

Il governo dei tecnici. Specialismi e politica nell'Italia del Novecento

di Lea D'Antone

1. *Tecnocrazie antipolitiche?*

Si possono individuare nella storia politica italiana di lungo periodo esperienze o ideologie tecnocratiche indifferenti quando non ostili alla rappresentanza parlamentare, alla democrazia e ai partiti politici, in nome della superiorità di un criterio manageriale di governo fondato sulle competenze e sulla loro esclusiva capacità di rappresentare adeguatamente interessi generali? In poche parole, si è mai manifestato un consapevole modo di agire dei tecnici nelle istituzioni in nome di un modello tecnocratico di stampo antipolitico?

Di tecnocrazie emergenti nella storia italiana si è parlato in molti casi. Il primo rilevante progetto tecnocratico è stato individuato nell'attività di modernizzazione dell'economia svolta in età giolittiana da Francesco Saverio Nitti e Alberto Beneduce utilizzando come leva principale per la crescita delle imprese private proprio l'azione pubblica¹. Ma due sono le esperienze, peraltro ben diverse tra loro, che più propriamente potrebbero essere, e sono state evocate, come episodi di governo tecnocratico effettivamente o potenzialmente antipolitico.

La prima sembrerebbe essersi dispiegata all'interno della cornice istituzionale fascista, programmaticamente antiparlamentare e dittatoriale. La politica era ridotta all'assoluto potere di un partito unico, veniva proclamata la realizzazione di sistema corporativo in cui proprio i tecnici si facessero col loro punto di vista neutrale garanti della ricomposizione degli interessi contrastanti interpretando il superiore punto di vista della produzione nazionale. La bonifica integrale con l'organizzazione consortile obbligatoria e l'esproprio dei proprietari inadempienti, e le riforme degli anni trenta con lo Stato fattosi imprenditore attraverso tecnostutture dotate di grande autonomia decisionale, come l'Iri e la Banca d'Italia, testimonierebbero da una parte il carattere sostanzialmente antipolitico del regime, dall'altra il presti-

¹ A. Mortara (a cura di), *Protagonisti dell'intervento pubblico in economia*, Ciriec, Franco Angeli, Milano 1984; G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione*, Einaudi, Torino 1986.

gio politico di un gruppo di tecnocrati decisi a far valere la loro leadership fondata sulle competenze e sulla gestione manageriale delle risorse collettive².

La seconda sembrerebbe quella dei cosiddetti «governi tecnici» degli anni novanta, chiamati a rendere possibile l'ingresso dell'Italia in Europa nel momento di massimo discredito della cosiddetta «prima repubblica», o «repubblica dei partiti»³; travolti – questi ultimi – dall'azione dei giudici, dall'incapacità di costituire stabili maggioranze, dal grave squilibrio nei conti pubblici. Per compiti di risanamento economico e politico urgenti e talora impopolari, soltanto dei tecnici sono apparsi capaci di garantire grazie alle loro competenze sia il raggiungimento degli obiettivi finanziari che la rappresentazione di interessi collettivi.

Il fatto che nei governi «tecnici» – come anche in quelli «politici» degli anni novanta – abbiano avuto un ruolo centrale uomini dalla direzione della Banca d'Italia e delle imprese pubbliche (seppure impegnati a privatizzarle), potrebbe anche indicare l'esistenza di una qualche *liaison* tra i progetti tecnocratici del periodo fascista, di matrice nittiana, e quelli più recenti, ovviamente portatori di nuove politiche di modernizzazione, coerenti con i vincoli europei e globali dei recenti fenomeni economici, politici e sociali.

Proprio sulla base di un'analisi siffatta, i recenti governi «tecnici» sono peraltro apparsi a molti politici accettabili solo come soluzione dettata da una situazione di emergenza.

I leader dei partiti politici della sinistra sono stati tra i più preoccupati nel sottolineare l'urgenza di restituire le redini del governo ai partiti, giudicando nella sostanza i tecnici come potenziali componenti della più generale ventata antipolitica degli anni novanta. L'antipolitica è stata in tal caso non solo individuata nella radicale critica ai partiti storici, nel populismo e nella centralità della figura del leader che hanno caratterizzato la nascita di Forza Italia e – insieme alla critica al concetto di nazione – anche la nascita della Lega, ma è stata

² Recentemente si è espresso in questo senso Salvatore Lupo, nel bel volume *Il fascismo*, Donzelli, Roma 2000.

³ È il titolo del volume di P. Scoppola, edito da il Mulino, Bologna 1992. Sulle vicende politiche dell'Italia dal secondo dopoguerra ad oggi si veda anche S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia 1992; P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino 1995; F. Barbagallo (a cura di) *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, Torino 1994-95, 3 voll. Sull'attuale crisi del sistema dei partiti P. Ginsborg, *L'Italia del tempo presente*, Einaudi, Torino 1998; A. Mastropaolo, *Antipolitica. All'origine della crisi italiana*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli 2000; M. Fedele - R. Leonardi (a cura di), *La politica senza i partiti*, Edizioni Seam, Roma 1996; M. Fedele, *Democrazia referendaria*, Donzelli, Roma 1994; G. Cantarano, *L'antipolitica. Viaggio nell'Italia del disincanto*, Donzelli, Roma 2000.

sospettata nell'azione giudiziaria e persino nelle buone esperienze di sindaci e pubblici amministratori capaci di rompere i confini delle tradizionali «enclosures» partitiche.

D'altra parte anche le nuove formazioni politiche di ispirazione populista o separatista hanno guardato con diffidenza ai poteri politici veri o presunti dei tecnici, giudicati per cultura statalisti, centralisti e indifferenti a bisogni e desideri «popolari», oltre che ostili a tutti i tipi di libertà, individuali e private.

Un sospetto di tecnocratismo antipolitico grava peraltro oggi anche sull'Unione europea, per il peso assunto dalla Banca centrale e da un esecutivo di competenti, nonché per il ruolo «minore» del parlamento.

Fermandoci per il momento all'Italia, la mia opinione è che le attuali preoccupazioni di molti politici siano per molti aspetti infondate, derivando da una accentuata tendenza a giudicare antipolitico tutto ciò che sovverta le tradizionali «regole del gioco» o che si riferisca a norme e regole poco gradite; e che né oggi, né in passato i tecnici alla guida delle istituzioni politiche ed economiche italiane abbiano nutrito propositi antipolitici e perseguito programmi antiliberisti.

Sorprende piuttosto la naturalezza e lo spirito pragmatico con cui specialisti soprattutto di cultura economico-giuridica si sono sempre messi al servizio delle grandi cause della politica, nel nostro caso soprattutto della politica «nazionale», e offerti ad essa in nome di passioni e idealità civili. Che tali passioni in passato non siano state particolarmente sensibili al metodo democratico e talora siano state anche antidemocratiche, ha a che vedere con i caratteri specifici della storia politico-istituzionale e con il difficile e contrastato cammino della democrazia in Italia. Nonostante lo sconvolgimento attuale del vecchio sistema dei partiti, oggi il problema non si pone, grazie al solido radicamento delle istituzioni democratiche. Infine è mia opinione che proprio attraverso l'esperienza storica si possano cogliere non pochi insegnamenti sull'importanza della sinergia tra saperi e governo politico in tutte le articolazioni centrali e periferiche, e trarre non poche indicazioni circa i nuovi compiti della stessa politica.

2. Il «partito delle istituzioni» e la diversità delle idee politiche.

Considerando momentaneamente il periodo tra la fine dell'Ottocento e gli anni cinquanta del Novecento, entro il quale gli storici economici hanno collocato il ciclo completo dell'industrializzazione ita-

liana, è ben noto il ruolo decisivo avuto dalle politiche pubbliche italiane, pur nella diversità dei regimi e degli strumenti di intervento, fino a condurre l'Italia verso traguardi insperati tra i principali paesi industrializzati del mondo. È altrettanto noto come in tali politiche abbiano svolto un ruolo determinante uomini di cultura specialistica.

