma ineluttabile, che non fu possibile arrestare perché suggerito da esigenze spirituali e frutto dello stesso dinamismo democratico. Si ripiegò sull'accettazione di alleanze transitorie, seppure sentite in vista di comuni interessi» (Federici 1948, 4).

²⁸ Costituiscono una parziale se pure rilevante eccezione le conquiste delle tabacchine e delle mondine (Bianchi 2008; Borgato 2008) nelle cui vicende sindacali ricoprono un ruolo rilevante le Costituenti Adele Bei e Teresa Noce (Chianese 2008).

Appendice

L'opposizione all'accesso alla Magistratura – che si esprime in modo apparentemente più educato nei toni in Commissione dei 75 e più brutale in Assemblée costituente – è trasversale e supportato da argomenti spesso sovrapposti che vanno dall'emotività delle donne, alla loro scarsa razionalità, a una loro supposta inadatta fisiologia, alla necessità di non distrarle dalle occupazioni domestiche per le quali sono portate di natura. Ecco le parole del liberale Bruno Villabruna:

Io mi sono soffermato sulla disposizione che riconosce alle donne il diritto di partecipare alla Magistratura, e vi dico francamente che questa norma mi ha seriamente preoccupato, [...]. Certo, v'è da sperare nel buonsenso e nel buon gusto delle donne; v'è da sperare che le donne – o almeno una buona parte di esse – non si lasceranno prendere da una frenesia di nuovo genere; e non sentiranno un eccessivo ardore di partecipare alla vita giudiziaria. Questo lo possiamo sperare, ma intanto il pericolo c'è.

Gli risponde Lina Merlin: «Quale pericolo?». E Villabruna replica: «Abbiamo aperto un varco, spalancata una porta, la quale potrebbe consentire alle donne, ove lo volessero o lo gradissero, di invadere il campo della giustizia». Ribatte Merlin: «Invadere! Come se fossimo nemiche!». Replica nuovamente Villabruna:

E allora, onorevoli colleghi, io mi domando: il giorno in cui le donne penetrassero nel sacro tempio della giustizia, il giorno in cui la giustizia dovesse essere amministrata da un corpo giudiziario misto, parte costituito da uomini e parte costituito da donne, me lo dite che cosa ne guadagnerebbe o, meglio, che cosa ne perderebbe la giustizia? [...].

Le donne [...] hanno un modo di sentire, un modo di vedere, un modo di ragionare, un modo di giudicare che molto spesso non si concilia con quello degli uomini. E allora, il giorno in cui avrete affidato l'amministrazione della giustizia ad un corpo giudiziario misto, che cosa avrete ottenuto? Avrete portato nel sacro tempio della giustizia un elemento di più di confusione, di dissonanza, di contrasto; avrete creato, in sostanza, una giustizia bilingue, una giustizia che parlerà due linguaggi diversi, secondo che, nelle varie circostanze, avrà a prevalere la voce degli uomini o la voce delle donne. Se tutto questo possa giovare al prestigio, alla serietà della giustizia, alla certezza nell'applicazione della legge, lo lascio giudicare a voi.

Queste le parole del democristiano Giuseppe Bettiol, al quale risulta difficile replicare:

San Paolo diceva: "Tacciano le donne nella Chiesa". Se San Paolo fosse vivo direbbe: "Facciano silenzio le donne anche nei tribunali", cioè non siano chiamate le donne ad esplicare questa funzione. [...]. Il problema dell'amministrazione della giustizia è un problema razionale, è un problema logico, che deve essere impostato e risolto in termini di forte emotività, non già di quella commozione puramente superficiale che è propria del genere femminile.

Il socialista Angelo Carboni, pure non contrario all'ammissione delle donne alla Magistratura, interviene in questi termini:

Certo, la donna è psicologicamente ed intellettualmente diversa dall'uomo; certo, secondo la tradizione e secondo la concezione che la grande maggioranza di noi ha della donna, che vorremmo vedere conservata alla più alta funzione della maternità, essa non sembra molto idonea a quella del giudicare, come non si è dimostrata molto idonea nell'esercizio della professione forense. Ma non credo che si possa in questa materia procedere per affermazioni astratte.

Così si esprime Girolamo Bellavista, liberale dell'Unione democratica nazionale:

Mi consentano le onorevoli colleghe. Ma chi è stato qualche volta in commissione di esame di Stato con delle egregie professoressa sa come sia tipicamente femminile il giudizio dato da loro: gli *idola mentis* baconiani formano generalmente una costellazione nell'animo delle esaminatrici! È addirittura un'esperienza dolorosa!

Giovanni Persico, membro della Democrazia del lavoro-PSI, si appella a Shakespeare e al Mercante di Venezia per sottolineare come, attraverso la figura di Porzia, Shakespeare abbia ben chiarito come le donne siano inadatte alla Magistratura: «credo che basti pensare all'unico esempio letterario di una donna magistrato per essere contrari». E aggiunge:

questa funzione, così grave, così difficile, che procura tante ansie e tante notti insonni, non è adatta allo spirito femminile [...]. La donna sarà la madre dei giudici, sarà la ispiratrice dei giudici, ma è bene che lasci questa grave e talvolta terribile responsabilità agli uomini.

Ancora più pesante il parere espresso dal repubblicano Gaetano Sardiello:

Onorevoli colleghi, quello che preoccupa nella funzione del giudicare non è, come si è detto da qualche collega avversario delle donne (delle donne giudici, si intende), il particolare temperamento psichico. Il pericolo più grave della funzione del giudicare è un altro, ed è l'ignoranza a questa l'articolo apre ufficialmente le porte.

Un interessante breve scambio avviene tra due compagni di partito democristiani. Così Antonio Romano:

La donna deve rimanere la regina della casa, più la si allontana dalla famiglia, più questa si sgretola. (*Applausi*). Con tutto il rispetto per le capacità intellettive della donna, ho l'impressione che essa non sia indicata per la difficile arte del giudicare. Questa richiede grande equilibrio e alle volte l'equilibrio difetta per ragioni finanche fisiologiche.

Così replica la sua compagna di partito Angela Maria Guidi Cingolani: «È un antiquato». E l'altro, di rimando: «Meglio così».

Giovanni Leone, democristiano, già intervenuto ampiamente in proposito in Commissione dei 75 fa un ragionamento più complesso ma non per questo meno misogino:

per quanto riguarda il problema dell'ammissione alla Magistratura, io ritengo che solo in alcune limitate funzioni giudiziarie si possa introdurre la donna; in quelle funzioni cioè in cui la donna possa partecipare con profitto per la società e per l'amministrazione della giustizia, per le qualità che le derivano dalla sua femminilità e dalla sua sensibilità. Io mi riferisco, oltre che alla giuria (nel caso che, contrariamente alla mia opinione, possa venire ripristinata), a quei procedimenti in cui è richiesto un giudizio che prescinde da esigenze non strettamente giuridiche, come può essere il tribunale dei minorenni, che è la sede più adatta per la partecipazione della donna! Ma alle più alte magistrature, dove occorre resistere e reagire all'eccesso di apporti sentimentali, dove occorre invece distillare il massimo di tecnicità, penso che la donna non debba essere ammessa; perché solo gli uomini possono avere quel grado di equilibrio e di preparazione necessario per tali funzioni.

Chiudo questa rassegna, che potrebbe essere più ampia, con Giovanni Conti, repubblicano, che così si pronuncia, con un mirabile cerchiobottismo:

C'è un altro problema che ha appassionato: abbiamo anche udito le grida delle nostre colleghe. La donna nella Magistratura. La vogliamo o non la vogliamo? Anche nell'esame di questo problema mi pare si debba essere sereni e tranquilli. Queste povere donne non danno alcun fastidio in nessuna parte. No, nella Magistratura? Sì, nella Magistratura? Io dirò *ni*.

Riferimenti bibliografici

- Assemblea costituente. 1947a. *Seduta pomeridiana di martedì 18 marzo 1947*. <https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed068/sed068.pdf> (2025-07-30).
- Assemblea costituente. 1947e. *Seduta pomeridiana di mercoledì 26 novembre 1947*. <https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed307/sed307.pdf> (2025-07-30).
- Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. 1946a. *Appendici del Titolo IV della Parte seconda – Discussioni di carattere generale*. <<https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/06p2/04p2t4/01/index.htm?001.htm&2>> (2025-07-30).
- Assemblea costituente. 1946b. *Seduta della terza sottocommissione di venerdì 13 settembre 1946*. <http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/III_Sottocommissione/sed006/sed006nc.pdf> (2025-07-30).
- Assemblea costituente. 1946c. *Prima sottocommissione. Resoconto sommario della seduta di martedì 8 ottobre 1946*. <http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/I_Sottocommissione/sed020/sed020nc.pdf> (2025-07-30).
- Ballestrero, Maria Vittoria. 1979. *Dalla tutela alla parità*. Bologna: il Mulino.
- Barbadoro, Idomeneo. 1973. *Storia del sindacalismo italiano*. Firenze: La Nuova Italia.

- Bartolini, Tiziana, e Costanza Fanelli, a cura di. 2017. *Noi Donne clandestine. Edizioni 1944/45*. Roma: Editrice cooperativa libera stampa.
- Bei, Adele. 1946. "Le lavoratrici e l'accordo salariale." *L'Unità* 23, 278: 1-2.
- Bellassai, Alessandro. 2000. *La morale comunista. Pubblico e privato nella rappresentazione del PCI 1946-1957*. Roma: Carocci.
- Betti, Eloisa. 2018. "Unexpected Alliances: Italian Women's Struggles for Equal Pay, 1940s-1960s." In *Women's ILO: Transnational networks, global labour standards and gender equity, 1919 to present*, edited by Eileen Boris, Susan Zimmermann, and Dorothea Hoehtker, 276-99. Leiden: Brill.
- Bianchi, Ornella. 2008. "Le lavoratrici del tabacco nella storia del sindacalismo italiano." In *Mondi femminili in cento anni di sindacato*, a cura di Gloria Chianese, 87-141. Roma: Ediesse.
- Bizzarri, Elisa. 1980. *L'organizzazione del movimento femminile cattolico dal 1943 al 1948*. Roma: FIAP (Quaderni della FIAP 37).
- Borgato, Renata. 2008. "Le mondine." In *Mondi femminili in cento anni di sindacato*, a cura di Gloria Chianese, 335-99. Roma: Ediesse.
- Carera, Aldo, e Adriana Coppola. 2014. *Ponti invisibili. Voci di donne. Storia della Cisl, 1950-2012*. Roma: Fnp Cisl.
- Carullo, Vincenzo. 1959. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*. Milano: Giuffrè.
- Casalini, Maria. 2007. "Il dilemma delle comuniste. Politiche di genere della sinistra nel secondo Dopoguerra." In *Una democrazia incompiuta: donne e politica in Italia dall'Ottocento ai nostri giorni*, a cura di Nadia Maria Filippini, e Anna Scattigno, 131-53. Milano: FrancoAngeli.
- Catelani, Elisabetta. 2019. "La donna lavoratrice nella 'sua essenziale funzione familiare' a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost." *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* 5: 67-87.
- CGIL. 1947a. "Costituzione della Commissione Femminile." *Notiziario CGIL* 1, 8: 16-7.
- CGIL. 1947b. "Programma di lavoro della Commissione Femminile." *Notiziario CGIL* 1, 11: 8.
- CGIL. 1977. *I congressi della CGIL. I Congresso Nazionale unitario della CGIL, Firenze, 1-7 giugno 1947*. Roma: Editrice Sindacale Italiana.
- Chianese, Gloria, a cura di. 2008. *Mondi femminili in cento anni di sindacato*. Roma: Ediesse.
- Consulta Nazionale. 1945a. *Assemblea plenaria*, seduta del 1° ottobre 1945. <https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/27%20-%20Consulta%20Nazionale/Aula/Resoconti/Seduta%20%20n.%2006%20%20del%2001%20Ottobre%201945.pdf> (2025-07-30).
- Consulta Nazionale. 1945b. *Assemblea plenaria*, seduta del 2° ottobre 1945. <https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/27%20-%20Consulta%20Nazionale/Aula/Resoconti/Seduta%20%20n.%2007%20%20del%2002%20Ottobre%201945.pdf> (2025-07-30).
- Consulta Nazionale. 1946. *Resoconto sommario della seduta della Commissione lavoro e previdenza sociale*, giovedì 14 marzo 1946. <<https://storia.camera.it/lavori/sedute/14-marzo-1946-src134#nav>> (2025-07-30).
- D'Amico, Marilisa. 2019. "Gender gap e principi costituzionali." *Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro* 2: 1-10.
- Dau Novelli, Cecilia, a cura di. 1995. *Donne del nostro tempo: il Centro italiano femminile, 1945-1995*. Roma: Studium.

- De Gasperi, Alcide. 1949. *Discorso al Congresso delle donne cattoliche. Roma, 23 luglio.* <<https://alcidedigitale.fbk.eu/platform/>> (2025-07-30).
- Falzone, Vittorio, Filippo Palermo, e Francesco Cosentino, a cura di. 1948. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori.* Roma: Colombo.
- Federici Agamben, Maria. 1948. "Struttura e finalità del Centro italiano femminile." *Cronache Sociali* 4: 52.
- Fiume, Giovanna. 2007. "Le stagionali della politica: donne all'Assemblea regionale siciliana." In *Donne diritti democrazia*, a cura di Giovanna Fiume, 213-71. Roma: XL Edizioni.
- Gabrielli, Patrizia. 2005. *La pace e la mimosa. L'Unione Donne Italiane e la costruzione politica della memoria, 1944-1955.* Roma: Donzelli.
- Ginsborg, Paul. 1998. *Storia d'Italia, 1943-1996. Famiglia, società e Stato.* Torino: Einaudi.
- ISTAT. 2011. *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche, 1861-2010.* Roma: ISTAT.
- ISTAT. 2021. "La struttura delle retribuzioni in Italia – anno 2018." *Statistiche Report*, 18 mar.: 1-16.
- La nascita della Costituzione.* 2025. "Articolo 106." <<https://www.nascitacostituzione.it/03p2/04t4/s1/106/index.htm>> (2025-07-30).
- Lunadei, Simona, Lucia Motti, e Maria Luisa Righi, a cura di. 1999. *È brava ma... donne nella CGIL, 1944-1962.* Roma: Ediesse.
- Mafai, Miriam. 1979. *L'apprendistato della politica. le donne italiane nel dopoguerra.* Roma: Editori Riuniti.
- Mortati, Costantino. 1960. "L'accesso delle donne ai pubblici uffici." *Democrazia e diritto* 1: 142-47.
- Pepe, Adolfo, Pasquale Iuso, e Simone Misiani. 2000. *La CGIL e la costruzione della democrazia.* Roma: Ediesse (Storia del sindacato in Italia 3).
- Pennacchi, Laura. 1976. "La concezione del ruolo del sindacato nella CGIL dal Patto di Roma alla rottura dell'unità." In *Problemi del movimento sindacale in Italia, 1943-73*, a cura di Aris Accornero, 257-86. Milano: Feltrinelli.
- Pontecorvo, Gillo. 1955. "Giovanna." <<https://www.youtube.com/watch?v=a5a4JsvGXZ8>> (2025-10-08).
- Rodano, Marisa. 2010. *Memorie di una che c'era. Una storia dell'UDI.* Milano: Il Saggiatore.
- Rossi-Doria, Anna. 1994. "Le donne sulla scena politica." In *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I. *La costruzione della democrazia*, a cura di F. Barbagallo, 779-846. Torino: Einaudi.
- Rossi-Doria, Anna. 1996. *Diventare cittadine. Il voto delle donne in Italia.* Firenze: Giunti.
- Secco, Maddalena. 1945. "Ad uguale lavoro, uguale salario!" *Noi donne* 4, 5.
- Rotondi, Claudia. 2024. "In the Name of Equality. Women's Action to Shape the Right to Work in the Italian Constituent Assembly." In *Women at Work in Italy, 1750-1950. Their Economic Thought and Actions*, edited by Manuela Mosca, 275-94. Cham, Switzerland: Springer.
- Silvestrini, Maria Teresa, Caterina Simiand, e Simona Urso, a cura di. 2005. *Donne e politica. La presenza femminile nei partiti politici dell'Italia repubblicana.* Milano: FrancoAngeli.
- Tobagi, Walter. 1976. "La fondazione della politica salariale della CGIL." In *Problemi del movimento sindacale in Italia, 1943-73*, a cura di Aris Accornero, 409-46. Milano: Feltrinelli.

- UDI. 1944. "Nel loro primo convegno sindacale, le lavoratrici di Roma esaminano i loro più urgenti problemi." *Noi donne* 1, 8: 6-7.
- Weber, Maria. 1977. *Il voto alle donne*. Torino: Biblioteca della libertà. Righi, Maria Luisa. 1999. "L'azione delle donne nella CGIL 1944-1962." In *È brava ma... donne nella CGIL, 1944-1962*, a cura di Simona Lunadei, Lucia Motti, e Maria Luisa Righi, 29-154. Roma: Ediesse.
- Fornaro, Federico. 2021. *2 giugno 1946. Storia di un referendum*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Assemblea costituente. 1947c. *Seduta di giovedì 22 maggio 1947*. <http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf> (2025-07-30).
- Assemblea costituente. 1947d. *Seduta di venerdì 7 novembre 1947*. <<https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2generali/03/index.htm?004.htm&2>> (2025-07-30).
- Camera dei deputati. 1948. *La Consulta Nazionale. 25 settembre 1945-1° giugno 1946*. Roma: Segretariato Generale Ufficio Studi Legislativi.
- Assemblea costituente. 1947b. *Seduta antimeridiana del 10 maggio 1947*. <https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed119/sed119.pdf> (2025-07-30).

Il dibattito sulla pianificazione (1942-1948)

Marco Dardi

1. Introduzione

Il tratto di storia che percorriamo in queste pagine è già stato ricostruito molte volte e da molti punti di vista¹. Mi limito perciò a darne un riassunto sommario prima di passare a illustrare la particolare prospettiva di questo studio. Dal 1943 in poi, a liberazione ancora lontana ma ormai percepita come certa, tutti i gruppi politici antifascisti con l'unica eccezione dei comunisti si aspettano che la ricostruzione economica post-bellica sarà un'operazione condotta in buona misura in regime di pianificazione (vedi Barucci 1978, 196-210; Bartolozzi 1980). Il clima è da occasione storica, ma come sappiamo la storia non andrà nel modo sperato. Durante la ricostruzione e in fase costituente, di pianificazione molto si discute per invocarla o deprecarla ma è una discussione prevalentemente astratta e ideologica, che non arriva mai a incidere sui concreti orientamenti di politica economica dei governi del tempo. È stato detto che ciò è accaduto perché l'opzione pianificatoria nell'Italia post-bellica non era realmente disponibile, per ragioni in parte di politica estera (collocazione dell'Italia nel blocco occidentale) in parte di politica interna (debolezza delle sinistre, evidenziata dalla sconfitta

¹ Senza alcuna pretesa di completezza bibliografica segnalo qui alcuni dei testi che più mi hanno orientato nella preparazione di questo scritto: Barucci 1974, 3-47; 1978; Daneo 1975; Spini 1975; 1982; i saggi raccolti in Mori 1980; Fauci 1999; De Cecco 2010; Lavista 2010.

elettorale del 18 aprile 1948). Quella che a molti era sembrata un'occasione storica forse non era mai esistita.

La pianificazione però è esistita come mito, positivo o negativo a seconda dei punti di vista, per tutti gli anni Trenta ed oltre, tanto in Europa quanto negli Usa, rappresentando il punto di convergenza ideale di tante vie di fuga da un capitalismo che, dopo la grande crisi, è percepito sia a sinistra che a destra come arrivato all'ultima spiaggia. Anche il fascismo italiano ha ambigualmente coltivato questo mito. Il capitalismo è superato, annuncia Mussolini nel famoso discorso al Consiglio nazionale delle Corporazioni del 14 novembre 1933, ma non spiega in cosa consista il sistema che dovrebbe prendere il suo posto: solo formule vaghe, «l'economia disciplinata, e quindi anche controllata», «una nuova sintesi» che superi liberalismo e socialismo, e così via. Dopo anni di propaganda martellante il corporativismo, arrivato alla vigilia della sua traduzione in istituzioni dello Stato, è un sistema ancora fluido, oscillante fra versioni minimali e versioni estreme o 'integrali'. In questa fluidità la situazione è favorevole al proliferare di filoni di fascismo di sinistra che vedono in una pianificazione in qualche modo differenziata da quella sovietica e dagli esperimenti tentati in altri paesi occidentali l'esito finale a cui dovrà inevitabilmente portare il corporativismo. Fra i gerarchi del regime il più spinto su questa posizione è senza dubbio Giuseppe Bottai, fiancheggiato da intellettuali di spicco come Ugo Spirito, Arnaldo Volpicelli, Camillo Pellizzi, il fondatore della scienza aziendale italiana Federico Maria Paces, e altri. Idee simili o ancora più estreme troviamo in esponenti del sindacato fascista come Luigi Razza, Tullio Cianetti, Edoardo Malusardi; e in molti dei giovani fascisti che ruotano intorno a riviste di fronda come *Il Saggiatore*, *Orpheus*, *Il Cantiere*, *L'Universale*, e che in buon numero finiranno con lo scivolare nello schieramento opposto per la delusione di fronte alla povertà delle realizzazioni rispetto alle tante promesse rivoluzionarie².

Le suggestioni pianificatorie che provengono da questi ambienti hanno tutte contenuti piuttosto generici. Forse è proprio per questo che trovano punti di contatto con linee di pensiero formatesi fuori dal fascismo, in ambienti socialisti o liberal-sociali. La chiave di lettura che intendo proporre parte da qui. Del grande dibattito mondiale sul piano degli anni Trenta e della sua appendice italiana, parzialmente dissimulata sotto il dibattito sul corporativismo, in Italia si consumano inutilmente gli ultimi sussulti fra il 1942, ultimo anno in cui si continua ancora a discutere di pianificazione *en travesti*, e il 1948 che mette la parola stessa 'pianificazione' al bando per un po' di anni. In questo prolungamento il dibattito si porta dietro l'impostazione ideologica degli anni Trenta. Cambiano, ma non tutti, i protagonisti; non cambiano, o cambiano solo in parte, i contenuti. Con poche eccezioni, la pianificazione viene intesa non come strumento di politica economica, e quindi strumento dello Stato in qualunque forma costituito; ma come essa stessa una forma di Stato, forma che definisce nuovi rapporti con

² Sulla sinistra fascista rinvio ai classici Parlato 2000 e Santomassimo 2006. Sul corporativismo di sinistra, uno dei 'diversi corporativismi' del regime, vedi Gagliardi 2010.

la società civile e con le organizzazioni in cui si incanala la vita economica. Di fronte alla radicalità di questa concezione la dimensione puramente economico-tecnica del problema del piano, l'individuazione e valutazione degli strumenti con cui pianificare, passa in secondo piano quando non viene del tutto ignorata.

Come già ricordato, il fascismo non parte dalla pianificazione come obiettivo ma direttamente da un progetto di riforma dello Stato nel quale la pianificazione si inserisce come una conseguenza collaterale. Si tratta quindi di una pianificazione concepita non per sé ma come parte di un disegno di trasformazione sociale che comincia dall'organizzazione economica per arrivare alla struttura stessa del sistema politico, un esperimento tanto ambizioso quanto incerto nei risultati, affidati fra l'altro a un simultaneo processo di rigenerazione delle coscienze dei cittadini che non si capisce come e perché dovrebbe prodursi. Da qui, probabilmente, anche la lunga indecisione del fascismo, al di là di tanta propaganda, sui contenuti reali da dare alla formula verbale 'Stato corporativo'. E da qui – si può sostenere, o almeno questa sarà la mia tesi – l'inconcludenza del dibattito sulla pianificazione nell'immediato post-fascismo: un dibattito che ancora elude i problemi concreti di realizzazione del piano e non riesce a staccarsi da speculazioni etico-politiche su che cosa una società vuole essere e da dove partire per diventarlo. Non c'è da sorprendersi quindi se, interrotto nel 1942 e ripreso fra il 1945 e il '48 in un formato rimasto sostanzialmente invariato, il dibattito continua a manifestare la stessa vocazione all'inconcludenza³.

L'intervento di una voce nuova rappresentata dal PCI di Togliatti, assente dal dibattito pubblico italiano degli anni Trenta, non aiuta a sbloccare la situazione. I nuovi interlocutori non manifestano particolare interesse o sensibilità per la dimensione economica del problema pianificazione sì o no, anzi sembrano anch'essi pienamente a loro agio nella dimensione ideologica in cui lo trovano già impostato. Ed è proprio in questa dimensione che si produce un singolare allineamento, o come dice Barucci una «perfetta saldatura» (Barucci 1978, 235-37), fra la posizione del PCI e quella dei principali avversari della pianificazione, gli industriali e gli economisti liberal-liberisti di cui Einaudi è l'esponente più in vista. Da un lato il PCI, che sostiene che pianificare in un paese non socialista rafforza i nemici della classe operaia e allontana il socialismo; dall'altro Einaudi e con lui buona parte dei cattedratici di economia politica, convinti che pianificare in un paese non socialista distrugge la libertà e le condizioni di buon funzionamento dell'economia. Il risultato è che per entrambi vale la formula 'nessuna pianificazione fuori dal socialismo'. Nell'Italia del 1945-48, quindi, qualunque tentativo di muoversi nella direzione del piano viene doppiamente bloccato, da sinistra come da destra, per ragioni di segno opposto ma di fatto convergenti.

Vittime di questo blocco sono tutti coloro che dopo il '43 hanno creduto nella pianificazione come la chiave che apre a forme di società e di Stato più giuste

³ Fatte le dovute differenze di taglio e ampiezza d'indagine, la linea interpretativa continuista che propongo in queste pagine segue piste già battute in anni recenti. Vedi per esempio Pasetti 2018. In direzione analoga la relazione di Parlato 2024.

e democratiche dell'attuale – cioè quello schieramento ideologicamente eterogeneo della sinistra non comunista in cui troviamo varie correnti di azionismo, cattolico-sociali e socialisti di linea morandiana. Ma se questi sono gli sconfitti non si può dire che nell'opposto schieramento liberal-liberista siano tutti vincitori. Certamente non lo sono sul piano politico-economico, perché il percorso dell'economia italiana del dopoguerra non si è svolto come in quello schieramento avrebbero desiderato⁴; e nemmeno sul piano culturale, perché nonostante il prestigio di tanti accademici illustri non si può certo parlare di una egemonia liberal-liberista nella cultura italiana della seconda parte del Novecento. In conclusione, si può forse dire che il dibattito post-fascista sulla pianificazione si spegne per esaurimento, senza produrre né risultati né vincitori.

A tutto questo si aggiunga che il dibattito lascia indifferenti se non addirittura infastiditi coloro – una minoranza anch'essa politicamente eterogenea – che vedono nella pianificazione semplicemente un insieme di strumenti di razionalizzazione economica da attivare o no secondo necessità contingenti e per obiettivi di volta in volta limitati, senza pretesa che ciò vada a riformare radicalmente l'ordine politico-sociale esistente. Pensiamo a figure di tecnico-politici come Pasquale Saraceno, Ezio Vanoni, Ugo La Malfa; ai tecnici, manager e giovani economisti (la generazione dei Caffè, Steve, Fuà, Sylos Labini) attivi fra l'università e gli istituti che cominciavano allora a dotarsi di proprie strutture di ricerca economica come la Banca d'Italia, la Banca Commerciale, l'IRI (vedi Asso, Lavista e Nerozzi 2020). Si tratta di quelli che Barucci definisce «i pianificatori in punta di razionalità economica» (Barucci 1978, 203), figure per le quali la dimensione tecnica prevale su quella ideologica, e che nelle vicende del dopoguerra hanno cercato di dare il meglio di sé per quanto è stato loro consentito dagli ostacoli creati dalla politica e da un dibattito ormai vecchio e arenato nell'insignificanza. È qui che troviamo le riserve per la ripresa del discorso sulla pianificazione quando, al tempo del centro-sinistra, l'idea di orientare lo sviluppo dell'economia italiana lungo le linee di un piano o programma avrà la sua seconda e ultima *chance*.

2. Corporativismo e pianificazione

In Italia negli anni Trenta si discute di pianificazione, in modo per lo più indiretto e allusivo, come tassello di un progetto di trasformazione del vecchio Stato liberale in Stato corporativo, con l'enfaticizzato obiettivo di superare il conflitto fra capitale e lavoro e ricomporre armonicamente il rapporto fra individuo e Stato⁵. Il progetto, come all'epoca qualcuno cautamente insinuava, è intrinsecamente debole perché fa leva sulla fiducia nel verificarsi di una specie di miracolo: che la ricombinazione degli aggregati sociali da *classi*, definite (marxianamente) rispet-

⁴ Su questo punto è chiarissimo Cassese 1974a, 111 e sgg.

⁵ Non è questo il luogo per ripercorrere la copiosa bibliografia sull'argomento. Fra gli studi recenti mi limito a ricordare Bini 2021; Bientinesi e Martini 2024 e Rancan 2024.

to alla posizione nel ciclo di riproduzione del capitale, in *categorie* di produttori definite rispetto al prodotto finale e formalmente inquadrate nell'ordinamento statale, sia di per sé sufficiente a suscitare uno spirito di appartenenza non più settoriale e rivendicativo ma nazionale e collaborativo nel raggiungimento di fini collettivi. Da qui si vede come anche il fascismo, al pari di tutte le utopie più o meno rivoluzionarie, avesse necessità di appoggiarsi al mito della creazione di un 'uomo nuovo', nella fattispecie la trasformazione dello *homo æconomicus* in un 'uomo corporativo' fantasticata da economisti come Gino Arias e Filippo Carli. Molti altri aspetti del progetto corporativo restano non chiari dal principio alla fine, primo fra tutti come tenere insieme la rappresentanza politica del lavoro attraverso la corporazione con la rappresentanza sindacale mantenuta in vita al suo interno, cosa che crea non poche tensioni fra partito e sindacati fascisti⁶. Ma al di là di tutto questo interessa qui sottolineare come il progetto rinviasse inevitabilmente a un'economia 'programmatica', 'regolata' o 'controllata' che dir si voglia. Infatti, l'idea stessa di incardinare raggruppamenti di interessi economici settoriali nella struttura dello Stato, ovvero, nella terminologia dell'epoca, di 'pubblicizzare' gli interessi privati, non poteva avere altro scopo se non la subordinazione delle pratiche economiche private alle finalità della politica – quali che fossero le origini di quest'ultime, l'arbitrio di uno Stato autocratico o le spinte dal basso di aspirazioni socialmente diffuse. Una volta che il disegno del sistema corporativo fosse stato completato sembrava inevitabile che qualunque finalità politica, per esser realizzata, si trasformasse in un piano economico su cui far convergere tutte le risorse produttive nazionali disponibili.

Che la propaganda ufficiale non insistesse su questa implicazione è comprensibile. Mussolini ha bisogno dell'appoggio dei grandi gruppi industriali e non è nel suo interesse evocare formule che questi percepiscono come ostili⁷. Inoltre, vuole diffondere un'immagine del fascismo come movimento sempre all'avanguardia nella sperimentazione sociale, mentre la pianificazione non è formula né nuova né esclusiva, anzi già praticata in un sistema politico, quello sovietico, ufficialmente avversario del regime⁸. Nella gara per aggiudicarsi il titolo di *leader* della modernità post-capitalistica è essenziale che il corporativismo fascista riesca a differenziarsi tanto dal collettivismo in stile sovietico quanto da quelle forme di economia mista che negli anni Trenta vanno sempre più prendendo piede in Europa, negli Usa, e con apparente paradosso (vedi più avanti) nella

⁶ Vedi Gagliardi 2010: cap. 2 e *passim*; Melis 2018: cap. 4.

⁷ Colpisce il fatto che già in discussioni parlamentari del 1932 si obietti all'uso della parola «piano», evidentemente sovraccarica di associazioni sgradite, proponendo in alternativa 'programma di lavoro'; vedi Melis 2018, 428. Analoghe diatribe terminologiche riemergeranno a più riprese al sorgere dell'Italia repubblicana; vedi più avanti, par. 4. «Nell'immediato dopoguerra parlare di pianificazione voleva dire, per gran parte della gente, bestemmia», annota Bertolino nel rievocare il clima del tempo. Vedi Bertolino 1965.

⁸ Di fatto i rapporti fra Roma e Mosca erano assai più complessi, come si può leggere in Santomassimo 2006, 198 e sgg. Vedi anche Carlesi 2019, e, su un piano più aneddótico, Bassignana 2000.

stessa Italia fascista. In altre parole, è essenziale che l'apparato che il fascismo mette a dirigere l'economia sia percepito come novità assoluta, da non confondere con le organizzazioni del capitalismo privato né con gli apparati già esistenti all'interno dello Stato con tutto il loro contorno di burocratismo inefficiente.

La discriminante su cui più insiste la propaganda fascista è racchiusa nello slogan che esalta la corporazione come «organo di autogoverno delle categorie». La formula suggerisce ambigualmente una libertà di autodeterminazione che però, in uno Stato fortemente gerarchizzato e centralizzato come quello fascista, può solo realizzarsi nel presupposto che gli interessi e le finalità di ogni categoria produttiva vengano a coincidere con quelli della nazione così come lo Stato li interpreta. L'ambiguità sta nel non specificare il modo in cui si verifica questa provvidenziale coincidenza di interessi e finalità, cioè se essa debba essere risultato di imposizione dall'alto o espressione di convinta e spontanea volontà dal basso. Se prendiamo a riferimento i due più importanti modellatori del sistema corporativo, Alfredo Rocco e Giuseppe Bottai, è chiaro che nella visione di Rocco il caso che rileva è solo il primo: la libertà delle categorie produttive si limita all'organizzazione dei mezzi di produzione, ma l'indicazione dei fini ultimi a cui questi devono essere diretti è e resta prerogativa esclusiva dello Stato⁹. Diversamente, il punto fondamentale per Bottai è che le categorie si sentano coinvolte nella direzione dell'economia nazionale, non siano trattate come mere destinatarie di ordini ma venga loro riconosciuto un ruolo attivo nella formazione di una visione condivisa degli interessi del paese.

Nella visione di Bottai¹⁰ si può avvertire un'eco, e forse qualcosa di più di un'eco, della dottrina gentiliana dello Stato come «Stato Etico»: uno Stato che nella sua realizzazione ideale non è altro dall'individuo ma personificazione della coscienza dell'individuo in quanto essere sociale, e quindi Stato la cui volontà è la proiezione della volontà dell'individuo sul piano universale della legge¹¹. Sulla base di questa dottrina Spirito, nel convegno corporativo ferrarese del 1932, aveva elaborato la sua famosa tesi della libertà come identità di individuo e Stato. Ed è evidente come in una narrazione di questo genere fosse possibile anche a uno Stato autocratico presentarsi come Stato liberale, far passare ogni proprio progetto come progetto che la società, adeguatamente 'educata', si è spontaneamente voluta dare. Qui, infatti, ciò che conta non è la particolare struttura di comando statale, ma il fatto che lo Stato riesce a farsi percepire come portatore

⁹ Valga questo passo della relazione di Rocco sulla legge del 16 gennaio 1934 istitutiva delle corporazioni: «L'economia fascista non è dunque una economia *associata*, non è soltanto una economia *diretta* o *controllata*, è, soprattutto una *economia organizzata*. Organizzata per opera degli stessi produttori, sotto l'alta direzione e il controllo dello Stato. In questo senso si può parlare della economia fascista come di un *autogoverno delle categorie produttrici*». La citazione è ripresa da Cardini 1990, 394.

¹⁰ Per approfondimenti sulla figura di Bottai intellettuale e politico resta fondamentale lo studio biografico di Cassese 1974b.

¹¹ Per una sintetica esposizione di questa dottrina vedi Gentile 1923, scritto alla vigilia della sua adesione al partito fascista.

di ideali che l'intera società riconosce, o è guidata a riconoscere, come propri¹². È così che Bottai può andare avanti per anni ad argomentare che la corporazione è strumento di libertà, veicolo di processi di autogoverno dell'economia che partono dal basso, pur senza mai sconfessare la propria idea di Stato come uno Stato assoluto strutturato gerarchicamente. L'importante è che la gerarchia rifletta un ordine di valori ideali condivisi, e non di mere posizioni burocratiche¹³. Camillo Pellizzi, nella sua ricostruzione retrospettiva di quello che il corporativismo avrebbe potuto essere e non è stato, è arrivato a vedere nella rappresentazione di Bottai un modello quasi gildista,

un corporativismo non troppo lontano da quelle linee che noi intravediamo: programmatore certo, ma con estrema spontaneità dal basso, con una forte gerarchia di valori effettivi, con molta iniziativa in alto e un minimo di burocrazia (Pellizzi 1949, 137).

Naturalmente questa non è l'unica lettura del corporativismo, e in ogni caso rispetto a questa come ad altre Mussolini si è sempre tenuto le mani libere senza minimamente preoccuparsi di allineare la prassi agli annunci propagandistici. Non sorprende quindi se le strutture istituzionali che il corporativismo è riuscito a darsi prima dell'entrata in guerra risultano ben lontane dal realizzare anche in misura minima l'ideale bottaiano. Ciò, tuttavia, non significa che il fascismo abbia fallito nel progetto di un'economia regolata in qualche modo e misura. La regolazione che è riuscito a imporre è una regolazione scopertamente autoritaria e realizzata attraverso strumenti non così originali e innovativi come gli istituti di rappresentanza corporativa ambivano ad essere. Al contrario, il regime si è servito di strumenti d'intervento pubblico già allora ampiamente sperimentati in paesi a economia mista con coesistenza di capitale privato e pubblico. Infatti, mentre l'autogoverno delle categorie fatica a tradursi in strutture istituzionali adeguate, l'istintivo dirigismo dall'alto del regime non conosce esitazioni e si manifesta attraverso una sequenza di misure di politica industriale e finanziaria che, tutti gli spettatori dell'epoca concordano, in sé nulla hanno di corporativo. Mi riferisco alle note leggi sui consorzi obbligatori del 1932 e sulle autorizzazioni industriali del 1933¹⁴, e soprattutto a quell'architettura di strumenti d'intervento pubblico diretto che De Cecco ha felicemente definito il «sistema Beneduce»

¹² Per chi volesse integrare questo troppo sommario riassunto di un complesso argomento di filosofia politica rinvio a Stolzi 2012, e alla copiosa letteratura primaria e secondaria ivi citata.

¹³ Fra i tanti testi citabili di Bottai vedi Bottai 1935, 21-2 (sull'evoluzione della corporazione da tramite fra lo Stato e le categorie economiche a 'organo di autogoverno' nel senso di organo di elaborazione del nuovo ordine economico) e 79-81 (sul piano economico nazionale come risultato di una sintesi elaborata al vertice di programmi locali elaborati a livello periferico).

¹⁴ È pur vero che questi due provvedimenti hanno avuto la loro genesi nel Comitato corporativo centrale ma, come sottolinea Gagliardi (2010, 87-8), sono congegnati in modo tale che i poteri di controllo sull'industria da essi istituiti risultano rigorosamente esclusi dalle competenze degli stessi organi corporativi.

(De Cecco 2010), costituita da IMI (1931), IRI (1933) e da un settore creditizio interamente ristrutturato dalla riforma bancaria del 1936¹⁵.

Dal 1935 in poi si parla sempre meno di corporativismo, spiazzato da nuove parole d'ordine ritenute più efficaci per tenere vivo il consenso: «impero», «autarchia», «razza». Ma nel 1942, col regime avviato verso il collasso, c'è un breve ritorno di fiamma rappresentato da tre convegni in cui si rilanciano i temi corporativismo e pianificazione, questa volta apertamente collegati fra di loro e anzi con enfasi decisamente spostata sul secondo tema rispetto al primo. Siamo in economia di guerra, pianificare la produzione e la distribuzione è questione di sopravvivenza, l'alleato tedesco ha saputo farlo in modo efficiente senza inimicarsi il grande capitale privato: insomma sembra inevitabile che il tema pianificazione finisca col rubare la scena. Parliamo di tre convegni ben noti (vedi Bientinesi e Cini 2020), quello su 'l'ordine nuovo' organizzato da Bruguiere Pacini presso la Scuola di perfezionamento in discipline corporative di Pisa (maggio), il convegno romano della Società Italiana per il Progresso delle Scienze presieduto da Papi (settembre-ottobre), e infine quello sul piano economico tenuto ancora a Roma nell'atmosfera ovattata dell'Istituto Nazionale di Cultura Fascista (INCF) sotto la presidenza Pellizzi in due sessioni, novembre 1942 e aprile 1943. Mentre del secondo convegno non resta documentazione¹⁶, del primo abbiamo la raccolta degli Atti, benché non completi, e del terzo il testo della relazione principale e un dettagliato resoconto stenografico della discussione¹⁷. Il linguaggio è ancora coperto da una patina di dissimulazione (anche se nel convegno INCF le rassicurazioni di Pellizzi ai partecipanti incoraggiano a parlare senza timore di delazioni), ma anche così trasparente con tutta evidenza che la tesi ormai prevalente fra le teste pensanti è che il progetto corporativo italiano è fallito. Con questo è dichiarato fallito il progetto di un'economia regolata e autogovernata tramite quella particolare forma di rappresentanza economico-politica chiamata corporazione, ma resta in piedi, e l'economia di guerra la accentua, l'esigenza di una pianificazione della produzione che a questo punto può solo esser gestita direttamente dallo Stato mettendo all'opera tutte le strutture di intervento pubblico create dal regime, corporative o no. Liberato dalla

¹⁵ Bottai, chiaramente disturbato da questo attivismo che sconfessa lo sbandierato primato del sistema corporativo, non trova di meglio che degradare questi provvedimenti e istituti al rango di «strumenti di emergenza» imposti dal verificarsi di contingenze particolari, e perciò «parte caduca» dell'ordinamento corporativo in costruzione (Bottai 1935, 32-4). Più tardi, nel 1942, parlerà in modo meno cauto di vere e proprie 'deviazioni' dai principii del corporativismo. Vedi Bottai 1942.

¹⁶ Gli Atti del Convegno andarono in gran parte distrutti in un bombardamento nel 1944. Un'eco del dibattito tenuto in quella sede si ha in un successivo scambio polemico fra Attilio Da Empoli e Paolo Fortunati, vedi Fortunati 1943.

¹⁷ Convegno 1942-1943 (il terzo volume che avrebbe dovuto completare la raccolta non fu mai pubblicato). Fortunati 1942a è il testo ricavato dal resoconto stenografico della relazione di Fortunati al Convegno INCF, mentre in Melis 1997 si trova il verbale stenografico dell'intera discussione. L'introduzione di Melis a quest'ultimo volume contiene una dettagliata ricostruzione del contesto dei tre convegni.

costrizione a profondersi in elogi del principio corporativo, il dibattito ritorna alla sua radice economico-politica di partenza, il problema di tutte le 'terze vie' possibili e immaginabili: come imbrigliare i poteri del capitale privato senza far venir meno le sue risorse di imprenditorialità e senza cadere in ostaggio di una burocrazia vessatoria e inefficiente. La dissoluzione della velleità fascista di lasciarsi dietro, con uno scatto di originalità in gran parte illusoria, liberalismo e comunismo segna il totale riassorbimento della discussione italiana nel *mainstream* europeo del Novecento da cui il regime teneva tanto a distinguersi.

3. 1942-1945, elementi di continuità

Fra i tanti partecipanti ai convegni su corporativismo e pianificazione del 1942 mi fermo su due figure che sembrano rappresentare al meglio le posizioni estreme che si contrappongono in questa fase, e che continueranno a contrapporsi anche dopo il crollo del fascismo e la fine della guerra. Da un lato lo statistico Paolo Fortunati, presente in tutti e tre i convegni e protagonista assoluto di quello dell'INCF; dall'altro Giovanni Demaria, all'epoca il principale economista della Bocconi, segnalato per lo scalpore suscitato dal suo intervento al convegno pisano. Fortunati sostiene un'idea di pianificazione come una vera e propria forma di vita sociale 'integrale', forma la cui sostenibilità dipende in modo essenziale dalla partecipazione attiva di tutti i membri della società. Come argomenterò più avanti, in questa concezione si può vedere una radicalizzazione in senso democratico dell'autogoverno corporativo come lo intendeva Bottai, però depurato da qualunque tacito o esplicito rinvio allo Stato Etico gentiliano grazie al retroterra storicistico di Fortunati, al suo mettere sempre in primo piano l'interazione reciproca fra organizzazione della produzione e cultura sociale, ognuna formata da e formatrice dell'altra. All'altro estremo, Demaria fa venire allo scoperto l'insofferenza sinora faticosamente repressa dell'accademia liberal-liberista verso qualunque forma di delimitazione delle libertà economiche individuali – quindi qualunque forma di pianificazione – che non sia motivata da precise e storicamente localizzate emergenze collettive quali lo stato di guerra, la protezione dell'industria nascente, il contrasto di posizioni di monopolio ecc. Entrambi gli autori rigettano l'idea corporativa, il primo in quanto modo mal concepito e peggio realizzato di stabilire un controllo sociale sull'economia, il secondo in quanto qualunque forma di controllo sociale sull'economia, fatta eccezione per i casi molto speciali esemplificati sopra, è sempre per sua natura mal concepita. Tolto di mezzo l'inconsistente schermo corporativo, la polarità che riemerge nuda e cruda in questo contrasto¹⁸ è quella fra le concezioni più classiche di socialismo e liberalismo, fra vincolare l'iniziativa economica privata a salvaguardia dei gruppi sociali più deboli o rimuovere ogni rimuovibile vincolo lasciando i deboli a badare a sé stessi.

¹⁸ Se ne vedono i segnali già a Pisa nello scontro verbale diretto fra Fortunati e Demaria riportato nella relazione al duce di Carlo Alberto Biggini, presente al convegno in qualità di direttore della Scuola di discipline corporative (vedi l'"Introduzione" di Melis 1997, 15).

Fortunati, frequentatore di uomini e ambienti del fascismo ferrarese, al tempo del convegno è già ideologicamente orientato verso il marxismo¹⁹ e coinvolto nelle attività clandestine del PCI, ma nello stesso tempo è anche membro del consiglio direttivo dell'INCF e uomo di cui Pellizzi, forse all'oscuro della sua reale collocazione politica, dimostra di avere la massima stima. Giustamente Melis lo indica come esempio perfetto di quanto sottile fosse allora il discrimine fra certe fronde del regime e i suoi oppositori²⁰. Fortunati non ha bisogno di fare la fatica di dissimulare perché ciò che scrive nel '42²¹, e che dice nel corso della discussione allo INCF con un nutrito gruppo di economisti, uomini di azienda e politici, può benissimo apparire come la protesta di un bottaiano deluso per il fallimento del progetto corporativo. La pianificazione che Fortunati prospetta nella sua relazione è, come il corporativismo, un esperimento di socializzazione della produzione che però, a differenza di quello fascista, (a) pone come obiettivo primario anziché eventuale effetto collaterale l'attenuazione del disagio sociale attraverso una regolazione della distribuzione del reddito in senso più egualitario, e (b) abolisce la proprietà privata dell'impresa che invece negli schemi corporativi era considerata inviolabile²². Per Fortunati il capitalista che lavora per il profitto, e l'impresa come organizzazione adibita a questo fine, sono entità che non possono trovar posto nell'economia pianificata, dove vale il principio che si lavora e ci si organizza esclusivamente in vista di fini sociali. Come il corporativismo, anche la pianificazione di Fortunati richiede per il suo successo una graduale educazione degli individui, qui intesa però non come opera di indottrinamento e propaganda ma come sviluppo spontaneo della coscienza della necessità delle trasformazioni della vita associata che il piano porta con sé. Come già notato, la sua è una visione storicistica nella quale organizzazione della produzione e cultura sociale o si muovono in solido o finiscono col bloccare e far degenerare qualunque progetto di cambiamento:

il piano non è una imposizione dall'alto, ma è l'espressione di un bisogno che va man mano diffondendosi nella psicologia, anche economica, degli attori economici, questa psicologia non potrà non muoversi in un piano diverso man mano che questa organizzazione va muovendosi (Fortunati in Melis 1997, 172-73).

¹⁹ Un marxismo filtrato attraverso lo studio di Antonio Labriola e a quanto sembra anche con qualche riferimento a Gramsci e Gobetti. Sulla biografia e formazione politico-culturale di Fortunati vedi le ricche note di Melis 1997, 18-24. Vedi anche Melis 2024 e Favero 2024.

²⁰ Melis 1997, 23. Viene a proposito qui un'annotazione di Pellizzi contenuta in un manoscritto inedito del 1942, secondo la quale la contrapposizione politica fondamentale della sua epoca non è tra destra e sinistra ma «tra fascisti, antifascisti e *confusi* (le due ultime categorie tendono a sovrapporsi)». La citazione è tratta da Salvati 2021, 318 nota 112.

²¹ Oltre a Fortunati 1942a, vedi anche Fortunati 1942b; 1943.

²² A questo proposito anche Bottai in realtà si era spinto a teorizzare che la corporazione «non può rimanere sulla porta dell'azienda» (vedi per esempio Bottai 1942, 271), ma sempre in termini vaghi e senza mai contraddire i reiterati richiami di Mussolini al principio, sancito nella Carta del lavoro, di intangibilità di proprietà e iniziativa privata.

Una volta superata la fase sperimentale di costruzione del piano non ci saranno un 'alto' e un 'basso' gerarchicamente ordinati ma un ciclo in cui ogni iniziativa origina dalla periferia per muoversi verso il centro, dove avviene la sintesi con le altre iniziative e da dove torna alla periferia per la fase esecutiva. È in questo ciclo che si realizza

l'autogoverno politico-economico [...] estrinsecazione della libertà di iniziativa, di responsabilità, di cultura [...] rivelazione umana di nostre attitudini particolari, di nostre particolari capacità che sono tecniche e spirituali (Fortunati in Melis 1997, 124).

In questa nuova versione il principio di autogoverno funziona anche da principio di inclusività. La pianificazione dev'essere di tutti e per tutti, e quindi nel realizzarla si deve aver cura che ogni individuo si senta legato alla collettività in quanto partecipante in modo attivo al processo e non esecutore di ordini impartiti da altri²³.

In sintesi, sembra di poter dire che nell'idea di pianificazione proposta da Fortunati si realizza uno spostamento concettuale dal mito dello Stato Etico di Gentile, più o meno esplicitamente evocato dalla sinistra di Bottai (vedi *supra*, par. 2), alla società vista per quello che è nella realtà del momento storico²⁴. Anche Fortunati ammette che nella fase sperimentale di costruzione del nuovo sistema – il quale, come tutti i nuovi sistemi, non nasce tutto d'un tratto secondo un progetto (un piano!) completamente specificato, ma passo dopo passo, per prova ed errore – vi sia un'avanguardia politico-culturale, «una minoranza [...] consapevolmente critica [...] [che] imponga una certa organizzazione perché il piano nasca». Se questa minoranza ha ben interpretato le esigenze del momento storico il piano finirà per esser consapevolmente accettato dalla massa e potrà così avviarsi una prassi planista che davvero configuri una forma di autogoverno (Fortunati in Melis 1997, 125). Questa funzione di avanguardia avrebbe dovuto spettare alla borghesia italiana, che nei primi anni del fascismo aveva avuto abbondanza di strumenti per esercitarla ma si è dimostrata impari al compito²⁵. Da ciò il fallimento essenzialmente culturale del corporativismo fascista che non ha saputo preparare la mentalità degli italiani a capire la necessità di questa trasformazione dell'organizzazione sociale. In linguaggio che ancora, nonostante tutto, sembra mutuato da Gentile o da Spirito, Fortunati chiosa:

²³ «Noi dobbiamo inserire questa collettività umana nel processo produttivo, dando al processo produttivo [...] una forma che dia a questo individuo [l'operaio che «guarda con diffidenza a noi, perché pensa che noi lo consideriamo un essere inferiore»] la sensazione di essere portato su un piano di dirigenza tecnica-economica»; *ivi*, 117.

²⁴ Questo spostamento è rilevato lucidamente da Pellizzi 1949, 155-56: «Lo Stato etico del Gentile, per noi, è sempre e solo la società come tale, in quanto tale [...]. Ogni valore o disvalore etico si manifesta, si attua e si esaurisce nella socialità, non fuori o oltre; nella socialità e per essa soltanto hanno vita normale e non patologica, non immorale, non abusiva, gli istituti della collettività, quali che siano».

²⁵ Fortunati in Melis 1997, 132-33. A questo punto Fortunati chiama a sostegno il libro dell'amico ferrarese Quilici 1932.

determinate forme della vita sociale non possono ad un certo momento, attraverso i costumi, le abitudini, ecc., non entrare in noi [...]. Lo Stato di oggi non può pianificare, perché lo Stato di oggi non è entrato in noi (Fortunati in Melis 1997, 142-43).

La relazione di Fortunati non disdegna di entrare anche nel merito di *come* sia possibile pianificare un'economia, soffermandosi sui problemi tecnico-statistici di predisposizione della base informativa necessaria per gestire una politica di piano; ma il baricentro della sua esposizione non sta qui bensì nell'approccio fondamentalmente storicistico che abbiamo ricostruito sopra, nel suo riportare sempre l'attenzione sulle trasformazioni umane che inevitabilmente si accompagnano all'istituzionalizzazione del piano, giustificandola e al tempo stesso rendendola socialmente sostenibile. Questo taglio, così risonante dei grandi temi del corporativismo di sinistra e tale da mettere in secondo piano gli aspetti tecnico-organizzativi, è una caratteristica che ritroviamo a poca distanza di tempo, a guerra finita, quando la discussione sul piano riprende in connessione con i problemi della ricostruzione. L'area politica in cui questa linea di continuità è più visibile si colloca, come già detto, nella sinistra non comunista e include varie correnti del Partito d'Azione e la corrente morandiana del Partito Socialista²⁶. Va detto che anche nella sinistra cattolico-sociale non mancano le posizioni favorevoli alla pianificazione, posizioni che spesso hanno il loro fondamento in interpretazioni non sempre convergenti della così detta dottrina sociale della Chiesa. Anche qui si potrebbe discutere di continuità fra prima e dopo la guerra, ma sarebbe più la continuità con sé stesso di un pensiero che si rapporta costantemente a una tradizione di lungo corso scandita dalle encicliche papali²⁷ piuttosto che la continuità, oggetto di questa ricerca, fra una certa versione di corporativismo fascista e un certo planismo democratico del dopoguerra. Anzi, a proposito di questa seconda continuità va detto che è dalla stessa sinistra cattolico-sociale che provengono uomini come Saraceno, Vanoni, Lombardini, che pur riconoscendosi pienamente nella loro tradizione di origine riescono a tener separato un discorso pragmatico e tecnicamente articolato sulla pianificazione dal retroterra etico-religioso inscritto nelle loro biografie. Questi «pianificatori in punta di razionalità economica» (Barucci 1978, 203), destinati a svolgere ruoli di primaria importanza nella futura programmazione del centro-sinistra, si possono considerare già dagli anni Quaranta su una linea di netta discontinuità rispetto al dibattito prebellico (così anche Cezzi 2018, 191-95).

Il piano economico del Partito d'Azione, così come si trova delineato nei «7 punti» programmatici del 1942 e nella versione più estesa (dopo accese contro-

²⁶ Sul planismo azionista, socialista e (per quanto riguarda gli aspetti che tratterò nel par. 4) comunista, vedi Rapone 1979; Cezzi 2018. Per un inquadramento più generale nella storia politica del dopoguerra vedi anche Pipitone 2013, soprattutto il cap. 5.

²⁷ Per un approfondimento di questi pochi accenni si possono vedere Roggi 1980; Magliulo 1991; e inoltre Magliulo 2021.

versie fra le diverse componenti del partito) dei «16 punti» del 1944²⁸, riprende aspetti dello “Schema di programma” del movimento Giustizia e Libertà pubblicato da Carlo Rosselli nel 1932, e del *Plan du Travail* elaborato nel 1933 dall’allora influente socialista belga Henri de Man²⁹. Fra questi aspetti due spiccano in particolare. Primo, la partizione del sistema industriale in due settori, l’uno di imprese di grandi dimensioni nazionalizzate e a gestione pubblica, l’altro di imprese private medio-piccole in libera concorrenza fra di loro. E secondo, il coinvolgimento del lavoro nel controllo e nella gestione delle imprese private attraverso la partecipazione ad apposite commissioni interne. L’idea dei due settori è una componente ormai scontata nel programma di qualunque partito che si sia formato la convinzione che la storia del Novecento ha ormai reso irrealistica l’ipotesi che un’economia possa essere o tutta privatizzata o tutta collettivizzata³⁰. Anche il coinvolgimento del lavoro nella gestione non è nuovo, nel caso di Fortunati lo abbiamo già incontrato come una delle condizioni necessarie perché si realizzi l’autogoverno delle categorie produttive. Non sorprende quindi se un piano del genere suscita aspettative di trasformazione della società che riecheggiano certi grandi temi del passato.

Significativo a questo proposito è il caso di Alberto Bertolino, economista la cui storia si snoda dalla Lega Democratica di Salvemini del 1919 e dall’idealismo gentiliano giovanile all’approdo nella corrente fiorentina (Calamandrei, Codignola, Enriques Agnoletti) del Partito d’Azione nel 1944. Durante il fascismo Bertolino osserva con attenzione i primi passi dell’esperimento corporativo, specialmente nella interpretazione di Ugo Spirito, vedendovi la speranza di trovare una soluzione radicale al conflitto capitale-lavoro. Alla fine, resterà anche lui, come tanti altri, deluso e indignato per come il fascismo è riuscito a sperperare quel poco di credibilità che si era guadagnato³¹. Negli anni 1945-1947 Bertolino scrive per la rivista di Calamandrei, *Il Ponte*, numerosi articoli a sostegno della pianificazione come metodo per razionalizzare la confusa fase della ricostruzione post-bellica. Fra questi articoli uno (Bertolino 1946a) si distingue per il carattere decisamente utopistico, che sembra vedere nella pianificazione la via per la realizzazione di una vera e propria democrazia del lavoro. Qui Bertolino prende spunto dal piano azionista sopra descritto per inserirvi una riforma del diritto di proprietà in base alla quale il lavoro diventerebbe l’unico titolo valido

²⁸ Sulle vicende interne del Partito d’Azione, vedi Aga Rossi 1969; Vitali 1980; De Luna 1997.

²⁹ Rosselli 1932. Sui rapporti fra C. Rosselli e de Man vedi Ghiandelli 2017. Per un’idea delle polemiche sulla controversa figura di de Man, rinvio a Sternhell 1983; Griffiths 2005; Milani 2020.

³⁰ Nelle parole di Guido Calogero, uno dei padri fondatori dell’azionismo: «Non c’è liberale o conservatore che pensi di restituire le ferrovie all’iniziativa privata, e non c’è comunista che pensi di poter eliminare qualsiasi forma di piccola intrapresa individuale». Vedi il testo di conferenza “La democrazia al bivio e la terza via” (novembre 1944), ripubblicato in Calogero 1972, 71-96, in part. 75.

³¹ Vedi Bertolino 1934a; 1934b; 1935. Vedi infine la lezione radiofonica sulla politica economica del fascismo del 1° marzo 1945 (De Gasperi, Ragghianti et al. 1945, 85-9). Sulla figura di Bertolino rinvio a Spini 1975; Magliulo 1990; Dardi 2017.

per acquisire il possesso di beni («possessione produttiva»). Applicata a tutte le imprese del settore privato questa riforma porterebbe gradualmente a un rovesciamento dei rapporti di classe interni all'industria, trasformando tutti i lavoratori in proprietari delle imprese per cui lavorano ed esautorando la categoria dei capitalisti in quanto proprietari che non lavorano. I lavoratori impiegati nelle imprese del settore pubblico, la cui proprietà non può essere trasferita, conserverebbero comunque il diritto di partecipare alla loro gestione, quindi, in un modo o nell'altro si raggiungerebbe una situazione di totale autogoverno del lavoro, una specie di corporativismo democratico senza corporazioni. In questo sistema lo Stato svolgerebbe il ruolo di regolatore attraverso il credito (che diventerebbe funzione statale, quindi anch'esso gestito in imprese pubbliche) e attraverso interventi diretti di pianificazione ispirati dalla sua «capacità di interpretare il sentimento generale del bene comune» (Bertolino 1946b).

Un caso diverso, ma anch'esso nel segno della continuità, quello del leader socialista Rodolfo Morandi. Proveniente da Giustizia e Libertà, da cui si era distaccato nel 1931 per l'inconciliabilità del socialismo liberale di Carlo Rosselli con le sue convinzioni marxiste, Morandi nei primi anni del dopoguerra è figura di primo piano nel Partito Socialista, impegnato tanto sul fronte politico che su quello del rinnovamento culturale dei quadri dirigenti del partito³². In materia di pianificazione si può distinguere nel suo pensiero una vena tattica, operativa, che nonostante la distanza delle rispettive collocazioni politiche lo porta a collaborare fruttuosamente con Saraceno nel disegno di piani parziali, finalizzati alla soluzione di problemi specifici della ricostruzione³³; e una vena decisamente speculativa che inserisce la pianificazione nel disegno ideale di un sentiero di transizione dal capitalismo a una società socialista interamente realizzata. Una pianificazione veramente socialista potrà aversi solo al termine di questo percorso, e per arrivarci Morandi ipotizza una serie di «riforme di struttura», ognuna mirata a scardinare qualche componente dell'ordinamento capitalistico fra quelle che più ostacolano il processo di emancipazione della classe lavoratrice. La prima riforma, quella che per un certo periodo assorbe tutta l'attenzione di Morandi, è l'istituzione dei Consigli di Gestione, garanzie di democraticità per l'intero percorso, veicolo di una «concezione nuova dell'industria come fenomeno sociale e forza collettiva del lavoro», strumento che educa la classe operaia a vedere l'azienda non come unità individuale ma come parte di un sistema, e quindi il controllo di gestione dell'azienda come parte del controllo dell'industria nel suo complesso³⁴. Si tratta ancora, viene da commentare, di un progetto di transizione verso un sistema produttivo autogovernato e al tempo stesso di educazione del

³² Per la biografia del personaggio e la bibliografia di base, vedi Pinto 2012. Sul periodo e il tema che a noi interessano vedi Spini 1982, 3-42.

³³ E anche di più lungo periodo, come è il caso del problema del Mezzogiorno alla cui istituzionalizzazione Morandi dà un primo importante contributo con la fondazione della Svimez nel 1946. Sul rapporto con Morandi, vedi Saraceno 1977.

³⁴ Vedi per esempio l'articolo "I consigli di gestione" (*Avanti!* 17 novembre 1946, rist. in Morandi 1960, 125-27).

materiale umano che viene guidato verso di esso. Qui è particolarmente evidente la presenza di quel 'filo rosso' che, notava Alceo Riosa (vedi Riosa 1976, 87-8), lega Morandi al sindacalismo rivoluzionario del primo dopoguerra. Lo stesso filo rosso, è il caso di osservare, ha quasi nei medesimi anni un altro terminale nella tardiva resipiscenza del fascismo repubblicano, in cerca di un rilancio della vena social-rivoluzionaria delle origini attraverso il decreto sulla socializzazione delle imprese, istitutivo dei Consigli di Gestione, del febbraio 1944³⁵.

Nell'area azionista e socialista quindi non mancano i rimandi al tema prebellico dell'autogoverno dei produttori trasportato nel contesto di un'ancora incerta democrazia in costruzione. In questo senso credo si possa fondatamente parlare di continuità. Di un'analoga continuità si può parlare anche per la parte avversa alla pianificazione, l'accademia liberal-liberista che da sempre la vede come veicolo di burocratizzazione e perdita di libertà. Sopra abbiamo individuato nell'enfasi di Demaria al convegno pisano del 1942 un segnale di liberazione dalla coazione all'autocensura che il pensiero liberal-liberista in tutte le sue componenti, fasciste e antifasciste, ha subito fino a quel momento. Lo schema è facilmente riconoscibile. Di fronte alle suggestioni di 'economia regolata' esplicitate nel progetto corporativo questi autori tipicamente reagiscono con una risposta a due tempi. Primo, affermare che l'ergersi dello Stato a regolatore dell'economia è generalmente cosa non buona; secondo, affrettarsi ad aggiungere che però è anche cosa con la quale il corporativismo 'bene inteso' non ha niente a che fare. Naturalmente il secondo passaggio obbliga a costruirsi una versione di 'corporativismo bene inteso' depurata da qualsiasi allusione alla regolazione. Gli esempi non mancano. Per Gustavo Del Vecchio il corporativismo si concretizza in nient'altro che un nuovo inquadramento giuridico del mercato del lavoro, non diversamente da come, in altro campo, lo Stato ha ritenuto di dover inquadrare giuridicamente il mercato dei valori mobiliari³⁶. Einaudi in un importante articolo del 1933³⁷ riduce il sistema corporativo a un semplice organo di vigilanza sulle deviazioni dei prezzi di mercato dai prezzi di concorrenza perfetta (i 'prezzi di Barone'). Amoroso e de' Stefani si lanciano in un'impegnativa metafora filosofico-storica per rappresentare il corporativismo come una 'forza direttrice' del sistema economico, forza che, a differenza di altre direttrici come la speculazione finanziaria e il socialismo, non perturba né sovverte la meccanica delle 'forze naturali' di mercato, anzi la ripristina nella sua purezza salvandola dalle distorsioni causate dalla concentrazione industriale e dal «dominio della plutocrazia»³⁸. Per Giuseppe Ugo Papi la differenza fra il corporativismo e tutti gli altri schemi di controllo pubblico dell'economia sta

³⁵ La legislazione sociale fascista fu poi annullata con decreto del CLNAI nell'aprile 1945 ma la parte che prevedeva l'istituzione dei Consigli di gestione fu temporaneamente lasciata in vigore. Vedi Amari 2014, 29-32.

³⁶ Intervento di Del Vecchio 1928.

³⁷ Si tratta di Einaudi 1933.

³⁸ Amoroso, de' Stefani 1933. Su Amoroso e il corporativismo, vedi anche Zagari 1990.

non tanto nelle caratteristiche dell'ordinamento che il regime sta mettendo in piedi, quanto nei principi della Carta del Lavoro che la propaganda di regime richiama continuamente e che Papi accoglie come fossero assiomi che la realtà non può smentire³⁹. Si potrebbe continuare ma il punto è chiaro: per questi economisti il corporativismo, comunque lo si interpreti, in nessun modo può essere un sistema antiliberalista come lo vorrebbero i corporativisti di sinistra.

Demaria, che in un articolo della fine del 1941 (Demaria 1941) aveva già manifestato senza reticenze la sua recisa condanna di tutta la politica economica fascista, e che probabilmente a inizio 1942 aveva avuto accesso a notizie riservate sull'effettiva situazione bellica⁴⁰, nella sua relazione al convegno pisano del 1942 dà ai colleghi il segnale che finalmente si può fare a meno di tali stratagemmi⁴¹. Di conseguenza il tono della letteratura liberista d'ora in poi cambia e si fa sempre più francamente anti-statista e anti-corporativista man mano che l'area controllata dai nazi-fascisti si ritira verso il nord. Ma va anche sottolineato che nella sostanza gli argomenti contro la pianificazione non cambiano, continuando a rifarsi al modello teorico di equilibrio di concorrenza perfetta affermato in Italia alla svolta del secolo ad opera dei grandi nomi di Pantaleoni, Pareto e Barone, e ormai diventato dottrina da manuale universitario. Più chiaro di tutti in questo senso è lo stesso Demaria del 1942 che, da buon docente bocconiano, rumorosamente contestato da alcuni partecipanti al convegno sbotta che, per quanto lo riguarda, chi non riconosce la validità degli argomenti a sostegno delle posizioni liberiste non merita altro che una bocciatura all'esame di economia politica. Con la caduta del fascismo l'accademia liberal-liberista ritrova la sua vera voce ma al tempo stesso dimostra una totale incapacità di portare nuovi argomenti alla discussione. Di nuovo c'è solo il fatto che criticare le posizioni planiste ora è diventato più facile, perché non servono grandi sforzi intellettuali per screditarle come coperture di una volontà di ritorno all'autoritarismo centralizzato della dittatura appena spazzata via.

4. Le posizioni nel Partito comunista

Nel corso di queste pagine ho già accennato alla sostanziale assenza di voci di parte comunista nella ripresa del dibattito sul piano dopo il 1944. Dato che, se non altro per la loro vicinanza a Mosca, qualcosa da dire sulla pianificazione i comunisti avrebbero dovuto averlo, questa singolarità italiana merita qualche approfondimento. L'antefatto storico è la così detta 'svolta di Salerno' della pri-

³⁹ Papi 1936, 225. L'espedito di ripararsi dietro una fonte autorevole è ovviamente uno dei più praticati durante una dittatura. Vedi l'attacco di Fortunati contro Da Empoli per un caso analogo, in Fortunati 1943, 320-22.

⁴⁰ Caracciolo 1992, 45-6, cita la partecipazione di Demaria a un incontro riservato in Banca d'Italia nell'aprile del 1942, presenti Thaon di Revel, Azzolini e un piccolo numero di economisti.

⁴¹ La relazione "L'ordine nuovo e il problema industriale italiano nel dopoguerra. Relazione generale" fu esclusa dalla pubblicazione degli *Atti* del Convegno. Solo nel 1951 fu edita, insieme con "Replica agli interventi sulla relazione generale" in Demaria 1951, 473-99.

mavera 1944, che inaugura la politica di solidarietà nazionale con l'entrata dei comunisti nel secondo governo Badoglio. La ricaduta sul tema pianificazione viene in evidenza più di un anno dopo, nella conferenza economica del Partito comunista tenuta a Roma nell'agosto 1945, a documentazione della quale resta un volumetto a cura del Centro di Studi Economici del partito contenente il resoconto delle relazioni e degli interventi⁴². Relatore principale è l'economista di punta del PCI Antonio Pesenti, fino a poco tempo prima ministro delle finanze nel secondo governo Bonomi. L'ordine del giorno che egli illustra è tutto centrato sulle emergenze immediate del momento post-bellico, principalmente il caro vita e la disoccupazione. Gli unici spunti verso riforme più incisive vengono dall'esigenza di uno stretto controllo pubblico sulle posizioni di monopolio privato legate alla produzione di beni e servizi essenziali, e il ruolo complementare che i Consigli di Gestione possono svolgere in queste attività di controllo operando dall'interno dei centri di produzione. Complessivamente molto interventismo pubblico, ma sulla pianificazione Pesenti non spende nemmeno una parola.

Unica voce di dissenso quella di Cesare Dami, giovane economista fiorentino⁴³ che interviene per proporre di far rientrare fra i temi della conferenza anche il problema del piano, con qualche considerazione 'patriottica' sui successi della pianificazione sovietica. Dami è uno specialista del ramo di teoria della pianificazione sviluppato a livello internazionale negli anni 1920-1930 a partire dalla linea Pareto-Barone: in breve, una linea teorica che analizza la pianificazione e il libero mercato come 'macchine' alternative per svolgere una stessa funzione sociale, l'estrazione, dalle risorse produttive che un sistema economico ha a disposizione, di beni di consumo finale da distribuire e nuove risorse produttive per la ripetizione del ciclo⁴⁴. In questo approccio il confronto fra piano e mercato non è più un confronto tra modi di vita in società diversamente organizzate, come in tutta la letteratura che sinora abbiamo passato in rassegna in queste pa-

⁴² Centro di Studi Economici. PCI 1946.

⁴³ Dami è molto citato nella letteratura sulla pianificazione nell'Italia post-bellica ma le notizie biografiche su di lui scarseggiano. Vissuto fra il 1915 e il 1973, si laurea a Firenze con Bertolino nel 1941 con una tesi sul 'corporativismo integrale' e prosegue gli studi per un paio di anni con Demaria in Bocconi prima di immergersi nella lotta clandestina e partecipare come comandante partigiano alla battaglia per la liberazione di Firenze nell'estate del 1944. Altre notizie si possono trovare in Spini 1980, 118 nota 86. Vedi anche la voce biografica su di lui di Gattei 2024. Deputato per il PCI nella prima e la terza legislatura del parlamento repubblicano, la sua aspirazione a una carriera universitaria di economista fu stroncata da una bocciatura a concorso di libera docenza che Dami percepì come dovuta a discriminazione politica nei suoi confronti (notizia desunta da un Curriculum Vitae trovato fra le carte di G. Becattini, che fu amico e collaboratore di Dami, e ora conservato nel Fondo Giacomo Becattini presso la Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze).

⁴⁴ Non è questo il luogo per tentare una bibliografia sia pure ridotta all'essenziale sull'argomento. Mi limito a citare i due testi che hanno occupato il centro del dibattito dagli anni Trenta in poi: Hayek 1935 e Lange Taylor 1938. La traduzione italiana del primo fu proposta da Ernesto Rossi già nel 1942 ma realizzata solo nel 1946 presso l'editore Einaudi con la prefazione di Bresciani Turrone (vedi Omiccioli 2018, 341-47). Sulla reazione degli economisti liberali italiani a questo nuovo approccio teorico alla pianificazione vedi più avanti.

gine, ma un confronto di efficienza di meccanismi diversi risolvibile, una volta definita una misura di efficienza, per via di calcolo. Questo del «calcolo economico in una società socialista» è un approccio molto innovativo sul piano del metodo (anche se Pareto lo aveva inaugurato in scritti che risalgono alla fine dell'Ottocento) e ad altissimo tasso di astrazione. Con questo suo orientamento teorico Dami si era già fatto notare nel convegno pisano del 1942, dove aveva presentato due relazioni⁴⁵ guadagnandosi una benigna menzione da Bruguiere Pacini («elegante», ma «per il suo carattere teorico si presta poco ad una discussione») e una sbrigativa stroncatura dal suo maestro bocconiano Demaria⁴⁶. A Roma nel 1945 Dami non fa menzione delle sue tesi sulla pianificazione, si limita a dire che sarebbe opportuno discutere se includere l'argomento nell'ordine del giorno del convegno, ma ciononostante l'accoglienza che incontra è decisamente fredda. Pesenti lo richiama all'ordine, altri, fra cui Sereni, Longo e lo stesso Fortunati, convengono con Pesenti nel giudicare la proposta fuori luogo. Alla fine, è Togliatti a parlare chiaro per tutti. Stigmatizza i compagni che «si rifugiano nel puro studio astratto di problemi molto generali»; ricorda che è la prima volta nella sua storia che il partito si trova di fronte a un ruolo non di critica dall'esterno del sistema economico esistente ma di partecipazione diretta alla costruzione di un nuovo sistema; e conclude che nella situazione italiana attuale non è di una pianificazione di tipo sovietico che il paese ha bisogno. Questa sarebbe un'utopia, ammette Togliatti, e se noi la volessimo imporre qui e ora come condizione per la ricostruzione «porremmo una rivendicazione che noi stessi non saremmo in grado di realizzare»⁴⁷.

I convegnisti si adeguano senza molto discutere e la mozione Dami è respinta. Dietro la presa di posizione di Togliatti si possono ricostruire diversi ordini di motivazioni⁴⁸. La prima e più ovvia riguarda i sottintesi dell'adesione al 'patto di solidarietà nazionale' che nel 1944 ha permesso al PCI di accedere al governo e svolgere un ruolo attivo nel processo di ricostruzione del paese pur stando nell'area europea collocata sotto il controllo anglo-americano. Come lo stesso Togliatti ha spiegato in più di un'occasione, un tale privilegio non veniva gratis ma in cambio dell'impegno a una certa dose di autocontrollo nel proporre misure di politica economica che potessero entrare in conflitto con i criteri generali vigenti in quest'area. Rientra probabilmente in questa promessa di au-

⁴⁵ Delle due relazioni, quella pubblicata negli *Atti* è Dami 1942. Da autocitazioni di Dami risulta che della seconda relazione, dal titolo "Alcune ragioni di superiorità dell'economia pianificata su quella individualista", esiste una versione a stampa (probabilmente in forma di estratti) pubblicata da Arti grafiche Pacini e Mariotti di Pisa nel 1942. Nel catalogo SBN, tuttavia, non ne ho trovato traccia. L'Archivio storico dell'Università Bocconi conserva il dattiloscritto originale di questa relazione, senza titolo, con annotazioni di pugno dell'autore (Dami docc., b. 288-6.2.3. 1942).

⁴⁶ Vedi, rispettivamente, Convegno 1942, vol. I, 10; e Demaria 1951, 488.

⁴⁷ Per le frasi virgolettate vedi Centro di Studi Economici. PCI 1946, 269 e 273.

⁴⁸ Per un inquadramento più generale di questo episodio nella storia del partito vedi fra gli altri: Battilossi 1996; Gambilonghi 2017.

tocontrollo anche la formula togliattiana della ‘democrazia progressiva’, scelta a definire il criterio-guida del partito nella fase costituente; formula che a sua volta rivela una seconda motivazione dietro l’intervento del 1945, la poca fiducia nell’opportunità di una pianificazione di tipo sovietico per un paese come il nostro. Togliatti è consapevole del fatto che la Russia sovietica non può costituire un modello per un’economia come quella italiana che, per quanto disastrosa, rientra fra i paesi europei industrialmente sviluppati. Infine, nei passi citati poco sopra si può avvertire anche la presenza di un disagio interno al partito riguardo alla cultura economica dei suoi dirigenti, in gran parte impreparati ad affrontare concretamente i problemi di transizione dell’economia verso un ordinamento di tipo nuovo e ancora tutto da definire⁴⁹.

Come che sia, l’episodio Dami non è un caso minore che si possa chiudere così sbrigativamente. A modo suo va alla radice delle premesse ideologiche e della cultura economica del partito e non può non avere un seguito. Del resto, nemmeno Dami è tipo da lasciar perdere. Nel giugno del 1945 pubblica su *Società*, la rivista allora diretta da Romano Bilenchi che serve da vetrina culturale del partito, una versione revisionata e aggiornata di una delle due relazioni presentate al convegno di Pisa del 1942⁵⁰. Nel 1946 esamina i limiti della capacità di un sistema competitivo di realizzare l’ottima distribuzione delle risorse fra impieghi alternativi, con un articolo sul *Giornale degli Economisti* che svela senza ritegno un retroterra culturale saldamente radicato nella teoria neoclassica paretiana e pigouviana (Dami 1946). Nel 1947 e 1950 seguono due grossi volumi per l’editore Einaudi sulla pianificazione nella teoria economica e nella pratica di alcuni paesi europei (rispettivamente, Dami 1947; 1950). Si tratta di scritti a sostegno della superiorità dei sistemi pianificati (ma non necessariamente collettivizzati) sui sistemi basati sul mercato o ‘individualistici’, scritti che si distinguono per la solidità dell’impianto di teoria economica e di documentazione empirica, ma anche – trattandosi di scritti di un membro del partito con una certa visibilità⁵¹ – per la totale assenza di riferimenti al marxismo e letteratura connessa.

Può un simile personaggio esser lasciato libero di svolgere un’attività pubblicistica così intensa e così disallineata nel partito del ‘centralismo democratico’? Evidentemente no, e ne vediamo subito i segnali. Nel 1946-47 interviene Rodolfo Banfi su *Rinascita* con una lunga requisitoria contro gli scritti di Pareto

⁴⁹ In questo senso si esprimerà retrospettivamente Giorgio Amendola, vedi Comei 1979, 67-8, nota 33.

⁵⁰ Si tratta della relazione, pubblicata con altro titolo negli *Atti del Convegno* (vedi *supra*, nota 45), Dami 1945. Sulla linea di politica culturale impressa da Bilenchi alla rivista e le tensioni con il partito vedi Cadioli 1989.

⁵¹ Dami è presente in posizioni di responsabilità nei primi organi di governo dell’economia del CLN toscano, poi membro della giunta della Camera di Commercio di Firenze, segretario del CER (Centro Economico Regionale per la Ricostruzione) fiorentino, e nel 1948 eletto deputato per la circoscrizione Firenze-Pistoia. Per queste notizie vedi Spini 1980, 118-19, 144, 224-26.

sul marxismo, diretta a diffidare quegli «economisti borghesi in cerca di socialismo» che, considerando Marx ormai un «cane morto», cercano di difendere le ragioni della pianificazione con le armi dell'economia pura paretiana. Per non lasciare le cose nel vago Banfi fa subito due nomi, quello di Cesare Dami appunto e quello di Giorgio Fuà, a quel tempo 'compagno di strada' non iscritto al partito, oltre che amico personale di Dami⁵². L'articolo ha un seguito in *Critica economica*, la principale rivista economica del partito fondata e diretta da Pesenti⁵³, per la penna del direttore stesso che se la prende con «il comunismo dei professori universitari e quello reale», il primo afflitto da una 'malattia di impostazione' che colpisce nomi illustri come Pareto, Barone ecc., e nomi meno illustri – ed ecco che di nuovo Dami è chiamato a discolarsi (Pesenti 1948). Non solo, ma Pesenti non perde l'occasione dell'uscita dei volumi di Dami sulla pianificazione nel 1947 e nel 1950 per attaccarlo direttamente attraverso le recensioni. Di queste, la seconda uscita in *Critica economica* nel 1950 dà il via a un puntiglioso dibattito a tre nella stessa rivista, con un Dami abbastanza irritato e l'eterodosso Aurelio Macchioro che entra per ultimo in campo a difenderlo dalle critiche di Pesenti⁵⁴. Da questa serie di episodi si trae l'impressione che Pesenti, la cui stima personale per Dami traspare attraverso il fervore della polemica, si sia sentito investito della missione di riportare all'ovile una pecorella degna di attenzione ma con il pessimo vizio di scegliersi la propria strada con troppa indipendenza.

Qual è l'errore di Dami e perché Pesenti se la prende così a cuore? Macchioro coglie il punto politico della questione quando afferma (Macchioro 1951, 53) che Pesenti vuole tenere separata la pianificazione genuinamente socialista, realizzabile solo a condizioni che oggi si danno solamente in Unione sovietica, dal 'terza-forzismo', termine che copre qualunque tentativo di pianificazione più o meno parziale in economie che, lasciando in mano privata la proprietà di parte consistente dei mezzi di produzione, restano a tutti gli effetti economie capitalistiche. Questo secondo tipo di planismo, ponendosi obiettivi di razionalizzazione dell'economia, finisce inevitabilmente con il rafforzare il capitalismo prolungandone la vita anziché accelerarne il crollo, e ciò non può che essere contrario agli interessi della classe operaia. In fondo, sono le stesse ragioni che in questi anni giustificano l'ostilità del PCI all'adozione di politiche per l'occupazione di tipo keynesiano. Ne troviamo un esempio proprio su *Critica economica* nella recensione di Giulio Pietranera della traduzione italiana della *General Theory* di Keynes. Il senso delle misure anticrisi keynesiane, secondo Pietranera, consiste nel bloccare le forze autodistruttive del capitalismo, ma in questo modo il risultato è anche quello di prolungarne l'agonia, di «trasformare il becchino in

⁵² Banfi 1946; 1947. Sulla fase di comunista non organico al partito nella vita di Fuà, vedi Giulianelli 2019, 154-62.

⁵³ Sulle vicende di questa importante rivista nel periodo della ricostruzione, si veda Garzolino 1988; Soliani 2011.

⁵⁴ Pesenti 1950. Il dibattito inizialmente a due fra Dami e Pesenti si svolge nei nn. 1 (febbraio 1951) e 3 (giugno 1951) della rivista, con un'ultima puntata nel n. 4 (agosto 1951) che vede l'intervento di Macchioro 1951.

balia» (Pietranera 1948). Nella posizione di Pesenti c'è dunque, paradossalmente, un antiplanismo di natura strumentale, 'tattica', che contribuisce a quella occasionale ma 'perfetta saldatura' di posizioni fra il PCI ed Einaudi che abbiamo menzionato all'inizio (vedi *supra*, par. 1 e Barucci 1978, 235-37).

Sul punto del terza-forzismo, peraltro, Dami può difendersi validamente. È chiarissimo dai suoi scritti che la differenza fra pianificazione socialista e pianificazione capitalistica non gli sfugge. Dove l'inconciliabilità è e rimane assoluta – e di nuovo è Macchioro che mette bene a fuoco la questione – è sul piano del metodo, o forse meglio della cultura sottostante al progetto di Dami. Per andare alla radice: fino da quando, giovane studente, Dami ha cominciato a occuparsi di pianificazione, la sua idea guida è che l'alternativa fra piano e non-piano possa essere studiata indipendentemente dal contesto politico in cui si intende calarla; che organizzazione politica (collettivista o individualista) e finalità perseguita (interesse collettivo con il piano, o interesse individuale senza) possano accoppiarsi fra di loro in tutte le quattro combinazioni possibili, al punto che

il passaggio da un regime individualista del tipo di quello prevalente negli Stati cosiddetti a civiltà occidentale ad un dato tipo di regime collettivista sarebbe assai meno brusco di quello che si pensa e genererebbe perturbamenti sociali ed economici probabilmente inferiori a quelli che può portare un'inflazione e deflazione brusca, oppure una delle tante crisi ricorrenti periodicamente⁵⁵.

È un approccio che porta a isolare il piano dalle sue relazioni con i modi di vivere e di pensare della società da esso regolata; e quindi a ragionare sulla logica del piano seguendo esclusivamente la traccia di Pareto e Barone, senza entrare nella dimensione sociale e politica che, come abbiamo visto, ha caratterizzato gran parte del dibattito italiano a partire dal corporativismo. Nel PCI del tempo un approccio del genere è irricevibile. Pesenti, con il suo insistito richiamare Dami a Marx e al 'metodo dialettico' – che poi nel caso specifico si risolve in un modo di ragionare storicistico – si erge a difensore di un 'eccezionalismo' culturale del PCI rispetto al quale un progetto di ricerca come quello di Dami appare un assortimento di futili esercizi formali. Ma si tratta di un eccezionalismo non nuovo, di un modo di pensare che era già stato enunciato con chiarezza da Fortunati nel 1942. Se si ignora che, nel corso storico, «una struttura economica nuova [...] non solo crea nuove scale di scelta, ma anche riceve nuove valutazioni delle identiche scelte», aveva detto Fortunati, allora il discorso sul piano scade nella banalità:

⁵⁵ Cito da una lettera di Dami a Jacopo Mazzei, ordinario di politica economica nell'ateneo fiorentino e suo mentore negli studi. È il 3 ottobre 1941: Dami, da poco laureato, sta facendo domanda per una borsa di specializzazione in economia corporativa bandita dall'Università Bocconi e si consiglia con Mazzei sul programma di ricerca. La lettera, insieme con altra corrispondenza fra Dami e Mazzei, è conservata nell'Archivio della Famiglia Mazzei presso Fonterutoli nel Chianti senese. Ringrazio Letizia Pagliai per avermi portato a conoscenza di questi documenti.

ovvio che, se si postula un atteggiamento economico dei singoli invariato, nella migliore delle ipotesi un sistema pianificato non può che raggiungere i risultati di uno non pianificato. La cosa mi sembra talmente lapalissiana che non riesco a capire, ad esempio, le fatiche matematico-economiche di Barone⁵⁶.

Dami è dunque un autentico portatore di discontinuità rispetto alla linea di dibattito ricostruita in queste pagine. Purtroppo per lui le sue novità di metodo si rivelano incompatibili con la cultura del suo partito e la possibilità di inserirle nel dibattito politico gli è negata. Gli interlocutori naturali di Dami non stavano nel PCI ma semmai nel gruppo degli economisti italiani che avevano la sua stessa cultura economica, cioè gli economisti dell'università. Ma questi erano per la maggior parte di orientamento liberal-liberista e avevano già fatto i conti con le teorie del calcolo economico e socialismo a partire almeno dal 1939, respingendo a grande maggioranza le tesi a sostegno della superiorità del piano sul libero mercato (in questo senso si esprimono, fra gli altri, Papi, Demaria, Stammati, Bresciani Turrone), anche se in alcuni casi (Einaudi, Cabiati) con sfumature più possibiliste⁵⁷. L'interesse a ritornarci sopra era evidentemente scarso, e infatti, con la sola (a mia conoscenza) eccezione di Demaria⁵⁸, i lavori di Dami non suscitano particolari discussioni fuori dall'ambiente comunista. La polemica Dami-Pesenti resta una 'lite in famiglia' che non offre nessun appiglio all'apertura di un fronte di controversia fra comunisti e liberal-liberisti.

Con il 1947 si rompe il patto di solidarietà nazionale, che era una delle premesse su cui si appoggiava la linea togliattiana di autocontrollo nelle proposte di politica economica. Di ritorno dalla missione in Usa, De Gasperi forma il suo terzo gabinetto con una sensibile riduzione del peso delle sinistre. A maggio la nuova crisi che porta alla formazione del De Gasperi IV, con la totale esclusione di comunisti e socialisti dal governo e la centralizzazione della politica economica nelle mani della coppia Einaudi al Bilancio e Menichella al governo della Banca d'Italia. È l'inizio della svolta che si perfeziona il 18 aprile 1948 con il crollo elettorale del fronte delle sinistre. In questa fase cadono le motivazioni tattiche di Togliatti ricordate sopra. Ci si potrebbe aspettare, di conseguenza, anche un cambiamento nell'atteggiamento di grande cautela del PCI, magari qualche intervento un po' più audace su pianificazione e ricostruzione. Ma evidentemente non sono cadute le altre motivazioni che invitano il

⁵⁶ Fortunati in Melis 1997, 68. Sostanzialmente sulla stessa linea l'intervento di Fortunati al primo Convegno di economia e politica industriale (Firenze, 3-5 gennaio 1947). «Non si fa un'economia pianificata per il semplice fatto che vi sono degli economisti e degli uomini che siedono a tavolino e sognano piani. Per fare una economia pianificata [...] è necessaria una profonda trasformazione della vita economica e politica di un paese» (Convegno 1947, 469).

⁵⁷ Su questo vedi la rassegna dello stesso Dami 1945.

⁵⁸ Vedi Demaria 1946, una nota-recensione sostanzialmente negativa del volume di Dami uscito nel 1947, allora ancora in corso di stampa.

PCI alla cautela, o forse è la visione strategica che è cambiata. Sta di fatto che, quali che siano gli effetti della svolta sulla linea del partito, una ripresa del discorso sul piano non è nell'aria⁵⁹.

