

Elia Fiorenza

Riforma agraria e intervento straordinario nel Mezzogiorno: politiche economiche e strutture di potere nell'Italia del dopoguerra

Abstract

La ricostruzione economica dell'Italia nel secondo dopoguerra si confrontò con profonde disuguaglianze territoriali, accentuate da rigidità strutturali e arretratezza produttiva nel Mezzogiorno. La riforma agraria del 1950 e l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno costituirono risposte politiche complementari, mirate alla trasformazione dell'assetto fondiario e allo sviluppo infrastrutturale delle aree depresse. Tuttavia, l'efficacia degli interventi fu ostacolata da logiche clientelari, selezioni arbitrarie dei beneficiari e resistenze burocratiche. La redistribuzione delle terre, seppur storicamente rilevante, non garantì la modernizzazione auspicata, mentre la Cassa, pur generando crescita e occupazione indiretta, consolidò dipendenze economiche e squilibri. L'industrializzazione rimase parziale e condizionata dall'inerzia del capitale privato, frenato da timori sistemici e dall'assenza di un'effettiva strategia nazionale. Il quadro complessivo restituì un Sud trasformato, ma ancora marginale rispetto ai centri decisionali e produttivi del Paese.

Parole chiave: Riforma agraria; Mezzogiorno; Cassa per il Mezzogiorno; Clientelismo; Industrializzazione.

1. Riforma e conflitto agrario

Il mero ripristino dei livelli economici anteriori al secondo conflitto mondiale risultò inadeguato rispetto alle attese sociali e politiche maturate nel dopoguerra.

L'attenuazione delle condizioni di miseria estrema accrebbe la pressione sociale, generando nuove rivendicazioni, in particolare nel settore agricolo. Le aree meridionali, contraddistinte da una produttività stagnante e da persistenti forme di proprietà fondiaria arcaiche, registrarono un'intensificazione delle mobilitazioni rurali. Le masse contadine, prive di accesso alla terra, sostenute da forze politiche intenzionate a disarticolare gli assetti economici dominanti, avviarono occupazioni di fondi incolti appartenenti a vasti latifondi nobiliari. Tali domini risultavano spesso amministrati da intermediari locali, data l'assenza cronica dei proprietari, stanziati nei centri urbani. L'organizzazione del lavoro agricolo, fondata su un

impiego discontinuo e sottopagato, garantiva ai braccianti stagionali una media annua di occupazione estremamente limitata, raramente superiore a 150 giornate.

Il divario strutturale tra le due aree del Paese aveva sollevato sin dalla fine del XIX secolo l'attenzione di osservatori e studiosi. Tra questi si distinsero, da un lato, esponenti meridionali quali Giustino Fortunato, Gaetano Salvemini e Francesco Saverio Nitti; dall'altro, analisti settentrionali come Sidney Sonnino e Umberto Zanotti Bianco¹. Le iniziative promosse dai governi liberali e successivamente da quello fascista si limitarono a interventi frammentari, quali programmi di colonizzazione, opere di bonifica e rimboschimento, inadeguati per dimensioni, continuità e visione strategica. Nessuna delle misure adottate riuscì a incidere sulla rigidità della struttura agraria e sulle dinamiche socioeconomiche del Mezzogiorno.

L'operazione di bonifica delle paludi pontine, avviata durante il ventennio, rispose prevalentemente a esigenze propagandistiche interne al regime. L'interesse per il risanamento territoriale cedette poi il passo a direttrici di politica estera fondate su un'impostazione espansionistica di tipo imperialistico. Solo dopo il 1944, nel contesto dell'epurazione post-fascista, venne attuata la requisizione di alcune grandi proprietà terriere appartenute a figure compromesse con il regime, in un'ottica più punitiva che riformatrice. L'intervento, tuttavia, non determinò modificazioni strutturali della distribuzione fondiaria, né un'inversione significativa delle disuguaglianze storiche radicate nel tessuto agrario meridionale.

L'esproprio di alcune proprietà riconducibili a esponenti del disciolto regime fascista, attuato nel quadro dell'epurazione postbellica, rappresentò un'iniziativa isolata, priva della sistematicità necessaria a sostenere un riassetto agrario su scala nazionale. Tale misura non offrì alcuna base solida per l'elaborazione di una riforma strutturale della proprietà fondiaria.

Nel 1949, un vasto movimento di scioperi nel settore agricolo, promosso dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro, accentuò le tensioni sociali già latenti nelle campagne e determinò un forte impatto sull'opinione pubblica e sugli equilibri politici centrali. Il livello di conflittualità raggiunto nei distretti rurali contribuì a intensificare le pressioni istituzionali, mentre da parte statunitense, attraverso gli organismi preposti all'attuazione del Piano Marshall, venne formulata una richiesta esplicita di intervento². In tale contesto, l'esecutivo guidato da Alcide De Gasperi, con il contributo del ministro dell'Agricoltura Antonio Segni, elaborò un disegno di legge finalizzato alla parcellizzazione dei latifondi improduttivi. La

¹ Per approfondire il tema si veda: Vittorio Daniele, *Il Paese diviso. Nord e sud nella storia d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019.