Uomini del calibro di Nitti, Beneduce, Menichella, con Serpieri, Ruini, Sinigaglia, Einaudi, Vanoni, Rossi-Doria, Saraceno, Mattei, Pescatore, La Malfa, cui se ne possono aggiungere molti altrettanto autorevoli, hanno svolto in epoche e sotto regimi diversi la loro azione talora come funzionari dei ministeri, talora come ministri o sottosegretari, talora alla guida di enti e imprese pubblici, talora alla guida della Banca centrale. Attorno ad essi, per tutto il secolo scorso, una folta schiera di specialisti, tecnici e uomini di scienza, medici, ingegneri, economisti agrari e urbanisti di maggiore o minor fama, hanno svolto la loro attività nell'ambito delle strutture amministrative centrali e locali, nelle istituzioni scientifiche, nelle strutture capillari della propaganda e della diffusione delle conoscenze.

Nonostante tale protagonismo, non solo non hanno avuto alcuna eco tra i tecnici italiani i progetti tecnocratico-produttivistici proposti per la verità con scarso successo anche negli Stati Uniti dagli economisti Thorstein Veblen e Haward Scott¹, ma non hanno incontrato alcun consenso neppure le idee più rigorosamente corporativiste, e in particolare il corporativismo integrale di Ugo Spirito².

Le ragioni sono molteplici. Esse attengono da una parte all'assenza in Italia, sia nel caso della pubblica amministrazione³ che della gestione aziendale, delle sedi primarie in cui sperimentare modelli manageriali da trasferire nelle tecniche di governo⁴.

Dall'altra attengono ai profili intellettuali e politico-culturali degli uomini ricordati, profili assai differenti ma accomunati per diverse generazioni dalla assunzione della medesima missione: promuovere dall'ambito delle istituzioni lo sviluppo economico e civile e il prestigio nazionale all'interno e all'estero, mettendo in campo tutte le risorse scientifiche e materiali disponibili per il consolidamento di

¹ J. K. Galbraith, *Storia dell'economia*, Rizzoli, Milano 1988

² S. Lanaro, *Nazione e lavoro*, Marsilio, Venezia 1979 (II ed. 2001).

³ S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna 1983; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, (1861-1993)*, il Mulino, Bologna 1996.

⁴ F. Barca, *Imprese in cerca di padrone. Proprietà e controllo nel capitalismo italiano*, Laterza, Roma-Bari 1994. Critico, in nome di un progetto tecnocratico C. Pellizzi, *Una rivoluzione mancata*, Longanesi, Milano 1948.

un'economia di mercato fondata sull'impresa privata⁵.

Gli uomini di cui abbiamo parlato sono stati essenzialmente politici dello sviluppo operanti nelle istituzioni del governo politico, del governo del territorio e del governo del mercato, in un paese ritardatario nonostante le molte energie imprenditoriali disponibili, a lungo debitore verso l'estero di materie prime, tecnologie, e capitali di rischio.

In considerazione di ciò, bisogna riconoscere che, pur con molte discontinuità e incoerenze, per quasi un secolo dall'unificazione nazionale, una cultura tecnico-scientifica piena di passioni intellettuali e civili ha potuto riversare le sue conoscenze sulle politiche governative e che i progetti politici si sono rafforzati attraverso l'apporto delle competenze e dei saperi più diversi. L'azione dei tecnici ha attraversato la storia dello Stato liberale, interessato il regime fascista e dato forza alla «repubblica dei partiti» nata dalla Resistenza; ha dato un segno alla pace prospera della *belle époque*, ha tracciato le soluzioni per attraversare senza soccombere la lunga disgregazione dell'ordine economico e politico nazionale e internazionale iniziato col primo conflitto mondiale e finito con la «ricostruzione» europea del secondo dopoguerra, ha disegnato gli indirizzi fondamentali del «miracolo economico» italiano.

Ciò non è avvenuto all'insegna della indifferenza e della neutralità rispetto ai governi di riferimento. Parliamo di uomini con storie, idee e aspirazioni diverse, accomunati dall'impegno per il progresso economico nazionale, e dalla militanza nel «partito delle istituzioni»⁶. Essi hanno, pur con diverse sensibilità, introiettato gli ideali risorgimentali, sentito di appartenere ad una patria, nutrito di orgoglio nazionale il loro pragmatismo produttivistico, creduto nella funzione civile del progresso. Tra i rappresentanti delle prime generazioni, Nitti e Beneduce sono stati dichiaratamente massoni; gli stessi Nitti e Beneduce, insieme a Serpieri e Ruini hanno subito nella giovinezza la fascinazione delle idee socialiste o militato nelle organizzazioni radicali e demolaburiste. Qualcuno, come Serpieri, è diventato fascista per convinzione, qualche altro, come Nitti, è uscito di scena con l'affermarsi del fascismo preferendogli l'esilio. C'è stato chi, come Rossi-Doria, pur convinto sostenitore della legislazione serpieriana sulla bonifica integrale, ha pagato il suo antifascismo col carcere e il confino. Beneduce e

⁵ F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia*, Annali 1, Einaudi, Torino 1979; L. D'Antone, «Straordinarietà» e stato ordinario, in F. Barca (a cura di), *Il capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma 1997.

⁶ Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* cit, p. 282.

Menichella, creatori dell'Iri, hanno avuto la fiducia di Mussolini senza mai aderire al regime. Altri ancora sono diventati antifascisti prima del crollo del regime dall'ambito di quella «fucina di idee della Resistenza» che fu la Comit di Raffaele Mattioli. Altri ancora, come Paronetto, Saraceno, Vanoni, Mattei, hanno nutrito di idealità cattoliche le loro idee sullo sviluppo, riversando negli anni cinquanta sul Partito democristiano le loro aspirazioni solidaristiche e manageriali. La Malfa e Compagna sono stati tra i principali artefici e protagonisti della politica del Partito repubblicano. Gli azionisti Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, insieme ai tecnici dell'Italia repubblicana, hanno fatto dell'Unione europea la loro frontiera ideale.

Alla base della forza trainante esercitata sulla cultura specialistica dal superiore punto di vista nazionale c'è stato un tratto caratterizzante della storia italiana, una storia di regia pubblica dello sviluppo capitalistico.

Parallelamente, alla base della debole sensibilità democratica di molti dei tecnici ricordati, sta la nostra stessa storia politica. L'esperienza dello Stato liberale tra fine secolo e prima guerra mondiale vi ha rappresentato l'esperienza più significativa di crescita progressiva della cittadinanza, di buona qualità della pubblica amministrazione, di buon funzionamento di molte amministrazioni locali dotate di notevole autonomia finanziaria, di significativo ruolo del parlamento; ma si è pur sempre trattato di un esperimento a lungo censitario e notabile, con l'approdo al suffragio universale solo maschile e solo nel 1913.

Guerre distruttive e fascismo hanno soffocato per diversi decenni nella dittatura politica o militare quello stesso virtuoso percorso. Successivamente, nella stessa «repubblica dei partiti» del secondo dopoguerra, ancor prima che l'esplosione della corruzione e dell'illegalità, o la nascita di nuovi movimenti populistici e nuovi leader dal carisma multimediale, rivelassero gravi punti deboli nel nostro sistema partitico, i cosiddetti partiti nazionali di massa, di sinistra e di centro, si sono mostrati interessati a perseguire finalità di egemonia o esclusione, più che a valorizzare il confronto nella più importante sede di formazione delle decisioni democratiche, ovvero il parlamento.

Tuttavia proprio la rilettura della storia italiana del Novecento attraverso la ricostruzione delle funzioni di governo svolte dai tecnici, se indica in generale nel buon uso delle competenze da parte di governi di diversi orientamenti, quindi nel rapporto tra il sapere e la politica, una delle carte vincenti per i successi conseguiti dall'Italia nel contesto internazionale; se indica nel senso del servizio alla nazione in funzione del soddisfacimento di interessi generali il filo rosso che ha legato specialisti di diversa formazione e sensibilità politiche talora

persino contrastanti, indica anche nel nesso tra metodo decisionale democratico e studio rigoroso delle economie, delle realtà territoriali e dei bisogni civili, la formula rivelatasi storicamente più efficace per la stessa crescita civile e il consolidamento della ricchezza⁷.

Le fasi storiche in cui le sinergie tra competenze e politica hanno agito con progressiva sempre maggiore efficacia sono state l'età giolittiana, gli anni cinquanta e l'attuale ultimo decennio; e ciò è avvenuto anche a vantaggio delle aree meno sviluppate del paese.