Forse l'ultimo fuoco di paglia è la discussione suscitata in sede di Assemblea costituente dall'emendamento presentato nel maggio 1947 dai deputati PCI Montagnana, Pajetta, Pesenti e altri, proprio in concomitanza con l'apertura della crisi di governo da cui usciranno estromesse le sinistre. La storia è nota⁶⁰. L'emendamento riguarda il diritto al lavoro e i modi in cui lo Stato promuove condizioni che lo rendano effettivo. Ma produce una sensazione spropositata la frase, contenuta nell'emendamento, secondo cui per garantire questo diritto lo Stato dovrà coordinare e dirigere l'attività produttiva «secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività» – il che sembra voler fare del 'piano' uno strumento di azione pubblica legittimato a livello di carta costituzionale. L'emendamento è battuto in votazione segreta ma la questione più generale di definire i caratteri dell'azione pubblica necessaria al raggiungimento dei fini sociali resta aperta, e nel prosieguo della discussione in assemblea porterà al compromesso incorporato nell'attuale articolo 41. Questo, al terzo comma, recita (nella versione del 1948): «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali», dove, come nel respinto emendamento Montagnana, riconosciamo la figura di uno Stato che dirige e coordina anche se per mezzo di 'programmi e controlli' anziché di 'un piano'. Einaudi notoriamente ironizza sulla non-differenza fra programma e piano invitando i deputati costituenti a consultare il dizionario dei sinonimi. E in effetti tutto l'episodio testimonia che a questo stadio la questione è diventata puramente simbolica, riguarda solo la presenza o assenza in Costituzione di una parola, non della cosa designata, che bene o male è ormai lì per restarci. A dispetto di tante schermaglie verbali, infatti, il giuspubblicista Alberto Predieri argomenterà (Predieri 1963) che il combinato disposto dei principi fondamentali e dell'articolo 41 della Carta erano già di per sé sufficienti a configurare un sistema economico misto, privato-pubblico, nel quale la regolazione tramite piani da parte dello Stato costituisce uno strumento fondamentale per il raggiungimento di fini sociali altrimenti non realizzabili: strumento 'doveroso' per gli organi dello Stato e 'vincolante' per gli operatori economici pubblici e privati. In questo caso si può forse dire che una necessità storica contingente – chiudere la fase costituente entro il dicembre 1947 – è servita a sgombrare il campo da un dibattito che sempre più stava perdendo contatto con la realtà.

⁵⁹ Vedi Agosti 1990; Comei 1979, 68-9 nota 36. Spini 1982, 24-5, annota che nel presentare il programma economico del Fronte democratico-popolare alla conferenza del marzo 1948 Morandi non menziona nemmeno la pianificazione per l'opposizione dell'alleato comunista.

⁶⁰ Rinvio alla ricostruzione di Barucci 1980, in part. 47-52. Vedi anche Cezzi 2018, 195-201.

Riferimenti bibliografici

- Aga Rossi, Elena. 1969. *Il movimento repubblicano Giustizia e Libertà e il Partito d'Azione*. Bologna: Cappelli.
- Agosti, Aldo. 1990. "Il Partito comunista italiano e la svolta del 1947." *Studi storici* 31, 1: 53-88.
- Amari, Giuseppe, a cura di. 2014. *I Consigli di Gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia. Storia e prospettive*. Roma: Ediesse.
- Amoroso, Luigi, e Alberto de' Stefani. 1933. "La logica del sistema corporativo." *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie* 3, 4, 4: 393-411.
- Asso, Pier Francesco, Fabio Lavista, e Sebastiano Nerozzi. 2020. "Banks, firms and economic culture: Economists and research centres in interwar Italy." In *An Institutional History of Italian Economics in the Interwar Period*, edited by M. M. Augello et al., vol. II, 179-210. New York: Springer Nature, Palgrave Macmillan.
- Banfi, Rodolfo. 1946. "Economisti borghesi in cerca del socialismo." *Rinascita* 3, 11-12: 317-20.
- Banfi, Rodolfo. 1947. "Economisti borghesi in cerca del socialismo." *Rinascita* 4, 5: 127-31.
- Bartolozzi, Simonetta. 1980. "La programmazione." In *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di G. Mori, 103-37. Bologna: il Mulino.
- Barucci, Piero. 1974. Introduzione a Pasquale Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione, 1943-1948*, a cura e con introduzione di Piero Barucci. Milano: Giuffrè.
- Barucci, Piero. 1978. *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*. Bologna: il Mulino.
- Barucci, Piero. 1980. "Economisti alla Costituente." In *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di Giorgio Mori, 25-55. Bologna: il Mulino.
- Bassignana, Pier Luigi. 2000. *Fascisti nel paese dei Soviet*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Battilossi, Stefano. 1996. "Cultura economica e riforme nella sinistra italiana dall'antifascismo al neocapitalismo." *Studi Storici* 37, 3: 771-811.
- Bertolino, A. 1934a. "Postille corporativistiche." *Studi Senesi* 48: 195-225, 478-508.
- Bertolino, A. 1934b. "Recensione di 3 volumi della Scuola di Scienze Corporative della R. Università di Pisa." *La Nuova Italia* 5, 2: 67-73.
- Bertolino, Alberto. 1935. "Politica e reddito del lavoro." *Il Cantiere* 19.
- Bertolino, Alberto. 1946a. "Costituente e riforma economica." *Il Ponte* 2, 5: 392-99.
- Bertolino, Alberto. 1946b. "Governo di tecnici." *Il Ponte* 2, 1: 91.
- Bertolino, Alberto. 1965. "L'Italia di fronte alla programmazione." *Il Ponte* 21, 3-4: 324-30.
- Bientinesi, Fabrizio, and Alice Martini. 2024. "To Plan or not to Plan? The Debate in Italy from World War I to World War II." *Il pensiero economico italiano* 32, 2: 15-43.
- Bientinesi, Fabrizio, and Marco Cini. 2020. "Planning and discussing corporatism and the New International Order." In *An Institutional History of Italian Economics in the Interwar Period*, edited by Massimo M. Augello et al., vol. II, 59-97. New York: Springer Nature, Palgrave Macmillan.
- Bini, Piero. 2021. "Gli economisti e il corporativismo nell'Italia fascista." In *Le sirene del corporativismo e l'isolamento dei dissidenti durante il fascismo*, a cura di Piero Barucci, Piero Bini, e Lucilla Conigliello, 43-71. Firenze: Firenze University Press.
- Bottai, Giuseppe. 1935. *Il cammino delle corporazioni*. Firenze: Cya.
- Bottai, Giuseppe. 1942. "L'ordine corporativo: principi, attuazione, riforme." *Il Diritto del Lavoro* 16, 1-2: 249-74.

- Cadioli, Alberto. 1989. "Il duca letterato di Società." *Belfagor* 44, 3: 308-17.
- Calogero, Guido. 1972. *Difesa del liberalsocialismo ed altri saggi*. Nuova edizione a cura di Michele Schiavone Dino Cofrancesco. Milano: Marzorati.
- Caracciolo, Alberto. 1992. Introduzione a *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra, 1936-1945*, a cura di Alberto Caracciolo. Roma-Bari: Laterza.
- Cardini, Antonio. 1990. "L'elaborazione di una teoria dell'economia nazionale fra il 1914 e il 1930." *Quaderni di Storia dell'Economia Politica* 8, 2-3: 377-401.
- Carlesi, Francesco. 2019. "Più rivoluzionari di Mosca. L'Unione Sovietica e Ugo Spirito nelle pagine di *Critica Fascista*." *Nuova Rivista Storica* 103, 2: 741-66.
- Cassese, Sabino. 1974a. *La formazione dello Stato amministrativo*. Milano: Giuffrè.
- Cassese, Sabino. 1974b. "Un programmatore degli anni Trenta: Giuseppe Bottai." In Sabino Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, 175-224. Milano: Giuffrè.
- Centro di Studi Economici. PCI. 1946. *Ricostruire: resoconto del Convegno economico del PCI, Roma, 21-23 agosto 1945*. Roma: Soc. Ed. L'Unità.
- Cezzi, Nicola Giovanni. 2018. "Liberismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana." *Rivista trimestrale di Diritto pubblico* 68, 1: 155-201.
- Comei, Marina. 1979. "Introduzione." In *Le sinistre e la ricostruzione*, a cura di Marina Comei, 67-8. Bari: Dedalo.
- Convegno. 1942-1943. *Atti del Convegno per lo studio dei problemi economici dell'ordine nuovo*. Pisa, 18-23 maggio 1942, 2 voll. Pisa: Pacini Mariotti.
- Convegno. 1947. "Atti del convegno di economia e politica industriale." *Rivista di politica economica* 37, 3.
- Dami, Cesare. 1942. "Le caratteristiche ed i problemi dell'economia pianificata alla luce delle più recenti indagini." In *Atti del Convegno per lo studio dei problemi economici dell'ordine nuovo*. Pisa, 18-23 maggio 1942, vol. I, 41-73. Pisa: Pacini Mariotti.
- Dami, Cesare. 1945. "Il pensiero degli economisti italiani contemporanei sul collettivismo." *Società* 1, 1-2: 216-73.
- Dami, Cesare. 1946. "A proposito di un suggerimento del Pareto al ministro della produzione in uno Stato collettivista." *Giornale degli Economisti e Annali di economia* 5, 3-4: 154-79.
- Dami, Cesare. 1947. *Economia collettivista ed economia individualista*. Torino: Einaudi.
- Dami, Cesare. 1950. *Esperienze di economia pianificata*. Torino: Einaudi.
- Daneo, Camillo. 1975. *La politica economica della ricostruzione, 1945-1949*. Torino: Einaudi.
- Dardi, Marco. 2017. "Alberto Bertolino attraverso il fascismo." In *Economia e diritto in Italia durante il fascismo*, a cura di Piero Barucci, Piero Bini, e Lucilla Conigliello, 1-25. Firenze: Firenze University Press.
- De Cecco, Marcello. 2010. "Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell'Italia dagli anni Venti agli anni Sessanta." In *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, a cura di F. Barca, 389-404. Roma: Donzelli.
- De Gasperi, Alcide, e Carlo Ragghianti et al. 1945. *Questo era il fascismo. 20 conferenze alla Radio Firenze*. Firenze: L'Impronta.
- De Luna, Giovanni. 1997. *Storia del Partito d'Azione, 1942-1947*. Roma: Editori Riuniti.
- Del Vecchio, Gustavo. 1928. "Economia del fascismo." *Critica Fascista* 6, 14: 263-64.
- Demaria, Giovanni. 1941. "Il problema industriale italiano." *Giornale degli Economisti e Annali di economia* 3, 11-12: 516-52.
- Demaria, Giovanni. 1946. "Collettivismo integrale e burocrazia." *Giornale degli Economisti e Annali di economia* 5, 5-6: 372-75.

- Demaria, Giovanni. 1951. *Problemi economici e sociali del dopoguerra, 1945-1950*, a cura di Tullio Bagliotti. Milano: Malfasi.
- Einaudi, Luigi. 1933. "Trincee economiche e corporativismo." *La Riforma Sociale* 44, 6: 633-56.
- Faucci, Riccardo. 1999. "Dall'economia programmatica corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti." *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 28, 1: 9-58.
- Favero, Giovanni. 2024. "Fortunati corporativo." In *Paolo Fortunati dopo quarant'anni*, a cura di Giorgio Tassinari, ed Eloisa Betti, 25-34. Bologna: Bologna University Press.
- Fortunati, Paolo. 1942a. "Il piano economico." *Civiltà Fascista* 10, 2: 76-96.
- Fortunati, Paolo. 1942b. "Le premesse dei piani regolatori del nuovo sistema." *Civiltà fascista* 9, 9: 543-56.
- Fortunati, Paolo. 1943. "A proposito di alcuni problemi connessi con il piano economico. Risposta al Prof. Attilio Da Empoli." *Statistica* 3, 3: 318-28.
- Gagliardi, Alessio. 2010. *Il corporativismo fascista*. Roma-Bari: Laterza.
- Gambilonghi, Mattia. 2017. "Governare lo sviluppo: il PCI e la programmazione economica negli anni Sessanta." *Materialismo storico* 2, 1: 323-59.
- Garzolino, Gianfranco. 1988. "Un contributo all'analisi del dibattito economico negli anni della ricostruzione: Critica economica, 1946-1950." *Quaderni di storia dell'economia politica* 6, 2: 185-216.
- Gattei, Giorgio. 2024. "Dami, Cesare." In *Scrittori e scrittrici di economia nel Regno d'Italia*, a cura di Piero Barucci, Fiorenza Manzalini et al., 196-97. Roma: ABI Servizi Bancaria Editrice.
- Gentile, Giovanni. 1923. "Il mio liberalismo." *La Nuova Politica Liberale* 1, 1: 9-11.
- Ghiandelli, Enno. 2017. "Carlo Rosselli e il dibattito sul piano." *Rivista Storica del Socialismo* 2: 105-29.
- Giulianelli, Roberto. 2019. *L'economista utile. Vita di Giorgio Fuà*. Bologna: il Mulino.
- Griffiths, Richard. 2005. "Fascism and the Planned Economy: Neo-Socialism and Planism in France and Belgium in the 1930s." *Science & Society* 69, 4: 580-93.
- Hayek, Friedrich A. von, edited by. 1935. *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism*. London: Routledge.
- Lange, Oskar, and Fred M. Taylor. 1938. *On the Economic Theory of Socialism*, edited by Benjamin E. Lippincott. Minnesota: University of Minnesota.
- Lavista, Fabio. 2010. *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*. Bologna: il Mulino.
- Macchioro, Aurelio. 1951. "Del metodo in Economia Politica: a proposito della polemica Dami-Pesenti." *Critica economica* 4: 51-63.
- Magliulo, Antonio. 1990. "Il corporativismo nel pensiero di Alberto Bertolino." *Banca Toscana Studi e Informazioni* 29: 37-54.
- Magliulo, Antonio. 1991. *Ezio Vanoni. La giustizia sociale nell'economia di mercato*. Roma: Studium.
- Magliulo, Antonio. 2021. "I cattolici e la ricostruzione, 1943-1952." *Il pensiero economico italiano* 29, 2: 17-32.
- Melis, Guido, a cura di. 1997. *Fascismo e pianificazione. Il Convegno sul piano economico, 1942-43*. Roma: Fondazione Ugo Spirito.
- Melis, Guido. 2018. *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*. Bologna: il Mulino.
- Melis, Guido. 2024. "Paolo Fortunati e il suo tempo." In *Paolo Fortunati dopo quarant'anni*, a cura di Giorgio Tassinari, ed Eloisa Betti, 17-24. Bologna: Bologna University Press.

- Milani, Tommaso. 2020. *Hendrik de Man and Social Democracy. The Idea of Planning in Western Europe, 1914-1940*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Morandi, Rodolfo. 1960. *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica, 1945-1948*. Torino: Einaudi.
- Mori, Giorgio, a cura di. 1980. *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*. Bologna: il Mulino.
- Omiccioli, Massimo. 2018. *La "strana" biblioteca di uno "strano" economista. Viaggio tra i libri di Ernesto Rossi*. Roma: Banca d'Italia.
- Papi, Giuseppe Ugo. 1936. "Economia per piani ed economia corporativa." *Giornale degli economisti e rivista di statistica* 76, 4: 205-29.
- Parlato, Giuseppe. 2000. *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*. Bologna: il Mulino.
- Parlato, Giuseppe. 2024. "Così vicini così lontani. Il corporativismo nell'azionismo e nell'ultimo fascismo." In *Il "secolo" del corporativismo*. Convegno Roma, Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice e Istituto Storico Austriaco, 18-19 aprile 2024. <<https://www.radioradicale.it/scheda/726365/il-secolo-del-corporativismo-il-dibattito-sul-corporativismo-nelleuropa-del-novecento>> (2025-11-10).
- Pasetti Matteo. 2018. "Dopo l'onda corporativa: riflussi, rimozioni e retaggi nell'Europa postbellica." *Studi Storici* 59, 4: 981-1005.
- Pellizzi, Camillo. 1949. *Una rivoluzione mancata*. Milano: Longanesi.
- Pesenti, Antonio. 1948. "Considerazioni sui presupposti dell'economia pianificata." *Critica economica* 4: 19-37.
- Pesenti, Antonio. 1950. "Recensione di Cesare Dami, *Esperienze di economia pianificata*." *Critica economica* 4: 99-101.
- Pietranera, Giulio. 1948. "Recensione di J. M. Keynes, *Occupazione interesse e moneta (Teoria generale)*." *Critica economica* 1: 123-25.
- Pinto, Carmine. 2012. "Morandi, Rodolfo." In *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXXVI. Roma: Enciclopedia Italiana.
- Pipitone, Daniele. 2013. *Il socialismo democratico italiano fra la Liberazione e la legge truffa. Fratture, ricomposizioni e culture politiche di un'area di frontiera*. Milano: Ledizioni.
- Predieri, Alberto. 1963. *Pianificazione e costituzione*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Quilici, Nello. 1932. *Origine, sviluppo e insufficienza della borghesia italiana*. Ferrara: Nuovi Problemi.
- Rancan, Antonella. 2024. "Economic Planning in Italy: Twists and Turns." *Il pensiero economico italiano* 32, 2: 45-60.
- Rapone, Leonardo. 1979. "Il planismo nei dibattiti dell'antifascismo italiano." *Storia contemporanea* 10, 3: 571-86.
- Riosa, Alceo. 1976. *Il sindacalismo rivoluzionario in Italia e la lotta politica nel Partito socialista dell'età giolittiana*. Bari: De Donato.
- Roggi, Piero. 1980. "Il mondo cattolico e i «grandi temi» della politica." In *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, a cura di Giorgio Mori, 547-90. Bologna: il Mulino.
- Rosselli, Carlo. 1932. "Schema." *Quaderni di Giustizia e Libertà* 1: 4-20.
- Salvati, Mariuccia. 2021. *Camillo Pellizzi. Un intellettuale nell'Europa del Novecento*. Bologna: il Mulino.
- Santomassimo, Gianpasquale. 2006. *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*. Roma: Carocci.
- Saraceno, Pasquale. 1977. *Intervista sulla Ricostruzione, 1943-1953*, a cura di Lucio Villari. Roma-Bari: Laterza.

- Soliani, Riccardo. 2011. "Antonio Pesenti e la sua Critica economica." *Il pensiero economico italiano* 19, 1: 117-37.
- Spini, Valdo. 1975. "Il discorso sull'economia e le scelte politiche, 1945-1956." *Il Ponte* 31, 11-12: 1279-374.
- Spini, Valdo. 1980. "Il Comitato Toscano di Liberazione Nazionale di fronte al problema della ricostruzione." In *La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti*, vol. I. *Il Comitato Toscano di Liberazione Nazionale*, a cura di Ettore Rotelli, 61-231. Bologna: il Mulino.
- Spini, Valdo. 1982. *I socialisti e la politica di piano, 1945-1964*. Firenze: Sansoni.
- Sternhell, Zeev. 1983. *Ni droite ni gauche: L'idéologie fasciste en France*. Paris: Seuil.
- Stolzi, Irene. 2012. "Il fascismo totalitario: il contributo della riflessione idealistica." *Historia et Ius* 2, paper 14.
- Vitali, Stefano. 1980. "Fra classe operaia e ceti medi: note sulla base sociale del Pd'A." *Italia contemporanea* 141: 61-88.
- Zagari, Eugenio. 1990. "La teoria economica del corporativismo di Luigi Amoroso." *Quaderni di storia dell'economia politica* 8, 2-3: 459-72.

La politica economica del centrismo degasperiano (1948-1953)

Antonio Magliulo

1. Introduzione

«Gli anni del centrismo – osserva Pietro Scoppola (1991, 233) – si presentano dal punto di vista storiografico con una loro peculiarità e anomalia: la storia l’hanno scritta i vinti assai prima dei vincitori». Scoppola cita Carlo Pinzani, Giuseppe Mammarella e Paul Ginsborg i quali, nelle loro storie, avrebbero registrato, da un lato, significativi progressi economici e, dall’altro, una sostanziale stasi della democrazia nell’Italia centrista.

Pochi anni dopo, nel 1997, Mario G. Rossi mette a confronto alcune tra le principali interpretazioni storiografiche del centrismo evidenziando giudizi positivi e negativi forniti da storici di diverso orientamento. Tra i critici Rossi (1997, 597) include Bruno Bottiglieri, il cui volume del 1984, *La politica economica dell’Italia centrista, 1948-1958*, considera il «più sistematico lavoro sulla politica economica del centrismo». In quel volume Bottiglieri (1984) aveva sostenuto che, in quegli anni, si era dispiegato, sia pure con un elevato grado di indeterminazione, il tentativo di attuare una politica a sostegno della domanda interna in discontinuità con la strategia fino ad allora adottata dai governi degasperiani.

Lo scopo del mio lavoro non è certo quello di avanzare una nuova interpretazione storiografica del centrismo. Vorrei invece tentare di rispondere ad una domanda più circoscritta, ma ugualmente ampia e impegnativa: quale fu, se vi fu, il disegno di politica economica perseguito dai governi degasperiani nella prima legislatura repubblicana?

Antonio Magliulo, University of Florence, Italy, antonio.magliulo@unifi.it, 0000-0003-1482-656X

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Antonio Magliulo, *La politica economica del centrismo degasperiano (1948-1953)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.06, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L’Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 69-85, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

Anche se, come ha opportunamente ricordato Ballini (2024, 364), la stagione del centrismo inizia il 31 maggio 1947 con la formazione del IV governo De Gasperi, sostenuto da una coalizione di partiti di centro senza la partecipazione delle sinistre, la mia indagine prende le mosse dal V governo De Gasperi, insediatosi nel maggio del 1948, e termina nell'estate del 1953 col VII governo De Gasperi, l'ultimo della prima legislatura repubblicana.

Il saggio è articolato in tre parti scandite proprio dalla sequenza dei governi presieduti dallo statista trentino. Nella prima vedremo la politica economica del V governo De Gasperi, in carica dal maggio 1948 al gennaio 1950, proteso a conciliare la raggiunta stabilità monetaria con una maggiore giustizia sociale. Nella seconda la politica del VI governo De Gasperi, in carica dal gennaio 1950 al luglio 1951, che vara una serie di riforme, interne ed europee: dalla riforma agraria alla firma del trattato istitutivo della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA). Infine, nella terza parte, esamineremo la politica del VII governo De Gasperi, in carica dal luglio 1951 al luglio 1953, che tenta di portare a termine le riforme varate, riuscendoci solo in parte¹.

2. La Linea Pella: conciliare stabilità monetaria e giustizia sociale

Il 1° gennaio 1948 entra in vigore la Costituzione repubblicana. Il 18 aprile si tengono le storiche elezioni politiche e comincia la prima legislatura repubblicana. L'11 maggio Luigi Einaudi è eletto Presidente della Repubblica. Il 23 maggio nasce il V governo De Gasperi: Giuseppe Pella diventa ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio (nel precedente governo era alle Finanze), Fanfani resta ministro del Lavoro (con La Pira Sottosegretario) e Vanoni è nominato Ministro delle Finanze. Inizia la stagione del centrismo degasperiano².

Il 1° giugno De Gasperi presenta alla Camera dei Deputati il nuovo governo enunciando un ambizioso obiettivo politico: conciliare sviluppo economico e giustizia sociale. Nella stessa estate, in due lunghi discorsi pronunciati sempre alla Camera il 19 giugno e il 17 settembre, Pella espone un dettagliato programma economico.

In quel momento, l'Italia aveva già compiuto alcune strategiche scelte di politica economica: una Costituzione economica che abilitava uno Stato interventista – né liberista, né socialista –, l'adesione alle istituzioni della rinata comunità internazionale (gli accordi monetari di Bretton Woods e quelli commerciali Gatt), la partecipazione all'annunciato Piano Marshall che, di fatto, avviava il processo di integrazione economica europea, la conseguente decisione di abbattere l'inflazione che, nell'estate del 1947, oscillava intorno al 100 per cento.

¹ Per un quadro generale sugli anni del centrismo mi limito a segnalare Malgeri 2002, Ballini 2024 e, sul ruolo di De Gasperi in questi stessi anni, Ballini 2009.

² Sulle grandi scelte di politica economica compiute nei primi anni della ricostruzione mi permetto di rinviare, anche per i riferimenti all'ampia letteratura, a Magliulo 2021. Sul tema restano fondamentali i lavori di Barucci 1978 e Graziani 2000. Per una più ampia visione del rapporto tra economisti e potere in Italia, si veda Bini 2021.

Nel dibattito costituente era però emersa una sottile ma significativa distinzione. Gli uomini della tradizione liberale, in particolare Corbino e Einaudi, avevano interpretato gli accordi di Bretton Woods come un sostanziale ritorno all'oro che impegnava i paesi aderenti a rinunciare alla sovranità monetaria nazionale orientando la politica economica verso l'obiettivo della stabilità dei cambi accettando o promuovendo, quando necessario, politiche deflazionistiche per ristabilire o preservare l'equilibrio esterno della bilancia dei pagamenti. Sullo sfondo aleggiava il fantasma di Keynes che, proprio alla Conferenza di Bretton Woods, aveva prospettato un diverso ordine internazionale basato su politiche monetarie orientate alla stabilità dei prezzi interni e una gestione concertata dei cambi esteri. Altri esponenti centristi, per esempio Bresciani Turrone e Pietro Campilli, avevano invece prospettato la possibilità, almeno nel breve periodo, di poter conciliare il duplice obiettivo della stabilità dei cambi e dei prezzi interni potendo contare sugli aiuti del Piano Marshall e del costituendo Fondo Monetario Internazionale.

Nell'esposizione di Pella alla Camera si intravede quello che di lì a poco sarebbe diventato il documento fondamentale della contabilità pubblica ovvero il "Conto economico delle risorse e degli impieghi". Da un lato vi sono le Risorse a disposizione di un Paese, date dalla somma dei beni e servizi prodotti all'interno (il PIL) più i beni e servizi importati dall'estero. Dall'altro, vi sono gli Impieghi, dati dalla somma dei consumi (delle famiglie), degli investimenti (delle imprese), della spesa pubblica (dello Stato) e delle esportazioni (all'estero). Sottraendo dalle esportazioni le importazioni si ottiene un'identità contabile che ancora oggi serve a capire la situazione economica di un Paese: il PIL è infatti pari alla somma di consumi, investimenti, spesa pubblica (la cosiddetta domanda interna) più le esportazioni nette (la cosiddetta domanda esterna o estera). Se la domanda interna eccede la produzione interna significa che un Paese sta importando più di quanto esporta e deve quindi attrarre risparmio estero per finanziare il disavanzo commerciale.

Per Pella, la situazione economica dell'Italia nel 1948 era proprio questa: la domanda interna, anche se compressa ai limiti della sopravvivenza, risultava comunque più alta della produzione interna, che si era contratta a causa dei danni di guerra e per la carenza di materie prime. L'eccesso di domanda interna si rifletteva in un disavanzo commerciale misurabile in termini di *dollar shortage* (l'ammontare dei dollari necessari per pagare le importazioni). La stessa spesa pubblica, una delle componenti più rilevanti della domanda interna, eccedeva il gettito fiscale generando un consistente disavanzo pubblico. Il paese soffriva quindi per un duplice e correlato disavanzo: commerciale e pubblico (quelli che in seguito sarebbero stati chiamati deficit gemelli).

Alla Camera Pella delineava una chiara strategia di politica economica. L'obiettivo prioritario era la stabilità monetaria indispensabile per favorire la formazione del risparmio con cui finanziare gli investimenti necessari alla crescita economica. Gli strumenti comprendevano un originale mix di moneta manovrata e di limitato disavanzo pubblico. Ispirandosi alla teoria quantitativa della moneta, Pella (1948, 2053, 2046) proponeva di adeguare la quantità di moneta

in circolazione al previsto volume degli scambi in modo da stabilizzare i prezzi interni, evitando così sia l'inflazione che la deflazione:

la politica della stabilità dei prezzi deve presupporre una politica di elasticità della circolazione e di aggiornamento della circolazione in funzione dell'incremento del volume degli scambi. Se partissimo da un altro concetto di bloccare la circolazione con scambi che aumentano, creeremmo veramente la deflazione, perché la stessa quantità di moneta contrapposta ad un maggior volume di scambi evidentemente dovrebbe comportare una depressione di prezzi.

Stimava poi in 400 miliardi di lire il volume massimo di spesa pubblica finanziabile in deficit ricorrendo all'emissione di titoli pubblici ed evitando ogni ricorso alle anticipazioni della Banca d'Italia e rinviava al 1952 l'obiettivo di raggiungere il pareggio del bilancio di competenza:

Non è possibile fare previsioni nel tempo, se non sotto forma di propositi che si intende perseguire; e nostro proposito potrebbe essere quello di risanare in un quadriennio il bilancio dello Stato, di arrivare nel 1952 con un bilancio a pareggio nella parte effettiva.

Pella escludeva quindi sia un rigido orientamento della politica monetaria al solo obiettivo della stabilità dei cambi sia un repentino e brusco ritorno all'equilibrio finanziario. L'obiettivo implicito, semmai, era un basso e stabile livello di inflazione compatibile con la stabilità dei cambi concordata a Bretton Woods.

De Gasperi reclamava, però, anche una maggiore giustizia sociale. Nell'estate-autunno dello stesso anno, il 1948, il ministro del Lavoro Fanfani e il ministro delle Finanze Vanoni presentavano due provvedimenti che, senza violare il vincolo interno della stabilità monetaria, miravano ad accrescere l'occupazione e l'equità fiscale. Fanfani presentava un piano settennale di edilizia che prevedeva la costruzione di alloggi popolari per lavoratori ad opera di imprese che impiegavano giovani disoccupati. Il piano era finanziato ricorrendo ad una forma di risparmio obbligatorio: il governo disponeva che fosse accantonata una quota della tredicesima mensilità dei lavoratori, imponeva un prelievo fiscale sui datori di lavoro e stanziava un proprio contributo. In pratica aumentavano sia gli investimenti pubblici destinati ad accrescere l'occupazione sia il risparmio necessario per finanziarli, senza ricorrere ad emissioni monetarie, che avrebbero alimentato l'inflazione, o sottraendo il risparmio esistente ad investimenti già programmati. Vanoni presentava invece un provvedimento volto ad incrementare e, al tempo stesso perequare, il gettito fiscale conferendo all'imposizione sia diretta che indiretta un carattere di maggiore progressività e riducendo la tassazione sul consumo dei beni primari.

Agli inizi del 1949 la strategia del governo è messa in discussione. Il Secondo Country Study, curato dagli amministratori del Piano Marshall, accusa il governo di eccessiva prudenza e lo sollecita ad utilizzare i fondi dell'European Recovery Program (ERP) per finanziare investimenti pubblici anziché accumulare riserve valutarie. Un'analogha richiesta viene avanzata dalla corrente interna alla Democrazia Cristiana capeggiata da Giuseppe Dossetti. La disputa sembra ricomporsi

in occasione del III Congresso Nazionale del partito che si tiene a Venezia dal 2 al 5 giugno del 1949. Pella annuncia l'inizio della 'terza fase' quando, dopo aver risanato moneta e bilancio statale, sarà possibile incrementare gli investimenti per l'occupazione. Dossetti si dichiara soddisfatto. Ma i dossettiani sono esclusi dalla direzione nazionale del partito e il 20 giugno Fanfani e La Pira si dimettono dai rispettivi incarichi al ministero del Lavoro. La disputa si riapre.

Al centro del dibattito pubblico c'è l'uso dei fondi del Piano Marshall e in particolare del cosiddetto Fondo Lire intestato al Tesoro presso la Banca d'Italia. Il governo italiano aveva venduto ai privati, a prezzi scontati, beni ricevuti gratuitamente dal governo americano accumulando una somma di circa 300 miliardi di lire. Si trattava quindi di stabilire se fosse opportuno utilizzare quel fondo per finanziare investimenti pubblici.

Il 10 luglio 1949 Luigi Einaudi, da più di un anno apprezzato e influente Presidente della Repubblica, terminava di scrivere una memoria, a lungo rimasta inedita, in cui affrontava la questione prospettando una soluzione. Per Einaudi il Fondo rappresentava semplicemente una somma di biglietti, e non certo nuovo risparmio, dal momento che né i privati né lo Stato avevano ridotto la loro spesa. Per valutare l'impatto del Fondo sull'economia italiana occorreva recuperare una classica distinzione introdotta da Bresciani Turrone per valutare l'andamento dell'economia tedesca negli anni Trenta e riproposta anche in un editoriale apparso sul *Corriere della Sera* del 25 novembre 1948. La distinzione di Bresciani si basa sull'esistenza o meno, e nelle giuste proporzioni, di risorse disponibili per accrescere la produzione e l'occupazione. Se vi sono risorse inutilizzate, allora una iniezione di liquidità, quale quella rappresentata dall'impiego del Fondo Lire, può risultare efficace per accrescere sia la produzione che l'occupazione. Se invece non vi sono risorse disponibili, nella giusta proporzione, ma magari solo forza lavoro disoccupata, allora un aumento della liquidità provoca soltanto inflazione. Per Einaudi (e per Bresciani Turrone), quest'ultimo era il caso italiano. Einaudi propone di sterilizzare il Fondo e cioè di non spendere quei 300 miliardi di lire che, sottratti alla circolazione monetaria, avrebbero favorito una riduzione del livello generale dei prezzi interni (una deflazione) e, a parità di prezzi esteri, un aumento delle esportazioni italiane. Scrive Einaudi nella memoria non più inedita:

Supponiamo invece che il fondo lire sia sterilizzato presso la Banca d'Italia. Le lire del fondo sono *scritte* in un conto a credito del Tesoro; ma il Tesoro non le usa. Esse scompaiono di fatto. La circolazione diminuisce di altrettanto [...]. I prezzi interni hanno perciò tendenza a scemare; laddove i prezzi esteri, a parità di altre circostanze, fermo rimanendo il cambio dollaro, rimangono invariati (Einaudi 1949, 508, corsivo in originale).

Pochi giorni dopo, il 15 luglio, la rivista del gruppo dossettiano, *Cronache Sociali*, inizia la pubblicazione di una serie di quattro articoli, anonimi, quindi più autorevoli, ma scritti da Federico Caffè, in cui viene prospettata un'alternativa strategia di politica economica fondata sull'utilizzo dei fondi del Piano Marshall per finanziare investimenti pubblici volti a ristrutturare e rilanciare

l'economia italiana. Il primo articolo, non a caso, si intitola "Il mito della deflazione". L'anonimo autore scrive che il governo italiano è ancora vittima del mito, propagato dai maggiori economisti neoclassici, secondo cui la deflazione è benefica perché serve a riparare i danni commessi nelle fasi di effimero boom. Scrive l'anonimo (ma Caffè 1949, 705):

Questo è il mito della "deflazione benefica o risanatrice", alimentato dalla corrente più autorevole (o comunque più influente) dei nostri economisti, e pedissequamente ripetuto dai politici, sia pure con la consueta riserva, di carattere del tutto retorico, che esclude una loro adesione "ad una politica di deliberata deflazione".

E aggiunge:

In realtà non occorre che uno stato di deflazione si manifesti in quanto deliberatamente voluto dalle autorità pubbliche; se esso, comunque, si manifesta, una eventuale inazione delle autorità politiche implica una loro grave responsabilità, in quanto la deflazione, non meno e forse ancor più della inflazione, è uno stato patologico che non si sana attraverso l'azione spontanea delle forze di mercato.

Eppure, solo pochi giorni prima, il 5 luglio, intervenendo alla Camera, Pella (1949, 9952) aveva preso in considerazione proprio questo caso. Pella citava un articolo, apparso sulla stampa nazionale, del keynesiano Ferdinando Di Fenizio, il quale indicava in 800-850 miliardi di lire il volume massimo di spesa pubblica compatibile con la stabilità monetaria, mentre nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1949-50 veniva stanziata una somma di 1.000 miliardi. Il governo andava cioè oltre il limite massimo esponendo, semmai, l'economia italiana al rischio inflazionistico. Pella intendeva rassicurare il Parlamento. Se vi fosse stato il pericolo di una deflazione l'esecutivo non avrebbe avuto alcun timore ad attuare una compensativa manovra espansiva:

E se taluna preoccupazione vi possa essere di qualche sintomo deflazionistico del paese, si rassicurino i preoccupati che, quando cominceremo a prelevare dalla Banca d'Italia decine e decine di miliardi per questi investimenti, le preoccupazioni deflazionistiche cesseranno.

Le parole di Pella non sono però sufficienti a rassicurare la sinistra dossettiana. Nel dicembre del 1949 Fanfani tenta una mediazione proponendo a De Gasperi la creazione di un ente di spesa pubblica nel sud per combattere la disoccupazione e gli squilibri geografici. Il 31 dicembre *Cronache Sociali* ospita un articolo intitolato "Il governo delle cose possibili", in cui La Pira propone di estendere il riuscito esperimento del Piano Case per combattere la disoccupazione preservando la stabilità monetaria.

Tutto inutile: il governo è costretto a dimettersi.

In breve, il V governo De Gasperi, il primo della prima legislatura repubblicana, mira a conciliare la raggiunta stabilità monetaria con l'avvio di una politica di maggiore giustizia sociale.

3. Il sussulto riformatore del centrismo

Il 27 gennaio 1950 nasce il VI governo De Gasperi, senza i dossettiani: Pella è ancora ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio mentre Vanoni resta alle Finanze. Nel discorso di presentazione, De Gasperi annuncia l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, l'ente di spesa pubblica richiesto da Fanfani al cui progetto il Governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella, stava lavorando da tempo.

L'analisi della disoccupazione, nei termini in cui l'aveva impostata Bresciani Turrone, resta centrale. Si discute se quella italiana sia una disoccupazione strutturale, derivante cioè da una carenza di risorse rispetto alla popolazione o se, al contrario, sia una disoccupazione keynesiana, conseguente ad una carenza di domanda aggregata rispetto alla capacità produttiva del Paese. Il tema è oggetto di un illuminante dibattito promosso dal quotidiano economico *24 Ore*, che vede come protagonista Amintore Fanfani, entra nelle "Considerazioni finali" di Menichella, e il 15 aprile 1950 assume i contenuti di una proposta integralmente keynesiana con la pubblicazione su *Cronache Sociali* dell'"Attesa della povera gente" di Giorgio La Pira³.

Il 16 aprile, il giorno dopo la pubblicazione della lapiriana "Attesa", si riunisce il Consiglio Nazionale della DC che si conclude con la nomina di Dossetti a vicesegretario del partito e coordinatore dei gruppi parlamentari. Si rimargina la ferita di Venezia e, per usare un'espressione di De Gasperi, i dossettiani sono finalmente 'alla stanga'. Dossetti si impegna a far approvare tre disegni di legge, riguardanti la Cassa per il Mezzogiorno, la riforma tributaria e la riforma agraria mentre De Gasperi si spende personalmente per promuovere una politica economica europea.

Inizia la breve ma calda stagione del centrismo riformatore, subito messa alla prova dalla crisi coreana che rischia di stornare in spesa militare i fondi destinati agli investimenti per lo sviluppo. Le riforme interne vengono però avviate e su di esse si è depositata una pregevole letteratura, a cui rimando. Mi limito ad una sola considerazione, che riguarda la politica estera o meglio europea.

Il 9 maggio 1950, in una storica 'dichiarazione', il ministro degli esteri francese Robert Schuman, annuncia che il governo francese propone di affidare la gestione della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio – le due risorse energetiche all'origine di tanti disastrosi conflitti – ad una comune Alta Autorità, nel quadro di una organizzazione alla quale avrebbero potuto aderire gli altri Paesi europei.

Il 25 giugno le forze sovietiche della Corea del Nord invadono la Corea del Sud spingendo l'umanità sul baratro della Terza guerra mondiale. Il 24 ottobre il Presidente francese René Pleven annuncia all'Assemblea l'intenzione di promuovere un esercito europeo. Nel successivo mese di febbraio, alla conferenza di Santa Margherita, Schuman ottiene il sostegno di De Gasperi al Piano Pleven che prevede un bilancio comune e un'autorità sovranazionale.

Dalla Francia, e per iniziativa di Robert Schuman e del suo stretto collaboratore ed amico, Jean Monnet, provengono dunque le due principali proposte

³ Sull'influenza di Fanfani e di La Pira nel dibattito di politica economica si veda Roggi 2004; 2011.

di creare istituzioni sovranazionali per prevenire la guerra unendo l'Europa. Le due proposte tentano di rispondere ad uno stesso problema: quello tedesco. L'Europa è ormai divisa in due da una cortina di ferro e la minaccia principale viene dalla Russia comunista. Gli americani spingono per liberare il gigante tedesco. Ma i francesi, e non solo, temono per la loro sicurezza. Emerge così l'idea di sprigionare la forza della Germania all'interno di istituzioni europee. Il disegno, magari non sempre lucidamente teorizzato, è quello di avviare un processo di integrazione economica destinato a culminare, in un giorno che si spera non lontano, in una unione politica federale.

I due progetti assumono la forma di trattati internazionali. Il 26 febbraio 1951 viene convocata a Parigi una Conferenza per l'esercito europeo a cui partecipano Francia, Repubblica Federale di Germania, Belgio, Lussemburgo, Italia e, in un secondo tempo, Paesi Bassi. Il 18 aprile dello stesso anno, gli stessi Sei Paesi, sottoscrivono a Parigi il trattato CECA.

Nel prossimo paragrafo vedremo il divergente iter dei due progetti. Per il momento è importante ribadire che essi rispondono ad una comune esigenza: avviare un processo di unificazione europea, innanzitutto per assicurare la pace. Nella letteratura europeista si è molto insistito sulla contrapposizione tra federalismo e funzionalismo e cioè tra un approccio, per esempio quello di Altiero Spinelli, che considerava preliminare la costituzione di uno Stato federale per governare il processo di integrazione economica e un approccio, per esempio quello di Schuman, che considerava possibile la preliminare integrazione dei mercati. Ebbene, quello di Schuman e, come vedremo, anche di De Gasperi, dovrebbe essere definito un *funzionalismo federalista* nel senso che essi ritengono possibile e necessario, muovere dall'integrazione economica per giungere all'unione politica federale. Si legge nella Dichiarazione Schuman (1950, 83) del 9 maggio 1950:

La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime.

Un anno dopo, nel maggio del 1951, in Italia si svolgono le elezioni amministrative. La DC esce sconfitta e Giuseppe Pella, additato come capro espiatorio, si dimette. Con lui cade l'intero governo.

In breve, il VI governo De Gasperi, in carica dal gennaio 1950 al luglio 1951, vara una serie di importanti riforme, interne e in proiezione europea, ma va in crisi ed è costretto a dimettersi.

4. Una politica interna, di sviluppo e stabilizzazione, e una politica europea di funzionalismo federalista

Il 26 luglio 1951 nasce il VII governo De Gasperi: Pella mantiene il Bilancio, Fanfani torna nell'esecutivo con l'incarico di Ministro dell'Agricoltura, nella fase di esecuzione della riforma agraria, Vanoni conserva le Finanze e ottiene

ad interim il Tesoro. Vanoni assume la guida della politica economica in attesa di restituirla a Pella. Pochi giorni dopo Dossetti convoca a Rossena gli amici della corrente e annuncia l'abbandono della politica. Il 31 ottobre esce anche l'ultimo numero di *Cronache Sociali*: termina una fase della politica italiana segnata dalla disputa tra dossettiani e degasperiani. La DC ritrova l'unità interna ma perde uno dei suoi leader più carismatici⁴.

La politica economica del VII governo De Gasperi si svolge lungo due direttrici: interna ed europea.

Nei ministri economici, e nello stesso De Gasperi, si consolida l'idea che quella italiana è un'economia che presenta tratti peculiari: è un'economia duale, con un'area avanzata, il nord, e una arretrata, il sud. Un'economia che ha bisogno di crescere, potenziando la capacità produttiva e, al tempo stesso, di fronteggiare shock negativi che possono provocare crisi da carenza di domanda aggregata, afflitta da divari geografici e da una disoccupazione sia strutturale che congiunturale. Il governo predispone, più o meno consapevolmente, una duplice politica: neoclassica di sviluppo e neokeynesiana di stabilizzazione. Una politica neoclassica nel senso che sono tacitamente o esplicitamente accettate le condizioni di una crescita equilibrata indicate dalla dominante teoria neoclassica: la stabilità dei cambi e l'equilibrio tra risparmi e investimenti (mentre, come vedremo, resta più eclettica la posizione sulla flessibilità di salari e prezzi interni). Una politica neokeynesiana nel senso che si giustifica, e si ricorre, al finanziamento in deficit della spesa pubblica per fronteggiare crisi derivanti da carenza di domanda aggregata.

Il 20 settembre 1951 il ministro delle Finanze e *ad interim* del Tesoro, Ezio Vanoni, presenta alla Camera il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1951-52. Il problema strutturale dell'economia italiana, afferma, è la scarsità di risorse rispetto alla popolazione e cioè di capitale rispetto al lavoro, di risparmio rispetto agli investimenti, di capacità produttiva rispetto alla domanda interna. Una politica keynesiana di stimolo alla domanda aggregata accentuerebbe gli squilibri macroeconomici. Quello che serve è una politica di potenziamento dell'offerta aggregata. Afferma Vanoni (1951, 623):

Noi abbiamo il lavoro, ma non abbiamo sufficiente attrezzatura, cioè capitali; non abbiamo sufficienti materie prime necessarie per assorbire tutto il lavoro disponibile. Non vi sono manipolazioni monetarie o creditizie che possano guarire o alleviare queste posizioni, ma solo il risparmio interno e l'afflusso dei capitali dall'estero.

Vanoni si schiera ora apertamente dalla parte di Pella nella disputa, da poco conclusa, con i dossettiani. Nel 1950 non vi erano in Italia risorse inutilizzate per attuare una politica keynesiana e le banche prestavano circa l'80 per cento dei depositi raccolti.

⁴ Sulla politica economica di questi anni rinvio, anche per i riferimenti all'ampia letteratura, a Magliulo 2006; 2007.

Il 31 gennaio 1952 il presidente De Gasperi, «di concerto con tutti i ministri», presenta un disegno di legge «per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione». Il 2 febbraio Pella riassume l'*interim* del Tesoro. Il dibattito alla Camera svela, forse mai in modo così chiaro, i termini della disputa di politica economica tra maggioranza e opposizione. Il socialista Riccardo Lombardi giudica fallimentare la Linea Pella. Il governo perseguiva un duplice e correlato obiettivo: raggiungere la massima occupazione preservando la stabilità monetaria. Per conseguire il secondo obiettivo ha mancato il primo: il governo infatti, secondo Lombardi, ha limitato gli investimenti pubblici nel timore che potessero provocare un aumento dell'inflazione. Il governo avrebbe invece dovuto aumentare gli investimenti pubblici per accrescere l'occupazione e, al tempo stesso, regolare e contenere la domanda interna per prevenire l'aumento dei prezzi. In particolare, avrebbe dovuto controllare il flusso dei beni importati (per limitare il disavanzo commerciale), predisporre una legislazione antitrust (per reprimere i prezzi) e razionare, se necessario, i beni di consumo per soddisfare la domanda dei nuovi occupati. Ma il governo non disponeva, né voleva dotarsi, dei necessari strumenti di controllo dell'economia.

Afferma Lombardi (1952, 382):

Se noi chiedessimo puramente e semplicemente che alla domanda di beni esistente sul mercato da parte dei privati o da parte dello Stato si aggiunga e si sovrapponga fin dall'inizio la domanda supplementare e concorrente creata da nuovi investimenti, è chiaro che faremmo una politica inflazionistica ed ella avrebbe ragione.

E aggiunge:

Cioè ad un certo punto, quando, almeno nella fase iniziale, una politica coraggiosa e coerente immette sul mercato una domanda supplementare da parte di nuovi lavoratori, i quali per effetto di questa politica percepiscono un reddito che prima non percepivano, sono necessari anzitutto provvedimenti di commercio internazionale, e poi quei provvedimenti, che sono gli ultimi ad essere presi, se vogliamo, ma che possono essere necessari, di razionamento, ma soprattutto sono necessari seri controlli dei prezzi dei monopoli per impedire che la domanda supplementare si traduca inevitabilmente in una pressione sui prezzi e faccia fallire tutto il piano. È tutta la storia di questi anni (Lombardi 1952, 384).

Nella replica Pella chiarisce che l'Italia ha bisogno di una duplice politica, di sviluppo e di stabilizzazione. Nelle fasi espansive è necessario ridurre gli investimenti pubblici per lasciare una quota maggiore di risparmio alle imprese private mentre nelle fasi recessive occorre aumentare la spesa pubblica per compensare i vuoti di spesa privata. Il punto è che nelle situazioni di equilibrio macroeconomico, tra domanda e offerta aggregate, si manifesta il problema strutturale dell'economia italiana: all'equilibrio macroeconomico non corrisponde infatti la piena occupazione della forza lavoro. In quelle situazioni, un aumento degli investimenti accresce l'occupazione ma provoca anche inflazione. Per preservare la stabilità dei prezzi sarebbe necessario contenere i consumi e aumentare

i risparmi. Ma in Italia, secondo Pella, i consumi non si possono comprimere. Ciò che si può fare è destinare gli incrementi di reddito nazionale, anziché ai salari degli occupati, al risparmio e dunque al finanziamento degli investimenti necessari per accrescere l'occupazione. Dichiarò Pella:

Io non credo che in Italia possa essere adottato uno schema di politica economica che comporti una contrazione di consumi. Possiamo avere il coraggio di affermare che, se il sacrificio serve per creare maggiore occupazione, si possa chiedere la stabilizzazione degli attuali consumi. Su questo punto forse saremmo d'accordo: cioè mobilitare i futuri incrementi di risorse per andare incontro non già all'umano desiderio di miglioramento degli occupati, ma alle esigenze dei disoccupati (Pella 1952, 37832).

Lombardi e Pella condividono la stessa analisi dell'economia italiana e lo stesso obiettivo di politica economica: una crescita equilibrata con la massima occupazione. Paradossalmente, il socialista Lombardi sembra disposto ad attuare una politica di contrazione dei consumi nazionali che il democristiano Pella esclude.

Nel dicembre 1952 il ministro Vanoni presenta un disegno di legge che autorizza il governo ad emettere buoni novennali del Tesoro per finanziare un aumento di spesa pubblica non coperto da tassazione. Il governo prepara una politica di *deficit spending* per contrastare la prevedibile flessione dell'economia mondiale dopo l'esaurirsi del boom coreano alimentato dalle spese militari.

Nel gennaio del 1953 il Parlamento approva il disegno di legge, presentato sempre da Vanoni, che istituisce l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI): esauriti gli aiuti del Piano Marshall, il paese si prepara a fronteggiare, con le proprie risorse, il fabbisogno energetico.

In parallelo alla politica interna, di sviluppo e di stabilizzazione macroeconomica, si svolge la politica europea⁵.

Il 26 febbraio 1951, come abbiamo visto, iniziano a Parigi i lavori della Conferenza, a cui partecipano Sei Paesi, tra cui l'Italia, incaricata di dar vita ad un esercito comune europeo e il 18 aprile gli stessi Sei sottoscrivono, sempre a Parigi, il trattato istitutivo della CECA.

Alla Conferenza di Parigi emergono subito prevedibili difficoltà connesse alla necessità di reperire risorse comuni, ai poteri da attribuire all'Alta Autorità incaricata di gestire l'esercito e alla diffidenza, se non ostilità, manifestata dagli americani. Il 27 luglio 1951 le delegazioni trasmettono ai rispettivi governi un rapporto provvisorio (*Rapport intérimaire*) in cui elencano le difficoltà e i progressi compiuti nel corso dei lavori. Nella stessa estate, Altiero Spinelli invia a De Gasperi un promemoria sul rapporto provvisorio in cui rilancia la tesi federalista. Tutti i problemi emersi a Parigi possono essere ricondotti ad un solo e originario problema: non è possibile avere un esercito comune se prima non

⁵ Sul ruolo di De Gasperi e dell'Italia nel processo di integrazione europea si vedano i lavori di Preda 1990; 1993; 2004. Resta fondamentale il volume della figlia Catti De Gasperi 1969.

si costituisce uno Stato federale europeo. Prima lo Stato, poi l'esercito. Scrive Spinelli (1951, 195):

È il governo, e non il comandante militare, che stabilisce la politica estera, economica, fiscale, e che, in relazione a questa politica, determina quale sforzo militare deve essere fatto, quale deve essere il numero dei soldati, come devono essere adoperati.

Il 9 ottobre il federalista Ivan Matteo Lombardo, che aveva sostituito Paolo Emilio Taviani alla guida della delegazione italiana a Parigi, presentava un promemoria ("Aide-mémoire") che recepiva i suggerimenti di Spinelli.

Lo stesso De Gasperi fece proprie, ma solo in parte, le tesi federaliste. In un celebre discorso pronunciato il 10 dicembre a Strasburgo davanti all'Assemblea del Consiglio d'Europa sostenne che se i Paesi europei si fossero limitati a costruire amministrazioni comuni, per gestire risorse energetiche o forze militari, senza dar vita a superiori istituzioni sovranazionali democratiche, le nuove generazioni avrebbero finito per percepire la costruzione europea come uno strumento di imbarazzo e oppressione. Scriveva De Gasperi:

Se noi costruiremo soltanto amministrazioni comuni, senza una volontà politica superiore vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà nazionali si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore – noi rischieremo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale (De Gasperi 1951, 119).

E ancora: «le nuove generazioni [...] guarderebbero alla costruzione europea come ad uno strumento di imbarazzo ed oppressione» (De Gasperi 1951, 120).

Nel marzo del 1952 iniziava al Senato della Repubblica il dibattito parlamentare per la ratifica del trattato CECA. Dalle opposizioni provenivano, tra le altre, due principali critiche. Si riteneva che la progettata Comunità fosse incostituzionale, perché incompatibile con le limitazioni di sovranità nazionale contemplate nell'articolo 11 della Costituzione e destinata ad essere inefficace perché non inserita in uno Stato federale.

La replica di De Gasperi è limpida e segna una distanza dal federalismo di Spinelli. Per De Gasperi il trattato era costituzionale, conforme all'articolo 11 della Costituzione, perché erano previste parziali limitazioni della sovranità nazionale e non la formazione di un vero Stato federale e, secondo, la CECA e la progettata Comunità Europea di Difesa (CED) potevano funzionare, almeno nel breve periodo, senza un preesistente Stato federale, e anzi lo avrebbero preparato, rendendolo necessario. L'11 marzo 1952 De Gasperi dichiarava davanti al Senato:

senza dubbio, se in un certo periodo di tempo non nascerà questa autorità politica responsabile su basi democratiche, difficilmente queste istituzioni reggeranno e difficilmente soprattutto avranno lo sviluppo e l'effetto che i promotori stessi si propongono. Ma per fare questo non bisogna abbattere le prime pietre angolari, che sono proprio le istituzioni che si sono create e che hanno trovato la formula

concreta dell'attuazione. Ecco perché io dico che se veramente, sinceramente vogliamo la Federazione europea e vogliamo lo sviluppo politico statale, non dobbiamo arrestare la nostra opera dinanzi a questi istituti concreti che possono costituire la base sulla quale questa Federazione si può fondare. Non è esatto che questi istituti possano impedire questo sviluppo, tutt'altro (De Gasperi 1952a, 31488).

E a proposito della CED:

Quando penso a proposito dell'esercito europeo, cui si è riferito come esempio analogo l'onorevole proponente, all'amministrazione così grave, così importante di un bilancio comune in Europa, mi dico: è possibile che questo regga, che questo si sviluppi senza la responsabilità di una autorità politica comune? No; è la logica delle cose, è l'esempio della storia, è l'esperienza che ci dice questo: non è possibile, non sarà possibile. Ma non è che con questo ragionamento noi ci siamo opposti alla creazione dell'esercito europeo. Noi abbiamo accettato anche i sacrifici di una amministrazione transitoria, abbiamo seguito anche questa via, che apparentemente sembra illogica, di accettare il fatto di una amministrazione collettiva, perché sappiamo, anche senza tener conto che nella Costituzione stessa abbiamo immesso l'organismo che deve portare a questi effetti, che la forza delle cose, che la logica dell'interesse ci convincerà tutti della necessità di creare un'autorità responsabile, anche con le eventuali necessarie revisioni costituzionali che nei diversi paesi si dovranno attuare (De Gasperi 1952a, 31488).

Pochi giorni dopo, il 15 marzo 1952, sempre al Senato, De Gasperi spiegava in che senso era stata rispettata la Costituzione:

Finché si tratta di limitazioni di sovranità che lasciano la più gran parte della sovranità ai singoli Stati, ci si ferma nella sfera di azione dell'articolo 11. Quando invece si va oltre, cioè verso lo Stato federale, allora occorre una nuova norma costituzionale. È perciò che nel riferire alla Commissione sull'esercito europeo, dissi che c'è una fase provvisoria in cui secondo il nostro parere, il Parlamento giudicherà a suo tempo se possiamo operare in base all'articolo 11. C'è però una fase definitiva ed approfondita in cui sarà probabilmente necessaria una revisione costituzionale, ma mi pare ovvio che il nostro Trattato appartiene alla prima fase (De Gasperi 1952b, 31782).

Il 23 maggio 1952 viene firmato il trattato istitutivo della CED.

L'iter della CECA va a buon fine e il trattato entra in vigore il 25 luglio 1952 con lo scambio dei documenti di ratifica dei Sei Paesi firmatari. L'iter della CED viene invece bloccato dall'Assemblea nazionale francese. Nelle trattative De Gasperi era riuscito a far approvare un articolo speciale, l'art. 38, che affidava all'Assemblea della CED un mandato precostituente, preludio alla stesura, terminata nel marzo del 1953, di un progetto di Statuto istitutivo di una Comunità politica europea.

De Gasperi si spende, letteralmente, fino all'ultimo giorno di vita, il 19 agosto 1954, per salvare la CED ma ogni tentativo risulta vano e il 30 dello stes-

so mese l'Assemblea nazionale francese approva una mozione preliminare che blocca l'approvazione del trattato. La CED muore, prima ancora di nascere, per mano dei nazionalisti francesi di destra e di sinistra. Paolo Emilio Taviani (1967, 294), uno dei protagonisti di quelle giornate, ricorda l'esito del voto: «Subito dopo – mentre grida e invettive si levavano da ogni parte – i comunisti in piedi intonarono la Marsigliese; al canto si associarono, in posizione di attenti, i deputati dell'estrema destra».

Pochi mesi prima, il 7 giugno 1953, in Italia si erano tenute le elezioni politiche generali e la coalizione centrista, per pochi voti, non aveva raggiunto il quorum necessario per far scattare il premio di maggioranza previsto nella nuova legge elettorale fortemente voluta da De Gasperi. La sconfitta elettorale della DC segna il tramonto politico di De Gasperi (il suo VIII e ultimo governo non ottiene la fiducia). Termina la stagione del centrismo degasperiano.

In breve, la politica economica del VII governo De Gasperi, in carica dal luglio 1951 al luglio 1953, si svolge lungo due direttrici: una interna, di sviluppo e stabilizzazione, e una europea di funzionalismo federalista che solo in parte si sovrappone al federalismo di Spinelli.

5. Conclusione

Il V governo De Gasperi, il primo della prima legislatura repubblicana, cercò, come abbiamo visto, di attuare una politica di maggiore giustizia sociale compatibile col vincolo esterno della partecipazione ad un regime, quello di Bretton Woods, di cambi fissi. Pella intese però la stabilità monetaria come stabilità dei prezzi interni escludendo politiche sia inflazionistiche che deflazionistiche, e Fanfani ideò un piano di edilizia popolare per l'occupazione finanziato con una forma di risparmio obbligatorio che preservava le condizioni della stabilità monetaria.

Il successivo VI governo De Gasperi varò una serie di importanti riforme, interne e in ambito europeo: dalla Cassa per il Mezzogiorno alla firma del trattato istitutivo della CECA.

Il VII governo De Gasperi, l'ultimo della prima legislatura repubblicana, proseguì lungo le due direttrici di politica economica, interna ed europea, tracciate dal precedente governo.

Negli anni del centrismo degasperiano emerge innanzitutto una visione dell'economia italiana: quella italiana, secondo i governi presieduti dallo statista trentino, era un'economia duale e povera di capitali, afflitta da divari geografici e da una disoccupazione sia strutturale che congiunturale che, per natura, non poteva puntare ad uno sviluppo economico centrato sul mercato interno. Il destino economico dell'Italia era nell'apertura al mondo e, più in particolare, nella partecipazione al ricostituito mercato dell'occidente libero. Per questo, già i governi di unità nazionale, avevano voluto la partecipazione dell'Italia agli accordi monetari di Bretton Woods e a quelli commerciali Gatt. E anche per questo Luigi Einaudi aveva varato la manovra di stabilizzazione monetaria.

I governi centristi della prima legislatura, in continuità col recente passato, mantennero, rispettandolo, il vincolo della stabilità monetaria e, al tempo stes-

so, cercarono di attuare una politica interna di sviluppo e stabilizzazione e una politica europea di funzionalismo federalista: si trattava di una politica neoclassica di sviluppo per potenziare la capacità produttiva in specifici settori e aree geografiche e di una politica keynesiana di stabilizzazione della domanda aggregata al livello della produzione potenziale. E qui emerse una delle anomalie della cultura politico-economica italiana perché alla visione neoclassica dello sviluppo non corrispose la tradizionale strategia liberista che affidava al mercato l'allocazione, geografica e settoriale, delle risorse ma una distinta strategia interventista: il Piano Case di Fanfani, la Cassa per il Mezzogiorno, la decisione di non dismettere ma anzi di potenziare l'IRI, la fondazione dell'ENI sono tutti esempi, significativi, di una politica interventista che mirava a rafforzare l'apparato produttivo nel rispetto del vincolo esterno della stabilità dei cambi e dell'assunto vincolo interno della stabilità dei prezzi. Le stesse manovre keynesiane di stabilizzazione macroeconomica, che pure vi furono, furono considerate secondarie o comunque complementari, e non alternative, rispetto all'obiettivo primario di potenziare l'offerta aggregata.

La novità forse più significativa di questi anni fu l'avvio del processo di integrazione europea. L'Italia, dopo aver aderito alle istituzioni internazionali pensate e volute dalle autorità angloamericane, partecipava, attivamente, alla creazione delle prime istituzioni europee.

È probabile, come ha sottolineato Bottiglieri, che nelle scelte di politica economica compiute in quei drammatici, ma esaltanti, anni vi fosse un certo grado di indeterminatezza. Ma è anche probabile, come si è cercato di mostrare in queste pagine, che esse rientrassero in un articolato disegno di politica economica che la classe dirigente dell'Italia centrista considerò appropriato per l'economia italiana.

Riferimenti bibliografici

- Ballini, Pier Luigi. 2009. *Alcide De Gasperi. Dalla costruzione della democrazia alla "nostra patria Europa", 1948-1954*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Ballini, Pier Luigi. 2024. "De Gasperi: il centrismo. Temi e vicende." In *Il governo di centro e la costruzione della democrazia. Alcide De Gasperi presidente del Consiglio nella storia dell'Italia repubblicana, 1945-1953*, a cura di Pier Luigi Ballini, e Federico Mazzei, 363-84. Roma: Studium.
- Barucci, Piero. 1978. *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Bini, Piero. 2021. *Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bottiglieri, Bruno. 1984. *La politica economica dell'Italia centrista, 1948-1958*. Milano: Edizioni di Comunità.
- [Caffè, Federico]. 1949. "Il mito della deflazione." *Cronache Sociali* 15 luglio: 12-3.
- Catti De Gasperi, Maria Romana. 1969. *La nostra patria Europa. Il pensiero europeistico di Alcide De Gasperi*. Milano: Arnoldo Mondadori.
- De Gasperi, Alcide. 1951 [2019]. "L'occasione che passa." Discorso tenuto a Strasburgo all'Assemblea del Consiglio d'Europa il 10 dicembre 1951. In Alcide De Gasperi, *L'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di Maria Romana De Gasperi, 116-23. Brescia: Morcelliana.

- De Gasperi, Alcide. 1952a [2017]. "Intervento." In Senato della Repubblica, *Discorsi sull'Europa. La costruzione dell'Unione Europea nell'aula del Senato. Lavori parlamentari*. Seduta dell'11 marzo 1952. vol. I, 31488-1489. Roma: Tip. del Senato.
- De Gasperi, Alcide. 1952b [2017]. "Intervento." In Senato della Repubblica. *Discorsi sull'Europa. La costruzione dell'Unione Europea nell'aula del Senato. Lavori parlamentari*. Seduta del 15 marzo 1952. vol. I, 31780-1784. Roma: Tip. del Senato.
- Einaudi, Luigi. 1949 [1991]. *Uno scritto inedito. Sul cosiddetto fondo lire*, a cura di Pierluigi Ciocca, ed Ercole Tuccimei. Torino: Fondazione Luigi Einaudi.
- Graziani, Augusto. 2000. *Lo sviluppo dell'economia italiana*. Torino: Boringhieri.
- Lombardi, Riccardo. 1952 [2001]. "Sui provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione." Camera dei deputati, seduta del 7 maggio 1952. In Riccardo Lombardi, *Discorsi parlamentari*, vol. I. Roma: Camera dei deputati.
- Magliulo, Antonio. 2006. "Concordia discors. La disputa tra degasperiani e dossettiani sulla politica economica della ricostruzione." In *Alcide De Gasperi nella storia dell'Italia repubblicana a cinquant'anni dalla morte*, a cura di Diomede Ivone, 627-51. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Magliulo, Antonio. 2007. "La politica economica di Ezio Vanoni negli anni del centrismo." *Studi e Note di Economia* 1: 77-114.
- Magliulo, Antonio. 2021. "I cattolici e la ricostruzione, 1943-1952." *Il pensiero economico italiano* 29, 2: 17-32.
- Malgeri, Francesco. 2002. *La stagione del centrismo. Politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra, 1945-1960*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Pella, Giuseppe. 1948. "Intervento." In Atti Parlamentari. Camera dei deputati. *Discussione del disegno di legge: Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro per l'esercizio finanziario 1948-49*, seduta del 15 settembre 1948. Roma.
- Pella, Giuseppe. 1949. "Intervento." In Atti Parlamentari. Camera dei deputati. *Discussione dei bilanci dei ministeri del Tesoro, del Bilancio, delle Finanze per l'esercizio finanziario 1949-50*, seduta del 5 luglio 1949. Roma.
- Pella, Giuseppe. 1952. "Intervento." In Atti Parlamentari. Camera dei deputati. *Discussione dei bilanci preventivi dei ministeri del Tesoro, del Bilancio, delle Finanze per l'esercizio finanziario 1952-53 e dei Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione*, seduta del 12 maggio 1952. Roma.
- Preda, Daniela. 1990. *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della delazione italiana, 1950-1952*. Milano: Jaca Book.
- Preda, Daniela. 1993. *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea, 1952-1954*. Milano: Jaca Book.
- Preda, Daniela. 2004. *Alcide De Gasperi federalista europeo*. Bologna: il Mulino.
- Roggi, Piero. 2004. *I cattolici e la piena occupazione: l'Attesa della povera gente di Giorgio La Pira*. 3 ed., Milano: Giuffrè.
- Roggi, Piero. 2011. *Amintore Fanfani: imprenditore della politica*. Firenze: Consiglio Regionale della Toscana.
- Rossi, Mario G. 1997. "Storia del centrismo e storia della repubblica. Tra parentesi e continuità." *Italia contemporanea* 208: 597-608.
- Schuman, Robert. 1950 [2017]. "La dichiarazione del 9 maggio 1950." In *Per l'Europa*, a cura di Edoardo Zin, 83-5. Roma: Ave.
- Scoppola, Pietro. 1991 [2021]. *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*. Bologna: il Mulino.
- Spinelli, Altiero. 1951 [1979]. "Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della

difesa.” In Luigi Vittorio Majocchi, e Francesco Rossolillo. *Il Parlamento europeo*, 193-216. Napoli: Guida.

Taviani, Paolo Emilio. 1967. *Solidarietà atlantica e comunità europea*. Firenze: Le Monnier.

Vanoni, Ezio. 1951 [1978]. “Sugli stati di previsione dei ministeri finanziari per l’esercizio finanziario 1951-52.” Camera dei deputati, seduta pomeridiana del 20 settembre 1951. In Ezio Vanoni, *Discorsi parlamentari*, a cura di Antonio Tramontana, vol. II, 605-72. Roma: Senato della Repubblica.

La (mancata) costruzione di un'infrastruttura per la sovranità europea (1947-1957)

Fabio Masini

1. Introduzione

Il preambolo dei Trattati di Roma del 1957 identificava tra gli obiettivi della CEE la realizzazione di «una unione sempre più stretta fra i popoli europei»¹. A partire dal 2000, si è inoltre affermato come motto dell'Unione Europea «uniti nella diversità» (European Union 2025). Tuttavia, fino allo scoppio della pandemia ed alla reazione coesa del luglio 2020, quando è stato raggiunto uno storico accordo sul lancio di un programma di reflazione congiunta a livello comunitario, da finanziare sul bilancio UE anche col ricorso all'indebitamento sui mercati finanziari², la sensazione diffusa era che, soprattutto a seguito della crisi finanziaria originatasi negli Stati Uniti e la successiva crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro, le diversità e i divari economico-sociali fossero aumentati (Pickford et al. 2014: vii), sia all'interno degli Stati sia fra di essi. Contraddicendo così i propositi di solidarietà iscritti nel patto costituzionale che regola il funzionamento dell'integrazione europea e negli intenti dei suoi Padri Fondatori.

Un insuccesso talmente evidente da aver generato nell'opinione pubblica, nel corso del decennio 2010-2020, un rovesciamento completo della narrazione sulla

¹ Per il testo del Trattato si veda Comunità Economica Europea 1957.

² Non a caso l'allora Ministro delle Finanze tedesco Scholz, si espresse a più riprese sul Next Generation EU come 'momento Hamiltoniano' per l'Europa, rifacendosi all'esempio di Alexander Hamilton che nel 1790 consolidò i debiti di guerra pregressi delle Tredici Colonie nel nuovo bilancio federale degli Stati Uniti.

UE (Bagnai 2012; Stiglitz 2016). Dalla *retorica del successo*, che – guidata dalle istituzioni europee – indicava in ciascuna tappa dell’integrazione europea un sicuro elemento positivo, lasciando intravedere che fosse quasi esente da elementi di criticità, si è passati ad una *retorica del fallimento*, che ha finito per riscrivere la storia di tutti i passi fondamentali dell’integrazione europea come tappe dense di rischi e foriere di crescenti contraddizioni nel sistema politico ed economico europeo.

Così, ad esempio, la liberalizzazione dei movimenti di capitale e persone (accompagnata dal completamento del mercato unico) innescatasi a partire dagli anni Ottanta non veniva più letta come un’opportunità per allocare al meglio i fattori della produzione, ma come elemento di delocalizzazione produttiva, con storture distributive e perdita di occupazione. La moneta unica come gabbia che impediva ai singoli sistemi nazionali di politica economica di perseguire sentieri autonomi di crescita o di reazione a fronte di crisi di competitività ecc.

Due letture parziali, entrambe in fondo ingenerose nel restituire la complessità e le inevitabili criticità ma anche gli innegabili successi di un percorso d’integrazione con ambizioni storiche importanti: portare stabilmente prosperità e pace in Europa e fornire un modello di convivenza fra nazioni esportabile al mondo intero. Un percorso, appunto, con luci ed ombre, con bivi presi e non presi, che hanno caratterizzato l’intera storia europea.

Oggi, a seguito del covid e dell’illusione di poter essere di fronte ad un ‘momento Hamiltoniano’³ per la UE, dopo l’invasione della Russia in Ucraina ed una guerra sul nostro continente, si sono riaffacciate nell’opinione pubblica ansie che sembrano spingere verso la consapevolezza dell’urgenza di realizzare politiche energetiche comuni, una comune politica di sicurezza e difesa (Draghi 2024), la produzione e il finanziamento congiunti di beni pubblici europei (Buti Papaconstantinou 2022) quali la transizione ecologica e quella digitale. Tutti temi apparentemente nuovi. Che invece hanno già visto in passato tentativi di affrontare il tema del rafforzamento di una dimensione europea della sovranità, accanto a quelle nazionali (Masini 2022); soprattutto negli anni Cinquanta.

Obiettivo del presente contributo è mettere in evidenza come, proprio negli anni Cinquanta, si fosse avviato con successo un percorso di affermazione di una economia multilivello che riconoscesse piena sovranità al livello sovranazionale accanto a quello nazionale, in campi come l’energia, la difesa, la strategia industriale, la solidarietà sociale. Tutti successi poi abbandonati, per ragioni a nostro avviso ancora non sufficientemente chiarite nella letteratura economica e delle relazioni internazionali. Soprattutto a causa di una frammentazione della ricerca accademica che sembra non essere riuscita a cogliere e restituire le complessità e le interrelazioni fra i vari fenomeni, analizzati solitamente in maniera singola. E quindi con interpretazioni non di rado fuorvianti del percorso intrapreso oltre settant’anni fa dai Sei Paesi che fondarono la CECA.

³ Si veda a questo proposito l’intero numero della rivista *The International Economy* pubblicato nell’estate 2020 e dedicato ad un simposio sulla valutazione se si fosse trattato effettivamente di un ‘momento Hamiltoniano’ o meno.

Mi sia consentito precisare perché la scelta del periodo 1947-57. Una scelta che può apparire inconsueta; di solito sostituita da analisi che hanno individuato nel periodo successivo, il 1957-67, il vero momento di crisi, di cambio di passo ed orientamento dell'integrazione, ossia *dopo* la firma dei Trattati di Roma. Con qualche buona ragione, visto che l'arrivo al potere in Francia di De Gaulle determinò la cosiddetta crisi della sedia vuota, con la Francia che non partecipò alle scelte comuni della CEE, di fatto bloccandone il funzionamento, fino al compromesso di Lussemburgo che sanciva il voto all'unanimità. Anche nel raccontare il paradigma dominante alla Commissione Europea, l'organo di governo della CEE, è stato messo in evidenza come si sia passati proprio dopo la firma dei Trattati dal dominio dell'*indicative planning* francese (da traslare a livello europeo) all'*ordoliberalismo* tedesco (Fèvre 2021; Warloutzet 2018). Una cesura quindi non solo politica, ma teorica o, se si preferisce, ideologica.

Tuttavia, questi processi, come cercheremo di mettere in luce, precedono la firma dei Trattati di Roma. La svolta avviene prima, intorno al 1952. Quindi prima ancora della morte di Stalin (marzo 1953), di solito segnalata come il momento in cui s'incrina la forza della proposta monnettiana d'integrazione funzionale estesa alla difesa ed alla politica, tanto da determinare il fallimento della CED (la Comunità Europea di Difesa). Da qui la scelta di esaminare il periodo che inizia con la proposta del Segretario di Stato Usa George Marshall del giugno 1947 che, come vedremo, inaugura la stagione della cooperazione europea indirizzata alla creazione di un attore con ambizioni globali; fino ad arrivare ai Trattati di Roma, che ne decretano – di fatto – la fine.

Un'ultima questione che cercheremo di affrontare è l'influenza delle teorie e idee economiche su questo percorso, sia su quello inizialmente di successo, sia su quello, poi, di accantonamento del tentativo di creare una sovranità europea.

La struttura del contributo riflette gli elementi cruciali della sovranità: la moneta e la spada. Sono il controllo sulle dinamiche economiche e su quelle politico-militari che rappresentano in ultima analisi i simboli della sovranità. Osserveremo quindi nel par. 2 il tentativo di dotare l'Europa di una struttura autonoma di gestione della liquidità; poi le alterne vicende, dal successo al fallimento, della Comunità Europea di Difesa e della Comunità Politica Europea; per finire con le proposte emerse (soprattutto nel corso del 1955) per dotare l'Europa di strumenti di controllo del bilancio, sia relativamente alla produzione di beni pubblici europei ed al rafforzamento di una sovranità industriale europea, sia sul lato della sua capacità impositiva autonoma rispetto ai contributi nazionali. Nel par. 5 svolgeremo qualche sommaria riflessione sull'influenza delle ideologie economiche nell'evoluzione del quadro delle scelte politiche.

2. Dalla Unione Europea dei Pagamenti al Fondo Monetario Europeo

Credo sia superfluo ricordare la logica che ha presieduto alla scelta degli Usa di lanciare il Piano Marshall, le cui risorse sono state erogate ai paesi europei fra il 1948 ed il 1952. Vale tuttavia la pena ricordare due aspetti cruciali di quella vicenda: a) le considerazioni geostrategiche alle quali rispondeva e; b) il tenta-

tivo di far evolvere l'Unione Europea dei Pagamenti (UEP), creata intorno al Piano Marshall, in un Fondo Monetario Europeo.

A partire dal 1948 Robert Triffin, economista del Fondo Monetario Internazionale (dal 1946), viene inviato a dirigere l'IMF Representative Office in Europe (Maes 2021) con lo scopo di mettere in piedi un'infrastruttura di controllo per la cooperazione monetaria europea, in grado di assorbire i probabili shock di bilancia dei pagamenti che i paesi europei avrebbero dovuto fronteggiare negli anni successivi. Da quella struttura prenderà avvio, dal 16 aprile 1948, la Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), con l'obiettivo di realizzare un'organizzazione permanente per la gestione degli aiuti Usa all'Europa, e la UEP (Unione Europea dei Pagamenti).

La ricostruzione e la ripresa degli scambi internazionali, con un repentino aumento del reddito, mettevano infatti pressione sulle importazioni europee che, attraverso deficit commerciali, si sarebbero scaricate sulla bilancia dei pagamenti, creando disequilibri strutturali. Non solo, ma tali squilibri avrebbero impattato negativamente sulle necessità della circolazione interna, dato il ruolo delle riserve nella formazione della base monetaria, rischiando di mettere a repentaglio il grado di libertà delle banche centrali nazionali nella gestione della liquidità e del tasso d'interesse. Un deflusso di riserve non sterilizzato avrebbe diminuito la circolazione e fatto rialzare i tassi; un deflusso sterilizzato avrebbe indotto inflazione. In entrambe i casi, si sarebbe trattato di effetti indesiderati indotti da uno shock di bilancia dei pagamenti. Effetti che avrebbero messo in difficoltà i vari paesi nel rispetto delle regole di stabilità pretese dagli accordi di Bretton Woods, che i paesi europei avevano appena ratificato (anche se con tempistiche diverse⁴).

Questa è esattamente la logica per la quale Triffin propone la creazione di una Unione Europea dei Pagamenti⁵ sul modello del clearing multilaterale immaginato da Keynes per Bretton Woods (Eichengreen 1993). Nel dicembre 1949 Triffin entra poi nella US Economic Administration Cooperation, una struttura federale Usa volta a gestire i rapporti americani per lo sviluppo europeo. Può essere utile ricordare la valenza strategica e politica di questa struttura apparentemente tecnica. A presiederla era stato messo Paul Gray Hoffman (che passerà dal 1950 a dirigere la Ford Foundation) e come vice era stato nominato Richard Bissell, il quale diverrà poi, negli anni seguenti, vicedirettore della CIA, responsabile del progetto Oxcart⁶ e della nascita del poligono segreto denominato Area 51, nonché del tentativo di rovesciare Castro e del disastroso attacco

⁴ Si noti la tempistica: l'Italia entra nel FMI nel marzo 1947; nel giugno 1947 Marshall tiene il discorso sul piano di aiuti, che interessa anche l'Italia; nell'ottobre 1947 Einaudi attua la stretta creditizia.

⁵ Che formalmente inizia i suoi lavori nel luglio 1950 e verrà sciolta alla fine del 1958.

⁶ Si tratta di aerei stratosferici con tecnologia stealth (ossia invisibili ai radar) per la ricognizione militare dallo spazio, capaci di volare a velocità 3,35 Mach, circa 4.200 km/h, ad un'altezza di circa 25 km: invisibili ed inaccessibili a qualsiasi razzo lanciato da terra (con le tecnologie dell'epoca).

alla Baia dei Porci nell'aprile 1961 (Jacobsen 2011). Tanto per dare un'idea dei legami fra gli aspetti economico-monetari e quelli strategici.

Con il 1952 si concludeva il Piano Marshall; nello stesso anno si sarebbe dovuta smantellare anche l'Unione Europea dei Pagamenti. Triffin ritiene tuttavia che l'integrazione regionale in Europa sia necessaria per agevolare il compito di assistenza finanziaria allocato al Fondo Monetario Internazionale. Lancia così l'idea di un Fondo Monetario Europeo, basato su un pool di riserve pari al 10% di quelle nazionali. Idea che verrà ripresa con forza dall'amico Pierre Uri, artefice dei più importanti documenti assunti dai Sei nei primi anni Cinquanta e principale architetto dei Trattati di Roma (Masini 2021), e successivamente di Robert Marjolin.

Idea che verrà invece annacquata dai governi europei che si limiteranno, nel 1955, a ratificare lo European Monetary Agreement: un semplice accordo di linee di credito non automatiche, da attivare in caso di disquilibri gravi di bilancia dei pagamenti, senza alcuna messa in comune delle riserve.

L'esperienza di assistenza multilaterale creata con la UEP, diluita nello European Monetary Agreement, non porterà mai alla nascita del Fondo Monetario Europeo, sebbene i tentativi di riproporlo da parte di Uri e Marjolin (e di Monnet sul piano politico e Triffin su quello economico, dalla fine degli anni Sessanta) travalichino persino la data di creazione della CEE, giungendo fino ai dibattiti sull'adozione del Sistema Monetario Europeo. Un primo grande successo, la UEP, si era appena trasformato in un clamoroso fallimento, quello della mancata creazione di un *safety net* su scala europea.

3. Le vicende della Comunità Europea di Difesa e della Comunità Politica Europea

Le date sono importanti. Soprattutto la loro successione. Il 9 maggio 1950 il Ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, dalla Sala dell'Orologio al Quai d'Orsay, presenta al mondo quella che diverrà nota come Dichiarazione Schuman, nella quale preannuncia la creazione di un'intesa tra Francia e Germania aperta ad altri paesi europei, fondata sulla condivisione della sovranità rispetto a due beni-simbolo dei conflitti armati come il carbone e l'acciaio, «prima tappa della Federazione europea».

Un mese dopo, nel giugno 1950, la Corea del Nord invade la Corea del Sud (la guerra durerà fino al luglio 1953). Nel luglio 1950 si insedia in Francia un nuovo governo, con René Pleven (già ministro delle Finanze nel 1946 e della Difesa nel 1949) che diventa Presidente del Consiglio. Qualche giorno dopo, nello stesso mese di luglio, il neopresidente indice a Parigi una conferenza per porre le fondamenta di una unione europea della difesa.

Nell'ottobre dello stesso anno viene così annunciato il Piano Pleven, che prevede la creazione di forze armate comuni e l'istituzione di un ministro europeo della difesa responsabile dinanzi ad un'assemblea europea. La proposta mira a costituire una comunità europea di difesa ed evitare l'adesione della Germania alla NATO (secondo quanto, all'epoca, sembrava essere l'interesse principale francese in politica estera).

Il 18 aprile 1951, sotto la spinta francese (soprattutto di Jean Monnet) e per dare concreta attuazione alla Dichiarazione Schuman, viene firmato il trattato per una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), dotata di autonomia impositiva e di spesa, gestita da un'Alta Autorità, chiamata ad assumere decisioni collettive a maggioranza qualificata. Seguendo il percorso della logica funzionalista, il 27 maggio – sempre a Parigi – viene firmato il Trattato per la Comunità Europea di Difesa (CED), la tappa successiva voluta dalla Francia.

La CED arriva quindi sull'onda dell'impulso dato dal Piano Pleven, sostanzialmente immune ancora dalle logiche innescate dalla guerra di Corea che era appena iniziata. Logiche che vedranno gli Usa progressivamente attenti alle dinamiche di potere di Cina e (soprattutto) Unione Sovietica, le potenze che spalleggiavano la Corea del Nord. Ed arriva prima che l'atteggiamento Usa nei confronti degli alleati europei cambi a favore di una decisa spinta al riarmo della Germania ed al suo coinvolgimento diretto nella NATO, come elemento cruciale della strategia per fronteggiare l'Unione Sovietica in Europa.

È l'inerzia, dunque (seguita allo stimolo iniziale francese, guidato dalla passione funzionalista di Monnet), che conduce sia dal Piano Pleven alla CED sia, successivamente, da questa al progetto di Trattato per una Comunità Politica Europea (10 marzo 1953), previsto dall'art. 38 del Trattato CED e fortemente sostenuto da De Gasperi (su insistenza di Altiero Spinelli⁷) per dare legittimità politica alle scelte sulla difesa e preludio ad una piena federazione europea. Inerzia che tuttavia si viene a scontrare con un mutato contesto internazionale, nel quale si stanno modificando le preferenze dei maggiori attori in campo. Prima di tutto gli Usa, che vedono una divisione sugli obiettivi strategici fra Tesoro e Dipartimento di Stato (così era stato già sulla questione del Piano Marshall, voluto dal Dipartimento ma osteggiato dal tesoro), con il Segretario di Stato Dulles che ancora nel gennaio 1953 compie un noto viaggio nelle capitali europee per sostenere la CED ma a fine anno è costretto a rivedere il supporto al progetto. Ma anche le titubanze ed irrequietezze francesi, con numerose richieste di protocolli aggiuntivi al Trattato CED già dalla fine del 1952.

Le ripercussioni sulle dinamiche fra Francia e Germania sono immediate, dividendo il fronte tedesco fra funzionalisti e federalisti, da una parte, ed atlantisti dall'altra. Franz Etzel (vicepresidente dell'Alta Autorità) e Hans von der Groeben (che con Uri stilerà il Rapporto Spaak) – ossia i rappresentanti tedeschi nelle istituzioni europee – rimangono sulla linea di Monnet e Walter Hallstein (voluto da Adenauer a negoziare il Piano Schuman e futuro Presidente della Commissione), ossia per il rafforzamento della sovranità europea (Quirico 2022).

Nel frattempo, il governo tedesco inizia a lanciare segnali diversi. Già nel 1952, a Zurigo, Erhard pronuncia un celebre discorso nel quale afferma: «politica europea non deve significare creazione di una grande area economica fine a sé stessa. Fare una politica europea significa in certo qual modo compiere un ulteriore passo avanti per giungere ad un ordinamento quanto più perfetto pos-

⁷ Sul ruolo del Memorandum Spinelli a De Gasperi si veda Salpietro 2014.

sibile in un libero assetto economico mondiale» (Erhard 1963, 128). Come a dire che la sovranità europea avrebbe dovuto incontrare un limite nel rispetto di una più ampia alleanza atlantica. Nel 1954 si schiererà in maniera ancora più esplicita contro il rafforzamento della sovranità europea (Erhard 1963, 172), che rischiava di risultare contrapposta agl'interessi Usa.

Su questa evoluzione del clima internazionale e degli interessi sempre meno allineati dei due grandi protagonisti del primo slancio iniziale (Francia e Germania) si innestano poi elementi politici interni (in Francia) che contribuiranno in modo decisivo al fallimento della CED.

Dopo quelle di Belgio, Lussemburgo, Olanda e Germania (e in attesa di quella italiana, che avrebbe dovuto seguire quella francese), la ratifica del trattato CED in Francia è calendarizzata all'Assemblea Nazionale per il 30 agosto 1954; ma viene all'ultimo momento tolta dall'ordine del giorno dalla formazione di una occasionale coalizione antieuropea tra gollisti e comunisti, con l'appoggio dei socialisti e in parte di gruppi radicali, uniti in una critica, essenzialmente strumentale, a quella che veniva all'epoca definita l'Europa Vaticana (Chenau 2017), riferendola al ruolo predominante che avevano avuto i cristiano-democratici Adenauer, Schuman e De Gasperi nella costruzione dei primi passi dell'integrazione europea. A questo si aggiunsero altri temi di politica interna legati al timore del riarmo della Germania, pur sotto l'egida dell'esercito europeo, e del rischio di perdere i tradizionali legami con le colonie francesi.

Da quel momento, la Francia si ripositiona verso logiche più atlantiche e chiede in seno al Consiglio d'Europa una blanda cooperazione militare europea, priva di qualsiasi carattere sovranazionale. Nel frattempo, la Gran Bretagna punta esplicitamente ad una iniziativa intergovernativa e convoca a Londra nell'ottobre 1954 una conferenza fra i Sei con UK, Usa e Canada per affrontare direttamente il tema dell'ingresso della Germania nella NATO ed il suo riarmo. Iniziativa che darà vita alla Western European Union, subordinata alla NATO, il cui trattato viene firmato a Parigi fra i Sei e la Gran Bretagna il 23 ottobre dello stesso anno.

Si era appena consumato un altro rovesciamento di fronte: da un successo sovranazionale, mirato a rafforzare la sovranità europea nel campo decisivo della difesa ad un accordo intergovernativo che sanciva la subordinazione europea alla potenza militare Usa.

4. Investimenti collettivi e risorse proprie

All'inizio del 1955, dunque, rimaneva già ben poco dell'iniziale tentativo di rafforzare la sovranità europea. Con l'ipotesi di un fondo monetario che languiva nei negoziati fra governi ed un clamoroso fallimento della difesa comune, l'unica speranza era tornare ai fondamentali: il metodo funzionalista nel settore economico.

È con questo spirito che Jean Monnet, ormai sfiduciato, in procinto di abbandonare quella che considera ormai un'istituzione incapace di condurre ad una federazione europea, pronto alle dimissioni per creare l'Action Committee for the United States of Europe, chiede al fidato collaboratore Pierre Uri di sti-

lare un documento da sottoporre alle altre delegazioni europee per un ultimo tentativo di rilanciare il processo d'integrazione.

Da questo sforzo emerge il Memorandum del 13 aprile 1955. Il documento si basava su alcuni principi chiave. Primo, estendere la logica dell'integrazione settoriale ad altri settori come l'agricoltura e la pesca. In secondo luogo, gli investimenti congiunti sono necessari per la formazione di una politica industriale europea che si affianchi a quelle nazionali, dotata di una capacità fiscale autonoma a livello sovranazionale. In terzo luogo, negli altri settori di intervento sarebbero state create altre istituzioni sul modello dell'Alta Autorità della CECA. Insomma, un'integrazione funzionale (per settori) a vocazione federale (con capacità fiscale autonoma e decisioni non prese all'unanimità ma a maggioranza qualificata).

Il memorandum cadde nel vuoto. Per cercare di salvare l'integrazione europea fu convocata la Conferenza di Messina, che rilanciava il processo, affidato a Spaak. Dopo Messina, Uri viene chiamato (con Von der Groeben) a fungere da 'rapporteur' (ossia, a stilare e negoziare il suo rapporto finale) della Commissione Spaak, dal 9 luglio 1955 al 20 aprile 1956. Circolarono diverse bozze di Rapporto prima di quella finale (Spaak 1956). La prima si basava in gran parte sul memorandum di aprile: sull'idea che i mercati fossero per loro natura multilivello e richiedessero quindi un'autorità di coordinamento tra i diversi livelli.

Particolarmente interessante è il settimo documento di lavoro (Uri 1989, 239-49), diffuso il 6 dicembre 1955, in cui Uri introduce l'idea di un sistema di assicurazione europea contro la disoccupazione, che si prevedeva sarebbe stato ampiamente utilizzato a causa della transizione imposta dal mercato comune. Uri sottolineava che la sua istituzione avrebbe favorito un sentimento di 'solidarietà' sovranazionale (Uri 1989, 241).