² Francesca Fauri, *Il piano Marshall e l'Italia*. Il Mulino, Bologna, 2010.

proposta escludeva le aziende agricole caratterizzate da livelli elevati di efficienza produttiva, indipendentemente dall'estensione fondiaria³.

Nel mese di aprile dello stesso anno, venne presentato un piano per la redistribuzione di circa 3.700.000 acri di terre improduttive⁴. Il testo legislativo fu affidato a una commissione interministeriale per l'istruttoria tecnica, ma incontrò l'opposizione della Confagricoltura, portavoce degli interessi dei grandi proprietari.

Le pressioni esercitate da quest'ultima su vari dicasteri determinarono una sostanziale paralisi procedurale, impedendo ogni avanzamento del provvedimento.

Tra la fine del 1949 e la primavera del 1950, in Calabria⁵, in Puglia⁶ e successivamente nell'Agro romano, gruppi organizzati di contadini privi di terra, sostenuti prevalentemente da quadri del Partito Comunista, occuparono ampie porzioni di territorio incolto. Azioni queste, che generarono un'ulteriore escalation del conflitto sociale e indussero le autorità centrali ad abbandonare l'inazione, aprendo la strada a interventi normativi più incisivi nel settore della proprietà agraria.

Il disegno legislativo promosso dal governo De Gasperi introdusse un'espropriazione parziale, mantenendo una quota consistente della proprietà nelle mani dei latifondisti. Il risarcimento previsto combinava liquidità e titoli del debito pubblico. La concessione delle terre ai coltivatori prevedeva il pagamento allo Stato tramite mutui trentennali.

Durante l'esame parlamentare, numerose opposizioni imposero la revisione della proposta originaria. Nel maggio 1950⁷ venne approvata una legge speciale

³ Costantino Felice, *Azienda modello o latifondo? Il Fucino dal prosciugamento alla riforma*, in «Italia contemporanea», n. 189, dicembre 1992, pp. 635-676.

⁴ Alessandro Dafano, *The economic policy of Christian Democracy (1948-1963) and the debate within the party*, MPRA Paper No. 72156, Munich Personal RePEc Archive, Monaco di Baviera, 2016, p. 10. Disponibile online: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72156/> (ultimo accesso: 17 giugno 2025).

⁵ Mariarossana Caniglia, Francesca Passalacqua, *La riforma agraria degli anni Cinquanta in Calabria. Conoscenza, conservazione e trasformazione del paesaggio del Marchesato di Crotona*, in *La Mediterranea verso il 2030. Studi e ricerche sul patrimonio storico e sui paesaggi antropici, tra conservazione e rigenerazione*, «ArchHistoR», n. 12, 2019, pp. 95-109; Prospero Francesco Mazza, *Le lotte per la terra degli assegnatari calabresi: dai Comitati Sila all'Associazione nazionale (1950-1956)*, in *Rivista calabrese di storia del '900*, n. 1, 2022, pp. 56-80.

⁶ Camillo Robertini, *Puglia 1950: cronaca di un processo popolare*, in *Questa terra è la mia terra. Storie dal Veneto dal Salento e dall'America Latina* (AA.VV., a cura di CR), pp. 57-77.

⁷ Camera dei deputati, *Proposta di legge n. 1725 d'iniziativa dei deputati Miceli, Alicata, Gullo, Mancini. Norme integrative ed interpretative della legge 12 maggio 1950, n. 230*, Documenti - Disegni di legge e relazioni, annunciata il 18 dicembre 1950.

applicata inizialmente alla Sila, teatro di proteste rurali di ampia portata⁸. Un provvedimento che anticipò l'adozione della legge organica, promulgata nell'ottobre dello stesso anno. Le aree interessate comprendevano il Delta Padano, la Maremma toscana, ampie zone della Sardegna e alcune regioni meridionali continentali. La Sicilia fu esclusa, essendo soggetta alla giurisdizione del neonato governo regionale.

L'abbandono progressivo della legge generale ridusse sensibilmente la superficie redistribuita, limitata a circa un terzo o metà di quanto inizialmente previsto. Gli enti locali incaricati della riforma non si occuparono esclusivamente della ripartizione fondiaria. Le competenze includevano l'assegnazione di bestiame, l'edificazione di abitazioni e depositi, l'istruzione tecnica dei nuovi conduttori e una serie di interventi con finalità sociali. In diversi casi emerse un approccio autoritario e assistenzialista, con conseguenze negative sull'autonomia delle famiglie contadine.

Numerose criticità emersero già nella fase iniziale. I proprietari conservarono i terreni più fertili, cedendo agli enti pubblici superfici marginali e improduttive. Gran parte delle terre assegnate risultò inadatta a una coltivazione intensiva. La pressione esercitata da una domanda elevata, unita all'assenza di una visione alternativa alla ruralità sovrappopolata, determinò una distribuzione eccessivamente frazionata. Gli appezzamenti concessi non garantivano condizioni minime di redditività.

