

Itinera

Nuove prospettive
della ricerca storica e geografica

a cura di ARTURO GALLIA



CISGE 2016

CISGE – Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici

c/o Dipartimento di Studi Umanistici

Via Ostiense, 234 - 00144 ROMA - Tel. 06/57338550, Fax 06/57338490

segreteria@cisge.it – www.cisge.it

COMITATO SCIENTIFICO

Claudio Cerreti, Annalisa D'Ascenzo, Elena Dai Prà, Anna Guarducci, Carla Masetti, Lucia Masotti, Paola Pressenda, Massimo Rossi, Luisa Spagnoli

ISBN 978-88-940516-2-9

Edito dal CISGE – Centro Italiano per gli Studi Storico Geografici, Roma

Stampato nel novembre 2016 da Copyando srl, Roma

Il volume è stato stampato grazie al contributo del Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università Roma Tre. La redazione del volume è stato curata da Arturo Gallia, con il supporto di Simone Aramini, Martina Consalvi e Simona Onorii. La responsabilità dei contenuti dei saggi, ivi comprese le immagini ed eventuali diritti d'autore e di riproduzione, è da attribuire a ciascun autore.

In copertina: *Tabula Peutingeriana*, dettaglio. Österreichische Nationalbibliothek.

INDICE

- Introduzione*, di ARTURO GALLIA p. 7
- ANDREA VANNI
Le origini dei nuovi ordini religiosi cinquecenteschi. Il problema dell'identità dei chierici regolari p. 11
- YASMINA ROCÍO BEN YESSEF GARFIA
Reti tra la Repubblica e il Re: lo studio della famiglia genovese dei Serra nella comprensione dei modelli politici di Antico regime (prima metà del XVII secolo) p. 21
- ALESSIA SECCO
Pratiche e forme della mediazione nella Toscana del XVII secolo tra poteri controversi e giustizie contese p. 33
- FABRIZIO FILIOLI URANIO
La gestione della flotta pontificia: ascesa sociale e finanza (secc. XVI-XVII) p. 41
- LORIS DE NARDI
La rilevanza del fattore religioso nella decifrazione simbolica della realtà. Una spiegazione multi-disciplinare dell'importanza riconosciuta al "luogo cerimoniale" nelle dinamiche istituzionali d'Antico regime p. 49
- VALENTINA CALDARI
Extra-European Concerns in the Study of European Diplomacy. The Anglo-Spanish Match, 1617-1624 p. 59
- MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ TREJO
La frontera extremeña durante la Guerra de Restauración portuguesa (1640-1668) p. 69
- BEATRIZ CASTRO DÍAZ
En torno a la conflictividad entre escribanos en Galicia a comienzos de la Época moderna p. 81

RUBÉN CASTRO REDONDO <i>Los límites de la Galicia moderna. Fronteras, jurisdicciones y competencias</i>	p. 93
SARA CARALLO <i>Cartografia storica e GIS nella pianificazione del territorio. I laghi costieri pontini</i>	p. 103
ISABELLE DUMONT <i>Il successo della cooperazione sociale e i contesti territoriali locali</i>	p. 125
VALERIO TORREGGIANI <i>Il pensiero corporativo in prospettiva transnazionale. Una rassegna di linee interpretative</i>	p. 137
CLAUDIO BRILLANTI <i>La Sinistra italiana e il conflitto arabo-israelo-palestinese: nuove prospettive d'indagine storica</i>	p. 147
SARA ROSSETTI <i>Orientalismo al femminile. La visione dell'oriente islamico in alcuni scritti inediti di Leda Rafanelli (1880-1971)</i>	p. 159
DIANA TASINI <i>L'istruzione universitaria delle donne: obiettivo raggiunto?</i>	p. 169
MARCO ZAGANELLA <i>Il centrosinistra e la rottura del rapporto tra tecnica e politica</i>	p. 183

MARCO ZAGANELLA

IL CENTROSINISTRA E LA ROTTURA DEL RAPPORTO TRA TECNICA E POLITICA

Dopo gli anni del miracolo economico, caratterizzati da uno sviluppo intenso ma non governato, la nascita del centrosinistra nel 1963 si poneva tra i suoi principali obiettivi il superamento degli squilibri economici del Paese. Lo strumento da utilizzare era la programmazione economica, attraverso la quale si sarebbe dovuto consacrare anche il rapporto tra tecnica e politica. Del resto, sin dall'età giolittiana, la progressiva estensione dell'intervento pubblico in economia era stata accompagnata (e resa possibile) dal rafforzamento di un ceto tecnocratico all'interno della pubblica amministrazione¹. La programmazione economica rappresentava il punto d'arrivo di questo cammino, attraverso cui il ceto tecnocratico, elaborando direttamente un piano organico di sviluppo del Paese, si sarebbe definitivamente saldato con la classe politica.

Soffermandosi sulle valutazioni svolte da alcune figure di tecnici direttamente coinvolti nel dibattito sulla programmazione economica, il presente scritto intende mettere a fuoco l'evoluzione del rapporto tra tecnica e politica in seguito all'esperienza del centrosinistra.