Avrebbe dovuto essere istituito in caso di cessazione di attività, anche parziale, finalizzato a sostenere sia le imprese sia i lavoratori (prevedendo un sostegno ed un percorso formativo per i licenziati e il pagamento delle spese di ricollocazione in caso di mobilità). Uri pensò inoltre ad un fondo d'investimento per agevolare la riconversione industriale, se finalizzata al mantenimento della forza lavoro. Per quanto riguarda le risorse, Uri pensava di reperirle principalmente nel mercato dei capitali (Uri 1989, 247), con garanzie costruite grazie ai dazi doganali nei confronti dei Paesi terzi.

Quasi tutto questo scomparve nella versione finale del Rapporto Spaak, a parte un brevissimo riferimento a un "Fondo di investimento" (alimentato però da contributi nazionali, non da vere e proprie risorse proprie, quindi a basso impatto sui moltiplicatori fiscali) da concordare successivamente tra gli Stati membri se e quando fosse emerso un «interesse europeo» (Spaak 1956, 77) su un progetto specifico da finanziare congiuntamente.

Rimaneva almeno il fatto che non veniva assegnato alcun potere di veto sulle decisioni collettive: una maggioranza qualificata di 12/17 voti (i voti dovevano essere assegnati secondo i seguenti pesi: uno al Lussemburgo, due al Belgio e ai Paesi Bassi, 4 all'Italia, alla Francia e alla Germania) sarebbe stata sufficiente per approvare le delibere. Gli investimenti comuni avrebbero dovuto essere realizzati e finanziati dal suddetto fondo di investimento ad hoc. In pratica, un'i-

potesi (seppure indebolita rispetto alle versioni precedenti) di sovranità fiscale europea che avrebbe affiancato (nei settori individuati) quella nazionale.

Nei mesi successivi, i negoziati portarono ad un testo dei Trattati di Roma molto diverso da quello del Comitato Spaak. Indebolendo ulteriormente competenze e sistema di scelta collettiva (che, con la *politica della sedia vuota* da parte della Francia e poi col *compromesso di Lussemburgo*, sancirono il definitivo passaggio alle decisioni all'unanimità) e togliendo spazio a qualsiasi spinta alla sovranità sovranazionale europea: un ennesimo bivio non preso.

5. Influenze intellettuali e logiche geopolitiche

La narrazione dominante, soprattutto nell'ambito della storia delle relazioni internazionali, ci racconta come l'avvento al potere di De Gaulle in Francia determini una conversione dell'Europa da un embrione di struttura sovranazionale ad una meramente intergovernativa. I tratti caratteristici di questo mutamento sarebbero proprio gli episodi appena ricordati della *sedia vuota* e del successivo *compromesso di Lussemburgo*.

Ci pare di aver mostrato come, tuttavia, questa mutazione abbia luogo ancora prima. Sia prima dell'insurrezione indipendentista in Algeria del novembre 1954, che impegna la Francia sul fronte (ormai antistorico) della difesa degli interessi coloniali rispetto a quelli europei (entrati chiaramente in contrapposizione), sia dell'avvento al potere di De Gaulle.

Semmai, sono le logiche di potere interne all'Assemblea Nazionale a fare il gioco di interessi diversi. Interessi che, come abbiamo accennato, dipendono essenzialmente dal mutare delle priorità della politica estera statunitense sullo scacchiere globale e quindi anche su quello europeo. Complice interessato di questo mutamento è il governo tedesco, allettato dalla prospettiva del riarmo e dell'adesione alla NATO, entrambe impensabili nella logica della possibile egemonia francese in Europa.

Il governo tedesco diventa così lo strumento delle influenze americane e di una sovranità limitata per Europa. I protagonisti indiscussi di questa tendenza sono Ludwig Erhard (ministro dell'Economia nel dopoguerra fino al 1963, quando diventa Cancelliere) e Walter Eucken (consulente economico di Erhard). Dopo aver iniziato a sottolineare la loro distanza dalla visione allineata a quella di Monnet dei rappresentanti tedeschi nelle istituzioni europee, già a partire dal 1952, saranno proprio loro ad approfittare nel 1955 della scelta di Monnet di lasciare l'Alta Autorità per fondare l'Action Committee.

Da qui il sorgere della questione, visto l'orientamento ideologico/teorico smaccatamente Ordoliberal di Erhard ed Eucken, di quanto questo loro orientamento abbia innescato ed influenzato il cambio di atteggiamento tedesco e quanto invece sia stato un mero strumento del cambio di strategia Usa. Non è agevole trovare una risposta seria e fondata a questa domanda. Tuttavia, vale la pena notare almeno tre elementi.

Il primo ha a che fare con le tempistiche degli interventi pubblici dei due *Ordoliberali* tedeschi. Con il 1952 le loro posizioni pubbliche, fino a quel mo-

mento sopite dietro alle posizioni ufficiali di Adenauer (che di fatto si assume la responsabilità finale delle scelte sulle cariche interne alle istituzioni europee) tutte allineate alle preferenze ed alla visione di Monnet, diventano esplicitamente antimonnettiane, se non apertamente antifrancesi. La sensazione è che gli attacchi all'*indicative planning* (che la Francia cerca di esportare sul piano europeo) siano meramente strumentali ad affermare posizioni contrarie alla strategia di integrazione politica implicita nel disegno di Monnet e di tutto il gruppo francese (ma anche dei rappresentanti tedeschi in senso alle istituzioni europee). Le posizioni di Erhard ed Eucken diventano esplicite troppo in concomitanza con la svolta atlantica della Germania per non apparire sospette.

Il secondo concerne il ruolo di Walter Hallstein. Hallstein era stato chiamato da Adenauer a negoziare la Dichiarazione Schuman – e ciò che ne seguì – per conto della Germania. Nei primi anni Cinquanta Hallstein si era dimostrato perfettamente allineato alle posizioni tattiche funzionaliste di Monnet ed ispirato all'idea di realizzare una compiuta federazione europea. Poi le sue posizioni divengono progressivamente più sfumate. Nel 1958, quando diventa Presidente della prima Commissione Europea grazie al convergere sul suo nome delle preferenze sia dei governi sia delle istituzioni che avevano fino a quel momento costruito concretamente i primi passi per l'integrazione, inizia la stagione della tattica e del compromesso. Tanto che Corrado Malandrino (2005), nel suo volume su Walter Hallstein, ne descrive le ambiguità in termini di «equilibrio politico».

Potrebbe essersi trattato di una strategia che, in un mutato contesto, imponeva maggiore cautela e maggiore equilibrio fra le posizioni in campo, divenute divergenti soprattutto fra i due principali protagonisti dell'integrazione europea, ossia proprio Francia e Germania. Ma anche qui le tempistiche del cambiamento sono decisamente sospette.

A nostro avviso, ma certo sarebbe necessario un più ampio lavoro di scavo su questo tema, una spiegazione più plausibile di questo mutato atteggiamento potrebbe stare proprio nel crescente stridere degli interessi delle istituzioni comunitarie, che si trovava ad interpretare e difendere ai massimi livelli, e quello del proprio paese, che si stava schierando apertamente contro quell'idea di piano inclinato verso una crescente sovranità europea voluta da Monnet ed inizialmente interpretata dallo stesso Hallstein.

Il terzo punto ha a che fare con l'evoluzione dei rapporti di potere che legano *Ordoliberalismo* e *neoliberalismo*, guidato dalla 'casa madre' Mont Pèlerin Society (MPS). Come fa notare Schmelzer (2020), negli anni Cinquanta la MPS persegue obiettivi di più netto indirizzamento delle organizzazioni internazionali. Non ci sarebbe da stupirsi dunque se l'indicazione ai membri tedeschi della MPS fosse giunta proprio da figure vicine agli interessi del governo Usa, che di fatto la guidavano sin dalle origini.

Aggiungerei a queste tre considerazioni una quarta, non specificamente riferita all'*ordoliberalismo* tedesco, ma ad esso legata. Si tratta del mutamento genetico che avviene in Francia rispetto alla 'pianificazione indicativa'. Che sfuma progressivamente i tratti della pianificazione in un disegno meta-legislativo

sempre più simile all'*ordoliberalismo* tedesco. Insomma, anche in Francia si fa strada, con la sconfitta della élite monnettiana nelle istituzioni europee, l'idea di abbandonare il tentativo, forse la pretesa, di 'traslare' la sovranità industriale francese a livello europeo: de Gaulle, paradossalmente, è in questo senso il miglior interprete di tale mutamento. La grandeur francese che il Presidente persegue non è altro che un artificio narrativo apparentemente in continuità con la tradizione precedente, ma di fatto significa rinunciare ad una sovranità condivisa europea per ripiegarsi su una lotta economica e politica per il perseguimento del potere a livello nazionale.

In ogni caso, i rapporti di potere in Europa e nel mondo stavano cambiando rapidamente. I negoziati sul Rapporto Spaak, che poi porteranno ad un testo ben diverso dei Trattati di Roma, si vengono a sovrapporre con la crisi di Suez (29 ottobre-7 novembre 1956) che vedono Francia ed Inghilterra, alleate di Israele, contrapporsi all'Egitto sostenuto da Usa e Urss. Una crisi che decreta definitivamente la fine delle velleità imperiali di Francia e Inghilterra e la consacrazione del dualismo politico globale fra Stati Uniti ed Unione Sovietica⁸.

Il passaggio da un'Europa politica (CECA, CED, CEP) ad un'Europa blandamente orientata ad una crescente integrazione commerciale (CEE) era soprattutto il risultato di questa presa d'atto della sconfitta europea sul piano dell'*actorness* globale. Un modo per renderla più coerente con gli interessi statunitensi nel garantire un mercato ben aperto in Europa ma negare ogni velleità di autonomia strategica.

6. Considerazioni conclusive

Sebbene la letteratura esistente metta in luce una diversa scansione temporale della storia dell'integrazione europea, individuando nella morte di Stalin prima e nell'avvento di De Gaulle poi i momenti fondanti del cambio di orientamento del Vecchio Continente, ci pare di aver messo in evidenza sufficienti fattori che, quantomeno, inducano ad un ripensamento della storiografia.

Non v'è alcun dubbio che prima del 1953 vengono assunte e in alcuni casi concretizzate una serie di iniziative per realizzare, accanto a quelle nazionali, una piena sovranità europea, capace di spingere l'Europa verso una *actorness* globale che ancora oggi, almeno a tratti, rivendica. In vari settori: difesa, energia, trasporti, industria, politica estera.

Abbiamo anche notato come non sia affatto la morte del nemico esterno (Stalin) a mutare le esigenze europee (nel senso di indurre una minore urgenza per una politica di difesa europea), ma la violenza dell'attacco sovietico in Corea a spingere gli Usa ad accelerare il riarmo della Germania, piuttosto che a lasciare che l'Europa s'imbarchi in un progetto di difesa europea dagli esiti più incerti

⁸ Stati Uniti guidati a partire dal 1953 dal repubblicano Eisenhower ed Unione Sovietica guidata, sempre dal 1953, da Chruščëv, prima come Segretario Generale del PCUS, poi come Presidente dal 1958.

per gli equilibri di potere internazionali (almeno dal punto di vista del disegno egemonico Usa). In questa logica, anche le aspirazioni globali di Francia ed Inghilterra andavano ridimensionate, come accadrà con la crisi di Suez.

Ed occorre, anche grazie ad un attacco teorico/ideologico (strumentale) contro la strategia di rafforzamento della sovranità europea portata avanti dagli *Ordoliberali* tedeschi contro l'*indicative planning* francese, smontare quanto era stato concretizzato o si stava per concretizzare. Ci pare essere, questa, una spiegazione più plausibile del perché si abbandonò l'ottima iniziativa di successo del *clearing* multilaterale europeo (la UEP) che non evolverà mai in un Fondo Monetario Europeo. E del perché dall'ambizioso Rapporto Spaak ci si ritrovò a negoziare un ben meno ambizioso Trattato di Roma, solo pochi mesi dopo.

Insomma, la storia dell'integrazione europea negli anni Cinquanta è più che altro una storia di scontro fra interessi sempre più divergenti. Uno scontro che vede prevalere non tanto un sistema teorico su un altro, ma un sistema di potere egemonico esterno, quello degli Usa, su quello europeo. Le teorie economiche, in questo quadro, risultano aver giocato più il ruolo dello strumento di una lotta di potere politico globale che un innesco per i cambiamenti che caratterizzano le dinamiche d'integrazione in Europa.

Dinamiche che hanno avuto come conseguenza principale, a parte l'indebolimento del tentativo di costruzione di una sovranità europea, una crescente lotta fra le istituzioni europee, guidate in larga parte dagli eredi della tradizione monnettiana, e i governi nazionali, fino ovviamente a sancire la preminenza delle strutture intergovernative (il Consiglio) sulla Commissione, suggellata poi con il Trattato di Maastricht.

Una dinamica prevalente ancora oggi, e che rischia di indebolire la coesione europea anche più degli interessi, per quanto ancora fortissimi, esterni. Più che 'uniti nella diversità', ci pare che in Europa valga ancora l'antico adagio romano *divide et impera*.

Riferimenti bibliografici

- Bagnai, Alberto. 2012. *Il tramonto dell'euro*. Reggio Emilia: Imprimatur.
- Buti, Marco, e George Papaconstantinou. 2022. "European Public Goods: How can we supply more?" LUISS SEP. *Policy Brief* 3: 1-9.
- Chenau, Philippe. 2017. *Un'Europa Vaticana? Dal Piano Marshall ai Trattati di Roma*. Roma: Studium.
- Comunità Economica Europea. 1957. *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Trattato di Roma)*. Roma, 25 marzo 1957. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>> (2025-11-10).
- Draghi, Mario. 2024. *Il futuro della competitività europea*. Bruxelles: Commissione Europea.
- Eichengreen, Barry J. 1993. *Reconstructing Europe's Trade and Payments. The European Payments Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Erhard, Ludwig. 1963. *La politica economica della Germania. Per una economia sociale di mercato*. Milano: Garzanti.
- European Union. 2025. *EU motto: "United in diversity"*. Brussels: European Union. <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_en> (2025-11-10).

- Fèvre, Raphaël. 2021. *A Political Economy of Power: Ordoliberalism in Context, 1932-1950*. New York: Oxford University Press.
- Jacobsen, Annie M. 2011. *Area 51: An Uncensored History of America's Top Secret Military Base*. New York: Little, Brown and Company.
- Maes, Ivo 2021. *Robert Triffin. A Life*. New York: Oxford University Press.
- Malandrino, Corrado. 2005. *Tut etwas Tapferer: compì un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein, 1948-1982*. Bologna: il Mulino.
- Masini, Fabio. 2021. "Pierre Uri and the Making of a European Economic Order." *History of Economic Thought and Policy* 10, 2: 53-68.
- Masini, Fabio. 2022. *European Economic Governance. Theories, Historical Evolution, and Reform Proposals*. London: Palgrave Macmillan.
- Pickford, Stephen, Federico Steinberg, and Miguel Otero-Iglesias. 2014. *How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe*. London: Chatham House.
- Quirico, Stefano. 2022. *L'Europa di Wilhelm Röpke. Liberalismo, federalismo, nazione*. Bologna: il Mulino.
- Salpietro, Giovanni. 2014. "L'attualità della CED." *Il Federalista* 56, 3: 233-37.
- Schmelzer, Matthias. 2020. "What Comes After Bretton Woods? Neoliberals Debate and Fight for a Future Monetary Order." In *Nine Lives of Neoliberalism*, edited by Dieter Plehwe, Quinn Slobodian, and Philip Mirowski, 197-218. London and New York: Verso.
- Spaak, Paul-Henri. 1956. *Rapport de chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères (Bruxelles, 21 avril 1956)*. Bruxelles: Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine.
- Stiglitz, Joseph E. 2016. *The Euro and Its Threat to the Future of Europe*. London: Allen Lane.
- Uri, Pierre. 1989. *Fragments de politique économique. Les libertés de la fonction publique. Les servitudes de la dispersion*. Grenoble: PUG.
- Warlouzet, Laurent. 2018. "The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism, 1957-1995." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57, 1: 77-93.

Percorsi di internazionalizzazione a confronto: la statistica ufficiale in Francia e in Italia tra secondo dopoguerra e anni Sessanta

Manfredi Alberti

1. Introduzione

La Seconda guerra mondiale sollecitò in quasi tutti i paesi coinvolti, a cominciare dagli Stati Uniti, l'espansione dell'intervento pubblico in economia. Come la storiografia ha già evidenziato, durante e dopo il conflitto, nel quadro della rivalità con l'Unione sovietica, il ruolo egemonico assunto dagli Stati Uniti si rese non solo sul primato militare ma anche sulla capacità di promuovere lo sviluppo economico e la cooperazione, anche a vantaggio dei paesi sconfitti (Judt 2017; Zamagni 2017, 197-216; Steil 2018). Sulla scia del nuovo corso rooseveltiano, gli americani si mostrarono favorevoli a politiche espansive di stampo keynesiano, che permettessero di migliorare le condizioni economiche e sociali di tutti gli strati della popolazione, anche con lo scopo di erodere le basi di consenso al comunismo (Maier 2010). Parte integrante di questo assetto geopolitico e di politica economica fu lo sviluppo di nuovi e più raffinati strumenti di misurazione statistica, applicati alle grandi indagini promosse dai governi (Milward 1977, 109-27). La gestione delle risorse poste in campo dagli Stati Uniti per la ricostruzione dell'Europa, prima nell'ambito dell'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), poi, dal 1947, con il varo del Piano Marshall, sollecitò in modi diversi il potenziamento e il perfezionamento delle misurazioni statistiche ufficiali. L'interventismo statunitense per una ripresa economica dell'Europa, nel contesto della nuova 'guerra fredda', favorì inoltre la costruzione delle prime istituzioni comunitarie europee, dall'Organizzazione

Manfredi Alberti, University of Palermo, Italy, manfredi.alberti@unipa.it, 0000-0001-6317-8357

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Manfredi Alberti, *Percorsi di internazionalizzazione a confronto: la statistica ufficiale in Francia e in Italia tra secondo dopoguerra e anni Sessanta*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.08, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 101-116, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

per la Cooperazione Economica Europea (OECE), nata nel 1948 per controllare la distribuzione degli aiuti statunitensi, al Piano Schuman del 1950, indirizzato a una collaborazione franco-tedesca, punto di partenza per la successiva creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951 (Zamagni 2017, 202-5; Steil 2018). Fu anche nell'ambito di tali nuove istituzioni, come vedremo, che prese forma un primo coordinamento dei sistemi statistici nazionali dei paesi aderenti alla Comunità.

Sul terreno del potenziamento della statistica pubblica, gli Stati Uniti si erano già collocati sulla frontiera dell'innovazione negli anni fra le due guerre. La Grande depressione e il successivo New Deal rooseveltiano avevano offerto a economisti e statistici un nuovo stimolo e anche le risorse economiche per sperimentare nuove indagini statistiche su scala nazionale, a cominciare da quelle sulla produzione, i consumi e i prezzi (Stapleford 2007). Sul piano istituzionale, sia prima che durante la guerra, il sistema statistico statunitense venne riorganizzato, attribuendo al Census Bureau un ruolo di primo piano, come principale promotore dell'innovazione in campo metodologico e nella tecnica di elaborazione dei dati (Anderson 2015, 185; Didier 2009). In quegli anni negli Stati Uniti le statistiche ufficiali furono influenzate sia dalla diffusione delle idee keynesiane, sia dall'introduzione del nuovo metodo campionario (applicato ad esempio alla misurazione della disoccupazione o del reddito nazionale), un metodo diffusosi a partire dagli anni Trenta anche a causa dei suoi costi contenuti (Desrosières 1998, 204-9; Vanoli 2005).

L'esperienza statunitense fu paradigmatica per molti altri Stati del mondo occidentale. Per quel che riguarda il Nord America, il caso canadese conferma il ruolo cruciale svolto dal modello statunitense, che sin dal dopoguerra esercitò un'influenza sul Dominion Bureau of Statistics, l'ufficio statistico governativo che, a partire dal 1945, cominciò a introdurre i metodi di campionamento per il nuovo sistema dei conti nazionali e per le indagini sulle forze di lavoro. In Canada emerse allora una nuova generazione di statistici, più vicini al paradigma keynesiano e più qualificati in termini di padronanza degli strumenti matematici (Beaud Prévost 1998; Prévost 2020).

In Europa, con tempi e caratteristiche diverse a seconda del contesto nazionale, durante e dopo la guerra si assistette ad un processo di accentramento dei servizi statistici, unito spesso a un rinnovamento metodologico, anche su influsso del modello americano. Nel Regno Unito persisteva un sistema statistico frammentato, nonostante lo sforzo di centralizzazione rappresentato dalla creazione del Central Statistical Office (CSO) nel 1941, in funzione della necessità di pianificare l'attività economica durante la guerra e sperimentare i primi calcoli del reddito nazionale, su prevalente impulso di Richard Stone. Il CSO iniziò a coordinare i metodi di diversi organismi preesistenti, tra cui l'antico General Register Office (GRO), incaricato principalmente delle rilevazioni censuarie e delle statistiche sociali. Il sistema statistico tedesco, da parte sua, era sempre stato influenzato dalla natura federale dello Stato. Nel 1949 la nuova Repubblica Federale ripristinò gli uffici statistici dei Länder, che erano stati assorbiti dall'Ufficio federale di statistica durante l'epoca nazista. Nel dopoguerra le

metodologie statistiche della Germania federale si avvicinarono progressivamente a quelle anglo-americane, come nel caso della Francia o dell'Italia, parallelamente al graduale processo di costruzione delle istituzioni comunitarie europee (Desrosières 1998).

Nell'ottica di analizzare i cambiamenti organizzativi e metodologici della statistica ufficiale in Europa a partire dal dopoguerra, i casi della Francia e dell'Italia, su cui verterà questo contributo, non sono stati sinora oggetto di una valutazione comparativa, sebbene rappresentino due casi interessanti per comprendere le trasformazioni e le peculiarità della fase postbellica. Entrambi i sistemi statistici, nonostante le profonde diversità legate anche al differente contesto economico e istituzionale, affrontarono sfide e dinamiche evolutive in molti casi simili, in un percorso comune di progressiva apertura al contesto internazionale, nel quadro della nascita della cooperazione europea e della sperimentazione delle politiche di programmazione economica. In Francia nel 1946 venne creato il nuovo Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), con lo scopo di rinnovare e centralizzare l'attività della statistica pubblica. In Italia l'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) – nato nel 1926 con l'obiettivo dichiarato della centralizzazione dei servizi statistici (Alberti 2018) – fu anch'esso caratterizzato da un vasto processo di trasformazione, nonostante la continuità istituzionale.

Mettendo a frutto le fonti edite e la letteratura esistente, questo contributo intende gettare le prime basi di una comparazione fra le due esperienze europee tra il secondo dopoguerra e gli anni Sessanta, nel quadro di una riflessione sul ruolo svolto dalla statistica pubblica nello scenario postbellico. Nelle osservazioni conclusive verrà offerta una sintesi dei risultati, con l'indicazione di ulteriori possibili piste di ricerca.

2. Un nuovo ufficio statistico per la Francia: la creazione dell'INSEE

Per la statistica ufficiale francese la creazione dell'INSEE nell'aprile del 1946 fu un'innovazione significativa, parte integrante delle riforme strutturali attuate dopo la Liberazione dai governi di coalizione, a cominciare da quello guidato da Charles De Gaulle, a cui si deve il sostegno a una politica economica orientata alla programmazione. Nel gennaio 1946, infatti, era stato creato il *Commissariat Général du Plan*, guidato da Jean Monnet, con l'intento di assegnare a un organismo centrale dello Stato la definizione di obiettivi indicativi per l'approvvigionamento di materie prime e il rilancio della produzione, e per favorire sia la crescita economica sia il contrasto alle disuguaglianze sociali (Zamagni 2017, 212; Judt 2017, 91-2). È in questo quadro che si colloca la fondazione dell'INSEE, risultato di una precisa scelta politica volta a favorire la creazione di nuovi strumenti quantitativi per misurare e influenzare l'attività economica. Il concreto impianto dell'INSEE si deve a Francis-Louis Closon, un giovane funzionario pubblico che era stato membro del movimento di resistenza gollista, e sarebbe stato direttore generale del nuovo istituto dal 1946 al 1961. Avendo alle spalle un retroterra di studi giuridici ed economici, Closon aveva completato la sua formazione negli Stati Uniti, grazie a una borsa di studio della Rockefeller Foundation.

Il nuovo ufficio statistico ereditò il personale e la struttura amministrativa del Service National de la Statistique (SNS) creato nel 1941, composto anche dai dipartimenti regionali. Se consideriamo la storia della statistica in Francia in un'ottica di lungo periodo, si può dire che l'INSEE sostituì *de facto* l'antica Statistique Générale de la France (SGF), un'istituzione fondata nel 1800, con sede a Parigi, incaricata principalmente di fare il censimento della popolazione. Le caratteristiche principali della SGF erano le piccole dimensioni, l'impiego di pochi dipendenti e, a differenza del SNS, l'assenza di uffici regionali. La *loi de finance* che istituì l'INSEE pose quest'ultimo alle dipendenze del Ministero dell'Economia Nazionale; tuttavia dalla fine del 1947 l'INSEE fu collocato sotto il controllo del Secrétariat d'État aux Affaires économiques. Nonostante la sua natura 'ministeriale', dalla sua creazione a oggi l'INSEE è risultato abbastanza indipendente dal potere politico, se si pensa che per gran parte della sua storia la nomina dei suoi dirigenti (in particolare del direttore generale) non è mai coincisa con il cambiamento della maggioranza politica (Desrosières 1989; Touchelay 2000).

Sin dall'inizio, un tema rilevante per l'organizzazione interna dell'INSEE fu il ruolo degli uffici regionali in rapporto all'amministrazione centrale con sede a Parigi. La questione era se gli uffici regionali dovessero diventare osservatori economici locali con una loro autonomia o se dovessero limitarsi a compiti puramente esecutivi. La scelta adottata fu di tipo centralistico: le direzioni regionali (dove si concentrava nel dopoguerra la gran parte del personale) vennero mantenute, ma furono considerate come organi esecutivi, finalizzati ad applicare le decisioni prese a Parigi, con un approccio taylorista all'organizzazione del lavoro (Touchelay 2000).

L'INSEE ebbe sin dal 1946 una doppia natura: da un lato, aveva lo scopo di produrre le statistiche di base (censimenti, indagini su imprese e famiglie, statistiche del lavoro, statistiche sociali, e così via); dall'altro, fu incaricato di elaborare studi statistici, analisi regionali e previsioni in ambito demografico, economico e sociale, coerenti con la pianificazione 'indicativa' prospettata da Jean Monnet. L'INSEE era chiamato a realizzare indagini statistiche su tutto il territorio nazionale e a coordinare i metodi e le fonti utilizzate a fini statistici dalle amministrazioni pubbliche e dagli organismi privati sovvenzionati o controllati dallo Stato. Una vastità di compiti giudicata da alcuni osservatori persino eccessiva, espressione di un'attitudine 'imperialistica' rispetto ad altri organismi statistici (Besson 1989). La divulgazione dei risultati più importanti dell'attività statistica era un altro compito importante dell'INSEE, un aspetto che avrebbe potenziato e perfezionato soprattutto a partire dalla fine degli anni Sessanta (Touchelay 2000, 169-70).

La vocazione all'innovazione metodologica che caratterizzò l'INSEE nei suoi primi anni di vita è testimoniata dalla creazione di una scuola per la formazione del personale. Anche grazie ad essa, fin dalla sua fondazione l'INSEE sfruttò le competenze di giovani statistici con un forte retroterra matematico, spesso legato alla padronanza dei metodi di campionamento adottati negli Stati Uniti (Touchelay 2000, 170). In generale, come evidenziato dalla storiografia, il reclutamento del personale rispose sin da subito a logiche di efficienza tecnica

e di competenza. Secondo Alain Desrosières (1989), le caratteristiche appena descritte erano coerenti con la tradizione amministrativa dello Stato francese, almeno dall'epoca della Rivoluzione, quando lo Stato aveva iniziato a investire nella costruzione di un forte governo centrale, composto da uffici amministrativi che potevano contare su un patrimonio di competenze tecniche. Rispetto all'ISTAT italiano, l'INSEE era un'istituzione più giovane. Tuttavia, l'INSEE poté basarsi su una più solida e antica tradizione di centralizzazione statale, la cui forza risiedeva nell'esistenza di organismi amministrativi con una spiccata specializzazione tecnica (Steil 2018, 350).

La nascita dell'INSEE avvenne in un momento di accresciuta circolazione di idee e pratiche della statistica ufficiale su scala europea e atlantica. Tra il 1947 e il 1950 molti statistici che lavoravano all'INSEE ebbero l'opportunità di visitare altri paesi e le loro istituzioni statistiche (tra cui Stati Uniti, Regno Unito e Italia)¹. Come nel caso dell'Italia, a partire dal dopoguerra la volontà di aprire il sistema statistico francese ad altre esperienze internazionali è confermata anche dal contributo dato dal direttore generale dell'INSEE alle principali conferenze internazionali degli statistici, di tipo sia accademico sia istituzionale. L'INSEE svolse un ruolo attivo anche all'interno delle giovani istituzioni comunitarie europee, che furono un importante volano sia per la rinascita economica del continente sia per l'integrazione dei sistemi statistici nazionali. Contemporaneamente alla nascita degli organismi comunitari (dopo la CECA, nel 1957 venne istituita la Comunità economica europea – CEE), era necessario realizzare statistiche economiche e sociali comparabili e omogenee (Steil 2018, 131). Nel 1952, all'interno della CECA, venne creato un organismo di collegamento fra i sistemi statistici nazionali, la Conferenza degli statistici europei, una struttura che riuniva i direttori generali degli istituti nazionali di statistica dei diversi paesi. Nel 1958, dopo la nascita della CEE, venne istituito un servizio statistico comune europeo. Era l'antenato dell'attuale Eurostat, a partire dal 1959 chiamato Ufficio statistico delle Comunità europee (SOEC) (De Michelis Chantrain 2003). Nel 1953 Closon era diventato vicesegretario della Conferenza degli statistici europei, presso cui svolsero incarichi importanti anche altri dirigenti dell'INSEE (Touchelay 1995, 11-24).

A partire dagli anni Cinquanta, in un contesto caratterizzato dall'adozione di politiche economiche keynesiane, l'INSEE promosse e implementò in molti ambiti di ricerca il metodo delle indagini campionarie, su cui acquisì rapidamente una piena padronanza, consolidando così una reputazione che sarebbe durata per molti decenni. Le nuove tecniche del sondaggio d'opinione e delle indagini campionarie avrebbero acquisito una crescente popolarità tra gli statistici francesi, nonostante il margine di errore che comportavano, che era in un certo senso il prezzo da pagare per poter contare su uno strumento rapido ed efficace di politica economica. Le indagini campionarie sulle famiglie, le forze

¹ Secondo Touchelay (1995) l'esperienza bellica aveva avuto un'influenza positiva sulla reputazione e sul ruolo degli statistici soprattutto nel caso dell'Italia e del Regno Unito, meno nel caso della Francia.

di lavoro, i consumi, l'istruzione e così via, su modello statunitense, divennero anche uno strumento per rispondere alle nuove istanze politiche di giustizia sociale e lotta alle disuguaglianze emerse nel dopoguerra (Desrosières 1989).

La teoria keynesiana del reddito fu il retroterra analitico dei nuovi conti nazionali, introdotti in Francia dopo la guerra. La contabilità nazionale rese operativa l'analisi keynesiana degli squilibri macroeconomici, e fu uno strumento utile a verificare l'efficacia delle politiche economiche a breve termine e la coerenza della pianificazione delle risorse a medio termine. Nel caso della Francia, si possono individuare quattro fasi nella storia dei conti nazionali. Una fase pionieristica, tra il 1945 e il 1949, quando la SNS (e poi l'INSEE), insieme ad altre istituzioni², attuarono una prima statistica del reddito nazionale per gli anni 1929, 1938 e 1945, seguendo il modello anglosassone. Una seconda fase, limitata agli anni tra il 1950 e il 1959, quando i conti nazionali furono sotto l'egida di una nuova istituzione all'interno del ministero delle Finanze, il Service d'Études Économiques Financières (SEEF), che costruì un modello autonomo da quello dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE), adottato dalle Nazioni Unite. Poi una terza fase di consolidamento, con la pubblicazione nel 1960 della 'base 1956' per la classificazione delle attività economiche. Infine, gli anni tra il 1963 e il 1976, quando l'INSEE assorbì gran parte del SEEF, compreso il servizio di contabilità nazionale e l'attività di previsione economica, e cominciarono ad emergere le necessità di un'integrazione tra i diversi sistemi di contabilità all'interno della CEE (Consolo 1987; Besson 1989; Desrosières 1989).

Nel complesso, si può affermare che il periodo in cui Closon fu direttore generale dell'INSEE, tra il 1946 e il 1961, vide un significativo miglioramento delle statistiche economiche e sociali, con un evidente sforzo di favorire l'integrazione del sistema statistico francese con quello internazionale. Come abbiamo già evidenziato, l'introduzione di sondaggi e indagini campionarie fu probabilmente la principale innovazione metodologica. L'INSEE realizzò numerose indagini statistiche basate su campioni ottenuti anche sfruttando le banche dati costruite grazie ai tradizionali censimenti. Vennero introdotti strumenti più raffinati per la misurazione delle variabili del mercato del lavoro, anche in collaborazione con il ministero del Lavoro. Dal 1947 l'uso delle dichiarazioni fiscali dei datori di lavoro contribuì inoltre a perfezionare le statistiche salariali. La prima indagine sull'occupazione basata su campioni casuali fu organizzata dall'INSEE nel 1950, quasi in sincronia con quanto accadde in Italia. Si trattava di un'indagine sperimentale, chiaramente ispirata al modello statunitense (Lévy-Bruhl 1987, 561). Nel 1952 seguì un'indagine sulla mobilità professionale e sociale, mentre nel 1954 l'INSEE partecipò alla prima indagine della CEE sui salari e gli oneri sociali nel settore industriale (Touchelay 2000, 177-78).

Nonostante le innovazioni che abbiamo rapidamente evidenziato, i primi anni di vita dell'INSEE furono segnati anche da molte difficoltà. Come ha sottolineato

² Tra queste, l'Institut de Conjuncture, il Commissariat au Plan, il ministero delle Finanze, l'Institut des Sciences Économiques Appliquées.

Beatrice Touchelay, gli ostacoli che si frapposero a una rapida centralizzazione e al rinnovamento delle indagini statistiche furono di natura sia finanziaria sia istituzionale (Touchelay 1995, 2000). Una prima criticità furono le restrizioni di bilancio durante i primi anni di attività dell'INSEE, che impedirono innanzi tutto di mantenere stabile negli anni il numero di dipendenti. Dopo la guerra, i dipendenti dell'INSEE erano piuttosto numerosi, e fino alla prima metà degli anni Cinquanta non emersero carenze di personale. Se guardiamo all'evoluzione di medio-lungo termine, tuttavia, notiamo un progressivo assottigliamento degli organici: il numero di dipendenti dell'INSEE nel 1947 era di circa 5.000 unità, ma scese poi a meno di 3.000 nel 1960 (Raymond Lévy-Bruhl 1987). I vincoli di bilancio, inoltre, non consentirono al governo francese di ottemperare all'accordo con le Nazioni Unite per l'attuazione di un censimento agricolo e demografico nel 1950. Se il secondo censimento della popolazione fu di fatto attuato nel 1954 (dopo il primo che risaliva al 1946), quello agricolo fu posticipato al 1956 (un ritardo analogo si verificò anche in Italia)³. Il censimento industriale, invece, sarebbe stato attuato solo nel 1963. Tali ritardi e lacune ebbero dei gravi contraccolpi rispetto all'esecuzione di altre indagini statistiche collegate, a partire dai conti nazionali. Sotto questo profilo, come evidenziò un rapporto del 1954, la condizione delle statistiche ufficiali francesi sembrava peggiore rispetto a quella di altri importanti paesi occidentali (Touchelay 2000).

Un altro aspetto della complessa fase iniziale della vita dell'INSEE fu la persistenza di una certa diffidenza nei confronti delle indagini statistiche condotte dall'Istituto, espressa dalla cittadinanza, da alcuni studiosi⁴ e dal mondo delle imprese, un atteggiamento tale, forse, da spiegare l'adozione della nuova normativa del 1951 che introdusse l'obbligo di rispondere alle domande statistiche dell'INSEE, creando al contempo un nuovo organo di coordinamento (il Comité de Coordination des Enquêtes Statistiques – COCOES) responsabile della programmazione delle indagini statistiche da attuare (Touchelay 2000, 170-76). Negli anni del dopoguerra, anche molte amministrazioni pubbliche furono restie a condividere i propri strumenti e servizi con l'INSEE, una tendenza simile a quanto era già accaduto in Italia subito dopo la creazione dell'ISTAT (Alberti 2018).

3. L'ISTAT dal fascismo alla Repubblica: continuità e rotture

La storiografia ha già fatto luce su molti aspetti dell'attività dell'ISTAT nel dopoguerra. Pur in assenza di una riorganizzazione sul piano giuridico-istituzionale e nonostante la permanenza della vecchia generazione dei componenti del Consiglio Superiore di Statistica (CSS) (l'organo consultivo incaricato di definire i compiti statistici dell'ISTAT), a partire dagli anni Cinquanta l'ISTAT fu

³ Si segnala che l'INSEE rifiutò la proposta del governo di consentire l'erogazione di un contributo privato per finanziare il suddetto censimento agricolo (Touchelay 2000, 177).

⁴ Nel febbraio 1947 il noto demografo Alfred Sauvy, scrivendo sulla rivista *Défence Nationale*, si spinse a definire le indagini statistiche dell'INSEE come uno «strumento di oppressione».

caratterizzato da un dinamismo maggiore rispetto ad altri organi della pubblica amministrazione italiana, mostrando molti elementi di cambiamento sul piano delle metodologie e degli obiettivi dell'indagine statistica (Favero Trivellato 2000; Favero 2011). Come nel caso della Francia, la fine della guerra e la nuova posizione geopolitica dell'Italia nel contesto europeo e nord-atlantico costituirono uno stimolo per il rinnovamento e l'apertura internazionale dell'ISTAT.

In questo paragrafo si cercherà sia di ripercorrere quanto evidenziato sinora dalla storiografia, sia di riconsiderare tali acquisizioni alla luce delle fonti prodotte dallo stesso ISTAT (come i volumi di sintesi dell'attività annuale dell'Istituto o i verbali del CSS), mettendo a confronto le circostanze italiane con le dinamiche già emerse a proposito del caso francese. Le questioni su cui ci si interrogherà sono essenzialmente due. Da un lato, in che termini il passaggio dal fascismo alla Repubblica fu un'occasione per un rinnovamento dell'ISTAT, sia sul versante dell'organizzazione interna sia su quello delle opzioni metodologiche. Dall'altro, in che misura l'esperienza italiana differisca da quella francese.

Dopo la disarticolazione del servizio statistico pubblico negli anni della guerra, nel giugno del 1944, con la liberazione di Roma, l'ISTAT risorse sotto il controllo diretto delle autorità alleate (Della Torre 2021)⁵. Protagonista di questa fase di passaggio fu il direttore generale Alessandro Molinari, che tuttavia, nel gennaio del 1945, fu sospeso dall'incarico a causa del processo di epurazione del personale della pubblica amministrazione compromesso con il vecchio regime fascista (Misiani 2007). A Molinari subentrò Benedetto Barberi (nominato direttore generale nel 1946), che avrebbe ricoperto un ruolo centrale all'interno dell'Istituto fino al 1963, anno del suo passaggio all'università (Alberti 2024a). La fama di statistico di Barberi e il suo lungo mandato lo resero forse più importante dei due presidenti dell'ISTAT succedutisi tra il 1945 e il 1961, entrambi statistici accademici con una precedente esperienza come consulenti e funzionari pubblici: Alberto Canaletti Gaudenti, presidente dal 1945 al 1949, e Lanfranco Maroi (Alberti 2024b), presidente dal 1949 al 1961. Già attivo all'interno dell'ISTAT durante il periodo fascista, Barberi è stato forse uno dei protagonisti più importanti dell'Istituto nel dopoguerra. Primo direttore generale con una formazione matematica (era laureato in Matematica e Fisica), Barberi svolse un ruolo cruciale nel promuovere l'introduzione delle indagini campionarie e l'aggiornamento delle basi metodologiche delle rilevazioni ISTAT, sulla scorta di quanto da egli stesso delineato in occasione della realizzazione del censimento industriale del 1937-40, i cui risultati furono ripresi già in occasione dei lavori della Commissione economica promossa dal ministero della Costituente (Misiani 2010, 454).

Come abbiamo osservato a proposito del caso francese, la necessità di introdurre nuovi strumenti statistici dipendeva sia dalla nuova collocazione geo-

⁵ Tra il 1944 e il 1945 furono attuati una serie di censimenti sotto il controllo militare alleato, caratterizzati anche dalla sperimentazione dei metodi campionari. Secondo lo stesso ISTAT, la qualità dei dati prodotti in quelle circostanze fu probabilmente assai limitata, a causa della rapidità con cui furono raccolti (ISTAT 1949, 7).

politica dell'Italia, sia dalle nuove sfide di politica economica del dopoguerra, interpretate dal 1947 a tutti gli anni Cinquanta dai governi centristi: la ripresa economica del Paese, la stabilizzazione monetaria e, successivamente, la lotta contro la disoccupazione e la povertà e la riduzione dei divari regionali. Alla luce dello sprone costituito dalle autorità statunitensi incaricate di gestire il Piano Marshall e dalle organizzazioni internazionali a cui l'Italia aderì (le Nazioni Unite, ma anche le prime istituzioni comunitarie europee), Barberi promosse, seguendo il modello anglosassone, l'avvio delle grandi indagini campionarie sul valore aggiunto delle imprese, sui bilanci di famiglia e sulle forze di lavoro, necessarie per fornire dati di prima mano al nascente sistema dei conti nazionali (Baffigi 2015). L'adeguamento metodologico delle statistiche ufficiali italiane ai criteri prevalenti nel mondo occidentale si può riscontrare anche in altri campi, come ad esempio la misurazione della bilancia dei pagamenti. Quest'ultima, introdotta nel 1947, venne interamente costruita seguendo il metodo del Fondo Monetario Internazionale, che classicamente distingueva tra conto corrente e conto capitale (ISTAT 1949, 88-98)⁶.

In questo quadro, come nel caso francese, anche la statistica ufficiale italiana collaborò attivamente con le istituzioni sovranazionali. Dal 1946 l'ISTAT e in particolare il suo direttore generale Barberi cominciarono a partecipare a numerose riunioni e comitati internazionali: i gruppi di lavoro delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), il Comitato per i rapporti con le istituzioni di Bretton Woods, le conferenze dell'Istituto Internazionale di Statistica (ISI)⁷, l'OECE, il servizio statistico della CECA e così via (ISTAT 1949, 112-19).

Come nel caso dell'INSEE, le due innovazioni principali promosse dall'ISTAT sotto la guida di Barberi furono l'introduzione della contabilità nazionale e l'adozione del metodo campionario. Entrambi si affermarono nonostante le resistenze di molti dei componenti accademici del CSS, espressione di un 'campo statistico' formatosi negli anni Trenta e fortemente influenzato da Corrado Gini, che era stato anche il primo presidente dell'ISTAT (Prévost 2009). L'opposizione di Gini ai metodi di campionamento e le sue perplessità rispetto alla definizione standard di reddito nazionale sono ben note (Favero 2011, 731-33); i dubbi rispetto alla contabilità nazionale riguardavano principalmente il concetto stesso di reddito nazionale definito in termini di «valore aggiunto» (Baffigi 2015, 92-3)⁸. Su quest'ultimo punto altre critiche furono espresse nel 1950 anche dall'economista liberale Luigi Einaudi, allora Presidente della Repubblica, che si mostrò scettico rispetto al metodo di stima utilizzato per il settore informale e

⁶ Sulla rilevanza di una stima accurata della bilancia dei pagamenti e sui problemi connessi alla sua misurazione si veda anche Hirschman 2022.

⁷ Durante la conferenza dell'ISI tenutasi a Washington nel 1947 Barberi presentò un paper sul concetto di reddito nazionale.

⁸ Gini considerava concettualmente fuorviante il riferimento all'attività produttiva come «valore aggiunto», e sosteneva una concezione di reddito che fosse anche una misura del benessere (Gini 1947; 1948; 1951).

quello pubblico dell'economia e, più in generale, sulla reale rilevanza macroeconomica della stima del reddito nazionale, soprattutto nel caso di un paese poco industrializzato come l'Italia (Misiani 2010). Non a caso Einaudi, da ministro delle Finanze, nel 1948 aveva commissionato ad altre istituzioni private, in particolare all'istituto sondaggistico Doxa, fondato da Pierpaolo Luzzatto Fegiz, l'incarico di effettuare calcoli alternativi del reddito nazionale (Favero 2011, 735).

Il primo tentativo di fornire una valutazione esatta del reddito nazionale per gli anni 1938 e 1947 risale al 1947, e venne fortemente raccomandato in sede internazionale anche in relazione agli accordi – di natura sia economica sia geopolitica – che l'Italia aveva sottoscritto con gli Stati Uniti. La stima del reddito nazionale fu ricondotta al concetto di valore aggiunto, secondo le metodologie definite dal 'gruppo di Cambridge' dell'OECE guidato da Richard Stone, sebbene Barberi sottolineasse l'autonomia e la specificità dell'approccio italiano al calcolo del reddito nazionale. Come già accennato, il primo contributo di Barberi alla definizione del reddito nazionale e del valore aggiunto risale al censimento industriale del 1937-40. Successivamente Barberi scrisse altri contributi sulle indagini campionarie e sulla stima del reddito nazionale (ISTAT 1950; 1957a; 1957b)⁹. Nel frattempo, nel corso degli anni Cinquanta, Barberi mantenne contatti personali con Simon Kuznets, uno dei padri fondatori dei conti nazionali, anche per stimolare ricerche comuni e ottenere finanziamenti per migliorare le ricerche sul reddito nazionale, con una revisione critica delle stime esistenti del reddito e della ricchezza nazionale a partire dal 1860, da effettuarsi sotto la direzione di Barberi. I risultati definitivi sarebbero stati pubblicati nel 1957 (ISTAT 1957b).

Rispetto al percorso di internazionalizzazione che stiamo tratteggiando, merita di essere richiamato anche il Centro di Ricerche e Applicazioni Economiche, fondato dall'ISTAT nel 1948, un laboratorio per l'introduzione del metodo campionario e della contabilità nazionale secondo gli standard internazionali. Questo centro, diretto da Barberi, aveva il compito di compiere studi su diversi temi: il calcolo del reddito nazionale e della bilancia dei pagamenti, i metodi di campionamento e la loro applicazione a un'ampia gamma di indagini, gli indici delle congiunture economiche, la statistica del lavoro e le questioni relative alla piena occupazione (ISTAT 1949, 119-22). La contabilità nazionale progredì anche grazie a contributi significativi provenienti da studiose esterne all'ISTAT, come Vera Cao Pinna che, tra gli anni Cinquanta e Sessanta, fu consulente dell'ISTAT, incaricata in particolare di aggiornare le tavole input-output per il 1959 e il 1965, un lavoro fondamentale che non è mai stato valorizzato, né riconosciuto ufficialmente dall'ISTAT. La previsione economica e lo studio della congiuntura rimasero fuori dai compiti istituzionali dell'ISTAT, trovando fuori di esso sviluppi importanti nel dopoguerra. Vale la pena evidenziare che in materia di previsioni economiche risale a questa fase la contrapposizione fra due impostazioni: quella legata a Cao Pinna, direttrice a partire dal 1965

⁹ Si veda a questo riguardo Baffigi 2015.

del Centro di studi e piani economici, e quella sostenuta dall'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO), sorto nel 1955 su impulso del ministro del Bilancio Ezio Vanoni, a cui diede contributi importanti Almerina Ipsevich, una studiosa che può essere considerata come la madre, in ambito italiano, della *business cycle analysis*. Se il primo orientamento era favorevole a una più estesa applicazione della pianificazione, sulla base di modelli di previsione a lungo termine, il secondo faceva affidamento a una crescita economica più orientata al mercato, alla luce di schemi previsionali a breve termine (Corsi Zacchia 2019).

Sul versante delle statistiche sul lavoro, l'ISTAT riuscì a varare a inizio anni Cinquanta nuove importanti indagini, fra cui spicca la rilevazione campionaria sulle forze di lavoro, attuata a partire dal 1952 in occasione dell'Inchiesta parlamentare sulla disoccupazione (Alberti 2016, 186-87). I criteri utilizzati per misurare la disoccupazione non erano evidentemente né naturali né perfetti, come dimostra un dibattito coevo. La scuola di statistica bolognese, e in particolare Paolo Fortunati e Athos Bellettini, espressero un forte scetticismo rispetto alle definizioni standard di «occupato» e «disoccupato» adottate dall'ISTAT, assumendo come riferimento la nozione marxiana di «esercito industriale di riserva» (un concetto più ampio che include ad esempio la sottoccupazione o il lavoro precario). Entrambi sottolineavano in particolare la persistenza in Italia di forme tradizionali (principalmente agricole) di sottoccupazione, non rilevabili mediante una definizione standard di disoccupazione. La loro critica all'ISTAT non riguardava tanto l'uso dei metodi di campionamento, quanto la scelta di definizioni dei fatti sociali poco realistiche e non storicamente determinate (Tassinari 2019).

Come nel caso francese, a fronte della progressiva 'riconversione' dell'ISTAT alle esigenze metodologiche e alle priorità di rilevazione statistica definite anche in sede internazionale, la ripresa delle attività dell'Istituto fu caratterizzata da problemi legati alla lenta riorganizzazione degli uffici statali centrali e periferici da cui erano ricavati molti dei dati, in assenza di un'autonoma organizzazione periferica dell'Istituto (differenza decisiva rispetto al caso dell'INSEE) (ISTAT 1949, 11). La prima riunione del CSS si tenne solo nel 1949, quattro anni dopo la fine della guerra; molti dei dibattiti che vi si svolsero, tra l'altro, furono spesso incentrati su questioni astrattamente teoriche, ben lontane dalle concrete necessità di riorganizzazione degli uffici dell'ISTAT¹⁰.

Alcuni tentativi di riformare l'architettura istituzionale dell'ISTAT non ebbero successo. Nel 1950 il CSS presentò al presidente del Consiglio una propria proposta di riforma, con l'obiettivo di fare dell'ISTAT uno strumento direttamente funzionale all'azione legislativa. Alla fine del 1951 fu presentato un altro progetto di riforma su iniziativa del Comitato per la riforma della pubblica amministrazione, sottoscritto anche dall'ex presidente Canaletti Gaudenti. Entrambe

¹⁰ I verbali originali degli incontri del CSS, di cui esiste anche una sintesi pubblicata a cura di Parenti (1994), sono conservati nell'Archivio Storico ISTAT, "Consiglio Superiore di Statistica. Verbali (1949-1961)", fasc. 12, 13, b. 12-13.

le proposte vennero respinte (Marucco 1996, 200-2). Tra il 1956 e il 1957 fallì anche l'obiettivo di istituire uffici provinciali di statistica dipendenti dall'ISTAT, a causa dell'opposizione del ministero dell'Industria e del Commercio (ISTAT 1978, 33). Sul piano giuridico-istituzionale l'attività dell'ISTAT seguì dunque i binari già tracciati dalle norme istitutive risalenti al 1926 e al 1929, essendo naufragate le proposte per una riforma strutturale della *governance* dell'Istituto.

Come nel caso francese, anche per l'ISTAT gli anni del dopoguerra furono un periodo di limitazioni di bilancio. Il personale dell'ISTAT diminuì rispetto al periodo prebellico e, come sottolineato all'epoca da Barberi, le carenze nell'organico risultavano particolarmente evidenti nel caso del personale altamente qualificato. Rispetto all'INSEE, all'inizio degli anni Cinquanta l'ISTAT poteva contare su un numero nettamente inferiore di dipendenti, più o meno 700. Questo deficit di personale era connesso alla circostanza che nel dopoguerra non si ebbe un significativo *turnover*, come evidenziato dal fatto che il personale in servizio all'ISTAT era meno giovane rispetto al periodo prebellico, con conseguenze sulla produttività del lavoro che è facile immaginare. A fronte di questo quadro, è interessante sottolineare che negli anni della Ricostruzione una percentuale crescente di dipendenti venne trasferita dal settore delle statistiche demografiche e sociali a quello delle statistiche economiche. Era un chiaro segno dei tempi mutati, e testimoniava la maggiore importanza attribuita alla statistica economica rispetto al passato, probabilmente anche in risposta alla richiesta da parte del governo degli Stati Uniti di dati più dettagliati sull'industria italiana (ISTAT 1951, 55-7). Nonostante i dubbi espressi da molti membri del CSS, il governo americano fu infatti irremovibile rispetto alla necessità di dare priorità al censimento industriale per ottenere dati affidabili sulle industrie italiane, mostrando la propria disponibilità a concedere finanziamenti *ad hoc* per la sua attuazione, come emerge dai verbali del CSS. Inizialmente previsto per il 1949 al fine di ottenere le risorse concesse dagli Stati Uniti nell'ambito dell'European Recovery Program – ERP¹¹ (ISTAT 1949, 15), di fatto l'ISTAT effettuò il censimento industriale e commerciale solo nel 1951, principalmente sul modello dei censimenti economici effettuati all'epoca negli Stati Uniti e nel Regno Unito. A fronte di questi ritardi, in quegli anni gli Alleati fecero riferimento anche alla Banca d'Italia e al suo Servizio studi (retto sin dalla fine della guerra da Paolo Baffi, futuro governatore) per ottenere dati e studi affidabili sulla situazione economica dell'Italia (Gigliobianco 2006, 316-18). Da questo punto di vista, più che nel caso francese, si può registrare in Italia una più ampia pluralità di centri di analisi dei dati: oltre alla Banca d'Italia, si pensi ad esempio alle indagini e agli studi su base regionale realizzati da istituzioni come l'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (Svimez), sorta nel 1946 come centro di elaborazione di un «nuovo meridionalismo» (Misiani 2007).

¹¹ I fondi ERP, nel dopoguerra, contribuirono anche al progressivo rinnovo delle attrezzature meccaniche dell'ISTAT (1951, 23).

Come abbiamo visto per la Francia, sul versante delle statistiche agricole anche la FAO aveva raccomandato l'attuazione di un nuovo censimento generale dell'agricoltura, in conformità con un programma proposto dall'Organizzazione stessa e discusso a lungo in una conferenza speciale tenutasi a Roma nel marzo 1947. In vista di ottemperare a questo impegno, vennero condotti studi preliminari, prevedendo anche di introdurre per la prima volta alcuni elementi del metodo campionario (ISTAT 1949, 15-22). Il censimento venne però effettuato con molto ritardo, in modo del tutto analogo al caso della Francia: l'ISTAT, infatti, fu in grado di attuare il censimento agricolo solo nel 1961.

4. Conclusioni

Il quadro tratteggiato sin qui ha inteso offrire uno sguardo d'insieme sull'evoluzione della statistica ufficiale in Francia e in Italia nei decenni immediatamente successivi alla fine della Seconda guerra mondiale, fornendo alcuni elementi preliminari per una ricerca di tipo comparativo, sinora mai tentata, che richiede ulteriori approfondimenti sulla base delle fonti edite e archivistiche, nella direzione di una storia europea della statistica pubblica nel dopoguerra.

Gli anni considerati furono un momento di svolta per la statistica ufficiale in molti paesi occidentali. Non fanno eccezione la Francia e l'Italia: nonostante il diverso contesto economico, politico e istituzionale, in entrambi i paesi il servizio statistico pubblico dovette affrontare sfide simili, rispetto alla riorganizzazione postbellica e l'aggiornamento dei metodi e degli oggetti delle rilevazioni. Il rinnovamento metodologico, in tutti e due i paesi, fu sollecitato e reso possibile anche dal fatto che sia l'ISTAT che l'INSEE furono guidati da due direttori generali – Barberi e Closon – entrambi eminenti statistici con una forte formazione tecnica e una levatura internazionale, che rimasero in carica per un periodo particolarmente lungo che si protrasse dal dopoguerra fino all'inizio degli anni Sessanta.

Per l'ISTAT il passaggio dal fascismo alla Repubblica fu un'occasione per introdurre importanti cambiamenti, che riguardarono più le opzioni metodologiche che non l'organizzazione istituzionale dell'ente o il ricambio del personale. In Francia, a fronte della netta cesura costituita dalla fondazione dell'INSEE, si osservò un mix di elementi di continuità e di rottura, tra eredità del passato (la lentezza della gestione burocratica, ma anche la vecchia tradizione delle competenze tecniche statali, che risaliva alla Rivoluzione) e innovazioni (in particolare l'introduzione delle indagini campionarie e il rafforzamento delle competenze matematiche del personale). Non mancarono in entrambi i casi criticità anche rilevanti: al netto delle differenze già richiamate, negli anni del dopoguerra entrambi i sistemi statistici pubblici andarono incontro a difficoltà finanziarie, con un impatto analogo sul ritardo nell'attuazione di alcune indagini statistiche cruciali, e in particolare del censimento agrario.

In entrambi i paesi una parola chiave per comprendere la condizione peculiare del servizio statistico pubblico, rispetto ad altri esempi europei, è probabilmente 'centralizzazione'. Infatti, dal 1946 entrambi gli istituti – ISTAT e INSEE – di-

vennero responsabili di un'ampia gamma di compiti, mentre in altri paesi queste stesse responsabilità rimasero spesso suddivise tra diversi istituti incaricati di realizzare le statistiche ufficiali. Il processo di centralizzazione della statistica pubblica in un unico istituto nazionale era stato avviato in Italia vent'anni prima della Francia, con la creazione dell'ISTAT nel 1926, anche se nel dopoguerra l'ISTAT perse l'occasione di attuare una riforma giuridico-istituzionale che permettesse una raccolta dei dati più efficiente, per esempio con la creazione di proprie sedi regionali. Fin dalla sua nascita, l'INSEE si caratterizzò invece per l'esistenza di uffici periferici, mentre l'ISTAT introdusse il decentramento solo nel corso degli anni Settanta. Se in Italia la carenza di personale e l'assenza di un vero e proprio *turnover* limitarono fortemente l'operatività dell'ISTAT nel dopoguerra, in Francia l'INSEE si rafforzò sin da subito con un organico giovane e altamente qualificato. Un'altra differenza cruciale tra i due paesi è il fatto che, sin dalla sua fondazione, l'INSEE è stato incaricato di fornire analisi statistiche e previsioni, mentre l'ISTAT ha mantenuto il ruolo di mero 'produttore di dati', lasciando ad altri centri di studio il compito di formulare analisi e previsioni (tra questi, la Banca d'Italia, la Svimez o l'ISCO).

Nel dopoguerra il modello anglo-americano dei conti nazionali e delle indagini campionarie influenzò fortemente l'attuazione delle indagini statistiche in entrambi i paesi, anche alla luce del condizionamento esercitato dalle istituzioni internazionali ed europee, capaci di sollecitare l'innovazione metodologica e la costante ricerca di dati statistici comparabili¹². In entrambi i paesi, come in tutto il mondo occidentale, il retroterra teorico keynesiano fu quello predominante sul piano dei modelli macroeconomici di riferimento, anche se, a differenza che in Francia, in Italia il riferimento all'approccio keynesiano non fu molto evidente nella costruzione di dati e indicatori statistici, forse per ragioni politiche e culturali su cui occorre indagare più a fondo. La comparazione che si è tratteggiata in questa sede, peraltro, lascia aperte molte altre questioni che richiedono un esame più approfondito, a cominciare dal rapporto fra la statistica ufficiale e la politica, ma anche fra la statistica ufficiale e i servizi statistici di altre istituzioni pubbliche (i ministeri, la banca centrale) e private.

Riferimenti bibliografici

- Alberti, Manfredi. 2016. *Senza lavoro. La disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*. Roma-Bari: Laterza.
- Alberti, Manfredi. 2018. "Il potere dei numeri. I primi anni di vita dell'Istituto Centrale di Statistica." *Memoria e Ricerca* 26, 59, 3: 473-94.
- Alberti, Manfredi. 2024a. "Barberi, Benedetto." In *Scrittori e scrittrici di economia nel Regno d'Italia*, a cura di Piero Barucci, Fiorenza Manzalini et al., 64-5. Roma: ABI Servizi Bancaria Editrice.

¹² Negli anni del dopoguerra Albert O. Hirschman scrisse sull'importanza di dati comparabili per la cooperazione economica in Europa e per il varo di politiche economiche comuni (Hirschman 2022).

- Alberti, Manfredi. 2024b. "Maroi, Lanfranco." In *Scrittori e scrittrici di economia nel Regno d'Italia*, a cura di Piero Barucci, Fiorenza Manzanini et al., 377-78. Roma: ABI Servizi Bancaria Editrice.
- Anderson, Margo J. 2015. *The American Census. A Social History*. New Haven–London: Yale University Press.
- Baffigi, Alberto. 2015. *Il PIL per la storia d'Italia. Istruzioni per l'uso*. Venezia: Marsilio.
- Beaud, Jean-Pierre, and Jean-Guy Prévost. 1998. "The Politics of Measurable Precision: The Emergence of Sampling Techniques in Canada's Dominion Bureau of Statistics." *The Canadian Historical Review* 4, 79: 691-725.
- Besson, Jean-Louis. 1989. "L'INSEE : l'Institut comme Institution." In *L'observé statistique. Sens et limites de la connaissance statistique dans les pays développés et en développement*, sous la direction de Lahsen Abdelmalki, et Jean-Louis Besson, 111-29. Lyon : Presses Universitaires de Lyon.
- Consolo, Georges. 1987 [1980]. "Grandes étapes de la comptabilité nationale." In *Pour une histoire de la statistique*, vol. II. *Matériaux*, 575-85. Paris: Insee.
- Corsi, Marcella, and Giulia Zacchia. 2019. "The two faces of economic forecasting. Vera Cao Pinna and Almerina Ipsevich." In *The Routledge Handbook of the History of Women's Economic Thought*, edited by Kirsten Madden, and Robert W. Dimand, 358-72. London and New York: Routledge.
- De Michelis, Alberto, and Alain Chantraine. 2003. *Memoirs of Eurostat. Fifty years serving Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Della Torre, Giuseppe. 2021. "Civil servant', amministrazione alleata di controllo e rilevazioni di contabilità nazionale nell'Italia liberata del 1944." *Rivista della Corte dei conti* 74, 1: 173-78.
- Desrosières, Alain. 1989. "Les spécificités de la statistique publique en France. Une mise en perspective historique." *Courrier des statistiques* 49 : 37-54.
- Desrosières, Alain. 1998. *The Politics of Large Numbers. A History of Statistical Reasoning*. Cambridge: Harvard University Press.
- Didier, Emmanuel. 2009. *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*. Paris: La Découverte.
- Favero, Giovanni, and Ugo Trivellato. 2000. "Il lavoro attraverso gli Annali: dalle preoccupazioni sociali alla misura della partecipazione e dei comportamenti nel mercato del lavoro." *Annali di statistica* 10, 21: 225-304.
- Favero, Giovanni. 2011. "La statistica fra scienza e amministrazione." In *Storia d'Italia. Annali 26. Scienze e cultura dell'Italia unita*, 705-38. Torino: Einaudi.
- Gigliobianco, Alfredo. 2006. *Via Nazionale. Banca d'Italia e classe dirigente. Cento anni di storia*. Roma: Donzelli.
- Gini, Corrado. 1947. "On National Income." *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 1, 2: 63-74.
- Gini, Corrado. 1948. "The Content and Use of Estimates of the National Income." *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 1, 5: 271-310.
- Gini, Corrado. 1951. "Old and New Problems about National Income and National Wealth." *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 4, 19: 226-46.
- Hirschman, Albert O. 2022. *The Postwar Economic Order. National Reconstruction and International Cooperation*, edited by M. Alacevich, and Pier Francesco Asso. New York: Columbia University Press.
- ISTAT. 1949. *L'attività dell'Istituto centrale di statistica nel quadriennio 1945-48*. Roma: Istat.
- ISTAT. 1950. "Studi sul reddito nazionale." *Annali di statistica* s. VIII, vol. 3.

- ISTAT. 1951. *L'attività dell'Istituto centrale di statistica nel biennio 1949-1950. Relazione del Direttore Generale Prof. Benedetto Barberi*, Roma: ISTAT.
- ISTAT. 1957a. "Le rilevazioni statistiche in Italia dal 1861 al 1956." *Annali di statistica* s. VIII, vol. 5.
- ISTAT. 1957b. "Indagine statistica sullo sviluppo del reddito nazionale dell'Italia dal 1861 al 1956." *Annali di statistica* s. VIII, vol. 9.
- ISTAT. 1978. *Cinquanta anni di attività*, Roma: ISTAT.
- Judt, Tony. 2017. *Postwar. La nostra storia, 1945-2005*. Roma-Bari: Laterza.
- Lévy-Bruhl, Raymond. 1987. "Souvenirs de la période 1945-1960." In INSEE, *Pour une histoire de la Statistique*, vol. I. *Contributions*, 559-64. Paris: Insee.
- Maier, Charles S. 2010. "The World Economy and the Cold War in the Middle of the Twentieth Century." In *The Cambridge History of the Cold War*, edited by Melvyn P. Leffler, and Odd Arne Westad, vol. I, 44-66. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marucco, Dora. 1996. *L'amministrazione della Statistica nell'Italia unita*. Roma-Bari: Laterza.
- Milward, Alan S. 1977. *War, Economy and Society. 1939-1945*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Misiani, Simone. 2007. *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*. Bologna: il Mulino.
- Misiani, Simone. 2010. "Luci ed ombre nella storia della statistica pubblica. Il censimento del 1937-1939 e il calcolo del reddito nazionale." *Quaderni storici* 2, 134: 445-76.
- Parenti, Giuseppe, a cura di. 1994. "L'attività del Consiglio superiore di statistica dal 1949 al 1989." *Annali di Statistica*, s. X.
- Prévost, Jean-Guy. 2009. *A Total Science: Statistics in Liberal and Fascist Italy*. Montreal and Kingston: McGill Queens University Press.
- Prévost, Jean-Guy. 2020. "Past, present and future of Canadian statistics." *Statistical Journal of the IAOS* 36: 355-63.
- Steil, Benn. 2018. *The Marshall Plan. Dawn of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Tassinari, Giorgio. 2019. "All'origine dell'Indagine campionaria sulle forze di lavoro. La monografia Emilia della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione." In *Misurare il lavoro e il non lavoro dal 1929 ad oggi*, a cura di Francesca Sofia, 107-28. Roma: Aracne.
- Touchelay, Béatrice. 1995. "La contribution du service central de la statistique publique française à l'insertion de la France dans les échanges internationaux de 1946 à 1961." *Entreprises et Histoire* 8, 1: 9-26.
- Touchelay, Béatrice. 2000. "L'INSEE, histoire d'une institution." In *L'ère du chiffre. Systèmes statistiques et traditions nationales*, sous la direction Jean-Pierre Beaud, et Jean-Guy Prévost, 153-87. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Vanoli, André. 2005. *A history of national accounting*. Amsterdam: IOS Press.
- Zamagni, Vera. 2017. *An Economic History of Europe Since 1700*. London: Agenda.

Il piano per il Sud crocevia di idee economiche e sociali. Dalla fine della guerra all'avvio di una politica di coesione (1944-1953)

Simone Misiani

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio la questione del divario regionale è tornata di interesse, a partire dalla crisi economica del 2008 in una prospettiva storiografica diversa rispetto al passato, con un'attenzione alla priorità di favorire le potenzialità interne al Sud nel contesto di una economia globale. Negli ultimi decenni, in particolare dopo la crisi del 2008, ha ripreso vigore l'interesse del pensiero economico sul tema dei divari di sviluppo tra Nord e Sud ma anche tra Italia ed Europa. All'interno dell'Unione Europea le disparità hanno iniziato a crescere in modo significativo in seguito alla crisi finanziaria del 2008. La teoria economica ha dimostrato che la presenza di divari regionali è un fenomeno comune in diverse aree del mondo. Oltre allo storico divario Nord-Sud si registra l'apertura di un dislivello tra Italia ed Europa. Da tale premessa è derivata una ripresa di interesse sulla storia delle politiche di intervento pubblico e del governo degli squilibri per indirizzare il cambiamento al fine della definizione di un nuovo quadro di riferimento¹.

Il presente contributo intende offrire alcuni semplici spunti di riflessione interni alla cultura economica sul modello di politica per lo sviluppo del Sud come apporto allo studio della stabilizzazione dell'Italia repubblicana nel dopoguerra

¹ La nuova fase di studi si basa su Acemoglu Robinson 2012.

Simone Misiani, University of Teramo, Italy, smisiani@unite.it, 0000-0002-7101-101X

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Simone Misiani, *Il piano per il Sud crocevia di idee economiche e sociali. Dalla fine della guerra all'avvio di una politica di coesione (1944-1953)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.09, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 117-132, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

ma anche del mondo capitalista in una prospettiva di analisi economica globale. La storiografia ha riconosciuto che la soluzione della questione meridionale è stata un elemento programmatico della cultura economica costituzionale (Barucci 1976; Cafagna 1989; Galasso 2005, 93 e sgg.; Felice 2013; Pescosolido 2017). Il presente si interroga sulla evoluzione nel tempo dei modelli di politica di convergenza Nord-Sud. In questo contesto rientra lo studio sull'origine di un piano per il Sud nel dopoguerra. Il motivo di interesse sul meridionalismo nel secondo dopoguerra è fondato sulla scoperta della concentrazione geografica dello sviluppo con tendenza alla crescita del divario interno. Questo aspetto inserisce il pensiero italiano nel circuito internazionale della teoria dello sviluppo². Il contributo sottolinea i legami tra il programma di investimenti nel Sud d'Italia con l'avvio dei primi finanziamenti per piani di sviluppo a partire dai fondi del Piano Marshall, e ad opera della Banca Mondiale e della Commissione economica europea della Nazioni Unite (OECE). Il nodo del nazionalismo economico non poteva risolversi con un ritorno ad una regolazione basata sul libero scambio commerciale. Apparve, in tutta evidenza, che il potere politico aveva il compito di evitare che il libero scambio facesse prevalere il potere monopolistico e la reiterazione di dipendenza tra le nazioni. In Italia questa tendenza riguardava, in particolar modo, la macroregione del Sud. La politica di convergenza avrebbe dovuto allargare il consenso alla democrazia evitando il pericolo del fascismo, offrendo una risposta alla penetrazione del comunismo. Il programma affermava, in primo luogo, il compito dell'economia di ridurre i divari socioeconomici e ambientali delle diverse regioni italiane al fine di giungere ad uno sviluppo equilibrato della nazione. La tesi poggiava sull'idea che la vittoria delle democrazie occidentali contro i totalitarismi era avvenuta attraverso una politica di convergenza e di inclusione sociale. Questa visione si coniugava alla teoria economica dello sviluppo, applicata nelle democrazie del dopoguerra, seguendo un orientamento sia liberale che interventista.

Il Mezzogiorno è preso in considerazione come contributo per uno studio sull'importanza della politica del dopoguerra, non solo ai fini della ricostruzione ma anche dello sviluppo a favore delle aree depresse. In particolare, lo studio sul Sud si è proposto di analizzare il ruolo della politica di sviluppo come fattore di tenuta della democrazia. Ci si è proposti di far emergere la critica all'economia ortodossa di tipo produttivista e, in secondo luogo, ci si è interrogati intorno il pensiero critico sull'economia dello sviluppo. Questo snodo è cruciale nella storia degli anni Cinquanta e Sessanta. Obiettivo di fondo è far emergere la funzione paradigmatica del caso italiano per valutare il modello di pianificazione nel mondo occidentale.

Il presente articolo si propone di rintracciare le origini culturali di una politica di convergenza per la riduzione del dualismo Nord/Sud. In particolare, ci

² Ci si riferisce, per brevità, al nome di studiosi come Rosenstein-Rodan, Acemoglu e Hirschman. Sulla formazione internazionale degli economisti italiani nel dopoguerra, vedi Garofalo Graziani 2004.

si propone di far emergere l'apporto del pensiero economico che giustifica una politica di piano per lo sviluppo del Sud, all'interno dei vincoli posti dall'adesione all'ordinamento economico internazionale. Si anticipano nell'introduzione alcuni temi/snodi periodizzanti ripresi nel capitolo successivo. Il primo punto attiene alla rappresentazione del Mezzogiorno. La questione meridionale non è più vista in senso recriminatorio/risarcitorio ma in una prospettiva economica come opportunità di investimenti con vantaggi per tutta l'Italia e l'Europa. Il secondo tema riguarda il concetto di continuità/cesura istituzionale che attraversa tutti gli ambiti della vita pubblica ed in particolare il comparto economico con riferimento al tema della età post-bellica. Il terzo più specifico campo seguito dalla ricerca riguarda il pensiero economico. Grazie alla disponibilità delle fonti e della produzione storiografica degli ultimi decenni è possibile far emergere il peso della componente laica e socialista nel dopoguerra al di là del peso elettorale. Basti solo accennare al contributo delle ricerche sull'Italia, al dibattito sull'economia dello sviluppo e alla determinazione delle aree depresse. Da ultimo l'indagine si è proposta l'obiettivo di entrare nello specifico dell'attuazione del primo piano 1948-53, al fine di far emergere i modelli seguiti e i cambiamenti degli anni Cinquanta.

Da ultimo l'indagine si è proposta di far emergere il ruolo di una élite di intellettuali-tecnici, chiamati a collaborare con gli organismi economici internazionali al governo delle politiche di sviluppo delle regioni arretrate. In questo senso si è proposto di fornire un apporto allo studio biografico di una élite di tecnici nel dopoguerra, interna alle istituzioni economiche sorte alla fine del conflitto al fine di favorire lo sviluppo e l'allargamento del modello di democrazia all'interno del capitalismo. Il contributo ha approfondito il ruolo degli esperti di legittimazione dell'Italia nel circuito delle relazioni economiche internazionali. L'élite degli esperti aderisce ai principi della democrazia e si è formata nelle istituzioni economiche degli anni Trenta e si confronta con la rivoluzione keynesiana. In questo contesto si giunge alla elaborazione di una politica di convergenza regionale. Il saggio si propone di fornire un quadro d'insieme sui principali prodotti della cultura economica orientati più che alla teoria ai programmi di governo; collegare i momenti di studio con le scelte dei governi di politica economica; riportare i tempi del pensiero dentro il quadro dei grandi eventi della storia mondiale. Il programma di sviluppo del Sud vide l'ascesa di una élite di intellettuali-esperti entrati nelle istituzioni tra due guerre che avevano preso parte al riordino dell'economia con ingresso della mano pubblica guidata da protagonisti con due visioni dello sviluppo diverse: Alberto Beneduce e Arrigo Serpieri. Essi furono chiamati a dirigere l'elaborazione dei piani, negoziare i prestiti internazionali, e dirigere le prime attuazioni dentro l'amministrazione pubblica. Si tratta di un percorso di selezione che, nel quadro del processo di ammodernamento delle istituzioni, si accelerò tra le due guerre. Il contributo si inserisce nel filone di studi intorno alla selezione di una nuova classe dirigente, con funzione di *international advising*, dentro alle istituzioni economiche e finanziarie come UNRRA, Marshall Plan, World Bank, OECE ecc.

2. Il piano per il Sud nel contesto del dopoguerra

La rifondazione dell'Europa nel dopoguerra affonda le sue fondamenta su un patto economico per la riduzione delle disuguaglianze interne al capitalismo attraverso il piano per la Ricostruzione ma anche di sviluppo delle zone arretrate³. L'Italia fu il primo paese dell'Europa occidentale a adottare la teoria dello sviluppo per le aree arretrate a beneficio della macroregione del Mezzogiorno. Nel periodo della guerra nasce l'economia dello sviluppo che propone una visione eterodossa, la quale contrasta con la teoria neoclassica. Si applica nel dopoguerra un primo modello di intervento pubblico per i paesi in via di sviluppo finalizzato a ridurre le disuguaglianze geografiche interne al capitalismo. Si viene codificando un modello semplificato adottato negli anni Cinquanta e Sessanta che subirà riforme successive, sulla base dei fallimenti. In questa operazione emerge una élite intellettuale di economisti-esperti chiamati a studiare il piano e negoziare il prestito internazionale.

Nel primo triennio post-bellico (1944-47) l'Italia fu inserita nel programma di primi aiuti diretto dalla Missione UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). La Missione fu guidata da Spurgeon Milton Keeny che diede un indirizzo sociale e favorì una conoscenza sul divario territoriale. Il primo finanziamento all'Italia della Banca mondiale avvenne nel 1947 e fu voluto direttamente da David Lilienthal dopo l'intervento di Mario Einaudi, figlio di Luigi trasferitosi negli Stati Uniti (Grandi 2012). In questo periodo l'impegno del governo si concentrò sul tema della Ricostruzione e della lotta alla povertà con due obiettivi preliminari: la fine della guerra con la riunificazione nazionale e il contenimento dell'inflazione post-bellica. La crisi del rapporto tra lo Stato e il Mezzogiorno aveva radici nel processo di unificazione nazionale, ma anche nel cambiamento intervenuto nell'economia dovuta allo sviluppo del Nord che aveva accentuato l'arretramento del Mezzogiorno. In questo triennio il Sud entrò nella storia del dopoguerra come protagonista sociale delle lotte contadine per la riforma dei patti agrari e l'occupazione di terre del latifondo. La crisi del sistema del latifondo aveva posto la questione della disoccupazione non più riassorbibile nel mondo rurale. Il problema del Sud emerse in termini di questione sociale e demografica. Il partito comunista, dopo l'uscita dal governo, aveva assunto il controllo politico delle lotte contadine favorendo la penetrazione del consenso intorno alla tesi sulla questione agraria e sulla rivoluzione marxista-leninista nelle campagne. In questo contesto fu posta la questione economica di un piano di sviluppo a favore del Sud.

Fin dall'autunno del 1944 il Partito d'Azione, formazione della sinistra antitotalitaria, rilanciò la tradizione meridionalista con l'organizzazione di iniziative dedicate al problema agrario. La Conferenza fu guidata da Guido Dorso e dall'economista agrario Manlio Rossi-Doria. Il piano per il Sud avrebbe dovuto dar vita ad una riforma agraria finalizzata alla rottura del sistema sociale del latifondo, con il sostegno alla formazione d'imprese agricole, e la ripresa dell'emigrazione. La proposta di sviluppo rurale entrò nel rapporto della Com-

³ Sull'interdipendenza tra nuovo ordinamento economico e democrazia del Dopoguerra, vedi Judt 2006.

missione economica che preparò i lavori dell'Assemblea costituente presieduta dall'economista Giovanni Demaria. L'intervento pubblico avrebbe dovuto favorire il passaggio dal sottosviluppo allo sviluppo attraverso il completamento dei piani di bonifica integrale e favorire la ripresa dell'emigrazione dalle zone sovrappopolate e, in particolare, dalla montagna meridionale. L'indirizzo meridionalista è ripreso dagli articoli che regolano i rapporti economico-sociali, tra i quali l'agricoltura, senza peraltro fare esplicito richiamo al Mezzogiorno.

La scelta sulla politica di sviluppo fece un balzo in avanti nel biennio 1948-50 quando gli eventi delle relazioni internazionali influenzarono il corso della storia repubblicana in seguito alla scelta occidentale, con la costituzione di un nuovo governo senza comunisti e socialisti. La soluzione del problema del dualismo economico poneva l'interdipendenza tra stabilizzazione democratica e politica di sviluppo nell'Europa mediterranea. Il primo passo fu l'annuncio del prestito ERP per la Ricostruzione, noto come Piano Marshall premessa per l'avvio di una politica di investimenti pubblici. La linea economica del governo De Gasperi fu definita dal ministro del Bilancio Luigi Einaudi del IV governo De Gasperi⁴ che nel 1947-48 impose una stretta creditizia per spegnere l'inflazione post-bellica e consentire all'Italia l'ingresso negli organismi monetari di Bretton Woods. In questo passaggio fu rafforzata la funzione della Banca d'Italia con la nomina a governatore di Donato Menichella in adesione all'indicazione di Einaudi, che nel frattempo era stato eletto Presidente della Repubblica. In questo frangente sorse un organismo europeo l'OECE (Organizzazione Europea di Cooperazione Economica con sede a Parigi) a cui gli Stati Uniti affidarono la gestione dei fondi ERP; in questo modo fu definito l'obiettivo della riduzione delle diseguaglianze geografiche in Europa. Il primo piano del Sud del dopoguerra fu elaborato dal gruppo di esperti, tra l'autunno del 1949 e la primavera del 1950. La svolta cruciale fu decisa dal VI governo De Gasperi, nato con uno spostamento a sinistra della corrente di *Cronache Sociali* guidata da Fanfani e la componente tecnico-politica di Ezio Vanoni. Il cambio di rotta rispondeva anche ad una sollecitazione del governo americano che si ispirava al cosiddetto Rapporto Hoffman, scritto da esperti di cultura keynesiana (ottobre 1949) che denunciava il ritardo dell'impiego dei fondi ERP da parte dell'Italia.

Il governatore Menichella incaricò il Servizio studi di Banca d'Italia guidato da Paolo Baffi, di dar vita ad un tavolo tecnico di discussione per definire un piano del Sud con la concessione di un prestito della Banca Mondiale BIRS (Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo)⁵. In questo passaggio emerse la posizione di Paul Rosenstein-Rodan, vicedirettore dal 1947 al 1953

⁴ In questo contesto ebbe peso l'iniziativa di De Gasperi, il quale diede luogo a una nuova maggioranza di governo con esclusione dei comunisti e ingresso di esponenti della sinistra antitotalitaria. Tale scelta lungimirante rese possibile il piano contro la diseguaglianza Nord-Sud, vedi Gilbert 2024.

⁵ Per una critica storica sull'indirizzo dei prestiti della Banca Mondiale: Alacevich 2007. Per un'analisi sui primi prestiti per il Sud e la nascita della Cassa per il Mezzogiorno: Lepore 2013; Farese Savona 2014. Sulla linea della Banca d'Italia sul Mezzogiorno: Cotula 2001; Sarcinelli 2007.

della divisione economica e capo del comitato di esperti della Banca mondiale. Questi aveva frequentato negli anni Trenta Luigi Einaudi e la sua scuola. Egli fu autore nel 1943 di un fondamentale studio che pose le premesse sugli investimenti per lo sviluppo in vista del dopoguerra (Rosenstein-Rodan 1966 [1943]). Rosenstein-Rodan fu autore di un saggio che aveva fondato l'economia dello sviluppo, con la teoria *Big Push Model* ponendo le premesse di un modello di sviluppo, simultaneo e generalizzato, che avrebbe dovuto concentrarsi tanto sulle «industrie di base», quanto su «tutta una serie di industrie che producono l'insieme dei beni per l'acquisto dei quali gli operai spenderanno il proprio salario» (Rosenstein-Rodan 1966, 227)⁶. Occorre precisare che si trattava di un modello senza riscontri empirici. Con questo contributo egli aveva affermato il principio che un finanziamento esterno avrebbe preparato il decollo industriale nelle aree arretrate. In questa fase fu invitato dal Servizio Studi anche Albert Hirschman protagonista dell'economia dello sviluppo nel dopoguerra. Albert Hirschman era stato influenzato dalle idee del filosofo Eugenio Colorni, socialista non marxista⁷. Dopo la laurea in Economia a Trieste si era specializzato alla London School of Economics e, durante la Guerra, si era trasferito negli Stati Uniti. Dal 1946 al 1952 fu il capo della sezione Europa occidentale e Commonwealth Britannico del Federal Reserve Board. Nel corso degli anni Cinquanta si allontanò dal modello di Rosenstein-Rodan in base all'esperienza condotta in Colombia. Questo punto è ripreso successivamente.

La delegazione degli esperti italiani presente nelle riunioni organizzate dal Servizio Studi di Banca d'Italia fu guidata da Francesco Giordani, Pasquale Saraceno e Alessandro Molinari economisti della Svimez (Associazione per l'Industrializzazione del Mezzogiorno), centro studi pubblico-privato fondata nel dicembre del 1946 da esperti di formazione cattolica e socialista che avevano preso parte ai lavori della Commissione Economica. La Svimez si fece interprete del governo italiano con gli esperti della Banca mondiale per lo studio di un piano per il Mezzogiorno. Fu il principale centro di elaborazione di un piano economico, dove collaborarono esperti impegnati socialisti e cattolici. Ideò con la collaborazione di Marsan, il primo piano di investimenti per il Mezzogiorno che nel 1950 ottenne il prestito della Banca mondiale finalizzato ad un programma di sviluppo del Sud (SVIMEZ 1951)⁸.

⁶ Il modello subì successive elaborazioni: Rosenstein-Rodan 1955; 1957.

⁷ Egli aveva vissuto a Berlino, ed era rimasto particolarmente impressionato dall'avvento del nazismo nel 1933. Fondamentale fu l'influenza del filosofo socialista Eugenio Colorni, cognato della sorella Ursula sotto il profilo della formazione intellettuale e delle scelte politiche. Albert Hirschman prese una laurea in Economia a Trieste e fu seguito da Fubini. In essa rilevò l'importanza del fattore politico nella storia monetaria, e in particolare nell'analisi sulla Grande depressione. Sul contributo di Hirschman alla storia del pensiero sullo sviluppo economico: Ginzburg 2014; Alacevich 2021. Intorno all'apporto di Hirschman alla politica di ricostruzione europea del dopoguerra: Alacevich Asso 2023.

⁸ Lo studio esprime il pensiero di Pasquale Saraceno, da lui diretto con la collaborazione di Venerio Marsan, Fabio Pillotton, e Bruno Sacchi. Sul significato dello studio nel dibattito interno sulle politiche per il Mezzogiorno: D'Antone 2017.

Tra il 1947 e il 1949 ebbe luogo una fase di elaborazione di un piano inter-settoriale per il Sud da inserire nel programma nazionale di Ricostruzione da sottoporre agli esperti internazionali per la concessione del Prestito ERP e alla Banca Mondiale. Si tratta di una fase più vivace a livello di evoluzione del pensiero, che precede la decisione politica. Si tratta di un momento, per molti versi, unico nella storia dell'Italia repubblicana. Carattere dei piani intersettoriali, in cui sono collegate scienze sociali e umane ed economiche, con il primato assegnato ad un'impostazione quantitativa. Tuttavia, la finalità del piano economico è la rottura dell'equilibrio tradizionale per combattere la disoccupazione strutturale e la sottoccupazione. In secondo luogo, il piano si propose di proporre un modello di coesione sociale con al centro l'obiettivo dell'ascesa sociale attraverso un modello di sviluppo dal basso. L'attuazione di un piano economico per il Mezzogiorno fece seguito all'adesione delle regole fissate per l'utilizzo del prestito per la Ricostruzione post-bellica. Le classi dirigenti italiane ebbero una certa autonomia nel definire strategie e progetti, con ricadute sul modello, ma anche nel criticare i limiti della politica di sviluppo. Questo punto rientrava nella strategia statunitense nella Guerra Fredda fondata sul potenziamento della diplomazia culturale o *soft power*, secondo una interpretazione adottata dalla teoria delle relazioni internazionali a partire dagli anni Novanta⁹.

La Svimez ereditò dal passato il modello della legislazione speciale di Francesco Saverio Nitti, ripensato alla luce del modello di intervento pubblico dell'IRI ideato tra le due guerre da Alberto Beneduce con il contributo della Banca d'Italia. Si trattava di una delle politiche tecnocratiche con fine produttivista e di inclusione sociale (lotta alla disoccupazione). La linea Nitti-Beneduce fu rilanciata dentro Confindustria da Giuseppe Cenzato, presidente della SME (Società Meridionale Elettricità)¹⁰. La linea italiana fece un salto in avanti con Pasquale Saraceno protagonista nella stagione degli anni Cinquanta e Sessanta degli studi preparatori dello Schema Vanoni e della programmazione economica del centro-sinistra (Saraceno 1982)¹¹. Pasquale Saraceno favorì la transizione del sistema beneduceiano con il fine della allocazione degli investimenti direttamente nei settori economici a più alta produttività¹²; sostenne il concetto della responsabilità sociale dell'impresa anche andando oltre i vincoli del mercato.

In secondo luogo, la Svimez, introdusse in Italia la nuova cultura economica dello sviluppo, fondata sul primato di un metodo statistico-quantitativo e si aprì ad una visione interdisciplinare e intersettoriale, con una spiccata attenzione agli investimenti nel sociale. Questa impostazione fece capo al direttore delle ricerche Svimez lo statistico Alessandro Molinari. Questi era stato direttore

⁹ Il concetto di diplomazia culturale si basa sulla definizione di Nye 2004.

¹⁰ Cenzato fu autore con Guidotti, economista di Banca d'Italia, di un saggio (1946) sul problema industriale del Sud.

¹¹ Per una biografia intellettuale di Pasquale Saraceno: Persico 2013; D'Antone 2017.

¹² Pasquale Saraceno era stato assunto nell'IRI dopo la sua creazione, e diretto collaboratore di Beneduce e Menichella alla riorganizzazione del comparto industriale negli anni della Grande Depressione.

generale dell'ISTAT (1929-1944) poi, dopo un breve distacco alla Missione UNRRA e la collaborazione alla Commissione Economica approdò alla Svimez. Egli aveva una concezione della pianificazione liberale e socialista, si propose di coniugare l'istanza centrale sulla conoscenza delle differenze realtà zonali favorendo il decentramento territoriale. Egli aveva compreso che il Mezzogiorno si era accresciuto con lo sviluppo industriale prima del crollo del fascismo in base ai risultati del primo censimento industriale con impiego del calcolo sul valore aggiunto (1938-42). Dall'indagine emergeva un divario crescente tra la concentrazione industriale del Nord e la crescita del divario del Mezzogiorno con aumento di un fenomeno di disoccupazione strutturale.

Tra il 1947 e il 1949 Molinari pubblicò alcuni fondamentali saggi che inquadrarono il problema storico del divario meridionale nella prospettiva di studio delle *depressed areas* di impronta anglosassone (Molinari 1949)¹³. In questi primi studi era impostata la linea di ricerca ed anche erano indicate le soluzioni nella creazione di un istituto economico pubblico capace di sovrintendere all'attuazione di un programma di investimenti macroregionali. La sua definizione riprendeva le idee di Rosenstein-Rodan intorno al significato e criterio di applicazione del piano economico, ed anche la visione anglosassone del Piano Beveridge. Promosse un'analisi conoscitiva di tipo quantitativo e qualitativo sulla struttura sociale e la classe politica ed altri indicatori ambientali. L'analisi sul problema dello sviluppo si allargava dal dato economico del trasferimento delle risorse pubbliche alla questione più complessa del livello di funzionamento delle istituzioni a cui andavano destinati i fondi per la Ricostruzione e quindi al funzionamento delle amministrazioni meridionali.

