

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 coteso 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.