In questo senso, si tenterà in primo luogo di valutare se è possibile individuare un giudizio comune dei tecnici – indipendentemente dal loro partito di riferimento, o dalla ideologia che li ispirava – di fronte all'operato del centrosinistra. Conseguentemente, si tratterà di comprendere se quell'esperienza ha costituito uno spartiacque nel rapporto tra tecnica e politica nella storia italiana del Novecento. Infine, sulla base dei giudizi che esamineremo, si procederà a valutare se la nascita del centrosinistra abbia anche mutato la concezione dell'intervento pubblico in economia, secondo un indirizzo che, differentemente da quanto accaduto fino all'inizio degli anni Sessanta, sarebbe stato in seguito più funzionale agli interessi della classe politica piuttosto che rispondente agli obiettivi di modernizzazione del sistema perseguiti dal ceto dei cosiddetti "tecnici".

¹ Sul tema, tra i molteplici studi, ci limiteremo qui a segnalare il classico di Alberto MORTARA (1984) e il numero monografico di «Storia economica», n. 1, 2012, curato da Francesco Dandolo e Filippo Sbrana.

Il fallimento della programmazione economica

Gli anni del “miracolo economico” avevano consentito all’Italia di completare il processo di industrializzazione. Tuttavia, questo periodo di intenso sviluppo aveva accresciuto gli squilibri interni, sia a livello nazionale, con riferimento al dualismo tra Nord e Sud Italia, sia all’interno delle stesse regioni, dove la crescita economica si era polarizzata in alcune aree specifiche. A questi squilibri territoriali, si accompagnavano squilibri settoriali, consistenti nella preminenza assunta dal settore industriale rispetto a quello agricolo.

Per questa ragione, in occasione del “Convegno sui piani regionali di sviluppo” svoltosi a Bari nel settembre 1959, il ministro dell’Industria e del Commercio Emilio Colombo, aveva lanciato l’idea di una programmazione regionale², seguita poi, all’inizio degli anni Sessanta, dall’avvio di un percorso sfociato nella programmazione economica nazionale.

Nell’aprile 1960 il presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, Giulio Pastore, nella sua relazione annuale sottolineò le difficoltà incontrate nell’armonizzare le politiche di sviluppo attuate negli anni Cinquanta nell’ambito di una politica economica unitaria. A seguito della “relazione Pastore”, dal 25 gennaio all’8 febbraio 1961 si sviluppò un dibattito parlamentare che portò all’approvazione di una mozione con cui il governo si impegnavo a presentare «uno schema di sviluppo nel quadro di una politica nazionale, coordinata in ogni campo, decisamente rivolta all’eliminazione dei dislivelli e delle strozzature che [impedivano] di saldare l’economia del Mezzogiorno e delle altre aree sottosviluppate con quella in sviluppo crescente in altre parti d’Italia» (LAVISTA, 2010, p. 298).

Il 20 marzo, il governo democristiano presieduto per la terza volta da Amintore Fanfani, istituì una Commissione, guidata da Giuseppe Ugo Papi, incaricata di elaborare uno «Schema organico di sviluppo nazionale dell’occupazione e del reddito».

La Commissione fu prevalentemente ispirata da una concezione della programmazione economica indicativa, già evidente nel suo obiettivo di delineare uno “Schema” di sviluppo nazionale, in linea di continuità con l’indirizzo che aveva caratterizzato anche la redazione dello Schema Vanoni nel 1954 e che dunque può essere considerato proprio di una cultura politica “centrista”. La relazione finale della Commissione Papi fu presentata il 19 febbraio 1962, due giorni prima della nascita del IV governo Fanfani, con cui si apriva una nuova stagione nella politica italiana, caratterizzata dal dialogo tra Dc e Psi, sfociata poi, con il primo governo Moro del 1963, nella formazione dei governi di centrosinistra “organico” (vale a dire con la presenza di ministri socialisti).

L’avvio di questo dialogo provocò il mutamento dell’indirizzo da seguire per la elaborazione del programma economico nazionale, determinando il salto da una concezione indicativa ad una concezione prescrittiva, basata su un inter-

² Per gli atti del Convegno cfr. AA.VV. (1959).

vento diretto dello Stato in economica, non limitato ad una funzione di orientamento del sistema come prevedeva invece uno “schema” di sviluppo.

Così, nell’ambito del nuovo governo Fanfani nato il 21 febbraio 1962 e retto sull’appoggio esterno dei socialisti, fu costituita una nuova Commissione, coordinata da Pasquale Saraceno.

L’orientamento ai lavori fu dato dalla “Nota aggiuntiva” alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata dal ministro del Bilancio Ugo La Malfa il 22 maggio 1962. Il titolo della *Nota* era «Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano». Il documento sottolineava l’esigenza di riportare in equilibrio il sistema economico italiano, caratterizzato da squilibri tanto territoriali (fra Centro-Nord e Meridione, tra centri urbani maggiori e centri piccoli e medi) e settoriali (fra agricoltura e industria). In dettaglio, la *Nota* richiedeva di aumentare i livelli di efficienza dell’agricoltura, promuovere l’industrializzazione dell’Italia meridionale e di alcune aree dell’Italia centro-orientale, adottare misure di riqualificazione urbana, espandere i consumi pubblici.

Se avesse avuto successo, la programmazione economica avrebbe determinato la definitiva saldatura tra le competenze tecniche e la classe politica, portando a compimento quel percorso di sviluppo dell’economia italiana che dagli inizi del Novecento si era fondato sulla progressiva espansione dell’intervento pubblico.