Nel 1948-49 Molinari organizzò dentro la Svimez piani regionali di sviluppo. Le ricerche fornirono quadro conoscitivo preliminare all'impostazione del piano di previsione economica di medio e lungo periodo. Il problema meridionale era unico in Italia e nel contesto dell'Europa occidentale poiché derivava dalla nascita dello Stato unitario e si era aggravato con la crescita economica. Fu affermata la necessità di un programma di investimenti per il Sud da una parte degli organismi di ricerca economica e del mondo delle imprese. La Svimez dimostrò la tesi che fosse necessaria una politica di convergenza con investimenti tanto pubblici quanto privati, al fine di spezzare il circuito del sottosviluppo meridionale. Il decollo industriale andava sostenuto con interventi dall'esterno operando mediante misure di intervento pubblico in economia. Si poneva, a questo punto, la necessità di operare uno scarto rispetto alla teoria keynesiana del moltiplicatore, ai fini della soluzione del problema di una macroregione arretrata (il Mezzogiorno).

Il programma di ricerche seguì il metodo statistico economico e demografico, con l'apporto determinante di altri strumenti di analisi (Molinari 1988). La pianificazione regionale riprese dall'analisi agraria il metodo della zonizzazione per lo sviluppo industriale secondo indicatori definiti da studi socio-ambientali.

¹³ Sul pensiero di Molinari, vedi Misiani 2007, 181-91.

L'indagine adottò la zonizzazione INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria), avanzata per la prosecuzione della bonifica integrale (Legge Serpieri 1933) nella lotta contro il sistema sociale del latifondo meridionale. In secondo luogo, era acquisito l'apporto del metodo dei piani urbanistici regionali dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per l'applicazione dalla legge urbanistica del 1942 che aveva imposto l'obbligo di fare piani regionali¹⁴. Un terzo decisivo apporto provenne dalla pianificazione regionale collegata all'iniziativa sociale diretta dal sociologo dello sviluppo Giorgio Ceriani Sebgondi (1989). Il valore della sociologia era di favorire la partecipazione delle comunità locali alla gestione della politica di piano. I piani regionali della Svimez (1948-49) furono ripresi e aggiornati a metà degli anni Cinquanta nello studio per i prestiti internazionali al Sud, confluiti nello Schema Vanoni.

Le ricerche storiche hanno esaltato la cesura 1949-50 con la decisione del governo De Gasperi di avvio di una politica di convergenza tra Nord e Sud, in contrasto con l'indirizzo del fascismo che aveva portato ad un aumento delle differenze territoriali in termini di struttura produttiva, reddito pro-capite e livelli di disoccupazione ma anche e principalmente di funzionamento dei servizi pubblici. Nel 1950 la discussione si spostò dai tavoli tecnici alla sede parlamentare per l'approvazione del piano straordinario di opere per il Sud con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno. Questo snodo rappresenta un passaggio decisivo nella storia dell'Italia repubblicana. In questa sede ebbe luogo una discussione di grande interesse con riferimenti all'economia internazionale dello sviluppo. Emerse un fronte ampio di apertura alla politica di piano per il Sud, rispetto allo schieramento della Guerra Fredda. Il partito comunista si schierò contro il piano di intervento straordinario, tuttavia, Giorgio Amendola nel suo intervento svolse una analisi critica richiamando i dati della Svimez sul divario geografico e sui limiti del modello di sviluppo. Più interessante è la posizione fuori dal Parlamento assunta dalla CGIL di Giuseppe Di Vittorio il quale diede luogo al Piano del lavoro con la collaborazione di economisti ed esperti, tra i quali Paolo Sylos Labini, impegnati nello studio del piano per il Sud. In generale il Piano del Lavoro aprì la critica marxista all'impostazione labourista e sperimentò per la prima volta in Italia un metodo di pianificazione dal basso¹⁵.

L'iniziativa del governo De Gasperi portò alla legge 646 di istituzione della Cassa inaugurata. Nell'atto istitutivo erano annunciati i progetti finanziati con il prestito internazionale (ERP) delimitati ad opere di interesse pubblico finalizzati – si legge – «al progresso economico e sociale», che rientravano tra i cosiddetti «monopoli naturali» come la gestione delle acque o delle ferrovie¹⁶. Fu votato un piano decennale del governo per il Sud di mille miliardi definiti dal

¹⁴ Sul significato della Legge urbanistica 1150/1942 nella storia della pianificazione territoriale: Zucconi 1989.

¹⁵ Per un'interpretazione del Piano della CGIL dal punto di vista della teoria economica: Bellofiore Halevi 2015.

¹⁶ Ci si riferisce all'art. 1 della L. 646/1950 riportato nella nota seguente.

Comitato dei ministri per il Mezzogiorno ispirato al piano della Svimez. Il periodo 1950-57 è considerato il primo tempo della Cassa e dello sviluppo italiano. I partiti di governo avevano potere di nomina della presidenza dei vertici della Cassa per il Mezzogiorno, tuttavia, era garantita una certa autonomia agli esperti. Il piano decennale del governo per il Sud prevedeva un impegno finanziario di mille miliardi con progetti di spesa realizzati nel primo triennio (1950-53) di 350 miliardi. Il primo prestito della BIRS del 1951 fu destinato ad impianti idroelettrici per 6 miliardi. Dentro alla Cassa fu assunto personale tecnico proveniente dall'esperienza della Bonifica Integrale (Consorti di bonifica e Opera Nazionale per i Combattenti). Il finanziamento iniziale della Cassa fu vincolato al raggiungimento dell'autonomia economica, e alla lotta contro i monopoli sulla base dell'esperienza della TVA. Nel primo triennio il primato dei progetti fu destinato al settore agro-alimentare: dalla bonifica integrale alle infrastrutture.

Fu varato un piano articolato più per impatto etico e politico che seguendo una spinta degli interessi economici. Fu affidato a diversi provvedimenti; in particolare al provvedimento istitutivo della Cassa per il Mezzogiorno e alle leggi di riforma agraria, cui si devono giungere provvedimenti relativi a campi specifici. In definitiva la legislazione agraria andava letta sotto un profilo normativo in modo organico con la politica di intervento straordinario.

Fu posta fin dalla organizzazione direttiva dell'ente della Cassa e, in misura diversa, degli enti di riforma agraria, la questione del controllo dei partiti con la tendenza ad uso clientelare delle risorse. Il problema in verità era comune a tutte le politiche d'intervento pubblico, tuttavia, questa tendenza rispetto alla Cassa fu più presente negli enti di riforma agraria là dove il peso demografico apparve svincolata dagli interessi delle amministrazioni locali. Va detto che in secondo luogo apparve difficile svolgere un'azione coordinata nei diversi settori di intervento, tuttavia, questo dato ha costituito un elemento di indubbia forza del programma d'intervento pubblico. Questa critica evidenzia in ogni modo la difficoltà di funzionamento delle amministrazioni locali del Sud ed in particolare dei centri rurali. Una terza fondamentale critica riguarda il rapporto tra i piani e la domanda del territorio. Questo aspetto merita una particolare attenzione poiché riguarda il campo della cultura economica. Infatti, su questo problema di metodo si confrontarono due visioni della pianificazione. Il primo indirizzo, che fece capo a Saraceno, puntava ad un piano dall'alto basandosi sui dati delle tendenze macroeconomiche. All'opposto si pose negli stessi anni una visione dal basso della pianificazione che puntava a far emergere il valore dello sviluppo comunitario e del capitale sociale (Putnam 1993).

Questa seconda prospettiva di intervento pubblico faceva capo alla teoria della crescita endogena e al ruolo decisivo delle politiche pubbliche per sostenere la crescita di lungo periodo attraverso investimenti a supporto dell'innovazione culturale e dei servizi. In definitiva nel primo piano per il Sud i prestiti internazionali prevedevano misure per il potenziamento del capitale umano, dai progetti di educazione degli adulti agli interventi per la formazione post-laurea e agli interventi per ridurre le barriere alla concorrenza. Non è oggetto del presente contributo valutare i risultati ottenuti in termini economici e sociali della

manovra varata nel 1950. Giova sottolineare che le opere di pre-industrializzazione vanno considerate in una prospettiva di medio lungo termine nel decennio degli anni Cinquanta.

3. Il piano del Sud nella storia della teoria dello sviluppo

Con l'azione legislativa del 1950 e la creazione della Cassa per il Mezzogiorno, il piano per il Sud si dotò di un quadro normativo con la definizione degli obiettivi e degli strumenti di una politica per le regioni meridionali¹⁷. Nel primo decennio la Cassa per il Mezzogiorno seguì una linea gradualista, proseguì i piani di bonifica, con investimenti nel settore agricolo, grandi infrastrutture e nei servizi. Il governo adottò altre iniziative per il Sud, come la riforma agraria e la politica socio-educativa rivolta all'istruzione elementare e superiore. La via gradualista da una condizione di sottosviluppo allo sviluppo fu presa in considerazione per i paesi dell'Europa meridionale, tuttavia, l'indirizzo di convergenza regionale fu considerato inadeguato rispetto ai fautori di una politica immediata di industrializzazione. Il cambiamento di approccio accompagnò e talora anticipò lo spostamento a sinistra del governo con la nascita della maggioranza per l'ingresso dei socialisti e l'apporto della cultura socialdemocratica. In questo passaggio si colloca la genesi dello Schema Vanoni e la partecipazione dell'Italia al dibattito internazionale sullo sviluppo. In particolare, Paul Rosenstein-Rodan fu chiamato dalla Svimez a collaborare attivamente all'impostazione dello Schema Vanoni, avviando un rapporto di collaborazione con il Centro di ricerche economiche del MIT. Il contatto con l'economista austriaco fu intessuto dal direttore Alessandro Molinari che promosse lo studio della pianificazione laburista. L'Italia entrò dentro la dialettica che si aprì in questo periodo intorno alla via di sviluppo dei paesi e delle aree depresse. Fu seguita con interesse la

¹⁷ Così recita l'art. 1 della L. 646/1950: «I ministri per l'Agricoltura e per le Foreste, per il Tesoro, per l'Industria e Commercio, per i Lavori Pubblici, per il Lavoro e la Previdenza Sociale, per i Trasporti, sotto la Presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri o di un Ministro all'uopo designato dal Consiglio dei Ministri, formulano un piano generale per l'esecuzione, entro un periodo di 12 anni, dal 1950 al 1962, di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale, coordinandolo con i programmi di opere predisposti dalle Amministrazioni pubbliche. Il piano suaccennato riguarda complessi organici di opere inerenti alla sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, alla bonifica, all'irrigazione, alla trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi di riforma fondiaria, alla viabilità ordinaria non statale, agli impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alle opere di interesse turistico, nonché la esecuzione di acquedotti e fognature e di opere di sistemazione straordinaria di linee ferroviarie a grande traffico. Restano ferme le attribuzioni e gli oneri dei Ministeri competenti per le opere, anche straordinarie, alle quali lo Stato provvede con carattere di generalità, al cui finanziamento viene fatto fronte mediante stanziamenti dei singoli stati di previsione dei ministeri suddetti». Per un commento da un punto di vista del nuovo ordinamento istituzionale si rimanda a Pescatore 1962.

teoria sui divari regionali di Gunnar Myrdal, responsabile della Commissione economica europea delle Nazioni Unite (Myrdal 1957)¹⁸.

Negli anni Cinquanta la Svimez si dotò di una politica editoriale con la pubblicazione di *Notizie Svimez* che riportava il dibattito internazionale relativamente alle aree sottosviluppate nel contesto nazionale. Sotto la supervisione di Rosenstein-Rodan e il contributo della Ford Foundation e della Rockefeller Foundation fu costituito dalla Svimez un centro di studi sullo sviluppo. Negli stessi anni a Napoli Rossi-Doria diede vita nella facoltà di Agraria di Napoli-Portici ad un Centro di specializzazione economico-agrario che si interrogava sui problemi dello sviluppo, come si deduce dai saggi dell'economista Augusto Graziani, che impiegava categorie liberali e del marxismo per rappresentare la questione dei divari crescenti. In questo capitolo si forniscono cenni sul significato del cambiamento intervenuto nella cultura economica degli anni Cinquanta e Sessanta rispetto all'obiettivo della convergenza regionale. Questa stagione si chiuse con l'avvio della seconda fase di pianificazione economica che ebbe un momento di svolta tra il 1962 e il 1965. In questa fase fu aggiornata la metodologia e gli obiettivi dell'intervento pubblico ai fini di spezzare il circolo del sottosviluppo; il problema dello sviluppo del Mezzogiorno fu oggetto di analisi degli economisti internazionali con alcuni lavori che approfondivano in termini di teoria economica la tendenza alla crescita del divario tra paesi ricchi e paesi poveri.

In Italia si avviò un dibattito sulla teoria dello sviluppo e sulle politiche per le aree arretrate in anticipo rispetto al cambiamento di fase della politica di coesione avvenuto a metà degli anni Sessanta. Nella seconda metà degli anni Cinquanta si svolse in Italia un vivace dibattito che riconosceva gli effetti positivi degli aiuti economici nelle regioni depresse del Mezzogiorno, pur se erano fin da allora evidenziate le contraddizioni interne alla logica della politica di sviluppo che, in determinate zone, non aveva portato all'autonomia ma a nuove forme di dipendenza sociale per una molteplicità di cause. Tuttavia, in generale l'impatto positivo fece da collante programmatico di un'evoluzione del quadro politico nazionale. Nella seconda metà degli anni Cinquanta si confrontarono diversi modelli di pianificazione industriale. In primo luogo, la linea industrialista di Saraceno che aveva un modello dirigista diretto e calato dall'alto in base ad una conoscenza dei dati macroeconomici. In secondo luogo, emerse il modello di pianificazione di Rosenstein-Rodan, ripreso da Alessandro Molinari (Misiani 2007, 214 e sgg). Egli assunse in questi passaggio una posizione autonoma rispetto a quella di Saraceno. In terzo luogo, si affacciò una

¹⁸ Lo studio dimostrava l'esistenza del meccanismo della Causazione Circolare Cumulativa (CCC). Una volta determinatasi l'agglomerazione di imprese in una determinata area – in questo caso, al Nord – e l'operare di economie di scala, quell'area diventa un attrattore di investimenti provenienti da altre aree. Cresce dunque il PIL nell'area già ricca e si riduce, sia in termini assoluti, sia in termini relativi, la ricchezza prodotta nell'area inizialmente già povera. Un'economia di mercato deregolamentata produce, per questa via, crescenti diseguaglianze territoriali.

prospettiva del sociologo dello sviluppo Ceriani Sebregondi il quale prefigurava forme di autogoverno. Tuttavia, questa proposta non trovò un particolare spazio dentro i piani di sviluppo (Molinari 1958). In questa fase ebbe maggior prospettiva la proposta di collegare la pianificazione ad un piano dal basso sul modello laburista come emerge dallo studio di Molinari sulla definizione delle aree di intervento industriali e sugli strumenti di una pianificazione regionale e decentrata. In questa fase furono promossi da economisti italiani come Sylos Labini confronti teorici con il *Big Push* di Rosenstein-Rodan e il collocamento del Sud, come caso di aree arretrate con l'obiettivo del raggiungimento dell'indipendenza economica attraverso lo sviluppo industriale.

La valutazione del cambiamento del Mezzogiorno degli anni Sessanta e Settanta è oggetto di diverse interpretazioni da parte degli storici. In questa sede ci si limita ad accennare che dagli anni Settanta l'economia dello sviluppo ha subito una crisi di interesse dovuta al mutamento delle circostanze storiche ma anche al contrasto ideologico. In questo quadro si richiamano le posizioni di Giuseppe Di Nardi, capo dell'ufficio studi della Cassa per il Mezzogiorno negli anni Cinquanta, Adriano Olivetti, Manlio Rossi-Doria, Augusto Graziani, Claudio Napoleoni, Paolo Sylos Labini e Piero Barucci. Fondamentale è il giudizio storico di Hirschman (1983b) sul 'declino' della teoria dello sviluppo all'interno della sua interessante biografia intellettuale e civile. Il contributo costituisce il punto di approdo di tre volumi da leggersi come una trilogia, risultata dell'osservazione sul campo, il primo sulla Colombia, il secondo e il terzo sull'America Latina, Asia e sull'Europa meridionale (Hirschman 1958; 1963; 1967). La critica storiografica di Hirschman si basa su una messa in discussione delle certezze finalistiche della filosofia hegeliana e marxista ed in particolare sulla definizione della teoria della dipendenza e dell'alternativa sequenza/simultaneità nella decisione economica sulla nascita dell'Unione Europea. La sua impostazione è stata oggetto di analisi di studiosi di scuole diverse che avevano collaborato alla politica meridionalista, tuttavia, non è stata considerata in una ridefinizione della politica di pianificazione¹⁹.

A partire da un'analisi sui risultati in Colombia, Albert O. Hirschman criticò il modello di «sviluppo equilibrato» di Rosenstein-Rodan e propose uno «sviluppo squilibrato». L'osservazione del programma in Colombia condusse Hirschman a dissentire sull'idea di Rosenstein-Rodan degli investimenti 'simultanei' e a prospettare di investire nei passaggi intermedi tra il sottosviluppo e lo sviluppo. L'approccio *Big Push* penalizzava l'agricoltura e il settore sociale. La svolta di Hirschman rifletteva l'osservazione delle politiche di sviluppo in Europa e, in particolare, del Mezzogiorno. Nel 1951 Hirschman

¹⁹ È sintomatico il giudizio critico sulla metodologia di Hirschman da parte di Krugman 1994, fautore di una teoria sui divari geografici. La tesi dell'economista Krugman sui divari geografici non ha dato spazio alle varie contraddizioni dei risultati così da non riuscire a cogliere le differenze nel tempo dell'economia dello sviluppo. Di notevole interesse per la fortuna delle idee di Hirschman è Ginzburg 2014. Il contributo rielabora il fondamentale scritto autobiografico di Hirschman 1983a.

ebbe un primo colloquio negli Stati Uniti con Manlio Rossi-Doria, amico di Eugenio Colorni, intorno all'applicazione della riforma agraria in Calabria e dei piani di bonifica della Cassa per il Mezzogiorno. Riprese i contatti epistolari nel 1952-53 confrontandosi intorno al problema dello sviluppo, in procinto di partire per la Colombia. Nel Sud guardò con attenzione al piano di Adriano Olivetti con fondi UNRRA-Casas per la trasformazione di Matera e del suo territorio, che si apriva all'iniziativa delle comunità locali. I rapporti con Rossi-Doria si intensificarono alla metà degli anni Sessanta quando quest'ultimo fu nominato consigliere della Cassa per il Mezzogiorno. I due economisti condivisero la critica di fondo al modello di sviluppo e all'impostazione sulla costruzione dell'Europa²⁰.

In Italia Augusto Graziani ha evidenziato come nella prima fase dell'intervento nel Mezzogiorno si fosse seguito un modello di sviluppo con risultati migliori, rispetto alla seconda fase di politica meridionalista seguita alla legge del 1964 con investimenti diretti sulle industrie di base e sovvenzioni sul capitale (Graziani 1998, 43-55)²¹. Paolo Sylos Labini ha dimostrato che nel periodo 1950-73 si è ridotto il divario interno in termini di redditi e di consumi, mentre è cresciuto il divario nei livelli della società civile dovuto al basso senso civico (Sylos Labini 2001). Egli riprese la critica di Salvemini contro la «piccola borghesia meridionale» e considerò il problema delle classi dirigenti meridionali come prioritario del Mezzogiorno. Economisti e sociologi hanno riconosciuto la priorità di una riforma del sistema politico e della struttura del potere. Il buon funzionamento della burocrazia e delle istituzioni è stato riconosciuto come condizione necessaria al successo delle politiche pubbliche. Come noto dagli anni Novanta si è imposta in Europa e in Italia una politica monetaria di austerità, ispirata al modello seguito del Fondo Monetario Internazionale con l'imposizione del parametro del pareggio di bilancio, fautrice dell'indebitamento dei paesi. Questo indirizzo ha portato alla crescita delle diseguaglianze geografiche in Europa ed ha penalizzato il Mezzogiorno. Il ritorno ad una concezione della politica di piano e il cambiamento di rotta in Europa, riapre l'opportunità di un confronto sul problema dei divari geografici, pur se occorre far emergere la differenza nel tempo ed evitare gli effetti distorsivi del passato²².

²⁰ Rossi-Doria all'inizio degli anni Ottanta offre una lettura schematica del mutamento del Mezzogiorno negli anni della Repubblica ed indica diversi fattori, tra cui la politica di industrializzazione, riconoscendo che il problema prioritario del Sud permane quello dell'inadeguatezza delle classi dirigenti meridionali (Rossi-Doria 1982, 200). Sull'itinerario intellettuale di Rossi-Doria, in particolare sul rapporto con Hirschman: Misiani 2010, 234 e sgg.

²¹ Sull'evoluzione del pensiero economico di Graziani, si rimanda alla selezione dei suoi scritti: Graziani 2020.

²² Il ritorno alla cultura della pianificazione in Europa è avvenuto dopo la crisi finanziaria del 2008 e la pandemia del 2020. La nuova teoria economica si fonda di un'analisi storico-critica globale sull'impatto delle politiche pubbliche nel XX secolo (Acemoglu Robinson 2012).

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and poverty*. New York: Crown Business.
- Alacevich, Michele, and Pier Francesco Asso. 2023. "Albert O. Hirschman, Europe, and the Postwar Economic Order, 1946–52." *History of Political Economy* 55, 1: 39-75.
- Alacevich, Michele. 2007. *Le origini della Banca mondiale. Una deriva conservatrice*. Milano: Bruno Mondadori.
- Alacevich, Michele. 2021. *An Intellectual Biography*. New York: Columbia University Press.
- Barucci, Piero. 1976. *Il Mezzogiorno alla Costituente*. Milano: Giuffrè.
- Bellofiore, Riccardo, and Joseph Halevi. 2015. "New Deal, socializzazione degli investimenti e piano del lavoro. L'eredità problematica di Roosevelt e Keynes." In *Riforma del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, a cura di Laura Pennacchi, e Riccardo Sanna, 187-98. Roma: Ediesse.
- Cafagna, Luciano. 1989. *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*. Venezia: Marsilio.
- Cenzato, Giuseppe, e Salvatore Guidotti. 1946. *Il problema industriale del Mezzogiorno*. Milano: Stampa Strada.
- Ceriani Sebregondi, Giorgio. 1989. "I programmi regionali di sviluppo economico e i loro aspetti urbanistici." In *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez tra il 1946 e il 1950*, a cura di Vera Negri Zamagni, e Matteo Sanfilippo, 216-26. Bologna: il Mulino.
- Cotula, Franco, a cura di. 2001. *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, vol. VII-I. *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. L'Italia nel contesto internazionale*. Roma-Bari: Laterza.
- D'Antone, Leandra. 2017. "Saraceno, Pasquale." In *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XC. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana.
- Farese, Giovanni, e Paolo Savona. 2014. *I banchieri del mondo. Eugen Robert Blank e l'ascesa della e dello sviluppo in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Felice, Emanuele. 2013. *Perché il Sud è rimasto indietro*. Bologna: il Mulino.
- Galasso, Giuseppe. 2005. *Il Mezzogiorno da questione a problema aperto*. Bari: Lacaita.
- Garofalo Giuseppe, e Augusto Graziani, a cura di. 2004. *La formazione degli economisti italiani nel dopoguerra*. Bologna: il Mulino.
- Gilbert, Mark. 2024. *Fuori dall'abisso. Dal fascismo alla democrazia: storia del miracolo politico italiano 1940-1954*. Milano: Rizzoli.
- Ginzburg, Andrea. 2014. "L'attualità di un dissenziente: l'idea di sviluppo in Albert O. Hirschman." *Moneta e Credito* 67, 266: 205-26.
- Grandi, Elisa. 2012. "Una TVA per il Mezzogiorno. David Lilienthal e reti transnazionali nei piani di sviluppo della Cassa per il Mezzogiorno." *Annali della Fondazione Ugo La Malfa* 27: 212-32.
- Graziani, Augusto. 1998. *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla Ricostruzione allo sviluppo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Graziani, Augusto. 2020. *Mercato, struttura, conflitto. Scritti su economia italiana e Mezzogiorno*, a cura di Adriano Giannola. Bologna: il Mulino.
- Hirschman, A. O. 1983b. *Ascesa e declino della teoria dello sviluppo*, a cura di Andrea Ginzburg. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, Albert O. 1963. *Journeys Towards Progress*. New York: Twentieth Century Fund.
- Hirschman, Albert O. 1967. *Development Projects Observed*. Washington: The Brookings Institution.
- Hirschman, Albert O. 1983a. "La confessione di un dissenziente. La strategia dello sviluppo economico rivisitata." In *Albert O. Hirschman, Ascesa e declino della*

- teoria dello sviluppo*, a cura di Andrea Ginzburg, 217-48. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Judt, Tony 2006. *Postwar: A History a Europe Since 1945*. New York: Penguin Press.
- Krugman, Paul. 1994. "The Fall and Rise of Development Economics." In *Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, edited by Lloyd Rodwin, and Donald A. Schön, 39-58. Washington: The Brookings Institution and The Lincoln Institute of Land.
- Lepore, Amedeo. 2013. *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*. Soveria Manelli: Rubbettino.
- Misiani, Simone. 2007. *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*. Bologna: il Mulino.
- Misiani, Simone. 2010. *Manlio Rossi-Doria, un riformatore del Novecento*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Molinari, Alessandro. 1949. "Brevi notizie e considerazioni sulle Aree Depresse e sul Tennessee Valley Authority." In *Contributi allo studio sul problema industriale del Mezzogiorno*, 169-79. Roma: Svimez.
- Molinari, Alessandro. 1958. "Integrazione della pianificazione con iniziative dal basso." In *Una politica per la piena occupazione*, a cura di Danilo Dolci, 194-95. Torino: Einaudi.
- Molinari, Alessandro. 1988. "Piani regionali. Istruzioni interne per i lavori da eseguire localmente, pubblicato." In *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La Svimez tra il 1946 e il 1950*, a cura di Vera Negri Zamagni, e Matteo Sanfilippo, 187-213. Bologna: il Mulino.
- Myrdal, Gunnar. 1957. *Rich Lands and Poor: The Road to World Prosperity*. London: Harper and Brothers.
- Nye, Joseph. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Persico, Alessandro. 2013. *Pasquale Saraceno. Un progetto per l'Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Pescatore, Gabriele. 1962. *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*. Milano: Giuffrè.
- Pescosolido, Guido. 2017. *La questione meridionale in breve*. Roma: Donzelli.
- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New York: Princeton University Press.
- Rosenstein-Rodan, Paul. [1943] 1966. "Problemi riguardanti l'industrializzazione dell'Europa orientale e sud-orientale." In *L'economia dei paesi sottosviluppati*, a cura di Amar Narain Agarwala, e Sampat Pal Singh, 223-33. Milano: Feltrinelli.
- Rosenstein-Rodan, Paul. 1955. "Programming." In *Theory and in Italian Practice*. Cambridge: Center for International Studies.
- Rosenstein-Rodan, Paul. 1957. *Notes on the Theory of Big Push*. Cambridge: Center for International Studies, MIT.
- Rossi-Doria, Manlio. 1982. *Scritti sul Mezzogiorno*. Torino: Einaudi.
- Saraceno, Pasquale. 1982. *Gli anni dello Schema Vanoni, 1953-1959*, a cura di Piero Barucci. Milano: Giuffrè.
- Sarcinelli, Mario. 2007. "Donato Menichella dal risanamento di banche e industrie allo sviluppo del Mezzogiorno." *Moneta e credito* 60, 239: 3-28.
- SVIMEZ. 1951. *Effetti economici di un programma di investimenti pubblici nel Mezzogiorno*. Roma: Svimez.
- Sylos Labini, Paolo. 2001. *Scritti sul Mezzogiorno, 1954-2001*, a cura di Giuliana Arena. Bari-Manduria: Piero Lacaita.
- Zucconi, Guido. 1989. *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti, 1885-1942*. Milano: Jaca Book.

Dissonanze e convergenze. Enrico Mattei, l'Eni e la politica estera italiana (1953-1962)

Bruna Bagnato

1. Introduzione

La figura di Enrico Mattei appartiene a tanti universi. In quello più frequentato, il primo presidente dell'Eni è vestito con i panni di impavido eroe d'altri tempi. I lineamenti netti e le fattezze semplificate sono stilisticamente perfetti per essere impietriti in statuette votive dal più ampio e disinvolto utilizzo politico. E così è. Costretta con violenza in pantheon di distinte e opposte estrazioni, l'esperienza professionale di Mattei è prima smontata e poi ricostruita da bricoleur guidati dall'estro del momento e dalle contingenti necessità propagandistiche, trasformandosi in logo per idee e progetti anche di dubbia aderenza con il rivendicato esergo. Sottoposta a inevitabili smottamenti di significato e richiamata spesso a sproposito, la vicenda di Mattei gode perciò di una duratura attualità, rinverdata anche quando, spigolando qua e là, questo o quel documento prima inaccessibile consente a interpretazioni affrettate e divertite di gridare allo scoop e di stendere ombre che dovrebbero renderla opaca o comunque meno luminosa di quanto richiesto dalla religione civile nazionale¹.

Al di là persino dell'uso ricorrente dell'evocazione di Mattei come ingrediente di qualità per una bassa cucina politica, la volgarizzazione – più della divulgazione – della sua storia, di per sé assai sgradevole, è scientificamente controprodu-

¹ Cfr. la ricostruzione di Mastrolilli 2022, esempio paradigmatico di come, in mani inesperte, un documento possa dire qualsiasi cosa.

Bruna Bagnato, University of Florence, Italy, bruna.bagnato@unifi.it, 0000-0001-9831-2528

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Bruna Bagnato, *Dissonanze e convergenze. Enrico Mattei, l'Eni e la politica estera italiana (1953-1962)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.10, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 133-154, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

cente. Risucchiare l'azione del primo presidente dell'Eni nell'epica della lotta impari fra piccoli e grandi, debolezze e poteri, spregiudicatezza e torpore significa amputarla della sua complessità e della sua intrinseca coerenza. Significa anche imprimere una torsione interpretativa alla dimensione internazionale dell'Eni delle origini, imponendole etichette dotate forse di un qualche appeal editoriale ma estranee alle corde di Mattei, che di quella dimensione era l'ispiratore. Significa, soprattutto, restituire, di un processo delicato come la prima fase dell'internazionalizzazione dell'impresa pubblica italiana, una lettura che non va oltre la piattezza della superficie, con la conseguenza di saziare la fugace curiosità e non aprire squarci per sguardi più approfonditi: come un libro sfogliato, ma non letto, che diventa oggetto inanimato privo di qualsiasi interesse.

Non sorprende che siano molti, nella ricca e inesausta letteratura su Mattei², gli autori che, sedotti dall'aureola eroica con cui, *malgré lui*, la sua immagine è tramandata, ritengono di renderla ancora più radiosa insistendo sul mito della sua solitudine, imprigionandone la breve e intensa esistenza in una sorta di bolla autonoma e autosufficiente. Sono invece ancora pochi coloro che, insoddisfatti dell'epidermide, scavano più a fondo e, convinti della necessità di inserire la sua esperienza nei contesti che le furono propri, danno vita a prodotti dalla ricerca più attenta e dalle argomentazioni più convincenti. Il suggerito cambiamento di registro si dipana lungo molteplici profili, convergenti nell'indicazione di una analisi dai confini meno angusti e dai contorni meno lineari. La quale, anzitutto, deve superare i limiti di una narrazione – divenuta con il tempo quasi un cliché – che riconduce i progetti internazionali di Mattei, nella elaborazione e poi nella realizzazione, esclusivamente a straordinarie e irripetibili caratteristiche individuali. Così facendo, con l'enfatizzare l'eccezionalità dell'uomo, non si rende giustizia né alle abilità organizzative e gestionali dell'imprenditore³, né alle qualità del politico. Qualità, queste, di natura personale che Mattei maturò con (e per) le sue esperienze di vita e che plasmarono la proiezione dell'Eni oltre i confini nazionali: una rara disponibilità all'ascolto che teneva insieme coraggiosa umiltà, genuina curiosità e preziosa porosità; la capacità di essere interprete del presente e di guardare oltre la siepe; la lucidità e il pragmatismo nell'intravedere e attraversare i passaggi più utili per la tutela degli interessi nazionali.

² Nella vasta bibliografia su Mattei e sull'Eni negli anni di Mattei figurano anche volumi di taglio giornalistico o divulgativo dalle basi assai fragili. Per ricordare solo alcune delle opere più solide: Perrone 1989; 1993; 1995; 2001; Venanzi Faggiani 1994; Bazzoli Renzi 1984; Colitti 1979; Bruni Colitti 1967; Magini 1976; Frankel 1970; Galli 1979; 2005; Pietra 1987; Votaw 1965; Li Vigni 1996; 2003; Maugeri 1994; Sapelli Carnevali 1992; Pozzi 2009; Tremolada 2011; anche, in prospettiva diversa, Sapelli 2023. Per un profilo di lungo periodo dell'Eni, cfr. Agostini et al. 2022. Mi sia consentito ricordare qui Bagnato 2003; 2004; 2012 (sul sostegno dell'Eni alle ragioni dell'indipendenza algerina *passim*).

³ «Considerare Enrico Mattei come una sorta di eroe romantico solitario [...] non rende giustizia alla sua figura di imprenditore. Perché Mattei fu soprattutto un grande organizzatore di uomini e di risorse fisiche, in grado di individuare importanti obiettivi strategici e di mettere in movimento una complessa organizzazione aziendale per raggiungerli»; Pozzi 2012, 11. Più diffusamente Pozzi 2009.

Uno studio su Mattei deve poi fare attenzione a sfuggire all'ipnotico gorgo di Bascapé: surfare scientificamente fra le iniziative promosse dal primo presidente dell'Eni procedendo a ritroso, alla luce delle tragiche, e ancora oggi non chiarite, circostanze della sua morte⁴ disegna un percorso analitico contrario all'abc epistemologico di chi aspira a fare storia (spiegare il prima con il dopo; dilatare e capovolgere il già scivoloso *post hoc propter hoc*) e rischia di aiutare poco a comprendere e molto invece di avallare le interpretazioni più stravaganti.

Una lettura della strategia internazionale promossa da Mattei – queste le più recenti indicazioni storiografiche – deve ricercarne le basi teoriche e operative muovendosi lungo un itinerario a un tempo sincronico e diacronico, personale e collettivo. Deve cioè permettere al primo presidente dell'Eni di accomodarsi nelle coordinate politiche di spazio e di tempo in cui visse e operò. Ciò che non significa, va da sé, intaccare l'originalità del suo approccio al tema delle risorse energetiche. Che originale fu in tutto: nelle premesse, nelle intenzioni, negli sviluppi, negli esiti. Né il carico innovativo della «formula» con cui esso venne tradotto e che da lui prese il nome. Si tratta piuttosto di risalire alle radici economiche e politiche del famoso 75-25, numeri che si facevano epitome della dirompente risposta di Mattei ai cambiamenti della morfologia internazionale e interna a cui assisteva. Per la traslazione delle idee in azione concreta e efficace, poi, non erano sufficienti le unanimemente riconosciute doti personali di entusiasmo, tenacia, intuito, pensiero out of the box, lucidità, pragmatismo. Occorrevano circostanze politiche favorevoli, dentro e fuori i confini dell'Italia, per fare sì che il suo messaggio non vagasse eternamente chiuso nella bottiglia e arrivasse ai destinatari. Perché che Mattei parlasse con voce al contempo politica ed economica non vi è dubbio: basta ascoltarlo e leggerlo (Mattei 2012). La domanda su quanto la sua proposta fosse lontana e difforme – o al contrario vicina e conforme – agli orientamenti dei governi italiani con cui interlocuì apre invece un ventaglio interpretativo. Ed è il nesso tra i due piani – politica estera italiana; «politica estera dell'Eni» – che qui interessa. Distanza, convergenza, divaricazione, intersezione: sono ipotesi da sottoporre al vaglio dei fatti.

2. Transizioni parallele

Tra la seconda metà degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta, quando prese avvio e forma il processo di internazionalizzazione dell'Eni guidata da Mattei, l'Italia attraversava un periodo di fluidità. Una fluidità in cui si rispecchiavano da un lato le confuse dinamiche interne, con il passaggio dalla

⁴ Nel febbraio 2003 il pm Vincenzo Calia, che nel 1994 aveva riaperto l'inchiesta sulla morte di Mattei, ne chiese l'archiviazione concludendo che il presidente di Eni era stato vittima di un attentato la cui programmazione ed esecuzione avevano visto «il coinvolgimento di uomini inseriti nello stesso ente petrolifero e negli organi di sicurezza dello Stato», come confermato da «depistaggi, soppressione di prove, pressioni». Le «indicazioni di responsabilità», pur cospicue, non avevano tuttavia trovato definitivi riscontri. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pavia. Procedimento penale n.181/94, mod. 44, Richieste del Pubblico Ministero, pp. 426-29. Si veda anche Calia Pisu 2017.

ricostruzione allo sviluppo e dal centrismo al centro-sinistra, e dall'altro la fase interlocutoria del sistema internazionale, in transizione tra una guerra fredda di cui, *stricto sensu*, è difficile parlare dopo il 1954, e quella effettiva distensione che divenne il modello di cogestione delle dinamiche planetarie solo dalla metà degli anni Sessanta. Entrambi i processi incidevano inevitabilmente sulla qualità della partecipazione dell'Italia alla comunità internazionale. Anzi, sono rari i momenti della storia italiana in cui l'intreccio tra politica estera e politica interna è più stretto e visibile⁵.

Fra il 1954 e il 1955, in poco più di un anno, l'Italia completò infine l'itinerario di uscita dal dopoguerra, acquisendo in via potenziale ma oggettiva una più ampia latitudine di azione internazionale. Nell'ottobre 1954 la firma del compromesso su Trieste la liberava da un soffocante cappio politico-diplomatico⁶; nel dicembre 1955 l'ingresso alle Nazioni Unite era il segno della sua definitiva riabilitazione⁷. Sia pure in modo diverso, i due sviluppi, che eliminavano i residui della sconfitta bellica e i suoi stigmi, furono possibili solo grazie ai cambiamenti in corso nel sistema bipolare e al contempo erano indici di movimento degli equilibri europei e mondiali. Era un movimento di cui era difficile prevedere i punti di assestamento ma che rappresentava, in sé, una clamorosa novità, perché segnava il superamento della paresi della guerra fredda. In senso solo apparentemente paradossale, la mobilità traeva origine da una stabilizzazione regionale. La strutturazione del sistema occidentale tra la fine del 1954 e gli inizi del 1955 – con la nascita della Unione Europea Occidentale e l'ingresso della Germania federale nel Patto Atlantico e nella Nato – e quella, a poca distanza, del sistema sovietico – completata nel maggio 1955, con la costituzione del Patto di Varsavia – ne rappresentavano i cardini. La precisa indicazione del perimetro delle sfere di azione rispettive equivaleva a una sterilizzazione del conflitto bipolare, perché rappresentava l'obiettivo ora raggiunto del braccio di ferro sul suolo europeo – il campo di battaglia della fase originaria della guerra fredda (Trachtenberg 1991; 1999).

L'equilibrio raggiunto nel vecchio continente non spengeva la dura dialettica fra Est e Ovest, tutt'altro. Annunciava piuttosto l'avvio di una diversa stagione di uno scontro ideologico che, nell'esprimere idee inconciliabili di modernità e futuro possibile, permaneva con la sua ineliminabilità e la sua asprezza sostanziale e necessaria. Anzi si acuiava. Non più in una Europa ora deliberatamente ingessata, ma fuori d'Europa, dove il processo di decolonizzazione in corso e in accelerazione spalancava immense praterie d'azione solcate da infinite linee di trincee politiche. La Conferenza di Bandung⁸, nell'aprile 1955, fu il battesimo

⁵ Sul rapporto tra evoluzione del sistema internazionale e cambiamenti degli assetti interni in Italia, cfr. Di Nolfo 2010.

⁶ Sul peso esercitato dalla questione di Trieste sulla politica estera italiana cfr. De Castro 1981; Valdevit 1986; Ortona 1985.

⁷ Villani 2007. Sugli effetti della distensione a Palazzo di Vetro, cfr. Mugnaini 2015b. Più diffusamente, cfr. Mugnaini 2015a.

⁸ Sul significato della Conferenza di Bandung, cfr., fra gli altri, Abdulgani 1981; Lee 2010; Dinkel 2018; in italiano, cfr. Calchi Novati e Quartapelle 2007.

politico di un Terzo mondo che negava con forza la legittimità del persistere dei legami coloniali⁹ e contestava la centralità della faglia bipolare nelle dinamiche globali (Westad 2005, 97 sgg.); la Conferenza di Ginevra, tre mesi dopo, registrava l'accordo di Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna e Francia sul congelamento degli equilibri europei, promettendo una distensione in nome del suo «spirito»¹⁰: l'unione dei due momenti dà di per sé il polso della svolta del sistema internazionale alla metà degli anni Cinquanta.

Nello spostarsi da una dimensione geograficamente ristretta a una scala virtualmente planetaria, il confronto Est-Ovest cambiava, insieme all'orizzonte, la posta in gioco, le modalità, la strumentazione e la natura. La sua trasformazione era recepita anche sul piano strettamente terminologico: per designare questa stagione si accettò universalmente la formula lanciata da Mosca di «coesistenza competitiva». Era un nuovo quasi-ossimoro, dopo quello della guerra fredda, che diceva tutto: riconoscimento dell'avversario come interlocutore nel quadro di un dialogo fra Stati e nessun cedimento su una rivalità ideologica che i fatti nuovi, in Europa e nel mondo, dilatavano a una dimensione globale. Con l'annuncio prima e l'avvio poi della fase più incisiva e prorompente del processo di decolonizzazione, la gara bipolare si misurava sulla capacità dei due sistemi di esportare il proprio modello economico e politico nei paesi di recente o prossima indipendenza. Paesi, cioè, chiamati a decidere quale fosse il loro punto di riferimento esterno privilegiato perché più adeguato a garantire crescita e sviluppo, inevitabili priorità nazionali per l'uscita dallo status coloniale e passaggio necessario di legittimazione delle nuove classi dirigenti. La coesistenza competitiva era in questo senso il risultato della addizione politica delle novità rappresentate da Bandung e Ginevra nel 1955. I fatti di Suez e di Budapest, un anno dopo, si incaricarono di validare i nuovi paradigmi di condotta¹¹.

In una Italia uscita dalla ricostruzione e dal dopoguerra, dove era necessario uno sforzo riformistico in grado di sostenere e accompagnare l'incipiente slancio di modernizzazione e di sviluppo, il rilassamento della tensione fra Est e Ovest incideva in via diretta sulle dinamiche politiche. L'avvio di un percorso internazionale con caratteri dialogici contribuiva a sbloccare una situazione di stasi; suggeriva movimento nelle scelte delle maggioranze governative; faceva intravedere opzioni e opportunità che fino a quel momento erano state (o almeno erano state considerate) precluse. La variabile internazionale, che negli anni della conclamata guerra fredda aveva raggelato l'evoluzione degli equilibri interni, assicurando fortuna e continuità al centrismo degasperiano, manteneva un ruolo importante nella geometria degli assetti domestici ma cambiava di senso. Se fra il 1947 e il 1954-55 l'asprezza dello scontro bipolare era stato il solido parametro esterno su cui costruire, all'interno, alleanze e opposizioni, il suo

⁹ Fu «la tomba del colonialismo», scrive Lacouture 2005, 22-3.

¹⁰ Con «spirito di Ginevra» si designò il nuovo clima dialogico. Sulla Conferenza del luglio 1955, cfr. Trachtenberg 1999; Bishop Dockrill 2000; DePorte 1979; Ashton 1989; Van Oudenaren 1991.

¹¹ Fra l'immensa bibliografia sulla crisi di Suez si ricordano qui gli Atti di due convegni: Louis Owen 1989; Troen Shemesh 1990. Sui fatti ungheresi cfr. Nemeth Papo e Papo 2017.

cedimento provocava inevitabilmente uno stato di incertezza. Una incertezza che seminava timori, da un lato, generava speranze dall'altro.

Timori: perché la distensione, se si fosse compiutamente affermata, avrebbe rotto schemi di condotta ormai consuetudinari e familiari sostituendoli con interrogativi e incognite e, con il suo sgretolare gli argini politici costruiti nel 1947, avrebbe prodotto effetti nefasti¹². Drammatici, secondo alcuni: in considerazione del ridotto margine di consensi «tra comunisti e democrazia», gli italiani erano ancora un «popolo libero» solo «per miracolo» e solo perché «la guerra fredda li aveva salvati»: «l'unico modo per contenere il comunismo era che la guerra fredda continuasse»¹³.

Speranze, speculari ai timori, di trovare una alternativa a un centrismo in affanno, con formule che esprimessero con maggiore coraggio la volontà di realizzare una democrazia inclusiva e sostanziale e di dare respiro a una politica estera ora definitivamente libera dal peso della sconfitta bellica.

Qualche settimana prima di Ginevra, su un piano diverso ma attiguo, analoghi timori e speranze aveva suscitato l'elezione alla presidenza della Repubblica di Giovanni Gronchi¹⁴. Una elezione che, percepita correttamente come la metonimia della crisi del centrismo, fu letta come il presagio (forse persino la spia) di una svolta e, per questo, fu, dai fautori dello *status quo*, prima temuta e avversata, poi accettata con rassegnazione e infine vissuta con grande allarme. Negli ambienti dei diplomatici italiani, poi, la reazione andò dalla preoccupazione alla «costernazione»¹⁵, generate, l'una e l'altra, dalla previsione che il nuovo presidente, che non faceva mistero di considerare la politica estera il terreno più propizio per favorire un incontro tra la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista (Gronchi 1986, 481-90), potesse creare loro insostenibili turbamenti ponendoli di fronte a un problema di «duplice lealtà»¹⁶.

Nella primavera-estate del 1955 i tempi erano ancora del tutto acerbi perché il centro-sinistra si trasformasse da ipotesi in realtà¹⁷ ma l'avvio di una fase di preparazione per nuove combinazioni, indicato dalla scelta di un inquilino del Quirinale che certo la avrebbe facilitata e accelerata, condizionò, fin dal suo pro-

¹² Ampia documentazione in questo senso è in Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Roma (d'ora in avanti Asmaeci), Direzione Generale Affari Politici, Italia 1955, Ufficio I, b. 404 e b. 406. Cfr. anche, ivi, Ufficio IV, "Urss", 1955, b.1087 e b.1088; ivi, Carte di Gabinetto 1943-1958, "Gaetano Martino", b. 118

¹³ Così Giuseppe Bettiol, all'epoca ministro per i rapporti con il Parlamento, nel novembre 1959. Archivio Centrale dello Stato, Roma, Verbale della riunione del Consiglio dei ministri, 7 novembre 1959, anche in Archivio Fondazione Istituto Luigi Sturzo, Roma, Fondo Giovanni Gronchi, b. 83, "Viaggio a Mosca".

¹⁴ Su Giovanni Gronchi esiste una bibliografia vasta e ineguale: Cavera Merli Sparisci 1995. Di particolare interesse qui Varsori Mazzei 2018.

¹⁵ Cfr. ad esempio Ortona 1985, 129; Archivio della Fondazione Luigi Einaudi, Torino, Fondo Manlio Brosio, "Diari", 29 aprile 1955.

¹⁶ Sul problema della «duplice lealtà», cfr. Lucioli 1988; Ortona 1985, 150.

¹⁷ Per il faticoso passaggio dal centrismo al centro-sinistra, vedi Di Loreto 1993.

filarsi, la politica estera italiana. Che andò incontro a una fase di ripensamento per allinearsi agli annunciati sia pur confusi cambiamenti dello scenario interno: i progetti di trasformazioni strutturali, i prodromi del «miracolo economico», le mutate esigenze delle categorie produttive. L'evoluzione dell'ambiente internazionale alimentava le riflessioni. La abbozzata distensione faceva riaffiorare inclinazioni neutraliste che la scelta occidentale del 1947-48 aveva sopito; la calante conflittualità in Europa diminuiva l'importanza strategica dell'Italia continentale e aumentava quella della sua componente insulare; la nuova centralità del Mediterraneo doveva essere agganciata alla tradizionale attenzione all'Europa; l'uscita definitiva dal dopoguerra solleticava sensibilità attente al richiamo della foresta di una qualche autonomia d'azione internazionale. Erano elementi di un riesame della politica estera italiana alla quale, in un momento in cui i vecchi cardini del gioco globale sbiadivano e quelli nuovi erano lungi dall'essere nitidi, si privavano interessanti, ancorché indefiniti, orizzonti.

3. Il neoatlantismo e i suoi confini

Furono i 'giovani' della corrente democristiana La Base, espressione della nuova generazione del partito e sostenuta da Mattei (Mattesini 2012; Capperucci 2010), fra i primi a collegare il cambiamento della grammatica delle dinamiche internazionali e l'ampliata latitudine della politica estera italiana. Nel maggio 1955, dalle pagine della rivista *Prospettive* ("Problemi internazionali e apertura a sinistra"), si sollecitava l'Italia ad assumere un ruolo internazionale «degnò della sua grandezza» nello sviluppo di una «nuova politica di più coraggiosa mediazione e distensione fra i blocchi e di più attiva presenza in Asia e in Africa a sostegno e non già di ostacolo del moto dei popoli coloniali» (articolo edito in Gallo 1971, 217-20).

Erano i temi di un dibattito che si stava svolgendo all'interno della Democrazia Cristiana, guidata dal 1954 da Amintore Fanfani. Dibattito che, all'indomani del chiarimento e della lezione impartita dagli eventi di Ungheria e dalla crisi di Suez¹⁸, partorisce i caratteri di una nuova, possibile, politica estera. Nell'aprile 1957 Giuseppe Pella, in procinto di assumere la titolarità degli Esteri nel governo Zoli, la battezzò, con un termine che avrebbe avuto fortuna, «neoatlantismo». Pella parlò della

esigenza di un neo-atlantismo, neo-atlantismo che non deve essere in nessun modo il rinnegamento di quanto di buono o meglio di ottimo vi è stato nel passato, ma l'aggiunta di qualche nuova possibilità in relazione alle nuove situazioni (Pella 1957a; 1957b).

¹⁸ Sulla posizione italiana nel corso della crisi di Suez, ampia documentazione in ASMAECI, Gabinetto del Ministro 1943-1956, b. 65; Archivio Riservato della Segreteria Generale 1945-1958, b. 52; Direzione Generale Affari Politici Egitto 1956 (in particolare, bb. 1053, 1057, 1062, 1063). Cfr. anche Ministero degli Affari Esteri, Commissione per il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici 1998. Sugli effetti degli eventi di Budapest in Italia, cfr. Fejérdy 2017.

Una definizione precisa del neatlantismo non fu data, né da Pella, né da coloro che sono riconosciuti come i suoi maggiori sostenitori. Le «aggiunte» di cui, per prudenza o convinzione, parlò il ministro degli Esteri in pectore suggeriscono che il proposito fosse di interpretare in modo più dinamico¹⁹ i dettami dell'alleanza euro-americana, sulla base e in appoggio a ciò che era stabilito dall'art. 2 del Patto (*Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* 1949) e a quanto, in proposito, aveva concluso il Comitato dei tre saggi, costituito in sede Nato nella primavera del 1956 per chiarire (e aggiornare) i compiti dell'alleanza in una fase di conflittualità decrescente con il blocco sovietico e il cui rapporto era stato approvato nel dicembre 1956²⁰. Allineato così come si proponeva a sviluppi collegialmente accolti, il neo-atlantismo sembrava avere un contenuto tutt'altro che eretico o polemico. Ben poco di rivoluzionario vi era, almeno in via teorica e letterale, anche con riguardo alla geometria delle scelte nazionali. Il neo-atlantismo pareva piuttosto indicare gli spazi possibili dell'azione dell'Italia rileggendo la tradizione del passato alla luce delle novità (e delle incertezze) del presente. Perché in fondo nel coniugare la tentazione e l'ambizione di svolgere un ruolo incisivo nel Mediterraneo, l'accettazione della sfida della distensione, la conferma della solidità del rapporto atlantico e la necessità di salvaguardare e difendere gli interessi nazionali, il neo-atlantismo si limitava a chiarire e ordinare parametri omogeneamente stabiliti dalla geografia, dalla storia, dai vincoli internazionali dell'Italia e dalle norme che, sempre e da sempre, regolano i compiti che una comunità nazionale affida al suo governo.

Il problema era capire cosa sarebbe accaduto se e quando la tutela degli interessi nazionali, ora posta sul proscenio, fosse stata incompatibile o non completamente riconducibile alle esigenze di blocco. Il sospetto che dietro la novità neatlantica si celasse il rigurgito di un vecchio e pericoloso nazionalismo suscitava allarme negli osservatori interni e internazionali. I quali notavano con certa preoccupazione come la scena neo-atlantica fosse affollata di attori che, pur privi di prerogative istituzionali specifiche, volevano incidere sulla politica estera dell'Italia e, fra cacofonie e dissonanze, rendevano confuso e ambiguo il suo linguaggio internazionale²¹.

¹⁹ «Meglio articolata», così affermò Fanfani, all'epoca presidente del Consiglio e ministro degli Esteri, davanti alla Commissione Esteri della Camera nell'agosto 1958. Archivio Storico della Camera dei deputati, Commissione Affari Esteri ed Emigrazione, 5 agosto 1958.

²⁰ Nel maggio 1956 i ministri degli Esteri dei paesi della Nato decisero di creare un comitato – composto dai ministri degli Esteri dell'Italia, Gaetano Martino, della Norvegia, Harvard Lange, e del Canada, Lester Pearson – con l'incarico di indicare al Consiglio «i modi e gli strumenti per migliorare e estendere la cooperazione della Nato in ambiti non militari e di sviluppare una maggiore unità all'interno della comunità atlantica». Il loro rapporto fu approvato dal Consiglio il 13 dicembre 1956. Il rapporto conclusivo è in *Nato Archives*, Bruxelles, Council Memoranda, 56, 126. Per i lavori del Comitato, cfr. *ivi*, Committee of Three on non-military co-operation (CT).

²¹ “Neo-atlanticism as an element in Italy's Foreign Policy”, January 10, 1958, in *National Archives and Records Administration*, RG59, Reports of the Bureau of Intelligence and Research, Intelligence Report n. 7641; Archives du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, La

A ciò si aggiungeva il peso dell'assetto interno, in una fase di inarrestabile declino del centrismo e lentissimo maturare dell'ipotesi di centro-sinistra. Dinamiche, quelle domestiche, importanti per soppesare vantaggi e rischi della politica neo-atlantica. Che, pavimentando nuovi sentieri verso Est nel segno della distensione e verso Sud nel segno dell'anticolonialismo, poteva rappresentare un prezioso terreno di convergenza tra la DC e il PSI. Anzi di più: forse, come sospettavano molti, era quello interno il perimetro d'elezione della intravista nuova strategia internazionale dell'Italia.

Con la sua ricchezza di sfumature e i suoi incerti caratteri, la proposta neo-atlantica ha esercitato vasta attrazione storiografica e, passata al vaglio degli sviluppi e degli esiti, ha generato una divaricazione dei giudizi: demagogica, verbosa, inconcludente, secondo alcuni; innovativa e insieme antica, espressione adeguata alla realtà geografica di paese occidentale di frontiera, modulo di azione che teneva opportunamente conto delle recenti novità internazionali, secondo altri²². L'unico momento di convergenza di un dibattito polarizzato è il disegno del cerchio dei maggiori esponenti del neoatlantismo: Fanfani, Mattei, Gronchi, il sindaco di Firenze (o parlamentare) Giorgio La Pira sono unanimemente indicati come gli interpreti più efficaci di quello che Palazzo Farnese battezzò, fra ironia e diffidenza, «nuovo corso»²³.

Che il neo-atlantismo recepisce le novità era certo. Era in fondo l'esito della riflessione italiana sul significato della duplice crisi della fine del 1956 che, da un lato, a Suez, con la scomunica americana dell'imperialismo d'antan anglo-francese, aveva calibrato i termini dell'intersezione fra l'asse Est/Ovest e l'asse Nord/Sud, e dall'altro, a Budapest, con il silenzio occidentale ai carri armati sovietici, aveva confermato il paradigma di equilibrio stabilito a Ginevra. In una ormai affermata «coesistenza competitiva», la «potenza» di un paese si misurava con un metro frastagliato in cui pesavano anche valori immateriali: «intelligenza politica, abilità diplomatica, ferma volontà, cultura, storia, ecc.». E l'Italia, che sul piano materiale potenza non era, con il neo-atlantismo promuoveva «un atlantismo attivo» che voleva unire la sua «mobilità tattica» al legame con Washington con il duplice obiettivo di «ricomporre col sostegno degli Stati Uniti la gerarchia atlantica a scapito della Gran Bretagna e della Francia» e di proporsi come «la coscienza critica, la mente politica delle alleanze occidentali nei confronti del moto epocale di emancipazione dei popoli dell'Africa e dell'Asia» (Galante 1990, 103, 105-6).

Courneuve (d'ora in avanti AMEAE), *Italie 1944-1970*, b. 297, J. Fouques Duparc à Ministère des Affaires Étrangères, n. 1584/EU, 15 settembre 1956; ivi: n. 1561/EU, 4 ottobre 1957.

²² Cfr. i saggi raccolti nel volume di De Leonardis 2003. Cfr., poi, fra gli altri Brogi 1996; Calchi Novati 1996.

²³ Cfr. AMEAE, *série Italie 1944-1970*, b. 297, J. Fouques Duparc à ministère des Affaires Étrangères, n. 1584/EU, 15 sett. 1956; ivi: n. 1561/EU, 4 ottobre 1957. Cfr. anche "Neatlanticism as an element in Italy's Foreign Policy", January 10, 1958, in National Archives and Records Administration, RG59, Reports of the Bureau of Intelligence and Research, Intelligence Report n. 7641.

A chiamarla alla funzione di interfaccia atlantica verso Sud, e a legittimarne le ambizioni, una unicità che derivava dalla addizione dei suoi molteplici caratteri, politici e/o geografici. Ancorata all'Europa e leale partner atlantica, l'Italia era un ponte sul Mediterraneo, perno strategico della nuova stagione del confronto bipolare. Di più: perso l'impero nel 1949, aveva fatto (fin troppo rapidamente) abiura del suo passato coloniale (Labanca 2002, 430 sgg.; Calchi Novati 2011; Bagnato 2017) e da allora si era offerta nell'inedita veste di interlocutore empatico a paesi in cui, in forma opposta, quel passato era recente o ancora presente²⁴. Un'Italia europea e atlantica, e al contempo mediterranea e anticoloniale, poteva rivendicare un posto di rilievo nella famiglia occidentale, chiamata a combattere contro il comunismo internazionale in un mondo extraeuropeo in ebollizione²⁵.

4. Assonanze

Nell'indicare il neo-atlantismo come nuova frontiera della politica estera nazionale, Pella aveva riassunto in un termine ciò che Fanfani aveva detto qualche ora prima al congresso delle Nouvelles Equipes Internationales, una sorta di internazionale democristiana. In lungo discorso sulla «crisi del comunismo», il segretario della Dc, partendo dall'analisi del rapporto segreto pronunciato dal leader sovietico Nikita Chruščëv nel febbraio 1956, era approdato a precise indicazioni d'azione per i partiti europei di ispirazione cristiana²⁶. A una lunga analisi del Fanfani storico economico sulla crisi del comunismo, era infatti seguito l'appello del Fanfani segretario democristiano alle forze del riformismo moderato e cattolico affinché additassero con decisione la giustizia sociale come obiettivo principale della loro azione, come risposta alla sfida lanciata da un comunismo che, sia pure condannato dalla storia e dall'economia, non attenuava la sua presa. Ciò, aveva detto Fanfani, significava agire in modo omogeneo lungo due orizzonti: interno, dove la forza dei partiti comunisti dell'Europa occidentale, solo scalfita dagli eventi di Ungheria, era riconducibile a una perdurante sete di equità sociale; internazionale, dove non mancavano «gli scontenti della situazione e i tentati dal comunismo» i quali, in fondo, «non chiedevano che di poter avere una più grande speranza». E, in ambito internazionale, le richieste di giustizia sociale, di progresso economico e di sviluppo politico – in una parola: le domande di speranza – provenivano soprattutto dalle aree extraeuropee, luogo di espansione di un comunismo che «incoraggiava il nazionalismo» per preordinare «un fronte comune di sollevazione antioccidentale». Per parare tale manovra, affermava con l'abituale passione il segretario della DC, il mondo occidentale doveva muoversi su un piano analogo e opposto: doveva avviare «una nuova grande lungimirante politica» che potesse «fugare i residui sospetti

²⁴ Cfr. Morone 2018, vedi anche Morone 2016; Deplano Pes 2014.

²⁵ Sull'intreccio fra le principali direttrici della politica estera italiana, vedi Bagnato 2024.

²⁶ «La crisi del comunismo e la Democrazia Cristiana». Relazione generale dell'on. Amintore Fanfani al XI Congresso delle Nouvelles Équipes Internationales (Bagnato 2009).

dei popoli d’Africa e d’Asia nei confronti delle libere democrazie» e «accendere una nuova grande speranza... arra di lavoro, di giustizia, di libertà, di progresso e di pace... per i popoli che stiamo difendendo dal comunismo». Ciò avrebbe portato, insieme, alla soluzione dei molti limiti della politica occidentale verso il Sud del mondo e alla bonifica dei terreni di coltura di un’ideologia comunista che, pure fallita, godeva di una perdurante e solida capacità attrattiva.

Nelle parole di Fanfani era facile avvertire, traslata in un linguaggio squisitamente politico e applicata ai nuovi tempi e ai nuovi perimetri, l’eco delle riflessioni che, durante il fascismo e nel primo dopoguerra, avevano animato le discussioni dei circoli culturali di ispirazione cattolica, in particolare attorno all’Università Cattolica di Milano, e a cui il segretario democristiano – studente prima e poi per lungo tempo professore a Piazza Sant’Ambrogio – aveva partecipato (Cova Besana 2014) la crisi del mondo moderno; il ruolo sociale dei cattolici e i caratteri della loro presenza politica (Bocci 1999, 287 sgg.); il dibattito sulle nozioni di bene comune e giustizia sociale (Persico 2014); le forme dell’intervento in economia di uno Stato chiamato a svolgere una azione correttiva del mercato capitalistico sul piano della equità distributiva, per rispondere all’ «attesa della povera gente» (La Pira 1950) e in conformità con una visione della «economia al servizio dell’uomo» robustamente orientata a preservare la centralità della persona umana e a puntare all’obiettivo extra-economico della giustizia sociale (Vito 1949).

Questi temi, approfonditi da Fanfani nel corso della sua vita personale, politica e professionale, erano familiari a Mattei che, lasciata la piccola e provinciale Matelica per Milano nel 1929, dopo il diploma si era iscritto all’Università Cattolica ed era stato introdotto da Marcello Boldrini in un ambiente culturale particolarmente vivace (Bocci 2017). La prossimità al professore di Statistica – è stato sottolineato – fu «decisiva per la crescita morale, culturale e politica di Mattei», innestata su educazione familiare, convinzioni religiose, principi morali legati alla tradizione cattolica (Ignesti 1995, 23) e a permettere la nascita di «un personaggio che mescolava la sete di giustizia con la rabbia verso i potenti», puntando alla fondazione di un sistema di solidarismo sociale, dove la creazione di ricchezza doveva andare a beneficio di tutti (Colitti 1979). La partecipazione alla Resistenza, poi, avrebbe completato l’alfabetizzazione politica di Mattei, permettendo alle sue idee di «modernizzarsi e assumere densità nobile e profonda» (Boldrini 1965) e di declinarsi in «un pragmatismo fondato su una visione totale» che molto era debitore alla «concretezza» e alla comprensione di «un senso della storia» lungo una prospettiva mondiale²⁷.

Arrivato ai vertici dell’Eni, Mattei statutariamente guardava al futuro della collettività nazionale ma portava inevitabilmente con sé il suo passato individuale, innervato da stimoli ed esperienze in grande misura comuni e condivise. Gli snodi della dottrina sociale della Chiesa, i principi della Resistenza, il «sen-

²⁷ Così Giorgio La Pira nell’intervista di Sergio Zavoli, “Ricordo di Enrico Mattei”, 1968: Archivio Storico Eni (d’ora in avanti ASENi), Audiovisivi: <<https://archiviostorico.eni.com/aseni/it/explore/audiovideo/IT-ENI-AV0001-001503/>>.

so della storia», ormai irrobustiti ed eletti a parametri della sua azione²⁸, dettero spessore al suo messaggio al Sud del mondo, in un linguaggio in cui esigenze etiche, preoccupazioni politiche e urgenze economiche coabitavano senza stridore e anzi confortandosi reciprocamente (Bagnato 1999). Sulla indivisibilità del trittico, il Presidente dell'Eni insisteva in passaggi confluenti: dilatando a scala planetaria il messaggio della lotta partigiana italiana per denunciare l'inattualità di legami coloniali²⁹; sostenendo l'importanza di raccogliere la sfida di Mosca con l'offerta ai paesi più poveri di un modello di sviluppo coerente con i loro bisogni e nel rispetto della loro sovranità; additando il contenuto politico del tema delle risorse petrolifere e delle formule che lo racchiudevano.

Collocando opportunamente la frontiera dello scontro bipolare nel mondo extraeuropeo *à la* Fanfani, Mattei sollecitava la comunità occidentale, di cui era membro convinto e partecipe, a valutare con attenzione i rischi di un ritardo nel modificare i vecchi stilemi del rapporto Nord-Sud e a riconoscere le legittime aspirazioni al progresso economico e sociale delle popolazioni che vivevano nelle aree depresse del pianeta. Era quello l'orizzonte in cui si misurava la sua capacità di reagire all'offensiva comunista³⁰. E il presidente dell'Eni avvertiva con lucidità che «se i governi e le grandi industrie dell'Occidente non avessero saputo valutare con realismo la situazione, l'Asia, l'Africa e l'America Latina si sarebbero volte altrove»³¹.

In un momento in cui, disse nel gennaio 1959,

il tema dominante dell'attuale vita internazionale è la sfida del mondo comunista sul terreno del progresso economico, si ha l'impressione, per quanto riguarda i territori sottosviluppati, che l'Occidente non abbia ancora sufficientemente chiariti a se stesso le dimensioni del problema, né i mezzi più adatti per risolverlo, fuori degli schemi puramente politico-diplomatici, oggi di limitata efficacia, di fronte a situazioni in cui giocano non solo sentimenti e risentimenti, ma soprattutto aspirazioni economiche e sociali³².

La formula del 75-25 applicata al negoziato petrolifero dall'Eni di Mattei racchiudeva plasticamente e concretamente il senso di questa politica. Come è noto, tale formula, sperimentata per la prima volta a Teheran, su suggerimento e stimolo degli iraniani³³, prevedeva la creazione di una società mista tra l'Agip mineraria e lo

²⁸ Cfr. Mattei 1959-1960; Mattei 1961-1962, entrambi ora Mattei 2012, 701-12, 820-27.

²⁹ Articolo del 1962 in *Europa libera*, ora in Mattei 2012, 196-200.

³⁰ Sull'anticomunismo come chiave di volta dell'attenzione di Mattei al futuro dall'Africa, cfr. Lafond 2010. Sulla 'corrispondenza di intenti' tra Fanfani e Mattei insiste Tremolada 2010, 293.

³¹ "Sunto del colloquio tra l'ing. Mattei, il sig. Sulzberger ed il dott. di Brazza", 13 aprile 1962, ASENI, Fondo Eni Presidenza Mattei, f. 63E, b. 87.

³² "Considerazioni sui problemi internazionali del petrolio", Roma, Banco di Roma, Centro italiano di studi per la riconciliazione internazionale, 8 gennaio 1959, ivi, Segreteria Mattei, b. 121, f. 729, ora in Mattei 2012, 633-42.

³³ La formula era stata elaborata dalla NIOC (National Iranian Oil Company); Tremolada 2011, 332-34.

stato produttore, a capitale paritario, che aveva per scopo la ricerca e la produzione di petrolio. L'Agip mineraria si faceva carico delle spese iniziali di ricerca. In caso di scoperta di un giacimento commercialmente sfruttabile, la società avrebbe rimborsato le spese sostenute dall'Agip mineraria e si sarebbe fatta carico delle spese di sviluppo e sfruttamento del giacimento scoperto. Il 50 per cento dei profitti netti della società sarebbe andato allo Stato, sotto forma di royalty, diritti e tasse; l'altro 50 per cento sarebbe stato diviso tra le due parti contraenti della società. Ora, poiché era lo stesso Stato produttore a essere parte della società, la percentuale di utili che gli erano riconosciuti era del 75 per cento. L'ulteriore 25 per cento degli eventuali utili era percepito solo a fronte di un diretto impegno imprenditoriale dello Stato: e questo era il punto. Il carattere innovativo della formula dell'Eni risiedeva non in una maggiore generosità dell'ente italiano ma nel fatto che in essa il paese produttore cessava di essere un affittuario passivo per trasformarsi in socio attivo e responsabile dello sfruttamento delle proprie risorse petrolifere. Era un passaggio tutt'altro che politicamente irrilevante. Con il 75-25 Mattei offriva «un senso di partecipazione, di comunanza di interessi che le grandi società di atavico colonialismo non potevano dare»: la formula dell'Eni

sembrò elevare la condizione del governo in causa da quello di collettore di tasse e di oggetto di munificenza, a quello di co-industriale, di socio attivo, senza tuttavia che il governo (o la società nazionale che lo esprimeva) partecipasse al rischio di una perdita totale dovuta a un'eventuale assoluta assenza di petrolio (Frankel 1970, 116-17)³⁴.

5. Petrolio, interessi nazionali e registri di linguaggio

La trasformazione dei paesi produttori da rentier a partner era il nocciolo robustamente politico della strategia di Mattei. Che petrolio e politica appartenessero allo stesso universo concettuale lo disse lo stesso Mattei quando, nel novembre 1957, a Parigi, sostenne che il petrolio era la risorsa «politica per eccellenza», che – aggiunse – doveva ora essere posta al servizio

di una buona politica, il più possibile priva di reminiscenze imperialistiche e colonialistiche, volta al mantenimento della pace, al benessere di chi quella risorsa possiede per dono della natura e di chi la utilizza per forza della sua industria³⁵.

Alla sfida che il comunismo lanciava su scala planetaria, diceva in sintesi Mattei, occorreva rispondere rendendo il tema delle risorse il volano di una prospettiva politica che contendesse a una ideologia in crisi ma ancora seducente la

³⁴ Sulle reazioni delle grandi compagnie alla formula del 75-25, già ai tempi del contratto dell'Eni con l'iraniana NIOC, cfr. anche Votaw 1965, 103 sgg.

³⁵ ASEN, Fondo Eni, Segreteria Mattei, Carteggio, b. 76, f. 168, Conferenza al centro di studi di politica estera, Parigi, 22 novembre 1957; ora in Mattei 2012, 509-18. Per le reazioni francesi cfr. ASMAECI, Ambasciata di Parigi, 1957, b. 73, telespr ris.1611/1248, Pietro Quaroni a MAE, 25 novembre 1957.

capacità di stimolare e rispondere alle speranze: speranze di lavoro, di sviluppo, di progresso. Di un futuro migliore, insomma.

La domanda su quanto lungo questo percorso Mattei si muovesse in solitudine o potesse invece contare su compagni di viaggio disposti a sostenerlo nel cammino era solo in parte legittima, perché il presidente dell'Eni in fondo esprimeva lo snodo cruciale del neoeatlantismo. Traducendolo in fatti. Nei circoli domestici e nella carriera diplomatica italiana non erano pochi coloro che, refrattari alle sirene neoeatlantiche e preoccupati dell'eccessiva influenza che Mattei riusciva a esercitare sugli ambienti politici, additavano il pericolo che la strategia internazionale dell'Italia si sviluppasse attorno alle priorità indicate dall'Eni e al suo linguaggio fin troppo netto e brutalmente concreto, correndo il rischio di deragliare dai binari stabiliti dalle norme delle famiglie, europea e atlantica, alle quali il paese apparteneva. Per gli osservatori esteri, invece, non vi erano dubbi che l'Eni e l'Italia si muovessero in sintonia, con mutuo vantaggio e implicita distribuzione dei compiti: l'azienda petrolifera di Stato si faceva parte attiva nella difesa e nella espansione degli interessi nazionali; il governo italiano garantiva tutela e protezione politica alle traiettorie internazionali dell'Eni³⁶.

Che il presidente dell'Eni misurasse l'efficacia della sua azione con la salvaguardia e, auspicabilmente, il potenziamento degli interessi nazionali nel campo delle risorse energetiche – e anche oltre – era naturale. Era scritto nel codice genetico dell'ente e nella sua natura pubblica³⁷. Mattei, del resto, lo rivendicava con semplicità, forza e orgoglio. E ripetutamente.

Noi cerchiamo di entrare, di penetrare, di fare il nostro interesse di Italiani che vogliono, per il nostro Paese, fonti di energia necessarie al nostro sviluppo [...] all'estero siamo l'Italia, non siamo solo l'Eni. Siamo la bandiera italiana, lavoriamo per il nostro paese e per le necessità e per il domani del nostro Paese³⁸,

³⁶ Per il Foreign Office britannico un esempio illuminante di uso di pressione politica era stato dato da Carlo Russo, sottosegretario agli Esteri. Rispondendo in Parlamento a una interrogazione scritta, il 16 ottobre 1961 Russo aveva affermato che, con riguardo alle difficoltà che l'Eni incontrava in Kenya e Rhodesia nel portare avanti i suoi programmi, il governo italiano (e in particolare il ministero degli Affari Esteri, in accordo con il ministero delle Partecipazioni Statali e il ministero del Commercio con l'Estero) aveva immediatamente incaricato i locali consolati italiani di prendere contatto con i due governi per spiegare l'interesse particolare che rivestiva per l'Italia la soddisfazione delle legittime aspettative dell'Eni – e ciò poiché la compagnia italiana era controllata dallo stato. The National Archives, Public Record Office, Foreign Office (d'ora in avanti TNA, PRO, FO) 8371/163741, Eni, Draft memorandum for Use with H.M.G., confidential, s.d. (ma successivo al giugno 1962 e precedente all'ottobre 1962). Cfr. anche ivi, "The significance of Ente Nazionale Idrocarburi», Confidential, RT1531/3, Circular n. 029, T 236/6440, March 30, 1961.

³⁷ La legge 10 febbraio 1953, n. 136 che dava vita all'Ente Nazionale Idrocarburi all'art. 1 affidava all'Eni «il compito di promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali». GU, serie Generale, n. 72 del 27 marzo 1953, <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1953/03/27/053U0136/sg#:~:text=136>>.

³⁸ "Intervista alla televisione dell'ing. E. Mattei, presidente dell'Eni", 5 febbraio 1958 (ASENI, Fondo Eni, segreteria Mattei, b.74, f. 174; ora in Mattei 2012, 557-65).

disse il 5 febbraio 1958 nel corso di una intervista alla televisione italiana. A *L'opinion économique et financière* il 1° giugno 1961 dichiarò che l'Eni seguiva una politica nazionale, non una politica commerciale. A *Le Monde*, il 1° dicembre 1961, disse che era suo dovere aiutare e sostenere l'industria italiana, perché «sono italiano – aggiunse – non dimenticatelo» (Mattei 2012, 815-19). E, ancora, agli inizi del 1962, durante una conferenza stampa, rivendicò la piena convergenza tra le azioni dell'Eni e la politica estera italiana³⁹. I fatti del resto parlavano. Così, a titolo di esempio, in Argentina l'espansione del gruppo italiano portò con sé contratti della Saipem, Snam e Nuovo Pignone (società del gruppo Eni) ma anche della Finsider e della Breda (a partecipazione statale) e della Fiat e della Ercole Marelli (società private); in Egitto, l'accordo con l'Eni aprì il paese ai contratti con la Fiat e con la Finsider; il caso del Marocco era poi emblematico: i progetti di ditte italiane riguardavano fra gli altri una fabbrica di fertilizzanti, una acciaieria, una catena di motel, una fabbrica di assemblaggio veicoli, una industria tessile, una fabbrica di armi, una stazione Tv, lavori pubblici in larga scala ecc. (Bagnato 2004).

Riflettendo nell'estate 1962 su come, in quale misura e con quale consapevolezza, la strategia di internazionalizzazione dell'Eni avesse creato le condizioni idonee per l'affermazione degli interessi economici italiani all'estero, al Foreign Office britannico non si mancava di rilevare che l'intreccio fra i due ambiti aveva avuto e aveva inevitabilmente pesanti conseguenze sia nella individuazione delle aree di azione del gruppo, sia nelle dinamiche di concorrenza fra le compagnie petrolifere. Anzitutto – si osservava – i paesi individuati dall'Eni per la sua espansione erano scelti non tanto per le loro ipotizzabili riserve petrolifere quanto, da un lato, per le opportunità che essi presentavano rispetto a una penetrazione economica italiana più complessiva, e, dall'altro, perché meglio di altri potevano permettere al governo di Roma di centrare obiettivi di politica estera⁴⁰.

Ora, si notava a Londra con dispetto e fastidio, l'Eni falsava il meccanismo della concorrenza perché per la sua promozione utilizzava abitualmente la propaganda di natura politica. E si spiegava che due, essenzialmente, erano le forme che essa assumeva: da un lato la denuncia di rapacità alle società concorrenti, accusate di essersi costituite in cartello, di fare profitti eccessivi, di non considerare gli interessi delle nazioni in cui operavano ecc.; dall'altro le accuse di neocolonialismo ai governi che ne sostenevano le ragioni. Nella propaganda nei paesi in via di sviluppo, il *priority target* dell'azione di Mattei, l'Eni non si limitava peraltro a favorire la sua espansione «damaging the good name of its competitors» ma puntava a convincere le locali autorità di governo a sostituire il sistema abituale di accordi con le compagnie private con accordi diretti tra enti petroliferi pubblici.

³⁹ “Conferenza stampa dell'ing. Mattei alla associazione della stampa estera”, Roma, 14 febbraio 1962 (ASENI, Fondo Mattei, Carteggio, b. 89, fasc. 289; ora Mattei 2012, 827-38).

⁴⁰ Sotto questa luce i servizi diplomatici britannici non potevano non essere d'accordo con Paul Hoffman, corrispondente da Roma del *New York Times*, il quale il 7 giugno 1962 scriveva che «the politically influential head of the State-owned oil and gas enterprise, Enrico Mattei, is pioneering Italian economic expansion in Africa, the Middle East and Asia».

E andava anche oltre: l'Eni le sollecitava a costituire compagnie petrolifere statali – con l'esclusività di diritti riguardo la ricerca, lo sfruttamento, la raffinazione, il trasporto e la distribuzione dei prodotti – argomentando che la loro creazione avrebbe portato a una revisione del sistema di concessione, perché un ente statale avrebbe avuto il diritto di riesaminare la legittimità dei possessori di tutte le installazioni e persino di requisire le fabbriche e le proprietà che facevano capo alle compagnie straniere senza pagamento o indennità⁴¹.

Depurate dall'acrimonia (e dall'inspiegabile stupore), le osservazioni dei servizi del Foreign Office gettano luce sull'origine e le cause delle preoccupazioni che le attività dell'Eni all'estero suscitavano negli osservatori internazionali. Che erano correlate alla prevalente dimensione politica del messaggio di Mattei. Ciò che alimentava i sospetti, a Londra, così come a Washington e a Parigi⁴², era la chiara ed esatta percezione che l'Eni era una compagnia petrolifera *sui generis*, che non si limitava all'attività estrattiva, alla costruzione di raffinerie, alla predisposizione dei canali di distribuzione dei prodotti petroliferi. Non solo dischiudeva ampi e inediti orizzonti all'industria e alla politica italiana ma, molto pericolosamente, inseriva la sua azione in un progetto di stravolgimento delle regole del mercato delle risorse energetiche, avviando una rivoluzione dei rapporti tra paesi produttori e paesi consumatori, cioè delle relazioni fra Primo e Terzo Mondo.

Era, quella di Mattei, una prospettiva in cui, sullo sfondo di radicati convinimenti ideali e del portato di esperienze personali formative, si saldavano piani diversi: le richieste degli operatori economici italiani che, con il boom, si facevano sempre più esigenti; le necessità dettate dal perdurare di un confronto bipolare che aveva reso le aree extraeuropee il suo perimetro di elezione; l'esatta percezione dell'urgenza di reimpostare armonicamente le dinamiche petrolifere per evitare future, dirimpenti rotture nel rapporto fra stati produttori e stati consumatori. Nodi e rischi ben presenti al ceto politico italiano più avvertito e lungimirante. Il quale, tuttavia, non poteva esprimersi con un lessico parimenti esplicito perché tenuto istituzionalmente a valutare le possibili ricadute ad ampio spettro di prese di posizione radicali e a evitare *cul de sac* politici.

L'approccio e le reazioni dei circoli politici italiani alle iniziative dell'Eni si modulavano secondo i casi e i perimetri. Così, ad esempio, il sostegno agli algerini in guerra per l'indipendenza, netto in Mattei, era largamente condiviso ma confezionato in un linguaggio molto più prudente e somnesso dal governo italiano, consapevole di quanto il tema fosse sensibile per l'alleata Francia (Bagnato

⁴¹ TNA, PRO, FO 371/163741, Eni Draft memorandum, for Use with H.M.G., confidential, s.d.

⁴² Cfr. ad esempio, nelle Foreign Relations of the United States (FRUS) U.S. Department of State 1957 e 1958. Per la Francia, Note d'information personnelle. "Quelques aspects des activités extérieures de M. Enrico Mattei en Afrique et en Europe", n. 331, 7 juillet 1961 in Centre des Archives économiques et financières, Savigny-Le Temple, Archives du ministère de l'Economie, du Budget et des Finances, Fonds Trésor: Relations bilatérales, Bureau F 1 Affaires Internationales: Italie 1923-1965, b. 10777.

2012). Con riguardo a Mosca e Pechino, le due tappe più controverse dell'itinerario internazionale percorso dal primo presidente del gruppo petrolifero, se l'interlocuzione con i sovietici fu sollecitata dalla locale ambasciata d'Italia, favorita dai ministeri italiani e in seguito difesa con energia dal governo di Roma da tutti gli attacchi che si scatenarono contro la mossa dell'Eni (Bagnato 2003), inevitabilmente molto più tiepido e imbarazzato fu il sostegno al dialogo di Mattei con la Repubblica popolare cinese, avviato in un momento in cui l'Italia non aveva ancora riconosciuto il governo di Pechino. E comunque, anche nel caso dell'accordo con la Cina, da Roma non si frapposero ostacoli allo sviluppo della collaborazione bilaterale intrapresa dall'ente petrolifero che, dalle premesse poste nel dicembre 1958⁴³, portò nel 1961 alla conclusione di accordi per la fornitura di fertilizzanti e di beni di investimento al gigante asiatico (Delugan 1994, 34). Nel caso poi dell'Unione Sovietica, il clamoroso accordo petrolifero concluso nell'ottobre 1960, sia pure molto faticoso nella fase di esecuzione, ebbe ricadute economiche preziose di cui gli ambienti politici italiani non mancarono di felicitarsi: per il suo ammontare e i suoi contenuti, esso stravolse il quadro di riferimento dell'interscambio bilaterale che, nella sua impennata, facilitò la corsa al mercato sovietico delle imprese, private e pubbliche, italiane (Bagnato 2003).

6. Conclusioni

Nel complesso l'azione di internazionalizzazione dell'Eni di Mattei si inserì in armonia nelle direttrici della politica estera italiana, sia pure talora forzandole, come nel caso della Repubblica Popolare Cinese; talora traducendole con una qualche audacia, come nel caso dell'Unione Sovietica⁴⁴, talora anticipandone e preparandone gli sviluppi, come nel caso dei paesi dell'Africa sub-sahariana destinatari dell'attenzione dell'Eni ma fuori dai radar del ministero degli Esteri e della politica nazionale⁴⁵. A seconda della latitudine, con la sua «politica delle cose» (Quaroni 1967, 814), Mattei svolse un ruolo di apripista, di stimolo, di accelerazione: fu, disse Fanfani all'indomani di Bascapè, un «intrepido pioniere di progresso»⁴⁶.

⁴³ ASEN, Fondo Segreteria Enrico Mattei, B72, fasc.134, "Missione Eni in Cina dal 15 al 21 dicembre 1958". Cfr. Samarani 2008; Rocca 2014. I contatti con la Cina si svilupparono in seguito in altre missioni: ASEN, Fondo Eni, Presidenza Mattei, b. 72, f. 48F, "Missione Eni a Pechino, 27 settembre-6 ottobre 1959".

⁴⁴ Dopo la firma del contratto, in una intervista alla rivista sovietica *Tempi Nuovi*, Mattei disse che l'Eni era «il bambino disubbidiente» del mercato petrolifero e sottolineò l'opportunità di stabilire un nuovo sistema basato su una collaborazione diretta tra paesi produttori e paesi consumatori per stabilizzare il mercato mondiale del petrolio. Asmaeci, Telegrammi, Russia, Arrivo, E. Carrara, Mosca, a MAE, n. 1085, 21 ottobre 1960.

⁴⁵ Questo era, ad esempio, il caso del Ghana; cfr. Ceravolo 2020

⁴⁶ Archivio Storico del Senato, Roma, Fondo Amintore Fanfani, Diario Fanfani, annotazione del 28 ottobre 1962. I diari di Fanfani del periodo 1943-1963 sono stati pubblicati da Rubbettino nel 2013.

Il progetto di Mattei, costruito sulla stratificazione delle esperienze di vita personali e del loro dialogo con quelle collettive (la modestia delle condizioni di nascita, la giovinezza passata in provincia, il trasferimento a Milano, la vicinanza agli ambienti culturali cattolici, l'esperienza della Resistenza, la durezza della sconfitta bellica, la fatica – e l'entusiasmo – della ricostruzione, l'avvio e il consolidamento del boom economico) colse con lucidità l'evoluzione delle priorità nazionali e le incertezze degli equilibri internazionali. Né «pirata», né «mistico visionario» (Pozzi 2012, 11) e neppure «profeta disarmato» o «donchisciotte» (Ciò 2003, 14), Mattei seppe misurarsi con i cambiamenti e accettarne le sfide. Con l'ampiezza di visione dell'uomo politico che ne spiegava il coraggio e con il pragmatismo dell'imprenditore che verificava a ogni passo la tenuta del terreno su cui procedeva⁴⁷.

Riferimenti bibliografici

- Abdulgani, Roeslan. 1981. *The Bandung Connection: The Asia-Africa Conference in Bandung in 1955*. Singapore: Gunung Agung.
- Agostini, Marisa et al. 2022. *Eni, la storia di un'impresa, Passato, presente e futuro del cane a sei zampe*. Milano: Fondazione Gian Giacomo Feltrinelli.
- Ashton, Stephen R. 1989. *In Search of Détente. The Politics of East-West Relations Since 1945*. London: Macmillan.
- Bagnato, Bruna. 1999. "Enrico Mattei e l'Africa: politica, economia, cultura." In *Cultura in azione. L'ENI e l'Università Cattolica per lo sviluppo dei popoli*, a cura di Maria Bocci, 177-207. Milano: Vita e Pensiero.
- Bagnato, Bruna. 2003. "L'avventura sovietica di Mattei e il nuovo accordo quadriennale del giugno 1961." In *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica, 1958-1963*, a cura di Bruna Bagnato, 335-428. Firenze: Studi della Fondazione Luigi Einaudi, Olschki.
- Bagnato, Bruna. 2004. *Petrolio e politica. Mattei in Marocco*. Firenze: Polistampa.
- Bagnato, Bruna, a cura di. 2009. *Amintore Fanfani e la crisi del comunismo. Arezzo 1957: XI Congresso delle NEI*. Firenze: Polistampa.
- Bagnato, Bruna. 2012. *L'Italia e la guerra d'Algeria, 1954-1962*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bagnato, Bruna. 2017. "Colonialisme, anticolonialisme et un plat de lentilles. Ambitions et limites de la politique italienne dans la Méditerranée après la perte des colonies, 1949." In *La France, l'Allemagne et l'Europe. Mélanges en l'honneur de Chantal Metzger*, édité par Jean El Gammal, 261-73. Berne: Peter Lang.
- Bagnato, Bruna. 2024. "La dimensione mediterranea della politica estera italiana fra Atlantico e Europa, 1949-1969." In *Atlante Geopolitico del Mediterraneo, 2024*, a cura di Andrea Ungari, e Francesco Anghelone, 19-41. Roma: Bordeaux edizioni.
- Bazzoli, Luigi, e Riccardo Renzi. 1984. *Il miracolo Mattei*. Milano: Rizzoli.
- Bishop, Günther, and Saki Dockrill, edited by. 2000. *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

⁴⁷ Perché, in fondo, come ha notato Eugenio Cefis, Mattei era un «operatore politico [...] con un piede nel mondo imprenditoriale e l'altro in quello della politica». Venanzi Faggiani 1994, 258.