A partire dal 1959, l'avvio di un esodo rurale su larga scala smentì l'ipotesi di una ruralità permanente. L'abbandono delle terre meno produttive aggravò le contraddizioni iniziali. L'assegnazione fu spesso priva di criteri selettivi basati sulla competenza agricola. Numerosi assegnatari si rivelarono inadeguati alla conduzione dei fondi. Nonostante le frequenti denunce di favoritismi e interferenze politiche, manca una prova univoca che colleghi il voto democristiano all'accesso alle terre.

Risulta invece documentato l'utilizzo degli enti di riforma come strumenti di controllo politico e consolidamento clientelare, funzionali all'estensione dell'influenza democristiana nelle aree rurali.

2. I limiti della redistribuzione

L'assegnazione dei fondi agricoli a seguito della riforma fondiaria non avvenne secondo criteri di selezione fondati su capacità tecniche e gestionali dei beneficiari, bensì attraverso modalità arbitrarie, prive di una valutazione sistematica dell'idoneità alla conduzione agricola. Numerosi assegnatari evidenziarono livelli di incompetenza tali da compromettere gli obiettivi produttivi

⁸ Antonella Veltri, Massimo Veltri, Nelide Romeo, Enzo Valente, Sonia Vivona, *I villaggi della Riforma agraria in Sila: uno studio di caso*, Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica - IRPI, Istituto per i Sistemi Agricoli e Forestali del Mediterraneo - Isafom, 2022, pp. 79-107.

della riforma. Malgrado siano stati sollevati sospetti di favoritismi e segnalazioni clientelari nelle procedure di assegnazione, non emergono evidenze documentarie sufficientemente solide a dimostrare una relazione causale tra l'assegnazione dei terreni e l'appartenenza elettorale alla Democrazia Cristiana. Tuttavia, risulta accertato il ruolo strumentale esercitato dagli enti preposti all'attuazione della riforma, i quali operarono secondo logiche riconducibili al clientelismo politico democristiano.

La riforma fondiaria costituì una trasformazione strutturale rilevante all'interno delle aree interessate, introducendo nuove forme di proprietà agricola e modificando l'assetto latifondista preesistente. Però, nonostante l'intensità dell'intervento, gli effetti sul piano politico-elettorale si dimostrarono modesti. Le consultazioni successive all'attuazione della riforma non registrarono l'auspicata riconversione del consenso popolare a favore della Democrazia Cristiana, né si realizzò l'attesa erosione dell'influenza esercitata dai partiti della sinistra radicale tra i nuovi proprietari fondiari. Al contrario, in numerose aree meridionali, le fasce sociali appartenenti alla media e alta borghesia, così come i grandi proprietari, manifestarono un crescente antagonismo nei confronti del partito di governo, orientando il proprio sostegno verso le formazioni monarchiche e neofasciste.

Queste ultime trovarono una forma organizzata già nel 1949 con la costituzione del Movimento Sociale Italiano, risultato della confluenza di componenti provenienti dal dissolvimento dell'Uomo Qualunque⁹.

La redistribuzione fondiaria, sebbene necessaria, non risultò sufficiente a determinare un processo di modernizzazione del Mezzogiorno. All'inizio degli anni Cinquanta si rese quindi indispensabile un intervento volto alla promozione di attività extra-agricole, attraverso la realizzazione di un sistema infrastrutturale capace di stimolare lo sviluppo economico. Nel 1950 venne istituita la Cassa per il Mezzogiorno, ente straordinario incaricato di promuovere il decollo economico delle regioni meridionali mediante l'impiego di uno stanziamento decennale pari a 1.200 miliardi di lire, la metà dei quali provenienti dai fondi integrativi dell'European Recovery Program¹⁰. L'azione della Cassa fu indirizzata alla

⁹ Per un'analisi approfondita delle problematiche affrontate dal Movimento Sociale Italiano a partire dal 1949, si rinvia a: Piero Ignazi, *Il polo escluso. Profilo del Movimento Sociale Italiano*, Il Mulino, Bologna, 1989, pp. 54-59; Marco Tarchi, *Cinquant'anni di nostalgia. La destra italiana dopo il fascismo*, Intervista di A. Carioti, Rizzoli, Milano, 1995, pp. 48-50; Petra Rosenbaum, *Il nuovo fascismo. Da Salò ad Almirante. Storia del Msi*, Feltrinelli, Milano, 1975, p. 197. Sulla situazione dei giovani missini si veda Antonio Carioti, *Gli orfani di Salò. Il "sessantotto nero" dei giovani neofascisti nel dopoguerra 1945-1951*, Mursia, Milano, 2008, cap. 4, pp. 118-150.

¹⁰ Giuseppe Iglieri, *La Cassa per il Mezzogiorno e il programma di rilancio per il Sud nei primi anni Cinquanta*, in «Contemporanea», il Mulino, Bologna, anno XXIV, n. 2, aprile-giugno 2021, pp. 245-268; Amedeo Lepore, *L'andamento della spesa per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*,

realizzazione di opere infrastrutturali essenziali quali dighe, acquedotti, sistemi irrigui, reti stradali e opere di bonifica, con l'obiettivo di consolidare i presupposti materiali dello sviluppo agricolo e industriale.