Tuttavia, così come accaduto nell’ambito della Commissione Papi, anche nella Commissione nazionale per la programmazione economica (Cnpe) guidata da Saraceno, si manifestarono sia divisioni tecniche (relative alle diverse impostazioni degli esperti che le componevano) che politiche.

Da un lato stava chi, come Pasquale Saraceno, aveva della programmazione economica una concezione prescrittiva, che doveva tradursi in un diretto intervento dello Stato nell’economia; dall’altro chi, come Giuseppe Ugo Papi, Ferdinando Di Fenizio e Giuseppe Di Nardi, riteneva invece che essa consistesse in un insieme di previsioni, dalle quali derivare dei semplici orientamenti per i tradizionali strumenti di intervento pubblico (MISIANI, 2007, pp. 254-269). Inoltre, alcuni componenti della Commissione tentarono di forzare i limiti delle competenze ad essa attribuita. In tal senso, Giorgio Fuà e Paolo Sylos Labini rimproveravano ad una prima relazione presentata internamente da Saraceno nel giugno 1963, di attenersi a questioni esclusivamente tecniche e dunque di non muovere con sufficiente decisione verso la redazione di un programma che richiedeva anche considerazioni politiche (CARABBA, 1977, pp. 33-37). La (malcelata) volontà di questo schieramento, consisteva nell’utilizzare la programmazione economica come uno strumento per sovvertire l’ordine capitalista. Per questo, come riporta il verbale di una riunione della Cnpe, Claudio Napoleoni sostenne che

«le autorità politiche dovrebbero dare indicazioni più precise circa i limiti entro i quali deve svolgersi il lavoro della Commissione: in altre parole, a suo avviso,

l'autorità politica dovrebbe chiarire se gli obiettivi da raggiungere devono essere conseguiti solo nella misura in cui tale conseguimento non intacchi l'ordinamento istituzionale esistente»³.

Nella stessa direzione andava un intervento del segretario della Cgil Agostino Novella⁴. Sintetizzando le divisioni che attraversarono la Commissione, Giuseppe Di Nardi evidenziò come in seno ad essa si fosse ripetutamente presentato il

«fondamentale contrasto tra due opposte concezioni della pianificazione democratica: l'una, che subordina ogni efficacia della pianificazione alla permanenza delle libere istituzioni (fra le quali la proprietà privata e l'iniziativa privata); l'altra, disposta a passar sopra a queste limitazioni pur di realizzare la eliminazione dei lamentati squilibri»⁵.

I lavori della Cnpe trovarono esito nella presentazione del rapporto finale redatto da Pasquale Saraceno. Il documento fu discusso nel gennaio 1964, per essere poi pubblicato nel mese di marzo (SARACENO, 1967, pp. 135-413). Tuttavia, con il ministero del Bilancio e della programmazione economica in mano al socialista Antonio Giolitti, la Dc abbandonò presto l'interesse per la politica di programmazione. Il piano Giolitti fu accusato di perseguire segretamente un disegno di "bolsevizzazione silenziosa" dell'economia italiana, determinando la risposta di un gruppo di membri della Cnpe, attraverso una lettera aperta redatta da Paolo Sylos Labini⁶. La lettera – sottoscritta anche da Giorgio Fuà, Siro Lombardini, Claudio Napoleoni, Giuseppe Parenti, Giannino Par-

³ Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Carte Pasquale Saraceno (d'ora in poi CPS), busta 116, fascicolo "Verbali, piano [delle sedute della Commissione nazionale per la programmazione economica]", verbale della seduta plenaria del 12 aprile 1963, p. 14.

⁴ «Secondo l'on. Novella non è sufficiente dire che obiettivo della programmazione è il superamento degli squilibri esistenti: occorre rilevare che per esso è necessario rimuovere le cause strutturali che li hanno determinati e in primo luogo rimuovere il potere di decisione e di orientamento nello sviluppo economico oggi detenuto dalle concentrazioni monopolistiche; il che porta il discorso sulle riforme di struttura che vengono considerate essenziali per una politica di programmazione. L'On. Novella osserva, ancora, che questa impostazione generale non è isolata; essa trova conforto in alcuni contributi già affluiti alla Commissione, cioè in quelli che pongono l'accento sul carattere globale della programmazione e sul fatto che essa implica la subordinazione delle scelte private a quelle pubbliche [...].» IVI, verbale della seduta del 19 settembre 1963, p. 9.

⁵ Archivio Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice (d'ora in poi AFUS), Archivio Di Nardi (d'ora in poi ADN), busta 14, fascicolo 156, appunto del 13 aprile 1963.

⁶ ACS, CPS, busta 28, fascicolo "Sylos Labini, Paolo", lettera inviata da Paolo Sylos Labini a Pasquale Saraceno il 29 luglio 1964 con allegata "Lettera aperta di un gruppo di membri della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica".

ravicini, Manlio Rossi-Doria e Bruno Zevi – sosteneva che la programmazione economica aveva in realtà l'obiettivo di razionalizzare un intervento pubblico che in Italia, come anche nel resto dell'Europa, era già molto esteso⁷. A testimonianza della frattura interna alla Cnpe, la lettera non fu sottoscritta da altri componenti, tra cui Ferdinando Di Fenizio, Giuseppe Di Nardi e Pasquale Saraceno. Quest'ultimo, si giustificò ritenendo che l'attività della Commissione apparteneva per lui ormai al passato, dopo le dimissioni da vicepresidente, comunicate immediatamente dopo la consegna del rapporto finale⁸. In realtà, Saraceno era decisamente insoddisfatto del Piano Giolitti, nel quale rilevava essere stati sacrificati gli orientamenti della Dc, che lui stesso aveva contribuito a elaborare, a beneficio degli indirizzi di politica economica sostenuti dal Psi. Questo giudizio è evidente in una lettera indirizzata al segretario generale della Dc, Mariano Rumor