3. Le virtuose ma ancora élitarie sinergie dello Stato liberale.

L'età giolittiana, erede delle importanti innovazioni istituzionali cripine, prima fra tutte quella sulla elettività dei sindaci e sulla finanza locale, è stata anche età di alta congiuntura economica. Essa ha mostrato una straordinaria sinergia tra la politica e le competenze, nonché tra istituzioni politico-amministrative centrali e locali, tra pubblico e privato, al fine di valorizzare il più possibile le risorse umane e materiali. Cassese ha parlato in proposito di «osmosi tra politica e amministrazione» e ha messo in risalto l'alta preparazione della burocrazia; a Melis dobbiamo la ancor più efficace formula di «decollo amministrativo».

Certo sarebbe difficile comprendere il succedersi delle molte attività pubbliche in materia di trasformazione del territorio, le opere portuali, l'ammodernamento del sistema di comunicazioni stradali, ferroviarie e marittime, il risanamento igienico dei centri urbani e rurali, la bonifica, la costruzione dei servizi municipali, senza individuare il cervello direzionale di un'unica strategia dello sviluppo nel ministero di Agricoltura Industria e Commercio, non a caso unico ministero delle attività produttive fino al 1916. La strategia è stata evidente: il protezionismo industriale, la domanda militare e la costituzione delle banche miste potevano sostenere solo in parte il consolidamento di un sistema industriale moderno; le opere pubbliche civili rimanevano fondamentali per sostenere il ritmo del tardivo *big spurt* italiano. Il sistema produttivo italiano aveva bisogno di tenere attivi i conti con l'estero valorizzando le esportazioni pregiate, le cospicue rimesse dei suoi cittadini emigrati oltreoceano, gli introiti dei noli e del turismo. I trattati commerciali provide-

⁷ M. Rossi-Doria (a cura di), *Gli uomini e la storia*, introduzione di P. Bevilacqua, Laterza, Roma-Bari 1990; M. Rossi-Doria - P. Bevilacqua, *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1984.

ro alla correzione del protezionismo, ma urgeva anche reperire risorse finanziarie aggiuntive a quelle fornite dalle banche.

Il ministero per l'Agricoltura, industria e commercio guidato tra il 1901 e il 1903 dal noto medico malarialogo Guido Baccelli, approntò innanzitutto leggi giuridicamente audaci che imposero ai proprietari di somministrare gratuitamente il chinino ai loro operai. La lotta alla malaria, prima condizione per qualsiasi trasformazione dei sistemi di produzione in agricoltura, impegnò centinaia di medici condotti e liberi professionisti nella pratica attuazione e nel miglioramento della legislazione mediante la capillare presenza sul territorio e la continua sperimentazione. Per una lunga fase fu proprio la cultura medica a rappresentare la prima consapevolezza democratica dei problemi dell'ambiente e del territorio italiano¹.

Immediatamente dopo, con la collaborazione di Arrigo Serpieri, Angelo Omodeo, Meuccio Ruini, Eliseo Jandolo, Francesco Saverio Nitti dispiegò la sua strategia di riforma del territorio fondata sulla valorizzazione delle risorse idrauliche e forestali ai fini della produzione di energia elettrica e della bonifica agraria. E ancora, costruì con un funzionario dello stesso ministero esperto di statistica, Alberto Beneduce, l'Istituto nazionale assicurazioni, compiendo un gesto audace di modernizzazione legislativa in materia sociale, ma anche di soccorso agli investitori attraverso l'accumulazione sicura di risorse finanziarie.

Sempre dalla stretta intesa tra Nitti e Beneduce nacque un sistema di credito alternativo a quello delle banche miste, che fu perfezionato dallo stesso Beneduce negli anni venti, quando le tecniche del credito imitate alla Germania mostrano di mettere a dura prova il Tesoro e la stessa stabilità del capitalismo italiano. Il Crediop, l'Icipu, il Credito navale, enti pubblici ma a giurisprudenza privatistica, responsabili del finanziamento delle opere pubbliche convogliarono soprattutto verso i gruppi imprenditoriali emergenti, elettrici e chimici, capitali reperiti nel mercato obbligazionario.

Alla base delle scelte governative di governo dello sviluppo e del mercato furono indagini economico-sociali di notevole scrupolo analitico e dai notevoli risvolti politici. Dopo le grandi inchieste ottocentesche, *l'Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nell'Italia meridionale e nelle isole*, voluta all'inizio del Novecento da Nitti e da una élite dirigente consapevole delle difficoltà, ma anche dei grandi mutamenti e progressi indotti dai colossali fenomeni migratori transoceanici, si presentò come una vera e propria avventura della conoscen-

¹ L. D'Antone, *Scienze e governo del territorio*, Angeli, Milano 1990.

za. A qualcuno evocò addirittura il viaggio di Colombo che in cerca delle Indie si trovò a scoprire l'America².

Affidata ogni regione alla cura di noti specialisti essa rivelò, attraverso l'attivazione capillare di tutte le reti informative, una notevole quantità di economie, non solo agricole, e di istituzioni locali efficienti: camere di commercio, consorzi agrari, scuole specializzate di agricoltura, cattedre ambulanti, banche. Queste ultime risultarono inondate dal denaro delle rimesse. Sorprendentemente, si prese atto del fatto che non sempre avevano bisogno di ricorrere a prestiti bancari i moltissimi contadini che alla vigilia della prima guerra mondiale erano riusciti ad acquistare circa un milione di ettari di terre, neutralizzando momentaneamente la spinta ad una soluzione rivoluzionaria della questione agraria.

L'Inchiesta evidenziò, ancor più delle precedenti inchieste parlamentari, ma come aveva fatto all'inizio del secolo sempre il Nitti de *Il bilancio dello Stato*³, il contributo straordinario delle regioni meridionali alla produzione della ricchezza nazionale, e orientò la cultura tecnica, già coinvolta a pieno titolo nelle politiche territoriali e finanziarie nittiane, verso la piena e chiara assunzione di una ulteriore missione ideale: il meridionalismo. Molti dei nostri uomini si raccolsero intorno alle molteplici attività dell'Animi, che andarono dall'impegno scientifico e propagandistico nella lotta alla malaria, all'azione umanitaria, alla promozione delle attività produttive e delle esportazioni, alla cura dell'istruzione e dell'educazione⁴.

La guerra interruppe il percorso ascendente delle economie e delle istituzioni italiane, e soprattutto quelle delle regioni meridionali legate in maniera vitale alla libera circolazione di uomini, merci e capitali. Essa diede il via ad una lunga stagione di contrazione degli scambi, di disordine politico e monetario. Ma essa fu la guerra delle nazioni industriali, sancì il conseguimento di un traguardo, e produsse un radicale ampliamento di scala delle produzioni nazionali interessate. La mobilitazione industriale impegnò tecnici sottratti momentaneamente all'industria privata come Dallolio, Osio, Sinigaglia, Crespi. L'esperienza della pianificazione manageriale rimase tuttavia strettamente funzionale alle transitorie necessità di approvvigionamento civile e militare.

² *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nell'Italia meridionale ed in Sicilia*, xv voll., Roma 1907-11.

³ *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Nord e Sud*, in *Scritti sulla questione meridionale*, Laterza, Bari 1958.

⁴ *L'Associazione nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno nei suoi primi cinquant'anni di vita*, Laterza, Roma 1960.

Viceversa nella guerra molti dei nostri tecnici trovarono una occasione per dar prova di dedizione alla causa nazionale. Partirono volontari Arrigo Serpieri, Alberto Beneduce, Donato Menichella, Raffaele Mattioli. Quest'ultimo partecipò anche all'impresa di Fiume.