- Bocci, Maria. 1999. *Oltre lo Stato liberale. Ipotesi su politica e società nel dibattito cattolico tra fascismo e democrazia*. Roma: Bulzoni.
- Bocci, Maria, a cura di. 2017. *Cultura in azione. L'Eni e l'Università Cattolica per lo sviluppo dei popoli*. Milano: Vita e Pensiero.
- Boldrini, Marcello. 1965. "Una svolta nella vita di Enrico Mattei." In *La resistenza a Matelica, 8 settembre 1943-2 luglio 1944*, a cura del Comitato Cittadino celebrazioni ventennale della Resistenza e terzo anniversario della scomparsa dell'on. ing Enrico Mattei. Fabriano: Tip. Gentile.
- Broggi, Alessandro. 1996. *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*. Firenze: La Nuova Italia.
- Bruni, Luigi, e Marcello Colitti. 1967. *La politica petrolifera italiana*. Roma: Giuffrè.
- Calchi Novati, Giampaolo. 1996. "Mediterraneo e questione araba nella politica estera italiana." In *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia, sviluppo e squilibri*, t. 1, 197-263. Torino: Einaudi.
- Calchi Novati, Giampaolo, e Lia Quartapelle, a cura di. 2007. *Terzo Mondo addio. La conferenza afro-asiatica di Bandung in una prospettiva storica*. Roma, Carocci.
- Calchi Novati, Giampaolo. 2011. *L'Africa d'Italia*. Roma: Carocci.
- Calia, Vincenzo, e Sabrina Pisu. 2017. *Il caso Mattei. Le prove dell'omicidio del presidente dell'Eni*. Milano: Chiarelettere.
- Capperucci, Vera. 2010. *Il Partito dei cattolici. Dall'Italia degasperiana alle correnti democristiane*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Cavera, Giovanni, Gianfranco Merli, e Emo Sparisci. 1995. *Bibliografia gronchiana*. Pontedera: Bandecchi & Vivaldi.
- Ceravolo, Francesco. 2020. "L'Italia in Ghana, 1957-1963: il disegno dell'Eni." *Nuova Antologia* 150: 2295.
- Colitti, Marcello. 1979. *Energia e sviluppo in Italia. La vicenda di Enrico Mattei*. Bari: De Donato.
- Clò, Alberto, a cura di. 2003. *Eni, 1953-2003*. Bologna: Editrice Compositori.
- Cova, Alberto, e Claudio Besana, a cura di. 2014. *Amintore Fanfani. Formazione culturale, identità e responsabilità politica*. Milano: Vita e Pensiero.
- De Castro, Diego. 1981. *La questione di Trieste, 1941-1954. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*. Trieste: Lint.
- De Leonardis, Massimo, a cura di. 2003. *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*. Bologna: il Mulino.
- Delugan, Alvise. 1994. "L'internazionalizzazione." In Francesco Venanzi, e Massimo Faggiani, *Eni: un'autobiografia*, 31-40. Torino: Sperling e Kupfer.
- Deplano, Valeria, e Alessandro Pes, a cura di. 2014. *Quel che resta dell'Impero. La cultura coloniale degli italiani*. Milano-Udine: Mimesis.
- DePorte, Anton W. 1979. *Europe Between the Superpowers. The Enduring Balance*. Yale: Yale University Press.
- Dinkel, Jürgen. 2018a. *The Non-Aligned Movement. Genesis, Organization and Politics, 1927-1992*. Leiden-Boston: Brill.
- Di Loreto, Pietro. 1993. *La difficile transizione. Dalla fine del centrismo al centro-sinistra, 1953-1960*. Bologna: il Mulino.
- Di Nolfo, Ennio. 2010. *La guerra fredda e l'Italia*. Firenze: Polistampa.
- Fejérdy, András, a cura di. 2017. *La rivoluzione ungherese del 1956 e l'Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Frankel, Paul H. 1970. *Petrolio e potere. La vicenda di Enrico Mattei*. Firenze: La Nuova Italia.

- Galante, Severino. 1990. *Alla ricerca della potenza perduta. La politica internazionale della DC e del PCI negli anni Cinquanta*. Manduria-Bari-Roma: Lacaixa.
- Galli, Giorgio. 1979. *La sfida perduta. Biografia politica di Enrico Mattei*. Milano: Bompiani.
- Galli, Giorgio. 2005. *Enrico Mattei. Petrolio e complotto italiano*. Milano: Baldini e Castoldi.
- Gallo, Vittorio, a cura di. 1971. *Antologia di Prospettive*. Firenze: EBE.
- Gronchi, Giovanni. 1986. *Discorsi parlamentari*. Roma: Senato della Repubblica.
- Ignesti, Giuseppe. 1995. "Enrico Mattei: gli anni della formazione e della Resistenza." In *Mattei. Una vita per la libertà*. *Civitas* 46, 3: 11-38.
- Labanca, Nicola. 2002. *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*. Bologna: il Mulino.
- Lacouture, Jean. 2005. "Bandung ou la fin de l'ère coloniale. En 1955, les damnés de la terre réinventent le monde." *Le Monde Diplomatique* Avril: 22-3.
- Lafond, Patrick. 2010. "Le tiers-mondisme italien de Mattei." *Mélanges de l'École Française de Rome-Italie et Méditerranée modernes et contemporaines* 122, 1: 161-95.
- La Pira, Giorgio. 1950. "L'attesa della povera gente." *Cronache sociali* 15 aprile.
- Lee, Christopher J., edited by. 2010. *Making a World after Empire. The Bandung Moment and its Political Afterlives*. Athens: Ohio University Press.
- Li Vigni, Benito. 1996. *La grande sfida. Mattei, il petrolio e la politica*. Milano: Mondadori.
- Li Vigni, Benito. 2003. *Il caso Mattei: un giallo italiano*. Roma: Editori Riuniti.
- Louis, William R., and Roger Owen, eds. 1989. *Suez 1956: The Crisis and its Consequences*. Oxford-New York: OUP.
- Lucioli, Mario. 1988. "Diciotto mesi al Quirinale con il presidente Giovanni Gronchi." In *Professione diplomatico*, a cura di Enrico Serra, 112-35. Milano: FrancoAngeli.
- Magini, Manlio. 1976. *L'Italia e il petrolio tra storia e cronologia*. Milano: Mondadori.
- Mastrolilli, Paolo. 2022. "Mattei visto dalla Cia. Era fascista: pagò la DC per fingersi partigiano." *La Repubblica* 17 dicembre.
- Mattei, Enrico. 1959-1960. "L'impresa pubblica nel campo delle fonti di energia." *La Scuola in azione* 2, 1; ora in Id. 2012. *Scritti e discorsi, 1945-1962*, 701-712. Milano: Rizzoli.
- Mattei, Enrico. 1961-1962. "La funzione dell'azienda pubblica nell'economia moderna." *La Scuola in azione* 4, 9; ora in Id. 2012. *Scritti e discorsi, 1945-1962*, 820-827. Milano: Rizzoli.
- Mattei, Enrico. 2012. *Scritti e discorsi, 1945-1962: raccolta integrale dall'archivio storico Eni*. Milano: Rizzoli.
- Mattesini, Maria Chiara. 2012. *La Base. Un laboratorio di idee per la Democrazia Cristiana*. Roma: Studium.
- Maugeri, Leonardo. 1994. *L'arma del petrolio. Questione petrolifera globale, guerra fredda e politica italiana nella vicenda di Enrico Mattei*. Firenze: Loggia de' Lanzi.
- Ministero degli Affari Esteri. Commissione per il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici. 1998. *Diplomatic Sources and International Crisis. Proceedings of the 4th Conference of Editors of Diplomatic Documents, Rome 19-21 September 1996*. Roma: IPZS.
- Morone, Antonio M. 2016. "La fine del colonialismo italiano tra storia e memoria." *Storicamente. Laboratorio di storia* 12, 7. <https://storicamente.org/morone_colonialismo_italiano_somalia> (2025-11-10).
- Morone, Antonio M., a cura di. 2018. *La fine del colonialismo italiano. Politica, società e memorie*. Milano: Mondadori Education.

- Mugnaini, M. 2015a. *Diplomazia multilaterale e membership Onu. Prospettive di storia delle relazioni internazionali*. Milano: FrancoAngeli.
- Mugnaini, Marco 2015b. "Membership Onu e guerra fredda: da Potsdam ai nuovi equilibri del 1955". In *Nuove questioni di storia delle relazioni internazionali. Studi in onore di Ennio Di Nolfo*, a cura di Bruna Bagnato, Massimiliano Guderzo, e Leopoldo Nuti, 147-73. Roma-Bari: Laterza.
- Nemeth Papo, Gizella, e Adriano Papo, a cura di. 2017. *La rivoluzione ungherese sessant'anni dopo. Giudizio storico ed eredità politica*. Roma: Aracne.
- Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. 1949. *Le Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949*. <https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm> (2025-11-10).
- Ortona, Egidio. 1985. *Anni d'America*, vol. II. *La diplomazia, 1953-1961*. Bologna: il Mulino.
- Pella, Giuseppe. 1957a. "Pella rileva l'importanza degli accordi fra i paesi liberi." *Il Popolo* 26 aprile, 1957.
- Pella, Giuseppe. 1957b. "Neo-atlantismo." *Il Quotidiano* 28 aprile.
- Perrone, Nico. 1989. *Mattei, il nemico italiano. Politica e morte del presidente dell'Eni attraverso i documenti segreti, 1945-1962*. Milano: Leonardo.
- Perrone, Nico. 1993. *La morte necessaria di Enrico Mattei*. Roma: Stampa alternativa.
- Perrone, Nico. 1995. *Obiettivo Mattei. Petrolio, Stati Uniti e la politica dell'Eni*. Roma: Gamberetti.
- Perrone, Nico. 2001. *Enrico Mattei*. Bologna: il Mulino.
- Persico, Alessandro Angelo. 2014. *Il codice di Camaldoli. La DC e la ricerca della "terza via" tra Stato e mercato, 1943-1993*. Milano: Guerini e associati.
- Pietra, Italo. 1987. *Mattei, la pecora nera*. Milano: Sugarco.
- Pozzi, Daniele. 2009. *Dai gatti selvatici al cane a sei zampe. Tecnologia, conoscenza e organizzazione nell'Agip e nell'Eni di Enrico Mattei*. Venezia: Marsilio.
- Pozzi, Daniele. 2012. "Enrico Mattei: l'uomo e l'azienda." In Enrico Mattei, *Scritti e discorsi 1945-1962: raccolta integrale dall'archivio storico Eni*, 11-7. Milano: Rizzoli.
- Quaroni, Pietro. 1967. "Chi è che fa la politica estera in Italia." In Istituto Affari Internazionali, *La politica estera della Repubblica italiana*, vol. III, 801-20. Milano: Edizioni di Comunità.
- Rocca, Camilla. 2014. "Enrico Mattei a Pechino: diplomazia parallela e interessi economici in un mondo che cambia." In *La Cina di Mao, l'Italia e l'Europa negli anni della Guerra fredda*, a cura di Carla Meneguzzi Rostagni, e Guido Samarani, 55-91. Bologna: il Mulino.
- Samarani, Guido. 2008. "Enrico Mattei e la Cina." In Enrico Mattei. *Il comandante partigiano, l'uomo politico, il manager di Stato*, a cura di Davide Guarnieri, 91-8. Torino: Einaudi.
- Sapelli, Giulio. 2023. *L'impresa, l'anima e le forme. Scritti sull'Eni e per l'Eni*. Bologna: il Mulino.
- Sapelli, Giulio, e Francesca Carnevali. 1992. *Uno sviluppo tra politica e strategia. Eni, 1953-1985*. Milano: FrancoAngeli.
- Trachtenberg, Marc. 1991. *History and Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Trachtenberg, Marc. 1999. *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963*. Princeton: Princeton University Press.
- Tremolada, Ilaria. 2010. "Mattei, Fanfani, l'Eni e le relazioni internazionali dell'Italia." In *Amintore Fanfani e la politica estera italiana*, a cura di Agostino Giovagnoli, e Lorenzo Tosi, 283-332. Venezia: Marsilio.
- Tremolada, Ilaria. 2011. *La via italiana al petrolio. L'Eni di Enrico Mattei in Iran, 1951-1958*. Milano: L'ornitorinco.

- Troen, Selwyn Illan, and Moshe Shemesh, edited by. 1990. *The Suez-Sinai Crisis, 1956: A Retrospective and Reappraisal*. London: Cass.
- U.S. Department of State. 1957. 135. *Report Prepared by the Operations Coordinating Board: Progress Report on Italy* (NSC 5411/2, April 15, 1954). Period Covered: From February 13, 1957 through September 3, 1957. Washington, September 3. <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v27/d135>> (2025-11-10).
- U.S. Department of State. 1958. 229. *Report by the Operations Coordinating Board on Italy* (NSC 5411/2, September 4, 1957–April 30, 1958). April 30, 1958. In *Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Western Europe*, Vol. VII, Part 2. <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v07p2/d229>> (2025-11-10).
- Valdevit, Giampaolo. 1986. *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*. Milano: FrancoAngeli.
- Van Oudenaren, John. 1991. *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*. London: Duke University Press.
- Varsori, Antonio, e Federico Mazzei, a cura di. 2018. *Giovanni Gronchi e la politica estera italiana, 1955-1962*. Pisa: Pacini-Fondazione Piaggio.
- Venanzi, Francesco, e Massimo Faggiani. 1994. *Eni: un'autobiografia*. Torino: Sperling e Kupfer.
- Villani, Angela. 2007. *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva, 1955-1968*. Padova: Cedam.
- Vito, Francesco. 1949. *L'economia al servizio dell'uomo*. Milano: Vita e Pensiero.
- Votaw, Dow. 1965. *Il cane a sei zampe. Mattei e l'Eni. Saggio sul potere*. Milano: Feltrinelli.
- Westad, Odd Arne. 2005. *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge: Cambridge University Press.

Raffaele D'Addario e la matematica dell'imposta progressiva sul reddito¹

Mario Pomini

1. Introduzione

La seconda rivoluzione industriale, maturata in Europa verso la fine dell'Ottocento, ha comportato anche una profonda revisione dei sistemi fiscali nazionali. Tradizionalmente le entrate dello Stato ottocentesco erano garantite dalle imposte fondiari e da quelle indirette sul consumo (Flora 1921). Questo gettito alle soglie del nuovo secolo non poteva più essere sufficiente per finanziare i nuovi investimenti pubblici, sia in opere pubbliche che in servizi collettivi (Masè-Dari 1897; Conigliani 1903). Era necessario introdurre una nuova imposta, cosa che avvenne con l'introduzione dell'*income tax*, la nuova imposta sul reddito sperimentata per la prima volta in Inghilterra durante le guerre napoleoniche. Su questa strada si mossero nella seconda metà dell'Ottocento tutti i sistemi fiscali dei principali Paesi europei pur con delle modalità e tempi differenti. L'Italia è arrivata all'imposta progressiva sul reddito con l'imposta denominata complementare solo nel 1923.

Le teorie per giustificare l'introduzione della nuova imposta sul reddito, e soprattutto della sua progressività, nel secolo scorso in Italia sono state ampiamente analizzate in un importante articolo di rassegna da Fausto (2008). Un'analisi ancor più ampia è contenuta nell'articolo di Giuseppe Dallera del 2013. Fondamentalmente esistevano nel dibattito italiano tre impostazioni differen-

¹ Una versione precedente è stata pubblicata in Pomini 2022.

ti. La prima derivava dalla tradizione utilitaristica e collegava l'imposta progressiva alla decrescenza della utilità marginale del reddito. Nonostante fosse ben noto che il risultato della struttura dell'imposta dipendesse dalla forma specifica della funzione di utilità, questo era un risultato abbastanza accettato (Rossi 1933; Einaudi 1949). Un secondo filone chiamava in causa l'evoluzione dell'economia e della società, basandosi essenzialmente su di una impostazione sociologica (Conigliani 1903; De Viti de Marco 1928). L'imposta progressiva sembrava corrispondere allo spirito dei tempi che richiedeva nuovi compiti per lo Stato. Infine, vi era un terzo filone, di minore importanza, che si proponeva una fondazione razionale dell'imposta progressiva. Il principale esponente di questo filone è stato Ulisse Gobbi (Gobbi 1897; 1899). La conclusione di questo ampio dibattito portò al consolidamento del principio della progressività dell'imposta sul reddito che trovò poi ampia applicazione nell'evoluzione dei sistemi tributari (McLure 2007).

Il problema della struttura della progressività dell'imposta venne ripreso nel secondo dopoguerra in maniera molto originale sul piano teorico da un economista pugliese di formazione paretiana, Raffaele D'Addario (1899-1974). In un contesto nazionale caratterizzato dalla necessità di una profonda riforma tributaria, lo studioso paretiano diede un notevole contributo scientifico. L'apporto di D'Addario è interessante perché l'economista pugliese ha scandagliato a fondo i problemi della progressività dell'imposta, giungendo ad anticipare la cosiddetta curva di Laffer, cioè la relazione inversa tra aliquota e gettito fiscale, la cui rilevanza si manifesterà pienamente solo negli anni Ottanta. Il contributo di D'Addario non è stato finora adeguatamente considerato nella storia dell'analisi forse per il suo pregnante contenuto analitico. In effetti, D'Addario fu più apprezzato come statistico che come economista. Lo scopo del presente contributo è quello di fare emergere l'interesse per i risultati acquisiti dall'economista tarantino anche nel contesto attuale. Tenendo conto della specifica preparazione analitica di D'Addario, ci soffermeremo principalmente su questo aspetto, che comunque è il più rilevante, del suo contributo alla scienza delle finanze.

2. Oltre l'utilitarismo: Ulisse Gobbi e la matematica dell'imposta progressiva razionale

La questione della progressività dell'imposta sul reddito era stata portata in maniera provocatoria all'attenzione degli studiosi da Tullio Martello nel suo scritto polemico, *La progressività in teoria e in pratica* (1895). La posizione dell'economista liberale e liberista era netta: l'introduzione dell'imposta progressiva era assurda in teoria e impossibile da applicare nella pratica. Una contestazione radicale, insomma. Nella parte finale del volume Martello proponeva anche un rudimentale modello matematico per dimostrare che nel lungo periodo l'imposta progressiva avrebbe portato a un totale esproprio del reddito. La formulazione di Martello può essere considerata come la prima analisi dei problemi matematici ed economici legati alla tassazione progressiva. Il risultato finale, quello dell'esproprio totale, discendeva da un'ipotesi molto forte, che possia-

mo considerare però anche una debolezza logica della sua impostazione (Pomini 2022). Egli assunse come ipotesi di base un andamento geometrico, quindi con crescita proporzionale costante, sia della aliquota fiscale che del reddito. Ma mentre il reddito può crescere indefinitamente, l'aliquota dell'imposta trova il suo limite superiore nell'unità. Ed è per questo motivo che l'imposta in qualche momento arriverà ad assorbire l'intero reddito, risultato irrazionale ottenuto analiticamente da Martello. Ma questo esito non dipendeva dalla progressività in sé, ma dalle ipotesi molto forti contenute nel modello.

Il libro di Martello fu subito recensito criticamente da Carlo Conigliani (1868-1901), giovane studioso di finanza pubblica in una lunga rassegna (Conigliani 1897), che non ebbe difficoltà a mettere in luce la debolezza dell'apparato analitico di Martello, nonché le difficoltà di altri argomenti, come ad esempio il fatto che l'imposta progressiva fosse in odore di socialismo. Conigliani criticava fortemente l'opinione di Martello secondo la quale l'imposta progressiva era ingiustificata perché, a suo avviso, l'aumento dei benefici dei servizi pubblici così finanziati era decisamente superiore al peso della pressione fiscale. Conigliani sottolineava poi l'idea che l'intervento economico dello Stato fosse necessario per modificare una distribuzione del reddito fortemente sperequata a favore dei ceti più abbienti. In questa prospettiva, la progressività della tassazione poteva diventare uno dei principali strumenti della politica economica.

Comunque, l'importanza del testo di Martello stava nel fatto di aver messo in evidenza alcune questioni centrali sul dibattito sulla progressività che ritorneranno nel periodo successivo. In secondo luogo, diede l'opportunità a un altro economista interessato alle questioni sociali del suo tempo, Ulisse Gobbi (1859-1940), di intervenire sugli aspetti analitici della tassazione progressiva.

Un anno dopo il libro di Martello, Gobbi sviluppò l'argomento della progressività dell'imposta in modo più formale alla ricerca delle proprietà di una tassa progressiva che egli definì razionale, stimolato proprio dal testo dell'economista vicentino. Ulisse Gobbi (1859-1936) era un avvocato. Dopo essere passato agli studi economici, divenne un esponente di spicco del circolo economico che crebbe attorno alla personalità di Luigi Cossa a Pavia. Non era uno studioso interessato solo alla teoria pura (Barucci 2007). Dedicò gran parte della sua ricerca allo studio dei problemi sociali del suo tempo, in particolare alle teorie della cooperazione e della previdenza sociale. La sua opera principale fu il *Trattato di Economia* (1919), un ampio volume che integrava l'analisi economica con lunghe discussioni giuridiche. In questo libro dimostrava un vivo interesse per l'economia applicata e un forte scetticismo verso i progressi puramente teorici della disciplina, insieme a una generale insoddisfazione per l'individualismo metodologico implicito nel nuovo approccio marginalista. Per Gobbi, lo scopo principale della teoria economica era quello di studiare i principi del benessere economico non in riferimento al singolo agente, ma all'intera società. A quel tempo Gobbi si occupava dei problemi della cooperazione sociale e quindi il tema della tassa progressiva non era molto lontano dai suoi interessi.

Secondo Gobbi (1897), l'imposta sul reddito doveva in primo luogo avere il requisito della razionalità. Ma si trattava di una razionalità diversa di quella

di tipo microeconomico trattata dagli economisti, basata su di un processo di massimizzazione. Potremmo parlare, più che di razionalità, di ragionevolezza. Per soddisfare questo requisito il nuovo onere fiscale secondo Gobbi doveva soddisfare alcune proprietà elementari. Prima di tutto, allo stesso reddito doveva corrispondere lo stesso livello di tassazione. È quella che oggi chiameremo un'equità orizzontale. In secondo luogo, l'ammontare dell'imposta doveva crescere all'aumentare del reddito per rispettare un elementare concetto di equità. Infine, veniva introdotta una terza ipotesi che richiedeva che l'incremento dell'imposta non dovesse mai assorbire integralmente il reddito. Queste tre assunzioni caratterizzavano secondo Gobbi l'imposta che egli definì razionale con tipico spirito positivista.

Sulla base di queste tre proprietà Gobbi discuteva i due casi all'ordine del giorno: quello dell'imposta proporzionale e quello dell'imposta progressiva sul reddito. Ovviamente un'imposta con aliquota unica osservava pienamente le tre proprietà. Quindi sicuramente l'imposta proporzionale rientrava tra le imposte sul reddito razionali, mentre non lo era, ad esempio, l'antico testatico che richiedeva a ciascuno lo stesso contributo pro capite. Se non vi fossero altre considerazioni da fare, questa forma di imposta sarebbe stata, anche per Gobbi, da preferire.

Tuttavia, osservava Gobbi seguendo il suggerimento di Loria, tassare con un'aliquota proporzionale anche i redditi molto bassi era una assurdità sul piano economico. Tutti hanno la necessità di provvedere ad alcune spese di base che dunque devono essere escluse dalla tassazione. La progressività poteva essere ottenuta con un metodo differente, cioè per detrazione escludendo un reddito minimo. L'aliquota effettiva così ottenuta non sarebbe costante, ma tenderebbe a crescere all'aumentare del reddito sino a raggiungere un valore costante. Inoltre, sarebbe anche concava, cioè la crescita risulterebbe più lenta avvicinandoci all'aliquota formale. Un'imposta di questo tipo, con aliquota crescente e dopo un certo reddito costante, prendeva il nome di imposta degressiva. Non è un caso che la progressività per detrazione fosse considerata la scelta più giustificata in tema di progressività da parte degli economisti italiani (Fausto 2008)

Nel contributo successivo del 1899 Gobbi è tornato sul tema della forma analitica della imposizione progressiva con una breve nota nella quale proponeva quello che egli definì un teorema. Questo teorema affermava che se la relazione tra imposta e reddito era espressa da una equazione, la condizione fondamentale richiedeva che l'incremento dell'imposta risultasse sempre inferiore all'incremento del reddito. In termini di elasticità delle imposte rispetto al reddito, questa doveva essere inferiore all'unità. Sotto questa ipotesi, non si sarebbe mai verificato il caso temuto da Martello di un esproprio totale della ricchezza. L'imposta degressiva, cioè con aliquota prima crescente e poi ad un certo punto costante, trovava una sua piena giustificazione economica, anche se poi questo termine sarà abbandonato e si parlerà sempre di imposta progressiva.

Per contro, le teorie neoclassiche del sacrificio non ebbero mai grande influenza nel dibattito italiano. Un interessante contributo sul piano analitico, ma isolato, è stato quello di Lionello Rossi che nel 1933 tentò di dare una definizio-

ne scientifica alla costruzione delle aliquote. Le teorie del sacrificio non trovarono un grande terreno fertile tra gli economisti italiani che si occuparono di finanza pubblica che guardavano in altre direzioni di tipo politico o sociologico come De Viti de Marco. Nel suo *I principi economici dell'economia finanziaria* del 1928 troviamo ben due capitoli dedicati al confronto tra l'imposta progressiva e quella proporzionale. La tesi di De Viti de Marco è molto netta: le teorie del sacrificio non possono costituire una base scientifica per la determinazione della progressività l'imposta perché le utilità individuali non sono confrontabili, né misurabili. La necessaria, ma moderata, progressività del tributo andava attribuita ai mutati compiti dello Stato dalla Rivoluzione Francese in poi. Una ragione politica, più che economica insomma. L'imposta progressiva sul reddito faceva poi finalmente la sua apparizione in Italia con la riforma del 1923 voluta dal ministro de' Stefani per consolidare le entrate pubbliche.

3. Una digressione: quale riforma del sistema tributario italiano dopo la Seconda guerra mondiale?

Il sistema tributario italiano, all'uscita della Seconda guerra mondiale, si presentava come farraginoso, irrazionale, sperequato e ben poco trasparente (Bises 2014). Tale sistema era costituito dal lato delle imposte dirette, da un insieme di imposte erariali a carattere reale, applicate con aliquote differenziate alle quali si aggiungevano imposte provinciali e comunali, dall'imposta complementare sul reddito complessivo e dall'imposta sulla famiglia. Le imposte indirette erano costituite dall'IGE e da molte imposte locali per cui il sistema risultava non neutrale e anche poco trasparente. A questa struttura formale si aggiungevano numerose esenzioni di imposta, sistemi di accertamento inefficaci e gravi e diffusi fenomeni di evasione fiscale.

La necessità di una riforma complessiva del sistema tributario trovò una prima risposta nell'istituzione di una commissione per la riforma tributaria nel 1947. La commissione concluse i lavori nel 1949 che furono alla base della cosiddetta riforma Vanoni del 1950, dal nome del ministro delle finanze, un primo importante intervento in campo fiscale. La riforma toccò solo alcuni aspetti e non fu in grado di ridisegnare il sistema tributario complessivo, cosa che accadrà solo con la riforma del 1973. La riforma Vanoni portò due importanti novità nel campo dell'imposizione del reddito. La prima era rappresentata dalla dichiarazione annuale dei redditi. Si superava quindi il rudimentale metodo indiziario che portava a occultare i redditi. Il secondo era rappresentato dalla aliquota massima dell'imposta sul reddito, portata al 50%. Infine, ricordiamo che anche l'aliquota aveva un andamento continuo, secondo la formula, $t = (0,023025 - \sqrt{0,0000472x} + 0,00874x)$ con x che rappresentava il reddito. Una soluzione di questo tipo si trova ancora oggi nel modello tedesco dove le aliquote non sono suddivise per scaglioni ma crescono secondo una precisa formula finanziaria al crescere del reddito.

Si faceva però sempre più evidente l'esigenza di una riforma complessiva del sistema tributario. Questa fu portata avanti nel decennio successivo e resa pos-

sibile anche dal mutato clima politico con il primo governo di centro-sinistra. Venne insediata una nuova commissione, chiamata Commissione Cosciani dalla figura del suo presidente, un noto professore di scienza delle finanze. La Commissione elaborò una relazione finale nel 1964 che divenne il punto di partenza per la riforma del decennio successivo. Nel testo troviamo sia i motivi di lagnanza tradizionale ma anche la consapevolezza nel nuovo clima keynesiano che alla politica tributaria dovevano essa assegnati altri scopi e non solo quello di garantire la tenuta de bilancio pubblico. Comunque, il fatto fondamentale è che nei primi decenni del dopoguerra il tema della revisione delle imposte, in particolare quella sul reddito, aveva un ruolo centrale. Mancava un chiarimento teorico che sarà fornito da D'Addario.

4. D'Addario e la ripresa dell'imposta progressiva razionale di Gobbi

È in questo contesto postbellico caratterizzato dall'esigenza di una radicale riforma tributaria che può essere inquadrato l'interesse e quindi il lavoro di D'Addario sulla progressività dell'imposta. I primi due contributi sono stati pubblicati nel 1950 e un terzo nel 1962. Quindi nel giro di pochi anni D'Addario offriva la sua ricca analisi. D'Addario dal punto di vista della storia del pensiero economico può essere considerato un paretiano di terza generazione, insieme ad altri nomi più noti come Giuseppe Palomba o Eraldo Fossati. Allievo di un altro grande seguace di Pareto, Luigi Amoroso, si occupò principalmente di studi statistici, in particolare della distribuzione dei redditi, ed è per questo che è più noto tra gli studiosi di statistica che tra gli economisti. Negli anni Trenta si concentrò sulla distribuzione personale della ricchezza seguendo lo schema di Pareto, come modificato e integrato da Amoroso (1924).

Svolgendo le ricerche sulle curve dei redditi, D'Addario si convinse che la molteplicità delle formule proposte da autori diversi per la rappresentazione analitica delle distribuzioni dei redditi e dei patrimoni implicasse una comune discendenza da un medesimo schema. Approfondì lo studio di alcune formule e pervenne a una espressione generale che consentiva di ricondurre alla stessa funzione generatrice, mediante funzioni trasformatrici soddisfacenti alla stessa relazione differenziale, le varie equazioni proposte per la curva dei redditi e dei patrimoni (D'Addario 1949).

Le ricerche sulla progressività dell'imposta rappresentano un percorso di ricerca minore sviluppato in una serie notevoli di contributi (1950a; 1950b; 1962), ma con lo stesso spirito di generalizzazione. D'Addario nei suoi contributi si proponeva di costruire una teoria generale dell'imposta progressiva da un punto di vista analitico in modo da trattare come casi particolari tutte le numerose proposte avanzate nella letteratura economica precedente. Non si proponeva invece lo scopo di giustificare la progressività dell'imposta, fatto che considerava un dato di partenza teoricamente acquisito. Non si soffermò quindi a considerare il dibattito sviluppato anche in Italia su queste tematiche (Dallera 2013). Inoltre, era piuttosto critico nei confronti delle teorie utilitaristiche del sacrificio che non prese mai in considerazione nei suoi scritti.

Per dare una trattazione generale dell'imposta progressiva, abbandonata la scuola utilitaristica, essendo inutile dal suo punto di vista quella sociologica per la sua difficoltà ad essere formalizzata, D'Addario riprese lo schema di Gobbi della ricerca di una fondazione razionale, o di buon senso come la definì in un passo, della struttura dell'imposta progressiva. Come in Gobbi il punto di partenza non è l'utilità o il sacrificio, ma quello della individuazione di alcune sue caratteristiche di base. In una formulazione generale, l'imposta progressiva sul reddito deve possedere quattro proprietà (Gobbi 1950a). La prima, di carattere tecnico, si riferisce alla continuità per cui l'aliquota risulta essere una funzione continua del reddito, $t(x)$, dove x è il reddito. Questa proprietà servirà poi per le necessarie trasformazioni degli algoritmi studiati. La seconda, egualmente di base, richiede che la funzione dell'aliquota assuma sempre valori positivi in rapporto al reddito, $t(x) > 0$. Per evitare poi il rischio evocato da Martello della confisca del reddito, l'aliquota non può essere superiore all'unità ($0 < t(x) < 1$). Queste erano anche le tre proprietà individuate da Gobbi.

La novità nei contributi di D'Addario del 1950 è una quarta proprietà secondo la quale l'imposta deve crescere di modo che il reddito disponibile, dopo la sua applicazione, non diminuisca rispetto alla situazione iniziale. Questo per impedire l'effetto confiscatorio denunciato da Martello. È questa quarta proprietà che qualifica l'imposta come razionale, l'assunzione cruciale della modellistica di D'Addario, ipotesi ripresa da Gobbi.

Consideriamo ora lo svolgimento analitico di D'Addario. La variabile centrale che l'economista prende in considerazione è il reddito netto, cioè il reddito che rimane dopo l'imposta, che per definizione è il seguente:

$$\varphi(x) = x[1 - t(x)] \quad [1]$$

La [1] graficamente è una parabola con la concavità rivolta verso il basso. Infatti, l'andamento del reddito netto è vincolato ai due casi estremi. Quando il reddito è nullo, anche quello disponibile per definizione vale zero. Quando l'aliquota è pari all'unità, tutto il reddito viene prelevato dallo stato per finanziare la spesa pubblica, e quindi il reddito disponibile vale ancora a zero. Essendo il reddito netto positivo per definizione, di conseguenza vi sarà un punto di svolta in cui la curva da crescente diviene decrescente. Il reddito disponibile ha in definitiva la forma di una parabola concava con il risultato paradossale che possiamo avere lo stesso livello di reddito disponibile, sia con un'aliquota bassa che con un'aliquota elevata.

Per evitare questa situazione evidentemente irrazionale dal punto di vista individuale occorre rimanere nel tratto crescente della [1], e quindi porre come condizione aggiuntiva che la sua derivata prima sia positiva $\varphi'(x) > 0$. Considerando tutte le quattro condizioni insieme, D'Addario ottiene la seguente condizione generale:

$$0 < \frac{xt'(x)}{1-t(x)} < 1 \quad [2]$$

Questa relazione è fondamentale nel ragionamento analitico di D'Addario. La [2] ha una notevole interpretazione economica in quanto rappresenta l'ela-

sticità del reddito residuo unitario, $\varphi(x)/x$, al variare del reddito. Ritroviamo quindi di nuovo la condizione sulla elasticità presente anche in Gobbi. Questa elasticità, per evitare l'effetto esproprio, deve essere inferiore all'unità, al di là del segno. In altre parole, le tasse devono aumentare meno del reddito. D'Addario osserva anche cosa accade se usciamo da questa condizione analitica. Nel caso in cui il suo valore sia zero, siamo di fronte all'imposta proporzionale in quanto si annulla il numeratore. Se invece la [2] è superiore all'unità, il reddito residuo diminuisce al crescere dell'imposta e quindi siamo nel caso in cui il potere politico decide per una forte politica redistributiva, caso che non si riscontra mai nella realtà eccetto che in condizioni particolarissime. Di conseguenza queste due casi possono essere trascurati.

Qual è l'utilità dell'equazione [2]? La sua rilevanza deriva dal fatto che, data la struttura dei parametri, può aiutarci a delineare l'andamento delle aliquote. È questo il punto che interessa allo studioso paretiano che vuole verificare sotto quali condizioni le differenti formulazioni avanzate per determinare le aliquote dell'imposta progressiva siano razionali nel senso sopra evidenziato. È una razionalità che non massimizza nulla, ma che si mantiene sul terreno della ragionevolezza. D'Addario non si porrà mai il problema dell'imposta ottima, se non nel senso che è ottimale l'imposta non confiscatoria. L'equazione [2] consente di stabilire se, oppure entro quali ermini, un'imposta risulti razionale, o meglio ragionevole. Nel saggio teorico del 1950 (D'Addario 1950a) D'Addario mette alla prova due formulazioni abbastanza tradizionali dell'aliquota progressiva. La prima è quella riconducibile ai lavori di Willem Treub, Dexter White e J. E. Steggall che avevano proposto, pur in sedi differenti, la seguente formulazione per l'andamento dell'aliquota:

$$t(x) = a \log\left(\frac{x}{m}\right) \quad [3]$$

dove a è una costante minore di uno, m sta a indicare il reddito minimo e x rappresenta il reddito. Applicando l'equazione [2] D'Addario arriva al seguente risultato generale:

$$m < x < me^{\frac{1}{a}-1} \quad [4]$$

per cui la funzione [3] esprime una tassazione razionale quando il reddito colpito è compreso tra due estremi, il minimo imponibile e un massimo che dipende dal parametro a . E quindi l'imposta proposta è adatta ad esprimere la progressività in questo ben preciso intervallo. Inoltre, può essere utilizzata per determinare la struttura delle aliquote tenendo conto però che per $x \leq e^{\frac{1}{a}-1}m$ l'imposta deve diventare proporzionale. Il calcolo delle aliquote intermedie non presenta difficoltà particolari.

Poi D'Addario fa anche un'ulteriore osservazione. La struttura dell'aliquota fiscale dipende da due variabili di carattere politico. La prima è ovviamente la decisione sul reddito esente. La seconda è contenuta nel parametro a che esprime, per così dire, la preferenza verso la redistribuzione dei redditi della classe politica. Ecco, quindi, che rientra la dimensione sociologica che sembrava poco rilevante. Un caso estremo è quello dell'imposta livellatrice alla Bentham con aliquota:

$$t = 1 - \frac{m}{x} \quad [5]$$

In questa ipotesi caso si arriva ad appiattire tutti i redditi su quello minimo, ottenendo un effetto redistributivo assoluto.

Dunque, in questo primo contributo D'Addario mette a fuoco i due aspetti principali del problema di determinare una struttura ottimale dell'aliquota dell'imposta sul reddito. Il primo, di carattere scientifico, è che nella strutturazione dell'imposta un ruolo fondamentale viene a ricoprire l'elasticità dell'imposta rispetto al reddito residuo, l'equazione [2]. In questo modo è possibile dare un fondamento razionale alla struttura delle aliquote. In secondo luogo, emerge chiaramente il ruolo del decisore politico. La struttura dell'imposta viene a dipendere dal reddito minimo e da alcuni parametri che sono del tutto esogeni. Qui, peraltro, il matematico si ferma e riconosce che la scelta di questi parametri va ben oltre l'analisi formale.

D'Addario chiude il primo saggio del 1950 con l'intenzione di approfondire ulteriormente il problema. Questa riflessione arriverà nello stesso anno in un lungo e impegnativo saggio pubblicato sul *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* dal titolo "Sulla misura della progressività strutturale di un'imposta" che intendeva fornire una teoria generale della matematica della progressività dell'imposta.

5. Una teoria generale della determinazione delle aliquote dell'imposta progressiva

L'articolo successivo pubblicato sul *Giornale degli Economisti* riprendeva il tema della progressività dell'imposta proponendo la costruzione di una formulazione generale dell'imposta progressiva che contenesse come caso particolare tutte quelle presentate dai vari autori precedenti. Poi D'Addario toccava anche un altro tema, quello del gettito fiscale che, date le premesse, non poteva essere una funzione lineare dell'aliquota, ma doveva avere anch'esso un andamento concavo. Inoltre, nella seconda parte, D'Addario proponeva la costruzione di un indice generale di progressività che consentisse di confrontare le diverse formulazioni della progressività.

Per arrivare a una formulazione generale, D'Addario muove dai risultati acquisiti precedentemente, e precisamente dall'equazione [2]. Egli introduce a questo scopo un nuovo parametro, k , che rappresenta il valore massimo dell'aliquota fiscale. Si tratta di un limite esogeno, deciso dalla classe politica e che corrisponde al limite superiore dell'aliquota dell'imposta progressiva. Ovviamente questo parametro può essere aumentato oppure diminuito. Nel contesto delle riforme tributarie è stato negli anni Sessanta e Settanta aumentato. Per esempio, l'aliquota massima dell'imposta sul reddito con la riforma del 1973 è stata portata al 72%. Nei decenni successivi è stata gradualmente ridotta. Il nuovo punto di partenza diviene allora la seguente espressione:

$$0 < \frac{xt'(x)}{k-t(x)} < 1 \quad [6]$$

Per ottenere un qualche risultato operativo, risultava però necessario fare alcune ipotesi sulla forma della elasticità che abbiamo visto essere il parametro cruciale. D'Addario parte dal caso più semplice in cui il suo valore risulta costante e pari a β . In questo caso, procedendo per integrazione, è possibile ottenere seguendo D'Addario la seguente espressione generale per la variazione continua delle aliquote $t(x)$ al variare del reddito:

$$t(x) = t(m) + [k - t(m)][1 - (\frac{m}{x})^\beta] \quad [7]$$

In questa ultima espressione $t(m)$ è il livello dell'aliquota corrispondente al caso del reddito minimo. Il suo valore è nullo nel caso in cui il reddito sia pari o inferiore al minimo impossibile. D'Addario poi procede a dimostrare come questa sua espressione sia abbastanza versatile per comprendere le varie formulazioni dell'imposta avanzata dai vari economisti. Per esempio, nel caso in cui $t(m) = 0$ e $0 < \beta < 1$ la struttura delle aliquote diviene la seguente:

$$t(x) = k[1 - (\frac{m}{x})^\beta] \quad [8]$$

Questa equazione corrisponde alla struttura delle aliquote individuata da Rossi nel suo saggio del 1933. Si tratta di una analogia importante perché segnala come le teorie del sacrificio proporzionale possano essere inglobate in un'impostazione di tipo differente in cui non si fa nessun riferimento alla perdita di utilità.

Viene affrontato poi il problema dal punto di vista generale. Poiché esiste un *turning point* nel reddito disponibile, dovrà esistere anche un'aliquota fiscale oltre la quale il gettito invece che aumentare tenderà a diminuire. Ed è quello che D'Addario verifica, nel caso specifico in cui l'elasticità risulti costante. Sotto questa ipotesi il gettito per lo stato è massimo quando si verifica la seguente condizione:

$$\beta = \frac{1-t(m)}{k-t(m)} \quad [9]$$

La condizione [9] è notevole perché anticipa di un paio di decenni quello che poi passerà nella letteratura economica come l'effetto Laffer. Ma mentre nell'economista americano l'effetto è solo indentificato per via teorica, senza alcuna dimostrazione analitica, in D'Addario è quantificato in maniera precisa nelle sue condizioni fondamentali. Un notevole progresso. Inoltre, l'andamento del gettito è influenzato da due variabili di carattere politico: il reddito minimo, m , e l'aliquota massima, k . Nel caso più semplice in cui $t(m) = 0$, il parametro β dipenderà solo dall'aliquota massima e sarà facilmente calcolabile.

Nella seconda parte del lungo articolo, quella più ambiziosa e anche analiticamente più impegnativa, D'Addario tenta nuove esplorazioni e in particolare va alla ricerca di identificare un criterio generale per misurare la progressività di un'imposta. Il risultato finale della complessa costruzione analitica è la determinazione di un indice generale di progressività P che risulta essere il seguente:

$$P = k[1 - (\frac{m}{M})^2] \quad [10]$$

Dunque, il grado di progressività risulta dipendere da pochi parametri: dall'aliquota massima, dal livello di esenzione e dal reddito oltre il quale l'aliquota è

costante. In termini meno formali, la progressività di un'imposta è tanto più forte quanto più ci si avvicina all'imposta di Bentham, e tanto più debole in quanto si avvicina all'imposta proporzionale. Servendosi della [10] D'Addario valuta il grado di progressività delle varie proposte per calcolare la struttura delle aliquote. Si sofferma anche sull'imposta complementare sul reddito ancora vigente nel 1962 e verifica che l'imposta soddisfa i requisiti richiesti. La formulazione del 1923 produce una progressione continua, concava e l'aliquota diviene costante oltre al reddito massimo previsto.

Un terzo contributo di D'Addario è un breve saggio del 1962 dove non vengono aggiunti risultati nuovi ma sono esposti in maniera semplificata i risultati precedenti. E cioè che, dato il valore della elasticità, è possibile individuare la ripartizione delle aliquote. Ma questa funzione $t(x)$ è determinata dai parametri iniziali che sono assegnati dal potere politico-giuridico, per usare la definizione di D'Addario.

6. Anticipando la curva di Laffer

Verso la fine dell'Ottocento e nei primi decenni del Novecento si è sviluppato un forte dibattito sull'imposta progressiva sul reddito e sulle sue modalità di applicazione. In Italia la discussione fu particolarmente intensa, data la grande importanza degli studi di finanza pubblica. Gli economisti italiani furono poco attratti dall'impostazione utilitaristica preferendo altre direzioni di ricerca. Una di queste ha puntato alla costruzione di un'imposta razionale, nel senso di un'imposta che non portasse ad una confisca e ad una riduzione del reddito netto. Gobbi prima e D'Addario poi, sono i principali esponenti di questa visione positivista dell'imposta progressiva sul reddito. In particolare, il contributo di D'Addario ha rivelato le implicazioni dell'imposta progressiva. Egli ha chiarito, usando il metodo del reddito netto, le condizioni per evitare gli effetti negativi di una progressività troppo spinta. Partendo dall'ipotesi di una elasticità costante, ha trovato un'espressione generale per la struttura dell'imposta progressiva.

Forse però, con gli occhi rivolti al dopo, il risultato più interessante dell'analisi dell'economista paretiano è stata la scoperta che anche il gettito fiscale per lo stato è una funzione concava, cioè il gettito complessivo al variare del reddito prima aumenta e poi diminuisce. Quest'idea di una correlazione inversa tra aliquota e gettito, oltre al punto di massimo, verrà trattata solo marginalmente da D'Addario e non avrà nessun impatto nella letteratura del tempo. Né questo può sorprendere. Negli anni Cinquanta l'economia italiana era ancora nel novero delle nazioni con un Pil pro capite modesto e l'ampia rete infrastrutturale era ancora da realizzare. Questa realizzazione troverà il suo sbocco solo con il boom economico a cavallo di fine decennio. Anche il carico fiscale complessivo arrivava appena al 20% del Pil e dunque era modesto. È per questo che D'Addario lascia la quesitone della tassazione ottimale irrisolta, come si direbbe oggi, e in un secondo piano. Anche perché la tassazione ottimale avrebbe bisogno di un diverso percorso analitico poco congeniale a un paretiano che, come il maestro Pareto, dava poco credito alle funzioni di utilità. Date le finalità di politica

economica dal lato delle spese, il problema per D'Addario era quello di trovare una struttura delle aliquote ragionevole.

La relazione inversa tra aliquota e gettito troverà molto successo invece negli anni Ottanta e diventerà nota come curva di Laffer, dall'economista che l'ha rispolverata dal dimenticatoio. Quindi possiamo dire che questo effetto sia stato pienamente anticipando, e fondato anche teoricamente, dall'economista italiano. Tuttavia, è passato del tutto inosservato perché negli anni Cinquanta il problema non era quello del contenimento delle tasse, ma quello opposto di un loro aumento per finanziare una spesa pubblica molto modesta in un paese ancora molto arretrato. Questo dimostra una volta di più che la rilevanza delle idee economiche dipende dal contesto storico di riferimento e non solo dalla loro acutezza teorica che negli scritti di D'Addario è notevole.

Riferimenti bibliografici

- Amoroso, Luigi. 1924. "Ricerche intorno alla curva dei redditi." *Annali di matematica pura e applicata* 2: 123-59.
- Barucci, Piero. 2007. "I manuali di Ulisse Gobbi." In *L'economia divulgata*, a cura di M. Massimo Augello, e Marco L. Guidi. Milano: FrancoAngeli.
- Bellanca, Nicola. 1993. *La teoria della finanza pubblica in Italia*. Firenze: Leo S. Olschki.
- Bises, Bruno, a cura di. 2014. *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*. Bologna: il Mulino.
- Conigliani, Carlo. [1897] 1903. "Per l'imposta progressiva." In Carlo Conigliani, *Saggi di economia politica e scienza delle finanze*, 579-617. Torino: Fratelli Bocca Editori.
- Conigliani, Carlo. 1903. *Saggi di economia politica e scienza delle finanze*. Torino: Fratelli Bocca Editori.
- D'Addario, Raffaele. 1949. "Ricerche sulla curva dei redditi." *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 8: 81-114.
- D'Addario, Raffaele. 1950a. "Sulle proprietà dell'equazione rappresentatrice dell'aliquota di una imposta progressiva." *Archivio Finanziario*: 83-93.
- D'Addario, Raffaele. 1950b. "Sulla misura della progressività strutturale di una imposta." *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 9: 578-628.
- D'Addario, Raffaele. 1962. "Sulla costruzione della scala delle aliquote di una imposta progressiva." *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 21:155-71.
- Da Empoli, Domenico. 2003. "Equity Issues in the Italian Public Finance Tradition." *Il pensiero economico italiano* 11, 1: 159-67.
- Dallera, Giuseppe. 2013. "La scuola italiana di scienza delle finanze." *Moneta e Credito* 66: 45-93.
- De Viti de Marco, Antonio. 1928. *I primi principii dell'economia finanziaria*. Roma: Sampaolesi.
- Einaudi, Luigi. 1949. *Principi di scienza delle finanze*. Torino: Einaudi.
- Fausto, Domenicantonio. 1982. "Il dibattito sull'imposta progressiva." In *Gli italiani e Bentham*, a cura di Riccardo Faucci, 105-31. Milano: Franco Angeli.
- Fausto, Domenicantonio. 2008. "The Italian Theories of Progressive Taxation." *The European Journal of the History of Economic Thought* 15: 293-315.
- Flora, Federico. 1921. *Manuale di Scienza delle Finanze*. Livorno: Raffaello Cortina Editore.

- Fossati, Antonio. 2003. "Public Goods in the Italian Tradition." *Il pensiero economico italiano* 11: 99-123.
- Gobbi, Ulisse. [1897] 1934. "Sul carattere razionale dell'imposta progressiva." In *Scritti varii di economia*, 289-99. Milano: Giuffrè.
- Gobbi, Ulisse. [1899] 1934. "Un teorema elementare sulla relazione tra imposta e ricchezza." In *Scritti varii di economia*. 299-302. Milano: Giuffrè.
- Gobbi, Ulisse. 1919. *Trattato di economia*. Milano: Hoepli.
- Martello, Tullio. 1895. *L'imposta progressiva*. Torino: Unione Tipografica Editrice.
- Masè-Dari, Eugenio. 1897. *L'imposta progressiva. Indagini di storia e di economia della finanza*. Torino: Fratelli Bocca.
- McLure, Michael. 2007. *The Italian Paretian School and Italian Fiscal Sociology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Middleton, Roger. 2010. "The Laffer Curve." In *Famous Figures and Diagrams in Economics*, edited by Mark Blaug, and Peter Lloyd. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Pomini, Mario. 2022. "The Early Invention of the So-Called Laffer Curve and the Mathematics of the Progressive Tax in the Italian Tradition." *History of Economic Thought and Policy* 11: 77-93.
- Puviani, Amilcare. 1903. *Teoria della illusione finanziaria*. Palermo: Sandron.
- Rossi, Lionello. 1933. "Sull'imposta progressiva." In *Pubblicazioni del Regio Istituto Superiore di scienze economiche e commerciali di Firenze*, 101-61. Firenze: Libreria Internazionale Seeber.

Cesare Cosciani e l'introduzione dell'imposta personale sul reddito in Italia (1950-1970)¹

Paolo Bozzi

Non solo non abbiamo un'imposta generale sui redditi, ma continuiamo a ragionare come se l'avessimo.
Marco Vitale (Fornari 1977).

1. Introduzione

Nel 2022, con il 43 per cento di gettito fiscale in rapporto al PIL, l'Italia si posizionava quinta tra i paesi dell'Ocse, appena dopo Francia, Norvegia, Austria e Finlandia. Il raggiungimento di tale livello è in gran parte il risultato dell'imposta personale sul reddito (Irpef) che raggiunge oltre 42 milioni di contribuenti, e raccogliendo circa il 10,8 per cento del reddito nazionale, costituisce la principale entrata dello stato dopo i contributi sociali sul lavoro. In Italia, tuttavia, la moderna imposta di massa sul reddito, personale e progressiva, è un'innovazione relativamente recente. Mentre negli altri paesi occidentali essa esisteva già nel periodo tra le due guerre, in Italia fu introdotta solo nel 1973 a seguito di dieci anni di discussioni teoriche.

Il presente contributo si propone di indagare le origini della moderna imposta sui redditi in Italia, evidenziando il ruolo giocato dalle nuove teorie

¹ Questo lavoro è stato supportato da una borsa di studio del Servizio tedesco per lo scambio accademico (Daad) e fa parte del progetto *A New Fiscal Contract: Taxation, Inflation, and Politics in Italy, 1960-1990* finanziato dal Consiglio tedesco per la ricerca (DFG). Ha beneficiato dei confronti, tra gli altri, con Alessandro Brizzi, Martin Daunton, Lars Döpking, Giacomo Gabbuti, Stefano Manestra, Alexander Nützenadel, Antonio Pedone, Tobias Scheib e Vincenzo Visco. Desidero infine ringraziare il/la referee per le osservazioni ricevute. Eventuali errori ancora presenti nel testo sono ovviamente di mia responsabilità.

keynesiane di finanza pubblica che circolarono in Italia durante gli anni Cinquanta e Sessanta, grazie soprattutto al lavoro di Cesare Cosciani. All'epoca, la scienza delle finanze italiana, rappresentata da illustri esponenti come Luigi Einaudi, spiegava il fenomeno fiscale come un pagamento per i beni pubblici prodotti dallo Stato, da distribuire proporzionalmente su ogni unità della produzione nazionale. Le imposte, perciò, dovevano minimizzare la distorsione degli equilibri di mercato e possibilmente incoraggiare il risparmio a scapito del consumo. A tali principi erano conformate le imposte sui redditi vigenti in Italia fino alla riforma del 1973, considerate reali perché loro oggetto era il reddito prodotto individualmente da ogni cespite piuttosto che la somma complessiva dei redditi ricevuti da un individuo, che invece è l'oggetto delle moderne imposte personali. Le imposte reali erano di norma proporzionali e non includevano deduzioni.

Dopo la Seconda guerra mondiale, l'egemonia della scuola italiana di scienza delle finanze venne progressivamente messa in discussione dalla circolazione delle nuove teorie di finanza pubblica provenienti dagli Stati Uniti, che avevano fondamento teorico nella *General Theory* di John Maynard Keynes. Tali idee vedevano nel bilancio dello Stato e nella tassazione uno strumento non solo per il finanziamento della spesa pubblica, ma anche per il governo della congiuntura economica. Mentre la maggioranza degli economisti italiani rimase molto scettica di fronte alle teorie di Keynes (Bini 2019), Cosciani fu tra i pochi in Italia ad aderire al nuovo paradigma. Formatosi alla scuola di Renzo Fubini e Mauro Fasiani, entrambi allievi di Einaudi, Cosciani godeva di una solida reputazione all'interno della tradizione italiana di scienza delle finanze. Negli anni Cinquanta, egli iniziò ad interessarsi alla nuova finanza funzionale statunitense, secondo la quale le politiche fiscali avevano effetti diretti su reddito, occupazione e livello dei prezzi. Nel 1962, quanto il nuovo governo di centro-sinistra convocò una commissione di studio per la riforma tributaria, Cosciani fu scelto come coordinatore. In questo ruolo, disegnò un nuovo sistema fiscale incentrato su un'imposta personale progressiva di massa secondo il modello statunitense.

Le teorie di Cosciani giocarono un ruolo fondamentale nel disegno di riforma del 1973, ma la vittoria di Cosciani fu comunque parziale. Altri membri della commissione, ma anche e soprattutto gli esperti economici del governo e delle associazioni datoriali non condividevano le convinzioni di Cosciani. Lo scetticismo riguardò soprattutto la tassazione dei redditi da capitale, di cui si temevano gli effetti sul risparmio. Il governo preferì dunque assoggettare i redditi da capitale ad un regime fiscale proporzionale, con diverse aliquote a seconda del tipo di reddito (maggiori per dividendi e obbligazioni di imprese private, minori per obbligazioni pubbliche e aumenti di capitale). Tale scelta fu il risultato dell'influenza delle teorie della scuola italiana di scienza delle finanze.

La decisione di riformare il sistema fiscale nel 1973 si dimostrò cruciale. Negli anni seguenti, l'inflazione sistematicamente superò la doppia cifra, con picchi fino al 20 per cento nel 1974 e di nuovo nel 1980. Tale inflazione, accompagnata dall'aumento dei salari dovuto all'indicizzazione automatica, spinse il reddito

nominale dei contribuenti verso scaglioni di aliquota maggiori, anche nel caso di stagnazione dei redditi reali, in un fenomeno chiamato *fiscal drag*. Nonostante i periodici interventi del governo per aggiornare i valori degli scaglioni, il *fiscal drag* trasformò l'Irpef nella principale fonte di entrate per lo Stato (Visco 1984, 127-49). Un tale risultato fu solo possibile per la presenza di un'imposta sui redditi progressiva a larga base imponibile.

Il presente contributo intende mostrare come il pensiero economico giochi un ruolo fondamentale nella definizione delle politiche fiscali (Steinmo 2003). Come ha scritto lo storico Mark Blyth, mentre i cambiamenti esogeni possono spiegare perché un certo ordine istituzionale diviene instabile, tali fattori esterni non spiegano come e perché il nuovo ordine assuma certe specifiche forme (Blyth 2002, 8). Per questo è necessario studiare le idee economiche alla base del nuovo regime istituzionale. Facendo ciò, il presente lavoro contribuisce anche al dibattito sulla circolazione delle idee keynesiane in Italia (Becattini 1984; De Cecco 1989), in cui già Paladini e Rodano (2003) hanno mostrato il contributo fondamentale di scienziati delle finanze quali appunto Cesare Cosciani alla circolazione delle nuove idee economiche.

Un'ampia letteratura contemporanea ha sottolineato le carenze del sistema tributario introdotto nel 1973 (Gerelli Vitale 1979; Gerelli Valiani 1984; Fausto 2023), soprattutto per quanto riguarda il trattamento differenziato dei lavoratori dipendenti rispetto ai lavoratori autonomi, agli imprenditori, agli agricoltori e ai *rentiers* (Pedone 1979). Nel 2014, alcuni allievi di Cosciani hanno prodotto una prima raccolta di studi retrospettivi sulla riforma del 1973, indagando tanto le origini intellettuali e la fortuna, quanto il portato innovatore delle idee di Cosciani (Bises 2014). Più recentemente, Lars Döpking ha analizzato lo sviluppo dello stato fiscale in Italia dal 1945 dal punto di vista sociologico. Döpking indaga le diverse dimensioni della tassazione guardando alla professionalizzazione dell'amministrazione fiscale, al cambiamento del rapporto tra stato e contribuenti, al ruolo delle relazioni sub- e sovranazionali, nonché alla progressiva politicizzazione del sistema fiscale (Döpking 2023). Il mio contributo intende far luce sul ruolo del sapere economico nel plasmare l'evoluzione del sistema fiscale, e non tratterà invece i dibattiti politici intorno alla riforma. La riforma infatti divenne parte del dibattito politico solo all'inizio degli anni Settanta, alla vigilia dell'approvazione in parlamento. A quel punto, però, la sua struttura era già stata decisa all'interno della commissione Cosciani quasi un decennio prima ed era ormai largamente accettata. I dibattiti politici in parlamento si limitarono piuttosto alla discussione delle aliquote, delle detrazioni e dei meccanismi di accertamento. Anche il regime separato per i redditi da capitale incontrò il generale consenso delle parti politiche.

Il saggio è costruito come segue: la sezione 2 analizza il pensiero fiscale italiano alla fine della Seconda guerra mondiale; la sezione 3 discute la circolazione delle nuove idee di finanza pubblica; la sezione 4 presenta la figura di Cosciani e ne discute il contributo alla circolazione delle idee keynesiane in Italia sottolineando la difficoltà della cultura economica italiana nell'accettare la tassazione personale dei redditi da capitale.

2. La scuola italiana di scienza delle finanze

Il sistema fiscale italiano alla vigilia della riforma del 1973 nelle linee generali risaliva al periodo postunitario. L'imposizione diretta era la pietra angolare del sistema, che consisteva in tre diverse imposte sul reddito, ognuna delle quali colpiva diverse fonti. Due di esse si concentravano sul reddito prodotto da terreni e fabbricati. La vera innovazione del sistema postunitario era l'imposta sulla ricchezza mobile, che contribuiva a più della metà del gettito delle imposte dirette (De Cecco Pedone 1995, 274-78). L'imposta era stata concepita sulla falsariga dell'imposta sul reddito britannica, con diverse categorie a seconda del tipo di reddito: capitale, impresa e lavoro (Daunton 2001, 185). A differenza del modello britannico, i politici italiani optarono fin dall'inizio per una differenziazione delle aliquote, più alte per i redditi da capitale e più basse per quelli da lavoro autonomo (erano esenti i lavoratori dipendenti), basandosi sull'idea che i redditi da capitale avessero una maggiore capacità contributiva rispetto ai redditi da lavoro (Galeotti 1967, 412). Le aliquote dipendevano solo dal tipo di reddito a cui si applicavano. La condizione personale del contribuente non giocava alcun ruolo nella determinazione dell'imposta, rendendo tali imposte 'reali' a differenze di quelle 'personali' come l'imposta sul reddito britannica. Questo regime era preferito anche perché richiedeva una minore capacità amministrativa.

Come apparve chiaro durante la Prima guerra mondiale, il sistema lasciava però poco spazio per aumentare le aliquote, poiché la proporzionalità e l'assenza di detrazioni rendeva insostenibile l'onere per i gruppi a più basso reddito. Le carenze del sistema portarono nel 1919 all'introduzione, in aggiunta alle imposte reali esistenti, di un'imposta complementare personale progressiva sul reddito per i contribuenti più ricchi. La base imponibile dell'imposta complementare era semplicemente la somma dei redditi imponibili delle imposte reali, con una significativa deduzione che limitava l'imposta a poche centinaia di migliaia di contribuenti. In termini di entrate, la nuova imposta sul reddito delle persone fisiche ebbe un impatto minimo.

Come negli altri paesi, anche in Italia il secondo dopoguerra fu denso di richieste radicali, che però si risolsero in una conferma del sistema esistente. La riforma Vanoni, dal nome del ministro delle Finanze della Democrazia Cristiana, Ezio Vanoni, portò l'aliquota massima dell'imposta complementare al 50 per cento, ristrutturò l'amministrazione fiscale e rese obbligatoria la presentazione della dichiarazione dei redditi per tutti, tranne che per i lavoratori dipendenti. Secondo il primo rapporto successivo alla riforma, nel 1952, le imposte reali incidevano su circa 2 milioni di famiglie, mentre poco più di 1 milione di famiglie pagava la complementare su un totale di 12 milioni di famiglie residenti in Italia all'epoca (Ministero delle Finanze 1953). In quel periodo, il gettito delle imposte dirette costituiva solo il 20 per cento delle entrate erariali o il 5 per cento del PIL. Altrove ho cercato di mostrare come questo risultato deludente fu in parte il risultato della cultura economica del tempo, estremamente diffidente nei confronti della tassazione progressiva e redistributiva, e della

debolezza delle alternative proposte dai partiti di sinistra in materia di politica tributaria (Bozzi 2021).

Quando, dopo la Seconda guerra mondiale, le nuove idee economiche keynesiane iniziarono a circolare, grazie soprattutto all'influenza statunitense, gli economisti italiani mostrarono un generale disinteresse, con poche critiche aperte (Becattini 1984, 26). Il panorama economico era dominato dai seguaci della scuola marginalista, a cui l'Italia aveva dato esponenti come Vilfredo Pareto e Maffeo Pantaleoni (Dallera 2013). Negli anni Quaranta, il campione dell'ortodossia in finanza pubblica era senz'altro Luigi Einaudi. Seguendo le teorie di Antonio De Viti de Marco e della scuola italiana di scienza delle finanze, Einaudi considerava la tassazione un pagamento per un servizio prodotto dallo Stato, come infrastrutture, servizi e protezione. Ogni lira di produzione, quindi, comportava un debito nei confronti dello Stato (Einaudi 1941 [1912], 13). Le lire risparmiate sarebbero state inevitabilmente tassate due volte, una volta al momento della creazione del capitale e poi ogni volta che il capitale avesse prodotto interessi. Per rispettare pienamente il postulato dell'uguaglianza ed evitare la doppia tassazione del medesimo reddito, il reddito destinato al risparmio doveva essere esentato dalla tassazione. Per Einaudi, il sistema fiscale ottimale si basava esclusivamente sulla tassazione proporzionale del consumo, da cui andavano esentati i 'consumi primari', cioè i beni e i servizi essenziali. Questo non per alleggerire il carico sui contribuenti più poveri, ma per assicurarsi che l'«uomo-macchina» fosse in grado di riprodursi attraverso il risparmio (Einaudi 1941 [1912], 56-7). Le aliquote dell'imposta sul reddito consumato avrebbero dovuto rimanere basse, al di sotto del punto oltre il quale l'imposta non avrebbe prodotto nuovo gettito a causa del suo effetto deprimente sul consumo (Einaudi 1941 [1912], 65-6).

Tramite questa teoria, Einaudi arrivava a disegnare un sistema fiscale che traeva la sua legittimità non da motivazioni politiche o morali, ma dalla logica e dall'efficienza economica che a suo parere avrebbero dovuto diventare anche il metro per valutare i sistemi fiscali esistenti. Infatti, non solo l'imposta sul reddito consumato era l'imposta più razionale, ma era anche la più efficiente dal punto di vista economico perché incoraggiava il risparmio. Il nucleo della teoria fu elaborato nel 1912, ma Einaudi continuò a perfezionarla negli anni tra le due guerre. In un contributo del 1929, sostenne che l'imposta avrebbe portato al «migliore soddisfacimento dei bisogni pubblici compatibilmente con la produzione del più abbondante flusso di reddito nazionale». Il che significava che la tassazione del reddito consumato avrebbe anche incoraggiato il risparmio e l'accumulo di capitale (Einaudi 1929, 75).

Queste concezioni portarono Einaudi a sostenere la conservazione del sistema esistente di tassazione diretta basato principalmente su imposte proporzionali: più alte per i redditi da capitale, che non avevano bisogno di risparmi aggiuntivi per riprodursi, e più basse per il lavoro, che aveva bisogno di maggiori risparmi per finanziare la pensione e la riproduzione dei futuri lavoratori. Nell'edizione del 1948 del suo manuale di finanza pubblica del 1932, Einaudi elogiava il tradizionale sistema reale di tassazione del reddito, affidabile e semplice da

gestire (Einaudi 1948, 167). Al contrario, la tassazione progressiva personale era pericolosa perché poteva portare all'esproprio delle classi abbienti. Inoltre, secondo lui, la tassazione progressiva non aveva una giustificazione razionale, poiché era impossibile confrontare l'utilità tra individui diversi. Pertanto, non era necessariamente vero che i ricchi traevano un'utilità minore dalla stessa unità di reddito rispetto ai poveri (Einaudi 1940 [1938], 170-75). Questo punto di vista fu condiviso da molti economisti della scuola italiana (Fausto 2008, 301-2), e la sua fortuna arrivò persino negli Stati Uniti attraverso le opere di James Buchanan (Buchanan 1960, 45-7).

Le idee di Einaudi erano rappresentative del pensiero economico italiano dell'epoca. In un contributo del 1945 per la Commissione economica per l'Assemblea costituente, Gino Borgatta condivideva la concezione di Einaudi: «Allo stato attuale della dottrina la progressività non ha ancora un fondamento finanziario razionale; risulta un fatto meramente politico, soggetto a largo margine di arbitrio, e quindi ad ingiustizie e danni economici». Aggiungeva che la tassazione progressiva avrebbe «turba[to] risparmiatori e mercato del risparmio» e sarebbe stata dannosa alla creazione del reddito nazionale (Borgatta 1946, 278-79). Le preoccupazioni di Borgatta erano condivise da Ernesto D'Albergo, altro esponente della scuola italiana di scienza delle finanze. Dopo la distruzione del capitale fisico dovuta alla Seconda guerra mondiale, la politica fiscale doveva incoraggiare il risparmio nazionale per fornire le risorse necessarie ad aumentare il tenore di vita dei lavoratori (D'Albergo 1946, 459-60). Pertanto, mentre la progressività era appropriata per le economie ad alta intensità di capitale come gli Stati Uniti ed il Regno Unito, essa era una minaccia per la ripresa italiana. Piuttosto, l'abolizione della nominatività obbligatoria dei titoli azionari, introdotta durante la Seconda guerra mondiale, e l'estensione della tassazione cedolare ai redditi da capitale avrebbero potuto aumentare il risparmio nazionale e i capitali esteri diretti verso l'Italia.

La convinzione del ruolo cruciale del risparmio non era limitata agli economisti liberali. Nella sua monografia sul pensiero di Einaudi, Francesco Forte sottolinea come l'attenzione al pareggio di bilancio e alla stabilità monetaria come premesse principali per l'accumulo di risparmio fosse condivisa anche dall'economista della sinistra cattolica e ministro delle Finanze Ezio Vanoni (Forte 1982, 136). Tuttavia, mentre in Einaudi la produzione prevaleva sulla distribuzione, in Vanoni la redistribuzione giocava un ruolo fondamentale, se non in termini economici, quantomeno in termini politici (Magliulo 1991). Questa visione era condivisa da una minoranza di esperti di finanza pubblica, come il democristiano Salvatore Scoca (1945), autore dell'art. 53 della Costituzione sulla progressività tributaria. Tuttavia, questo gruppo aveva limitate opportunità di influenzare la politica fiscale, dominata dagli economisti liberisti (Barucci 1978, 141). Anche da ministro delle Finanze tra il 1948 e il 1954, l'operato di Vanoni non produsse un cambiamento strutturale nella tassazione italiana.

Gli economisti pubblici italiani riconosceva allo strumento fiscale la sola funzione di finanziamento della spesa. A livello internazionale, invece, la funzione redistributiva della tassazione era ormai accettata grazie ad autorevoli sosteni-

tori come Adolph Wagner, Edwin Seligman e Henry Simons (Mehrotra 2013). In Italia, la funzione redistributiva era sostenuta solamente da una minoranza al di fuori della scienza delle finanze accademica. Inoltre, le istanze redistributive potevano giustificare solo una forma limitata di progressività, ma non un'imposta sul reddito di massa come in Germania, Regno Unito e Stati Uniti, dove l'imposta aveva anche una funzione economica.

3. La nuova finanza pubblica

Nel Regno Unito e negli Stati Uniti, la Grande depressione mise radicalmente in discussione i regimi fiscali esistenti, quali la neutralità dell'imposta e il bilancio in pareggio, aprendo la strada a un nuovo approccio alla finanza pubblica. A partire dalla fine degli anni Trenta, oltre alle tradizionali funzioni di finanziamento dello Stato e di redistribuzione, la tassazione acquisì una nuova cruciale funzione, in quella che l'economista Abba Lerner ha definito «finanza funzionale». Lerner considerava la tassazione dal punto di vista dei suoi effetti sull'economia:

The central idea is that government fiscal policy, its spending and taxing, its borrowing and repayment of loans, its issue of new money and its withdrawal of money, shall all be undertaken with an eye only to the results of these actions on the economy and not to any established traditional doctrine about what is sound or unsound (Lerner 1943, 39).

Queste nuove idee sono state tradizionalmente associate alla rivoluzione keynesiana, ma sarebbe più corretto affermare che la *General Theory* di Keynes fornì le basi teoriche per un insieme di politiche che erano state adottate in modo non sistematico nel tentativo di risanare l'economia durante la Grande depressione (Stein 1990). Elaborazioni embrionali sugli effetti della tassazione sul livello generale dei prezzi si trovano anche nelle discussioni sul finanziamento della guerra in Gran Bretagna durante la Prima guerra mondiale. Tuttavia, fu solo durante la Seconda guerra mondiale che i principi della finanza funzionale furono pienamente implementati in Gran Bretagna (Keynes 1940) e Stati Uniti (Shoup, Friedman, and Mack 1943). Ai fini di questo articolo, mi riferirò a queste politiche con i termini di «tassazione moderna» e di «nuova finanza pubblica».

Nell'ambito della nuova finanza pubblica, la tassazione diventa un mezzo per stabilizzare il reddito nazionale. Durante una recessione, il gettito fiscale deve diminuire proporzionalmente più del reddito nazionale per fornire ulteriore reddito disponibile al settore privato, sostenendo così la domanda aggregata. Al contrario, durante un boom economico, le entrate fiscali devono aumentare proporzionalmente di più per ridurre il reddito disponibile e deprimere la domanda aggregata così contenendo la pressione inflazionistica. Poiché il gettito delle imposte progressive sul reddito e sul patrimonio varia più che proporzionalmente al variare della base imponibile, ciò le rende preferibili alle imposte sui consumi.

La tassazione progressiva influisce sull'economia anche modificando le decisioni di consumo o di risparmio. Le classi più ricche generalmente risparmia-

no gran parte del loro reddito, mentre le classi più povere spendono la maggior parte di esso in beni di consumo necessari. Un'imposta altamente progressiva ridurrà quindi il reddito a disposizione dei ricchi, riducendo così il risparmio, e aumenterà il reddito a disposizione dei poveri, incoraggiando il consumo. Poiché, in uno schema keynesiano, il consumo si traduce direttamente in domanda aggregata, la tassazione progressiva stimola la produzione e l'occupazione. Come scrive Keynes, «If fiscal policy is used as a deliberate instrument for the more equal distribution of incomes, its effect in increasing the propensity to consume is, of course, all the greater» (Keynes 2013 [1936], 95).

Alla fine degli anni Quaranta, tutti i principali paesi occidentali disponevano di un sistema fiscale moderno, ad eccezione di Francia e Italia. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna introdussero moderne imposte sul reddito durante la Seconda guerra mondiale. Nel Regno Unito, il numero di contribuenti passò da 9,7 milioni a 21 milioni tra gli anni fiscali 1937/8 e 1947/8 (Daunton 2002, 180). Negli Stati Uniti, l'imposta sul reddito ad ampia base e altamente progressiva divenne il fulcro del nuovo regime fiscale con il Revenue Act del 1942. Tra il 1939 e il 1945, il numero di contribuenti passò da 3,9 milioni a 42,6 milioni (U.S. Bureau of the Census 1975, 1110). In Germania, l'imposta personale introdotta nel 1919 fu conservata sotto il nazionalsocialismo, e le aliquote furono notevolmente aumentate nel dopoguerra durante l'occupazione alleata (Buggehn 2022, 572). Nel 1936 circa 16,1 milioni di contribuenti pagavano l'imposta sul reddito in Germania su una popolazione di circa 67,3 milioni. Nel 1950, nella Repubblica federale, i contribuenti erano 12,9 milioni su una popolazione di 50,6 milioni (*Statistisches Bundesamt* 1972, 103, 237-38).

4. Cesare Cosciani e la tassazione moderna in Italia

Dopo la Seconda guerra mondiale, mentre in altri paesi europei dimensioni e funzioni dello stato crescevano, l'Italia entrava nella *golden age* con un sistema fiscale risalente al XIX secolo. Il ritardo riguardava sia il gettito totale che il gettito da imposte sui redditi, le quali all'epoca costituivano meno del 40 per cento delle entrate tributarie. Sebbene la situazione dell'imposizione diretta italiana fosse oggetto di frequenti critiche, solo pochi economisti intuirono il bisogno di un cambiamento radicale nella finanza pubblica.

Fino alla Seconda guerra mondiale, Cesare Cosciani ebbe una carriera piuttosto tipica nel solco della scienza delle finanze italiana. Nato a Trieste nel 1908, studiò finanza pubblica nella stessa città sotto la guida di due allievi di Einaudi, Mauro Fasiani e Renzo Fubini (Da Empoli 1978). Il suo primo importante lavoro fu uno studio sull'effetto dell'imposizione fiscale sull'offerta di lavoro, in dialogo con gli scritti di Pantaleoni ed Einaudi (Cosciani 1934)². A partire dal 1938, si divise tra il mondo accademico e l'Assonime (Associazione fra le società

² Questo e altri scritti di Cosciani furono raccolti in volume nel 1983 da alcuni allievi, cfr. Cosciani 1983.

per azioni italiane), per la quale scrisse diversi rapporti su questioni fiscali. L'Assonime sostenne materialmente Cosciani anche per la pubblicazione periodica di una rassegna stampa nel campo della finanza pubblica³.

Nel 1947, Cosciani prese parte a una commissione ministeriale per lo studio di una riforma fiscale guidata da Vanoni. In questa sede, egli disegnò un sistema fiscale modellato sull'imposta sul reddito britannica, con un'imposta proporzionale per tutti e un'addizionale progressiva per i contribuenti più ricchi. Le ragioni per l'attuazione della riforma, tuttavia, erano ancora la debole capacità del sistema fiscale italiano di produrre gettito e l'iniqua distribuzione del carico fiscale (Cosciani 1948). Nel 1949 Cosciani fu inviato a Londra per scrivere un rapporto sull'imposta sul reddito britannico, poi pubblicato da Assonime, in cui si riconosceva l'efficienza dell'amministrazione e la moralità dei contribuenti. L'ampia base imponibile e le alte aliquote non solo rendevano l'imposta sul reddito una preziosa fonte di entrate, ma trasformavano la tassazione in uno strumento di redistribuzione del reddito e di esproprio delle grandi fortune (Cosciani 1949, 218-19). Tuttavia, come seguace della scuola italiana di scienza delle finanze, Cosciani non approvava un livello di tassazione così elevato, che riteneva dannoso per l'imprenditorialità e il risparmio.

Negli anni seguenti, Cosciani si allontanò dalla tradizione italiana per abbracciare la moderna finanza pubblica funzionale. La nuova edizione del 1954 del suo manuale di politica economica si apriva con la teoria keynesiana del reddito nazionale. Il libro riproduceva il famoso grafico domanda aggregata-offerta aggregata (Fig. 1), con la caratteristica curva di offerta a 45 gradi, riconducibile al libro di testo di Samuelson del 1948 (Cosciani 1954, 77). Tuttavia, l'uso della lettera Z per indicare l'offerta aggregata si riferisce probabilmente direttamente al sistema di notazione della *General Theory*. A metà degli anni Cinquanta, Cosciani era uno dei pochi economisti italiani ad aver compreso la portata della teoria keynesiana.

La sua adesione alla moderna finanza pubblica è testimoniata da alcune pubblicazioni dei primi anni Sessanta. Il contributo più importante fu pubblicato nel 1960 sul *Giornale degli Economisti*. La rivista, che contava tra i suoi ex direttori Maffeo Pantaleoni e Antonio De Viti de Marco, era il baluardo dell'economia neoclassica in Italia. L'articolo di Cosciani sottolineava che, oltre al finanziamento delle spese statali e alla redistribuzione del reddito, la tassazione aveva anche la funzione di aumentare o ridurre il potere d'acquisto dei cittadini. La tassazione poteva contribuire alla stabilità dei prezzi e alla crescita del reddito nazionale (Cosciani 1960, 446-47). In totale rottura con la tradizione italiana, la tassazione progressiva diveniva uno strumento per incoraggiare la crescita economica:

A parte il desiderio di procedere alla redistribuzione del reddito e del patrimonio, causa prima dell'esistenza della imposta progressiva sul reddito e sulle successioni, al di fuori di ogni questione inerente le utilità marginali decrescenti, nei paesi più sensibili ai problemi economici queste due imposte assieme ad altri strumenti, fi-

³ Giuseppe Campa, *Cesare Cosciani*, circa 1985 (Archivio Storico, Università La Sapienza, Roma, fasc. personale di Cesare Cosciani).

scali o no, costituiscono altresì una delle valvole di stabilità economica, in quanto colpendo più fortemente i redditi più elevati ad alta propensione al risparmio, la manovra del loro tasso può costituire un ottimo mezzo per influire direttamente sul risparmio, sia per frenarlo, in momenti di depressione, sia per lasciarne libero lo sviluppo nella fase di espansione economica in modo da attuare delle forze compensatrici rispetto a quelle spontanee di mercato (Cosciani 1960, 451-52).

Le nuove idee di Cosciani trovarono attuazione nel progetto di riforma fiscale da lui redatto per la nuova coalizione di centro-sinistra nel 1963. Nel 1962, il ministero delle Finanze aveva nominato una commissione che comprendeva i maggiori studiosi italiani di finanza pubblica e diritto tributario, presieduta da Cosciani. In un documento interno, poi pubblicato come premessa alla relazione della commissione, Cosciani elencava i principali obiettivi della riforma (Cosciani 1964). Si sottolineava come la tassazione potesse essere utilizzata anche per aumentare il risparmio, gli investimenti e i consumi, sia a livello nazionale che a livello locale, con politiche fiscali specifiche per le aree meno sviluppate del paese. La vera rottura con la tradizione italiana, tuttavia, era rappresentata dal ruolo della tassazione nella stabilizzazione del reddito e del livello dei prezzi, che era ormai «principio universalmente riconosciuto» nella scienza finanziaria⁴.

Vi erano altre due ragioni esterne per l'adozione della tassazione progressiva. In primo luogo, la Costituzione repubblicana del 1947 stabiliva chiaramente che il sistema fiscale doveva essere progressivo. La norma, approvata all'unanimità, proveniva dall'ala sinistra della Democrazia Cristiana (Bozzi 2021, 463-64). In secondo luogo, in quanto membro della Comunità economica europea, l'Italia doveva armonizzare il proprio sistema fiscale con quello degli altri paesi europei, sostituendo la vecchia imposta a cascata sui consumi (Imposta generale sull'entrata, Ige) con una nuova Imposta sul valore aggiunto (Iva). I riformatori italiani sfruttarono l'opportunità delle pressioni esterne per estendere la riforma alla tassazione del reddito, che, sebbene raccomandata, non era richiesta dalla direttiva CEE (Lynch 2007). A differenza dell'Irpef, però, l'introduzione dell'Iva non ha inciso significativamente sull'entrata fiscale italiana, in cui il gettito dell'Iva ha semplicemente sostituito quello della precedente IGE.

Durante il lungo processo di gestazione della riforma, che, iniziata nel 1962, fu infine approvata dal parlamento solo nel 1971, il progetto di Cosciani si scontrò a più riprese con le concezioni tradizionali della finanza pubblica italiana. Principale tema di confronto fu la tassazione dei redditi da capitale. Come abbiamo visto, Einaudi e altri economisti accademici consigliavano un trattamento privilegiato dei redditi da capitali, in modo da incoraggiare il risparmio e favorire l'accumulazione di capitale. Anche tra gli industriali l'imposta progressiva non godeva di particolare favore. Assonime vedeva con favore una semplificazione del sistema esistente di contribuzione diretta e si limitava a domandare un trattamento omogeneo per i redditi da capitale al di fuori dell'imposta personale

⁴ Cesare Cosciani, "Sugli obiettivi della riforma tributaria", 7 novembre 1962 (Archivio privato Vincenzo Visco, Raccolta di documenti appartenuti a Cesare Cosciani, p. 7).

(Assonime 1967, 26). Più critico era il presidente di Confindustria, Angelo Costa il quale, in una lettera indirizzata a Cosciani ribadiva la sua contrarietà ad un sistema fiscale redistributivo preferendo un prelievo proporzionale indirizzato al solo finanziamento delle spese pubbliche⁵.

Lo scetticismo nei confronti della tassazione personale dei redditi da capitale era altrettanto diffuso tra i politici. Nel 1964, Cosciani fu nominato capo di una nuova commissione incaricata di redigere il disegno di legge per la riforma fiscale. Alla fine del 1966, la commissione discusse l'inclusione dei redditi da capitale nell'ambito dell'imposta personale progressiva sul reddito alla presenza del ministro delle Finanze, Luigi Preti. Vale la pena di leggere il verbale dell'incontro:

Egli [Preti] fa presente di aver consultato, al riguardo, anche alcuni autorevoli parlamentari e di essersi convinto, sotto l'aspetto della mera opportunità politica, dell'impossibilità, almeno per ora, di sancire l'obbligo di dichiarare gli interessi sui depositi bancari, sulle obbligazioni e sui titoli di Stato, sancendone l'assoggettamento all'imposta sul reddito delle persone fisiche e, per ragioni di funzionalità di tale regime fiscale, proclamando l'inesistenza del segreto bancario⁶.

All'obiezione di Cosciani che questi tipi di reddito costituivano una delle pietre angolari della riforma, Preti propose allora di redigere due testi, uno che includesse i redditi da capitale e uno che li esentasse, entrambi da presentare al Consiglio dei ministri.

Non sappiamo come la discussione proseguì nel Consiglio dei ministri, ma possiamo aspettarci un generale rifiuto delle proposte di Cosciani. Un documento interno del ministero del Tesoro sottolineava la necessità di un trattamento omogeneo di azioni, obbligazioni e conti correnti per evitare una concorrenza sleale, e offriva diverse ragioni a favore dell'esclusione dei redditi da capitale dall'imposta sul reddito delle persone fisiche. In primo luogo, l'amministrazione non sarebbe stata in grado di implementare un complicato sistema di registrazione nominale di azioni, obbligazioni e conti bancari, compreso il problema del segreto bancario. In secondo luogo, la tassazione dei redditi da capitale nell'ambito dell'imposta sul reddito personale avrebbe influito negativamente sulla creazione di risparmio: l'inclusione era in radicale opposizione alle «esigenze di una politica di sviluppo economico che trova la sua imprescindibile condizione in un costante e intenso afflusso del risparmio nel finanziamento della produzione». In terzo luogo, l'inclusione della tassazione personale avrebbe incoraggiato i risparmiatori a portare i loro capitali all'estero⁷.

⁵ Angelo Costa, Lettera a Cesare Cosciani, 17 ottobre 1963 (Archivio Storico Confindustria, Roma, Presidenti, 984, 2285 Cesare Cosciani).

⁶ Verbale n. 27 del comitato di studio, 28 dicembre 1966 (Archivio Storico Assonime, Roma, b. 288, f. 15, pp. 5-6).

⁷ Riforma tributaria. Trattamento dei redditi derivanti dalle azioni di società, dalle obbligazioni e altri titoli non azionari e dai depositi bancari e postali, s.d. probabilmente 1967 o 1968 (Archivio Centrale dello Stato, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio

Nel progetto di Cosciani, la tassazione dei redditi di capitale giocava un ruolo chiave. Secondo l'economista, il nesso tra risparmio, investimenti e sviluppo economico passava per il risparmio «collettivizzato», con cui egli intendeva il risparmio forzato per i contributi sociali, gli utili accantonati dalle imprese e il rimborso del debito pubblico tramite imposte (Cosciani 1961a, 757). Ciò era in totale contrasto con l'impostazione tradizionale, che vedeva il risparmio esclusivamente come l'astensione volontaria dei ricchi. Nell'analisi di Cosciani, le classi più abbienti, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, spendevano il proprio reddito in consumi di lusso spesso frutto di importazioni dall'estero, non solo quindi deprimendo il livello di risparmio nazionale ma anche danneggiando la bilancia commerciale. Per questa ragione, l'imposizione progressiva poteva avere un effetto positivo sul livello di investimento interno tramite la funzione redistributiva dello stato (Cosciani 1961b). Inizialmente elaborata da Cosciani all'inizio degli anni Sessanta, questa visione trova una propria definizione all'interno del manuale di scienza delle finanze a partire dall'edizione del 1968, in cui vi era un intero capitolo intitolato "Politica fiscale per lo sviluppo economico" dove si discutevano i diversi strumenti di politica fiscale che possono influenzare il tasso di risparmio (Cosciani 1968, 469-84). In questo senso, l'inclusione dei redditi di capitale nell'Irpef non aveva soltanto la funzione di ridurre il risparmio nell'ottica della stabilizzazione di breve termine, ma soprattutto aveva lo scopo di permettere un accertamento puntuale dei redditi elevati in modo da sottoporli alla tassazione personale e così da favorire risparmio «collettivizzato» e investimenti nel lungo periodo.

Come si è visto, la tradizione economica italiana rimaneva scettica nei confronti della finanza redistributiva e ancor più di quella funzionale keynesiana. Economisti come Vanoni e Forte appoggiavano la progressività, ma solo nei limiti di una più equa redistribuzione del carico fiscale. Fintanto che l'identità classica tra risparmio volontario e investimento resisteva, non c'era spazio per un'imposta generale progressiva sul reddito. Fu invece il pensiero keynesiano di Cosciani che permise di disegnare un nuovo sistema. Qui la tassazione progressiva prometteva di portare non solo equità e giustizia sociale, ma anche stabilità dei prezzi e sviluppo economico. Tuttavia, al di là della cerchia accademica di Cosciani, non si osserva quasi alcuna circolazione delle moderne idee fiscali sulla finanza funzionale. Negli anni Sessanta, il dibattito era ancora influenzato dagli sviluppi del periodo interbellico, con la scuola italiana di finanza pubblica da un lato e la sfiducia nei meccanismi di mercato dall'altro. La moderna imposta sui redditi italiana nasce dunque dall'unione delle idee keynesiane di Cosciani con i portati della scienza delle finanze. Il modello straniero rielaborato da Cosciani si ibridò con la cultura economica italiana incorporando la preoccupazione dottrinarica per il risparmio individuale.

Giuridico e del Coordinamento Legislativo, 1968-1969, ministero delle Finanze, f. 68). Il documento reca le parole «dal Ministro Colombo» scritte a matita.

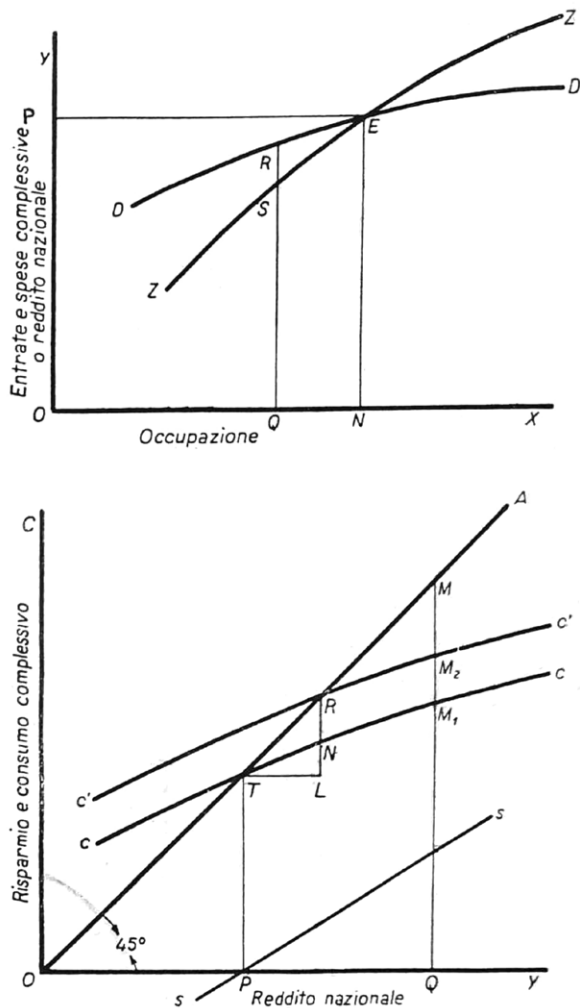


Grafico 1 – Rappresentazione grafica del modello keynesiano di determinazione del reddito (Cosciani 1954, 71 e 73).

5. Conclusione

L'Italia fu l'ultimo grande paese a implementare una moderna tassazione del reddito prima che l'ascesa del neoliberismo negli anni Ottanta ne mettesse in discussione i benefici economici. Dopo la Seconda guerra mondiale, l'Italia era tra gli ultimi paesi europei in termini di gettito raccolto. Una delle ragioni principali era l'opposizione di molti economisti italiani alla moderna tassazione del reddito. Fino agli anni Sessanta, infatti, la scuola italiana di scienza delle

finanze mantenne la sua egemonia e respinse con successo i tentativi di introdurre la tassazione redistributiva.

Il presente saggio ha inteso mostrare che la circolazione di nuove idee dagli Stati Uniti e Gran Bretagna, grazie alle opere di Cesare Cosciani, ha fornito la giustificazione intellettuale per riformare il sistema fiscale italiano. La riforma disegnata da Cosciani offriva alla classe politica un sistema che avrebbe aumentato le entrate, stabilizzato il ciclo economico e incoraggiato gli investimenti. Ciò metteva in discussione il fondamento delle tradizionali argomentazioni degli economisti italiani contro la tassazione progressiva. Sebbene i tempi della riforma dipendessero da pressioni esterne e da equilibri politici, il carattere specifico della riforma e la sua enfasi sulla centralità della imposta sul reddito delle persone fisiche furono primariamente il risultato degli sforzi di Cosciani.

La vittoria del paradigma di Cosciani, tuttavia, fu al massimo parziale, specialmente per quanto riguarda la tassazione dei redditi da capitale. Mentre Cosciani e gli altri membri della commissione sostenevano la necessità di un'imposta sul reddito globale che includesse i dividendi, le plusvalenze e gli interessi dei conti correnti e delle obbligazioni, i politici italiani riprendevano le argomentazioni della scuola italiana di finanza pubblica, optando per un regime separato più mite per i redditi da capitale. Sebbene queste convinzioni fossero più forti tra i conservatori, erano condivise da tutti i principali partiti. Nel 1975, l'Italia fu tra i primi paesi a implementare un doppio sistema di tassazione del reddito, con un'imposta progressiva sui redditi da lavoro e da impresa e un'imposta proporzionale sui redditi da capitale.

Ciononostante, la riforma fu uno straordinario successo in termini di entrate. Tra il 1973 e il 1983, il gettito fiscale italiano in percentuale del Pil è aumentato dal 23 al 34 per cento (fonte Ocse), soprattutto grazie all'aumento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nonostante questo, sempre più gruppi ne sono stati esentati, sia in modo informale, tollerando l'evasione fiscale, sia in modo formale, aumentando il numero di regimi fiscali separati (affitti immobiliari, agricoltori, lavoratori autonomi). L'economista Antonio Pedone ha etichettato con successo i due gruppi, quelli che evadono/eludono l'imposta e quelli che la pagano regolarmente, gli «evasori» e i «tartassati» (Pedone 1979). Tale discriminazione esisteva già nel sistema precedente al 1973, ma il massiccio aumento del gettito ne fece una questione centrale nel dibattito politico italiano per i decenni a venire (Döpking 2025).

Riferimenti bibliografici

- Assonime. 1967. *Relazione presentata all'assemblea del 15 giugno 1967 sull'attività svolta negli anni 1965-1966*. Roma: Associazione fra le Società Italiane per Azioni.
- Barucci, Piero. 1978. *Ricostruzione, pianificazione, mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*. Bologna: il Mulino.
- Becattini, Giacomo. 1984. "L'acclimatamento del pensiero di Keynes in Italia: invito ad un dibattito." In *Keynes in Italia*. Atti del convegno organizzato dalla Facoltà di economia e commercio dell'Università degli Studi di Firenze, 11-30. Milano: Ipsoa.
- Bini, Piero. 2019. "Keynesianism in Italy." In *The Elgar Companion to John Maynard Keynes*, edited by Robert W. Dimand, and Harald Hagemann, 610-17. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.

- Bises, Bruno, a cura di. 2014. *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*. Bologna: il Mulino.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borgatta, Gino. 1946. "Le imposte sul reddito." In Ministero per la Costituente, *Finanza: Relazione*, vol. V.1. 267-308. *Rapporto della Commissione Economica*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.
- Bozzi, Paolo. 2021. "Economic Cultures and Debates on Taxation in Italy after World War II: 1943-1948." *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook* 62, 2: 443-72.
- Buchanan, James M. 1960. "La scienza delle finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory." In *Fiscal Theory and Political Economy: Selected Essays*, edited by James M. Buchanan 24-74. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Cosciani, Cesare. 1934. "Su di un particolare effetto economico della pressione tributaria." *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica* 74, 4: 225-47.
- Cosciani, Cesare. 1948. "I problemi fondamentali della riforma tributaria: Relazione alla Commissione per la Riforma Tributaria." *Bancaria* 4: 691-713.
- Cosciani, Cesare. 1949. *L'imposta sul reddito in Inghilterra*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.
- Cosciani, Cesare. 1954⁴. *Elementi di economia politica*. Padova: Cedam.
- Cosciani, Cesare. 1960. "Vecchie e nuove impostazioni della finanza pubblica." *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* 19, 7/8: 443-61.
- Cosciani, Cesare. 1961^{3a}. *Istituzioni di Scienza delle Finanze*. Torino: Utet.
- Cosciani, Cesare. 1961b. "L'imposizione progressiva nei paesi sottosviluppati." *Moneta e Credito* 53: 3-16.
- Cosciani, Cesare. 1964. *Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributaria*. Milano: Giuffrè.
- Cosciani, Cesare. 1968. *Corso di Scienza delle Finanze*. Roma: Edizione Ricerche.
- Cosciani, Cesare. 1983. *Scritti scelti di finanza pubblica*. Padova: Cedam.
- Da Empoli, Domenico 1978. "Cosciani, Cesare." In *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. IV, App. 538. Roma: Enciclopedia Italiana.
- D'Albergo, Ernesto. 1946. "L'imposizione personale." In Ministero per la Costituente, *Finanza: Appendice*, vol. V.2, 453-65. *Rapporto della Commissione Economica*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.
- Dallera, Giuseppe. 2013. "La 'scuola' italiana di scienza delle finanze." *Moneta e Credito* 66, 261: 45-93.
- Daunton, Martin. 2001. *Trusting Leviathan: The politics of taxation in Britain, 1799-1914*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Daunton, Martin. 2002. *Just Taxes. The Politics of Taxation in Britain, 1914-1979*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Cecco, Marcello 1989. "Keynes and Italian Economics." In *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, edited by Peter A. Hall, 195-229. Princeton: Princeton University Press.
- De Cecco, Marcello, e Antonio Pedone. 1995. "Le istituzioni dell'economia." In *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di Raffaele Romanelli, 253-300. Roma: Donzelli.
- Döpking, L. 2023. *Fiskalische Herrschaft. Steuern, Staat und Politik in Italien seit 1945*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Döpking, Lars. 2025. "The Emergence of a Fiscal Cleavage: *Evasori, Tartassati* and the Italian Tax State since 1973." *Politics & Society* 53: 1-41.

- Einaudi, Luigi. 1929. "Contributo alla ricerca dell'ottima imposta." *Annali di Economia* 5: 7-244.
- Einaudi, Luigi. 1940³ [1938]. *Miti e paradossi della giustizia tributaria*. Torino: Einaudi.
- Einaudi, Luigi. 1941 [1912]. "Intorno al concetto di reddito imponibile e di un sistema di imposte sul reddito consumato: Saggio di una teoria dell'imposta dedotta esclusivamente dal postulato dell'uguaglianza." In *Saggi sul risparmio e l'imposta*, 1-165. Torino: Einaudi.
- Einaudi, Luigi. 1948⁴. *Principi di Scienza delle Finanze*. Torino: Einaudi.
- Fausto, Domenicantonio. 2008. "The Italian theories of progressive taxation." *The European Journal of the History of Economic Thought* 15, 2: 293-315.
- Fausto, Domenicantonio. 2023. *Lineamenti di Storia della Finanza pubblica in Italia, 1861-2011*. Bologna: il Mulino.
- Fornari, Giancarlo, a cura di. 1977. *Per una svolta nella politica fiscale*. Milano: F. Angeli.
- Forte, Francesco. 1982. *Luigi Einaudi. Il mercato e il buongoverno*. Torino: Einaudi.
- Galeotti, Gianluigi. 1967. *Le origini dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile in Italia*. Milano: Giuffrè.
- Gerelli, Emilio, e Rolando Valiani, a cura di. 1984. *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*. Milano: FrancoAngeli.
- Gerelli, Emilio, e Marco Vitale, a cura di. 1979. *È fallita la riforma tributaria*. Milano: FrancoAngeli.
- Keynes, John M. 1940. *How to Pay for the War. A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*. London: Macmillan.
- Keynes, John M. 2013 [1936]. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. The Collected Writings of John Maynard Keynes 7. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lerner, Abba P. 1943. "Functional Finance and the Federal Debt." *Social Research* 10, 1: 38-51.
- Lynch, Frances M. B. 2007. "Harmonization through Competition? The Evolution of Taxation in Post-War Europe." In *Global Debates about Taxation*, edited by Holger Nehring, and Florian Schui, 116-33. London: Palgrave Macmillan.
- Magliulo, Antonio. 1991. *Ezio Vanoni. La giustizia sociale nell'economia di mercato*. Roma: Edizioni Studium.
- Mehrotra, Ajay K. 2013. *Making the Modern American Fiscal State. Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation, 1877-1929*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministero delle Finanze. 1953. *Dati statistici relativi alla II dichiarazione annuale dei redditi: marzo 1952*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.
- Paladini, Ruggero, and Giorgio Rodano. 2003. "Italian Public Economists and Keynes." *Il pensiero economico italiano* 11, 1: 243-70.
- Pedone, Antonio. 1979. *Evasori e tartassati*. Bologna: il Mulino.
- Scoca, Salvatore. 1945. *Appunti per la riforma tributaria*. Roma: Seli.
- Shoup, Carl S., Friedman, Milton, and Ruth P. Mack, edited by. 1943. *Taxing to Prevent Inflation: Techniques for Estimating Revenue Requirements*. New York: Columbia University Press.
- Stein, Herbert. 1990. *The Fiscal Revolution in America*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Steinmo, Sven. 2003. "The Evolution of Policy Ideas: Tax policy in the 20th Century." *British Journal of Politics and International Relations* 5: 206-36.
- U.S. Bureau of the Census. 1975. *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970*. Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census.

Le proposte dei consulenti economici della CISL nella crisi degli anni Settanta¹

Giovanni Michelagnoli

1. Introduzione

Lo studio della cultura economica dei sindacati in Italia può considerarsi un filone di studi particolarmente fecondo². Appare agevole constatare, infatti, che i contributi di storia sindacale adottano una prospettiva viepiù generalista - suggerendo una ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato l'operatività delle varie confederazioni - o istituzionale, indagando il profilo e l'operato di una o più figure carismatiche o di correnti interne (Artioli et al. 2003) e (Zaninelli 2009). Una pista altrettanto sviluppata prende in considerazione le varie 'storie'

¹ Lo stimolo iniziale che ha consentito di giungere all'elaborazione di questo scritto, come i suoi contenuti e la sua articolazione, possono ritenersi frutto di varie conversazioni e occasioni di confronto che ho avuto, nel tempo, con Bruno Chiarini e Luca Michelini dalle quali ho tratto grande beneficio. Le considerazioni di Alessandro Breccia, che ha letto e commentato una versione preliminare, hanno permesso di chiarire alcuni passaggi oscuri e di rendere più lineare l'esposizione. Ho avuto, altresì, la possibilità di presentare una stesura preparatoria del lavoro al seminario: *Le proposte dei sindacati nella crisi degli anni Settanta*, tenutosi il 18 aprile 2024 presso la Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze. Osservazioni e commenti emersi durante il dibattito occorso in quella sede hanno permesso di arricchire in maniera significativa quanto inizialmente proposto. Le osservazioni dell'anonimo *referee* hanno consentito di arricchire l'apparato bibliografico e di addivenire a una formulazione più distesa delle conclusioni.

² Bartolozzi 1980 e Bartolozzi 1981; Peschiera 1979 e Peschiera 1994; Castelvetti 1983 e Gozzelino 2011.

Giovanni Michelagnoli, University of Pisa, Italy, giovanni.michelagnoli@phd.unipi.it, 0009-0003-6824-8483

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Giovanni Michelagnoli, *Le proposte dei consulenti economici della CISL nella crisi degli anni Settanta*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.13, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 185-210, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

contestuali, talché è possibile rinvenire copia di contributi che ricostruiscono le vicende delle varie confederazioni a livello regionalistico o, ancora, localistico.

Questo scritto suggerisce una sintetica ricostruzione della cultura economica della CISL incentrata sulle principali proposte avanzate dal sindacato al fine di contribuire a fronteggiare la crisi degli anni Settanta. Come si vedrà, la prolificità espressa sul piano dell'elaborazione è, in buona sostanza, riconducibile al fatto che la confederazione si trovò a beneficiare del contributo di studiosi ed economisti operanti, in vario modo, in qualità di consulenti economici: animando in prima persona l'attività di centri studi e istituti di ricerca o prendendo parte alle iniziative di studio ed approfondimento che, di volta in volta, venivano organizzate³.

Due tra i principali economisti che, pur tenendo conto delle propensioni personali e dei differenti interessi di ricerca, agirono in qualità di consulenti del sindacato guidato, nel periodo in esame, prima da Bruno Storti (sino al 1976), poi da Luigi Macario (1977-1979) e infine da Pierre Carniti (1979-1985), furono Ezio Tarantelli e Fausto Vicarelli. Intellettuali afferenti, entrambi, al *laboratorio culturale* di Federico Caffè, Tarantelli e Vicarelli furono anche docenti alla Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" di Firenze⁴.

Giacché il loro profilo biografico e scientifico può considerarsi ampiamente noto, sarà sufficiente farvi cenno sinteticamente. Ezio Tarantelli (1941-1985), dopo la laurea conseguita a Roma sotto la guida di Milone e Caffè, ha insegnato Politica economica all'Università Cattolica di Milano (1974-76). Si è poi trasferito all'Università di Firenze, dove ha ricoperto la Cattedra di Politica economica e finanziaria presso la facoltà di Scienze Politiche (1976-83) per tornare, in seguito, a "La Sapienza" di Roma. Il 27 marzo 1985 cadde vittima di un agguato delle brigate rosse. Tarantelli fu anche attivamente impegnato come consigliere economico, prima alla Banca d'Italia, dove ebbe modo di collaborare col premio Nobel Franco Modigliani e, in seguito, come direttore dell'Istituto di Studi di Economia e Lavoro (ISEL) della CISL⁵. I suoi contributi abbracciano una ricca varietà di tematiche: dalla generalizzazione della curva di Phillips a un paese in via di sviluppo alla stima della funzione del consumo per l'economia italiana, senza trascurare l'approfondimento delle relazioni esistenti fra struttura del sistema di relazioni industriali e performance macroeconomiche. Fausto Vicarelli

³ Per quanto possa ritenersi elemento non secondario nell'indagare la storia della politica economica, non si potrà tenere conto, per ragioni espositive, delle articolate dinamiche relazionali, fondate sui rapporti di forza, che emergono sia in seno ad organizzazioni complesse quali, appunto, i sindacati, sia, soprattutto, nell'interazione di questi con le controparti.

⁴ Una visione d'assieme del profilo di Federico Caffè è proposta in Amari Rocchi 2007; Amari 2009.

⁵ La vicenda della costituzione dell'ISEL ed il profilo umano e intellettuale di Ezio Tarantelli sono state oggetto di una puntuale ricostruzione da parte del figlio Luca (Tarantelli 2013), cui si rimanda. I principali contributi di Tarantelli sono raccolti in Tarantelli 1988. Da menzionare è anche il lavoro di digitalizzazione di gran parte dei suoi scritti recentemente condotto dalla Fondazione Tarantelli e resi fruibili al seguente link: <<https://scritti.fondazione-tarantelli.it>> (2025-11-10).

(1936-1986) fu, anch'egli, fra i maggiori economisti italiani del periodo; svolse attività di docenza di economia politica nelle università di Ancona, Firenze e Roma operando altresì al servizio studi della Banca d'Italia (1968-1986) e, tra fine anni Settanta e inizio anni Ottanta, come consigliere sindacale. Si dedicò con particolare fervore allo studio dei nessi esistenti tra struttura finanziaria e sviluppo economico; filone di indagine che lo ispirò a svolgere un'analisi approfondita del pensiero economico di Keynes tesa a far emergere la strutturale instabilità del processo di accumulazione⁶.

Per gli scopi presenti, sembra opportuno aver riguardo ad alcuni spunti che sembrano meritevoli di approfondimento: quali siano state le principali caratteristiche del sodalizio determinatosi fra sindacato e realtà accademico-scientifica; valutare se, e nel caso in quali termini, lo sforzo sul piano dell'elaborazione abbia permesso di superare i limiti dei tradizionali strumenti di controllo della domanda⁷.

Lo scritto si compone di due sezioni: nella prima (par. 2) verrà offerta un'essenziale cornice contestuale dei principali eventi che hanno caratterizzato lo scenario italiano dagli anni Settanta alla metà del decennio successivo⁸. Ci soffermeremo, in seguito (parr. 3-5), sui provvedimenti di politica economica elaborati da Tarantelli e Vicarelli nell'ambito della loro collaborazione con la CISL. Verranno infine suggerite alcune considerazioni conclusive (par. 6).

2. Scenari macroeconomici e relazioni industriali in Italia (1969-1985)

Il biennio 1969-70 rappresentò una fase di intenso scontro sociale. Mentre alcuni grandi gruppi, quali Fiat e Pirelli, ridimensionarono sensibilmente il numero degli occupati facendo, altresì, ricorso alla cassa integrazione, la maggioranza delle categorie dell'industria e dell'agricoltura avviò la stagione di rinnovi contrattuali. Il prolungamento dei tempi di lavoro e il persistere di significativi differenziali salariali, oltre all'insufficienza di abitazioni e servizi pubblici spinsero i sindacati a sollecitare riforme sociali, consistenti aumenti salariali e una riforma delle modalità organizzative. Con la L. 300/1970 ("Statuto dei lavoratori") che prevedeva, tra l'altro, la limitazione della mobilità tra impianti e reparti e l'eliminazione delle gabbie salariali, gli operai cominciarono a rifiutare sistemi di cottimo, retribuzioni ad incentivo e processi di matrice tayloristica. Inoltre, lo sviluppo della scolarità e il ridimensionamento dell'occupazione femminile ridussero la possibilità di fare ricorso a forza lavoro scarsamente quali-

⁶ Il meritorio lavoro di Claudio Gnesutta ha consentito di disporre di tre imponenti volumi i quali, oltre a proporre un'estesa introduzione al pensiero dell'autore, ne raccolgono gli scritti scientifici unitamente ad alcuni materiali inediti. Cfr. Gnesutta 2020.

⁷ Si tratta di una tematica per riflettere sulla quale la Società italiana degli economisti indisse, proprio in quegli anni (1983), un'importante Riunione Scientifica; cfr. Società Italiana degli Economisti 1985.

⁸ In merito ai contenuti del par. 2 si rinvia a Gallo Loreto 2023, 270-334. Si vedano altresì Rossi 2020, 10-69; Cafarelli 2018, 217-33; Graziani 2000, 111-27; Basevi Onofri 1997, 185-261 e Arcelli Micossi 1997, 263-86.

ficata o senza precedente esperienza. Sul piano delle relazioni industriali andò profilandosi una sorta di monopolio bilaterale. Nella prospettiva di acquisire un ruolo strategico anche sul piano politico, i sindacati intesero rendersi promotori, oltre che delle rivendicazioni salariali, anche della domanda sociale, in ragione del crescente potere contrattuale e dell'umentato grado di rappresentatività. Confindustria, dal canto suo, attuò una strategia volta ad accreditare l'élite industriale quale garante della modernizzazione a fronte dell'immobilismo e della prassi clientelare del ceto politico.

Nonostante un tentativo di ridefinizione della parità fra dollaro e principali valute (dicembre 1970), il 15 agosto 1971 la valuta americana venne dichiarata inconvertibile; conseguentemente, si determinò una profonda crisi del sistema monetario internazionale. Con l'intento di arginarne le conseguenze, i paesi della comunità europea diedero vita, l'anno successivo, al "Serpente monetario europeo", accordo che limitava al 2,25% l'oscillazione della parità fra le valute degli aderenti. Ripresero fiato gli interventi pubblici e privati e si verificò una ripresa della produzione industriale. Allo scopo di sottrarre i processi produttivi ai vincoli dell'alto costo del lavoro e dell'elevata conflittualità, la Fiat introdusse i primi robot sulle linee di montaggio avviando, altresì, un ampio programma d'investimenti nel quadro dei finanziamenti per lo sviluppo del Mezzogiorno⁹.

Nel luglio 1972 venne costituita la Federazione CGIL-CISL-UIL la quale, con alterne vicende, avrebbe continuato ad operare fino al 1984. La tornata di rinnovi contrattuali del 1973 assicurò ai sindacati risultati notevoli sotto il profilo della stabilità dell'impiego e delle garanzie di salario; ciò nonostante, le relazioni industriali seguitarono ad essere improntate a marcata conflittualità. Gli imprenditori reagirono limitando gli investimenti e mantenendo, talora, dimensioni aziendali strumentalmente ridotte al fine di impedire l'applicazione dello Statuto dei lavoratori.

Nel febbraio 1973, l'Italia uscì dal Serpente monetario. Dopo la svalutazione dell'11% del dollaro nei confronti dell'oro, tutti i paesi abbandonarono le parità stabilite a fine 1971 adottando, al contempo, cambi flessibili; venne così a determinarsi la definitiva cessazione degli accordi di Bretton Woods. Negli ultimi mesi dell'anno i paesi Opec decisero una graduale riduzione della produzione di greggio fissando altresì un consistente aumento di prezzo. Il governo varò un articolato complesso di misure destinate fronteggiare l'emergenza petrolifera; queste, tuttavia, si rivelarono del tutto ininfluenti sul contenimento dei consumi. Crebbero rapidamente produzione industriale ed investimenti e aumentò la produzione totale per quanto, prevalentemente, grazie all'espansione del terziario. Contestualmente, tuttavia, si sviluppò una dinamica inflazionistica propiziata dalla svalutazione della lira. Con l'intento di fronteggiarla, il governo introdusse il blocco dei prezzi di un paniere di ventuno beni di largo consumo

⁹ Le ripercussioni che le criticità di quegli anni determinarono, in modo diversificato, sui tessuti produttivi del meridione e del settentrione del paese sono state, tra le altre, questioni affrontate nella ricostruzione recentemente proposta da Sbrana 2023.

e dei prodotti delle grandi imprese, mentre la Banca d'Italia varò una politica moderatamente restrittiva e introdusse il cosiddetto *vincolo di portafoglio*. Alle banche veniva così ingiunto di destinare una quota fissa degli impieghi in titoli di Stato o garantiti dallo Stato. I congressi del 1973 consolidarono il processo unitario: il sesto congresso della UIL varò il principio di incompatibilità tra cariche sindacali e politiche; il settimo congresso della CISL segnò la definitiva vittoria di Storti, sostenuto da Macario e Carniti, contro la linea antiunitaria di Scalia. All'attenzione dell'ottavo congresso della CGIL, anch'esso del 1973, si pose, infine, la proposta di patto sociale avanzata dalla Confindustria. A questa, il segretario Lama, sostenuto da Trentin, intese contrapporre la cosiddetta *proposta globale*: strategia che coniugava impegno per le riforme, difesa del salario e dell'indicizzazione con l'estensione, al pubblico impiego, di aumenti salariali e benefici normativi conseguiti a favore dei lavoratori industriali.

Nell'aprile 1974, Agnelli venne eletto alla presidenza di Confindustria; le linee fondamentali della sua azione furono espone nel discorso del 30 maggio, in cui asserì la necessità di agire relazioni industriali tripolari nel quadro di un patto che restituisse centralità all'industria. Simile disegno rimase, tuttavia, sul piano delle intenzioni, mentre le relazioni sindacali furono scandite da due momenti di particolare rilievo: l'accordo FIAT-FLM (marzo 1974) - che permise l'apertura di un canale informativo permanente da parte dell'impresa su varie tematiche economico-organizzative - e la sottoscrizione dell'accordo con la federazione sindacale unitaria a conclusione della vertenza sull'indennità integrativa (gennaio 1975). Per suo tramite vennero introdotti il 'punto unico pesante' e la trimestralizzazione del meccanismo di indicizzazione salariale noto come *scala mobile*¹⁰. Gli imprenditori acquisirono, per questa via, facoltà di scaricare sui prezzi i costi del lavoro, costantemente crescenti, in regime di libera fluttuazione della moneta. Fu Guido Carli - che nel giro di circa due anni sarebbe succeduto ad Agnelli alla guida della confederazione imprenditoriale - a sottolineare, con particolare lucidità, gli esiti cui simile scenario avrebbe dato luogo. Da una parte, l'accordo istituiva un meccanismo capace di condurre, in breve tempo, le retribuzioni «verso il completo appiattimento, verso un egualitarismo indifferente alla produttività espressa dai diversi comparti e dalle diverse aziende»; dall'altra, per suo tramite si era inteso creare «una sorta di ombrello protettivo che rendeva i lavoratori dipendenti [...] indifferenti all'andamento del ciclo economico» (Carli 1993, 339).

Il governo Andreotti, monocoloro democristiano con astensione di tutti i partiti, insediatosi a fine luglio 1976, varò un piano che prevedeva l'aumento del prelievo fiscale indiretto, il blocco di prezzi e tariffe e il blocco parziale della scala mobile per i redditi più elevati¹¹. Alla politica restrittiva praticata dalla Banca d'Italia, l'esecutivo affiancò un più efficace controllo della spesa; sinergia

¹⁰ Gli adeguamenti salariali in risposta ad aumenti di prezzo avvenivano in maniera indifferenziata per i vari livelli contrattuali ed erano calcolati sulle retribuzioni più alte.

¹¹ Una recente prospettiva sul mondo cattolico è stata proposta da Farese 2021.

che permise di ottenere un provvisorio miglioramento dei conti. Quello stesso mese, come si è anticipato, Carli successe ad Agnelli al vertice di Confindustria, avviando un mandato connotato da particolare fervore progettuale grazie, anche, al potenziamento dell'Ufficio studi confederale.

Dal 1973 al 1976 la bilancia dei pagamenti italiana era andata accumulando notevoli passività, che solo in parte sarebbero state compensate nel successivo triennio. In contropartita a un prestito del Fondo Monetario Internazionale di 530 milioni di dollari, il governo Andreotti sottoscrisse, nell'aprile 1977, una *lettera di intenti* con la quale s'impegnò a adottare misure severe per contenere la dinamica dei prezzi. La politica di maggior rigore finanziario si rifletté in una riduzione del rapporto fabbisogno pubblico/Pil. Nel triennio 1977-79 la lira si svalutò nei confronti del marco e, in misura minore, del franco francese, pur rivalutandosi leggermente nei confronti del dollaro.

Il 26 gennaio 1977, il governo aveva promosso un accordo tra Confindustria e sindacati, a garanzia del quale si impegnava a adottare misure per l'occupazione, il controllo dei prezzi e lo sviluppo del Mezzogiorno. Le organizzazioni sindacali accettarono una lieve riduzione dall'indicizzazione salariale, una revisione di scatti di anzianità e meccanismi di liquidazione, un maggiore controllo aziendale sull'assenteismo e una maggiore mobilità del lavoro. L'accordo costituì un primo, embrionale, tentativo di 'scambio politico' fra sindacati, imprese e governo. In particolare, l'esecutivo si dichiarava disposto ad agevolare le imprese nella ricostituzione dei margini di profitto attraverso l'assunzione, a carico del bilancio pubblico, di parte dei contributi previdenziali dovuti dalle imprese (fiscalizzazione degli oneri sociali). Quello stesso anno, tuttavia, Modigliani e Padoa-Schioppa diedero alle stampe un noto contributo, in cui si raccomandava una sollecita riduzione dei salari reali al fine di propiziare l'uscita dell'economia italiana dal circolo vizioso - definito come vero e proprio «triangolo infernale» - determinato dalla contemporanea presenza di disoccupazione, inflazione e svalutazione (Modigliani Padoa-Schioppa 1977).

Il 24 gennaio 1978, il segretario della CGIL Lama rilasciò, a *La Repubblica*, un'intervista in cui asseriva l'assenza, in un sistema aperto, di variabili indipendenti sottolineando, altresì, che anche la dinamica salariale avrebbe dovuto ricollocarsi nel più ampio alveo delle compatibilità economiche. Il 13 febbraio 1978, nella conferenza dell'Eur, la federazione sindacale abbracciò, a larga maggioranza, la linea di moderazione salariale e maggiore flessibilità del lavoro illustrata pochi giorni prima dal segretario, a fronte della quale richiedeva l'attuazione di riforme nel campo dell'edilizia, dei trasporti, del fisco e della finanza pubblica¹². Simile ripiegamento diede tuttavia impulso alla contestazione delle categorie, che interpretavano gli umori della base, mentre CISL e UIL ne denunciarono la strumentalità. Nel dicembre di quello stesso anno entrò in funzione il

¹² Com'è stato opportunamente messo in luce, il delinearci della strategia dell'Eur costituisce uno dei passaggi fondamentali che segna il declino del 'paradigma della conflittualità'; cfr. Bini 2021a.

Sistema Monetario Europeo (SME) cui aderirono: Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Olanda e Italia; per suo tramite venne introdotto il cambio a fluttuazione limitata per le valute dei paesi aderenti. Questa svolta sancì la definitiva interruzione della politica di svalutazione competitiva rendendo altresì impossibile trasferire il maggior costo del lavoro sui prezzi. La rivoluzione khomeinista in Iran (secondo esportatore mondiale di petrolio), inoltre - che aveva visto la destituzione del precedente regime filoccidentale di Teheran - influi sul mercato mondiale, dal momento che le forniture da quel paese cessarono. La reazione dei governi provocò una nuova impennata dei prezzi. In Italia aumentò il ritmo di crescita dell'economia. Alla ripresa della domanda, dei profitti e della produttività, si accompagnò un rapido aumento dell'utilizzazione della capacità produttiva che, tuttavia, alimentò le attese inflazionistiche.

Nel 1980 terminò il quinquennio di crescita dell'economia italiana iniziato nel 1976. Mentre rallentava la crescita reale, il tasso d'inflazione si attestò al 21,1%, valore più alto su base annua dal dopoguerra; si ampliò così il differenziale nei confronti degli altri paesi europei. Le aspettative degli imprenditori e la reazione delle organizzazioni sindacali al *fiscal drag* diedero luogo ad un rapido aumento del costo del lavoro e, conseguentemente, dei prezzi. A far emergere la necessità di controllare l'andamento del costo del lavoro contribuirono altri due fattori, il primo dei quali era rappresentato dalla politica di elevati tassi d'interesse praticata dalla Banca d'Italia e finalizzata a rendere appetibile la sottoscrizione dei titoli pubblici. Da una parte, questa favorì la progressiva internazionalizzazione dell'economia italiana grazie al flusso di capitali in entrata; dall'altra, comportò la crescita del costo del denaro e un aumento accelerato del debito pubblico. Il secondo fattore derivava dalla necessità per le imprese di avviare le ristrutturazioni funzionali all'impiego delle nuove tecnologie. Venne così a determinarsi una rapida crescita del tasso di disoccupazione ed un significativo declino del soggetto sociale riconducibile all'idealtipo del lavoratore di fabbrica; elementi che contribuirono a sottrarre consenso al paradigma della conflittualità, già in fase declinante per effetto della ricordata strategia dell'Eur. A questo proposito si consideri, inoltre, che, nel periodo 1971-1991, con particolare accentuazione dalla fine degli anni Settanta, andò verificandosi un'espulsione del 30% della forza lavoro dall'industria e dall'agricoltura solo parzialmente compensato dall'incremento di occupazione nel terziario. Corollario di questo fenomeno fu la riduzione del tasso di sindacalizzazione.

Subito dopo l'annuncio dei licenziamenti (porre, a turno, 78.000 dipendenti in cassa integrazione e licenziarne 14 mila) nell'azienda leader dell'industria italiana, la Fiat, iniziò una lunga vertenza, che si protrasse dal 10 settembre al 15 ottobre 1980. Si trattò di uno scontro che vide protagonisti l'amministratore delegato Cesare Romiti il quale - al fine di ridurre l'ingente indebitamento aziendale - optò per una drastica riduzione degli addetti, e la federazione sindacale. Quest'ultima, per la prima volta dopo tanti anni, si vide attaccata in uno snodo vitale della sua forza e della sua credibilità: il controllo dei licenziamenti. Lo scontro sfociò nell'occupazione delle fabbriche da parte dei lavoratori (lotta dei 35 giorni) e nel posizionamento degli impiegati a fianco del management

aziendale (c.d. marcia dei 40 mila). La manifestazione da parte del personale qualificato della Fiat, avvenuta il 14 ottobre, finì per sancire una dura sconfitta ai danni del sindacato¹³. Il giorno successivo, Lama, Carniti e Benvenuto non poterono fare altro che prendere atto dell'insuccesso; l'accordo successivamente siglato accoglieva infatti, senza eccezioni, le richieste datoriali.

Nel periodo 1981-85 la valuta americana tese a rafforzarsi in maniera persistente per effetto dei massicci flussi di capitale attratti verso gli Stati Uniti dall'elevato differenziale dei tassi d'interesse. Per le economie occidentali, la rivalutazione del dollaro comportò un costante aumento dei prezzi all'importazione di petrolio, materie prime e semilavorati. Contestualmente, il riallineamento delle parità nello SME provocò la svalutazione della lira e del franco francese a fronte di una rivalutazione del marco e del fiorino olandese. Tuttavia, la svalutazione nominale del cambio compensò solo in piccola parte il differenziale d'inflazione. La perdita di competitività delle imprese italiane ebbe a riflettersi in un persistente squilibrio esterno; crebbe perciò rapidamente la quota di debito pubblico collocata oltre i confini nazionali e, a causa della crescente spesa per interessi, aumentarono i flussi di capitali verso l'estero. Prese avvio un triennio di recessione (1981-1983): l'indice della produzione industriale restò stagnante, mentre l'inflazione al consumo si mantenne elevata. Si aggravò ulteriormente la situazione dovuta alla crisi dell'occupazione. Agli effetti del secondo shock petrolifero (1979) si aggiunsero le conseguenze dei piani di riorganizzazione e decentramento delle grandi imprese (De Rosa 1997, 130-34). La recessione e la crisi dell'occupazione ad essa conseguente provocarono forte tensione nelle relazioni sindacali. I conflitti si concentrarono sulla scala mobile, della quale Confindustria ebbe a minacciare la disdetta, e sul rinnovo dei contratti nazionali di lavoro.

Il ministro del Bilancio La Malfa, frattanto, aveva elaborato un disegno di programmazione a medio termine (1981-1983) basato sul presupposto che stabilità monetaria, controllo della domanda e politica dei redditi stimolassero, nel medio periodo, accumulazione e investimenti propiziando altresì, nel lungo andare, una crescita non inflazionistica. Il presidente di Confindustria, Merloni, aveva esercitato pressioni sull'esecutivo per ottenere un intervento legislativo sulla scala mobile; tuttavia, sia Forlani, sia Spadolini, che gli succedette, preferirono incoraggiare il confronto negoziale. Spadolini, in particolare, credeva fermamente nella necessità di attivare relazioni industriali tripolari come sede privilegiata di pratiche concertative cui affidare il compito di raffreddare l'inflazione e rilanciare la crescita. Il rifiuto opposto a tale eventualità dalla Federazione sindacale intervenne in un momento particolarmente difficile. Proprio nel marzo 1981, infatti, la Banca d'Italia fu costretta ad elevare al 19% il tasso di sconto e a svalutare la lira del 6% nello SME. Tuttavia, il fronte sindacale non era più compatto su questo terreno ed iniziavano ad essere nitidamente avvertibili alcuni segnali di mutamento. Dall'ottavo congresso della UIL (giugno

¹³ Sul delicato passaggio dagli anni Settanta al decennio successivo, si veda Bini 2021b.

1981) cominciò ad emergere, più concretamente, il disegno di un sindacato disposto ad abbandonare la tradizionale strategia rivendicativa in favore di una compartecipazione alle grandi scelte di politica economica. La UIL manifestò, per bocca di Benvenuto, aperture verso un ruolo concertativo del sindacato. Dall'aprile di quello stesso anno, inoltre, stava circolando una proposta avanzata dall'economista e consigliere della CISL Ezio Tarantelli, volta a raffreddare l'inflazione, la quale, come meglio si vedrà, prevedeva la programmazione del tasso di inflazione futuro e la predeterminazione dei punti di scala mobile. Questa rispondeva alla duplice esigenza di evitare provvedimenti coercitivi, i quali molto difficilmente sarebbero stati accettati dai sindacati, coinvolgendo contestualmente, questi ultimi, in un progetto di controllo dell'inflazione. Simile scenario era stato concepito allorquando - in seguito al fallimento della proposta di ristrutturazione concordata del salario avanzata da parte datoriale - iniziava a prendere corpo l'ipotesi di disdetta unilaterale della scala mobile. Per scongiurare simile eventualità, il presidente del consiglio Spadolini, alla fine del giugno 1981, intese agire su due fronti. Da un lato fece del presidente dell'Intersind, Massacesi, l'interlocutore privilegiato per la definizione del programma economico del governo; dall'altro agì su Confindustria con l'intento di prevenire ogni iniziativa unilaterale che inficiasse l'apertura di negoziati triangolari. Dal decimo congresso della CGIL, che si tenne a Roma nel novembre 1981, originò la proposta di porre il limite del 16% all'accrescimento dei salari. Si parlò anche di *fiscal drag*, del quale si propose la restituzione entro aumenti al di sotto di quella soglia. Tale proposta, rigettata da Confindustria, risultava, al tempo stesso, difficilmente recepibile dal governo, dal momento che avrebbe comportato oneri cospicui per la finanza pubblica senza alcuna garanzia sul piano del rientro dall'inflazione. La rottura con Confindustria divenne tuttavia ufficiale quando, nel dicembre, il presidente Merloni rivolse un'aspra critica all'esecutivo per il mancato intervento. Si profilava, così, quella disdetta che si era cercato, con ogni mezzo, di evitare. I margini per il governo si erano, infatti, ulteriormente ristretti, dopo che la Federazione sindacale aveva emesso un documento che richiedeva manovre fiscali per fronteggiare la crisi manifestando, per soprammercato, contrarietà ad un intervento coattivo sulla scala mobile¹⁴. Nel settembre 1981, Confagricoltura aveva disdetto la scala mobile, salvo poi riprendere le trattative con le organizzazioni sindacali nel dicembre successivo.

Il primo giugno 1982, Confindustria decise la disdetta unilaterale dell'accordo del 1975 puntando, apertamente, al recupero della più ampia flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro. A questa fece seguito la disdetta da parte dell'Intersind, cui il presidente Massacesi si piegò nonostante le forti pressioni del presidente del consiglio e rassegnando, poco più tardi, le dimissioni.

Nel 1983 venne superata la recessione del 1981-82; produzione e investimenti ripresero a crescere a tassi analoghi e, persino superiori, a quelli dei principali

¹⁴ Anche in sede parlamentare ebbe corso un acceso dibattito in merito alla riforma della scala mobile. Di recente, ne è stata offerta ricostruzione ad opera di Sandonà 2024.

partner europei. L'accordo tra governo, Confindustria e sindacati sul costo del lavoro fu sottoscritto il 22 gennaio 1983 dopo mesi di scioperi e manifestazioni provocati dalla disdetta dell'accordo sulla scala mobile di cui si diceva. Questo prevedeva il mantenimento dell'indicizzazione a punto unico con aggancio delle rivalutazioni trimestrali all'indice dei prezzi, ma ne ridefiniva il meccanismo per limitarne l'effetto inflativo (riduzione del 15% del valore del punto di contingenza); la contrattazione integrativa fu sospesa, inoltre, per diciotto mesi. Venivano rinnovati i contratti di categoria; che la Confindustria aveva bloccato come rivalsa finché non si fosse conclusa positivamente la trattativa. Il governo, dal canto suo, s'impegnava a mantenere la crescita dei prezzi al consumo al di sotto del 13% nel 1983 e del 10% nel 1984, a ridurre la pressione fiscale sulle imprese e a istituire un Fondo di solidarietà destinato a finanziare investimenti¹⁵. L'accordo provocò un irrigidimento dei contratti nazionali e il blocco della contrattazione aziendale, suscitando la forte opposizione dei sindacati di categoria; in particolare dei metalmeccanici e delle strutture periferiche. Nel corso del congresso del PCI tenutosi a Milano nel marzo 1983, Berlinguer, riletto alla segreteria, criticava un sindacato che stava perdendo il contatto con la classe operaia e pretendeva di entrare in questioni di pertinenza del partito. Le elezioni del 23 giugno videro la ripresa del PSI; elemento che contribuì a propiziare l'ascesa di Craxi alla presidenza del consiglio. Le questioni della politica dei redditi e della scala mobile seguitavano a permanere al centro del dibattito politico ed economico. Le relazioni industriali avevano infatti subito una recrudescenza in seguito al protrarsi della vertenza inerente al recupero di decimali non pagati per effetto della decurtazione del 15% della scala mobile prevista dall'accordo di gennaio.

Nel gennaio 1984, la CGIL approvò un documento in cui chiedeva il blocco di prezzi e tariffe a fronte di una regolazione programmata della dinamica salariale; diversa appariva la linea della CISL, la quale ribadiva la necessità di contenere i più significativi fattori di indicizzazione. Il direttivo del PCI, frattanto, aveva approvato un documento che conteneva un'aspra critica del metodo che il governo intendeva mettere in atto per contenere l'inflazione dovendosi ritenere, tale finalità, perseguita col sacrificio dei lavoratori. Dopo lunghe trattative, il protocollo elaborato dall'esecutivo venne presentato alle parti l'11 febbraio. Il governo propose ai sindacati il blocco di prezzi amministrati e tariffe per due mesi, la sospensione degli scatti dell'equo canone per tutto il 1984 e la restituzione del *fiscal drag* dall'anno successivo. In contropartita richiedeva il taglio di alcuni punti della scala mobile. Le quarantott'ore di tempo concesse dal presidente del Consiglio per raggiungere un'intesa unitaria costrinsero le Confederazioni a schierarsi: CISL e UIL si dichiararono favorevoli, mentre forte contrarietà emerse da parte della componente comunista, quella di maggioranza, della CGIL. L'esecutivo procedette, pertanto, emanando, il 15 febbraio, un decreto (decreto di S. Valentino) che prevedeva la decurtazione di quattro

¹⁵ Si trattava di un elemento che può considerarsi connesso alla proposta elaborata da Vicarelli di cui si dirà.

punti di scala mobile. Si trattò di un evento che determinò lo scioglimento della federazione sindacale unitaria, in seguito al quale, ogni organizzazione riacquistò piena autonomia. Iniziò, quindi, la lunga battaglia politica e referendaria contro il decreto, momento tipico della quale fu senz'altro l'imponente manifestazione tenutasi a Roma il 24 marzo. Non di meno, l'azione governativa seguì a perseguire il rientro dall'inflazione, al punto che, il 9 giugno di quello stesso anno, venne approvato un ulteriore decreto, noto come decreto antinflazione, che sanciva la predeterminazione degli scatti di contingenza. Ritenendo simili modalità autoritarie, Democrazia proletaria e PCI promossero un referendum abrogativo, che si tenne nel giugno 1985. Questo vide tuttavia prevalere, col 54,3%, i voti contrari all'abrogazione.

3. Prima della riforma della scala mobile: il riciclaggio del surplus Opec ed il Fondo di solidarietà

Nel prendere in considerazione le proposte avanzate dai consulenti della CISL converrà, preliminarmente, mettere in luce che, in termini generali, queste possono inquadrarsi nella già ricordata linea dell'Eur. Si trattava di una strategia d'ispirazione 'compatibilista' in accordo alla quale il sindacato accettava di moderare le rivendicazioni salariali in ragione delle criticità esibite dall'economia italiana (Graziani 1981).

Si ambiva, per questa via, a conseguire un maggior coinvolgimento nell'elaborazione della strategia e delle scelte di politica economica e - questione che, se possibile, assumeva rilievo ancora maggiore - a scongiurare interventi di riforma della scala mobile. Ancora a metà 1980 simile ipotesi risultava infatti, nonostante i ricordati pronunciamenti di Lama, invisa a buona parte del sindacato.

Non siamo [...] disponibili - si legge nell'intervento di Benvenuto al direttivo unitario del luglio 1980 -, e lo diciamo con grande chiarezza, [...] a un negoziato sulla scala mobile. [...] Da tempo ormai vi è nel sindacato un'attenzione costante sugli effetti del meccanismo della scala mobile, sul grado di copertura che esso ha e sulle conseguenze dirette e indirette che ha sull'insieme della politica salariale. Questa ricerca e questa attenzione non sembrano [...] dare in alcun modo ragione a coloro che sostengono che il meccanismo d'indicizzazione sia, così com'è congegnato, portatore d'inflazione. È vero invece [...] che si abbassa sempre più il grado di copertura dei salari reali e che questo è il vero elemento di preoccupazione per tutti noi (Benvenuto 1980, 26).

Dar corso ad una riforma della scala mobile in un contesto del genere doveva ritenersi - proseguiva pertanto - un «fatto di natura autoritaria perché limitativo dell'autonomia contrattuale delle parti sociali e, in sostanza, punitivo, oltre che di dubbia significatività dal punto di vista economico» (Benvenuto 1980, 26).

Nel quadro di una strategia volta a coniugare le esigenze di miglioramento delle performance macroeconomiche con l'intento di scongiurare interventi sulla scala mobile possono, senz'altro, inquadrarsi la proposta di riciclaggio del surplus Opec e quella di costituzione del Fondo di solidarietà.

La proposta di riciclaggio del surplus Opec venne elaborata da Tarantelli, assieme a Guido Carli, nel 1978, periodo in cui la sua collaborazione col sindacato non aveva raggiunto quella pienezza e quell'intensità che avrebbero, invece, caratterizzato il quinquennio 1980-1985. Già in un contributo apparso in quello stesso anno, egli aveva tuttavia manifestato l'auspicio che il sindacato potesse dotarsi di un apparato tecnico costituito da centri studi e istituto di ricerca che il suo nuovo ruolo - quello che andava appunto profilandosi in seno alla strategia dell'Eur - gli pareva richiedere.

Purtroppo, - affermava al riguardo - mentre la Confindustria si appresta oggi a sostenere il vecchio tema della centralità dell'impresa [...] organizzando il secondo maggior servizio di studi in Italia, il sindacato e la sinistra italiana stentano ancora a darsi degli strumenti tecnici [...] che il loro nuovo ruolo economico rende ormai necessari e che li aiuterebbero a trasformare in nuova egemonia costruttrice la forza rivendicativa, dirompente qualora lasciata a se stessa, della base operaia più combattiva d'Europa (Tarantelli 1978, 111).

Allo scopo, per mano di Aris Accornero, in quegli anni presidente del CESPE, Tarantelli, sottopose l'ipotesi di costituire un Istituto di studi di economia del lavoro al leader della CGIL Luciano Lama. L'incertezza che questi ebbe a manifestare contribuì tuttavia, in maniera definitiva, a designare il segretario della CISL, Carniti, come l'interlocutore destinato ad accogliere simili istanze (Carniti 2004, 59).

Nell'accingerci ad entrare nel merito della proposta, giova premettere che, già dal febbraio 1975, il sindacato guardava con preoccupazione alle politiche economiche che il rispetto del vincolo esterno sembrava richiedere in conseguenza del primo shock petrolifero.

Si deve uscire, in qualche modo, [...] - affermava il segretario Carniti - da una concezione di equilibrio che rischia di tramutarsi in camicia di forza per ogni ripresa produttiva cui sia legato l'aumento dell'occupazione e degli investimenti. Se infatti il pareggio dei conti con l'estero si realizza con la caduta degli investimenti, la restrizione della base produttiva, il mancato rinnovamento tecnologico degli impianti, diventa fatale che ogni ripresa della domanda interna sia destinata ad aprire nuove voragini nei conti con l'estero, in un circolo vizioso di cui non si vede la fine. Non si esce cioè dal dilemma inflazione o disoccupazione (CISL 1977, 223).

La proposta di riciclaggio, dunque, per quanto maturata in un periodo in cui la collaborazione di Tarantelli col sindacato poteva considerarsi ancora in via di definizione, sembrava poter offrire risposta ad alcune delle questioni economiche sollevate dalla CISL nei consessi di quel periodo. Nelle intenzioni dei suoi estensori questa intendeva porsi come alternativa alle strette monetarie per fronteggiare le eccedenze di cui i paesi produttori di petrolio si erano trovati a beneficiare¹⁶.

¹⁶ Fu lo stesso Guido Carli, durante un'integrazione conoscitiva al dialogo parlamentare tenutasi il 26 febbraio 1986, a precisare i termini del proprio coinvolgimento nell'elaborazione della proposta. «Paolo Baffi - affermava - ha ricordato che esistono settanta proposte di so-

«La deflazione e la disoccupazione [a queste conseguenti] – avvertivano – [sono] stat[e] infatti spesso giustificat[e] proprio dalle condizioni di *force majeure* imposte dal surplus petrolifero dei paesi arabi» (Tarantelli 1978, 56).

Il fondamento economico della proposta era rappresentato dalla constatazione che, dal 1973, i paesi esportatori di petrolio erano andati esibendo un elevato surplus strutturale; parallelamente, il sistema di riciclaggio delle eccedenze internazionali si era modificato in maniera significativa. Prima di allora veniva privilegiato il ricorso al prestito bilaterale diretto, ossia uno «scambio di denaro esterno». La qual cosa consentiva, ai paesi in surplus - in quella fase si trattava di quelli industrializzati -, di conseguire una duplice finalità: da una parte, «era il modo più diretto [...] di sostenere le loro esportazioni» (Carli Tarantelli 1988 [1978], 527); dall'altra, permetteva di importare materie prime senza incorrere in squilibri di parte corrente. Successivamente, il riciclaggio aveva assunto la forma di uno «scambio di denaro internazionale»: l'acquisto di attività, da parte dei paesi produttori, sui mercati finanziari. Dell'origine di tale mutamento venivano offerte due ipotesi. In primo luogo, il prestito diretto non avrebbe potuto trovare applicazione a causa del rischio-paese connesso al crescente indebitamento esterno di paesi già gravati da squilibri significativi. Occorreva, inoltre, considerare la scarsa esperienza dei paesi produttori nella concessione di prestiti bilaterali. Per questa via, i paesi Opec avrebbero acquisito, in conclusione, facoltà di «scegliere da chi e a che prezzo importare le loro merci e i loro servizi nel gruppo dei paesi industrializzati» (Carli Tarantelli 1988 [1978], 529). I produttori, infatti, non avevano alcun bisogno di sostenere le proprie esportazioni, risultando queste costituite essenzialmente da petrolio; mentre l'acquisto di attività emesse da vari paesi consentiva loro di selezionare una pluralità di fornitori internazionali.

Salvo ritornare nel proseguo sulla questione, basti per ora dire che la proposta Carli-Tarantelli consisteva nel ritorno a un meccanismo diretto di riciclaggio. Un ulteriore elemento su cui questa poggiava era rappresentato dalla concezione del surplus Opec in quanto risparmio obbligatorio imposto ai paesi importatori; elemento che induceva gli autori ad ipotizzare una particolare forma di remunerazione del debito.

Le eccedenze finanziarie accumulate dai paesi esportatori di petrolio in possesso di eccedenze petrolifere, – osservavano – nella misura in cui scaturiscono da una quantità di petrolio richiesta che eccede la capacità di assorbimento interna, possono essere tecnicamente considerate come un risparmio forzato imposto, al nuovo prezzo, ai paesi importatori da parte di quegli esportatori di petrolio (Carli Tarantelli 1988 [1978], 531).

Eppure, la quota più elevata degli investimenti derivanti dalle eccedenze petrolifere veniva remunerata al tasso di mercato; come se questi originassero, a tutti gli effetti, da risparmio volontario. Simile esito non poteva tuttavia rite-

luzione del problema dell'indebitamento dei paesi in corso di sviluppo. In verità ne esistono settantuno. Nel 1977, insieme ad Ezio Tarantelli, affrontai questo problema. Il testo fu scritto da Ezio; io credo di aver dato il contributo della firma in calce» (Baffi 1986, 47).

nersi condivisibile sul piano teorico, né sul piano delle politiche necessarie a far fronte all'onere del debito. Il risparmio accumulato dai paesi esportatori, in altre parole, non poteva essere concepito in quanto frutto di un'astinenza volontaria dal consumo; doveva piuttosto essere imputato ad un limitato assorbimento interno. A simile qualificazione avrebbe dovuto corrispondere una differente tipologia di remunerazione; un compenso, cioè, che tenesse conto dell'origine coercitiva del risparmio che finanziava il prestito.

Gli autori concludevano, pertanto, che la capacità di fissare un più alto prezzo del petrolio andava ricondotta al grado di monopolio esercitato dai paesi produttori, ossia alla loro 'capacità di imporre'. A quest'ultima avrebbe dovuto tuttavia corrispondere, perché non si verificassero fenomeni di insolvenza, la «capacità di pagare» da parte dei paesi in deficit. Come indicatore della medesima, Carli e Tarantelli proponevano di assumere il tasso di crescita registrato dalle loro economie. La strategia di riciclaggio suggerita consisteva, pertanto, nell'emissione di obbligazioni, in valuta del paese debitore, indicizzate al tasso reale di crescita dell'economia del medesimo, espresso in termini monetari, direttamente a favore dei paesi in surplus. Per questa via, sarebbe stato possibile scongiurare politiche di contrazione monetaria le quali, come conseguenza del riassorbimento del deficit, avrebbero imposto vincoli stringenti alla crescita ed elevati livelli di disoccupazione. Al tempo stesso, la massimizzazione del tasso di crescita delle economie dei paesi in deficit, avrebbe rappresentato la migliore garanzia del credito concesso da quelli in surplus visto che, proprio a tale parametro, avrebbero dovuto essere indicizzati i prestiti bilaterali.

Veniamo adesso all'accoglimento riservato alla proposta. Vi fu chi, come Mastracchio, si pronunciò a favore di un meccanismo di riciclaggio coordinato dal Fondo Monetario Internazionale. «Queste organizzazioni – spiegava infatti – sono le uniche a potere imporre certe condizioni di politica economica ai paesi debitori, in grado di favorire i necessari aggiustamenti» (Mastracchio 1978, 43).

Spaventa, al contrario, la salutò con particolare favore definendola positivamente 'ambiziosa' e, comunque, necessaria, dal momento che giudicava assai improbabile che

il sistema bancario dello xeno-mercato possa andare oltre certi limiti, sovente già raggiunti, di "rischio paese", anche tenendo presente la crescente divaricazione fra durata dei depositi e durata degli impieghi (Spaventa 1980, 26).

Vi fu, tuttavia, anche chi intese esprimere posizioni maggiormente interlocutorie.

Il nuovo sistema di finanziamento del disavanzo dovuto alle importazioni di petrolio [osservava D'Antonio] si presenta [...] come una maniera per rendere complementari i sistemi economici [...] del paese creditore e del paese debitore, collegando l'accrescimento e la modifica di composizione delle produzioni di quest'ultimo al fabbisogno di importazioni del primo (D'Antonio Onida 1978, 83).

Su questa base si raccomandava maggiore cautela, al fine di evitare un'eventuale subordinazione delle attività produttive dei paesi importatori alla domanda

potenziale dei paesi produttori. Onida osservava, invece, che la proposta finiva per rendere illiquido il surplus Opec, non essendo prevista la negoziazione dei prestiti bilaterali sul mercato secondario. Pertanto, affermava:

il principio per cui il debito viene indicizzato anche al tasso di crescita reale del debitore mi rimane oscuro. Una più veloce crescita reale dell'economia del paese debitore, lungi dall'assicurare una migliore *ability to pay* al debitore stesso, può tradursi in maggiore disavanzo di parte corrente e pertanto una minore capacità di servire il debito (D'Antonio Onida 1978, 85).

Se, dalla relazione di Benvenuto poc'anzi richiamata ben emergeva l'esplicita avversione, da parte sindacale, ad interventi sulla scala mobile, non altrettanto poteva dirsi a proposito della proposta relativa alla costituzione di un Fondo di solidarietà alimentato da accantonamenti salariali. Non si trattava, spiegava infatti, di «una specie di tassa sul salario», come - asseriva - si sosteneva da parte «dei settori conservatori». Doveva piuttosto ritenersi espressione «del senso di responsabilità e solidarietà dei lavoratori dipendenti» e, «vista più in prospettiva, [poteva] contribuire a portare sul concreto il dibattito e la sperimentazione in tema di democrazia economica [...] collega[ndosi] ad un diverso rapporto fra sindacato e istituzioni» (Benvenuto 1980, 26).

Com'è stato possibile ricordare, la crisi degli anni Settanta aveva segnato una profonda caduta nel processo di accumulazione e inficiato la dinamica degli investimenti. Si rendeva dunque necessario abbracciare una prospettiva di rilancio dell'economia. Fu Fausto Vicarelli l'economista che, in seno all'Ufficio studi della CISL, si dedicò con particolare fervore all'elaborazione della proposta di costituzione di quello che venne definito Fondo di solidarietà (o fondo dello 0,50%). Si trattava, in sostanza, di un'applicazione del principio di risparmio obbligatorio, la quale prevedeva l'accantonamento di una quota, pari allo 0,50% del salario, ad un fondo destinato ad investimenti a favore dei lavoratori¹⁷. Per questa via sarebbe stato possibile propiziare, anche attraverso l'azione del sindacato, la ripresa di quel processo che, il progressivo deterioramento degli spiriti dell'accumulazione manifestatosi nel decennio, aveva condotto in fase di stallo. Non è difficile cogliere, a questo proposito, la stretta relazione fra il principio ispiratore della proposta e l'interpretazione del pensiero keynesiano suggerita dall'autore e incentrata, appunto, sul ruolo delle aspettative come determinante fondamentale dell'attuazione dei progetti imprenditoriali.

L'idea assolutamente originale, e sulla quale s'impenna il disegno della *Teoria Generale*, - osservava infatti - è che il capitale si accumula solo [...] in quanto esiste nel sistema una particolare razza di operatori, gli imprenditori, i quali sfidano l'incertezza del futuro e si arrischiano a mettere in piedi nuove unità produttive o ad allargare unità già esistenti, sulla base di valutazioni [...] che vanno al di là del puro e freddo calcolo di convenienza economica (Vicarelli 1977, 140).

¹⁷ Sugli aspetti istituzionali e il dibattito che l'ipotesi suscitò si veda CESOS 1981.

Se, tuttavia, il processo di accumulazione fosse stato completamente affidato al mercato, si sarebbe potuta determinare la «diffusione di sistemi computerizzati per produrre macchinette (cioè cose superflue) a mezzo di macchinette»; scenario foriero di «grossi guai per lo sviluppo e per l'occupazione» (Vicarelli 1987 [1981], 234-35). Inoltre, l'eventuale concentrazione degli investimenti nell'ambito precipuo dell'innovazione tecnologica avrebbe determinato il venir meno di qualsivoglia «socialità» dell'accumulazione. Al contrario,

quando parliamo di accumulazione non dobbiamo essere sempre così economisti. Non dobbiamo pensare che l'accumulazione debba essere costituita necessariamente da macchine, attrezzature, impianti, eccetera. L'accumulazione comprende anche le scuole, le case, gli ospedali. Accumulazione in senso lato, in un paese civile, è anche questo, e questa, forse, è la parte che nobilita il processo di sviluppo (Vicarelli 1987 [1981], 225).

Su queste basi è possibile comprendere come Vicarelli ritenesse il Fondo di solidarietà un'opportuna «via intermedia» fra «l'ipotesi di un sindacato imprenditore» e quella di un «sindacato-istituzione finanziaria». Nel primo caso, l'autore sottolinea come il sistema pluralistico che contraddistingueva la società democratica avrebbe potuto «subire delle trasformazioni in direzioni non facilmente controllabili»; nell'altro, il sindacato avrebbe potuto «essere tentato di raccogliere i fondi per investirli finanziariamente» senza alcun riguardo alla destinazione dei medesimi (Fondo di solidarietà 1983, 13). Il fondo avrebbe altresì consentito operazioni di investimento nell'attività dei servizi e in quella industriale superando l'«anello rappresentato dall'intermediazione finanziaria che - osservava - attualmente esiste in tutte le società capitalistiche e che, in qualche modo, separa l'investimento dal risparmio» (Fondo di solidarietà 1983, 13). Essenzialmente due le direttrici lungo le quali si suggeriva di articolare gli impieghi. Nel meridione, in particolare, si sarebbe potuto dar vita a consorzi nell'ambito dei servizi sociali o a cooperative edilizie per realizzare alloggi destinati agli stessi lavoratori. Alternativamente, si sarebbero potute indirizzare le risorse verso il settore industriale attraverso società finanziarie le quali, unitamente alla raccolta del risparmio, avrebbero dovuto assicurarne un impiego qualificato, convogliandolo «verso attività [...] coerenti [...] con la soluzione del problema dell'occupazione» (Fondo di solidarietà 1983, 13).

Una considerazione conclusiva veniva dedicata alla remunerazione dell'investimento. Il rendimento delle somme conferite, spiegava Vicarelli, avrebbe potuto pure attestarsi a un livello più contenuto del saggio di remunerazione su depositi bancari e titoli di Stato (o di attività finanziarie maggiormente redditizie), ma simile «sacrificio» avrebbe dovuto ritenersi più che compensato «dalla qualità particolare degli investimenti socialmente importanti, verso i quali i fondi sono stati destinati» (Fondo di solidarietà 1983, 13).

Sembra adesso opportuno far cenno all'accoglimento della proposta. Al riguardo, mentre è possibile rilevare che, in effetti, dai primi anni Ottanta, l'operatività della borsa conobbe un incremento significativo e strumenti quali i certificati di deposito vennero introdotti sul mercato, considerazioni analoghe

non possono essere sviluppate in merito al destino del Fondo di solidarietà. L'iter dell'apparato normativo che avrebbe dovuto presiedere alla sua sistematizzazione istituzionale, infatti, nonostante un avvio promettente, conobbe una decisiva battuta d'arresto e, come opportunamente si ebbe a rilevare, «ad un certo punto, quasi di colpo, la discussione è cessata ed il tema è praticamente scomparso dal dibattito sindacale e politico» (Casarosa 1981, 671).

Risulta comunque possibile, al riguardo, avanzare alcune ipotesi: da una parte le criticità che caratterizzavano la messa in atto della proposta unitamente ad alcune riserve sulla sua efficacia; dall'altra, occorre ricordare - per quanto la questione esuli dagli scopi presenti - la tendenziale ritrosia dei pubblici poteri a favorire la partecipazione dei corpi intermedi all'accumulazione di capitale e, più in generale, al governo dell'economia.

4. La proposta di rientro dall'inflazione e la riforma della scala mobile

La prima formulazione della proposta di rientro avanzata da Tarantelli - e da lui stesso perfezionata e integrata a più riprese tra 1981 e 1983 - si compone, per esplicita ammissione dell'autore, di tre elementi costitutivi¹⁸. La maggior parte di questi, come egli stesso avrebbe rilevato, venne recepita nell'accordo sul costo del lavoro siglato il 22 gennaio 1983, il cui obiettivo fondamentale, come si è detto, consisteva nell'allineamento del tasso di inflazione interno con quello medio europeo. Per suo tramite fu possibile inaugurare, anche in Italia, quella stagione di cooperazione fra le parti sociali che sarebbe proseguita, nel decennio successivo, con i protocolli sul costo del lavoro del 1992 e del 1993.

Un primo elemento della proposta era rappresentato dalla predeterminazione dell'inflazione e del numero dei punti della scala mobile. Tarantelli iniziò ad elaborare questa intuizione nel dicembre 1980, ma la formulò compiutamente solo nella primavera 1981¹⁹.

Il tasso di inflazione previsto nei prossimi quattro trimestri - scriveva su *La Repubblica* l'8 aprile 1981 - dovrebbe essere determinato dal sindacato, d'accordo alle altre parti sociali e contestualmente ad un pacchetto di misure di intervento strutturale sull'economia, con il duplice scopo di garantire il potere d'acquisto dei salari e il rientro dall'inflazione (Tarantelli 2010 [1981], 20).

¹⁸ Per un approfondimento sulla genesi e la formulazione della proposta sia permesso rinviare a Michelagnoli 2012, 92-104.

¹⁹ Anche l'economista Paolo Savona era giunto, in maniera indipendente, alla formulazione di un'ipotesi sostanzialmente analoga. Scrive Savona: «Forse perché membri della stessa scuola, quella della Banca d'Italia integrata dagli studi al Mit con Franco Modigliani, ho concepito l'idea in modo indipendente da Tarantelli. L'avevo discussa con Karl Brunner e Michele Fratianni in occasione di uno Shadow Open Market Committee presso l'Università di Rochester. Tarantelli l'ideò e la portò avanti in ambito sindacale, in qualità di consulente della CISL, con maggiore incisività di quanto io non avessi potuto, pagando con la vita il suo anche più ampio impegno sociale»; Savona 2008, LXVI n.

In questa logica si poneva il secondo elemento della proposta: lo scambio politico cui le parti avrebbero dovuto dar corso. In particolare, da parte di Confindustria si prevedeva l'immediato ritiro della disdetta della scala mobile, annunciata nel giugno 1982, e l'inizio dei rinnovi contrattuali; da parte del sindacato l'accettazione di uno schema di rientro basato sulla predeterminazione dall'inflazione. Con l'accordo di gennaio, in concreto, il tasso di inflazione veniva predeterminato al 13% e, nel fissarlo al 10% per il 1984, le parti si impegnavano a adottare comportamenti conseguenti.

Veniva altresì previsto un meccanismo a garanzia della condotta virtuosa del sindacato, in modo da assicurare l'invarianza del potere d'acquisto. Se cioè, al termine del periodo, il tasso di inflazione avesse ecceduto quello predeterminato, il governo sarebbe stato chiamato a versare ai lavoratori il conguaglio corrispondente. Spiegava a questo proposito Tarantelli:

a) nel caso in cui l'inflazione travalichi il tetto del 13% e fino al 15% la differenza di punti di scala mobile viene pagata dalle imprese; b) se l'inflazione supera il 15 e raggiunge il 16%, questo punto ulteriore rimane a carico dei lavoratori che non ne ricevono il corrispettivo in termini di scatti della scala mobile: questo costo a carico dei lavoratori non è in realtà essenziale nell'economia della mia proposta e potrebbe essere eliminato, lo considero un "sacrificio simbolico" sull'altare [della] corresponsabilizzazione di tutte le parti sociali [...] c) lo Stato diviene assicuratore, garante di ultima istanza, nel caso in cui l'inflazione supera il 16%, vale a dire paga tutti i punti di scala mobile che dovessero scattare in conseguenza del superamento di quello livello, attraverso una fiscalizzazione degli oneri sociali ed una riduzione del drenaggio fiscale che verrebbe però decisa alla fine del 1982 (Forcellini 1981, 11).

La proposta di predeterminazione suscitò reazioni di diverso tenore da parte degli economisti. Napoleoni ne condivideva la logica di fondo, ma suggeriva di limitare ad un importo prefissato l'eventuale conguaglio da corrispondere ai lavoratori al fine di disincentivare fenomeni di *moral hazard* (Napoleoni 1981). Sylos Labini suggerì di implementarne l'efficacia prevedendo la contestuale applicazione di un blocco di tariffe pubbliche e prezzi amministrati, dal momento che loro eventuali aggiustamenti avrebbero contribuito ad alimentare, in maniera sostanziale, la dinamica inflazionistica.

Fra le cause dell'inflazione – scriveva, anch'egli, su *La Repubblica* – ci sono anche gli aumenti delle tariffe e dei prezzi politici [...]. Oggi io dico che conviene [...] proporre una vera e propria manovra di politica economica volta a ridurre certe tariffe e certi prezzi amministrati allo scopo di frenare l'inflazione, migliorare la competitività internazionale dei nostri prodotti e riaprire subito, prima che sia troppo tardi, il credito (Sylos Labini 1981).

Monti raccomandò, infine, di escludere aumenti dei prezzi delle materie prime - e in particolare del petrolio - dal calcolo degli adeguamenti salariali. Questi rappresentavano, infatti, elementi esogeni, non riconducibili a comportamenti strategici di alcuna delle parti (Monti 1981).

Un acceso dibattito concernente i decreti di S. Valentino - che in certa misura può considerarsi ispirato alla proposta di predeterminazione - e, ancor più, quello del 9 giugno, relativo alla predeterminazione degli scatti di contingenza, si sviluppò sulle colonne di *Forum Isel*: una delle pubblicazioni dell'Istituto di studi di economia del lavoro. A questo riguardo, nonostante un «certo trionfalismo» potesse, in termini generali, risultare comprensibile, non mancarono i rilievi critici (Arcelli 1984, 1). Fu Arcelli a sottolineare come simili provvedimenti presentassero, nel migliore dei casi, «valenza sostanzialmente congiunturale rispetto all'inflazione» (Arcelli 1984, 1). Non risultava possibile, infatti, riscontare modifiche sostanziali né rispetto al punto di scala mobile: il livello, cioè, degli adeguamenti salariali rispetto alla dinamica inflazionistica, né per quanto concerneva la loro cadenza temporale. Conseguentemente, concludeva, i benefici ottenuti dovevano ritenersi di difficile replicabilità futura. Al fine di propiziare un più duraturo rientro dall'inflazione si sarebbe reso necessario, infatti, depurare la contingenza dall'inflazione importata, come già suggerito da Monti. Simile modalità, «oltre ad avere un notevole significato per rendere rapidamente aggiustabile il corso della nostra economia rispetto a shock esogeni», avrebbe potuto risultare più socialmente accettabile, dal momento che non si trattava di «spogliare i lavoratori dipendenti di una quota di reddito a vantaggio di un'altra classe sociale, ma semplicemente di prendere atto che una parte del reddito si [era] trasferita all'estero» (Arcelli 1984, 1 2). Il carattere eminentemente congiunturale dei decreti venne criticamente commentato anche da Cipolletta, dirigente, in quel periodo, dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO). Si trattava infatti, a suo avviso, di «misure incentrate su specifici meccanismi e limitate nel tempo, al di fuori di una visione più ampia degli obiettivi [di una] politica salariale» compatibile col rientro dall'inflazione (Cipolletta 1984, 3). Da una parte, egli stigmatizzava il fatto che - nonostante i provvedimenti ricordati - gli aumenti contrattuali dei salari rimanevano saldamente al di sopra il livello massimo compatibile con un profilo decrescente del tasso d'inflazione. Per quanto atteneva, poi, l'effettiva possibilità di conseguire il rientro dall'inflazione a fronte dell'invarianza dei salari reali - aspetto in merito al quale «sembrava ci fosse un accordo di massima tra governo e parti sociali» - asseriva:

tutti i paesi che hanno beneficiato di una riduzione del tasso di inflazione sono passati per la via della compressione dei salari reali: gli aumenti di produttività conseguiti non sono stati distribuiti al lavoro dipendente, ma ne ha beneficiato, almeno in parte, la collettività sotto la forma di riduzione del tasso di inflazione (Cipolletta 1984, 3).

Se, come si è appena ricordato, né Arcelli, né Cipolletta, avevano lesinato critiche alle misure antinflazione, riserve ancora maggiori venivano manifestate da Federico Caffè, il quale intese definire, senza mezzi termini, il percorso che aveva condotto alla loro promulgazione, come «episodio increscioso di *non politica* (enfasi in originale)» (Caffè 1984, 2). Questi risultavano infatti carenti di «un ampio consenso sociale»: quello, cioè, che l'autore riconosceva come loro

prerequisito imprescindibile. Da una parte suggeriva, pertanto, l'attuazione di un «disegno organico che affid[asse] a una controllata e meditata espansione il compito di un ragionevole rientro dall'inflazione»; dall'altra, raccomandava a quelle che riconosceva come «forze sindacali più consapevoli» di sfuggire «all'insidia del piccolo cabotaggio di intese triangolari o meno» (Caffè 1984, 2). Anche nel caso in cui queste ultime avessero alimentato speranze di miglioramento per i lavoratori - avvertiva infatti - la riserva del «mancato concerto» avrebbe comunque finito per legittimare la pratica del «restrizionismo risanatore» (Caffè 1984, 2).

5. Lo scudo dei disoccupati

Veniamo adesso ad alcuni brevi cenni conclusivi su quella che, a tutti gli effetti, costituì l'ultima proposta che Tarantelli ebbe modo di formulare: lo scudo dei disoccupati. Il nesso che lega ed integra quest'ultimo nel complesso delle misure di politica economica sinora esaminate viene da lui stesso esplicitato.

quando anche tutte le misure finora proposte per il rilancio della domanda interna e il rientro dall'inflazione nel nostro paese andassero in porto, – osservava – ciò non sarebbe di per sé sufficiente a ridurre il tasso di disoccupazione di qui alla fine del decennio. Se il problema viene affrontato in un'ottica sono nazionale, il lenzuolo si rivela, inoltre, comunque troppo corto non solo da noi ma anche negli altri paesi europei (Tarantelli 1988 [1985], 567).

Per cogliere il senso di tali affermazioni gioverà richiamare alcune caratteristiche fondamentali che lo scenario macroeconomico internazionale era andato assumendo nel 1985. Dopo quella che venne definita la crisi «più ampia e prolungata del dopoguerra», le economie occidentali si avviavano ad entrare nel terzo anno di crescita accompagnata da attenuazione delle attese inflazionistiche (Pedone 1985, 3). Al tempo stesso, tuttavia, la ripresa si accompagnava ad un'accentuazione degli squilibri esistenti, sia fra i diversi paesi, sia all'interno dei medesimi. Ai crescenti squilibri di bilancia dei pagamenti da parte degli Stati Uniti, il cui disavanzo si assestava attorno ai 130 miliardi di dollari, si accompagnavano i consistenti surplus di Germania e Giappone, che ne assorbivano la quasi totalità. Non solo. L'effetto espansivo del disavanzo statunitense veniva ulteriormente attenuato dall'effetto restrittivo prodotto dagli elevati tassi di interesse che gli altri paesi erano costretti a mantenere per frenare i deflussi di capitale verso gli Stati Uniti, dove i tassi erano elevati. A simili squilibri, faceva riscontro il sostanziale inasprimento delle divergenze fra i gruppi di paesi. Se il saggio di crescita aveva raggiunto, nel 1984, il 7% negli Stati Uniti e il 6% in Giappone, negli altri paesi si era fermato, in media, al 2%. L'occupazione, inoltre, specie in Europa, esibiva un andamento decrescente, che non lasciava spazio a previsioni di ripresa in assenza di appropriate politiche economiche.

In questo quadro maturava la proposta di costituzione di uno scudo a favore dei disoccupati, che prevedeva di rilanciare la crescita economica in Europa creando base monetaria a livello comunitario. Quanto infatti impediva la ripresa,

specie in Italia, doveva essere ritenuto il vincolo estero, alimentato da una propensione all'importazione ben superiore ai principali paesi europei. Nello specifico, Tarantelli stimava che la domanda mondiale si sarebbe sviluppata ad un tasso medio del 5% annuo; a tale fenomeno avrebbe fatto seguito un aumento di pari entità delle esportazioni. La significativa propensione all'importazione avrebbe tuttavia determinato uno sviluppo della domanda interna, compatibile con l'equilibrio esterno, non eccedente il 2,5%. Tasso, quest'ultimo, il raggiungimento del quale risultava comunque garantito dagli incrementi di produttività.

«La disoccupazione – concludeva dunque – non può, quindi, diminuire. Essa è anzi destinata ad aumentare in misura grosso modo pari al prevedibile aumento della forza lavoro (almeno 100.000 unità l'anno)» (Tarantelli 1988 [1985], 569).

Egli proponeva, pertanto, la creazione, presso il Fondo sociale europeo, di un fondo in ECU pari al 10% della disoccupazione di ogni paese (imputando un salario medio per i disoccupati pari al reddito medio pro-capite comunitario), al fine di rilanciarne la domanda interna. Un ulteriore elemento espansivo consisteva nel fatto che, a differenza di quanto di norma avveniva (gli ECU contabilizzati venivano reimpiegati dai singoli paesi sotto forma di valuta nazionale), in quest'ipotesi sarebbero stati reimpiegati in quanto 'scudi europei'. Si trattava, in sostanza, di una politica monetaria espansiva, coordinata a livello europeo, diretta a favorire l'assorbimento della disoccupazione.

Tra coloro che si espressero circa la proposta di costituire uno scudo dei disoccupati merita di essere ricordato Pedone, il quale, pur condividendone le motivazioni e apprezzandone l'originalità, mostrava un certo scetticismo in merito alla possibilità che gli altri paesi europei ne accettassero la logica. Nello specifico, egli si interrogava sulla collaborazione che, all'attuazione dello scudo, avrebbero potuto offrire paesi quali Germania e Inghilterra e sulle conseguenze che una mancata collaborazione da parte loro avrebbe potuto determinare.

Ciò che frena oggi una politica maggiormente espansiva in Germania o in Inghilterra – spiegava – non è il timore di non disporre di un volume di riserve internazionali liquide sufficiente a garantire da cattive sorprese sul fronte dei conti con l'estero [...] perciò, anche in presenza della possibilità di tirare sulle proprie disponibilità di "scudi dei disoccupati", quei paesi potrebbero non esercitare tale facoltà. È vero che ciò non impedirebbe agli altri paesi di utilizzare pienamente la loro quota, consentendo loro di perseguire politiche maggiormente espansive con un allentamento del vincolo estero; ma l'effetto complessivo netto sarebbe comunque ridimensionato (a meno che non si consenta l'utilizzazione da parte di qualunque paese della quota di disponibilità non utilizzata dal paese intestatario) (Pedone 1985, 4).

Inoltre, rilevava, l'efficacia dello scudo, avrebbe potuto essere ostacolata dal suo stesso successo: un deprezzamento del dollaro conseguente a più concrete prospettive di sviluppo in Europa avrebbe potuto limitare i benefici da esso ottenibili, dal momento che non poteva ritenersi lecito escludere il ricorso a importazioni anziché il rilancio della domanda interna. Al fine di rifuggire simile esito, osservava Pedone, occorre non soltanto l'adesione a politiche di rilancio

economico da parte di Germania e Inghilterra, ma anche l'adesione a politiche di aggiustamento da parte di Francia e Italia. Ma, concludeva, poteva ravvisarsi sufficiente consenso fra i paesi comunitari nell'individuazione di obiettivi di politica economica da raggiungere in maniera coordinata? A tale obiezione Tarantelli rispose due settimane prima della morte, sostenendo due tesi. La prima: occorreva terminare le 'processioni' a Bruxelles da parte dei ministri della Comunità, i quali pregavano i colleghi tedeschi ed inglesi di attuare politiche espansive. La seconda: a fronte di *policy makers* i quali facevano della stabilità dei prezzi l'obiettivo precipuo della propria azione, per quanto la disoccupazione si mostrasse in crescita, il sindacato avrebbe dovuto prendere posizione favorendo, a livello europeo, la nascita di una forza di sinistra in grado di promuovere istanze di riforma e rinnovamento (Tarantelli 1985, 11-2).

6. Conclusioni

Sulla base di quanto siamo andati argomentando sembra possibile suggerire alcune considerazioni di sintesi in ragione degli spunti suggeriti in apertura.

Nel periodo in esame, fra organizzazioni sindacali e mondo accademico-scientifico s'instaurò un sodalizio particolarmente fecondo che si concretò in uno sforzo sul piano dell'elaborazione e della proposta caratterizzato da profondo afflato sociale e non comune originalità. Per quanto la questione trascenda ampiamente gli scopi presenti, vien da chiedersi se un particolare scenario, dal punto di vista dell'articolazione del pensiero economico, possa aver contribuito ad alimentare il fervore progettuale di cui le proposte sommariamente passate in rassegna costituiscono solo alcune, pur significative, manifestazioni. Richiamando la posizione espressa da Caffè, animatore, come si diceva, del *laboratorio culturale* cui sia Tarantelli, sia Vicarelli, afferivano, si potrebbe suggerire, a questo proposito, che fu proprio «la mancanza di un accettato, predominante paradigma» di pensiero, di per sé indice di «intenso e ancora incompiuto ripensamento critico», a suscitare «fervore nella ricerca e [...] vitalità nella scienza» (Caffè 2009 [1975], 435). Simili caratteristiche poterono emergere anche grazie alla capacità, da parte degli economisti che si trovarono ad operare in qualità di consulenti, di attingere ad un vasto patrimonio culturale sotto il profilo teorico-economico. È appena il caso di ricordare, al riguardo, l'elevata caratura internazionale dei profili dei due autori i quali, con modalità e tempistiche differenti, ebbero modo di formarsi presso prestigiose università statunitensi anche grazie al supporto della Banca d'Italia (Garofalo Graziani 2004).

Quello esperito da Tarantelli e Vicarelli non costituì, ad ogni modo, un tentativo acritico, volto a «interpretare i problemi della realtà economica e sociale italiana sulla base di modelli esplicativi fabbricati altrove e non riferibili immediatamente alla nostra esperienza» (Caffè 1980, 447). Il loro impegno fu piuttosto teso a concepire strategie di rientro dall'inflazione e rilancio occupazionale in grado di superare i limiti dei tradizionali strumenti della politica fiscale e monetaria. A questo proposito conviene, intanto, richiamare la propo-

sta di riciclaggio del surplus Opec: tentativo di limitare l'impatto delle strette monetarie su produzione ed occupazione attraverso un prestito bilaterale fra paese in surplus e paese in deficit. Vale, altresì, sottolineare il ruolo strategico delle aspettative, poste da Tarantelli alla base della proposta di predeterminazione ed inserite in una cornice istituzionale all'interno della quale le parti potevano dar corso ad uno 'scambio politico'. Per questa via s'intendeva propiziare l'uscita dell'economia italiana dal circolo vizioso di inflazione, disoccupazione e svalutazione - messo in luce da Modigliani e Padoa-Schioppa - senza dover necessariamente ricorrere ad una riduzione dei salari reali. Analoga chiave interpretativa può impiegarsi in relazione alla proposta di costituzione dello scudo dei disoccupati. Se gli esiti ottenibili per suo tramite potevano considerarsi assimilabili a quelli di una politica espansiva tradizionalmente intesa, il respiro comunitario, che ne caratterizzava la dimensione attuativa, doveva ritenersi il principale elemento di novità. Tramite il coordinamento sovranazionale che avrebbe dovuto presiedere alla sua realizzazione, sarebbe infatti risultato possibile amplificare la portata dei benefici conseguenti ad un'espansione monetaria praticata unilateralmente.

Considerazioni non dissimili possono svilupparsi a proposito della proposta di costituzione del Fondo di solidarietà. Se infatti, in accordo ad un'interpretazione tradizionale, il rilancio dell'accumulazione e degli investimenti sembravano richiedere una riduzione dei salari valevole al ripristino di più favorevoli attese imprenditoriali, l'introduzione di un meccanismo istituzionale di risparmio obbligatorio avrebbe permesso di supportare il processo di accumulazione - limitando al tempo stesso la propensione all'importazione e, conseguentemente, lo squilibrio esterno - senza inficiare, in prospettiva intertemporale, il potere di acquisto dei lavoratori.

Al di là delle osservazioni riferibili alle singole proposte, possono essere altresì formulate alcune considerazioni di carattere generale. Sembra di poter affermare, nello specifico, che l'attuazione dei provvedimenti succintamente richiamati in questo scritto, richiedeva una maturità istituzionale e un particolare senso di responsabilità del quale i pubblici poteri non sempre hanno offerto prova. Basti considerare, al riguardo, l'attuazione, nei fatti fortemente deficitaria, delle riforme sociali - secondo termine dello scambio politico propiziato da Tarantelli - da parte dei pubblici poteri. Simile esito motiva, fra l'altro, la ritrosia - che egli ebbe a manifestare esplicitamente nel corso di un'intervista radiofonica rilasciata poco dopo l'emanazione del decreto del febbraio 1984 - ad esserne considerato il principale fautore²⁰. Si deriva, pertanto, la sensazione che l'élite politico-istituzionale abbia manifestato una sostanziale refrattarietà alle istanze di riforma portate avanti dai sindacati, e concepite dagli economisti accademici loro consulenti, procedendo talora - ove ritenuto funzionale alle finalità di volta in volta perseguite - a un accoglimento meramente strumentale di queste.

²⁰ Si tratta de *Il mondo dell'economia* condotta da Carlo Toti, in onda dal 1980 al 1987 su Radio3.

Riferimenti bibliografici

- Amari, Giuseppe, e Nicoletta Rocchi, a cura di. 2007. *Federico Caffè: un economista per gli uomini comuni*. Roma: Ediesse.
- Amari, Giuseppe, a cura di. 2009. *Federico Caffè: un economista per il nostro tempo*. Roma: Ediesse.
- Arcelli, Mario. 1984. "La valenza congiunturale dei decreti sulla scala mobile." *Forum ISEL* 0: 1-2.
- Arcelli, Mario, e Stefano Micossi. 1997. "La politica economica negli anni Ottanta (e nei primi anni Novanta)." In *Storia, economia e società, 1947-1997*, a cura di Mario Arcelli, 263-321. Roma: Laterza.
- Artioli, Odino et al. 2003. *La CGIL e il Novecento italiano. Un secolo di lotte, di passioni, di proposte per i diritti e la dignità del lavoro*. Roma: Ediesse.
- Baffi, Paolo. 1986. *L'indebitamento esterno dei paesi in via di sviluppo*. Roma: Tipografia del Senato.
- Baglioni, Guido. 2010. *La lunga marcia della CISL*. Bologna: il Mulino.
- Bartolozzi, Simonetta. 1980. *Le proposte di politica economica delle CGIL unitaria*. Bologna: il Mulino.
- Bartolozzi, Simonetta, a cura di. 1981. *Sindacato e mezzogiorno, 1945-1972*. Milano: Giuffrè.
- Basevi, Giorgio, e Paolo Onofri. 1997. "Uno sguardo retrospettivo alla politica economica italiana negli anni Settanta." In *Storia, economia e società, 1947-1997*, a cura di Mario Arcelli, 185-261. Roma: Laterza.
- Benvenuto, Giorgio. 1980. "Relazione introduttiva al comitato direttivo unitario, 3-4 luglio 1980." *Rassegna sindacale* 28: 25-6; 39-40.
- Bini, Piero. 2021a. "Violare gli equilibri. Gli anni Settanta e il paradigma della conflittualità." In Piero Bini, *Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*, 313-50. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bini, Piero. 2021b. "Potere ed economia dagli anni Settanta agli anni Ottanta." In Piero Bini, *Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*, 351-82. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Cafarelli, Andrea. 2018. "Dalla grande inflazione all'euro." In *L'Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento dall'Unità a oggi*, a cura di Paolo Pecorari, 217-233. Milano: Wolters Kluwer.
- Caffè, Federico. 1980. "Luigi Einaudi." In Massimo Finio, *Il pensiero economico italiano*, 441-47. Bologna: Cappelli.
- Caffè, Federico. 1984. "L'economia dopo il decreto." *Forum ISEL* 0: 2.
- Caffè, Federico. 2009 [1975]. "Lascienza economica tra autocritica e autocompiacimento." In *Federico Caffè. Un economista per il nostro tempo*, a cura di Giuseppe Amari, e Nicoletta Rocchi, 429-35. Roma: Ediesse.
- Carli, Guido. 1993. *Cinquant'anni di vita italiana*. Roma-Bari: Laterza.
- Carli, Guido, ed Ezio Tarantelli. 1988 [1978]. "Il problema del riciclaggio del surplus Opec: una proposta." In Ezio Tarantelli, *L'utopia dei deboli è la paura dei forti*, 516-48. Milano: FrancoAngeli.
- Carniti, Pierre. 2004. *Passato prossimo*. Torino: Fondazione Nocentini.
- Casarosa, Carlo. 1981. "Il fondo di solidarietà dei lavoratori: un post mortem?" *Rivista internazionale di scienze sociali* 89, 4: 671-91.
- Castelvetri, Laura et al. 1983. *Sindacato, industria e Stato negli anni del centro-sinistra: storia delle relazioni industriali in Italia dal 1958 al 1971*, a cura di F. Peschiera. Firenze: F. Le Monnier.

- CESOS. 1981. *Un anno di dibattito sul fondo di solidarietà*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Cipolletta, Innocenzo. 1984. "L'invarianza del salario reale e la riduzione del tasso di inflazione." *Forum ISEL* 0: 3.
- CISL. 1977. "Una strategia generale per l'occupazione, gli investimenti e le prospettive contrattuali." In *La Cisl dal '73 al '77. Raccolta dei documenti ufficiali dal settimo all'ottavo Congresso*, CISL, 211-27. Roma: Edizioni Finlavoro.
- De Rosa, Luigi. 1997. *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*. Roma: Laterza.
- D'Antonio, Mariano, e Fabrizio Onida. 1978. "Due pareri sulla proposta di riciclaggio Carli-Tarantelli." *Politica ed economia* 9, 5: 82-85.
- Farese, Giovanni. 2021. "I cattolici italiani e la politica economica: gli anni dell'instabilità e l'emergere di un quadro d'azione di medio termine, 1970-1989." *Il pensiero economico italiano* 29, 2: 55-70.
- Fondo di solidarietà. 1983. *Conquiste del lavoro* 22, suppl. 9: 13.
- Forcellini, Paolo. 1981. "La proposta CGIL sul costo del lavoro: alcuni commenti." *Politica ed economia* 12: 7-12.
- Gallo, Stefano, e Fabrizio Loreto. 2023. *Storia del lavoro nell'Italia contemporanea*. Bologna: il Mulino.
- Gozzelino, Marco. 2011. *Keynes e la cultura economica della CGIL*. Roma: Ediesse.
- Garofalo, Giuseppe, e Augusto Graziani, a cura di. 2004. *La formazione degli economisti in Italia, 1950-1975*. Bologna: il Mulino.
- Gnesutta, Claudio, a cura di. 2020. *Fausto Vicarelli. Tornare a Keynes. Scritti scientifici*, voll. I-II-III. Roma: Banca d'Italia.
- Graziani, Augusto. 2000. *Lo sviluppo dell'economia italiana*. Bollati Boringhieri: Torino.
- Mastracchio, Emilio. 1978. "L'avanzo finanziario dei paesi dell'Opec. Problemi di riciclaggio e di riequilibrio della bilancia dei pagamenti." *Rivista Bancaria* 34, 1-2: 35-43.
- Michelagnoli, Giovanni. 2012. *Ezio Tarantelli: Economic Theory and Industrial Relations*. Berlin-New York: Springer.
- Modigliani, Franco, e Tommaso Padoa-Schioppa. 1977. "La politica economica in una economia con i salari indicizzati al 100% o più." *Moneta e credito* 30, 117: 3-53.
- Monti, Mario. 1981. "Ridisegnata la scala mobile." *Corriere della Sera* 25 aprile, 1981.
- Napoleoni, Claudio. 1981. "Programmare l'inflazione è una proposta che ridà iniziativa politica ai lavoratori." *Conquiste del lavoro* 18 maggio, 1981.
- Pedone, Antonio. 1985. "Tra le pieghe di uno scudo per i disoccupati." *Politica ed economia* 16, 4: 3-4.
- Peschiera, Filippo. 1979. *Sindacato, industria e Stato negli anni del centrismo: storia delle relazioni industriali in Italia dal 1948 al 1958*, vol. II. Firenze: F. Le Monnier.
- Peschiera, Filippo. 1994. *Sindacato, industria e Stato negli anni dell'emergenza: storia delle relazioni industriali in Italia dal 1972 al 1983*, vol. IV. Firenze: F. Le Monnier.
- Rossi, Salvatore. 2020. *La politica economica italiana dal 1968 a oggi*. Roma: Laterza.
- Sandonà, Luca. 2024. "La lotta all'inflazione negli anni ottanta: il dibattito parlamentare sulla legge di revisione della scala mobile." *Il pensiero economico italiano* 32, 1: 71-104.
- Savona, Paolo. 2008. "Guido Carli in Confindustria: maestro di pensiero e statista." In *Guido Carli presidente di Confindustria, 1976-1980*, a cura di Paolo Savona, xiii-xcvii. Torino: Bollati Boringhieri.
- Sbrana, Filippo. 2023. *Nord contro sud. La grande frattura dell'Italia repubblicana*. Roma: Carocci.
- Società Italiana degli Economisti. 1985. *I limiti della politica economica*. Milano: Giuffrè.
- Spaventa, Luigi. 1980. "Due crisi a confronto." *Politica ed Economia* 11: 25-6.

- Sylos Labini, Paolo. 1981. "Diminuiamo le tariffe pubbliche." *La Repubblica* 7 aprile, 1981.
- Tarantelli, Ezio. 1978. *Il ruolo economico del sindacato e il caso italiano*. Roma-Bari: Laterza.
- Tarantelli, Ezio. 1988 [1985]. "Lo scudo dei disoccupati." In Ezio Tarantelli, *L'utopia dei deboli è la paura dei forti*, 567-77. Milano: FrancoAngeli.
- Tarantelli, Ezio. 1985. "La disoccupazione in Europa e i compiti della sinistra." *Quaderni di rassegna sindacale* 22, 1: 10-8.
- Tarantelli, Ezio. 2010 [1981]. "Se l'inflazione non cala paghino le imprese." In *Dalla parte dei lavoratori. Ezio Tarantelli a venticinque anni dalla morte*, a cura di Ester Crea, 19-20. Roma: Edizioni Lavoro.
- Tarantelli, Luca. 2013. *Il sogno che uccise mio padre*. Milano: Rizzoli.
- Vicarelli, Fausto. 1987 [1979a]. "Capitale industriale e capitale finanziario." In Fausto Vicarelli, *La questione economica nella società italiana. Analisi e proposte*, 271-93. Bologna: il Mulino.
- Vicarelli, Fausto. 1987 [1979b]. "Il problema di una vigilanza credibile." In Fausto Vicarelli, *La questione economica nella società italiana. Analisi e proposte*, 319-22. Bologna: il Mulino.
- Vicarelli, Fausto. 1987 [1981]. "Accumulazione, risparmio, sviluppo." In Fausto Vicarelli, *La questione economica nella società italiana. Analisi e proposte*, 217-37. Bologna: il Mulino.
- Vicarelli, Fausto. 1987 [1983]. "Come la banca risponde alla sfida di proporre nuovi strumenti per canalizzare il risparmio." In Fausto Vicarelli, *La questione economica nella società italiana. Analisi e proposte*, 307-11. Bologna: il Mulino.
- Vicarelli, Fausto. 1987 [1984]. "Recensione a un volume di G. Rodano." In Fausto Vicarelli, *La questione economica nella società italiana. Analisi e proposte*, 311-18. Bologna: il Mulino.
- Zaninelli, Sergio. 2009. *Bruno Storti segretario generale della CISL, 1958-1976. Materiali per una ricostruzione storica*. Roma: Fondazione Pastore.

Le mutazioni dell'esecutivo nell'ordinamento italiano dalla Costituzione repubblicana alla legge sulle privatizzazioni (1948-1992)

Fabio Merusi

1. Il potere esecutivo fra Costituzione e realtà. Instabilità e mutazioni organizzative

Nella divisione dei poteri il potere legislativo e il potere giudiziario sono di solito facilmente descrivibili e organizzativamente stabili. Il potere esecutivo invece, almeno nell'ordinamento italiano, risulta essere una organizzazione instabile soggetta a frequenti mutazioni¹. *In primis* è diviso in due, in unità organizzative con funzioni diverse, ancorché talvolta interferenti, se non addirittura sostituibili. Da una parte, al vertice, un organo collegiale, il governo, dall'altra l'Amministrazione². Secondo la Costituzione del 1948 il governo è costituito al vertice da un organo collegiale, paritario, presieduto da un presidente di coordinamento di ministri titolari di plessi organizzativi denominati dicasteri. Così è, in teoria, secondo la Costituzione. Ma, nella realtà, dopo la Costituzione, e in qualche caso addirittura prima, il quadro fra Consiglio dei ministri e ministri si arricchisce di ulteriori organi di incerta qualificazione: i comitati interministeriali.

¹ Secondo Andreani 1999, l'esecutivo italiano verserebbe in uno stato di metamorfosi permanente... con tendenza alla sua dissoluzione organizzativa e funzionale... a causa delle continue riforme amministrative. Per una 'esercitazione' sulle possibili configurazioni organizzative e funzionali del potere esecutivo si rinvia invece a Troper 2007.

² La descrizione più semplice e chiara del modello rimane quella di Treves 1964.

Fabio Merusi, Guglielmo Marconi University, Italy, f.merusi@merusitoscano.it, 0000-0001-7360-2211

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Fabio Merusi, *Le mutazioni dell'esecutivo nell'ordinamento italiano dalla Costituzione repubblicana alla legge sulle privatizzazioni (1948-1992)*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.14, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 211-228, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

È noto che, mentre l'Assemblea costituente discuteva sul Consiglio dei ministri e sull'opportunità di prevedere l'istituto del Consiglio di gabinetto o di lasciarlo alle possibili evoluzioni della prassi³, il governo aveva già assunto nei confronti dell'indirizzo economico una sua configurazione originale, del tutto diversa da quella che emergeva dai discorsi che sul governo si venivano facendo in Assemblea, anzi, per essere più precisi, erano già state poste in essere due forme alternative di governo dell'economia che si contrapporranno poi negli anni a seguire.

Per far fronte alle esigenze della ricostruzione economica operava il CIR (Comitato Interministeriale per la Ricostruzione) istituito, in base all'art. 2 del Ddl 21 giugno 1945, n. 432, insieme al ministero per la Ricostruzione. Presieduto originariamente dal ministro per la ricostruzione, dopo la soppressione del ministero avvenuta con Ddl 22 dicembre 1945, n. 824, fu posto alle dipendenze del presidente del Consiglio e riorganizzato con decreto del presidente del Consiglio del 14 gennaio 1945 e, infine, con decreto-legge del 17 febbraio 1948, n. 92 l'attività del CIR era

essenzialmente una attività preparatoria del coordinamento politico consistente nel confrontare e concordare previamente i criteri comuni con cui i singoli ministri predisporranno i loro programmi e in una attività preparatoria del coordinamento amministrativo al fine di permettere agli stessi ministri di rendere ulteriormente omogenei i programmi predisposti dalle varie amministrazioni in base ai criteri direttivi concordati (Bachelet 1960, 774).

Si trattava dunque della tecnica del Consiglio di gabinetto applicata per materia, l'attività economica volta alla ricostruzione post-bellica, anziché al livello politico delle questioni da trattare.

Un significato ben diverso aveva invece un altro comitato operante nell'ambito governativo: il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Non si trattava di un'istituzione nuova come il CIR, ma di un riadattamento di un istituto creato nell'ordinamento precedente con le leggi bancarie del 1936-38 peraltro mai entrate ancora in funzione. Dopo una breve soppressione nel 1947, col DL CPS 17 luglio 1947, n. 691, era stato ricostituito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ma con una variante rispetto al modello originario della legge bancaria del 1936: al posto del capo del governo, come in origine, la presidenza veniva affidata al ministro del Tesoro. Questo cambiamento, più che per le conseguenze del fatto in sé, era sintomatico del totale cambiamento del significato che l'organo veniva ad assumere nell'ordinamento repubblicano. Nell'ordinamento fascista la creazione di comitati di ministri (come quello del credito) era una manifestazione del processo di esautoramento, allora in atto, delle funzioni del Consiglio dei ministri causato dalla posizione preminente nella determinazione dell'indirizzo politico acquisita, giuridicamente, dal capo del governo a seguito della legge Rocco del 1925. Si riteneva più proficuo, e funzionalmente più efficace, far collaborare col capo del governo comitati dei ministri quando si

³ Per una sintesi dei lavori preparatori dell'art. 95, vedi Falzone Palermo 1976, 302 sgg.

trattava di determinare un indirizzo politico amministrativo settoriale (indirizzo della politica bancaria) o materialmente specializzato (autarchia economica). La situazione era stata esattamente colta dalla dottrina dell'epoca, che si era posta il problema se i provvedimenti presi costituissero atti complessi fra capo del governo, titolare del potere di indirizzo politico governativo, e organo collegiale (Lavagna 1942, 101). Trapiantato nell'ordinamento repubblicano il Comitato per il credito e il risparmio acquistava tutt'altro significato: non c'era più l'unico centro di imputazione dell'indirizzo politico, il capo del governo, ma un insieme di ministri presieduti da un altro ministro da null'altro caratterizzato se non dalla sua specifica competenza materiale. Si creava così un organo di governo, parallelo ed indipendente rispetto al centro di determinazione dell'indirizzo individuato dal costituente nel Consiglio dei ministri. Il Comitato per il credito e il risparmio era l'espressione della separazione del sistema creditizio dal resto dell'amministrazione pubblica e, ad un tempo, della sua autocefalia contrapposta al centro di determinazione dell'indirizzo politico generale, il Consiglio dei ministri. Nell'ordinamento fascista l'ordinamento bancario era un sistema settoriale riconducibile all'unica fonte abilitata a determinare l'indirizzo politico, il capo del governo. Nell'ordinamento repubblicano, con la variante introdotta da Einaudi nel 1947, il sistema bancario diventava un sistema separato *tout court*⁴.

Nell'immediato dopoguerra esistevano pertanto nell'ambito del governo due modelli di comitato interministeriale, il CIR, con funzioni di consiglio di gabinetto per la politica economica generale, e il Comitato per il credito e il risparmio, al vertice di un'organizzazione politico-amministrativa parallela rispetto a quella ordinaria.

Finita la fase della ricostruzione il CIR esaurì progressivamente le sue funzioni. Ci fu un tentativo di conservarlo come centro di determinazione della politica economica governativa, ma fu un tentativo recessivo, legato più allo spirito di conservazione degli istituti amministrativi che non all'effettiva esistenza di un centro unitario di elaborazione della politica economica governativa.

Il modulo ben presto imitato fu invece quello del Comitato per il credito ed il risparmio avuto riguardo alla settorialità della competenza⁵. La disciplina pubblicistica dell'economia fu settorializzata e al vertice di ogni nuovo settore fu posto un comitato interministeriale. Nel 1950 furono creati il Comitato di ministri per il Mezzogiorno e il parallelo Comitato di ministri per le aree depresse del Centro-Nord; nel 1956 il Comitato per le partecipazioni statali; nel 1960 il Comitato di ministri preposto al CNEN (Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare); nel 1962 il Comitato interministeriale preposto all'Enel, cioè all'ente pubblico creato per la gestione dell'energia elettrica nazionalizzata ex art. 43 Cost.⁶

⁴ Sul significato dei ritocchi apportati da Einaudi alla legge bancaria, vedi Merusi 1972; nonché i numerosi lavori dedicati all'argomento da Belli 1974; 1975.

⁵ Sulla funzione del modello del Comitato per il credito e il risparmio per i successivi comitati vedi Merusi 1964, 114 sgg.

⁶ Sulla sequela di queste creazioni di comitati si rinvia a Merusi 1977, 161 sgg.

Tutti questi comitati a differenza del Comitato per il credito ed il risparmio erano presieduti dal presidente del Consiglio, ma si trattava di una parvenza di *reductio* all'unità che non andava oltre un ipotetico coordinamento fra più centri di determinazione di indirizzi politico-economici, perché nell'ordinamento repubblicano il presidente del Consiglio non ha la funzione di determinare in maniera esclusiva l'indirizzo governativo come accadeva per il capo del governo nell'ordinamento costituzionale precedente⁷.

Il presidente del Consiglio, la cui presidenza si riduceva, a seguito anche del numero crescente di comitati, a un dato essenzialmente formale, non eliminava neppure giuridicamente il fatto che con i comitati interministeriali si era venuta creando una pluralità di centri di imputazione dell'indirizzo politico economico governativo.

Ciò sembrava contrastare con l'idea dei costituenti che avevano voluto il *governo in consiglio* e avevano pertanto visto nel Consiglio dei ministri, e in suoi eventuali collegi interni, da essi non disgiunti, il centro di determinazione dell'indirizzo politico anche ad oggetto economico. Inoltre, la proliferazione del sistema dei comitati determinava l'inconveniente organizzativo di creare sovrapposizioni di interventi e conflitti, per di più causati, almeno formalmente, da decisioni prese col contributo degli stessi ministri presenti, a vario titolo, nei diversi comitati⁸.

2. I comitati interministeriali. Tipologie e problemi

Ciò premesso, è però il caso di chiedersi se i comitati elaboravano un indirizzo politico economico, sia pur settoriale, anche perché, essendo i ministri componenti essenzialmente sempre gli stessi, la settorialità poteva in ipotesi risultare apparente, di puro comodo organizzativo, in realtà espressione di più facce di un unico indirizzo politico. Ma si tratta di un quesito puramente logico, del quale mancano nella prassi i presupposti.

I Comitati non erano affatto dei centri di determinazione di un indirizzo politico governativo, ma soltanto la legittimazione formale di amministrazioni separate nell'ambito delle quali la distribuzione del potere decisionale reale era diversamente organizzata.

Nel sistema bancario i poteri reali si erano venuti assestando in un rapporto dialettico fra la Banca d'Italia e il Ministro del Tesoro che si sviluppava al di fuori dei poteri amministrativi previsti dalla legge bancaria del 1936/38 all'epoca ancora vigente⁹. In questo rapporto, fatta eccezione per qualche breve parentesi durante la quale si sono fatti dei tentativi di rimettere in moto il 'sistema originario' (ad esempio nel 1973 durante il periodo in cui fu ministro del Teso-

⁷ Per un tentativo di riaffermare la supremazia del Presidente del Consiglio anche nel nuovo ordinamento repubblicano si rinvia al noto lavoro di Predieri 2023, sul quale cfr. le osservazioni di Pitruzzella 2022, 55 sgg.

⁸ Diversamente Quadri 1965. Sul governo e il suo effettivo funzionamento si rinvia, oltre a Ristuccia 1977, a Calandra 1986, e a Pitruzzella 1986.

⁹ In proposito si rinvia a Merusi 1972, e a Merlini 1976, 83 sgg.

ro La Malfa, per cui cfr. Porzio 1973), il Comitato interministeriale era utilizzato soltanto per recepire formalmente delle decisioni prese al di fuori di esso.

Va comunque sottolineato che in quegli anni la frequenza delle riunioni del CICR è stata bassissima (addirittura una sola nel 1971 e nel 1975; due nel 1972 e nel 1974); se poi si aggiunge che l'oggetto di queste riunioni è stato per lo più l'adozione di provvedimenti di amministrazione bancaria corrente (apertura di sportelli, nomina di amministratori, ecc.) o di provvedimenti palesemente predeterminati dalla Banca d'Italia (variazione delle riserve, delimitazione dei titoli destinabili a riserva) si intende agevolmente come il peso di governo dell'organo era pressoché nullo (cfr. Maio 1977; Belli 1975, 563).

Il Comitato interministeriale per le partecipazioni statali dal canto suo ha risentito della posizione di debolezza del Ministro per le partecipazioni nei confronti dei grandi enti di gestione e non è mai riuscito ad esprimere un indirizzo politico proprio, pur essendo stato configurato come Comitato di indirizzo politico generale, *privo di funzioni di amministrazione attiva*. Le direttive pubblicate dimostrano infatti che l'intervento del Comitato è stato per lo più marginale e spesso soltanto formale, in recezione cioè di decisioni elaborate con ogni evidenza al di fuori di esso, mentre, se anche è pensabile che ci sia stato un indirizzo, non formalizzato in direttive pubblicate, questo, per forza di cose, non può che esser stato ministeriale.

Degli altri Comitati, ed in particolare del Comitato per il Mezzogiorno, sembra possibile affermare che l'elemento che li caratterizzava non era tanto la potestà di determinare un indirizzo generale quanto l'imputazione formale di provvedimenti amministrativi, ciò che costituisce più un indice di controllo politico di decisioni prese dall'Amministrazione che non di elaborazione di un indirizzo politico al quale l'Amministrazione competente debba attenersi nei provvedimenti di amministrazione attiva.

3. Il Comitato interministeriale prezzi. Un comitato particolare

Trattandosi dei singoli comitati interministeriali si è ommesso di parlare del Comitato interministeriale prezzi che aveva caratteristiche particolari.

Come il CICR, il Comitato prezzi veniva dall'ordinamento precostituzionale, ma non dall'ordinamento fascista. Nell'ordinamento fascista la determinazione autoritativa dei prezzi non era affidata ad un comitato di ministri, ma prima ad un organo dell'amministrazione centrale, poi ad organi dell'apparato corporativo (Comitato corporativo centrale e comitati intersindacali provinciali: R.D.L. 28 aprile 1937, n. 523, e L. 19 gennaio 1939, n. 486).

Il CIP compare in periodo bellico ad opera dell'ordinamento transitorio pre-costituyente col D.Lv.Lgt. 19 ottobre 1944, n. 347, più volte emendato da provvedimenti legislativi che si susseguirono fino al 1947¹⁰.

¹⁰ Sulle vicende del CIP, oltre che per un'analitica ricostruzione della sua attività, vedi Serrani 1970.

Il CIP, che era un comitato a composizione mista in quanto oltre ai ministri ne facevano parte, sembra a pieno titolo, anche tre esperti, aveva compiti amministrativi, la determinazione dei prezzi di una serie variabile di prodotti con provvedimenti amministrativi generali, e la presenza dei ministri poteva avere due spiegazioni, una contingente legata all'esigenza, presente nel 1944, di trovare nell'amministrazione ordinaria un organo di pari livello del Comitato corporativo centrale abolito assieme a tutta la struttura corporativa, e una giuridico-costituzionale legata all'incidenza che sull'indirizzo politico economico governativo poteva avere la determinazione autoritativa dei prezzi¹¹.

Fermo restando che, nonostante la presenza di ministri si trattava di un organo amministrativo a competenza tecnica, la rilevanza governativa dei provvedimenti-prezzi poteva essere minima o addirittura inesistente se la funzione del CIP è istituzionalmente quella di fissare il prezzo per generi di prima necessità o di consumo generalizzato sulla base di un accertamento tecnico dei costi di produzione e di commercializzazione; notevole se la funzione del CIP è di manovrare i prezzi per realizzare correzioni dell'andamento congiunturale.

Fino, all'incirca, al 1973 il CIP si è limitato ad 'accertare' amministrativamente dei prezzi per beni ritenuti di prima necessità o comunque di interesse generale e, come tale, ha svolto esclusivamente una funzione amministrativa (cfr. Serrani 1970). Un indice abbastanza significativo della natura amministrativa dell'organo può essere individuato nel fatto, emerso anche nel contenzioso del Consiglio di Stato, che assai frequentemente i ministri membri del CIP si facevano sostituire nelle riunioni da sottosegretari o addirittura da funzionari del ministero¹².

Nel 1973 è stato tentato, per breve tempo, in funzione antiinflazionistica, un sistema di blocco manovrabile dei listini prezzi delle imprese di grande dimensione¹³ e all'incirca da questo periodo il CIP si è trovato al centro di violente tensioni politiche originate dal mancato adeguamento dei prezzi di numerosi prodotti ai costi crescenti di produzione e di commercializzazione. Ma nel momento in cui l'azione CIP acquistava rilievo politico la politicità delle decisioni non era più soddisfatta dalla composizione ministeriale, ma da uno spostamento in altra sede del centro di decisione.

4. La comparsa della programmazione economica. Il CIPE e la riorganizzazione dei comitati interministeriali. Il CIPE diventa un organo amministrativo

La comparsa a metà degli anni Sessanta della problematica della programmazione economica portò ad un ripensamento anche in tema di comitati interministeriali. La programmazione postulava l'unità anche nell'organo di governo

¹¹ Sulla natura amministrativa del CIP, vedi Merusi 1964, 95.

¹² Sull'evidenziamento del fenomeno in sede contenziosa, vedi Merusi 1966.

¹³ Per un'attenta cronaca vedi Costa 1975; materiale 'semilavorato', con indicazioni di esperienze straniere, si trova anche in Bosco 1974.

della economia, mentre i comitati esistenti erano un esempio del principio opposto, della settorializzazione e del governo pubblicistico non dell'intera economia, ma di alcuni settori pubblicisticamente rilevanti.

Si trattava di combinare insieme il modello del consiglio di gabinetto economico proprio del CIR con il modello dei comitati di settore dotati, per lo più, oltre che di poteri di indirizzo, di poteri di amministrazione attiva.

Il CIPE venne istituito con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, ed aveva una composizione piuttosto vasta (quindici ministri compreso il presidente) comprensiva di tutti i ministri in qualche modo interessati a provvedimenti economici ed ulteriormente allargabile ad altri ministri e a presidenti regionali qualora lo consigli l'oggetto della deliberazione. Più che un consiglio di Gabinetto appariva dunque un Consiglio dei ministri depauperato dei pochi ministri non direttamente toccati da questioni di politica economica.

Successivi decreti delegati provvidero a regolare i rapporti fra il CIPE e i comitati interministeriali preesistenti. Al CIPE vennero trasferiti i poteri già del Comitato Enel (salvo alcuni ritocchi nella distribuzione dei poteri fra Comitato e ministro dell'Industria), del Comitato per le partecipazioni statali (con l'indicazione che l'indirizzo delle imprese pubbliche doveva avvenire attraverso l'approvazione dei programmi) e del Comitato per il Mezzogiorno. Rimasero in vita il CIP e il Comitato per il credito e il risparmio, i quali vennero sottoposti alle direttive del CIPE. C'è da chiedersi quale significato avesse mantenere in vita questi due comitati. La spiegazione va ricercata nella natura dei due comitati, o in ciò che essi rappresentavano.

Quanto al CIP si riconobbe che la sua attività normale era un'attività amministrativa. Ciò che era rilevante per l'indirizzo politico economico nella determinazione autoritativa dei prezzi poteva essere deciso dal CIPE e imposto al CIP attraverso direttive.

Perplesso può invece lasciare, a prima vista, l'idea di impartire direttive al CICR, un comitato che, notoriamente, non dirigeva alcunché. La formula non è peraltro valida in sé, ma per quello che esprime: che il governo della moneta, e conseguentemente anche del credito e del risparmio, allora attuato dialetticamente dalla Banca centrale e dal ministro del Tesoro, rimaneva al di fuori della programmazione. Alla staticità delle proiezioni economiche del piano si contrapponeva la dinamicità insopprimibile del governo monetario.

Ma vediamo che cosa avrebbe dovuto essere, in teoria, il CIPE. Secondo l'art. 16 della legge istitutiva, al CIPE spettava di predisporre gli indirizzi della politica economica nazionale, ferme restando le competenze del Consiglio dei ministri e subordinatamente ad esse; di indicare, su relazione del ministro per il Bilancio e la Programmazione economica, le linee generali per l'elaborazione del programma economico nazionale e, su relazione del ministro del Tesoro, le linee generali per l'impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato, nonché le direttive generali intese all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; di esaminare la situazione economica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali.

A leggere quest'articolo sembrerebbe lecito definire il CIPE come il gabinetto economico *sub specie* di una delimitazione della composizione governativa suggerita dalla materia economica¹⁴.

In realtà, già la legge istitutiva e i decreti delegati di riassetto dei comitati interministeriali di settore contenevano in germe le funzioni che il CIPE svolgeva normalmente.

Ereditando le funzioni dei comitati di settore dell'Enel e del Mezzogiorno, nonostante qualche variazione nella distribuzione delle funzioni operata dalla legge delegata, il CIPE ereditava anche una serie di poteri di amministrazione attiva e, in particolare, l'atto finale che formalizzava determinati provvedimenti amministrativi.

Su quell'esempio dal 1967 in poi si susseguirono leggi che attribuivano poteri amministrativi al CIPE, tanto che si può dire che il CIPE diventò progressivamente un organo di registrazione rituale di provvedimenti amministrativi aventi rilievo economico o che comunque comportavano una spesa per lo Stato. L'elenco delle leggi che attribuivano al CIPE l'emanazione di provvedimenti amministrativi sarebbe assai lungo¹⁵.

Ma non è il caso di fornire un elenco. Quel che rileva è che la programmazione si esaurì con il programma economico 1966-70, approvato con la legge 27 luglio 1967, n. 685, il c.d. Piano Pieraccini, e con la programmazione si esaurirono anche i poteri di indirizzo del CIPE sugli altri Comitati interministeriali, buona parte dei quali previsti ma mai esercitati¹⁶.

Il CIPE rimase così un organo che emanava provvedimenti amministrativi previsti via via da singole leggi. E tale è rimasto anche dopo il recente cambiamento di nome in Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile.

¹⁴ In questo senso Quadri 1970. Per una ricostruzione attenta al reale assetto istituzionale vedi D'Aniello 1973.

¹⁵ Basti citare un caso fra i tanti di delibera CIPE contenente provvedimenti amministrativi «[...] nelle riunioni del 20 febbraio e del 30 marzo 1976, in adempimento della propria delibera del 4 luglio 1975, emanata in applicazione dell'art. 2 della L. 7 giugno 1975, n. 230, con la quale il CIPE si è riservato di autorizzare l'ammissibilità ai finanziamenti, di cui all'art. 9 della L. 8 agosto 1972, n. 464, degli investimenti per la ristrutturazione e la conversione di aziende industriali per la parte eccedente i 10 miliardi, il Comitato ha definito le agevolazioni da concedere per i piani di ristrutturazione aziendali riguardanti le seguenti società: Sirt, stabilimento di Trieste; Safau, stabilimento di Udine; Nuova Ceretti, stabilimento di Villadossola (Novara); Redaelli, stabilimento di Rogoredo (Milano); Atina, stabilimento di Atina (Frosinone); Montedison, stabilimento di Ferrara; Cotonificio Udinese, stabilimenti di Udine e di Vivaro (Pordenone); Rumianca, stabilimento di Pieve Vergonte (Novara); Snia Viscosa, stabilimento di Rieti; Forlissider, stabilimento di Forlì; Richard Ginori, per gli stabilimenti di Sesto Fiorentino-Doccia (Firenze), di Chieti, di Lambrate (Milano), di Laveno Ponte (Varese), di Pisa e di Livorno»; Merusi 1977, 170-71. Per una più ampia disamina, cfr. Sorace 1991.

¹⁶ Per un commento al primo ed unico programma economico si rinvia a Predieri et al. 1967. Sulle ragioni del suo fallimento vedi Felice 2015, 248 sgg.

5. Potere esecutivo e comitati interministeriali: poco indirizzo e tanti incastri tra governo e amministrazione

Ciò premesso, ci si può chiedere quale sia stato il ruolo dei comitati interministeriali nell'ottica del potere esecutivo.

Pochi di loro rappresentarono una deconcentrazione del Consiglio dei ministri. In maniera completa, come il Comitato interministeriale per le partecipazioni statali, o mista, di deconcentrazione del Consiglio dei ministri e di titolarità di funzioni amministrative. Alcuni altri ebbero la titolarità di sole funzioni amministrative. I comitati titolari di prevalenti e/o esclusive funzioni amministrative costituirono una sorta di 'incastro' tra governo e amministrazione avente l'effetto di superare il noto dualismo enunciato al tempo della Rivoluzione francese da Sieyès secondo il quale il Governo... era tutto pensiero e l'Amministrazione tutta azione... E dell'Amministrazione hanno, o meglio avevano, infatti tutte le caratteristiche: i loro atti erano atti amministrativi e come tali giustiziabili, cioè censurabili di fronte al giudice amministrativo. Com'è confermato dalla più che numerosa giurisprudenza formatasi su provvedimenti di comitati con funzioni amministrative. Mentre i comitati con funzione di indirizzo politico, cioè i comitati di deconcentrazioni delle funzioni del Consiglio dei ministri, emettevano atti politici e come tali non giustiziabili¹⁷.

A questo quadro fece eccezione una mutazione del tutto singolare del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio. Il nuovo Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, approvato con decreto legislativo 1.09.1993, n. 385, anziché provvedere alla eliminazione del CICR, come sembrava logico, atteso che la Banca d'Italia sembrava essere uscita dal potere esecutivo dopo il 'divorzio' dal Tesoro consensualmente realizzato nel 1981, mantenne in vita il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio attribuendogli però una nuova e in precedenza sconosciuta funzione, quella di esercitare «l'alta vigilanza» in materia di credito e di tutela del risparmio. E se poi si andava a vedere in cosa consistesse «l'alta vigilanza» si scopriva però che il CICR altro non faceva se non dare copertura formale a provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia. Copertura formale – politica, come amavano dire i commentatori – andata ben presto perduta a seguito della legge sulla tutela del risparmio del 2004 (l. 262/2004) che ha allargato il mercato da vigilare al mercato non solo bancario, ma anche finanziario e assicurativo prevedendo un coordinamento orizzontale tra Banca d'Italia, Consob e Isvap, le quali confluiscono in un Comitato che ha come riferimento politico il solo ministro dell'economia e delle finanze che lo presiede e non più un comitato interministeriale.

Non solo, ma, a seguito dello spostamento della vigilanza bancaria in sede comunitaria a favore della Banca Centrale Europea, il CICR ha definitivamente cessato di funzionare.

¹⁷ Sulla sfuggente definizione dell'atto politico cfr. da ultimo Giomi 2022.

In conclusione, sembrava che il CICR avesse assunto nel 1993 una nuova e inusitata funzione che lo avrebbe distinto ancora una volta dagli altri comitati interministeriali, ma «l'alta vigilanza» era soltanto un debole fuoco destinato ben presto a spegnersi¹⁸.

6. L'Amministrazione componente del potere esecutivo. L'Amministrazione e le amministrazioni nella Costituzione. Ministri e ministeri nell'Amministrazione statale. Le mutazioni materiali e nominali dei ministeri

Abbiamo accennato al fatto che l'esecutivo nel nostro ordinamento sarebbe il risultato della sommatoria di Governo più Amministrazione. Ma «la Costituzione più bella del mondo» si guarda bene dal dirlo espressamente, né ci dice chi sia l'Amministrazione. La Costituzione del 1948 sembra infatti giocare a nascondino con il lettore perché, mentre nel titolo della Sezione II del Titolo III parla di «La Pubblica Amministrazione», nell'art. 97 parla poi di «pubbliche amministrazioni», al plurale. Per la Costituzione non è dato sapere chi sia l'ulteriore componente, oltre al Governo-Consiglio dei ministri, del potere esecutivo¹⁹. Oltre all'indeterminatezza singolare-plurale, la Costituzione rinvia alla legge ordinaria per la determinazione dell'organizzazione, delle competenze e delle funzioni delle amministrazioni. In realtà, atteso la continuità con l'ordinamento giuridico precedente alla nuova disciplina costituzionale, l'Amministrazione era costituita dall'Amministrazione statale, organizzata per ministeri sul modello napoleonico, a capo dei quali è posto un ministro facente parte dell'organo collegiale Consiglio dei ministri²⁰. I ministri affidati dalla nuova Costituzione alla legge inizialmente furono quelli 'ereditati' dall'ordinamento prerepubblicano e di poi mutarono spesso di denominazione per creazione di nuovi ministeri riferiti a nuove materie amministrative, o per aggregazione o disaggregazione di ministeri precedenti e, in qualche caso, come nel caso del ministero dei beni culturali, per aggregazione di parti di precedenti ministe-

¹⁸ Sulle ultime vicende del CICR si rinvia a Merusi Ibrido 2018, 13 sgg.

¹⁹ La cosa non è migliorata con la modificazione costituzionale del 2012 che ha aggiunto un comma di apertura all'art. 97 secondo il quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

²⁰ Per un commento dell'art. 97 Cost. si rinvia a Caretti 1994, 1 sgg. L'Amministrazione costituzionalmente descritta è una scatola vuota ma con un contenuto continuamente mutevole. Per il tentativo di 'afferrare Proteo' in tempi diversi si rinvia ai testi contenuti in Cassese 1974; Calandra 1978 e Torchia 2009, nonché alle ricerche, in ogni possibile aspetto, dell'Amministrazione statale e non statale edite a seguito del Progetto finalizzato sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche diretto da S. Cassese, presso il Mulino, Bologna, e FrancoAngeli, Milano, tra il 1987 e il 1995, fra i quali cfr., per avere un'idea della continua 'mutazione' dell'Amministrazione, il volume di Melis Merloni 1995. Per l'evoluzione strutturale dei ministeri si rinvia a Melis 1992; Melis 1996. Sulle varie tipologie organizzative che si sono susseguite, dentro e fuori, l'amministrazione statale si rinvia a Cavallo 2005.

ri²¹. Seguire le vicende organizzative dei ministeri sarebbe di scarso interesse nell'ottica della ricostruzione del potere esecutivo e delle sue mutazioni, poiché tutti i ministeri sono comunque compresi nell'unica Amministrazione statale componente del potere esecutivo. Quel che invece interessa è quel che sta, o meglio stava, fuori dell'Amministrazione statale, ma che faceva comunque parte dell'Amministrazione componente del potere esecutivo.

Infatti, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana l'Amministrazione non si riduceva al modello ministeriale, all'organizzazione per ministeri, esisteva anche l'Amministrazione c.d. autarchica, cioè un insieme di organizzazioni amministrative separate che si aggiungevano all'amministrazione statale e con essa facevano sistema. Infatti, fin dal 1865, cioè dall'Unità d'Italia, il potere esecutivo è stato caratterizzato da un modello amministrativo tipico del nostro ordinamento: l'autarchia. L'autarchia amministrativa è caratterizzata dall'autonomia organizzativa rispetto all'Amministrazione c.d. statale, ma dall'identità del tipo di funzione rispetto all'Amministrazione statale.

7. L'autarchia componente dell'Amministrazione e perciò del potere esecutivo

Il modello dell'autarchia, inizialmente riferito ai comuni e alle province dalla cui legge era stato desunto, cioè una nozione ricavata dal diritto positivo (la legge comunale e provinciale del 1865) e non da prospettazioni dottrinali variamente influenzate da esperienze di altri ordinamenti²², venne esteso a partire dal 1890, con le 'nazionalizzazioni crispine' delle Opere Pie²³, a numerosi

²¹ Ci fu addirittura un caso di ministero *morto e risorto*: 'morto' in seguito all'attribuzione della materia agricoltura alla competenza delle Regioni, e ben presto 'risorto' con un trasparente pseudonimo quando ci si accorse che era necessario mantenere un organo centrale di determinazione delle politiche economiche agricole nazionali.

²² Per cui cfr. in particolare la monografia di Marchi 1904. Una rassegna dei dibattiti otto-novecenteschi su autarchia, autonomia locale e autogoverno si può leggere in Capotosti 1991.

²³ Per comprendere gli effetti della quale e soprattutto la fonte del modello di autarchia aggiuntivo rispetto a quello desunto dalla legge comunale e provinciale del 1865 si rinvia a Magni 1890. Sulla genesi della nozione di autarchia amministrativa nell'ordinamento italiano e sulle sue differenti applicazioni si rinvia a Cassese 1959. È il caso di avvertire che l'autarchia amministrativa non ha nulla a che fare con l'autarchia economica praticata in Italia negli anni Trenta dopo le sanzioni delle Società delle Nazioni a seguito della guerra all'Etiopia su cui si rinvia a Toniolo 1980. Così come per il nostro discorso non ha rilievo alcuno che quasi cent'anni dopo la Corte costituzionale, con la sentenza 7 aprile 1988, n. 396, abbia accertato la 'sopravvenuta incostituzionalità' della legge Crispi restituendo alla 'società civile', *id est* al diritto privato, gli istituti di assistenza e beneficenza in cui erano state convertite le Opere Pie. Una sentenza che non pochi considerarono una sorta di 'vendetta dei preti' nei confronti di Francesco Crispi, il nazionalizzatore delle Opere Pie del 1890. Che si trattasse dell' 'anti Crispi' era confermato anche dal fatto che la sentenza della Corte apparteneva al genere delle sentenze c.d. additive nelle quali l'incostituzionalità è una 'invenzione' appartenente al genere della «rivoluzione clandestina dei giudici» (per cui si veda a proposito di un analogo fenomeno riferito alla Corte costituzionale tedesca: Rùthers 2018). Sulla vicenda si rinvia a De Siervo 1994, e per l'intera parabola legislativa, dottrinale e giurisprudenziale degli Istituti di Assistenza e Beneficenza nei quali furono 'commutate' le opere pie a Cavaleri 1992.

altri enti, dotati di autonoma personalità giuridica, ma variamente collegati con l'Amministrazione statale. Collegamenti riconducibili, grossomodo, a due tipi: la strumentalità rispetto ad organi dell'Amministrazione statale o al controllo ingerenza da parte di organi della stessa²⁴.

Il modello italiano dell'autarchia acquistò uno straordinario sviluppo nel ventennio fascista in applicazione del principio «tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato»²⁵, talché il numero degli enti pubblici autarchici divenne così grande che il loro numero preciso era diventato ignoto, tanto che nel dopoguerra furono organizzate ricerche per accertarne il numero²⁶.

8. Sviluppo e riorganizzazione degli enti autarchici nel secondo dopoguerra. Articolazioni del potere esecutivo. Il modello italiano delle partecipazioni statali, modello di intervento pubblico nell'economia. Le privatizzazioni e la comparsa delle amministrazioni indipendenti

Nell'ordinamento repubblicano, mentre i comuni e le province passano parzialmente sotto il modello dell'autonomia (art. 5 Cost.)²⁷, separato come tale dall'Amministrazione dell'esecutivo, il modello dell'autarchia viene riordinato e, per così dire, completato²⁸, in particolare con l'istituzione, nel 1956, degli enti di gestione per le partecipazioni statali coi quali veniva saldato il modello amministrativo con quello imprenditoriale: il diritto amministrativo con il diritto privato introducendo così, nel potere esecutivo, anche il diritto privato in 'coda' a quello amministrativo. Naturalmente tutto non era accaduto in un giorno. Il modello dell'ente di gestione, cioè dell'ente pubblico che gestisce partecipazioni azionarie, era stato creato nell'ordinamento costituzionale precedente a seguito della crisi economica degli anni Trenta, che portò alla costituzione dell'IRI, l'ENI, sul modello dell'IRI, nel

²⁴ Così come ricostruito nel noto lavoro di Ottaviano 1959.

²⁵ Per un quadro della politica istituzionale dello Stato fascista e delle sue contraddizioni si rinvia a Cassese 2010.

²⁶ Il censimento degli enti pubblici al quale si fa riferimento è CIRIEC 1972. Sul fenomeno e su altri tentativi di venire a capo del loro numero vedi anche Cavallo 2005, 21 «Sono stati calcolati in duecentosessanta gli enti parastatali costituiti nel ventennio tra il 1922 ed il 1942: simili censimenti offrono, peraltro, dati assai poco affidabili, dal momento che mai è esistita una credibile anagrafe degli enti pubblici, la cui nascita e morte sovente costituiscono un indecifrabile mistero non solo giuridico. Prova ne sia il vano tentativo di censire gli enti esistenti, compiuto, negli anni Ottanta del secolo scorso, da un illustre ministro del patrio governo, per giunta autorevolissimo professore di diritto amministrativo». Si trattava di Massimo Severo Giannini, ministro per la Funzione Pubblica.

²⁷ Sulla persistenza di funzioni autarchiche nelle amministrazioni comunali, vedi Palma 1979 e, soprattutto, l'elenco dei poteri amministrativi comunali accertato da Vesperini 1999 e, in particolare, Vesperini 2001, cui *adde*, per un aggiornamento dopo la riforma del Tit. V della Costituzione, i saggi contenuti in Clemente di San Luca 2007 e per un esempio recente vedi, ad esempio Azzarone 2002.

²⁸ Cfr. in particolare la ricostruzione di D'Albergo 1969. Sulla storia degli enti pubblici secondo la dottrina e la legislazione si rinvia a Mannori Sordi 2001, 482 sgg. e Sordi 1994, 3 sgg., cui *adde* per un elenco delle tipologie di enti via via apparsi nel nostro ordinamento Rossi 1991.

1953 e successivamente l'EFIM (l'Ente per le Industrie Manifatturiere), l'EAGAC (l'Ente per le Imprese Cinematografiche), l'EAGAT (l'Ente per le Imprese Termali) e infine l'EGAM (l'Ente per le Aziende Minerarie)²⁹.

Il modello italiano dell'autarchia imprenditoriale costituì per lungo tempo un modello originale di intervento pubblico nell'economia. Il modello entrò in crisi per implosione economica interna, ma soprattutto a seguito dell'adesione italiana alla Comunità Economica Europea fondata sul modello economico opposto a quello dell'articolazione del potere esecutivo nell'economia, cioè al modello del mercato concorrenziale³⁰. Seguì, tra gli anni Ottanta e Novanta, il progressivo smantellamento dell'autarchia come componente del potere esecutivo, culminata con la privatizzazione, con varie procedure, di tutti gli enti pubblici autarchici³¹ e con la comparsa di organi di regolamentazione e vigilanza del mercato estranei al potere esecutivo, le c.d. amministrazioni indipendenti, nate anch'esse *in progress* fra gli anni Settanta e Ottanta³².

²⁹ Sulle quali si formò una vasta letteratura giuridica ed economica. In particolare, sulla configurazione e sulle vicende dell'ente capostipite l'IRI, Castronovo 2011; Ciocca 2014 e Russolillo 2015, cui *adde* Ferretti 2014.

³⁰ Le varie cause che condussero alla privatizzazione della organizzazione economica pubblica sono riassunte in Barucci Pierobon 2007. Sul modello economico introdotto dalla Comunità Europea cfr., ad esempio, Mantovani Marattin 2008.

³¹ Sui vari modi e procedure di privatizzazione si rinvia, oltre a Barucci Pierobon 2007, Bonelli 2001; Marchetti 1995; Bani Carcelli Pieraccini 1999; Morbidelli 2018 e a Giomi 2006. In alcuni casi l'implosione economica interna portò alla forma di privatizzazione estrema rappresentata dalla liquidazione dell'ente e delle sue società partecipate, come nel caso dell'E-FIM per cui cfr. l'analitica ricostruzione di Maffei 2023.

³² Di certo le autorità indipendenti non fanno parte del potere esecutivo. Se facessero parte dell'Amministrazione ... non sarebbero indipendenti (per le caratteristiche dell'indipendenza' si rinvia ai vari interventi contenuti in Grassini 2001). Sono dunque un'altra cosa ... forse un quarto potere. Naturalmente bisogna aver cura di distinguere le vere dalle false amministrazioni indipendenti. Le false amministrazioni indipendenti sono in realtà amministrazioni autarchiche sfuggite alla – o elusive della – privatizzazione degli enti pubblici. Per una prima classificazione si rinvia a Merusi Passaro 2011. L'indipendenza di una autorità indipendente dall'esecutivo emerse con chiarezza all'atto della nascita della prima autorità indipendente apparsa nell'ordinamento italiano all'atto del 'divorzio' nel 1981 della Banca d'Italia dal Tesoro. Come evidenziato da Bini 2021, 364: «Il "divorzio" [...] faceva parte di un disegno generale volto a far valere il principio secondo cui il potere di creare moneta era da affidarsi a soggetti (le banche centrali) diversi da quelli aventi il potere di spendere moneta (i governi). Affinché questa divisione dei compiti risultasse effettivamente tale, occorreva garantire che la banca centrale godesse di una forte autonomia decisionale e di una elevata credibilità antinflazionistica. Nel caso italiano, la conseguenza più significativa di questo orientamento fu che l'impegno del banchiere centrale di combattere l'inflazione e sostenere il tasso di cambio della lira avrebbe portato a interrompere il finanziamento monetario dei deficit fiscali. Ciò equivaleva ad affermare una nuova costituzione monetaria del paese». E perciò la separazione della Banca d'Italia dall'esecutivo. Sull'«assorbimento» della Banca d'Italia nella Banca Centrale Europea vedi ora l'analitica disamina di Visconti 2023. Sulle autorità indipendenti la letteratura è diventata presto pressoché sterminata. In questa si segnalano Cassese Franchini 1996; Predieri 1997; Labriola 1999; Clarich 2005; Manetti 2007. Per una 'divagazione' letteraria, vedi anche Merusi 2000a.

In conclusione, l'autarchia scompare dal potere esecutivo e nasce progressivamente un nuovo modello di esecutivo composto esclusivamente da un governo consiliare e da una Amministrazione esclusivamente ministeriale.

Un'avventura, quella dell'autarchia, durata un secolo: dal 1890 al 1990, dalla legge sulla 'nazionalizzazione' delle Opere Pie alla legge sulla 'privatizzazione' degli enti pubblici creditizi³³ ... e, quasi per una voluta simmetria inversa, la prima era stata preceduta, due anni prima, nel 1888, da una 'prova sperimentale' con la legge sulla pubblicizzazione delle casse di risparmio³⁴, la seconda con l'emancipazione, due anni dopo, nel 1992, di una legge generale sulle privatizzazioni (per cui si rinvia a Bonelli 2001).

Ma per le mutazioni dell'esecutivo, almeno di quello italiano, non è mai stata detta... l'ultima mutazione... come già si è osservato all'inizio di questo lavoro citando un'analogia ricerca secondo la quale l'esecutivo italiano «verserebbe in uno stato di metamorfosi permanente» (cfr. Andreani 1999). Infatti, la rivoluzione dell'esecutivo sembrava avere una logica chiara e perfetta, ma, come in tutte le rivoluzioni, la 'controrivoluzione' era in agguato fra gli stessi rivoluzionari, nel caso il potere legislativo. Dopo qualche tempo, il legislatore scoprì che con il diritto privato speciale si potevano inventare 'enti autarchici' sotto le vesti di fondazioni e di società per azioni private, mentre le autorità amministrative indipendenti furono 'ratificate' in un apposito articolo aggiunto al testo costituzionale nel 2005 creando così un 'quarto potere' accanto al potere esecutivo. Ma questa è un'altra storia che esula dai 'tempi' della nostra cronaca.

9. Sintesi

Si può dunque tentare una sintesi di quel che è successo al potere esecutivo dal 1948 al 1992:

- la Costituzione ha mantenuto nell'esecutivo la dicotomia governo-amministrazione, ma i Comitati interministeriali hanno, in non pochi casi, realizzato la fusione di governo ed amministrazione attraendo il governo nell'amministrazione;
- il nuovo ordinamento repubblicano ha conservato il sistema degli enti pubblici autarchici componenti dell'esecutivo iniziato con le riforme crispine degli anni 1888-1890 e sviluppatosi durante l'ordinamento fascista e lo ha razionalizzato nel dopoguerra realizzando con gli enti di gestione delle partecipazioni statali un modello originale di intervento dello Stato nell'economia;
- il sistema degli enti autarchici collaterali dell'esecutivo è stato smantellato nei primi anni Novanta con la privatizzazione degli enti pubblici per aderire al modello comunitario del mercato concorrenziale;

³³ Sulla cui lunga attuazione si rinvia a Merusi 2000b. Per il modello di partenza vedi Banca d'Italia 1988.

³⁴ Sulla quale si rinvia all'ampia ricostruzione di Clarich 1984. Sulle riforme crispine delle Casse di risparmio e delle Opere Pie vedi da ultimo Armao 2023, 126 e 216 sgg. Più in generale sulla grande riforma dello Stato crispina vedi Romanelli 1971 e i saggi contenuti in ISAP 1990.

- il divorzio della Banca d'Italia dal Tesoro, primo esempio di autorità amministrativa indipendente dal potere esecutivo. Con le autorità amministrative indipendenti compaiono una serie di autorità amministrative non comprese nel potere esecutivo che, nel loro insieme, costituiscono un potere a sé.

Riferimenti bibliografici

- Andreani, Antonio. 1999. *Crisi e metamorfosi del potere esecutivo*. Padova: Cedam.
- Armao, Gaetano. 2023. *Francesco Crispi e le riforme amministrative. Il primo intervento di riforma strutturale dello Stato unitario*. Palermo: University Press.
- Azzarone, Annarita, a cura di. 2002. *Gli enti locali dopo le riforme*. Milano: Guerrini e associati.
- Bachelet, Vittorio. 1960. "Comitati interministeriali." In *Enciclopedia del Diritto*. Milano: Giuffrè.
- Banca d'Italia. 1988. *Ordinamento degli enti pubblici creditizi. L'adozione del modello della società per azioni*, febbraio 1988. Roma: Banca d'Italia.
- Bani, Elisabetta, Cristiana Carcelli, e M. Beatrice Pieraccini. 1999. *Privatizzare. I modi e le ragioni*. Padova: Cedam.
- Barucci, Emilio, e Federico Pierobon. 2007. *Le privatizzazioni in Italia*. Roma: Carocci.
- Belli, Franco. 1974. "Modificazione e sviluppi della legislazione bancaria." In *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, a cura di Fabio Merusi, 625 sgg. Milano: Franco Angeli.
- Belli, Franco. 1975. "Legge bancaria e politica del credito." *Impresa, Ambiente e pubblica amministrazione*: 521-29.
- Bini, Piero. 2021. *Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'euro*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bonelli, Franco. 2001. *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*. Milano: Giuffrè.
- Bosco, Manfredi. 1974. *Il regime giuridico dei prezzi in congiuntura di inflazione*. Napoli: Jovene.
- Calandra, Piero. 1978. *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Calandra, Piero. 1986. *Il governo della Repubblica*. Bologna: il Mulino.
- Capotosti, Piero Alberto 1991. "Autarchia." In *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 4, 1-4. Torino: Utet.
- Caretti, Paolo et al. 1994. Art. 97-98. *La pubblica amministrazione*. In *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca. Bologna- Roma: Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano.
- Cassese, Sabino, a cura di. 1974. *L'amministrazione pubblica in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Cassese, Sabino, e Claudio Franchini. 1996. *I garanti delle regole*. Bologna: il Mulino.
- Cassese, Sabino. 1959. "Autarchia." In *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, 324-31. Milano: Giuffrè.
- Cassese, Sabino. 2010. *Lo Stato fascista*, Bologna: il Mulino.
- Castronovo, Valerio, a cura di. 2011. *Storia dell'IRI. Dalle origini al dopoguerra*. Bari: Laterza.
- Cavaleri, Paolo. 1992. *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla "legge Crispi"*. Milano: Giuffrè.
- Cavallo, Bruno. 2005. *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*. Milano: Giuffrè.
- Ciocca, Pierluigi. 2014. *Storia dell'IRI. L'IRI nell'economia italiana*. Bari: Laterza.
- CIRIEC. 1972. *Gli enti pubblici in Italia. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1907*, a cura di Alberto Mortara. Milano: FrancoAngeli.
- Clarich, Marcello. 1984. *Le casse di risparmio. Verso un nuovo modello*. Bologna: il Mulino.

- Clarich, Marcello. 2005. *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*. Bologna: il Mulino.
- Clemente di San Luca, Guido, a cura di. 2007. *Comuni e funzione amministrativa*. Torino: Giappichelli.
- Costa, Alessandro. 1975. "La disciplina dei prezzi, 1973-1974." *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 1484-505.
- D'Albergo, Salvatore. 1969. *Sistema degli enti pubblici nell'ordinamento italiano. Profili funzionali*. Milano: A. Giuffrè.
- D'Aniello, Emidio. 1973. "Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)." *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 93-123.
- De Siervo, Ugo. 1994. "Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza." In *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli, e Giuseppe Morbidelli, 223 sgg. Torino: Giappichelli Editore.
- Falzone, Vittorio, Filippo Palermo, e Francesco Cosentino. 1976. *La costituzione italiana*. Milano: Mondadori.
- Felice, Emanuele. 2015. *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*. Bologna: il Mulino.
- Ferretti, Roberto. 2014. *L'IRI come amministrazione, 1933-1945*. Milano: Quaderni ISAP.
- Giomi, Valentina. 2006. *Stabilità economica e privatizzazioni. Profili giuridici*. Torino: Giappichelli.
- Giomi, Valentina. 2022. *L'atto politico e il suo giudice: tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela*. Milano: FrancoAngeli.
- Grassini, Franco A., a cura di. 2001. *L'indipendenza delle autorità*. Bologna: il Mulino.
- ISAP. 1990. *Le riforme crispine*, 4 voll. Milano: Giuffrè.
- Labriola, Silvano, a cura di. 1999. *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*. Milano: Giuffrè.
- Lavagna, Carlo. 1942. *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del governo e ministri*. Roma: Edizioni Universitarie.
- Maffei, Riccardo. 2023. *Alberto Predieri e la liquidazione dell'EFIM*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Magni, Ettore. 1890. *Opere Pie di pubblica beneficenza. Legge 17 luglio 1890, num. 6972*, Roma-Torino-Napoli: Unione Tipografico-Editrice.
- Maio, Angelo. 1977. "Dieci anni di attività del CICR: un tentativo di classificazione." In *L'ordinamento del credito fra due crisi, 1929-1973*, a cura di Paolo Vitale, 77 sgg. Bologna: il Mulino.
- Manetti, Michela. 2007. *Le autorità indipendenti*. Roma-Bari: Laterza.
- Mannori, Luca, e Bernardo Sordi. 2001. *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Mantovani, Andrea, e Luigi Marattin. 2008. *Economia dell'integrazione europea*. Bologna: il Mulino.
- Marchetti, Piergaetano, a cura di. 1995. *Le privatizzazioni in Italia*. Milano: Giuffrè.
- Marchi, Teodosio. 1904. *L'istituto giuridico dell'autarchia. Contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*. Modena: Antica Tipografia Soliani.
- Melis, Guido, a cura di. 1992. *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti*, voll. 4. Bologna: il Mulino.
- Melis, Guido, e Francesco Merloni, a cura di. 1995. *Cronologia della pubblica amministrazione italiana, 1861-1992*. Bologna: il Mulino.
- Melis, Guido. 1996. *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*. Bologna: il Mulino.
- Merlini, Stefano. 1976. "Struttura del governo, centri 'separati' di potere, e indirizzo della politica economica." In *Il governo democratico dell'economia*, 83-106. Bari: De Donato.

- Merusi, Fabio, e Michele Passaro. 2011. *Le amministrazioni indipendenti*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio, e Renato Ibrido. 2018⁴. "Comitato interministeriale per il credito e il risparmio." In Francesco Capriglione, *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, vol. I, 12-7. Padova: Cedam.
- Merusi, Fabio. 1964. *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*. Milano: Giuffrè.
- Merusi, Fabio. 1966. "Sull'intervento dei sottosegretari e di funzionari ministeriali alle sedute del comitato interministeriale prezzi." *Foro amministrativo e delle acque pubbliche*: 63-6.
- Merusi, Fabio. 1972. "Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta." *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 1425 sgg.
- Merusi, Fabio. 1977. "I Comitati interministeriali nella struttura di governo." In *La funzione governativa nella crisi del sistema politico*, a cura di Sergio Ristuccia, 161-71. Milano: Edizioni di Comunità.
- Merusi, Fabio. 2000a. *Democrazia e autorità indipendenti*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio. 2000b. *Dalla banca pubblica alla fondazione privata. Cronache di una riforma decennale*. Torino: Giappichelli.
- Morbidelli, Giuseppe, a cura di. 2018. *Le privatizzazioni tra ragion pura e ragion pratica (una rilettura attraverso i percorsi di Franco Bonelli)*. Bagno a Ripoli: Passigli.
- Ottaviano, Vittorio. 1959. *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*. Padova: Cedam.
- Palma, Giuseppe. 1979. *Indirizzo politico statale e autonomia comunale*. Napoli: Jovene.
- Pitruzzella, Giovanni. 1986. *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*. Padova: Cedam.
- Pitruzzella, Giovanni. 2022. "Il contributo di Alberto Predieri agli studi sul potere esecutivo." In *Alberto Predieri: percorsi, profili, insegnamenti*, a cura di Giuseppe Morbidelli. Bologna: il Mulino.
- Porzio, Mario. 1973. "Una svolta nella politica creditizia." *Rassegna Economica* 5: 1317 sgg.
- Predieri, Alberto et al. 1967. *Il programma economico 1966-70. Legge 27 luglio 1967, n. 685*. Milano: A. Giuffrè.
- Predieri, Alberto, a cura di. 1997. *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, vol. I. Antella-Firenze: Passigli.
- Predieri, Alberto. 2023. *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*. Milano: Giuffrè.
- Quadri, Giovanni. 1965. *I Comitati di Ministri*. Milano: Giuffrè.
- Quadri, Giovanni. 1970. *Gabinetto economico (CIPE) e indirizzo politico economico*. Milano: Giuffrè.
- Ristuccia, Sergio, a cura di. 1977. *La funzione governativa nella crisi del sistema politico*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Romanelli, Raffaele. 1971. "Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887." In *Stato e amministrazione*. Numero speciale di *Quaderni storici* 18: 5-64.
- Rossi, Giampaolo. 1991. *Gli enti pubblici*. Bologna: il Mulino.
- Russolillo, Franco, a cura di. 2015. *Storia dell'IRI. Un Gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*. Bari: Laterza.
- Rüthers, Bern. 2018. *La rivoluzione clandestina dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici*. Modena: Mucchi Editore.
- Serrani, Donatello. 1970. "Venticinque anni di determinazione autoritativa dei prezzi in Italia: il CIP." *Giurisprudenza di merito* 2: 3-33.

- Sorace, Domenico, a cura di. 1991. *I comitati interministeriali economici: da organi di indirizzo a organi di amministrazione attiva*. Bologna: il Mulino.
- Sordi, Bernardo. 1994. "Origine e itinerari scientifici della nozione di 'ente pubblico' nell'esperienza italiana." In *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli, e Giuseppe Morbidelli. Torino: Giappichelli.
- Toniolo, Gianni. 1980. *L'economia dell'Italia fascista*. Bari: Laterza.
- Torchia, Luisa, a cura di. 2009. *Il sistema amministrativo italiano*. Bologna: il Mulino.
- Treves, Giuseppino. 1964. *L'organizzazione amministrativa*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Troper, Michel. 2007. *Le nuove separazioni dei poteri*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Vesperini Giulio. 2001. *I poteri locali*, vol. II. Catanzaro: Donzelli.
- Vesperini, Giulio. 1999. *I poteri locali*, vol. I. Catanzaro: Donzelli.
- Visconti, Anna Camilla. 2023. *Banca Centrale Europea e sovranità economico-finanziaria*. Bologna: University Press.

Interferenze: potere esecutivo e attività delle autorità indipendenti fino agli anni Ottanta

Emiliano Frediani

1. Una premessa

In uno dei primi studi a carattere sistematico sul tema delle amministrazioni indipendenti di oltre vent'anni fa si giungeva alla conclusione per cui «con le privatizzazioni, il mercato e la concorrenza compaiono anche la Consob, l'Antitrust e i vari garanti accomunati nella dizione di autorità amministrative indipendenti» (Merusi 2000, 12 sgg.). L'immagine che veniva utilizzata per descrivere ciò che poco prima era stato definito come «l'erompere delle autorità amministrative indipendenti»¹ era quella di una «bomba ad orologeria» (Merusi 2000, 14) introdotta nel sistema ordinamentale italiano per effetto dell'Unione europea e del suo diritto, con la conseguenza di sostituire al tradizionale modello dell'interventismo in economia (fondato sul dirigismo e la pianificazione)² il diverso paradigma fondato sul mercato e sul «principio»³ di concorrenza. Si assisteva, dunque, ad una vera e propria rivoluzione indotta rispetto allo stesso paradigma costituzionale dall'avvento di un nuovo diritto

¹ Fenomeno descritto da Predieri 1997, *passim*.

² Per un inquadramento di tale modello si rinvia a Cassese 2021, 6 sgg. e già prima Giannini 1977, 279 sgg. sulla direzione pubblica dell'economia.

³ In tema, vedi Trimarchi Banfi 2013, 15 sgg.

Emiliano Frediani, University of Pisa, Italy, emiliano.frediani@unipi.it, 0000-0001-7921-0315

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Emiliano Frediani, *Interferenze: potere esecutivo e attività delle autorità indipendenti fino agli anni Ottanta*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1.15, in Piero Bini, Antonio Magliulo, Letizia Pagliai (edited by), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*, pp. 229-245, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0775-1, DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

federale (quello euro-unitario fondato su concorrenza e mercato) capace di «spezzare» il diritto federato⁴.

In questo diverso contesto delineato dal nuovo diritto federale di matrice europea poteva comprendersi la ragione del ricorso ad organismi quali le Autorità indipendenti: evitare che la suddetta rivoluzione rimanesse sulla carta e garantire il persistere di un mercato concorrenziale a fronte del riespandersi dell'autonomia privata. In fondo, non era sufficiente affermare in via generale il paradigma concorrenziale, occorreva al contempo creare le condizioni affinché lo stesso potesse dirsi effettivo. Come ha osservato Fabio Merusi, in un'efficace sintesi che consente di comprendere la *ratio* sottesa all'avvento delle Autorità indipendenti,

i concorrenti, lasciati a se stessi tendono a distruggere la concorrenza, a creare monopoli ed oligopoli, a stabilire intese anticoncorrenziali, ad approfittare delle diversità di dimensioni e delle asimmetrie informative per non concorrere ad armi pari;

e «la stessa concorrenza, quando scompare, bisogna ricrearla e, quando non c'è, bisogna inventarla artificialmente con strumenti giuridici» (Merusi 2000, 17).

Queste parole ci fanno comprendere come il rischio di una concorrenza priva di regolazione sia quello dei c.d. fallimenti del mercato (*market failures*): l'esperienza statunitense dimostra come l'autonomia privata, lasciata a sé stessa, generi inefficienze allocative e come il «mercato deregolamentato, retto esclusivamente dal diritto privato», non sia in grado di tutelare adeguatamente gli «interessi della collettività»⁵. Proprio negli Stati Uniti, a partire da fine Ottocento⁶, nascono soggetti pubblici con compiti di regolazione economica, ossia vere e proprie autorità dotate di poteri penetranti, capaci con i propri atti di conformare i comportamenti privati nella prospettiva di evitare deviazioni e alterazioni del contraddittorio concorrenziale⁷. Il fenomeno è venuto negli anni successivi – ed in particolare dagli anni Trenta del secolo scorso – ad assumere dimensioni

⁴ Sul punto Merusi 2000, 14-8, il quale osserva che, come normalmente avviene nei romanzi gialli la scoperta dell'assassino delle norme costituzionali che disciplinano l'economia – e segnatamente dell'art. 41 Cost. – si può ritrovare in un fattore endogeno, ossia interno allo stesso sistema costituzionale. Il riferimento è all'art. 11 Cost.: per tale motivo l'Autore osserva che «la Costituzione italiana prevede già in sé lo strumento per la propria eutanasia, o, quanto meno, per l'eutanasia delle norme che disciplinano l'economia: il rinvio previsto dall'art. 11 alle “limitazioni di sovranità” permette l'adesione ad un ordinamento federale, le cui norme possono “spezzare” le norme federate»

⁵ Come ricorda Clarich 2022, 44-45, ma il tema è affrontato ed approfondito, con particolare riguardo alle radici culturali del modello delle Autorità indipendenti, in Clarich 2005, 57 sgg.

⁶ Per una ricostruzione di tale contesto si veda Manetti (2007, 17 sgg.) per un richiamo alle radici storiche del modello nell'ordinamento statunitense ed anche in quello britannico.

⁷ Si possono ricordare, ad esempio, i casi della Interstate Commerce Commission (istituita nel 1887, con compiti di regolazione dei prezzi del trasporto ferroviario di persone e merci) e qualche anno più tardi della Federal Trade Commission (del 1914, chiamata ad una funzione regolatoria volta ad arginare le pratiche commerciali scorrette e a promuovere la tutela dei consumatori). Su questi casi e in un'ottica più ampia si rinvia in dottrina a Cassese 1996, 217 sgg.

sempre più marcate, soprattutto in corrispondenza del New Deal lanciato dal presidente Roosevelt per far fronte agli effetti della Grande Depressione⁸.

Il dato che emerge dagli studi di storia dell'amministrazione, guardando allo «scenario americano tra le due guerre», è quello di una «decisa impennata» del modello delle Autorità indipendenti, a tal punto da potersi parlare di un loro «spesso strato» a livello federale (Mannori Sordi 2018, 502). Con questa tendenza all'affermazione di un nuovo modello – e di una diversa forma di potere pubblico – vengono al contempo ad emersione alcuni problemi posti da tali organismi, tra cui spicca quello della loro possibile 'confluenza' all'interno del potere esecutivo.

2. Le radici di un problema nell'esperienza statunitense

Quanto da ultimo osservato in relazione all'affermarsi delle Autorità indipendenti porta, come detto, in primo piano la questione controversa del loro rapporto col potere esecutivo. La dottrina, nell'affrontare il tema con riguardo al caso statunitense, ha escluso questa possibilità: infatti, la Costituzione americana, per la sua rigidità ed in quanto

ispirata a una concezione separatista di stampo squisitamente montesquieuiano, impedisce in primo luogo di far confluire le amministrazioni fornite di più incisivi poteri di regolazione e aggiudicazione all'interno dell'esecutivo (Mannori Sordi 2018, 502).

L'idea di fondo restava, dunque, quella di una rigida separazione dei poteri, tale da non ammettere alcuna forma di potere 'trasversale' a quello legislativo, esecutivo e giudiziario. Non risultava, in altri termini, concepibile una sorta di 'meta-potere', ossia un potere 'sui' poteri tradizionali e 'oltre' gli stessi, derivante dal fatto di convogliare su organismi pubblici funzioni tipiche del legislativo, esecutivo e giudiziario, determinando così una commistione sul piano funzionale. Da questa criticità rispetto all'inquadramento delle Autorità indipendenti scaturì una forte esigenza di razionalizzazione delle stesse⁹.

Nel 1937 fu così istituita un'apposita commissione governativa¹⁰ con lo scopo di razionalizzare l'amministrazione federale, la quale produsse un Rapporto (il c.d. *Brownlow's Report*) contenente una 'mappatura' finalizzata a ricompattare le diverse amministrazioni sotto la direzione presidenziale, con uno sguardo attento nei confronti dell'«arcipelago» (Predieri 1997, 40) delle Autorità indipendenti.

⁸ Per un quadro di riferimento in materia si veda Berle (1977, 205 sgg.), e all'interno dello stesso volume di particolare interesse è la raccolta e rielaborazione (182 sgg.) di tre discorsi tenuti da Roosevelt durante la campagna elettorale del 1932.

⁹ I cui sviluppi sono stati descritti da Cassese (1996, 220 sgg.), in relazione al contesto statunitense nel quale «le Autorità indipendenti rappresentavano un mutamento rispetto alla *jacksonian tradition*».

¹⁰ Si fa riferimento all'"Administrative Management in the Government of the United States. The President's Committee on Administrative Management", Washington, 1937 (Mannori Sordi 2018).

In quella sede, come è stato ricordato, si utilizzò per la prima volta l'espressione di «quarto ramo» (*Fourth Branch*), sia pure con accenti fortemente critici e quasi dispregiativi: si trattava di un «quarto braccio acefalo dell'ordinamento costituzionale, un casuale deposito di organismi irresponsabili e di poteri scoordinati»¹¹. Una tale criticità si acui negli anni successivi, manifestandosi soprattutto in relazione ad un profilo che tornerà ad emergere anche nel dibattito italiano: ci si riferisce al fatto che tali organismi, con i loro atti, disponevano dei diritti individuali senza contraddittorio, tenendo insieme funzioni di regolazione/legislazione, esecuzione e funzioni più direttamente ascrivibili alla sfera giurisdizionale¹².

Queste tensioni avrebbero trovato sfogo successivamente per effetto di due iniziative volte a contenere e razionalizzare il fenomeno delle Autorità indipendenti. La prima è rappresentata dalla pubblicazione nel 1938, ad opera di James M. Landis – uno dei giuristi del New Deal – di un volume di grande impatto con cui veniva posto l'accento sulla necessità di una 'processualizzazione' dell'attività decisionale delle Autorità indipendenti (si tratta di Landis 1938). L'idea di fondo era chiara: se l'attività di questi organismi incide su diritti individuali, i loro titolari devono poter almeno partecipare ai procedimenti che si svolgono davanti ad essi. Si trattava della prima affermazione del principio del giusto procedimento applicato alle procedure decisionali delle Autorità indipendenti, con indubbio valore metodologico, poiché la possibilità dei privati di prendere parte a tali processi di decisione finiva non solo per assumere un valore sul piano garantistico, ma anche per bilanciare il carattere penetrante dei poteri di questi nuovi organismi ed il loro progressivo incremento¹³. La seconda iniziativa è costituita dall'istituzione nel 1939 di una Commissione sulla necessità di riforme procedurali nel campo del diritto amministrativo, la quale produsse un rapporto nel 1941 che costituì la base, subito dopo il secondo conflitto mondiale, per l'*Administrative Procedure Act* del 1946¹⁴. Quest'ultimo ha rappresentato un importante punto di arrivo, dal momento che per la prima volta è stata dettata una disciplina procedurale della regolazione demandata alle Autorità indipendenti nell'ordinamento statunitense. Al suo interno hanno così trovato accoglimento

¹¹ Cfr. "Administrative Management in the Government of the United States" (Mannori Sordi 2018, 502 nota 101).

¹² Si veda in proposito Rabin 1986, 1264 sgg., ove viene riportato il duro attacco di Roscoe Pound contro l'assolutismo amministrativo, l'assenza di garanzie del giusto procedimento e la commistione di ruoli tipica delle Autorità indipendenti statunitensi.

¹³ Ha rilevato in proposito D'Alberti (2008, 48) come le Autorità indipendenti, quale modello di regolazione economica sperimentato dapprima negli ordinamenti inglese e americano e poi in quello italiano, abbiano assunto nel tempo uno «*status d'indipendenza dall'esecutivo*» e la loro azione «sia stata condotta con procedure talvolta simili a quelle processuali», realizzando per tale via una «regolazione dei mercati efficace e garantistica».

¹⁴ In proposito è stato osservato da Napolitano (2020, 100), come la legge del 1946 costituisca il risultato di una lunga e complessa negoziazione durata oltre dieci anni nella prospettiva di perseguire un duplice scopo: «da una parte, consentire il controllo politico sulle agenzie, in modo da assicurare l'effettiva esecuzione degli indirizzi del Congresso dall'altra, garantire la correttezza dell'azione amministrativa e la giustizia procedurale».

alcuni principi cardine della *Regulation*, tra cui la correttezza procedurale (*Procedural Fairness*), l'apertura alla consultazione dei destinatari delle regole e, in generale, il contraddittorio a favore degli amministrati/regolati.

Si tratta di approdi importanti, che testimoniano come nel contesto statunitense il problema dell'inquadramento istituzionale delle Autorità indipendenti e dei loro ampi poteri sia stato affrontato fin dai tempi più risalenti, individuando soluzioni capaci di offrire risposte ad un problema avvertito come rilevante per l'equilibrio tra i poteri e le garanzie a favore dei cittadini. Si tratta di comprendere, a questo punto, come la stessa problematica sia stata affrontata nel nostro ordinamento¹⁵, almeno fino agli anni Ottanta, non solo dal punto di vista della eventuale confluenza nel potere esecutivo, ma anche della configurazione dei poteri propri delle autorità di cui si discute.

3. Un'interferenza italiana: la Banca d'Italia ed il suo rapporto con l'esecutivo

Come già si è anticipato, il fenomeno qualificato dalla dottrina come «erompere» (Predieri 1997, *passim*) delle Autorità indipendenti nel nostro ordinamento costituisce espressione di un'evoluzione più recente, soprattutto ove rapportata all'esperienza statunitense. Come è stato osservato, ove si volesse individuare un «modello *ante litteram*»¹⁶ di Autorità indipendente, lo si potrebbe fare rivolgendo l'attenzione alla Banca d'Italia, considerata per la sua lunga tradizione da più parti come «la madre di tutte le autorità indipendenti», per le sue funzioni di banca centrale e per il suo carattere di «istituto della democrazia economica volto ad assicurare la parità delle armi nell'esercizio della libertà economica»¹⁷.

L'aver ricondotto da più parti la Banca d'Italia al modello proprio delle Autorità indipendenti non escludeva tuttavia la possibilità di considerare alcune rilevanti problematiche che fin dall'inizio attenevano ai suoi rapporti con il potere esecutivo¹⁸. Non a caso, le più recenti trattazioni di carattere sistematico in tema di Autorità indipendenti hanno inteso mettere in luce come l'indipendenza, al fine di poter essere correttamente apprezzata, non può che avere «una ricaduta sul piano relazionale», dal momento che uno dei tratti tipici di

¹⁵ Per un inquadramento della problematica si rinvia a Morbidelli 1996, 201 sgg., sul problema della configurazione delle Autorità indipendenti come potere dello stato; nonché già prima Cerulli Irelli (1993, 1 sgg.), sui diversi «modi» organizzativi attraverso i quali si manifesta il principio della separazione così come «si concretizza nelle amministrazioni c.d. indipendenti».

¹⁶ In questi termini si vedano Merusi e Passaro (2003, 11 sgg.), ove viene ricostruita la 'storia' di questo Istituto dal 1893 fino alla legge bancaria del 1936 per effetto della quale la Banca d'Italia «venne trasformata da società per azioni privata in ente di diritto pubblico», con il dichiarato scopo di escludere i privati dalla partecipazione al capitale della Banca e di tutelare il «pubblico credito attraverso la contestuale istituzione di organismi con compiti di indirizzo e controllo».

¹⁷ Come ci ricorda Merusi (2000, 46), ponendo, come si dirà subito nel testo, un problema di effettivo raffronto tra il modello Autorità indipendente e le possibili interferenze con il potere esecutivo.

¹⁸ Problematiche evidenziate in dottrina da Mezzacapo (1993, 31 sgg.).

tali autorità è «l'affrancamento e il distacco dall'esecutivo»¹⁹. Questo problema, a ben vedere, si pose fin dall'inizio per la Banca d'Italia, in considerazione di una vera e propria contestualità: ci si riferisce al fatto che a partire dalla legge bancaria del 1936, come è stato osservato, alcune funzioni della stessa «sembravano ballare fuori dal modello» (Merusi 2000, 47). La Banca d'Italia non svolgeva, infatti, soltanto funzioni di banca centrale, ma veniva ad assumere al contempo funzioni di vigilanza nei confronti di banche e operatori del mercato finanziario; quest'ultimo aspetto la portava ad essere inglobata in un sistema di *governance* di impianto spiccatamente dirigistico, che finiva per collegare tale Istituto ad altri organismi con compiti di indirizzo e controllo saldamente incardinati nell'esecutivo²⁰.

Veniva, per tale via, a disegnarsi un modello fondato su interferenze e condizionamenti sul piano funzionale, che poneva qualche dubbio circa la natura effettivamente indipendente della Banca d'Italia: siffatto modello avrebbe successivamente trovato conferma nel d.lgs. c.p.s. 17 luglio 1947 n. 691 (poi ratificato con legge del 1956) istitutivo del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR), cui veniva demandata «l'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria»²¹. Significativo appariva il testo dell'art. 2 del richiamato decreto, a mente del quale: il CICR

¹⁹ Così Merusi Passaro 2003, 81, ove viene svolta un'attenta disamina sugli indici di indipendenza delle autorità, al fine di operare una distinzione tra vere e 'false' Autorità indipendenti; ed in senso analogo Morbidelli (1997, 195-96), il quale riconosce come uno dei 'punti forti' tipico delle Autorità indipendenti, «quando se ne delinea il modello astratto, è dato dalla loro 'franchigia' rispetto al potere di indirizzo del governo», anche se con la precisazione che «le cose non stanno sempre così, a dimostrazione del carattere non omogeneo delle Autorità indipendenti e anche della relatività della nozione di indipendenza».

²⁰ Il problema legato all'effettivo grado di indipendenza della Banca d'Italia e alla sua neutralità rispetto all'indirizzo politico emergeva con una certa evidenza già dalla lettura in combinato disposto degli articoli 11 e 12 della legge bancaria del 1936. L'art. 11 stabiliva che «la difesa del risparmio ed il controllo dell'esercizio del credito sono attuati dallo Stato mediante apposito organo denominato Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito». L'art. 12, al contempo, affermava che siffatto Ispettorato era alle dipendenze di un Comitato dei ministri presieduto dal Capo del governo e composto dai ministri per le Finanze, l'Agricoltura e le Foreste e le Corporazioni. Se, da un lato, si riconosceva che il Governatore della Banca era a capo dell'Ispettorato, dall'altro veniva chiaramente sancito un principio di dipendenza in forza del quale egli era chiamato a provvedere alla esecuzione dei compiti dell'Ispettorato «nell'ambito delle *direttive fissate dal Comitato dei Ministri*» (potendo anche partecipare alle sedute di quest'ultimo). Si definiva, per tale via, una sorta di modello piramidale a cascata che vedeva al vertice il Comitato dei ministri quale organo saldamente incardinato nell'esecutivo con funzioni di indirizzo e direzione e in via subordinata l'Ispettorato per il credito e il risparmio, presieduto dal Governatore della Banca d'Italia, con evidenti profili di interferenza. Del resto, lo stesso art. 13 della legge bancaria del 1936 finiva per consolidare tale modello affermando che il Comitato dei ministri di cui all'art. 12 «fissa le direttive per l'azione da svolgere dall'Ispettorato».

²¹ In merito a tali vicende si rinvia a Clarich 2005, 118 sgg.

si vale della Banca d'Italia, alla quale sono devolute le funzioni del cessato Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito [...] e le facoltà e le attribuzioni riconosciute al Capo dell'Ispettorato suddetto sono conferite al Governatore della Banca d'Italia, il quale le esercita secondo le direttive fissate dal Comitato interministeriale.

Disposizione quest'ultima alla quale si affiancava, nel senso di un chiaro consolidarsi del modello dell'interferenza, l'art. 4 dello stesso decreto istitutivo del CICR, nella parte in cui ribadiva che «resta ferma la vigilanza del Ministro per il Tesoro sulla Banca d'Italia», in base al testo unico sugli istituti di emissione approvato con regio decreto 28 aprile 1910, n. 204.

Gli anni successivi furono attraversati dal perseverare della costante tensione tra funzione di vigilanza e funzione monetaria tipica delle banche centrali, nel tentativo di meglio comprendere il *quantum* di indipendenza effettivamente ascrivibile alla Banca d'Italia rispetto all'esecutivo. In questa prospettiva, si riportano due letture particolarmente significative per un reinquadramento del rapporto tra CICR e Banca d'Italia²². La prima, da apprezzare nell'ottica di una sorta di *actio finium regundorum* tra organismi, condusse a distinguere tra un'alta vigilanza (affidata al CICR) e una bassa vigilanza (affidata alla Banca d'Italia)²³. La seconda, facente leva su un'argomentazione sviluppata a cavallo degli anni Settanta, volta a determinare un'inversione dei poteri di controllo: in fondo, come si disse, stando alla 'natura delle cose' e oltre le astratte previsioni normative, nei fatti i rapporti tra CICR e Banca d'Italia apparivano invertiti, per cui alla fine era la seconda ad indirizzare il primo e non viceversa²⁴.

Quale che fosse l'interpretazione prescelta, il problema dell'indipendenza della Banca d'Italia avrebbe costituito per lungo tempo una sorta di 'nervo scoperto', come testimoniato dalla vicenda sottesa al c.d. divorzio consensuale tra la stessa e il ministero del Tesoro²⁵. Quest'ultimo viene storicamente (e forse ancora meglio metaforicamente) raffigurato ricordando come, agli inizi degli anni Ottanta, il problema dell'indipendenza della Banca d'Italia dal potere esecutivo si tradusse nella corsa di un motociclista incaricato di consegnare una

²² Per un'attualizzazione della problematica, a seguito del varo del T.U. delle leggi bancarie e creditizie dei primi anni Novanta, si veda Costi 2005, 97 sgg., il quale osserva come al di là di quanto previsto dal T.U. in tema di conformità dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia alle deliberazioni del Cicr, «non è dato constatare alcuna sovra-ordinazione del Comitato alla Banca d'Italia».

²³ Per una ricostruzione di questa chiave di lettura Merusi 2000, 49.

²⁴ Ed in questo senso doveva essere valorizzata la presenza del Governatore della Banca d'Italia all'interno del Cicr, in base a quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 2 del d.lgs. c.p.s. 17 luglio 1947 n. 691 (per un richiamo a questa tesi si veda Belli 1977, 25 sgg).

²⁵ La vicenda è stata più di recente ripresa in Colombo Marroni 2021, i quali richiamano il contesto in cui si inserì il suddetto divorzio, osservando come «tutti ricordano che allora il concetto di indipendenza era sfumato» per il fatto che in quel tempo la Banca d'Italia «aveva in definitiva scarsa autonomia nel controllo della base monetaria e nella fissazione dei tassi di interesse a breve termine».

lettera battuta a macchina che avrebbe segnato un passaggio cruciale nella storia repubblicana²⁶. Aldilà di qualsivoglia immagine suggestiva capace di rievocare problemi di vasta portata, l'unica conclusione plausibile – capace di inquadrare le dimensioni reali di un problema fino ed anche oltre l'approvazione del testo unico in materia bancaria e creditizia nei primi anni Novanta²⁷ – era quella di una perdurante «immersione» (Merusi 2000, 49) dell'ordinamento bancario in quello generale. La risultante di tale situazione poteva essere sintetizzata nell'immagine di una «legalità a scatola cinese»: per cui

la legge era il presupposto necessario del regolamento governativo del Comitato, il quale a sua volta, era il presupposto necessario dei regolamenti meramente esecutivi della Banca d'Italia [...] come dire che dell'indipendenza delle autorità amministrative indipendenti non c'era proprio nulla, neppure sotto il profilo della produzione normativa (Merusi 2000, 50).

Il successivo consolidarsi della funzione monetaria della Banca d'Italia in corrispondenza dell'avvento del diritto euro-unitario ed a seguito del Trattato di Maastricht è questione che eccede dall'arco temporale oggetto di questa riflessione e che, tuttavia, testimonia uno stadio evolutivo ulteriore²⁸ verso l'affermazione di uno spazio di effettiva indipendenza che avvicina tale Istituto al vero modello delle Autorità indipendenti.

4. Gli anni Settanta e la cornice in cui si inserisce l'erompere delle Autorità indipendenti: tre matrici

Se la Banca d'Italia, pur con tutte le problematiche attinenti alla sua indipendenza dal potere esecutivo, reca fin dal 1936 una prima testimonianza dell'affermarsi anche nel nostro ordinamento del fenomeno delle Autorità indipendenti, per avere un quadro più articolato occorre rivolgere lo sguardo agli anni Settan-

²⁶ Come ricordano ancora Colombo Marroni 2021, «un motociclista il 12 febbraio 1981 percorse il breve tratto da via XX Settembre a via Nazionale e consegnò a mano una lettera battuta a macchina, che avrebbe segnato un passaggio decisivo nella storia d'Italia». Il riferimento è al carteggio sviluppatosi tra il 12 febbraio ed il 6 marzo 1981 tra Beniamino Andreatta e Carlo Azeglio Ciampi, in cui il primo si rivolgeva al secondo scrivendo «caro Governatore, ho da tempo maturato l'opinione che molti problemi di gestione della politica monetaria siano resi più acuti da un'insufficiente autonomia della condotta della Banca d'Italia»; ed il secondo non esitava affermando «caro Ministro, rispondo alla Sua del 12 febbraio, le cui linee di ragionamento mi trovano sostanzialmente d'accordo».

²⁷ In proposito è stato osservato da Merusi (1994, 22 sgg.), che di fatto la Banca d'Italia è «rimasta una *amministrazione indipendente allo "Stato nascente"*: indipendente come banca centrale, ma ancora *legata, almeno formalmente, ad un organo di indirizzo politico* come organo di vigilanza del mercato del credito e del risparmio» (enfasi nostra).

²⁸ In merito a tali sviluppi si veda Clarich 2005, 116 sgg., che parla di una indipendenza «certamente rafforzata» che «discende dall'inserimento della Banca d'Italia nel Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) al quale il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 garantisce piena indipendenza dal potere politico». In senso contrario, per un'esclusione della Banca d'Italia dal modello delle Autorità indipendenti, si veda Ciocca 2002, *passim*.

ta. La ragione di ciò risiede non soltanto nel fatto che in quegli anni iniziano ad essere approvate le prime leggi istitutive o, comunque, attributive di poteri alle Autorità indipendenti (si pensi, ad esempio, al caso della Consob e, poco più tardi dell'Isvap e del Garante per l'attuazione della legge sull'editoria). Ciò che rileva è al contempo il dato per cui – come è stato precisato – dagli anni Settanta in poi si assiste ad una «stagione nuova»²⁹ per l'intera amministrazione italiana alla cui edificazione ha contribuito anche il modello espresso dalle Autorità indipendenti. A ben vedere, il fenomeno che Alberto Predieri qualificò nei termini di un «erompere» delle Autorità indipendenti, viene ad inserirsi, a partire dalla metà degli anni Settanta in una ben precisa cornice di riferimento, i cui caratteri sono riconducibili a tre matrici di fondo.

La prima matrice è rappresentata dal mutamento di ruolo dello Stato³⁰ espresso attraverso l'espressione di Joseph Stiglitz, *rolling back of the economic border of the State*. Rileva, in tale contesto, il passaggio ben noto e da più parti evidenziato da uno Stato 'imprenditore' ad uno Stato c.d. 'regolatore'³¹: come è stato precisato, l'istituzione di Autorità indipendenti risponde ad un

filone per cui da un potere pubblicistico imprenditoriale si passa ad un potere regolatore: se vogliamo ad un patriziato amministrativo che regola il padronato privatistico, sostituendosi al padronato pubblico (Predieri 1997, 59-60).

La conseguenza, come noto, è quella di uno Stato che non è più produttore di beni e servizi, ma produttore di diritto sotto forma di «regole del gioco»³² o «condizionali»³³ capaci di conformare il comportamento degli operatori privati. Il ruolo delle Autorità indipendenti in questo mutato contesto diviene quello di presiedere, attraverso la propria attività di regolazione e controllo, a settori particolari legati a servizi essenziali, laddove l'intervento delle istituzioni è limitato a realizzare le condizioni più opportune per migliorare produttività e competitività all'interno del sistema economico³⁴.

²⁹ L'espressione è ripresa da Melis 1996, 491 sgg.

³⁰ La problematica è stata sintetizzata da Cheli 2006, 1 sgg. e 3, laddove l'Autore riporta l'emersione delle autorità al «declino dello Stato interventista, che ha iniziato a manifestarsi fin dagli anni Settanta e che ha condotto ad affermare l'esigenza di una crescente *separazione tra sfera politica e sfera economica*, così da trasformare la presenza dello Stato nei processi economici *da un ruolo di attore (o imprenditore) in un ruolo di regolatore (o arbitro imparziale) dei mercati*» (enfasi nostra).

³¹ In tale ottica si richiama lo studio di Majone La Spina 2000, *passim*.

³² In merito a tale fenomeno si richiama Cassese 2002, 265 sgg.; Cassese 2003, 124 sgg.

³³ Sulla natura 'condizionale' della regolazione demandata alle Autorità indipendenti, si veda Torchia 1996, 58 sgg.

³⁴ Si tratta di un percorso che trova le proprie radici nel paradigma di un'economia «policentrica organizzata» e che viene portato in primo piano già a partire dal Trattato di Roma del 1957 nel contesto del diritto di fonte europea, che «parte dal presupposto che il monopolio», qualunque esso sia, «non è accettabile, perché la regola dev'essere quella della concorrenza» (Predieri 1997, 60).

La seconda matrice è rappresentata dal rafforzamento delle funzioni di garanzia, controllo e regolazione con contestuale e progressivo affrancamento/separazione rispetto al potere esecutivo ed affidamento delle stesse ad organismi neutri e terzi rispetto al governo³⁵. Di una tale evoluzione vi è chiara testimonianza, già alla metà degli anni Settanta, nei lavori della c.d. Commissione Piga³⁶ sulla modernizzazione delle istituzioni. Quest'ultima contiene, infatti, un vero e proprio affresco capace di cogliere l'essenza di un nuovo «modello ibrido» (Franchini 1996, 69) di organizzazione non collegabile al potere governativo. Nella sezione V della Relazione finale prodotta dalla Commissione dedicata alle «amministrazioni atipiche e/o temporanee», dopo i dipartimenti interministeriali, le amministrazioni «di missione» o «per obiettivi», uno spazio *ad hoc* era dedicato alle «amministrazioni indipendenti ad alto tasso di imparzialità»³⁷. Pur riconoscendo che queste ultime non risultavano ancora sufficientemente studiate, tuttavia di esse veniva offerto un chiaro inquadramento (richiamando i casi, di attualità per l'epoca, di Consob ed Isvap): questi organismi, si disse,

si caratterizzano per il fatto di perseguire non tanto interessi pubblici di natura amministrativa, quanto – non diversamente da ciò che accade con la funzione giurisdizionale – a tutelare imparzialmente gli interessi dei cittadini (e in particolare a tutelarne l'affidamento nei confronti di strutture economiche particolarmente forti ed influenti) (Piga 1985, 115).

Per questo motivo, tali «strutture» finiscono per assumere «un ruolo *super partes*, assimilabile a quello del giudice»; esse sono di conseguenza sottratte «ad una dipendenza di tipo gerarchico dall'esecutivo, e perciò possono esser dette, in certo senso, soggette soltanto alla legge»³⁸.

I lavori della commissione, in definitiva, contribuirono a fare chiarezza sulla posizione istituzionale delle Autorità indipendenti e trovarono una certa eco in quella dottrina che, a sua volta, si riferì ad un nuovo potere esecutivo «a base plurima dissociata» (Predieri 1997, 56). Come è stato osservato, tali autorità finivano per coniugare insieme «continuazione e innovazione»: la prima per il fatto di inquadarsi nel contesto più ampio della «fuga dalla piramide accentra-

³⁵ Sul carattere dell'indipendenza Franchini (1996, 69 sgg.) ha fatto riferimento ad ipotesi «nelle quali sia necessario evitare che si possano sviluppare relazioni tali da incidere sull'esercizio della funzione di un soggetto in qualche modo condizionandola».

³⁶ La quale fu presieduta da F. Piga e produsse, al termine dei lavori il 18 giugno 1985, un documento pubblicato nel 1985.

³⁷ Piga 1985, 113-15, laddove si richiamano gli interventi svolti in seno alla Commissione da E. Cheli (sul concetto di alta imparzialità) e da M. D'Alberti (circa il parallelo delle Autorità indipendenti con gli Administrative Tribunals britannici e le Independent Regulatory Agencies statunitensi).

³⁸ Piga 1985, 115, laddove si pone altresì un problema di responsabilità di tali autorità che la Commissione affrontò affermando che questi organismi erano chiamati, comunque, a «rendere pubblici gli atti compiuti, le ragioni delle scelte ed i criteri cui complessivamente si è ispirata l'attività: la trasparenza delle istituzioni e del loro operato è già un'importante garanzia di legittimità».

ta a base ministeriale», la seconda in considerazione del fatto che l'affermarsi di tale nuovo modello aveva di fatto sancito «la formula dell'indipendenza dal governo e dai ministeri»³⁹.

La terza (ed ultima) matrice attiene all'accentuazione di un profilo di «commistione»⁴⁰ (e trasversalità) da apprezzare sul piano funzionale. Essa può essere meglio compresa ponendo mente al fatto che, proprio a partire dagli anni Settanta – ed in base ad una tendenza che si sarebbe consolidata negli anni Ottanta e in quelli successivi – si viene a delineare una nuova «mappa dell'amministrazione» che testimonia una cesura rispetto al passato⁴¹. L'immagine che, al proposito e metaforicamente, è stata utilizzata è quella di un'amministrazione «in briciole», tale cioè da esprimere l'irriducibilità della stessa a schemi lineari a causa del moltiplicarsi di «esempi di altri modelli organizzativi» tra cui spiccano *in primis* le autorità amministrative indipendenti (Melis 1996, 525).

In questa nuova e dirompente prospettiva sul piano ordinamentale, si può riconoscere come le Autorità indipendenti abbiano costituito un vero e proprio 'laboratorio' per enucleare un nuovo modo di essere amministrazione, il cui carattere sul piano funzionale è quello della trasversalità. La dottrina non ha mancato di evidenziare questo aspetto nel momento in cui si è riferita ad un tratto caratteristico delle Autorità indipendenti, rappresentato dal fatto che tali organismi, nell'esercitare la loro funzione, operano nel segno di una deroga al principio della separazione dei poteri⁴². Il quadro che così si delinea può essere sinteticamente riassunto nel riferimento a due prospettive: da un lato quella che vede tali autorità affrancarsi dal potere esecutivo per ragioni di indipendenza nell'esercizio della funzione regolativa/di controllo o garantistica loro affidata (e si tratta di una prima forma di mutamento); dall'altro quella che conduce al superamento delle prerogative tipiche dell'esecutivo nel segno di un «quarto potere»⁴³ trasversale rispetto agli altri e capace di sommare in modo quasi interferente le prerogative di questi ultimi. Quest'ultima notazione consente di

³⁹ Predieri 1997, 57, ove si afferma altresì che le Autorità indipendenti «continuano la frammentazione e la dissociazione dei ministeri, ma, interrompendo un cordone ombelicale più o meno inefficiente, ricostituiscono un sistema a rete, che sostituisce quello di una piramide il cui vertice era semidiroccato» (enfasi nostra).

⁴⁰ Così Niccolai 1996, 183 sgg., laddove si parla di una «commistione di funzioni».

⁴¹ Sul punto Melis 1996, 521 sgg., sulle trasformazioni intervenute tra gli anni Settanta e Ottanta nell'amministrazione, il quale osserva (Melis 1996, 525) come «la mappa dell'amministrazione, che sino agli anni settanta era stata caratterizzata dalla incombente presenza di una predominante organizzazione ministeriale, sia pure corposamente affiancata da enti locali, enti pubblici e vari amministrazioni 'parallele', aveva assunto nello spazio di un decennio una articolazione e una complessità tali da dimostrarsi irriducibile a qualunque tentativo di riordinamento unitario».

⁴² Il dato ritorna anche nella più recente manualistica del diritto amministrativo; si veda ad es. sul punto Clarich 2022, 343, nonché già prima in chiave monografica Clarich 2005, 149 sgg.

⁴³ In questa prospettiva Amato 1997, 3 sgg., al quale si riporta l'espressione di «quarto potere dello Stato» che appare pertanto sfuggente rispetto alle sistemazioni fondate sulla classica tripartizione dei poteri.

far richiamo ad una sorta di meta-potere che è capace di riassumere su di sé caratteri e, soprattutto, funzioni tipiche degli altri poteri.

In altri termini, è di tutta evidenza come già nelle prime Autorità indipendenti istituite tra gli anni Settanta ed i primi anni Ottanta sia possibile osservare la ricordata commistione/trasversalità che porta le stesse ad assommare su di sé poteri di diversa natura. Al riguardo, è stato osservato come per le Autorità indipendenti si sia venuta progressivamente e sensibilmente ad accentuare «la tendenza ad acquistare compiti di amministrazione attiva, in cui pure rientrano attività di regolamentazione normativa» dei settori in cui operano, così come funzioni di natura paragiurisdizionale «sostitutivi del ricorso all'autorità giudiziaria» (Niccolai 1996, 183). Del resto, il dato era stato portato all'attenzione degli interpreti fin dalla già menzionata Relazione Piga, ove – richiamando le radici statunitensi del modello – si era messo in evidenza come nell'esercizio dell'attività delle autorità indipendenti finissero per 'mescolarsi' le tre funzioni di *rulemaking*, *enforcement* e *disposition of claims* (Piga 1985, 115 nota 22).

In quest'ottica, è possibile richiamare il caso della Consob, la cui parabola testimonia la progressiva evoluzione di un organismo – istituito con legge del 1974 ed in origine «fortemente ancorato all'area governativa facente capo al Ministro del Tesoro» (Merusi Passaro 2003, 18) – verso il modello dell'autorità indipendente in senso proprio con contestuale affrancamento dal potere esecutivo⁴⁴. Il rapido passaggio, come è stato detto in dottrina, da una 'prima' (ancora «dimidiata»⁴⁵) ad una 'quarta' Consob⁴⁶ – per effetto delle modifiche apportate alla legge istitutiva del 1974 da una serie di interventi situati nel decennio che conduce fino alla legge 4 giugno 1985, n. 281⁴⁷ – ha consentito di fissare a livello legislativo già dalla metà degli anni Ottanta un principio di indipendenza, riconoscendo che tale organismo «ha personalità giuridica di diritto pubblico e piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge»⁴⁸. In questo contesto, alla Consob sono state conferite funzio-

⁴⁴ L'istituzione della Consob è, infatti, da ricondursi alla legge 7 giugno 1974, n. 216, dalla cui lettura è possibile desumere un modello organizzativo non ancora pienamente corrispondente a quello dell'Autorità indipendente. Basti ricordare, al riguardo, quanto prevedeva l'art. 1 di tale legge in merito alla nomina dei suoi vertici e al raccordo col Ministro del Tesoro: dal primo punto di vista, era stato stabilito che i componenti della Commissione fossero nominati con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso; dal secondo, veniva stabilito che «la Commissione trasmette, entro il 30 giugno di ciascun anno, al Ministro per il Tesoro una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Trasmette altresì al Ministro per il Tesoro le notizie ed i dati dal medesimo di volta in volta richiesti».

⁴⁵ Come osservano La Spina Cavatorto 2008, 77 sgg., per i quali «fino a tutti gli anni Ottanta dello scorso secolo, la Consob fu una Amministrazione indipendente dimidiata, scarsamente incisiva dal punto di vista dell'attività svolta»; di fatto soltanto «nei primi anni Novanta si ebbero [...] leggi che attribuirono poteri più significativi».

⁴⁶ Richiamando in questa sede le espressioni utilizzate da Libonati 1985, 433 sgg.

⁴⁷ Per la descrizione di tale percorso evolutivo si veda più recentemente Pecchioli 2016, 526 sgg.

⁴⁸ Così recitava, infatti, il nuovo art. 1 della legge n. 216/1974, dopo le modifiche apportate nel 1985.

ni di prescrizione capaci di tradursi in appositi regolamenti e al contempo poteri di amministrazione attiva⁴⁹ così come di risoluzione in via stragiudiziale di controversie, realizzando quella commistione sul piano funzionale di cui si è detto⁵⁰.

Ed un discorso in parte analogo può farsi per quanto concerne le altre due autorità la cui istituzione è collocabile temporalmente nei primi anni Ottanta, ossia il Garante per l'attuazione della legge sull'editoria e l'Isvap. Quanto al primo, istituito nel 1981 come organismo monocratico⁵¹, si è assistito negli anni successivi alla sua istituzione ad una vera e propria parabola ascendente sul piano funzionale che ne ha di fatto «scandito la vita» (Niccolai 1996, 174). A partire da un organismo inizialmente caratterizzato da funzioni ausiliarie rispetto al Parlamento, negli anni successivi (in particolare tra il 1983 ed il 1987)⁵² si è assistito ad una sorta metamorfosi nella direzione della vera autorità indipendente: come è stato osservato, in quegli anni il Garante ha subito una trasformazione capace di mettere in crisi la «purezza della figura, implicandola in un ruolo di regolazione del settore che le era inizialmente estraneo e che non trova più la propria giustificazione in una strumentalità al Parlamento» (Falcon 1993, 175). Quanto all'Isvap, si è parlato, come nel caso della Consob, di una «naturale evoluzione interna» che ne ha caratterizzato lo sviluppo temporale: al riguardo – considerando gli anni successivi alla sua istituzione nel 1982 – è stato fatto riferimento ad un «incremento alluvionale delle proprie competenze», con contestuale e «progressivo distacco dall'area della dipendenza governativa» ed in particolare dal potere di direttiva dell'allora Ministro dell'industria⁵³.

⁴⁹ È sufficiente richiamare, in proposito, l'art. 3 della legge n. 216/1974 come successivamente modificata ed integrata, nell'ambito del quale venivano individuati poteri di regolazione della Consob (ad esempio, in tema di redazione dei bilanci delle società con azioni quotate in borsa e loro pubblicità) e poteri di amministrazione attiva (ad esempio, in tema di ammissione alla quotazione in borsa), con una successiva evoluzione che avrebbe condotto ad individuare anche un potere sanzionatorio per il caso di violazione delle regole fissate dalla stessa autorità.

⁵⁰ Per quest'ultima evoluzione dei poteri della Consob, si veda Casetta 2011, 248, il quale osserva come alcune autorità dotate di poteri normativi «come, ad esempio, Consob» (e più avanti nel tempo l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni) «nel loro complesso, possono svolgere funzioni materialmente *esecutive, giustiziali e normative*» (corsivo nostro).

⁵¹ Sulla cui evoluzione – successivamente alla legge 5 agosto 1981, n. 416 – in Garante per la radiodiffusione e l'editoria nel 1990 e in Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alla fine degli anni Novanta, si rinvia a Manetti 1997, 106 sgg.

⁵² Per uno studio dell'impatto di queste riforme sull'organizzazione e sulle funzioni del Garante si rinvia a Falcon 1993, 69 sgg., la cui riflessione consente di evidenziare, quanto all'autorità di cui si discute, la più volte ricordata commistione sul piano funzionale. In quest'ottica, leggendo in combinato disposto la legge del 1981 con le successive leggi intervenute a precisare i ruoli del Garante, sono stati enucleati poteri di vigilanza, di informazione, di iniziativa processuale, così come quelli «direttamente incidenti su situazioni soggettive dei privati».

⁵³ Le espressioni sono riprese da Merusi Passaro 2003, 23 sgg., i quali osservano come, per effetto della legge 12 agosto 1982, n. 576, «il controllo e la vigilanza del settore [assicurativo] furono affidati non più al ministro dell'Industria, ma ad un ente *da esso gerarchicamente indipendente, anche se allora sottoposto alle sue direttive*» (corsivi nostri).

L'evoluzione che ha investito nel corso degli anni le funzioni di controllo e di vigilanza settoriale dell'Isvap ha condotto gli interpreti a parlare di un «atipico potere consistente nell'adozione di *ogni provvedimento* ritenuto utile o necessario alla tutela delle imprese e degli utenti»⁵⁴. Ed in quest'ultima affermazione trova conferma quel dato della commistione funzionale, intravisto già a partire dalle 'prime' autorità, al quale la Commissione Piga aveva dato rilievo riferendosi proprio ai casi di Consob ed Isvap.

5. Conclusioni

Giunti al termine di questo percorso che ha consentito di individuare alcuni nodi problematici nel rapporto tra autorità indipendenti e potere esecutivo fino ai primi anni Ottanta, è possibile formulare qualche nota conclusiva. I primi esempi di autorità collocati nell'arco temporale che va dagli anni Settanta alla prima metà degli anni Ottanta consentono di cogliere alcuni segnali di una tendenza all'erosione del potere esecutivo che, negli anni successivi a quelli oggetto di considerazione in questo contributo, si sarebbe manifestata con sempre maggiore consistenza. Il fenomeno non è certo nuovo, dal momento che la richiamata tendenza, proprio in quegli anni, iniziò a manifestarsi (verso il 'basso') nella prospettiva della valorizzazione del principio autonomistico sancito nella Costituzione repubblicana⁵⁵.

Ciò che emerge è il dato per cui il fenomeno delle autorità indipendenti segna un'ulteriore tappa nella prospettiva della ricordata erosione del potere esecutivo. Non si tratta, a ben vedere, di questione attinente al riconoscimento e alla valorizzazione delle autonomie su scala locale: ciò che rileva è, invece, l'idea di una funzione che (al centro) si rende autonoma dall'esecutivo e che si radica in capo ad autorità indipendenti chiamate a «realizzare amministrativamente la condizione prima della democrazia in economia, il contraddittorio ad armi pari nel settore economico» (Merusi 2000, 28). Il risultato di questa prima affermazione di una nuova forma di potere, che negli anni successivi avrebbe assunto una speciale consistenza sul piano quantitativo e qualitativo – a tal punto da porre anche un problema di costituzionalizzazione⁵⁶ – è stato efficacemente sintetiz-

⁵⁴ Così ancora Merusi Passaro 2003, 25, laddove è richiamata l'evoluzione funzionale che ha caratterizzato l'Isvap alla fine degli anni Novanta con il d.lgs. 13 ottobre 1998, n. 373 che determinò il consolidarsi dell'autonomia di tale autorità.

⁵⁵ Per uno studio successivo che ha messo a fuoco la trasformazione del sistema ordinamentale nel segno della valorizzazione del principio autonomistico si rinvia a Pizzetti 2001, 1153 sgg.; nonché più recentemente Bertolissi 2019, *passim* e spec. 128 sgg., sul tema dello "Stato delle autonomie".

⁵⁶ Il tema della costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti non costituisce oggetto di indagine in questo contributo. La sua più chiara e forte emersione, a partire dagli anni Novanta, ha condotto ad alcuni tentativi di introdurre nel testo costituzionale apposite previsioni contenenti un richiamo alla figura e alla funzione delle autorità in questione (il primo dei quali fu esperito dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel 1997 sotto la presidenza dell'on. Massimo D'Alema, cui seguirono altri tentativi fino alla

zato da Fabio Merusi: «nella combinazione di modelli costituzionali diversi è l'esecutivo che perde la sua unità»; esso «l'ha perduta con le autonomie locali, la perde ora con le autorità amministrative indipendenti» (Merusi 2000, 28).

In conclusione, la parabola evolutiva delle autorità indipendenti, che inizia a delinearasi dalla metà degli anni Settanta, reca testimonianza di una nuova e del tutto peculiare funzione il cui carattere è duplice: da un lato (in negativo) si tratta di una funzione non dettata «dall'alto» e ancorata al tradizionale modello dell'indirizzo politico e della responsabilità ministeriale; dall'altro (in positivo) siffatta funzione è «dettata dal basso», poiché si correla alle esigenze proprie di ciascun settore cui le autorità sono preposte e alla necessità di garantire «diritti di libertà secondo la logica intrinseca proveniente dalle libertà stesse»⁵⁷. Per questo motivo, proprio a partire da quegli anni, si viene a delineare, sia pure in forma ancora embrionale, un nuovo modello organizzativo caratterizzato dalla separatezza dall'esecutivo e dalla configurazione di una speciale funzione di garanzia capace di riportare al centro il tema – allora del tutto mancante nel quadro costituzionale – della democrazia in economia.

Ed è proprio a partire da quest'ultimo aspetto che, negli anni successivi a quelli oggetto di considerazione in questo lavoro, si sarebbe sviluppata una speciale attenzione con riguardo al tema della democratizzazione dei procedimenti amministrativi di competenza delle Autorità indipendenti⁵⁸. Quella che James Landis definì in epoca più risalente e con riguardo al contesto statunitense nei termini di una 'processualizzazione' dell'attività decisionale delle amministrazioni indipendenti avrebbe comportato, nel nostro ordinamento, una disciplina finalizzata a garantire il contraddittorio nelle procedure che si svolgono 'davanti' a siffatte autorità⁵⁹. In questa prospettiva, è possibile comprendere, in conclusione, come organismi di fatto 'sganciati' dal circuito democratico⁶⁰ avrebbero potuto comunque trovare una propria legittimazione attraverso la previsione di forme di coinvolgimento dei destinatari dei loro atti nei relativi procedimenti decisionali: e ciò in ossequio al principio per cui «la mancanza di rappresentatività o comunque di connessioni

finale bocciatura nel 2005 in sede referendaria di un progetto di riforma della seconda parte della Costituzione che sanciva altresì una legittimazione costituzionale per le autorità). Per una sintesi del dibattito sviluppatosi intorno a tale problematica si rinvia a Manetti 1997, 657 sgg.; Cheli 2006, 6 sgg., e più recentemente, in un lavoro monografico dedicato alla tenuta del modello delle amministrazioni indipendenti sul piano della legalità, Pantalone 2018, 9 sgg.

⁵⁷ Merusi Passaro 2003, 66-7, i quali precisano che l'elemento capace di unire le Autorità indipendenti deriva dal «fatto che la funzione [...] non è dettata dall'alto, dal governo, ma dal basso, dalle esigenze di quel che debbono regolare o vigilare».

⁵⁸ Circa la rilevanza degli strumenti di partecipazione delineati dalla legge n. 241 del 1990 in termini di «tutela e garanzia già prima ed al di fuori dell'intervento giurisdizionale», si rinvia in dottrina a Pajno 1996, 117 sgg.

⁵⁹ In merito a questi profili, si vedano i saggi raccolti all'interno di Procedimento 1999, 9 sgg.

⁶⁰ Ad una 'separatezza' delle autorità amministrative indipendenti «dal sistema della politica partitica», ma soprattutto «dai canali della democrazia rappresentativa» ha fatto riferimento in dottrina Pizzorusso 1997, 541-42.

con organi democratico-rappresentativi, come il governo o il parlamento» non poteva che «essere supplita da una partecipazione degli interessati al procedimento di elaborazione dei provvedimenti delle autorità completa», generalizzata ed esaustiva, in quanto «comprensiva della possibilità da parte degli interessati di far valere in contraddittorio le loro ragioni» (Merusi Passaro 2003, 94). Ma si sta ragionando, con tutta evidenza, di una 'storia' più recente, per la cui scrittura era necessario attendere almeno fino alla seconda metà degli anni Novanta.

Riferimenti bibliografici

- Amato, Giuliano. 1997. "Le Autorità indipendenti nella costituzione economica." In *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, 3-16. Milano: A. Giuffrè.
- Belli, Franco. 1977. "Controllo-Governo del credito: indagini sull'evoluzione dell'ordinamento." In *L'ordinamento del credito fra due crisi, 1929-1973*, a cura di Paolo Vitale, 25-78. Bologna: il Mulino.
- Berle, Adolf A. 1977. "L'economia sociale del New Deal." In *Il New Deal. Teorie e politica*, a cura di Francesco Villari, 205-12. Roma: Editori riuniti.
- Bertolissi, Mario. 2019. *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*. Venezia: Marsilio.
- Casetta, Elio. 2011. *Manuale di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè.
- Cassese, Sabino. 1996. "Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni." In *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 217-23. Bologna: il Mulino.
- Cassese, Sabino. 2002. "Dalle regole del gioco al gioco con le regole." *Mercato, concorrenza, regole 2*: 265-76.
- Cassese, Sabino. 2003. *Lo spazio giuridico globale*. Bari-Roma: Laterza.
- Cassese, Sabino. 2021. "La 'vecchia' costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi." In *La nuova costituzione economica*, 7-36. Roma-Bari: Laterza.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. 1993. "Premesse problematiche allo studio delle amministrazioni indipendenti." In *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di Franco Bassi, e Fabio Merusi, 1-30. Milano: Giuffrè.
- Cheli, Enzo. 2006. "L'innesto costituzionale delle Autorità indipendenti: problemi e conseguenze." *Astrid-online* 27 febbraio, 2006.
- Ciocca, Pierluigi. 2002. *La nuova finanza in Italia*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Clarich, Marcello. 2005. *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*. Bologna: il Mulino.
- Clarich, Marcello. 2022. *Manuale di diritto amministrativo*. Bologna: il Mulino.
- Colombo, Davide, e Carlo Marroni. 2021. "Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia che cambiò la politica monetaria." *Il Sole 24 ore* 10 febbraio, 2021.
- Costi, Renzo. 2005. *L'ordinamento bancario*. Bologna: il Mulino.
- D'Alberti, Marco. 2008. *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*. Bologna: il Mulino.
- Falcon, Giandomenico. 1993. "Il 'primo', il 'secondo' ed il 'terzo' garante nei settori dell'editoria e della radiodiffusione." In *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di Franco Bassi, e Fabio Merusi, 69-97. Milano: Giuffrè.
- Franchini, Claudio. 1996. "Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove." In *I garanti delle regole: le autorità indipendenti*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 69-85. Bologna: il Mulino.

- Giannini, Massimo Severo. 1977. *Diritto pubblico dell'economia*. Bologna: il Mulino.
- La Spina, Antonio, e Sabrina Cavatorto. 2008. *Le Autorità indipendenti*. Bologna: il Mulino.
- Landis, James M. 1938. *The Administrative Process*. New Heaven and London: Yale University Press.
- Libonati, Berardino. 1985. "La quarta Consob." *Rivista delle società* 30: 433-1118.
- Majone, Giandomenico, e Antonio La Spina. 2000. *Lo Stato regolatore. Verso una nuova forma di Stato: caratteristiche, inconvenienti e vantaggi delle inarrestabili "authorities"*. Bologna: il Mulino.
- Manetti, Michela. 1997. "Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione." *Politica del diritto* 28, 4: 657-84.
- Manetti, Michela. 2007. *Le autorità indipendenti*. Bari: Laterza.
- Mannori, Luca, e Bernardo Sordi. 2018. *Storia del diritto amministrativo*. Bari: Laterza.
- Melis, Guido. 1996. *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio, e Michele Passaro. 2003. *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*. Bologna: il Mulino.
- Merusi, Fabio. 1994. "Commento all'art. 2." In *Commentario al T.U. delle leggi bancarie e creditizie*, a cura di Francesco Capriglione. Padova: Cedam.
- Merusi, Fabio. 2000. *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*. Bologna: il Mulino.
- Mezzacapo, Vincenzo. 1993. "L'indipendenza della Banca d'Italia." In *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di Franco Bassi, e Fabio Merusi, 31-57. Milano: Giuffrè.
- Morbidelli, Giuseppe. 1997. "Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti." *Rivista di diritto dell'impresa* 3: 145-247.
- Napolitano, Giulio. 2020. *Introduzione al diritto amministrativo comparato*. Bologna: il Mulino.
- Niccolai, Silvia. 1996. *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*. Pisa: Ets.
- Pajno, Alessandro. 1996. "L'esercizio di attività in forme contenziose." In *I garanti delle regole*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 107-47. Bologna: il Mulino.
- Pantalone, Pasquale. 2018. *Autorità indipendenti e matrici della legalità*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Pecchioli, Niccolò. 2016. "Consob e poteri commendatori di conformazione e unificazione del mercato." In *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. V. *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, e Francesco Manganaro, 411-27. Firenze: Firenze University Press.
- Piga, Franco. 1985. "Relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale." *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 3: 85-123.
- Pizzetti, Franco. 2001. "Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico 'esplosivo'." *Le Regioni* 29, 6: 1153-196.
- Pizzorusso, Alessandro. 1997. *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*. Napoli: Jovene.
- Predieri, Alberto. 1997. *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*. Firenze: Passigli.
- Procedimento. 1999. *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*. Torino: Giappichelli.
- Rabin, Robert L. 1986. "Federal Regulation in Historical Perspective." *Stanford Law Review* 38, 5: 1189-326.
- Torchia, Luisa. 1996. "Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti." In *I garanti delle regole*, a cura di Sabino Cassese, e Claudio Franchini, 55-68. Bologna: il Mulino.
- Trimarchi Banfi, Francesca. 2013. "Il principio di concorrenza: proprietà e fondamento." *Diritto amministrativo* 21, 1-2: 15-51.

Indice dei nomi

- Abdelmalki L. 115
Abdulgani R. 136, 150
Accornero A. 38, 196
Acemoglu D. 117n, 118n, 130n, 131
Adenauer K. 12, 92-93, 96
Aga Rossi E. 53n, 64
Agnelli G. 189-190
Agosti A. 63n, 64
Agostini M. 134n, 150
Alacevich M. 115, 121n, 122n, 131
Alberti M. 12-13, 103, 107-108, 111, 114-115
Amari G. 55n, 64, 186, 208
Amato G. 239n, 244
Amendola G. 59n, 125
Amoroso L. 55 e n, 64, 68, 160, 166
Anderson M. J. 102, 115
Andreani A. 211n, 224-225
Andreatta B. 236n
Andreotti G. 189-190
Anghelone F. 150
Arcelli M. 187n, 203, 208
Arena G. 132
Arias G. 45
Armao G. 224n, 225
Artioli O. 185, 208
Ashton S. R. 137n, 150
Asso P. F. 44, 64, 115, 122n, 131
Augello M. M. 64, 166
Azzarone A. 222n, 225
Bachelet V. 212, 225
Badoglio P. 57
Baffi P. 121, 196n, 197n, 208
Baffigi A. 109, 110n, 115
Baglioni G. 208
Bagnai A. 88, 98
Bagnato B. 13, 134n, 142 e n, 144, 147-150, 153
Ballestrero M. V. 29n, 36
Ballini P. L. 70 e n, 83
Banfi R. 59-60 e n, 64
Bani E. 223n, 225
Barbadoro I. 30n, 36
Barbagallo F. 38
Barberi B. 108-109 e n, 110, 112-114, 116
Barbini B. 12
Barca F. 65
Barone E. 55-57, 60-62
Bartolini T. 30n, 37
Bartolozzi S. 41, 64, 185, 208
Barucci P. 7, 16, 41, 43-44, 52, 61, 63n, 64-66, 70n, 83, 114-115, 118, 129, 131-132, 157, 166, 174, 182, 223n, 225

- Basevi G. 187n, 208
 Bassi F. 244-245
 Bassignana P. L. 45n, 64
 Basso L. 29n
 Bazzoli L. 134n, 150
 Beaud J.-P. 102, 115-116
 Becattini G. 57n, 171, 173, 182
 Bei Ciufoli A. 22n
 Bellanca N. 166
 Bellassai A. 19, 24n, 37
 Bellavista G. 35
 Bellettini A. 111
 Belli F. 213n, 215, 225, 235n, 244
 Bellofiore R. 125n, 131
 Beneduce A. 47, 65, 119, 123 e n
 Bentham J. 162, 165-166
 Benvenuto G. 192-193, 195, 199, 208
 Berle A. A. 231n, 244
 Berlinguer E. 194
 Bertolino A. 45n, 53 e n, 54, 57n, 64-66
 Bertolissi M. 242n, 244
 Besana C. 143, 151
 Besson J.-L. 104, 106, 115
 Betti E. 30, 37, 66
 Bettiol G. 34, 138n
 Beveridge W. 124
 Bianchi B. 22n, 28
 Bianchi O. 33n, 37
 Bianchini L. 20, 22 e n, 24n
 Bientinesi F. 44n, 48, 64
 Biggini C. A. 49n
 Bini P. 44n, 64-65, 70n, 83, 170, 182, 190n, 192n, 208, 223n, 225
 Bises B. 159, 166, 171, 183
 Bishop G. 137n, 150
 Bissell R. 90
 Bizzarri E. 24n, 37
 Blank E. R. 131
 Blaug M. 167
 Blyth M. 171, 183
 Bocci M. 143, 150-151
 Boldrini M. 143, 151
 Bonelli F. 223n, 225, 227
 Bonomi I. 57
 Borgato R. 33n, 37
 Borgatta G. 174, 183
 Boris E. 37
 Bosco M. 216n, 225
 Bottai G. 42, 46 e n, 47 e n, 48n, 49-50 e n, 51, 64-65
 Bottiglieri B. 69, 83
 Bozzi P. 14, 173, 178, 183
 Branca G. 225
 Brazzà v. Savorgnan di Brazzà A.
 Breccia A. 185n
 Bresciani Turrone C. 57n, 62, 71, 73, 75
 Brizzi A. 169n
 Brogi A. 141n, 151
 Brosio M. 138n
 Brownlow L. 231
 Bruguier Pacini G. 48, 58
 Bruni L. 138n, 151
 Brunner K. 201n
 Buchanan J. M. 174, 183
 Cabiati A. 62
 Cadioli A. 59n, 65
 Cafagna L. 118, 131
 Cafagno M. 245
 Cafarelli A. 187n, 208
 Caffè F. 15, 44, 73-74, 83, 186 e n, 203-204, 206, 208
 Calamandrei P. 28n, 53
 Calandra P. 214n, 220n, 225
 Calchi Novati G. 136n, 141n, 142, 151
 Calia V. 135n, 151
 Caligaris C. 20
 Calogero G. 53n, 65
 Campa G. 177n
 Canaletti Gaudenti A. 108, 111
 Cao Pinna V. 110, 115
 Capotosti P. A. 221n, 225
 Capperucci V. 139, 151
 Capriglione F. 227, 245
 Caracciolo A. 56n, 65
 Carboni A. 35
 Carcelli C. 223n, 225
 Cardini A. 46n, 65
 Carera A. 30n, 37
 Caretti P. 220n, 225
 Carlesi F. 45n, 65
 Carli F. 45
 Carli G. 189, 196 e n, 197-198, 208-209
 Carnevali F. 134n, 153
 Carniti P. 186, 189, 192, 196, 208
 Carullo V. 25, 37
 Casalini M. 32n, 37

- Casarosa C. 201, 208
 Casetta E. 241n, 244
 Cassese S. 44n, 46n, 65, 220n, 221n, 222n,
 223n, 225, 229n, 230n, 231n, 237n,
 244-245
 Castro F. 90
 Castronovo V. 223, 225
 Catelani E. 26n, 37
 Catti De Gasperi M. R. 79n, 83
 Cavaleri P. 221n, 225
 Cavallo B. 220n, 222n, 225
 Cavatorto S. 240n, 245
 Cavera G. 138n, 151
 Cefis E. 150n
 Cenzato G. 123 e n, 131
 Ceravolo F. 149n, 151
 Ceriani Sebregondi G. 125, 129, 131
 Cerulli Irelli V. 226, 228, 233, 244
 Cezzi N. G. 52 e n, 63n, 65
 Chantraine A. 115
 Cheli E. 237n, 238n, 243n, 244
 Chenaux P. 93, 98
 Chianese G. 30n, 33n, 37
 Chiarini B. 185n
 Chruščëv N. S. 97n, 142
 Ciampi C. A. 236n
 Cianetti T. 42
 Cingolani M. 23
 Cini M. 48, 64
 Ciocca P. 84, 223n, 225, 236n, 244
 Clarich M. 223n, 224n, 225-226, 230n,
 234n, 236n, 239n, 244
 Clemente di San Luca G.
 Clò A. 150-151
 Closon F.-L. 103, 105-106, 113
 Codignola E. 53
 Cofrancesco D. 65
 Colitti M. 134n, 143, 151
 Colombo D. 235n, 236n, 244
 Colombo P. 180n
 Colorni E. 122 e n, 130
 Comei M. 59n, 63n, 65
 Conci E. 22n
 Confalonieri Badini V. 28n
 Conigliani C. 155-157, 166
 Conigliello L. 7, 64-65
 Consolo G. 106, 115
 Conti G. 36
 Coppola A. 30, 37
 Corsi M. 111, 115
 Cosciani C. 14, 160, 166, 170-171, 176 e n,
 177 e n, 178 e n, 179 e n, 180-183
 Cosentino F. 25, 38, 226
 Cossa L. 157
 Costa Ale. 216n, 226
 Costa Ang. 179 e n
 Costi R. 235n, 244
 Cotula F. 121n, 131
 Cova A. 143, 151
 Craxi B. 194
 Crea E. 210
 Crispi F. 221n, 225, 227
 D'Addario R. 14, 156, 160-166
 D'Albergo E. 174, 183
 D'Albergo S. 222n, 226
 D'Alberti M. 232n, 238n, 244
 D'Alema M. 242n
 D'Amico M. 26n, 37
 D'Aniello E. 218n, 226
 D'Antone L. 122n, 123n, 131
 D'Antonio M. 198-199, 209
 Da Empoli A. 48n, 56n, 66
 Da Empoli D. 166, 176, 183
 Dallera G. 155, 160, 166, 173, 183
 Dami C. 11, 57 e n, 58 e n, 59 e n, 60 e n,
 61 e n, 62 e n, 65, 67
 Dardi M. 10-11, 53n, 65
 Dau Novelli C. 24n, 37
 Daunton M. 169n, 172, 176, 183
 De Castro D. 136n, 151
 De Cecco M. 41n, 47-48, 65, 171-172, 183
 De Felice R. 67
 De Gasperi A. 11-12, 30n, 38, 53n, 62, 65,
 70 e n, 72, 74-79 e n, 80-84, 92 e n, 93,
 121 e n, 125
 De Gaulle C. 89, 95, 97, 103
 De Leonardis M. 141n, 151
 De Luna G. 53n, 65
 De Michelis A. 105, 115
 De Rosa L. 192, 209
 De Siervo U. 221n, 226
 De Viti de Marco A. 156, 159, 166, 173, 177
 de' Stefani A. 55 e n, 64, 159
 Del Vecchio G. 55 e n, 65
 Della Torre G. 108, 115
 Delli Castelli F. 22n, 29
 Delugan A. 149, 151

- Demaria G. 49 e n, 55-56 e n, 57n, 58 e n, 62 e n, 65-66, 121
 Deplano V. 142n, 151
 DePorte A. W. 137n, 151
 Desrosières A. 102-106, 115
 Di Fenizio F. 74
 Di Loreto P. 138n, 151
 Di Nardi G. 129
 Di Nolfo E. 136n, 151, 153
 Di Vittorio G. 31, 125
 Didier E. 102, 115
 Dimand R. W. 115, 182
 Dinkel J. 136n, 151
 Dockrill S. 137n, 150
 Döpking L. 169n, 171, 182-183
 Dorso G. 120
 Dossetti G. 23, 72-75, 77, 84
 Draghi M. 88, 98
 Dulles J. F. 92
- Eichengreen B. J. 90, 98
 Einaudi editore 57, 59
 Einaudi L. 43, 55 e n, 61-63, 66, 70-71, 73, 82, 84, 90n, 109-110, 121-122, 156, 166, 170, 173-174, 176, 178, 184, 208, 213 e n
 Einaudi M. 120
 Eisenhower D. D. 97n
 El Gammal J. 150
 Enriques Agnoletti E. 53
 Erhard L. 92-93, 95-96, 98
 Etzel F. 92
 Eucken W. 95-96
- Faggiani M. 134, 150n, 151, 154
 Falcon G. 241 e n, 244
 Falzone V. 25, 38, 212n, 226
 Fanelli C. 30n, 37
 Fanfani A. 23, 70, 72-75 e n, 76, 82-84, 121, 139, 140n, 141-142 e n, 143-144 e n, 149 e n, 150-151, 153
 Farese G. 121n, 131, 189n, 209
 Fasiani M. 170, 176
 Faucci R. 41n, 66, 166
 Fausto D. 155, 158, 166, 171, 174, 184
 Favero G. 50n, 66, 108-110, 115
 Federici Agamben M. 22 e n, 23, 24n, 26n, 27 e n, 28 e n, 29, 33n
 Fejérdy A. 139n, 151
- Felice E. 118, 131, 218n, 226
 Ferretti R. 223n, 226
 Fèvre R. 89, 99
 Filippini N. M. 37
 Finioia M. 208
 Fiorini Nicotra M. 22n
 Fiume G. 24, 38
 Flora F. 155, 166
 Floreanini Della Porta G. 20
 Fornari G. 169, 184
 Fornaro F. 19, 39
 Forte F. 180, 184
 Fortunati P. 11, 48n, 49 e n, 50 e n, 51 e n, 52-53, 56n, 58, 61, 62n, 66, 111
 Fossati A. 160, 167
 Fouques Duparc J. 141n
 Franchini C. 223n, 225, 238 e n, 244-245
 Frankel P. H. 134n, 145, 151
 Fratianni M. 201n
 Frediani E. 9, 15-16
 Friedman M. 175, 184
 Fuà G. 44, 60 e n, 66
 Fubini R. 122n, 170, 176
- Gabbuti G. 169n
 Gagliardi A. 42n, 45n, 47n, 66
 Galante S. 141, 152
 Galasso G. 118, 131
 Galeotti G. 172, 184
 Galli G. 134n, 152
 Gallico Spano N. 22n, 29n, 30n
 Gallo S. 187n, 209
 Gallo V. 139, 152
 Gambilonghi M. 58n, 66
 Garofalo G. 118n, 131, 207, 209
 Garoia O. 20
 Garzolino G. 60n, 66
 Gattei G. 57n, 66
 Gentile G. 46n, 51 e n, 66
 Gerelli E. 171, 184
 Geuna S. 28
 Ghiandelli E. 53n, 66
 Giannini M. S. 222n, 229n, 245
 Giannola A. 131
 Gigliobianco A. 112, 115
 Gilbert M. 121n, 131
 Gini C. 109 e n, 115
 Ginsborg P. 33, 38, 69
 Ginzburg A. 122n, 129n, 131-132

- Giomi V. 219n, 223n, 226
 Giordani F. 122
 Giovagnoli A. 153
 Giulianelli R. 60n, 66
 Gnesutta C. 187n, 209
 Gobbi U. 156-158
 Gobetti P. 50n
 Gotelli A. 22 e n, 23
 Gozzelino M. 185n, 209
 Gramsci A. 50n
 Grandi E. 120, 131
 Grassini F. A. 223, 226
 Graziani A. 70n, 84, 118n, 128-130 e n,
 131, 187n, 195, 206, 209
 Griffiths R. 53n, 66
 Gronchi G. 138 e n, 141, 152, 154
 Guarnieri D. 153
 Guderzo M. 153
 Guidi Cingolani A. M. 20, 22n, 23, 24n,
 35n
 Guidi M. L. 166
 Guidotti S. 123n, 131

 Hagemann H. 182
 Halevi J. 125n, 131
 Hall P. A. 183
 Hallstein W. 92, 96, 99
 Hamilton A. 87n, 88 e n
 Hayek F. A. von 57n, 66
 Hirschman A. O. 109n, 114n, 115, 118n,
 122 e n, 129 e n, 130n, 131-132
 Hoehtker D. 37
 Hoffman P. G. 90, 121, 147n

 Ibrido R. 220n, 227
 Ignesti G. 143, 152
 Iotti L. 22 e n, 23, 26n
 Ipsevich A. 111, 115
 Iuso P. 30n, 32, 38
 Ivone D. 84

 Jackson A. 231n
 Jacobsen A. M. 91, 99
 Jervolino De Unterrichter M. 22n
 Judt T. 102-103, 116, 120n, 132

 Keeny S. M. 120
 Keynes J. M. 15, 60, 67, 71, 74-75, 77, 83,
 90, 101-102, 105-106, 114, 119, 121,
 124, 131, 160, 170-171, 173, 175-177,
 180-184, 187, 199, 209
 Khomeini 191
 Krugman P. 129n, 132
 Kuznets S. 110

 La Malfa U. 44, 131, 192, 215
 La Pira G. 23, 70, 73-75 e n, 84, 141, 143
 e n, 152
 La Spina A. 237n, 240n, 245
 Labanca N. 142, 152
 Labriola A. 50n,
 Labriola S. 223n, 226
 Lacouture J. 137n, 152
 Laffer A. 14, 156, 164-167
 Lafond P. 144n, 152
 Lama L. 189-190, 192, 195-196
 Landis J. M. 232, 243, 245
 Lange H. 140n
 Lange O. 57n, 66
 Lavagna C. 213, 226
 Lavista F. 41n, 44, 64, 66
 Lee C. J. 136n, 152
 Leffler M. P. 116
 Leone G. 36
 Lepore A. 121n, 132
 Lerner A. P. 175, 184
 Lévy-Bruhl R. 106-107, 116
 Li Vigni B. 134n, 152
 Libonati B. 240n, 245
 Lilienthal D. 120, 131
 Lippincott B. E. 66
 Lloyd P. 167
 Lombardi R. 78-79, 84
 Lombardi Tagliacozzo J. 20
 Lombardini S. 52
 Loreto F. 187n, 209
 Louis W. R. 137n, 152
 Luciolli M. 138n, 152
 Lunadei S. 24n, 30 e n, 38-39
 Luzzatto Fegiz P. 110
 Lynch F. M. B. 178, 184

 Macario L. 186, 189
 Macchioro A. 60 e n, 61, 66
 Mack R. P. 175, 184
 Madden K. 115
 Maes I. 90, 99
 Mafai M. 19, 38

- Maffei R. 223n, 226
 Maffioli C. 20
 Magini M. 134n, 152
 Magliulo A. 7, 10-11, 52n, 53n, 66, 70n, 77n, 84, 174, 84
 Magni E. 221n, 226
 Maier C. S. 101, 116
 Maio A. 215, 226
 Majocchi L. V. 85
 Majone G. 237n, 245
 Malandrino C. 96, 99
 Malgeri F. 70n, 84
 Malusardi E. 42
 Mammarella G. 69
 Man H. de 53 e n, 67
 Manestra S. 169n
 Manetti M. 223n, 226, 230n, 241n, 243n, 245
 Manganaro F. 245
 Mannori L. 222n, 226, 231 e n, 232n, 245
 Mantovani A. 223n, 226
 Manzalini F. 66, 114-115
 Marattin L. 223n, 226
 Marchi T. 221n, 226
 Maritain J. 23
 Marjolin R. 91
 Maroi L. 108, 115
 Marroni C. 235n, 236n, 244
 Marsan V. 122 e n
 Marshall G. 11, 70-73, 79, 89-90 e n, 91-92, 98, 101, 108, 116, 118-119, 121
 Martello T. 156-158, 161, 167
 Martini A. 44n, 64
 Martino G. 138n, 140n
 Marucco D. 112, 116
 Marx K. 44, 50 e n, 54, 59-61, 111, 120, 122, 125, 128-129
 Masè-Dari E. 155, 167
 Masini F. 11-12, 88, 91, 99
 Massacesi E. 193
 Mastracchio E. 198, 209
 Mastrolilli P. 133n, 152
 Mattei E. 13, 133-134 e n, 135 e n, 139, 141, 143 e n, 144 e n, 145 e n, 146 e n, 147 e n, 148 e n, 149 e n, 150 e n, 151-154
 Mattei T. 22n, 23, 24n, 25-26, 29 e n
 Mattesini M. C. 139, 152
 Maugeri L. 134n, 152
 Mazzei F. 83, 138, 154
 Mazzei J. 61n
 Mclure M. 156, 167
 Mehrotra A. K. 175, 184
 Melis G. 45n, 48n, 49n, 50 e n, 51 e n, 52, 62n, 66, 220n, 226, 237n, 239 e n, 245
 Meneguzzi Rostagni C. 153
 Menichella D. 62, 75, 121, 123n, 132
 Merli G. 138n, 151
 Merlin A. 22 e n, 25-26 e n, 28, 29n, 34
 Merlin U. 27n, 28n
 Merlini S. 214n, 226
 Merloni F. 220n, 226
 Merloni V. 192-193
 Merusi F. 9, 15, 213n, 214n, 216n, 218n, 220n, 223n, 224n, 225, 227, 229-230 e n, 233n, 234 e n, 235n, 236 e n, 240, 241n, 242 e n, 243 e n, 244-245
 Mezzacapo V. 233n, 245
 Michelagnoli G. 15, 201n, 209
 Michelini L. 185n
 Micossi S. 187n, 208
 Middleton R. 167
 Milone F. 186
 Milward A. S. 101, 116
 Minella Molinari A. 22n
 Mirowski P. 99
 Misiani S. 13, 30n, 32, 38, 108, 110, 112, 116, 124n, 128, 130n, 132
 Modigliani F. 186, 190, 201n, 207, 209
 Molinari A. 108, 116, 122-124 e n, 127-129, 132
 Monnet J. 75, 89, 91-93, 95-98, 103-104
 Montagnana M. 63
 Montagnana Togliatti R. 22n
 Monti M. 202-203, 209
 Morandi R. 44, 52, 54 e n, 55, 63n, 67
 Morbidelli G. 223n, 226-228, 233n, 234n, 245
 Mori G. 41n, 64, 67
 Morone A. M. 142n, 152
 Mortara A. 225
 Mortati C. 20 e n, 38
 Mosca M. 17n, 38
 Motti L. 24n, 30, 38-39
 Mugnaini M. 136n, 153
 Musu B. 20
 Myrdal G. 128, 132
 Napoleoni C. 129, 202, 209

- Napolitano G. 232n, 245
 Narain Agarwal A. 132
 Nehring H. 184
 Nemeth Papo G. 137n, 152
 Nerozzi S. 44, 64
 Niccolai S. 239n, 240-241, 245
 Nitti F. S. 123
 Noce Longo T. 20, 22 e n, 23, 26n, 29n, 33n
 Nuti L. 153
 Nützenadel A. 169n
 Nye J. 123n, 132
- Olivetti A. 129-130
 Omiccioli M. 57n, 67
 Onida F. 198n, 199, 209
 Onofri P. 187n, 208
 Ortona E. 136n, 138n, 153
 Otero-Iglesias M. 99
 Ottaviano V. 222n, 227
 Owen R. 137n, 152
- Paccès F. M. 42
 Padoa-Schioppa T. 190, 207, 209
 Pagliani L. 7, 61
 Pajetta G. C. 63
 Pajno A. 243n, 245
 Paladini R. 171, 184
 Palermo F. 25, 38, 212n, 226
 Palma G. 222n, 227
 Pantaleoni M. 56, 173, 176-177
 Pantalone P. 243n, 245
 Paolo VI 23
 Papaconstantinou G. 88, 98
 Papi G. U. 48, 55-56 e n, 62, 67
 Papo A. 137n, 153
 Parenti G. 111n, 116
 Pareto V. 56-61, 65, 160, 165, 173
 Parlato G. 42n, 43n, 67, 241
 Pasetti M. 43n, 67
 Passaro M. 223n, 227, 233n, 234n, 240, 241n, 242n, 243n, 244-245
 Pearson L. 140n
 Pecchioli N. 240n, 245
 Pedone A. 169n, 171-172, 182-184, 204-205, 209
 Pella G. 70-79, 82, 84, 139-140, 142, 153
 Pellizzi C. 42, 47-48, 50 e n, 51n, 67
 Penna Buscemi O. 22n
- Pennacchi L. 30n, 31, 38, 131
 Pepe A. 30n, 32, 38
 Perrone N. 134n, 153
 Persico A. A. 123n, 132, 143, 153
 Persico G. 35
 Pes A. 142n, 151
 Pescatore G. 127n, 132
 Peschiera F. 185n, 208-209
 Pescosolido G. 118, 132
 Pesenti A. 11, 57-58, 60 e n, 61-63, 66-68
 Phillips A. W. 186
 Pickford S. 87, 99
 Picolato R. 20-21, 30n
 Pieraccini M. B. 218, 223n, 225
 Pierobon F. 223n, 225
 Pietra I. 134n, 153
 Pietranera G. 60-61, 67
 Piga F. 238 e n, 240, 242, 245
 Pigou A. C. 59
 Pillotton F. 122n
 Pinto C. 54n, 67
 Pinzani C. 69
 Pipitone D. 52n, 67
 Pisu S. 135n, 151
 Pitruzzella G. 214n, 227
 Pizzetti F. 242n, 245
 Pizzorusso A. 243n, 245
 Plehwe D. 99
 Pleven R. 75, 91-92
 Pollastrini E. 20, 22 e n
 Pomini M. 14, 157, 167
 Pontecorvo G. 24n
 Porzio M. 215, 227
 Pozzi D. 134n, 150, 153
 Preda D. 79n, 84
 Predieri A. 63, 67, 214n, 218n, 223n, 226-227, 229n, 231, 233, 237 e n, 238, 239n, 245
 Preti L. 179
 Prévost J.-G. 102, 109, 115-116
 Prospero Marchesini Gobetti A. 20
 Putnam R. 126, 132
 Puviani A. 167
- Quadri G. 214n, 218n, 227
 Quarello Minoletti V. 20
 Quaroni P. 145n, 149, 153
 Quartapelle L. 136n, 151
 Quilici N. 51n, 67

- Quirico S. 92, 99
 Rabin R. L. 232n, 245
 Ragghianti C. 53n, 65
 Rancan A. 44n, 67
 Rapone L. 52n, 67
 Razza L. 42
 Renzi R. 134n, 150
 Righi M. L. 24n, 30 e n, 38-39
 Riosa A. 55, 67
 Ristuccia S. 214n, 227
 Robinson J. A. 117n, 130n, 131
 Rocca C. 149n, 153
 Rocchi N. 186n, 208
 Rocco A. 46 e n, 212
 Rodano G. 171, 184, 210
 Rodano M. 24n, 38
 Rodwin L. 132
 Roggi P. 52n, 67, 75n, 84
 Romanelli R. 183, 224n, 227
 Romano A. 35
 Romiti C. 191
 Roosevelt F. D. 131, 231 e n
 Röpke W. 99
 Roscoe Pound N. 232n
 Rosenstein-Rodan P. 118n, 122 e n, 124, 127-129, 132
 Rosselli C. 53 e n, 54, 66-67
 Rossi E. 57n, 67
 Rossi G. 222n, 227
 Rossi L. 156, 158, 164, 167
 Rossi M. G. 69, 84
 Rossi M. M. 22n, 29 e n
 Rossi S. 187n, 209
 Rossi-Doria A. 19 e n, 32n, 38
 Rossi-Doria M. 120, 128-130 e n, 132
 Rossolillo F. 85
 Rotelli E. 68
 Rotondi C. 10, 38
 Ruggiero C. 28
 Russolillo F. 223n, 227
 Rütters B. 221n, 227

 Sacchi B. 18n, 122n
 Salpietro G. 92n, 99
 Salvati M. 50n, 67
 Salvemini G. 53, 130
 Samarani G. 149n, 153
 Samuelson P. 177

 Sandonà L. 193n, 209
 Sanfilippo M. 131-132
 Sanna R. 131
 Santomassimo G. 42n, 45n, 67
 Sapelli G. 134n, 153
 Saraceno P. 44, 52, 54 e n, 64, 67, 122 e n, 123 e n, 126, 128, 131-132
 Sarcinelli M. 121n, 132
 Sardiello G. 32
 Sauvy A. 107n
 Savona P. 121n, 131, 201n, 209
 Savorgnan di Brazzà A. 144n
 Sbrana F. 188n, 209
 Scalia V. 189
 Scattigno A. 37
 Scheib T. 169n
 Schiavone M. 65
 Schmelzer M. 96, 99
 Schön D. A. 132
 Schui F. 184
 Schuman R. 12, 75-76, 84, 91-93, 96, 102
 Scoca S. 174, 184
 Scoppola P. 69, 84
 Secco M. 31, 38
 Seligman E. 175
 Serpieri A. 119, 125
 Serra E. 152
 Serrani D. 215n, 216n, 227
 Shakespeare W. 35
 Shemesh M. 137n, 154
 Shoup C. S. 175, 184
 Sieyès E. 219
 Silvestrini M. T. 24n, 38
 Simiand C. 24n, 38
 Simons H. 175
 Singh S. P. 132
 Slobodian Q. 99
 Sofia F. 116
 Soliani R. 60n, 68
 Sorace D. 218n, 228
 Sordi B. 222n, 226, 228, 231 e n, 232n, 245
 Spaak P.-H. 92, 94-95, 97-99
 Spadolini G. 192-193
 Sparisci E. 138n, 151
 Spaventa L. 198, 209
 Spinelli A. 76, 79-80, 82, 84, 92 e n
 Spini V. 41n, 53n, 54n, 57n, 59n, 63n, 68
 Spirito U. 42, 46, 51, 53, 65-67

- Stalin I. 23, 89, 97
 Stammati G. 62
 Steggall J. E. 162
 Steil B. 101-102, 105, 116
 Stein H. 175, 184
 Steinberg F. 99
 Steinmo S. 171, 184
 Sternhell Z. 53n, 68
 Steve S. 44
 Stiglitz J. E. 88, 99, 237
 Stolzi I. 47n, 68
 Stone R. 102, 110
 Storti B. 186, 189, 210
 Sulzberger C. L. 144n
 Sylos Labini P. 44, 125, 129-130, 132, 202, 210

 Tarantelli E. 15, 186 e n, 187, 193, 196-197 e n, 198, 201 e n, 202, 204-210
 Tarantelli L. 186n, 210
 Tassinari G. 66, 111, 116
 Taviani P. E. 80, 82, 85
 Taylor F. M. 57n, 66, 104, 187
 Titomanlio V. 22n, 29
 Tobagi W. 31, 38
 Togliatti P. 11, 23, 43, 58-59, 62
 Toniolo G. 221n, 228
 Turchia L. 220n, 228, 237n, 245
 Tosi L. 153
 Toti C. 207n
 Touchelay B. 104-105 e n, 106-107 e n, 116
 Trachtenberg M. 136, 137n, 153
 Tramontana A. 85
 Tremolada I. 134n, 144n, 153
 Trentin B. 189
 Treub W. 162
 Treves G. 211n, 228
 Triffin R. 90-91, 99
 Trimarchi Banfi F. 229n, 245
 Trivellato U. 108, 115
 Troen S. I. 137n, 154
 Troper M. 211n, 228
 Tuccimei E. 84

 Ungari A. 150
 Uri P. 91-94, 99
 Urso S. 24n, 38

 Valdevit G. 136n, 154
 Valiani R. 171, 184
 Van Oudenaren J. 137n, 154
 Vanoli A. 102, 116
 Vanoni E. 44, 52, 66, 70, 72, 75-77, 79, 84-85, 111, 121, 123, 125, 127, 132, 159, 172, 174, 177, 180, 184
 Varsori A. 138n, 154
 Venanzi F. 134n, 150n, 151, 154
 Vesperini G. 222n, 228
 Vicarelli F. 15, 186-187, 194n, 199-200, 206, 209-210
 Villabruna B. 28, 34
 Villani A. 136n, 154
 Villari F. 244
 Villari L. 67
 Visco V. 223n, 228
 Visconti A. C.
 Vitale M. 169, 171, 184
 Vitale P. 226, 244
 Vitali S. 53n, 68
 Vito F. 143, 154
 Volpicelli A. 42
 Von der Groeben H. 92, 94
 Votaw D. 134n, 145n, 154

 Wagner A. 175
 Warlouzet L. 89, 99
 Weber M. 39
 Westad O. A. 116, 137, 154
 White D. 162

 Zacchia G. 111, 115
 Zagari E. 55n, 68
 Zamagni Negri V. 101-103, 116, 131-132
 Zaninelli S. 185, 210
 Zimmermann S. 37
 Zoli A. 139
 Zucconi G. 125n, 132

STUDI E SAGGI

TITOLI PUBBLICATI

ARCHITETTURA, STORIA DELL'ARTE E ARCHEOLOGIA

- Acciai Serena, *Sedad Hakki Eldem. An aristocratic architect and more*
- Bartoli Maria Teresa, Lusoli Monica (a cura di), *Le teorie, le tecniche, i repertori figurativi nella prospettiva d'architettura tra il '400 e il '700. Dall'acquisizione alla lettura del dato*
- Bartoli Maria Teresa, Lusoli Monica (a cura di), *Diminuzioni e accrescimenti. Le misure dei maestri di prospettiva*
- Benelli Elisabetta, *Archetipi e citazioni nel fashion design*
- Benzi Sara, Bertuzzi Luca, *Il Palagio di Parte Guelfa a Firenze. Documenti, immagini e percorsi multimediali*
- Betti Marco, Brovadan Carlotta Paola (a cura di), *Donum. Studi di storia della pittura, della scultura e del collezionismo a Firenze dal Cinquecento al Settecento*
- Biagini Carlo (a cura di), *L'Ospedale degli Infermi di Faenza. Studi per una lettura tipo-morfologica dell'edilizia ospedaliera storica*
- Bologna Alberto, *Pier Luigi Nervi negli Stati Uniti. 1952-1979. Master Builder of the Modern Age*
- Eccheli Maria Grazia, Cavallo Claudia (a cura di), *Il progetto nei borghi abbandonati*
- Eccheli Maria Grazia, Pireddu Alberto (a cura di), *Oltre l'Apocalisse. Arte, Architettura, Abbandono*
- Fischer von Erlach Johann Bernhard, *Progetto di un'architettura storica. Entwurf einer Historischen Architektur*, a cura di Rakowitz Gundula
- Fрати Marco, *"De bonis lapidibus concis": la costruzione di Firenze ai tempi di Arnolfo di Cambio. Strumenti, tecniche e maestranze nei cantieri fra XIII e XIV secolo*
- Gregotti Vittorio, *Una lezione di architettura. Rappresentazione, globalizzazione, interdisciplinarietà*
- Gulli Riccardo, *Figure. Ars e ratio nel progetto di architettura*
- Gulli Riccardo, *Tempo e materia. Per un'etica del costruire*
- Lauria Antonio, Benesperi Beatrice, Costa Paolo, Valli Fabio, *Designing Autonomy at home. The ADA Project. An Interdisciplinary Strategy for Adaptation of the Homes of Disabled Persons*
- Lauria Antonio, Flora Valbona, Guza Kamela, *Five Albanian Villages. Guidelines for a Sustainable Tourism Development through the Enhancement of the Cultural Heritage*
- Lisini Caterina, *Lezione di sguardi. Edoardo Detti fotografo*
- Maggiora Giuliano, *Sulla retorica dell'architettura*
- Mantese Eleonora (a cura di), *House and Site. Rudofsky, Lewerentz, Zanuso, Sert, Rainer*
- Mazza Barbara, *Le Corbusier e la fotografia. La vérité blanche*
- Mazzoni Stefania (a cura di), *Studi di Archeologia del Vicino Oriente. Scritti degli allievi fiorentini per Paolo Emilio Pecorella*
- Méndez Baiges Maite, *Les Demoiselles d'Avignon and Modernism*
- Messina Maria Grazia, *Paul Gauguin. Un esotismo controverso*
- Paolucci Fabrizio (a cura di), *Epigrafia tra erudizione antiquaria e scienza storica. Ad honorem Detlef Heikamp*
- Pezone Maria Gabriella, Convertini Angela Michela (a cura di), *NeaVia La villa napoletana. Antichità e natura tra Rinascimento e Barocco. Atti del Convegno Nazionale di studi*
- Pireddu Alberto, *In limine. Between Earth and Architecture*
- Pireddu Alberto, *In abstracto. Sull'architettura di Giuseppe Terragni*
- Pireddu Alberto, *The Solitude of Places. Journeys and Architecture on the Edges*
- Rakowitz Gundula, *Tradizione, traduzione, tradimento in Johann Bernhard Fischer von Erlach*
- Tonelli Maria Cristina, *Industrial design: latitudine e longitudine. Una prima lezione*
- Tonelli Maria Cristina (a cura di), *Giovanni Klaus Koenig. Un fiorentino nel dibattito nazionale su architettura e design (1924-1989)*

CULTURAL STUDIES

- Candotti Maria Piera, *Interprétations du discours métalinguistique. La fortune du sutra A 1 1 68 chez Patañjali et Bhartrhari*
- Castorina Miriam, *In the garden of the world. Italy to a young 19th century Chinese traveler*

- Castorina Miriam, Cucinelli Diego (edited by), *Food issues* 雲路. *Interdisciplinary Studies on Food in Modern and Contemporary East Asia*
- Cucinelli Diego, Scibetta Andrea (edited by), *Tracing Pathways* 雲路. *Interdisciplinary Studies on Modern and Contemporary East Asia*
- Graziani Michela, Casetti Lapo, Vuelta García Salomé (a cura di), *Nel segno di Magellano tra terra e cielo. Il viaggio nelle arti umanistiche e scientifiche di lingua portoghese e di altre culture europee in un'ottica interculturale*
- Nesti Arnaldo, *Qual è la religione degli italiani?. Religioni civili, mondo cattolico, ateismo devoto, fede, laicità*
- Nesti Arnaldo, *Per una mappa delle religioni mondiali*
- Pedone Valentina, *A Journey to the West. Observations on the Chinese Migration to Italy*
- Pedone Valentina, Sagiyama Ikuko (edited by), *Transcending Borders. Selected papers in East Asian studies*
- Pedone Valentina, Castorina Miriam (edited by), *Words and visions around/about Chinese transnational mobilities* 流动
- Rigopoulos Antonio, *The Mahanubhavs*
- Sagiyama Ikuko, Castorina Miriam (edited by), *Trajectories. selected papers in East Asian studies* 軌跡
- Sagiyama Ikuko, Pedone Valentina (edited by), *Perspectives on East Asia*
- Squarcini Federico (edited by), *Boundaries, Dynamics and Construction of Traditions in South Asia*
- Vanoli Alessandro, *Il mondo musulmano e i volti della guerra. Conflitti, politica e comunicazione nella storia dell'islam*
- Vinci Renata (edited by), *Navigating the Mediterranean Through the Chinese Lens. Transcultural Narratives of the Sea Among Lands*

DIRITTO

- Allegretti Umberto (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*
- Campus Mauro, Dorigo Stefano, Federico Veronica, Lazzerini Nicole (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*
- Chiaromonte William, Vallauri Maria Luisa (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, vol. III, 2024
- Cingari Francesco (a cura di), *Corruzione: strategie di contrasto. (legge 190/2012)*
- Curreri Salvatore, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*
- Curreri Salvatore, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*
- Del Punta Riccardo, *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti scelti sul Diritto del lavoro*, vol. 1, a cura di William Chiaromonte e Maria Luisa Vallauri
- Del Punta Riccardo, *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti scelti di diritto del lavoro*, vol. 2, a cura di William Chiaromonte e Maria Luisa Vallauri
- Federico Veronica, Fusaro Carlo (edited by), *Constitutionalism and democratic transitions. Lessons from South Africa*
- Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Cavallo Perin Roberto, Police Aristide, Saitta Fabio (a cura di), *A 150 anni dell'unificazione amministrativa italiana. Vol. I. L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*
- Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, De Giorgi Cezzi Gabriella, Portaluri Pier Luigi (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. II. La coesione politico-territoriale*
- Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Marchetti Barbara, Renna Mauro (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. III. La giuridificazione*
- Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Civitaresse Matteucci Stefano, Torchia Luisa (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. IV. La tecnificazione*
- Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Cafagno Maurizio, Manganaro Francesco (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. V. L'intervento pubblico nell'economia*
- Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Chiti Edoardo, Gardini Gianluca, Sandulli Aldo (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. VI. Unità e pluralismo culturale*
- Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Comporti Gian Domenico (a cura di), *A 150 anni dall'unifi-*

cazione amministrativa italiana. Vol. VII. La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)

Ferrara Leonardo, Sorace Domenico, Bartolini Antonio, Pioggia Alessandra (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Vol. VIII. Cittadinanze amministrative*

Fiorita Nicola, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*

Fiorita Nicola, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Undici lezioni sul diritto islamico. II edizione riveduta e ampliata*

Fossum John Erik, Menendez Agustin José, *La peculiare costituzione dell'Unione Europea*

Gregorio Massimiliano, *Le dottrine costituzionali del partito politico. L'Italia liberale*

Lucarelli Paola (a cura di), *Giustizia sostenibile. Sfide organizzative e tecnologiche per una nuova professionalità*

Palazzo Francesco, Bartoli Roberto (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*

Ragno Francesca, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*

Sorace Domenico (a cura di), *Discipline processuali differenziate nei diritti amministrativi europei*

Trocker Nicolò, De Luca Alessandra (a cura di), *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE*

Urso Elena (a cura di), *Le ragioni degli altri. Mediazione e famiglia tra conflitto e dialogo: una prospettiva comparatistica ed interdisciplinare*

Urso Elena, *La mediazione familiare. Modelli, principi, obiettivi*

ECONOMIA

Ammannati Francesco, *Per filo e per segno. L'arte della lana a Firenze nel Cinquecento*

Bardazzi Rossella (edited by), *Economic multisectoral modelling between past and future. A tribute to Maurizio Grassini and a selection of his writings*

Bardazzi Rossella, Ghezzi Leonardo (edited by), *Macroeconomic modelling for policy analysis*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Economia e Diritto in Italia durante il Fascismo. Approfondimenti, biografie, nuovi percorsi di ricerca*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Il Corporativismo nell'Italia di Mussolini. Dal declino delle istituzioni liberali alla Costituzione repubblicana*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Intellettuali e uomini di regime nell'Italia fascista*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *I mille volti del regime. Opposizione e consenso nella cultura giuridica, economica e politica italiana tra le due guerre*

Barucci Piero, Bini Piero, Conigliello Lucilla (a cura di), *Le sirene del corporativismo e l'isolamento dei dissidenti durante il fascismo*

Bellanca Nicolò, Pardi Luca, *O la capra o i cavoli. La biosfera, l'economia e il futuro da inventare*

Bellanca Nicolò, *La forza delle comunità locali. Giacomo Becattini e la teoria della cultura sociale*

Bini Piero, Magliulo Antonio, Pagliai Letizia (a cura di), *L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità*

Cecchi Amos, Paul M. Sweezy. *Monopolio e finanza nella crisi del capitalismo*

Ciampi Francesco, *Come la consulenza direzionale crea conoscenza. Prospettive di convergenza tra scienza e consulenza*

Ciampi Francesco, *Knowing Through Consulting in Action. Meta-consulting Knowledge Creation Pathways*

Ciappei Cristiano (a cura di), *La valorizzazione economica delle tipicità rurali tra localismo e globalizzazione*

Ciappei Cristiano, Sani Azzurra, *Strategie di internazionalizzazione e grande distribuzione nel settore dell'abbigliamento. Focus sulla realtà fiorentina*

Ciappei Cristiano, Citti Paolo, Bacci Niccolò, Campatelli Gianni, *La metodologia Sei Sigma nei servizi. Un'applicazione ai modelli di gestione finanziaria*

Ciappei Cristiano, Mininni Giacomo, *A Religious Foundation for Global Business Ethics. CSR and Religious Ethics in an Age of Globalization*

Garofalo Giuseppe (a cura di), *Capitalismo distrettuale, localismi d'impresa, globalizzazione*

- Laureti Tiziana, *L'efficienza rispetto alla frontiera delle possibilità produttive. Modelli teorici ed analisi empiriche*
- Lazzeretti Luciana, Cinti Tommaso, *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte. Il restauro artistico a Firenze*
- Lazzeretti Luciana, *Nascita ed evoluzione del distretto orafa di Arezzo, 1947-2001. Primo studio in una prospettiva ecology based*
- Lazzeretti Luciana (edited by), *Art Cities, Cultural Districts and Museums. An economic and managerial study of the culture sector in Florence*
- Lazzeretti Luciana (a cura di), *I sistemi museali in Toscana. Primi risultati di una ricerca sul campo*
- Mastronardi Luigi, Romagnoli Luca (a cura di), *Metodologie, percorsi operativi e strumenti per lo sviluppo delle cooperative di comunità nelle aree interne italiane*
- Meade Douglas S. (edited by), *In Quest of the Craft. Economic Modeling for the 21st Century*
- Perrotta Cosimo, *Il capitalismo è ancora progressivo?*
- Simoni Christian, *Approccio strategico alla produzione. Oltre la produzione snella*
- Simoni Christian, *Mastering the dynamics of apparel innovation*
- Stefani Gianluca, Cecchetti Maria Chiara, Bucelli Andrea, Martellozzo Federico, Paziienza Maria Grazia, Vecchio Bruno, *La proprietà fondiaria nelle aree interne. Un'indagine sulla Montagna Fiorentina e la Val Bisenzio*

FILOSOFIA

- Baldi Massimo, Desideri Fabrizio (a cura di), *Paul Celan. La poesia come frontiera filosofica*
- Barale Alice, *La malinconia dell'immagine. Rappresentazione e significato in Walter Benjamin e Aby Warburg*
- Berni Stefano, Fadini Ubaldo, *Linee di fuga. Nietzsche, Foucault, Deleuze*
- Borsari Andrea, *Schopenhauer educatore? Storia e crisi di un'idea tra filosofia morale, estetica e antropologia*
- Brunkhorst Hauke, *Habermas*
- Cambi Franco, Mari Giovanni (a cura di), *Giulio Preti. Intellettuale critico e filosofo attuale*
- Cambi Franco, *Pensiero e tempo. Ricerche sullo storicismo critico: figure, modelli, attualità*
- Casalini Brunella, Cini Lorenzo, *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*
- Desideri Fabrizio, Matteucci Giovanni (a cura di), *Dall'oggetto estetico all'oggetto artistico*
- Desideri Fabrizio, Matteucci Giovanni (a cura di), *Estetiche della percezione*
- Di Stasio Margherita, *Alvin Plantinga: conoscenza religiosa e naturalizzazione epistemologica*
- Giovagnoli Raffaella, *Autonomy: a Matter of Content*
- Honneth Axel, *Capitalismo e riconoscimento*, a cura di Solinas Marco
- Michelini Luca, *Il nazional-fascismo economico del giovane Franco Modigliani*
- Mindus Patricia, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*
- Perni Romina, *Pubblicità, educazione e diritto in Kant*
- Sandrini Maria Grazia, *La filosofia di R. Carnap tra empirismo e trascendentalismo. In appendice: R. Carnap Sugli enunciati protocollari Traduzione e commento di E. Palombi*
- Solinas Marco, *Psiche: Platone e Freud. Desiderio, sogno, mania, eros*
- Trentin Bruno, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, a cura di Ariemma Iginio
- Valle Gianluca, *La vita individuale. L'estetica sociologica di Georg Simmel*

FISICA

- Arecchi Fortunato Tito, *Cognizione e realtà*
- Pelosi Giuseppe, Selleri Stefano, *The Roots of Maxwell's A Dynamical Theory of the Electromagnetic Field. Scotland and Tuscany, 'twinned by science'*

LETTERATURA, FILOLOGIA E LINGUISTICA

- Antonucci Fausta, Vuelta García Salomé (a cura di), *Ricerche sul teatro classico spagnolo in Italia e oltralpe (secoli XVI-XVIII)*
- Bastianini Guido, Lapini Walter, Tulli Mauro (a cura di), *Harmonia. Scritti di filologia classica in onore di Angelo Casanova*

- Battistin Sebastiani Breno, Ferreira Leão Delfim (edited by), *Crises (Staseis) and Changes (Metabolai). Athenian Democracy in the Making*
- Berté Monica (a cura di), *Intorno a Boccaccio/Boccaccio e dintorni 2021. Atti del Seminario internazionale di studi (Certoaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 9-10 settembre 2021)*
- Bilenchi Romano, *The Conservatory of Santa Teresa*, edited by Klopp Charles, Nelson Melinda
- Bresciani Califano Mimma (Vincenza), *Piccole zone di simmetria. Scrittori del Novecento*
- Caracchini Cristina, Minardi Enrico (a cura di), *Il pensiero della poesia. Da Leopardi ai contemporanei. Letture dal mondo di poeti italiani*
- Cauchi Santoro Roberta, *Beyond the Suffering of Being: Desire in Giacomo Leopardi and Samuel Beckett*
- Colucci Dalila, *L'Eleganza è frigida e L'Empire des signes. Un sogno fatto in Giappone*
- Dei Luigi (a cura di), *Voci dal mondo per Primo Levi. In memoria, per la memoria*
- Fanucchi Sonia, Virga Anita (edited by), *A South African Convivio with Dante. Born Frees' Interpretations of the Commedia*
- Ferrara Enrica Maria, *Il realismo teatrale nella narrativa del Novecento: Vittorini, Pasolini, Calvino*
- Ferrone Siro, *Visioni critiche. Recensioni teatrali da «l'Unità-Toscana» (1975-1983)*, a cura di Megale Teresa, Simoncini Francesca
- Frances Joseph, *Vincenzo Consolo: gli anni de «l'Unità» (1992-2012), ovvero la poetica della colpa-espiazione*
- Frances Joseph, *Leonardo Sciascia e la funzione sociale degli intellettuali*
- Franchini Silvia, *Diventare grandi con il «Pioniere» (1950-1962). Politica, progetti di vita e identità di genere nella piccola posta di un giornalino di sinistra*
- Francovich Onesti Nicoletta, *I nomi degli Ostrogoti*
- Frau Ombretta, Gragnani Cristina, *Sottoboschi letterari. Sei "case studies" fra Otto e Novecento. Mara Antelling, Emma Boghen Conigliani, Evelyn, Anna Franchi, Jolanda, Flavia Steno*
- Frosini Giovanna, Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio/Boccaccio e dintorni. Atti del Seminario internazionale di studi (Certoaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 25 giugno 2014)*
- Frosini Giovanna (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2020. Atti del Seminario internazionale di studi (Certoaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 10-11 settembre 2020)*
- Frosini Giovanna (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2019. Atti del Seminario internazionale di studi (Certoaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 12-13 settembre 2019)*
- Galigani Giuseppe, *Salomè, mostruosa fanciulla*
- Gigli Daria, Magnelli Enrico (a cura di), *Studi di poesia greca tardoantica. Atti della Giornata di Studi Università degli Studi di Firenze, 4 ottobre 2012*
- Giuliani Luigi, Pineda Victoria (edited by), *La edición del diálogo teatral (siglos XVI-XVII)*
- Gori Barbara, *La grammatica dei cliticci portoghesi. Aspetti sincronici e diacronici*
- Gorman Michael, *I nostri valori, rivisti. La biblioteconomia in un mondo in trasformazione*, a cura di Guerrini Mauro
- Graziani Michela (a cura di), *Un incontro lusofono plurale di lingue, letterature, storie, culture*
- Graziani Michela, *Il Settecento portoghese e lusofono*
- Graziani Michela, Abbati Orietta, Gori Barbara (a cura di), *La spugna è la mia anima. Omaggio a Piero Ceccucci*
- Guerrini Mauro, Mari Giovanni (a cura di), *Via verde e via d'oro. Le politiche open access dell'Università di Firenze*
- Guerrini Mauro, *De bibliothecariis. Persone, idee, linguaggi*, a cura di Stagi Tiziana
- Keidan Artemij, Alfieri Luca (a cura di), *Deissi, riferimento, metafora. Questioni classiche di linguistica e filosofia del linguaggio*
- López Castro Cruz Hilda, *America Latina aportes lexicos al italiano contemporaneo*
- Mario Anna, *Italo Calvino. Quale autore laggiù attende la fine?*
- Masciandaro Franco, *The Stranger as Friend: The Poetics of Friendship in Homer, Dante, and Boccaccio*
- Nosilia Viviana, Prandoni Marco (a cura di), *Trame controluce. Il patriarca 'protestante' Cirillo Loukaris / Backlighting Plots. The 'Protestant' Patriarch Cyril Loukaris*
- Pagliaro Annamaria, Zuccala Brian (edited by), *Luigi Capuana: Experimental Fiction and Cultural Mediation in Post-Risorgimento Italy*
- Pestelli Corrado, *Carlo Antici e l'ideologia della Restaurazione in Italia*

- Rosengarten Frank, *Through Partisan Eyes. My Friendships, Literary Education, and Political Encounters in Italy (1956-2013). With Sidelights on My Experiences in the United States, France, and the Soviet Union*
- Ross Silvia, Honess Claire (edited by), *Identity and Conflict in Tuscany*
- Totaro Luigi, *Ragioni d'amore. Le donne nel Decameron*
- Turbanti Simona, *Bibliometria e scienze del libro: internazionalizzazione e vitalità degli studi italiani*
- Vicente Filipa Lowndes, *Altri orientamenti. L'India a Firenze 1860-1900*
- Virga Anita, *Subalternità siciliana nella scrittura di Luigi Capuana e Giovanni Verga*
- Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2015. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 9 settembre 2015)*
- Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2018. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 6-7 settembre 2018)*
- Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2016. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 9 settembre 2016)*
- Zamponi Stefano (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2017. Atti del Seminario internazionale di studi (Certaldo Alta, Casa di Giovanni Boccaccio, 16 settembre 2017)*

MATEMATICA

- De Bartolomeis Paolo, *Matematica. Passione e conoscenza. Scritti (1975-2016)*, a cura di Battaglia Fiammetta, Nannicini Antonella, Tomassini Adriano

MEDICINA

- Mannaioni Pierfrancesco, Mannaioni Guido, Masini Emanuela, *Club drugs. Cosa sono e cosa fanno*
- Saint Sanjay, Krein Sarah, Stock Robert W., *La prevenzione delle infezioni correlate all'assistenza. Problemi reali, soluzioni pratiche*, a cura di Bartoloni Alessandro, Gensini Gian Franco, Moro Maria Luisa, Rossolini Gian Maria
- Saint Sanjay, Chopra Vineet, *Le 30 regole per la leadership in sanità*, a cura di Bartoloni Alessandro, Boddi Maria, Damone Rocco Donato, Giusti Betti, Mechi Maria Teresa, Rossolini Gian Maria

PEDAGOGIA

- Bandini Gianfranco, Oliviero Stefano (a cura di), *Public History of Education: riflessioni, testimonianze, esperienze*
- Mariani Alessandro (a cura di), *L'orientamento e la formazione degli insegnanti del futuro*
- Nardi Andrea, *Il lettore 'distrato'. Leggere e comprendere nell'epoca degli schermi digitali*
- Ranieri Maria, Luzzi Damiana, Cuomo Stefano (a cura di), *Il video a 360° nella didattica universitaria. Modelli ed esperienze*

POLITICA

- Attinà Fulvio, Bozzo Luciano, Cesa Marco, Lucarelli Sonia (a cura di), *Eirene e Atena. Studi di politica internazionale in onore di Umberto Gori*
- Bulli Giorgia, Tonini Alberto (a cura di), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*
- Caruso Sergio, *"Homo oeconomicus". Paradigma, critiche, revisioni*
- Cipriani Alberto, Gramolati Alessio, Mari Giovanni (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*
- Cipriani Alberto (a cura di), *Partecipazione creativa dei lavoratori nella 'fabbrica intelligente'. Atti del Seminario di Roma, 13 ottobre 2017*
- Cipriani Alberto, Ponzellini Anna Maria (a cura di), *Colletti bianchi. Una ricerca nell'industria e la discussione dei suoi risultati*
- Corsi Cecilia (a cura di), *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*
- Corsi Cecilia, Magnier Annick (a cura di), *L'Università allo specchio. Questioni e prospettive*
- Cruciani Sante, Del Rossi Maria Paola (a cura di), *Diritti, Europa, Federalismo. Bruno Trentin in prospettiva transnazionale (1988-2007)*
- De Boni Claudio, *Descrivere il futuro. Scienza e utopia in Francia nell'età del positivismo*
- De Boni Claudio (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. 1. L'Ottocento*

- De Boni Claudio, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: Da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*
- De Boni Claudio (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. II Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra a oggi*
- Del Punta Riccardo (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*
- Gramolati Alessio, Mari Giovanni (a cura di), *Bruno Trentin. Lavoro, libertà, conoscenza*
- Gramolati Alessio, Mari Giovanni (a cura di), *Il lavoro dopo il Novecento: da produttori ad attori sociali. La città del lavoro di Bruno Trentin per un'«altra sinistra»*
- Grassi Stefano, Morisi Massimo (a cura di), *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di Studi in memoria di Sergio Caruso*
- Lombardi Mauro, *Transizione ecologica e universo fisico-cibernetico. Soggetti, strategie, lavoro*
- Lombardi Mauro, *Fabbrica 4.0: I processi innovativi nel Multiverso fisico-digitale*
- Marasco Vincenzo, *Coworking. Senso ed esperienze di una forma di lavoro*
- Mari Giovanni, Ammannati Francesco, Brogi Stefano, Faitini Tiziana, Fermani Arianna, Seghezzi Francesco, Tonarelli Annalisa (a cura di), *Idee di lavoro e di ozio per la nostra civiltà*
- Molteni Tagliabue Giovanni, *Rationalized and Extended Democracy. Inserting Public Scientists into the Legislative/Executive Framework, Reinforcing Citizens' Participation*
- Nacci Michela (a cura di), *Nazioni come individui. Il carattere nazionale fra passato e presente*
- Renda Francesco, Ricciuti Roberto, *Tra economia e politica: l'internazionalizzazione di Finmeccanica, Eni ed Enel*
- Spini Debora, Fontanella Margherita (a cura di), *Il sogno e la politica da Roosevelt a Obama. Il futuro dell'America nella comunicazione politica dei democrats*
- Spinoso Giovanni, Turrini Claudio, *Giorgio La Pira: i capitoli di una vita*
- Tonini Alberto, Simoni Marcella (a cura di), *Realtà e memoria di una disfatta. Il Medio Oriente dopo la guerra dei Sei Giorni*
- Trentin Bruno, *La libertà viene prima. La libertà come posta in gioco nel conflitto sociale. Nuova edizione con pagine inedite dei Diari e altri scritti*, a cura di Cruciani Sante
- Zolo Danilo, *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra*

PSICOLOGIA

- Aprile Luigi (a cura di), *Psicologia dello sviluppo cognitivo-linguistico: tra teoria e intervento*
- Luccio Riccardo, Salvadori Emilia, Bachmann Christina, *La verifica della significatività dell'ipotesi nulla in psicologia*

SCIENZE E TECNOLOGIE AGRARIE

- Surico Giuseppe, *Lampedusa: dall'agricoltura, alla pesca, al turismo*

SCIENZE NATURALI

- Bessi Franca Vittoria, Clauser Marina, *Le rose in fila. Rose selvatiche e coltivate: una storia che parte da lontano*
- Friis Ib, Demissew Sebsebe, Weber Odile, van Breugel Paulo, *Plants and vegetation of NW Ethiopia. A new look at Rodolfo E.G. Pichi Sermolli's results from the 'Missione di Studio al Lago Tana', 1937*
- Sánchez Marcelo, *Embrioni nel tempo profondo. Il registro paleontologico dell'evoluzione biologica*

SOCIOLOGIA

- Alacevich Franca, *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*
- Alacevich Franca, Bellini Andrea, Tonarelli Annalisa, *Una professione plurale. Il caso dell'avvocatura fiorentina*
- Battiston Simone, Mascitelli Bruno, *Il voto italiano all'estero. Riflessioni, esperienze e risultati di un'indagine in Australia*
- Becucci Stefano (a cura di), *Oltre gli stereotipi. La ricerca-azione di Renzo Rastrelli sull'immigrazione cinese in Italia*
- Becucci Stefano, Desideri Agnese, Landucci Sandro, Pezzoli Silvia, *L'università su misura. Governance, valutazione e ranking in quattro paesi europei*

Becucci Stefano, Garosi Eleonora, *Corpi globali. La prostituzione in Italia*
Bettin Lattes Gianfranco (a cura di), *Giovani Jeunes Jovenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del sud*
Bettin Lattes Gianfranco (a cura di), *Per leggere la società*
Bettin Lattes Gianfranco, Turi Paolo (a cura di), *La sociologia di Luciano Cavalli*
Burroni Luigi, Piselli Fortunata, Ramella Francesco, Trigilia Carlo (a cura di), *Città metropolitane e politiche urbane*
Catarsi Enzo (a cura di), *Autobiografie scolastiche e scelta universitaria*
Leonardi Laura (edited by), *Opening the european box. Towards a new Sociology of Europe*
Virginia Miller, *Child Sexual Abuse Inquiries and the Catholic Church: Reassessing the Evidence*
Virginia Miller, *Child Sexual Abuse Inquiries and the Catholic Church: Reassessing the Evidence. Second Edition, Revised and Expanded*
Nuvolati Giampaolo (a cura di), *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*
Nuvolati Giampaolo, *L'interpretazione dei luoghi. Flânerie come esperienza di vita*
Nuvolati Giampaolo, *Mobilità quotidiana e complessità urbana*
Ramella Francesco, Trigilia Carlo (a cura di), *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*
Rondinone Antonella, *Donne mancanti. Un'analisi geografica del disequilibrio di genere in India*

STATISTICA E DEMOGRAFIA

Salvini Maria Silvana, *Globalizzazione: e la popolazione?. Le relazioni fra demografia e mondo globalizzato*

STORIA E SOCIOLOGIA DELLA SCIENZA

Angotti Franco, Pelosi Giuseppe, Soldani Simonetta (a cura di), *Alle radici della moderna ingegneria. Competenze e opportunità nella Firenze dell'Ottocento*
Cabras Pier Luigi, Chiti Silvia, Lippi Donatella (a cura di), *Joseph Guillaume Desmaysons Dupallans. La Francia alla ricerca del modello e l'Italia dei manicomi nel 1840*
Califano Salvatore, Schettino Vincenzo, *La nascita della meccanica quantistica*
Cartocci Alice, *La matematica degli Egizi. I papiri matematici del Medio Regno*
Fontani Marco, Orna Mary Virginia, Costa Mariagrazia, *Chimica e chimici a Firenze. Dall'ultimo de' Medici al padre del Centro Europeo di Risonanze Magnetiche*
Guatelli Fulvio (a cura di), *Scienza e opinione pubblica. Una relazione da ridefinire*
Massai Veronica, Angelo Gatti (1724-1798). *Un medico toscano in terra di Francia*
Meurig Thomas John, *Michael Faraday. La storia romantica di un genio*
Schettino Vincenzo, *Scienza e arte. chimica, arti figurative e letteratura*
Teixeira Anderson Vichinkeski, *Constitutionnalisme transnational. Histoire, ontologie et épistémologie*

STUDI DI BIOETICA

Baldini Gianni, Soldano Monica (a cura di), *Tecnologie riproduttive e tutela della persona. Verso un comune diritto europeo per la bioetica*
Baldini Gianni, Soldano Monica (a cura di), *Nascere e morire: quando decido io? Italia ed Europa a confronto*
Baldini Gianni (a cura di), *Persona e famiglia nell'era del Biodiritto. Verso un diritto comune europeo per la bioetica*
Bucelli Andrea (a cura di), *Produrre uomini. Procreazione assistita: un'indagine multidisciplinare*
Costa Giovanni, *Scelte procreative e responsabilità. Genetica, giustizia, obblighi verso le generazioni future*
Galletti Matteo, Zullo Silvia (a cura di), *La vita prima della fine. Lo stato vegetativo tra etica, religione e diritto*
Galletti Matteo, *Decidere per chi non può. Approcci filosofici all'eutanasia non volontaria*

STUDI EUROPEI

Bosco Andrea, Guderzo Massimiliano (edited by), *A Monetary Hope for Europe. The Euro and the Struggle for the Creation of a New Global Currency*
Scalise Gemma, *Il mercato non basta. Attori, istituzioni e identità dell'Europa in tempo di crisi*

L'Italia repubblicana in cammino. Ricostruzione, crescita, instabilità. Il volume raccoglie 12 saggi su diversi aspetti della politica, dell'economia e del diritto nell'Italia repubblicana dalla fine della Seconda guerra mondiale ai primi anni Novanta. Nella prima sezione, che copre il periodo della Ricostruzione postbellica, i contributi riguardano le donne costituenti, il dibattito sulla pianificazione economica, nonché il ridimensionamento del progetto di Europa federale. I successivi saggi trattano della questione meridionale, di E. Mattei, della preparazione della riforma fiscale, delle rivendicazioni salariali negli anni Settanta e Ottanta e dei tentativi di E. Tarantelli e F. Vicarelli di proporre una politica dei redditi. Per concludere vengono esaminati alcuni istituti giuridici ed economici, come l'ISTAT, i numerosi Comitati interministeriali e le varie autorità indipendenti attraverso le quali è stato posto il tema della democrazia economica in un sistema di economia di mercato.

Piero Bini è stato professore ordinario di Storia del pensiero economico presso l'Università di Firenze ed è direttore della rivista internazionale *History of Economic Thought and Policy*. Tra le sue pubblicazioni più recenti figura il volume, *Scienza economica e potere. Gli economisti e la politica economica dall'Unità d'Italia alla crisi dell'Euro* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2021).

Antonio Magliulo è professore ordinario di Storia del pensiero economico presso l'Università di Firenze. Tra le sue pubblicazioni più recenti figura il volume *A History of European Economic Thought* (London-New York: Routledge, 2022).

Letizia Pagliani insegna Storia d'impresa e Storia dell'impresa sostenibile presso l'Università di Torino. I suoi interessi di ricerca riguardano la storia delle culture economiche eterodosse dell'Otto e del Novecento europeo.

Sommario: Prefazione (Eleonora Giusti) – Presentazione (Piero Bini) – 535 a 21. Genere e lavoro alla Costituente (Claudia Rotondi) – Il dibattito sulla pianificazione (1942-1948) (Marco Dardi) – La politica economica del centrismo degasperiano (1948-1953) (Antonio Magliulo) – La (mancata) costruzione di un'infrastruttura per la sovranità europea (1947-1957) (Fabio Masini) – Percorsi di internazionalizzazione a confronto: la statistica ufficiale in Francia e in Italia tra secondo dopoguerra e anni Sessanta (Manfredi Alberti) – Il piano per il Sud crocevia di idee economiche e sociali. Dalla fine della guerra all'avvio di una politica di coesione (1944-1953) (Simone Misiani) – Dissonanze e convergenze. Enrico Mattei, l'Eni e la politica estera italiana (1953-1962) (Bruna Bagnato) – Raffaele D'Addario e la matematica dell'imposta progressiva sul reddito (Mario Pomini) – Cesare Cosciani e l'introduzione dell'imposta personale sul reddito in Italia (1950-1970) (Paolo Bozzi) – Le proposte dei consulenti economici della CISL nella crisi degli anni Settanta (Giovanni Michelagnoli) – Le mutazioni dell'esecutivo nell'ordinamento italiano dalla Costituzione repubblicana alla legge sulle privatizzazioni (1948-1992) (Fabio Merusi) – Interferenze: potere esecutivo e attività delle autorità indipendenti fino agli anni Ottanta (Emiliano Frediani) – Indice dei nomi.

SSN (print) 2704-6478
ISSN (online) 2704-5919
ISBN 979-12-215-0774-4 (Print)
ISBN 979-12-215-0775-1 (PDF)
ISBN 979-12-215-0776-8 (ePUB)
ISBN 979-12-215-0777-5 (XML)
DOI 10.36253/979-12-215-0775-1

www.fupress.com