«Non è senza fierezza che io debbo ricordare che ho avuto l'incarico di identificare e di rappresentare la linea economica della Democrazia Cristiana in occasione dei due ultimi Congressi di Firenze e di Napoli; le lusinghiere espressioni con cui Lei, nel giugno scorso, mi rivolse l'invito a darle la mia collaborazione, mi fanno ritenere che anche al Congresso di Roma mi sarebbe stata consentita una simile ambita opportunità.

Ma un impegno forse ancor maggiore, sul piano della vera e propria ricerca, ha rappresentato per me l'invito rivoltomi per due volte ai Convegni di San Pellegrino di approfondire il pensiero al quale poteva ispirarsi la nostra futura azione sul terreno politico-economico; e, infine, l'incarico conferitomi l'anno passato di redigere la relazione alla Sezione Economica del nostro programma elettorale, mi fece ritenere che le linee di pensiero via via maturate potessero ormai ispirare una concreta azione di governo. E in questa persuasione mi induceva il fatto che mai una seria alternativa era stata proposta da altre correnti ad una linea che era stata indicata dai massimi responsabili del Partito in sedi ed in occasioni tanto diverse. [...] La presentazione, il 27 giugno scorso, del progetto di programma preparato dal Ministro del Bilancio, Onorevole Giolitti, mi fa oggi ritenere che tutto questo lavoro è andato perduto; e ciò non tanto per il contenuto, che può sempre essere discusso, del documento, quanto per le vicende di cui è il prodotto, vicende che, mettendo capo ad un documento unilaterale cui nulla si contrappone, hanno a mio avviso compromesso per tempo non breve la possibilità di attuare una efficiente politica di programmazione»⁹.

Secondo Saraceno, la responsabilità era da attribuire al sopravvenuto disinteresse della Dc per gli indirizzi di politica economica da attuare nell'ambito della programmazione economica

⁷ IVI, Lettera aperta, pp. 1-2.

⁸ IVI, lettera inviata da Pasquale Saraceno a Paolo Sylos Labini il 7 agosto 1964.

⁹ ACS, CPS, busta 108, fascicolo "Rumor, Mariano", lettera di Pasquale Saraceno a Mariano Rumor del 23 luglio 1964, p. 2.

«Come tutto ciò è potuto accadere? Secondo me, per il modo distratto con cui la Dc ha – nel complesso – seguito la linea di pensiero che pure negli anni scorsi era stata enunciata dai responsabili del Partito con tanta coerenza e con tanta risoluzione. È avvenuto infatti che nella Dc, accanto a coloro che erano animati dalla duplice convinzione che un'azione di Governo diversa da quella del passato dovesse essere intrapresa e che a tale linea la Dc dovesse e potesse dare il contributo di un rilevante pensiero proprio, abbiano avuto un ruolo, che oggi possiamo ben dire preponderante, due altre posizioni, da un lato, quella di coloro che erano persuasi che altre forze politiche avrebbero indicato la strada da seguire; dall'altro, quella di coloro che scetticamente ritenevano che nulla di nuovo era in definitiva richiesto dagli indirizzi che pur venivano proposti»¹⁰.

In una successiva lettera indirizzata a Libero Lenti, Saraceno evidenziava come l'esito dell'esperienza della programmazione economica rappresentasse, dal suo punto di vista, un punto di rottura nel rapporto con la classe politica:

«dallo schema Vanoni, ai lavori della Commissione Papi, a quelli della Cnpe, la programmazione è una vicenda che suscita in me soltanto amarezze e dalla quale mi sono definitivamente staccato; e ciò in relazione a un dato di fondo che ha accompagnato tutte queste esperienze: la non volontà della dirigenza politica sia di dare direttive sul come i programmi debbono essere configurati, sia di utilizzare quel tanto che gli esperti, pur lasciati a sè stessi, sono riusciti via via a proporre. Ed è per questo che a dieci anni dallo Schema Vanoni il Parlamento è di fronte ad un pacco di carte che è lontano da un programma vero e proprio ancor più di quanto lo fosse lo schema Vanoni. Che dire in tale situazione, alla presenza di due ministri e per di più in questo momento in cui vengono al pettine, a mio avviso, proprio i nodi creati da questo modo di procedere?»¹¹.

Ma l'iter seguito dalla programmazione economica non soddisfò neanche gli stessi protagonisti del Psi. Proprio Giolitti confidò a Saraceno che «le tue espressioni di amicizia mi compensano delle non poche amarezze che le esperienze nel campo della programmazione mi hanno procurato durante il 1965»¹².

Il primo vero piano di programmazione economica fu approvato con notevole ritardo dal Parlamento, nel luglio 1967, come *Programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970*. Rispetto al rapporto finale curato da Saraceno, questo programma allargava ulteriormente il campo degli interventi sociali negli ambiti dell'istruzione pubblica, dell'assistenza sanitaria, dell'assetto territoriale, della legislazione e della tutela dei lavoratori (VALLI, 1993, p. 378).