Nella guerra l'economista agrario Serpieri riconobbe «la prima grande guerra combattuta dall'Italia una, la sua consacrazione»⁵. Riconobbe inoltre nel contributo enorme di combattenti e di vittime dato dalle «classi rurali», alcuni dei tratti distintivi della storia italiana. L'agricoltura con la sua attiva borghesia agraria e i suoi laboriosi contadini aveva dato un grande contributo allo sviluppo economico del paese. Quella borghesia andava incoraggiata e aiutata a radicalizzare la trasformazione moderna dell'agricoltura. Nelle difficili congiunture economiche e politico-sociali che seguirono la prima guerra mondiale l'agricoltura si presentò agli occhi di Serpieri non solo come un settore produttivo da valorizzare al massimo, ma anche come un «modo di vita» un campo di valori fondato sia su virtù conservative (senso delle gerarchie e della famiglia) che su una illimitata disposizione al lavoro e al sacrificio.

4. I consorzi di bonifica e le «tecnostrutture» degli anni trenta.

Il fascismo offrì a Serpieri, chiamandolo nei primi anni venti e nei primi anni trenta al governo della bonifica e dell'agricoltura, l'opportunità tradurre il suo punto di vista in azione politica.

In sintonia con l'ispirazione dei tecnici al governo in età liberale, anche il progetto riformatore di stampo «agricolturista» di Serpieri, offerto al regime con sincera dedizione, mise al centro della modernizzazione dell'agricoltura non gli esperti, ma l'impresa privata. Suo specifico e rilevantissimo contributo alla cultura dell'impresa agricola fu la valorizzazione di tutte le forme di imprenditorialità implicite ai contratti di lavoro.

La centralità dell'impresa privata fu al centro della strategia serpieriiana sia quando nel 1924 un'audace legge sulla bonifica autorizzò le società capitalistiche all'esproprio dei proprietari che non potessero attuare le opere obbligatorie previste nei piani di bonifica, sia quando

⁵ A. Serpieri, *La politica agraria in Italia e i recenti provvedimenti legislativi*, Piacenza 1925, p. 12; si veda anche L. D'Antone, *L'Intelligenza dell'agricoltura. Istruzione superiore, profili intellettuali e identità professionale*, in P. Bevilacqua, *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. III, Marsilio, Venezia 1991.

nel 1933 la bonifica integrale venne affidata totalmente ai consorzi dei proprietari. Lo slogan serpiero «la bonifica con e non contro i proprietari», non fu il semplice frutto di un compromesso di fronte a resistenze conservatrici dei proprietari terrieri, come ha sottolineato gran parte della storiografia. Esso mise in evidenza le distanze da una concezione marcatamente corporativista delle organizzazioni consortili che ne facesse gli strumenti di neutralizzazione degli interessi di parte in nome di una logica prettamente produttivistica dettata dal superiore punto di vista della tecnica.

I piani di bonifica dei consorzi rappresentavano secondo Serpieri la disposizione al raccordo degli interessi e all'innovazione e soprattutto essi dovevano costituire dettagliati studi sulle specifiche realtà territoriali. Essi permettevano di rappresentare i caratteri locali dei sistemi agricoli e la necessità di adeguare l'intervento pubblico alle specifiche esigenze territoriali, produttive e ambientali. Nessun criterio aziendalistico-manageriale si poteva adattare ad una attività che in Italia era estremamente differenziata e richiedeva la cura costante dell'impresa e del lavoro.

Il Serpieri al governo delle bonifiche all'inizio degli anni venti, e dell'agricoltura all'inizio degli anni trenta, ebbe soprattutto a cuore che l'azione pubblica fosse informata a criteri scientifici e orientata secondo finalità sociali. Una legge voluta da Serpieri riordinò sotto la direzione del ministero dell'Economia nazionale le centrali principali dell'intelligenza tecnica dell'agricoltura, gli Istituti superiori agrari.

Con l'istituzione dell'Istituto nazionale di economia agrario, nel 1928, vennero avviate le grandi indagini sulla formazione della proprietà contadina nel dopoguerra, sui rapporti tra proprietà, impresa e mano d'opera, le preziose monografie sulle famiglie agricole. Le indagini educarono alla ricerca di soluzioni diverse per realtà diverse e ad una visione dello sviluppo agricolo che escludesse soluzioni come quella della riforma agraria. Ne restò suggestionato persino un comunista condannato al carcere e al confino come Manlio Rossi-Doria, (collaboratore anonimo negli anni 1938-43 della rivista fascista «Bonifica e colonizzazione»).

Nel secondo dopoguerra l'esperienza della tentata bonifica serpiero e la lezione metodologica dell'Inea poté ancora fare da collante all'azione corale dei tecnici agricoli contro le leggi di riforma agraria presentate dai comunisti e dalla Dc, fondate sulla distribuzione della terra ai contadini; i tecnici contrapposero a queste ultime proprio l'attuazione della bonifica integrale, promessa tradita del regime fascista.

Le idealità restarono dunque sempre vive, seppure talora contras-

segnate da eventi personali drammatici, o costrette entro le circostanze imposte dalle grandi emergenze della storia.

Le riforme economiche degli anni trenta rappresentarono una delle più grandi prove di intreccio tra pragmatismo e dedizione alla nazione date dai certo non fascisti Menichella e Beneduce. «Chiste so i sunaturi e cu chiste s'adda suna!»¹, ebbe spesso a ripetere Menichella, incaricato da Mussolini, insieme a Beneduce, di riordinare le grandi industrie e banche italiane travolte dal fallimento all'inizio degli anni trenta. Nel caso in specie si trattava di salvare l'intera economia italiana da una situazione gravissima, che vedeva sommarsi le conseguenze della grande crisi e di una decennale catena di salvataggi. Le principali banche e imprese erano finite di fatto in mano pubblica per i numerosi interventi del Tesoro e della Banca d'Italia. Come ridare ossigeno ai gangli produttivi dell'economia italiana evitando di cristallizzare una già avvenuta «nazionalizzazione» della produzione?

Beneduce e Menichella scelsero la nota originale soluzione dell'Iri, consistente nella gestione pubblica di imprese di diritto privato restituite al mercato azionario nonostante la dominanza dei titoli pubblici. Un ente pubblico affidò alle *holding* di settore la responsabilità privatistica degli investimenti pubblici. La spesa pubblica si separò dalla pubblica amministrazione. Nacque la «strategia della straordinarietà», concepita come strumento transitorio dell'intervento pubblico, ma destinata a incidere in maniera strutturale sul sistema politico ed economico italiano².

Ne avrebbero risentito nel tempo sia la pubblica amministrazione da allora in poi progressivamente privata di alcune funzioni essenziali; sia le regole giuridiche di *governance* dell'impresa, che consolidarono nel codice civile del 1942 un modello monopolistico capace di garantire ancor più che in passato la stabilità dei gruppi di comando dell'impresa privata e soprattutto pubblica. Ma si trattò dell'unico strumento al momento immaginabile per consentire che nel tempo le imprese potessero essere restituite a capitali privati e le banche fossero separate dalle industrie. In tal modo un liberista, senza averne alcuna intenzione, si trovò assieme a Beneduce a costruire «il maggiore esempio di capitalismo di Stato del mondo occidentale»³.

¹ V. Menichella, *Donato Menichella. Un silenzioso e sconosciuto uomo del Sud*, Banca popolare Sud Puglia, Galatina 1986; F. Cotula (a cura di), *Donato Menichella, Stabilità e sviluppo dell'economia italiana negli anni cinquanta*, 2, *Problemi strutturali e politiche economiche*, Laterza, Roma-Bari 1998.

² L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bibliopolis, Napoli 1996.

³ Menichella, *Donato Menichella* cit.

5. *Governo della moneta, atlantismo, europeismo e meridionalismo.*

Dopo quello del pragmatismo, giunse il tempo del dispiegarsi delle passioni. Non vi è dubbio che sia stato carico di passioni il prominente protagonismo dei tecnici dalla fine della seconda guerra mondiale al «miracolo economico». La sinergia tra politica e competenze tornò a agire, seppure in un contesto assai diverso, con la stessa forza espressa nella cosiddetta età giolittiana. Mise di nuovo accanto liberisti e uomini favorevoli alla programmazione, uomini di sinistra e di centro. Si trattò di un altro momento costruttivo capace di rinviare lo spirito di appartenenza e l'orgoglio nazionale degli eredi della cultura laico-risorgimentale, come di nutrire le aspettative della cultura antifascista che un «nuovo Risorgimento» potesse realizzare quelle riforme democratiche e quei programmi di rinnovamento sociale che il primo aveva negato.