L'integrazione tra intervento infrastrutturale e riforma agraria mirava alla creazione di un contesto favorevole all'iniziativa imprenditoriale privata, che avrebbe dovuto trarre vantaggio dalla modernizzazione strutturale e dalle risorse pubbliche impiegate. Per incentivare gli investimenti produttivi da parte del settore privato, vennero introdotte misure agevolative di carattere fiscale e creditizio, comprendenti mutui a tassi di interesse eccezionalmente contenuti e regimi di esenzione tributaria destinati a favorire l'accumulazione di capitale nelle aree depresse¹¹.

L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno rappresentò un momento cruciale nella storia della politica economica italiana del secondo dopoguerra, suscitando numerosi dibattiti e riserve critiche. L'azione dell'ente venne spesso sottoposta a severe contestazioni, in particolare per quanto concerne le accuse di illeciti e fenomeni corruttivi. Benché risulti complesso produrre evidenze sistematiche su tali pratiche, risulta incontestabile che dinamiche clientelari e logiche di scambio politico abbiano influenzato in modo rilevante i processi decisionali. In più occasioni, le pressioni esercitate da gruppi di interesse locali determinarono la localizzazione degli interventi sulla base di obiettivi elettorali e di equilibri interni alle forze governative, piuttosto che su fondamenti economici o infrastrutturali.

Il sistema di allocazione delle risorse risultò, pertanto, condizionato da una distribuzione strategica dei benefici, volta a premiare territori politicamente allineati o a consolidare l'influenza di determinati referenti politici. Pratiche che rispecchiarono forme di scambio politico radicate, particolarmente incisive in contesti caratterizzati da un'elevata incidenza del voto di scambio e da una persistente dipendenza economica dalla spesa pubblica. Il consolidamento di queste logiche, pur non esclusivo del contesto italiano, comprometteva in parte la funzione propulsiva originariamente attribuita alla Cassa.

Un ulteriore fattore limitante venne identificato nel comportamento dei ministeri ordinari. L'autonomia operativa della Cassa suscitò resistenze all'interno

dall'età dell'oro alla fine del XX secolo, in «De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad / Rivista spagnola di storia della contabilità», n. 16, giugno 2012, pp. 77-119.

¹¹ Amedeo Lepore, *Dal divario Nord-Sud alla convergenza: il modello dell'intervento straordinario e l'azione della Cassa per il Mezzogiorno, durante e oltre la golden age / From the North-South gap to the convergence: The model of the extraordinary intervention and the action of the Cassa per il Mezzogiorno, during and beyond the golden age*, in «Pecunia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León», n. 15, luglio-dicembre 2012, pp. 79-107.

dell'apparato burocratico statale, producendo un progressivo disimpegno degli investimenti ordinari nelle aree meridionali. La componente straordinaria, concepita come integrazione rispetto alla programmazione ordinaria, finì per assumere caratteri sostitutivi, alterando l'equilibrio complessivo della spesa pubblica. I dati relativi alla quota di opere pubbliche realizzate nel Mezzogiorno da parte dei ministeri centrali evidenziano un calo costante nel decennio successivo all'avvio della Cassa, passando dal 45,8% del totale nazionale nel 1951 al 29,7% nel 1959, con un lieve recupero fino al 31,7% nel 1961¹².

L'attivazione della Cassa generò, inoltre, effetti significativi sull'economia settentrionale. Le imprese del Nord beneficiarono dell'aumento della domanda di beni strumentali, in particolare nel comparto meccanico e agricolo. La fornitura di macchinari pesanti per i cantieri, nonché di attrezzature per la modernizzazione dell'agricoltura, venne garantita prevalentemente da aziende settentrionali, che ampliarono così le proprie quote di mercato e consolidarono il proprio ruolo nelle filiere produttive legate alla spesa pubblica.

Nel Mezzogiorno, al contrario, le aspettative di una rapida industrializzazione autonoma rimasero in larga parte disattese. L'assenza di un tessuto imprenditoriale consolidato, unita alla storica preferenza per investimenti fondiari in luogo di quelli industriali, limitò le capacità endogene di sviluppo. Il capitale locale continuò a privilegiare la rendita agraria quale strumento di affermazione sociale, ostacolando la formazione di una borghesia industriale autonoma e rallentando il processo di trasformazione economica.

La normativa fiscale favorevole incentivò processi speculativi in ambito fondiario, rafforzando l'attrattiva della proprietà terriera rispetto alla prospettiva industriale, rimasta marginale nonostante l'introduzione di misure agevolative straordinarie. L'istituzione di enti creditizi pubblici distinti per le regioni meridionali, la Sicilia e la Sardegna rese disponibili consistenti flussi finanziari, tuttavia privi di sufficiente capacità propulsiva. Le grandi imprese localizzate nel Centro-Nord, dotate di solide risorse proprie e autosufficienti sotto il profilo finanziario, non manifestarono un interesse generalizzato verso la delocalizzazione produttiva nel Mezzogiorno. Solo alcune iniziative, come l'insediamento industriale promosso dalla Olivetti nell'area napoletana, rappresentarono eccezioni in un contesto caratterizzato da cautela e riluttanza.