¹⁰ IVI, pp. 2-3.

¹¹ ACS, CPS, busta 25, fascicolo "Lenti, Libero", lettera di Pasquale Saraceno a Libero Lenti del 9 febbraio 1966.

¹² IVI, fascicolo "Giolitti, Antonio", lettera di Antonio Giolitti a Pasquale Saraceno dell'1 gennaio 1965.

Anche di fronte al programma definitivamente approvato, il giudizio di Saraceno fu lapidario, come si evince da una lettera del 17 settembre 1969 destinata a Flaminio Piccoli, nella quale scriveva:

«se qualcuno di noi ha mai incontrato un uomo politico o un alto funzionario, un dirigente industriale o bancario che trasse dal piano 1966-70 indicazioni utili per la propria azione»

aggiungendo

«se questa mia impressione è esatta, i quindici mesi che ancora ci separano dall'inizio del prossimo periodo da programmare, dovrebbero essere utilizzati in primo luogo per una riflessione sulle passate vicende, così da identificare i motivi per i quali un documento definibile un programma non è stato predisposto»¹³.

Non molto difforme fu il giudizio di Giuseppe Di Nardi, che aveva già bollato il piano Giolitti come una mera «esercitazione scolastica»¹⁴.

La delusione per l'operato del centrosinistra

Al fallimento della programmazione economica, si accompagnò la più generale delusione dei tecnici per l'operato dei governi di centrosinistra. Si tratta di un elemento che accomunò tanto coloro che erano vicini alla Dc, quanto coloro che invece si posizionarono più a sinistra.

In ambito Dc, fu rimproverato al partito di aver piegato la politica economica agli indirizzi proposti dal Psi, delle cui proposte, soprattutto le giovani leve, subivano il fascino. Si tratta di considerazioni che troviamo nuovamente in Pasquale Saraceno

«Ed ecco quindi, ad esempio, i nostri gruppi giovanili anziché studiare – per citare solo un tema – le istituzioni di una politica di piano, proporre rumorosamente e immotivatamente la nazionalizzazione dell'industria elettrica; ed ecco le Acli affannarsi sulla stessa proposta, invece che esercitarsi intorno a quel problema della politica dei redditi che doveva poco dopo sconvolgere il nostro mondo del lavoro»¹⁵.

¹³ ACS, CPS, busta 108, fascicolo "Piccoli, Flaminio", lettera di Pasquale Saraceno a Flaminio Piccoli del 17 settembre 1969, p. 1.

¹⁴ AFUS, ADN, busta 14, fascicolo 160, appunto senza data, ma comunque compreso tra il 25 ottobre 1964 e l'8 gennaio 1965 (data riportata sugli appunti che lo precedono e lo seguono).

¹⁵ ACS, CPS, busta 108, fascicolo "Rumor, Mariano", lettera di Pasquale Saraceno a Mariano Rumor del 23 luglio 1964, p. 3.

Queste riflessioni, unite alla delusione per l'indirizzo preso dalla programmazione economica con la presentazione del Piano Giolitti, suggerirono a Saraceno un distacco dagli ambienti del partito (GIOVAGNOLI, 2013, pp. 303-323). In una lettera inviata a Emilio Colombo il 17 settembre 1964, l'economista di Morbegno declinava l'invito ad essere incluso nella lista dei candidati al Consiglio Nazionale di "Impegno Democratico", perché riteneva concluso il suo impegno in ambito politico, iniziato nel 1959

«Onorevole Ministro,

penso sia doveroso da parte mia riprendere brevemente la conversazione svoltasi, in modo tanto fugace, ieri sera, alla sede del nostro Congresso, in relazione al Suo gentile invito di includermi nella lista dei candidati al Consiglio Nazionale di "Impegno Democratico"; e ciò non soltanto per rinnovarLe il mio ringraziamento, ma anche per darLe ragione del fatto che non ho ritenuto necessario di valermi della possibilità da Lei cortesemente concessami di riflettere ancora per qualche minuto sulla Sua proposta. La mia riflessione si è iniziata infatti già da mesi, come possono testimoniarLe i due testi che mi permetto inviarLe: il primo contiene delle considerazioni da me svolte nel giugno scorso, dopo la presentazione del documento Giolitti, considerazioni che mi indussero a chiedere di essere dispensato dal presiedere la Commissione per la Programmazione; il secondo, invece, è copia di una lettera diretta nel luglio successivo all'On. Rumor ad ulteriore commento della decisione da me presa nei riguardi della Cnpe.

Se Ella avrà tempo di dare una scorsa a questi due documenti rileverà che l'attività di programmazione non riesce – a mio avviso – a progredire come ci si poteva attendere dopo la presentazione, nel dicembre 1963, del rapporto della Cnpe; e ciò per motivi che sfuggono, per così dire, al mio mondo di esperienza e che appartengono, mi pare, all'ordine politico. Mi sono così indotto a considerare concluso un certo ciclo di attività che si era iniziato nel 1959 con il Congresso di Firenze ed a ritornare con la precedente intensità ai compiti del mio ufficio presso l'Iri ed ai miei studi. Non vi è stata quindi in me, nel risponderLe, una improvvisazione che sarebbe invero molto irriguardosa.