I tecnici italiani meridionalisti Menichella, Mattioli, Saraceno, alla testa delle principali istituzioni economiche, l'Iri e la Banca d'Italia, furono i primi interlocutori degli alleati sin dall'inizio della liberazione e ne conquistarono la totale fiducia. Menichella, insieme ad un liberista come Einaudi, costruì una «politica di sviluppo» di ampio respiro che trovò i luoghi di irradiazione nella Banca d'Italia e nei governi centristi di De Gasperi, un politico democristiano che amò circondarsi di tecnici¹.

Atlantismo, nazionalismo e meridionalismo divennero le nuove frontiere ideali di una politica della moneta capace di trascinare il progresso economico. Si trattò di un atlantismo convinto, che riconosceva al capitalismo democratico per eccellenza, quello statunitense, la funzione guida nella difesa del mondo dai totalitarismi; si trattò di un nazionalismo non più intemperante, ma profondamente consapevole delle grandi tragedie politiche che esso stesso può generare; si trattò di un meridionalismo più che mai avvertito del contributo che solo il suo inverarsi poteva dare all'irrobustimento dell'economia dell'intera nazione.

La lira difesa dal 1947 da Einaudi e Menichella con un troppo deprecato provvedimento di stabilizzazione, non fu l'espressione di una ossessiva ortodossia liberista o di un ossessivo conservatorismo politi-

¹ S. Zoppi, *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo 1944-1959*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1998; G. Ortona, *Anni d'America. La ricostruzione 1944-1951*, il Mulino, Bologna 1984.

co; semmai si può dire il contrario. Essa fu il perno di una politica di sviluppo improntata al pragmatismo nell'uso degli strumenti di intervento riguardo alla spesa, ma rigorosa nel rispetto delle regole indispensabili alla affermazione di progressi di lungo respiro. La coerenza italiana con la parità aurea e la convertibilità si armonizzò con le decisioni e le soluzioni suggerite a Bretton Woods non da un redivivo Adam Smith, ma da un Keynes reso ancor più acuto sul presente dalla consapevolezza delle catastrofi economiche e politiche degli anni trenta, nonché dalla attualità del problema dell'inflazione. Il mondo contemporaneo non poteva più consentire, pena tragedie come le dittature le guerre distruttive, che il sistema produttivo mondiale si indebolisse in nessuno dei suoi gangli vitali.

Certo la lira di Menichella, come quella di Bretton Woods, distavano anni luce dalla moneta del *gold standard*. Ma qualcosa ereditarono anche dalla cultura di quel sistema. Non le tecniche di aggiustamento del mercato, ma certamente l'idea liberale del benefico effetto sugli scambi e le attività produttive di un linguaggio comprensibile tra le monete come verificatosi nell'economia globale dei decenni a cavallo tra i due secoli. La pace, l'ordine monetario e la solidarietà finanziaria apparvero indispensabili alla vitalità di un capitalismo al momento caratterizzato dalla forza egemone del dollaro.

«Soffermarsi sulle vicende monetarie di un paese è un po' come scrivere sinteticamente la sua storia economica»². Su questa lucida tesi Menichella costruì per le istituzioni e i cittadini italiani, dall'ambito delle politiche centriste e valorizzando le relazioni internazionali, i presupposti del «miracolo italiano». Occorreva sfruttare al massimo la straordinaria circostanza offerta dalla disponibilità degli aiuti internazionali per un sistema economico ancora debole quale quello italiano, e renderlo capace di affrontare la prospettiva del mercato comune europeo. Furono soprattutto i dollari dovuti prima al piano Marshall, poi ai prestiti erogati dalla Banca mondiale per le aree depresse italiane, a consentire una progressiva espansione degli investimenti e del sistema produttivo nazionale senza mettere a rischio la stabilità monetaria, e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Sotto la regia della Banca d'Italia prima gli aiuti americani vennero indirizzati verso il rinnovamento tecnologico del sistema industriale, rendendolo per la prima volta competitivo in alcuni settori di punta; quindi alla scadenza del Piano Marshall si immisero nel sistema monetario italiano i dollari ottenuti dalla Banca mondiale per finanziare un piano di sviluppo

² D. Menichella, *Scritti e discorsi scelti 1933-1966*, Roma 1986, p. 245.

del Mezzogiorno gestito da un ente autonomo straordinario esterno alla pubblica amministrazione che avrebbe dovuto esaurire la sua missione con l'attuazione di un programma decennale e aggiuntivo di spesa: la Cassa per il Mezzogiorno³.

Il programma di sviluppo per il Mezzogiorno venne studiato all'interno della Svimez, altro luogo di sinergie tecniche e imprenditoriali nazionali e internazionali. Negli anni cinquanta ne fecero parte tutte le principali imprese e banche pubbliche e private italiane, sotto la guida di personalità diverse come Rodolfo Morandi, Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato, Pasquale Saraceno, Rossi-Doria, Menichella, e di esperti in rappresentanza di istituzioni internazionali ed europee (Paul Rosenstein Rodan, Jean Tinbergen, Robert Marjolin). Gli studi della Svimez prevedero che alla scadenza del piano decennale della Cassa, gli effetti cumulativi degli investimenti avrebbero riservato maggiori vantaggi alle regioni settentrionali che a quelle meridionali.

La politica monetaria della Banca d'Italia riuscì ad alimentare le riserve valutarie italiane per oltre un decennio. La spesa pubblica poté espandersi senza alimentare il debito con l'estero e produrre inflazione. Gli investimenti nelle regioni meridionali produssero un incremento del reddito impensabile, distribuito in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale. Nel 1960 in pieno miracolo economico, la lira italiana fu talmente forte da conseguire l'Oscar della moneta e l'opera di Menichella talmente efficace da essere riconosciuto come il miglior banchiere del mondo.

Anche la cultura giuridico-economica di Vanoni fu intrisa di valori etici, di aspirazioni a un ordine morale dettato dalla fede cristiana. In un contributo del 1947 alla politica democristiana, significativamente intitolato *La nostra via: criteri politici dell'organizzazione economica*, egli dichiarò di considerare la giustizia sociale e la libertà come valori morali che erano messi a rischio quando la forza economica appartenesse a pochi che se ne valevano per piegare il potere politico, o quando il potere politico assorbisse l'intero potere economico:

chi si ispira al pensiero cristiano ha sempre chiara davanti a sé la natura puramente strumentale della politica e dell'economia. Organizzazione economica e politica raggiungono il proprio fine quando creano le condizioni perché l'uomo sia se stesso e possa attuare il proprio destino di perfezione in piena responsabilità e libertà. Le vie per la liberazione dell'individuo dalla miseria e

³ L. D'Antone, *L'interesse straordinario per il Mezzogiorno, 1943-1960*, in «Meridiana», 1995, 24; G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-1960)*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia*, vol. 1, Einaudi, Torino 1995; S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale, 1861-1965*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996.

dagli ostacoli materiali che lo incappano sono di tempo in tempo diverse. Ma il fine di ogni azione nella società resta per noi immutabile: fare in modo che ogni uomo possa liberamente tendere a realizzare la pienezza di vita che risponde alla sua natura e alla chiamata divina, che lo sospinge⁴.

Tecnocrate antipolitico? Nella Democrazia cristiana di De Gasperi erano presenti uomini in grado di interpretare questi ed altri ideali. Vanoni realizzò una riforma tributaria e disegnò uno *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito* tutto iscritto nelle dinamiche nazionali e internazionali descritte. Lo *Schema*, elaborato in sede Svimez con la consulenza di noti economisti ed esperti dell'Oece, fu orientativo e non vincolante; la sua attuazione fu affidata al coordinamento dell'azione ministeriale e di organi tecnici nazionali e internazionali; fu informato al potenziamento delle attività esportatrici; ancorò gli investimenti alla stabilità monetaria e l'espansione del reddito e dell'occupazione all'aumento degli investimenti pubblici e privati, per i quali continuò a contare sull'apporto di valuta estera.

Ma per quanto rispettose delle diversità regionali e fondate ancora sullo studio e la conoscenza delle diverse realtà territoriali, le politiche degli anni cinquanta, comprese quelle meridionaliste, furono sostanzialmente centraliste; affidando ancora all'impresa pubblica un ruolo trainante nella diffusione dello sviluppo industriale, non sciolsero i fondamentali nodi della introduzione di un sistema di regole antimonopolistico e garante della concorrenza e della restituzione alla pubblica amministrazione ordinaria della piena responsabilità nell'indirizzo degli investimenti pubblici. Non sciolsero in definitiva due nodi essenziali per la crescita della democrazia⁵.

6. La «fratellanza siamese» tra partiti e tecnostutture.

Al contrario, alla fine degli anni cinquanta, le politiche di sviluppo che erano state concepite secondo un uso della moneta e degli investimenti pubblici di ispirazione ancora sostanzialmente liberale, cominciano a cedere il posto a politiche ispirate al solidarismo militante del partito cattolico e di una Chiesa che di tale politica si fece esplicitamente sostenitrice. I governi di centro e di centro-sinistra con i loro

⁴ E. Vanoni, *La nostra via. Criteri politici dell'organizzazione economica*, Società editrice libraria italiana, Roma 1946, p. 39.

⁵ F. Barca (a cura di), *Il capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma 1997.

tecnici, ormai veri e propri intellettuali organici, puntarono sulla programmazione, su una strategia di investimenti governata attraverso strumenti prevalentemente politici e sulla industrializzazione forzata ad opera dello Stato, che decise di fare perno sulle imprese a partecipazione statale e sulla Cassa per il Mezzogiorno.

Tra i protagonisti di questa fase fu un tecnico di grande autonomia e levatura morale come Pasquale Saraceno, vero e proprio ideologo di una programmazione nazionale finalizzata al raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale, come la piena occupazione, e di obiettivi di coesione economica che definiva «l'unificazione economica nazionale». In un significativo intervento al noto incontro di S. Pellegrino del 1961 sui fondamenti ideologici della Dc, egli parlò del tema *Stato ed economia* facendosi sostenitore di un meccanismo di sviluppo che mantenesse il carattere di mercato all'economia, ma che assegnasse all'azione pubblica il compito di indirizzare il mercato verso la soluzione del problema del dualismo.

Lo «Stato imprenditore» si propose anche in questo caso non come Stato laico guidato dai manager, ma addirittura come la materializzazione di un disegno spirituale. Interessanti sono le citazioni di Saraceno dall'enciclica *Mater et magistra*:

Lo Stato e gli altri enti pubblici possono legittimamente possedere in proprietà beni strumentali quando lo esigono motivi di evidente e vera necessità di bene comune e non allo scopo di ridurre e tanto meno di eliminare la proprietà privata¹.

Un caso di «clericotecnocrazia?»

Il fatto è che alla fine degli anni cinquanta, proprio per volontà politica dei partiti centristi e proprio su sollecitazione di uomini competenti come Pasquale Saraceno e Ugo La Malfa, gli strumenti transitori dell'intervento straordinario e le istituzioni dello Stato imprenditore vennero incardinati nel sistema ordinario con la costituzione di appositi ministeri (Mezzogiorno e Partecipazioni statali), mentre una legge obbligò le Partecipazioni statali a realizzare ben il 40 per cento degli investimenti nel Mezzogiorno. Nacque, con una notevole forzatura sia sulle dinamiche di mercato che sulla linearità dei processi decisionali pubblici, e secondo un modello di sviluppo indotto dall'esterno e pertanto autoritario, il sistema delle partecipazioni statali, che spezzettò definitivamente lo Stato in funzioni parallele e conflittuali e fiaccò ulteriormente le capacità pubbliche di indirizzo riguardanti la

¹ P. Saraceno, *Lo stato e l'economia*, in «Mondo economico», 1961, 38, p. 36.

spesa e le politiche settoriali. Lo Stato divenne sempre più pesante, inefficiente e frammentato. Il tentativo di introdurre la programmazione economica finì col trovare tra i principali ostacoli proprio la schizofrenia del processo decisionale pubblico.

Intanto il sistema dei partiti prese a scomporsi in correnti che, alla ricerca del consenso popolare, aumentarono la loro sete di finanziamenti. Gli enti pubblici, con la loro autonomia diventarono una fonte inesauribile di risorse per la politica, potendo continuamente ricostituire i loro fondi di dotazione per motivi di «utilità sociale». Con la moltiplicazione degli enti si moltiplicarono anche i manager di investimento politica; poco dotati di senso delle istituzioni, essi videro crescere i loro poteri discrezionali, che esercitarono soprattutto nella capacità contrattuale con le correnti partitiche. Le imprese private cercarono a loro volta di catturare a qualsiasi costo la pioggia di incentivi e sgravi che lo Stato riversava sulle attività economiche soprattutto nelle regioni meridionali col benplacito dei sindacati e con la benedizione della cultura solidaristica laica e cattolica, sempre più maldestramente impegnata nella causa della piena occupazione e dello sviluppo del Mezzogiorno prima attraverso l'industrializzazione forzata, quindi mediante trasferimenti assistenziali.

In questo nuovo contesto si è rotta la sinergia tra i saperi e la politica, ovvero le passioni dei tecnici si sono affievolite insieme alle passioni civili dei politici. Gli enti pubblici si sono moltiplicati e insieme alle correnti dei partiti, ovviamente soprattutto di quelli governativi, hanno inaugurato una nuova forma di «fratellanza siamese»² attivando un meccanismo di investiture e scalate dei gruppi di comando ingarbugliato quanto quello delle nostre banche e imprese prima della nascita dell'Iri. Nella realtà si è trattato di un meccanismo assai più perverso, in quanto fondato sulla corruzione complice e destinato a produrre una forma ben più drammatica di «catoblepismo», con un effetto devastante proprio sulle istituzioni fondamentali della democrazia, ovvero sui partiti.

È ingenuo pertanto scomodare l'intenzionalità antipolitica dei cosiddetti partiti dei giudici o dei tecnici, o dei sindaci, per capire il carattere della crisi della politica degli anni novanta. Voglio a proposito lasciar parlare con gli umori della metà degli anni ottanta un tecnico come Rossi-Doria dotato di una tale passione civile da aver scelto e potuto scegliere di fare «il politico del mestiere» anche sotto governi che, come quelli di De Gasperi, non potevano certo interpretare pie-

² «Fratellanza siamese» e «catoblepismo» sono due note definizioni di Raffaele Mattioli.

namente né il suo autonomismo federalista né il suo meridionalismo democratico e laico:

Un massiccio intervento dello Stato associato alla crescita delle sue funzioni, politiche incoerenti e frammentarie, una sproporzionata proliferazione di enti di ogni tipo e grandezza, politiche lottizzatrici attuate dai socialisti con pari spregiudicatezza dei democristiani. Come un cancro questo tipo di sviluppo è penetrato in misura maggiore o minore nei vasti settori dello stesso apparato produttivo. Ha invaso un grandissimo campo della pubblica amministrazione, ha infine travolto intere categorie di proprietari e funzionari. Le istituzioni che avrebbero dovuto assicurare l'ordine sono dominate da interessi clientelari, esposte alla corruzione e ai favoritismi, al predominio dei politici e dei cosiddetti *tecnocrati* improvvisati e irresponsabili, quando addirittura non siano divenute sede delle gesta di bande delinquenti³.

Sarebbe davvero arduo sospettare una vocazione «antipolitica» in un antifascista condannato dal tribunale Speciale perché comunista, poi divenuto azionista e in seguito persino senatore nelle file del partito socialista!

Non è un caso che neanche nella fase della massima anarchia decisionale e della discrezionalità degli anni settanta-ottanta i manager degli enti pubblici e delle imprese pubbliche abbiano rivendicato l'autonomia dai partiti. Come aspettarselo proprio da uomini di nomina partitica? E a loro volta quale interesse potevano avere le correnti partitiche a rompere la nuova sinergia negativa con le vecchie tecnostutture fondata non più sul sapere e sulle conoscenze trasparenti, ma sulle complicità occulte? Lo sfascio del vecchio sistema dei partiti e il deficit pubblico in Italia sono in parte frutto della stessa patologia.

Non è infine un caso che il risanamento dell'economia e la moralizzazione della politica abbiano in Italia avuto come condizione importante la restituzione al mercato delle vecchie tecnostutture, la soppressione del ministero delle Partecipazioni statali e dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Nelle tecnostutture erano rimasti arroccati non pochi burocrati in cerca ancora di protezione politica. È stata addirittura stupefacente la disinvoltura con cui le burocrazie di enti pubblici in fase di privatizzazione sono state capaci di passare dalla protezione democristiana e socialista, all'accoglimento dell'estremo tentativo di salvataggio offerto da Rifondazione comunista, l'ingenuo partito nato e destinato a morire con la convinzione che l'impresa pubblica italiana rappresenti una felice esperienza di «socialismo realizzato».

Come ogni patologia grave, quella narrata ha avuto bisogno delle

³ M. Rossi-Doria, *Guardare trent'anni così come sono stati*, in V. Foa - A. Giolitti, *La questione socialista*, Einaudi, Torino 1987.

cure dei migliori specialisti ed ha lasciato molti strascichi, tra cui la disaffezione civile verso i partiti della cosiddetta «prima repubblica», sia quelli al governo che quelli all'opposizione. Questi ultimi hanno perduto parte della loro credibilità non soltanto per il superamento dell'esperienza storica del comunismo, ma anche per i molti «sintomi da adattamento» esibiti.

Come non riconoscere tra le cause della recente «crisi della politica» soprattutto la forza espressiva esercitata sui cittadini non ancora abbastanza inebetiti, dalla corruzione generalizzata, dal disprezzo della democrazia rivelato da ribaltoni, migrazioni politiche, corporativismi e privilegi, azzeramento dei risultati dei referendum, cambiamenti di programmi, personalismi? Le riprese televisive hanno più volte mostrato a tutti gli italiani le aule vuote del parlamento proprio mentre tutti i partiti imprecavano contro una magistratura comunque ossequiosa verso le leggi dello Stato italiano, accusandola di volere occupare gli spazi della politica!

Perché non comprendere quanto antipolitico sia stato anche nell'esperienza del governo di centro-sinistra il perseguire l'affermazione di una leadership partitica piuttosto che la piena attuazione del programma della coalizione vincente? Come giustificare il succedersi di tre presidenti del Consiglio e di un altro candidato premier in soli cinque anni di esperienza iniziata con la promessa della stabilità e dell'alternanza entro regole elettorali maggioritarie? Come non individuare tratti di «iperpoliticismo antipolitico» nella scelta del leader del partito di maggioranza di dirottare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle riforme istituzionali attraverso la commissione bicamerale, non appena costituitosi il primo governo dell'Ulivo, rielaborando di fatto la leadership del presidente Romano Prodi e sacrificandovi di fatto la causa fondamentale del «conflitto di interessi»? Come non riscontrare lo stesso iperpoliticismo nelle critiche rivolte da un capo del governo al movimento dei sindacati con l'infelice uso dell'allocuzione «il partito delle cento padelle»? Come sottovalutare il costo politico della caduta di Prodi, un tecnico ricco dell'esperienza accumulata alla guida del più importante gruppo politico italiano, l'Iri, e protagonista della sua privatizzazione – nonché oggi capo della Commissione europea? – La delusione per deficit di responsabilità politica e di cultura democratica dal versante dei partiti è stato il più potente agente di atteggiamenti di tipo astensionistico e persino della tentazione o decisione di spostare i propri consensi verso la nuova destra populista, multimediativa e devoluzionista, e solo per fortuna dell'opposto schieramento, ancora in modo imbarazzante impegnata nel saldare diversi conti in sospeso con

uomini e politiche del passato anche remoto.

*7. Ripartendo dalla moneta si ritrovano
patria e repubblica.*

Non tutti i mali vengono per nuocere, se consideriamo che, nonostante quanto riferito, negli anni novanta in Italia sono avvenuti molti positivi cambiamenti e che, qualunque cosa se ne dica, ci troviamo oggi sicuramente in un'Italia migliore di quella del «ventennio» settanta-ottanta. Molto resta ancora da fare e il futuro non è certo garantito; ma esiste la possibilità di consolidare quanto di meglio è stato acquisito, di andare anche oltre e questo dipende, come è sempre dipeso, soprattutto dalla qualità della politica, sia di destra che di sinistra.

L'adesione dell'Italia all'Unione europea e alla moneta unica sono stati determinanti per ridefinire le regole del gioco sia riguardo al funzionamento delle istituzioni che del mercato. Il deficit pubblico è rientrato nei limiti imposti a livello comunitario, dopo due pesanti manovre finanziarie di risanamento è stato possibile anche ridurre l'incidenza del fisco, la lira è entrata nell'euro, sono state privatizzate moltissime imprese pubbliche, è stata sospesa la pratica degli aiuti di Stato e delle politiche assistenziali, regole comunitarie e nazionali tutelano come mai in passato la concorrenza, anche se parecchia strada resta ancora da percorrere in molti settori strategici (energia, comunicazioni e trasporti). L'economia in generale sta attraversando una fase di espansione, e, fatto ancor più interessante, il trend positivo riguarda soprattutto le regioni meridionali, che per la prima volta dopo il «miracolo economico», vedono crescere alcuni indicatori (natalità di imprese, export, investimenti) a ritmi superiori rispetto a quelli delle regioni del Centro-nord¹.

Sul piano del sistema istituzionale all'attivo dell'ultimo decennio sta una riforma elettorale nazionale a carattere maggioritario che, implicando una maggiore stabilità dei governi ha reso sicuramente più responsabile e trasparente la politica. Occasione di grande maturazione della democrazia italiana è stata l'elezione diretta dei sindaci, che ha riadeguato la politica ai bisogni e alle effettive risorse dei singoli territori nel quadro delle nuove connessioni globali, e trovato nella conferenza città, Stato, regioni, un primo strumento di attuazione di un federalismo di tipo democratico. Il riordino dei ministeri e la recente

¹ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, Dps, *Mezzogiorno: tendenze. Aggiornamento autunno 2000*, Roma 2001.

riforma federale dello Stato con attribuzione di grandi responsabilità alle regioni hanno segnato un ulteriore passo in avanti nella direzione della crescita della democrazia e dell'efficienza.

Ai fini del nostro discorso è rilevante che negli ultimi anni vi sia stata una nuova qualificata immissione di sapere specialistico nei ministeri e nella pubblica amministrazione, e che sia ritornata ad operare una forte sinergia tra competenze e obiettivi politici. Senza voler ridimensionare il ruolo dei politici di professione, è evidente che sia più facile che siano migliori ministri coloro che abbiano la miglior consapevolezza possibile della materia di cui si devono occupare al servizio del Paese. Parallelamente, di grandissimo rilievo è stato anche l'attivarsi di meccanismi decisionali che hanno favorito la mobilitazione non solo del sapere specialistico, ma anche del sapere diffuso.

Nell'ambito di una pubblica amministrazione ordinaria che ha recuperato in pieno le sue responsabilità e mostrato di saperle svolgere con efficacia, particolarmente significativi sono stati i contributi dati dal ministero del Tesoro, sotto la guida del principale protagonista dell'ingresso della lira nell'Euro, Carlo Azeglio Ciampi, già partigiano, già azionista, già governatore della Banca d'Italia, già presidente del primo e forse unico vero «governo tecnico»² degli anni novanta, già ministro del Tesoro del governo Prodi e del governo D'Alema, e oggi Presidente della Repubblica italiana.

Entro la cornice generale delle nuove regole del gioco riguardanti la politica, l'economia e la «governance» dell'impresa, l'esperienza più innovativa sia sotto il profilo della democraticità del processo decisionale, che della mobilitazione di sapere specialistico e sapere diffuso, è stata la cosiddetta «nuova programmazione economica»³, e nel suo ambito la costruzione delle politiche per il Mezzogiorno attraverso l'uso dei Fondi strutturali europei.

Il *Programma per il Mezzogiorno 2000-2006*⁴, costruito dal Dipartimento per la coesione e lo sviluppo, insieme alla pregevole documentazione di monitoraggio e valutazione dell'uso dei fondi europei, è stato il primo rigoroso lavoro di studio e ricognizione delle risorse materiali e umane disponibili nei singoli territori, rappresentati in tutta la loro diversità, dopo l'«Inchiesta Nitti» del primo decennio del Novecento.

² Non si può definire Giuliano Amato un tecnico, né propriamente «tecnico» il governo Dini.

³ *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, premessa di C. Azeglio Ciampi, introduzione di F. Barca, Donzelli, Roma 1998.

⁴ Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, Dps, *Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Roma 30, 9, 1999.

Accanto alle riforme riguardanti la moneta, è stato il più incisivo atto di riforma dello Stato italiano in senso europeista e federalista.

Il *Programma* ha attivato un processo decisionale avente come vincoli quelli dettati dall'Unione europea per le politiche verso le aree depresse; come criterio di distribuzione delle risorse l'attribuzione alle regioni del 70 per cento delle disponibilità e la costituzione selettiva di nuclei regionali di valutazione composti da esperti; come guida uno Stato nazionale leggero, deciso a rinviare le decisioni sugli investimenti ai soggetti e agli attori locali e a limitarsi a raccordare, monitorare e valutare le scelte fatte in sede locale. È stato il primo atto di politica meridionalista fondato sulla valorizzazione economica delle risorse realmente disponibili e i sistemi locali, nel caso in specie soprattutto delle risorse ambientali, storico-culturali e umane, interrompendo una lunga pratica di politiche di industrializzazione o di aiuti dall'esterno, inefficace e dannosa, e restituendo il Mezzogiorno a vocazioni internazionaliste troppo a lungo trascurate. È stato il primo disegno organico e di sviluppo che ha fatto della sostenibilità ambientale non un vincolo ideologico e conservatore, ma una opportunità per la stessa valorizzazione economica del territorio.

Il criterio della valutazione, ha informato l'importante recente decisione del Governo uscente di dare il via alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina. Anche in questa scelta di metodo ha avuto una funzione fondamentale accanto a ministero dei Lavori Pubblici, proprio il ministero del Tesoro che vi ha potuto riversare un metodo di lavoro già applicato con successo. La scelta ha fatto seguito all'assegnazione dello studio per bando di gara ad un *advisor*, che ha valutato le implicazioni sia in termini economici che d'impatto sull'ambiente, sull'economia, sulla criminalità, sul sistema dei trasporti, delle due soluzioni alternative, il ponte o l'intervento multimodale⁵.

Le procedure inaugurate dalle politiche brevemente descritte, hanno «sparigliato» molti giochi usuali nella gestione della storica «questione meridionale». Ne hanno reso impossibile la riproposizione come questione unica, risolvibile attraverso politiche e istituzioni *ad hoc*. I numerosi tavoli di concertazione delle politiche locali di sviluppo hanno visto affiancarsi amministrazioni locali e governi regionali dei più vari orientamenti politici, a loro volta capaci di interpretare attraverso saperi specialistici e saperi diffusi i bisogni dei loro territori e dei cittadini da essi amministrati. Tra i molti orfani della vecchia que-

⁵ Advisor «Collegamenti Sicilia-Continente», *Rapporto Finale. Executive Summary*, Roma, 28 febbraio 2001.

stione meridionale, sono stati non solo ex democristiani nostalgici, ma anche leader di partiti della sinistra e di sindacati preoccupati di dover accettare il trasferimento di molte decisioni e poteri ai loro stessi organismi territoriali.

Potrebbe quanto detto sottintendere l'emergere di una nuova generazione di tecnocrati forti dei successi conseguiti e indifferenti al quadro politico?

O non sarebbe più giusto concludere che l'aver riqualificato il processo decisionale pubblico, al di là delle personali passioni e opzioni, in modo da consegnare ai cittadini risultati acquisiti, e da renderli sicuri che le regole di una politica cieca e distruttiva non mettano di nuovo tutto in discussione, non costituisca la base di una società davvero democratica e non aiuti anche a rendere migliore la politica?

Sta di fatto che parlare di spesa pubblica nelle regioni meridionali era diventato impossibile all'inizio degli anni novanta, mentre oggi torna ad essere giudicata indispensabile dalla maggioranza dei cittadini italiani come una occasione per la crescita della ricchezza collettiva; e che la gran parte delle regioni del Mezzogiorno, come abbiamo già ricordato, hanno fatto decisivi passi in avanti, al punto da poter persino uscire dal prossimo Quadro comunitario di sostegno. Perché guardare a questo evento con timore piuttosto che con la soddisfazione del conseguimento rapido degli obiettivi prestabiliti, per aver saputo interrompere incentivi e aiuti già rivelatisi fallimentari, ma ancora appetibili per una imprenditoria e una politica dagli orizzonti limitati?

L'attuale governatore della Banca d'Italia Antonio Fazio ha prospettato per il governo di centro-destra appena nominato l'opportunità di costituire lo scenario politico di un nuovo «miracolo economico», le cui basi sono state solidamente costruite dal precedente governo di centro-sinistra. Esiste dunque la possibilità di trasmettere da un governo all'altro i benefici effetti di buone politiche pubbliche, che si presentano finalmente nella forma di un servizio dovuto ai cittadini, pur nell'alternanza dei governi. Potrebbe essere una bella sfida per una destra e una sinistra che volessero mostrarsi davvero democratiche e aperte al nuovo!

Sulla base delle ultime elezioni, raccogliere questa sfida è compito dell'attuale governo, sul quale ricade la responsabilità di non interrompere i molti circuiti virtuosi innestati in Italia con le molte politiche costruite con competenza, attuate con metodo pragmatico e animate da grandi passioni ideali e civili. Purtroppo le prime sortite vanno nella direzione opposta. Preoccupano particolarmente, nel caso in specie, la proposta di ricreare un ministero per il Mezzogiorno e le

opposizioni all'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Est.

Al contrario, rispettoso delle istituzioni e delle regole democratiche, il nostro Presidente della Repubblica, che conosce le tante storie politiche del nostro paese, che in nome di una sua visione politica ha combattuto e operato, che attraverso la moneta ha sperimentato la dimensione naturalmente planetaria delle relazioni tra istituzioni e uomini, che ha osato tanto e tanto ottenuto associando le sue competenze al senso dello Stato, ha voluto risvegliare in tutti i cittadini italiani le implicazioni di una memoria soffocata dal prorompente presente multimediale, ma anche dalla capziosità con cui molta storiografia ha fatto i conti con l'idea di nazione, con l'antifascismo e con i caratteri della nostra democrazia.

Quest'anno la celebrazione della festa della nostra Repubblica, nata il 2 giugno del 1946 dalla Resistenza, ha assunto particolare solennità e si è accompagnata ad un forte richiamo alla nostra appartenenza ad una patria, che oggi è una patria europea e domani potrebbe essere ancora più ampia. L'omaggio reso dal Ciampi europeista alla patria, che per lingua, cultura e storia è fondamento di ogni «identità», e alla repubblica che è fonte di ogni «cittadinanza democratica»⁶, testimonia la ancor viva fecondità di alcuni valori universali che stanno alla base delle nostre istituzioni; ma indica anche, con l'umiltà degli spiriti liberi, come la attuale grande scommessa di una crescita ulteriore della democrazia in un mondo sempre più piccolo, debba trovarsi capaci di immaginare forme ed espressioni della politica persino diverse da quelle attuali, che non a caso, vincenti o perdenti, sembrano tutte un malate di precarietà.

Grandi trasformazioni economiche includono grandi trasformazioni istituzionali e, ancora una volta, i «tecnici» appaiono ben consapevoli della necessità della loro traduzione politica. In un bel saggio recente Tommaso Padoa-Schioppa, protagonista della nascita dell'euro dall'ambito della Banca centrale europea, ha ricordato come, sin dagli esordi nel 1950 fino al superamento delle monete nazionali, l'oggetto della costituzione europea sia stato soprattutto economico, ma anche che «la natura, il significato, l'impulso sono sempre stati e sono *politici*», e che «chi opera nella sfera economica (sia egli imprenditore, studioso di economia o banchiere centrale) deve dunque chiedersi prima di tutto che cosa l'avventura europea significhi per la *politica*»⁷.

⁶ N. Bobbio, M. Viroli, *Dialogo intorno alla repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2001.

⁷ T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, il Mulino, Bologna 2001, p. 13, i corsivi sono dell'autore.