Fattori di natura strutturale influenzarono negativamente il processo di industrializzazione meridionale. Incertezze sulla tenuta del mercato locale,

¹² Norman Kogan, *L'Italia del dopoguerra. Storia politica dal 1945 al 1966*, Laterza, Bari, 1972, pp. 76-77.

preoccupazioni circa la qualificazione della manodopera e l'attrattiva esercitata dai territori settentrionali contribuirono alla permanenza di forti divari territoriali¹³.

L'unificazione salariale, solo parzialmente corretta da differenziali retributivi su base geografica, non risultò sufficiente a riequilibrare i costi tra le due macroaree.

Il processo espansivo del settore secondario rimase, di conseguenza, fortemente polarizzato a nord della linea La Spezia–Rimini.

Nel quadro delle trasformazioni economico-sociali del secondo dopoguerra, la riforma agraria e i programmi straordinari della Cassa rappresentarono interventi di portata storica, capaci di incidere profondamente sulle strutture arcaiche del Mezzogiorno. L'obiettivo di promuovere l'integrazione nazionale sotto il profilo economico, sociale e culturale si tradusse in un'azione che minò equilibri tradizionali consolidati, pur senza giungere a una compiuta omogeneizzazione territoriale¹⁴.

Le risorse provenienti dal Piano Marshall, inizialmente destinate alla ricostruzione postbellica, continuarono a fluire verso l'Italia fino al 1952, nonostante il raggiungimento degli obiettivi originari già nel 1949. Una quota rilevante dei fondi americani venne utilizzata per sostenere l'avvio della Cassa per il Mezzogiorno, ma l'efficacia dell'intervento rimase condizionata dalla mancata evoluzione del capitalismo nazionale¹⁵. Il sistema produttivo italiano, radicato in un'impostazione dirigista, si era storicamente sviluppato in un contesto protetto, caratterizzato da logiche spartitorie e scarsa propensione alla concorrenza. Le pratiche di controllo statale, il ricorso alla cartellizzazione e il sostegno al protezionismo, consolidatisi sia nel periodo liberale che durante il regime fascista, limitarono lo sviluppo di dinamiche competitive e indebolirono le potenzialità di espansione su scala nazionale.

3. Modernizzazione condizionata

La debolezza strutturale del mercato interno italiano, conseguenza di una persistente condizione di povertà diffusa, ostacolava la formazione di una domanda stabile e crescente, rendendo incerta qualsiasi previsione espansiva¹⁶. Il

¹³ Francesco Pastore, *Mezzogiorno e crisi dopo i fallimenti del mercato e dello stato. Una rassegna della letteratura economica*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2015, pp: 525-582.

¹⁴ Serena Potito, Gerardo Cringoli, *Big Push infrastrutturale. La Cassa per il Mezzogiorno in Basilicata (1950-1957)*, in «Regional Economy», vol. 7, n. 2, 2023, pp. 30-37.

¹⁵ Stefano Palermo, *The role of the Cassa per il Mezzogiorno in the Italian economy during the second half of the 1900s. New digital accounting sources and research prospects*, in *De Computis, Revista Española de Historia de la Contabilidad*, vol. 17, n. 2, dicembre 2020, pp. 118-140.

¹⁶ Andrea Ricci, *La politica economica italiana dal dopoguerra ad oggi. 60 anni di storia, 60 anni di trasformazioni politiche economiche e sociali* (relazione presentata all'Università Popolare di ATTAC

superamento di tale stato richiese un orientamento politico esplicitamente orientato allo sviluppo e una consapevolezza diffusa dei rischi derivanti dall'inerzia.

In tale contesto, l'intero corpo sociale appariva pervaso da tensioni latenti: le classi subalterne temevano il permanere della miseria e l'instabilità occupazionale; i ceti medi percepivano la minaccia di un declassamento socio-economico; le élite patrimoniali si sentivano esposte a una possibile erosione del proprio potere economico e simbolico. Queste paure, amplificate dal clima ideologico della Guerra Fredda e dalla pressione proveniente dalle istanze egualitarie promosse da Partito Comunista e Partito Socialista, alimentarono la necessità di ampliare la base economica nazionale.

L'intervento dello Stato, attraverso dirigenti politici determinati, risultò decisivo nel sollecitare una maggiore apertura da parte dell'industria privata, ancora timorosa e restia ad assumere rischi in assenza di solide garanzie. Il timore di una progressiva erosione della legittimità ideologica dell'impresa privata e il ricordo degli interventi statali attuati nei decenni precedenti – tra cui la nazionalizzazione di comparti strategici come ferrovie, assicurazioni, miniere e banche – esercitarono un'azione indiretta ma incisiva nel determinare una maggiore propensione all'investimento produttivo.

Il consolidamento del settore pubblico nell'economia italiana aveva radici nell'esperienza interbellica, culminata nella costituzione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), ente ereditato dallo Stato repubblicano. L'ampiezza del perimetro pubblico, unita alla disponibilità politica delle forze centriste a intervenire in sostituzione dell'iniziativa privata qualora risultasse inerte, definì un quadro in cui il dinamismo imprenditoriale non poteva più prescindere da una visione nazionale dello sviluppo.

In parallelo alla ridefinizione delle priorità interne, si sviluppò una strategia orientata verso l'apertura dei mercati esteri. Il ministero degli Affari Esteri, guidato dal conte Carlo Sforza tra il 1947 e il 1951, si fece promotore di un progetto europeista ispirato a una visione cooperativa e multipolare dell'ordine internazionale. Tuttavia, i tentativi di avviare un'unificazione doganale con la Francia nel 1948 si rivelarono prematuri e inadeguatamente concertati. La proposta, elaborata senza il coinvolgimento dei principali attori economici italiani, suscitò preoccupazioni circa l'impatto della concorrenza francese su un sistema produttivo ancora fragile. La mancata ratifica dell'accordo da parte del Parlamento

francese¹⁷, sollecitata dalle pressioni delle corporazioni protette d'oltralpe, impedì la concretizzazione di un'unione economica bilaterale, segnando il fallimento di una strategia fondata più su valutazioni diplomatiche che su analisi sistemiche dei rapporti economici tra i due paesi.

Nel biennio 1951-1952, l'iniziativa francese guidata da Maurice Schumann relativa alla costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)¹⁸ sollevò in Italia interrogativi di ordine strategico ed economico. Il sistema carbonifero nazionale, marginale per estensione e rilevanza, risultava interamente gestito dall'apparato statale. Le risorse minerarie di ferro, pressoché inesistenti, costringevano il settore siderurgico italiano a un'elevata dipendenza dall'importazione di materie prime. Lo sviluppo della siderurgia italiana nella fase finale del XIX secolo aveva goduto di una robusta protezione governativa, funzionale alla costruzione di un'identità industriale coerente con l'ambizione nazionale di divenire una potenza economica europea.

Durante gli anni Trenta, l'impatto della crisi globale compromise la tenuta finanziaria di numerose imprese del comparto, successivamente assorbite dallo Stato fascista mediante l'intervento dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI). All'inizio del decennio successivo, le strutture produttive risultavano in ritardo sotto il profilo tecnologico rispetto ai principali concorrenti europei, condizione che ne comprometteva la capacità di reggere l'apertura a un mercato concorrenziale privo di barriere protettive¹⁹.

L'opposizione alla CECA da parte degli operatori privati del settore siderurgico trovò scarso riscontro nell'arena politica, poiché il controllo effettivo del comparto risultava ormai in prevalenza pubblico. Tuttavia, le perplessità legate all'impatto occupazionale di una liberalizzazione immediata del mercato vennero considerate rilevanti. Il governo, impegnato a contenere i rischi di disoccupazione strutturale, adottò una strategia di tutela occupazionale garantendo il mantenimento in esercizio, anche in condizioni di perdita, delle principali industrie statali.

¹⁷ Carlo Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi: la politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, Atlante, 1952, pp. 68-73 e 74-80.

¹⁸ Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. *Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*. Firmato a Parigi il 18 aprile 1951. In *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, n. L 137, 21 aprile 1951.

¹⁹ Ruggiero Ranieri, *La siderurgia pubblica italiana nel secondo dopoguerra*, in Riccardo Nencini (prefazione di), *Dalle partecipazioni statali alle politiche industriali*, Roma, Meta, 2003, (pp. 59-74). Si veda anche Bonelli, Franco (a cura di), *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*, con saggi di Antonia Carparelli, Giovanni Federico, Martino Pozzobon, Paride Rugafiori, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1982.

L'adesione italiana alla CECA venne così subordinata alla concessione di un regime transitorio della durata di cinque anni, durante il quale l'industria siderurgica avrebbe dovuto attuare un piano di ammodernamento tecnologico per colmare i divari esistenti e predisporre l'ingresso pieno nella concorrenza europea.

Tale accordo rappresentò un compromesso politico-istituzionale, ottenuto con l'assenso tacito degli altri membri della comunità, finalizzato a bilanciare le esigenze di integrazione continentale con le fragilità strutturali del sistema produttivo nazionale.

Nel corso degli anni Cinquanta, la trasformazione del settore siderurgico rappresentò una delle più significative testimonianze del mutamento strutturale dell'economia industriale italiana. Sotto la guida tecnica di Oscar Sinigaglia²⁰, l'apparato produttivo siderurgico venne profondamente rinnovato, registrando in un quinquennio un'ampia modernizzazione impiantistica e un sostanziale incremento di efficienza, tale da posizionare il comparto in linea con gli standard tecnologici internazionali. Il superamento della fase protetta determinò non un arretramento, bensì un'ulteriore espansione della produzione e della competitività.

Il modello di riconversione industriale sperimentato dalla siderurgia influenzò positivamente altri comparti a elevata concentrazione capitalistica, in particolare la meccanica e la chimica. La dinamica di crescita del prodotto nazionale si attestò su una media annua reale del 5-6%, con una performance industriale in ascesa costante, favorita anche dalla scoperta di risorse energetiche nazionali²¹. I giacimenti di gas naturale nella Pianura Padana e le riserve petrolifere, seppur limitate, contribuirono al rafforzamento dell'autonomia energetica. L'Agip, ente preposto allo sfruttamento delle risorse, venne incorporato nel 1952 nell'Eni, organismo di coordinamento delle partecipazioni pubbliche nel settore degli idrocarburi, sotto la presidenza di Enrico Mattei²². Tale configurazione istituzionale

²⁰ Oscar Sinigaglia, *The future of the Italian iron and steel industry*, PSL Quarterly Review 1.4 (1948); Ulrike Wachtler, *Il Piano Sinigaglia. Il progetto di rifondazione e ristrutturazione dell'industria siderurgica italiana nel periodo 1948-1952* in: *Istituto Franco Momigliano (ICSIM), Steelmaster* (1999).

²¹ Nel quinquennio 1951-1955, l'economia italiana ha mostrato un andamento altalenante ma tendenzialmente positivo nel tasso di crescita del prodotto lordo nazionale. Dopo un incremento consistente nel 1951 (+5,9%), il 1952 ha segnato un forte rallentamento (+2,9%), seguito da una ripresa marcata nel 1953 (+7,3%). L'anno 1954 ha visto una nuova flessione della crescita (+4,4%), mentre il 1955 si è chiuso con l'aumento più alto del periodo considerato (+7,5%). Questo andamento suggerisce una fase di assestamento e slancio dell'economia postbellica, con un'accelerazione visibile soprattutto nei due anni finali del periodo. Cfr. Banca d'Italia, *Relazione 1958*, p. 197.

²² Benito Li Vigni, *Il caso Mattei. Un giallo italiano*, Roma, Editori Riuniti 2003, 2024; Giuseppe Oddo e Riccardo Antoniani, *L'Italia nel Petrolio, Mattei, Cefis, Pasolini e il sogno infranto dell'indipendenza energetica*, Milano, Feltrinelli, 2022.

agevolò il consolidamento di una grande impresa pubblica assimilabile all'Iri per dimensioni e capacità di intervento.

Gli elevati tassi di produttività dei comparti più avanzati risultarono conseguenza diretta di investimenti in tecnologie moderne e dell'eliminazione di vincoli alla circolazione di beni strumentali. La liberalizzazione commerciale, introdotta su impulso del ministro Ugo La Malfa, permise l'acquisizione di macchinari esteri fino ad allora preclusi dalle barriere doganali. L'efficienza ottenuta attraverso l'innovazione tecnologica, combinata a costi del lavoro contenuti per effetto della pressione esercitata dalla disoccupazione di massa e della frammentazione sindacale, consentì una rilevante competitività dei prezzi sui mercati internazionali e un'espansione consistente delle esportazioni.

L'industrializzazione accelerata e l'incremento della domanda estera furono affiancati da una progressiva affermazione del turismo di massa, agevolata dalla ripresa economica globale. Tuttavia, tale dinamica non investì uniformemente l'intero sistema economico. Ampi settori, tra cui l'agricoltura e le microimprese artigiane o commerciali, restarono ai margini del progresso, mantenendo livelli di efficienza limitati e produttività stagnante. La crescita si concentrò nelle aree urbane a vocazione industriale e commerciale, dove si registrò un aumento nei consumi e nei salari reali, anche se meno pronunciato rispetto ai guadagni in produttività e profitti. Ciò contribuì all'ampliamento del divario economico e sociale tra le regioni sviluppate e quelle arretrate.

L'espansione industriale non si tradusse in un corrispondente aumento dell'occupazione. La modernizzazione impiantistica mirava prioritariamente all'incremento dell'efficienza, riassorbendo solo parzialmente l'esubero di forza lavoro mantenuto artificialmente negli anni precedenti. Il settore edile e quello dei trasporti assorbirono una quota significativa di nuovi lavoratori, a fronte di un limitato contributo da parte della grande industria. Parallelamente, il mercato del lavoro registrò l'ingresso di nuove categorie, come giovani e donne in cerca di un'integrazione al reddito familiare²³. Ciò nonostante, i livelli di disoccupazione e sottoccupazione rimasero elevati. Nel 1954 il tasso di disoccupazione raggiunse una delle punte più critiche del decennio, con stime ufficiali attestanti circa il 10% della forza lavoro attiva, senza considerare l'ampia area del lavoro precario e irregolare.

Per fronteggiare l'eccesso di offerta occupazionale, il governo adottò una strategia fondata sull'emigrazione, sostenuta attivamente dal Ministero degli Esteri.

I risultati di tale politica rimasero parziali a causa delle restrizioni imposte dai paesi ospitanti, spesso selettivi per qualificazione e istruzione. La conseguente

²³ Vera Lutz, *Italy: A Study in economic development*, Oxford University Press, Londra 1962, p. 75.

instabilità del flusso migratorio, con elevati tassi di rientro, determinò una migrazione netta annua di circa 150.000 unità. L'insoddisfacente evoluzione del mercato del lavoro indusse la classe dirigente e i partner internazionali a invocare un'accelerazione dello sviluppo. Il Parlamento istituì nel 1952 una commissione d'inchiesta sulla disoccupazione, presieduta da Roberto Tremelloni, mentre gli esponenti del programma di aiuti americani sollecitarono l'adozione di politiche espansive in campo monetario e creditizio. L'inerzia decisionale e la prevalente ortodossia monetaria, motivata dalla necessità di preservare la stabilità della lira e prevenire fenomeni inflattivi, resero inefficace ogni tentativo di stimolo occupazionale.