Questa mia decisione non significa certo che io dubito che l'indirizzo dato negli anni scorsi non sia conforme agli svolgimenti di fondo che avranno certo luogo nei nostri ordinamenti; mi resta solo la duplice amarezza che quegli svolgimenti subiscano un ritardo che poteva essere evitato e che di essi la nostra parte non sia un elemento determinante nella grandissima misura in cui ciò pareva possibile. Vi è un grave errore di giudizio in questa sconfortata conclusione? Me lo auguro, nell'interesse del nostro Paese e del nostro Partito; e credo con ciò di esprimere il migliore augurio che possa oggi essere formulato per l'opera che lei compie.

Con i più deferenti saluti.

Pasquale Saraceno»¹⁶.

¹⁶ ACS, CPS, busta 108, fascicolo "Colombo, Emilio", lettera di Pasquale Saraceno a Emilio Colombo del 17 settembre 1964.

Riflessioni per certi aspetti analoghe furono svolte da un altro tecnico che si muovevano in ambito Dc: Giuseppe Di Nardi. Oltre ad aver partecipato ai lavori della Commissione Papi e poi della Cnpe, Di Nardi fece parte della cerchia di economisti radunati da Aldo Moro con il compito di elaborare le linee di politica economica della Dc nell'ambito del nascente centrosinistra. Ma anche Di Nardi finì per distaccarsi dai vertici del partito proprio dopo l'ingresso del Psi nella compagine di governo e il venir meno di un dibattito sulla programmazione economica all'interno della Dc (ZAGANELLA, 2013, pp 95-120). La delusione nei confronti dell'operato del centrosinistra caratterizzò anche Manlio Rossi-Doria, economista del Psi. In origine, egli aveva interpretato la nascita del centrosinistra come la possibilità di dare un corso riformatore al Paese. In una lettera del 31 luglio 1962 indirizzata a Jane Carey della Rockefeller Foundation, Rossi-Doria scrisse che a suo avviso il centrosinistra era «una situazione interessante» (MISIANI, 2010, p. 553), proprio per attuare quelle riforme di cui il Paese aveva bisogno dopo l'impetuosa crescita economica registrata a cavallo tra la seconda metà degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta.

Il successivo impegno nella Cnpe, gli incarichi assunti all'interno del Partito e il ruolo di senatore, portarono tuttavia Rossi-Doria a constatare l'insuccesso del disegno riformista da lui auspicato. Si tratta di un aspetto evidenziato dallo stesso economista in occasione di un discorso tenuto ad Avellino alla fine di novembre 1969, nel quale constatava la crisi della politica che attanagliava il Paese

«Si è soliti dire oggi, un po' tutti, che la crisi dalla quale il paese è travagliato nasce dal cresciuto distacco tra società civile e classe politica. La diagnosi implicita in questa frase è certamente corretta, corrispondente, cioè, alla verità, ma non esprime tutta la verità. È vero, infatti, che la società italiana, in ogni sua parte, dal Nord e al Sud, dalle campagne alle città, si è trasformata ed è, per così dire, cresciuta nella coscienza delle proprie esigenze e dei propri diritti; allo stesso modo che è vero che la classe politica non ha saputo ancora adeguarsi a questa trasformazione e a questa crescita e continua ad affrontare i problemi, senza coraggio, senza fantasia e molto spesso senza la necessaria competenza lasciando nella confusione l'invecchiata macchina della pubblica amministrazione»¹⁷.

Proseguendo, Rossi Doria sottolineava l'impasse in cui versava la formula del centrosinistra, incapace di rispondere al montare delle proteste sociali, che avevano prese le forme della contestazione sessantottina e dall'autunno caldo

«In questo quadro dobbiamo responsabilmente considerare la crisi politica del momento. Di fronte alla profonda trasformazione della società e alla forte spinta popolare per il rinnovamento delle istituzioni e per la risoluzione dei grandi problemi non ancora risolti, gli uomini politici dei partiti della maggioranza di centro-sinistra sono tra loro divisi tra coloro che ritengono

¹⁷ ANIMI, ARD, dal 1969 al 1976, ua 25, Discorso ad Avellino del 23 novembre 1969, p. 2.

opportuno – come si dice – piegare a destra l'asse politico del paese, nella illusione di bloccare così la spinta popolare al rinnovamento, e coloro che ritengono, all'opposto, necessario spostarla a sinistra, per attuare rapidamente e seriamente le riforme, da tutti invocate e oggi possibili, e per venire così incontro alle giuste esigenze che la spinta popolare esprime»¹⁸.

Come evidente dal riferimento alle riforme «da tutti invocate e oggi possibili», nonostante il fallimento del centrosinistra – e differentemente da Saraceno e Di Nardi – Rossi Doria conservò comunque la fiducia in una trasformazione della politica, che avrebbe potuto consentire di superare il distacco con la società civile, spingendolo a proseguire con rinnovata intensità il suo impegno all'interno del Psi.

Purtroppo, si trattò solo di una vana illusione. L'incapacità di attuare una reale politica riformista non solo accrebbe il solco tra la classe politica italiana e la società civile, ma determinò anche una deformazione dell'intervento pubblico in economia, che finì per discostarsi dalla fisionomia immaginata e perseguita dai tecnici fino a quel momento, per renderlo invece più funzionale alle finalità della classe politica.

Un intervento pubblico funzionale alla gestione del consenso

Dall'archivio di Giuseppe Di Nardi emerge un aspetto interessante, relativo ai riflessi che la nascita del centrosinistra ebbe sulla politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno. In una nota riservata datata 16 febbraio 1981, che Di Nardi inviò al Direttore Generale della Cassa per il Mezzogiorno Gerolamo Colavitti, si evidenzia il progressivo svuotamento delle capacità di elaborazione degli interventi da parte della Casmez, iniziato proprio in concomitanza con la formazione dei primi governi imperniati sull'alleanza tra Dc e Psi, e poi completatosi nel periodo immediatamente successivo:

«Riprendo l'accento del Direttore Generale alla "Cassa che non pensa". Condivido pienamente questo giudizio. Cercherò qui di seguito di spiegare come ciò sia accaduto e come si possa avviare il discorso per stabilire un colloquio interno sistemico.

I fatti ci riportano indietro nel tempo. La Cassa ha pensato nel primo decennio della sua esperienza. Gli anni 1950, però, furono segnati dalla presenza di un Ministro (Pietro Campilli) che sollecitava un contributo di idee da parte della Cassa. Egli soleva dire che la linea politica era di competenza del Governo, che l'affermava tramite il Ministro per il Mezzogiorno, ma l'organo esecutivo, la Cassa, doveva assistere il Ministro con la riflessione continua sulla propria esperienza operativa.

Poi, la situazione cambiò, ma non repentinamente. Il successivo Ministro (Giulio Pastore) aveva stabilito un grosso filtro: la sua segreteria tecnica. Un ufficio

¹⁸ IVI, pp. 4-5.

formato da diretti collaboratori del Ministro, che via via realizzarono l'accentramento della riflessione ufficiale sull'attività della Cassa e sul cambiamento strutturale del Mezzogiorno espressi in un documento (relazione annuale) prodotto dallo stesso Ministero. La collaborazione con gli uffici della Cassa restò tuttavia molto assidua.

Una terza fase, quella che perdura, si colloca all'incirca negli anni settanta. La più rapida rotazione dei Ministri, causata dalla instabilità dei governi, indusse la Cassa ad arroccarsi in una posizione difensiva, espressa pressappoco in questi termini: la Cassa è organo esecutivo. La sua responsabilità attiene alla legittimità della spesa»¹⁹.

Il documento mette in luce come il processo di svuotamento della capacità progettuale della Casmez iniziò durante gli anni in cui il presidente del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, e poi ministro con delega per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, era Giulio Pastore (l'arco temporale è dunque il decennio 1958-1968, dunque a cavallo della nascita del centrosinistra). Tra l'altro, proprio in questo periodo e per iniziativa dello stesso Pastore, con la legge 26 giugno 1965 n. 717, l'ufficio studi della Cassa fu scorporato in due distinti reparti: uno per i problemi dello sviluppo e l'altro per i rilevamenti economici e la valutazione della redditività degli investimenti²⁰. Ciò ne sanciva di fatto l'indebolimento proprio a favore della segreteria tecnica di Pastore. In questo senso, il documento testimonia come negli anni del centrosinistra la politica accentuò in maniera determinante il controllo dell'intervento pubblico in economia, interpretandolo non tanto come uno strumento di modernizzazione e sviluppo del Paese, ma come un fattore determinante per la gestione del consenso. Di qui, la necessità di esautorare i "tecnici" del loro reale potere di intervento sulla realtà, che aveva portato Saraceno a denunciare il disinteresse dei vertici del suo partito per l'operato degli esperti nell'ambito della Cnpe.

La volontà di utilizzare la presenza dello Stato in economia come strumento per la gestione del consenso trovò terreno fertile nella "contaminazione" della Dc con la cultura politica del Psi, fautore di una concezione assistenzialista dell'intervento pubblico. Ciò determinò la trasformazione dell'intervento pubblico, rispetto all'indirizzo che aveva caratterizzato l'operato dello Stato italiano fino a quel momento.

Agli occhi di un economista come Di Nardi, si trattò di una deformazione del sistema, come scrisse in una lettera del gennaio 1972 indirizzata al presidente del Crediop Francesco Piga

«Esso non è più certamente un sistema capitalistico, fondato prevalentemente sull'iniziativa privata. Da tempo è una economia mista, a due settori, uno pubblico e uno privato. Tuttavia la delimitazione fra le due zone si sposta frequen-

¹⁹ AFUS, ADN, busta 89, fascicolo 645,5, nota di Giuseppe Di Nardi per il Direttore Generale G. Colavitti del 16 febbraio 1981, pp. 1-2.

²⁰ ACS, verbali del cda della Casmez, vol. 393, verbale del 23 febbraio 1966, p. 1397/38.

temente nel tempo. Nell'ultimo decennio la dinamica espansiva del settore pubblico è stata molto forte, ma non tanto forte da poter assimilare il nostro sistema alle economie socialiste»²¹.

Di Nardi proseguiva evidenziando la confusione in cui versava il sistema economico italiano, arenatosi a metà strada tra capitalismo e socialismo. Da questa confusione, aveva tratto origine il fallace riformismo attuato dai governi di centrosinistra

«È necessario ora più che mai avere presente che l'economia non si attua autonomamente dal complesso istituzionale in cui si svolge e che pertanto è fortemente influenzata dalla politica, almeno nel tempo breve. Per uscire dalla confusione in cui siamo immersi – e che costituisce la ragione più profonda del dissesto dell'economia – bisogna decidersi a una scelta politica senza equivoci. Se il disegno politico fosse di fare del nostro sistema un'economia socialista, bisognerebbe procedere speditamente a preparare le strutture portanti di tale sistema, cosa che finora non si è fatta. Se, al contrario, il disegno politico fosse, come sembra più plausibile, di mantenere il carattere pluralistico del nostro sistema, *bisogna decidersi a semplificare, rivedendo le riforme sbagliate che sono state introdotte nell'ultimo decennio*» (IVI, p. 3).