Il persistere della disoccupazione e la crescita diseguale alimentarono tensioni politiche che rafforzarono le ali estreme dello spettro parlamentare, indebolendo la coesione delle coalizioni di governo e inducendo settori influenti a invocare una revisione delle alleanze politiche.

4. Conclusioni

Le politiche economiche adottate nell'Italia del secondo dopoguerra, in particolare la riforma agraria e l'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, si configurano come strumenti strategici di risposta a un'emergenza storica e strutturale. Esse miravano alla modernizzazione del tessuto economico meridionale e all'integrazione territoriale del sistema produttivo nazionale. La portata trasformativa di tali interventi è indiscutibile: vennero ridefiniti i rapporti di proprietà, introdotte nuove forme di gestione fondiaria, realizzate infrastrutture materiali di rilievo e offerte nuove prospettive occupazionali. Tuttavia, l'analisi dei risultati mostra una discontinuità tra obiettivi dichiarati e impatti reali.

L'impianto teorico su cui si fondavano gli interventi – l'idea che infrastrutture e accesso alla terra potessero innescare uno sviluppo endogeno – si rivelò in parte inefficace in assenza di un ambiente economico capace di sostenere tali trasformazioni. L'allocazione delle risorse fu spesso distorta da logiche distributive non trasparenti e dall'ingerenza di reti clientelari che privilegiarono il mantenimento del consenso politico piuttosto che l'efficienza degli investimenti. Le scelte strategiche vennero frequentemente orientate da obiettivi di breve termine, con limitata attenzione alle capacità gestionali dei beneficiari, alla qualità dei terreni assegnati e all'effettiva sostenibilità delle nuove unità produttive.

Parallelamente, l'apparato produttivo nazionale evidenziava una propensione conservatrice, refrattaria all'assunzione di rischio in contesti incerti. Le imprese del Nord sfruttarono l'intervento pubblico nel Sud senza impegnarsi in un'azione di reale decentramento industriale. Questo disallineamento tra strategia pubblica e comportamento del capitale privato comprometteva le potenzialità di sviluppo strutturale. L'industrializzazione, quando avvenne, fu in gran parte

eterodiretta, fondata su presidi statali e priva di un tessuto imprenditoriale autoctono. I risultati concreti, pur significativi sul piano della crescita aggregata e della modernizzazione infrastrutturale, non modificarono le logiche di dipendenza né attivarono una dinamica di accumulazione autonoma nel Mezzogiorno.

A ciò si aggiunsero le criticità del mercato del lavoro. L'occupazione generata si concentrò nei settori a bassa intensità di capitale umano o fu assorbita da emigrazione e impieghi precari. Le opportunità create risultarono insufficienti a fronteggiare l'elevato tasso di disoccupazione, con effetti sociali e politici destabilizzanti. Il sistema scolastico e formativo non venne adeguatamente potenziato per sostenere la transizione verso un modello di sviluppo avanzato, limitando le possibilità di mobilità sociale e innovazione.

La continuità storica di pratiche spartitorie, già radicate nel periodo liberale e rafforzate dal corporativismo fascista, trovò nuove espressioni nel contesto democratico. La governance degli interventi straordinari fu marcata da una debolezza istituzionale che impedì una piena emancipazione dai meccanismi di intermediazione politica. La Cassa per il Mezzogiorno, nonostante la sua portata finanziaria e amministrativa, non riuscì a promuovere una pianificazione integrata e multisettoriale dello sviluppo. La prevalenza di una logica compensativa e assistenziale su quella produttiva e innovativa ne comprometteva l'efficacia strategica.

Le tensioni tra Stato centrale e autonomie locali, l'assenza di coordinamento interministeriale e la progressiva sostituzione della spesa ordinaria con fondi straordinari accentuarono squilibri e inefficienze. Anche le ricadute politiche degli interventi furono più complesse del previsto: la riforma agraria non consolidò automaticamente il consenso verso la Democrazia Cristiana, né indebolì strutturalmente le opposizioni di sinistra. In alcuni casi si osservò una radicalizzazione degli attori sociali esclusi dai processi decisionali e beneficiari marginali delle trasformazioni.

In ultima analisi, la questione meridionale rimase un nodo irrisolto del processo di modernizzazione italiana. Le politiche pubbliche analizzate, pur avendo inciso su aspetti cruciali della struttura socioeconomica meridionale, non generarono una vera convergenza territoriale. Il dualismo Nord-Sud, già evidente all'inizio del secolo, assunse nuove forme, mantenendo inalterati i fattori di squilibrio strutturale. L'esperienza del dopoguerra dimostra come lo sviluppo economico, per essere sostenibile e inclusivo, non possa prescindere da un disegno organico che combini infrastrutture, capitale umano, istituzioni efficienti e reale partecipazione dei soggetti locali.