È interessante notare come considerazioni analoghe si ritrovino anche in un economista di opposto schieramento politico, come Paolo Sylos Labini.

Nella lettera aperta da lui redatta a difesa del Piano Giolitti, lo abbiamo visto difendere il documento come un tentativo di razionalizzazione dell'intervento pubblico. A trent'anni di distanza, lo stesso Sylos Labini dovette constatare però il fallimento di quel progetto. Scrive infatti, in *La crisi italiana*, che «in Italia l'allargamento dell'intervento pubblico è stato favorito da correnti dottrinarie diverse, come la dottrina sociale cristiana, il keynesismo, il corporativismo, il marxismo», chiarendo tuttavia come l'intervento della politica abbia distorto gli indirizzi degli economisti:

«è necessario mettere bene in chiaro che le spinte provenienti dall'economia o dalle ideologie sono state utilizzate dai partiti – da tutti o da quasi tutti i partiti, di destra, di centro e di sinistra – nel loro stesso interesse: dal momento che i partiti avevano occupato lo Stato, la statizzazione ha significato controllo esercitato dai partiti sulle imprese e sulle banche statizzate, con vantaggi di potere e con vantaggi economici» (SYLOS LABINI, 1995, p. 20).

Sylos Labini riconosce che l'inclinazione dei partiti a utilizzare per ragioni di gestione del consenso l'intervento pubblico in economia ha sempre caratterizzato la prima repubblica (mentre ovviamente la commistione perversa tra politica e economia affonda le sue radici più lontano nel tempo), tuttavia segnala un preciso momento di svolta in cui questa tendenza degenera anche rispetto al

²¹ IVI, p. 2.

passato. Nello stesso volume, pubblicato nel 1995, aggiunge che «in Italia l'intervento pubblico è andato troppo avanti non solo per motivi legati all'evoluzione economica, ma anche e, negli ultimi tre decenni, soprattutto per motivi di stabilizzazione sociale e politica» (IVI, p. 21). La citazione testimonia come il tentativo di razionalizzazione dell'intervento pubblico, che Sylos Labini e gli altri firmatari della "lettera aperta" ritenevano dovesse costituire l'obiettivo della programmazione economica, fallì. Inoltre, riconosce come la degenerazione dell'intervento pubblico sia avvenuta «negli ultimi tre decenni», che, scrivendo nel 1995, significa dalla metà degli anni Sessanta.

Conclusioni

Nelle valutazioni svolte dai tecnici che abbiamo preso in esame – Pasquale Saraceno, Giuseppe Di Nardi, Manlio Rossi Doria, Paolo Sylos Labini – il fallimento della programmazione economica e più ampiamente del progetto riformista prefigurato dalla nascita del centrosinistra, segnarono un punto di rottura nel rapporto tra il ceto degli esperti chiamati a elaborare le politiche di sviluppo, e la classe politica. La rottura di questo rapporto fu determinata dall'intenzione della politica di gestire l'intervento pubblico esclusivamente come uno strumento di consenso – non più dunque di modernizzazione del sistema – di fronte a passaggi delicati della storia repubblicana (citiamo a tal proposito gli squilibri economici e sociali che hanno accompagnato gli anni del miracolo economico, la conseguente contestazione, l'autunno caldo e il terrorismo) che rischiavano di destabilizzare il sistema e favorire l'ascesa al potere del Pci. Ciò determinò una estensione dell'intervento pubblico contrario a ogni criterio di razionalità economica, sfigurando quel modello di «via italiana allo sviluppo» (ZAGANELLA, 2013, pp. 11-18), che invece aveva consentito al paese di trasformarsi in una economia pienamente industrializzata e sperimentare gli anni del "miracolo economico".

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1959), *Convegno nazionale sui piani regionali di sviluppo*, «Quaderni di civiltà degli scambi», n. 3.
- CARABBA M. (1977), *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, Bari, Laterza, pp. 33-37.
- DANDOLO F., SBRANA F. (2012), *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, «Storia economica», anno XV, n. 1.
- GIOVAGNOLI A. (2013), *Il rapporto con la politica 1959-1963*, in A. GIOVAGNOLI, A. ANGELO PERSICO (a cura di), *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 302-323.
- LAVISTA F. (2010), *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna, Il Mulino.

- MISIANI S. (2010), *Manlio Rossi Doria. Un riformatore del Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- ID. (2007), *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Bologna, Il Mulino.
- MORTARA A. (a cura di) (1984), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- SARACENO P. (1967), *Rapporto del Vice Presidente della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica*, in MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, Roma, vol. 2, pp. 135-413.
- SYLOS LABINI P. (1995), *La crisi italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- VALLI V. (1993), *Politica economica. Teoria e politica dello sviluppo, il caso italiano*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- ZAGANELLA M. (2013), *Programmazione senza sviluppo. Giuseppe di Nardi e la politica economica della prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino.