

STORIA ECONOMICA

ANNO XV (2012) - n. 1



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO XV (2012) - n. 1

L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ITALIA REPUBBLICANA.
INTERPRETI, CULTURE POLITICHE E SCELTE ECONOMICHE
a cura di F. Dandolo e F. Sbrana

<i>Introduzione</i> di Francesco Dandolo e Filippo Sbrana	p.	5
NICOLA DE IANNI <i>"Quel terribile malanno". Cesare Merzagora e l'Iri</i>	»	19
MARIO ROBIONY <i>Oscar Sinigaglia: la siderurgia al servizio del Paese</i>	»	39
FILIPPO SBRANA <i>Guido Carli banchiere pubblico</i>	»	65
STEFANO BAIETTI <i>Il momento d'oro di Ezio Vanoni</i>	»	111
ROBERTO ROSSI <i>Ugo La Malfa e il riformismo difficile</i>	»	151
FRANCESCO DANDOLO <i>Il meridionalismo "beneduciano" di Pasquale Saraceno</i>	»	179
ALDO CARERA <i>Giulio Pastore: per la crescita civile degli "uomini del lavoro"</i>	»	211
SIMONE MISIANI <i>Osso e polpa. Manlio Rossi-Doria e la riforma agraria</i>	»	233
MARCO ZAGANELLA <i>Giuseppe Di Nardi e l'impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno</i>	»	261

GIULIO PASTORE: PER LA CRESCITA CIVILE DEGLI “UOMINI DEL LAVORO”

1. *Profilo biografico*

La gioventù di Giulio Pastore (nato a Genova il 17 agosto 1902) è legata alla Valsesia, terra originaria della sua famiglia operaia¹. A do-

¹ Per un inquadramento biografico si veda V. SABA, *Pastore Giulio*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia 1860-1980*, II, *I protagonisti*, Casale Monferrato 1982, pp. 465-470. Per la fase giovanile si veda A. CIAMPANI, *La buona battaglia. Giulio Pastore e i cattolici sociali nella crisi dell'Italia liberale*, Milano 1990. Cenni parziali in *I sindacati in Italia*, Bari 1955, pp. 117-119. Per approfondimenti sulla sua attività nel sindacato si vedano S. COSTANTINI, *Giulio Pastore. Attualità di una esperienza: la Cisl*, Roma 1978; V. SABA, *Giulio Pastore sindacalista. Dalle leghe bianche alla formazione della Cisl (1918-1958)*, Roma 1983; ID., *Quella specie di laburismo cristiano. Dossetti, Pastore, Romani e l'alternativa a De Gasperi (1941-1951)*, Roma 1996. Per accostarsi al suo percorso politico, parlamentare e governativo – ancora meritevole di una compiuta ricostruzione, preliminare a una biografia organica – si veda G. BIANCHI, *Giulio Pastore: un politico per il lavoro, lo sviluppo, il dialogo sociale*, in *Pastore. Discorsi parlamentari*, Roma 2012², pp. XI-XXXVI. Per un accostamento alle fonti dirette, oltre al patrimonio archivistico conservato presso la Fondazione a lui dedicata, di grande utilità sono l'ampia raccolta dei suoi scritti e discorsi pubblicati nell'arco temporale 1925-1963 (G. PASTORE, *I lavoratori nello Stato*, Firenze 1963), i documenti raccolti in tre volumetti curati da S. Zaninelli (G. PASTORE, *Scritti scelti*, I, *La genesi del «sindacato nuovo»*, II, *La rivoluzione del sistema contrattuale*, III, *Una politica di sviluppo per il Sud*, Roma 2002-2003) e la recente riedizione degli interventi parlamentari, dal primo, in sede di Assemblea Costituente (11 marzo 1947), all'ultimo, nella IV legislatura (7 marzo 1968), in *Pastore. Discorsi parlamentari*. Tra le commemorazioni ufficiali si segnalano quelle del presidente della Camera S. PERTINI, del presidente del Consiglio M. RUMOR («Atti parlamentari», V Legislatura, Discussioni, 1969, 29 ottobre, Seduta pomeridiana, pp. 11671-11674, ora anche in *Pastore. Discorsi parlamentari*, pp. 665-671) e del presidente della Fondazione Giulio Pastore, Mario Romani, in Campidoglio, a cinque anni dalla scomparsa (M. ROMANI, *Commemorazione ufficiale*, «Annali della Fondazione Giulio Pastore», 3 (1974), pp. 25-38). Si veda anche S. ZANINELLI, *L'attualità di Giulio Pastore nel centenario della nascita*, «Annali della Fondazione Giulio Pastore», 30-36 (2001-2007), pp. 367-370. Significative le pur brevi testimonianze – tra cui quelle di Giuseppe Lazati, Luigi Macario, Sandro Pertini, Gabriele Pescatore, Vincenzo Saba, Bruno Storti

dici anni, dopo un grave infortunio sul lavoro del padre, inizia a lavorare nella Manifattura Lane di Borgosesia come attacca-fili. A compimento del suo progressivo inserimento nel movimento cattolico valsesiano, nel 1920 lascia la fabbrica per diventare propagandista della Federazione giovanile diocesana e organizzatore del sindacalismo bianco. Nel settembre 1921 è nominato segretario dell'Unione del lavoro di Varallo Sesia e nei mesi successivi, fornendo prova delle competenze acquisite da autodidatta, assume la direzione del periodico cattolico diocesano «Il Monte Rosa». Nel 1924, per non piegarsi al compromesso con i fascisti, lascia il Novarese e si trasferisce a Monza per dirigere il giornale cattolico locale, «Il Cittadino»; li incontra e si fa apprezzare da Achille Grandi². Vivace critico delle posizioni clerico-fasciste e intransigente oppositore del regime, nel 1926 è costretto a rientrare a Novara, dove trova lavoro in banca e conosce Luigi Gedda. Nel 1935, su invito di Gedda si trasferisce a Roma con responsabilità organizzative presso la presidenza centrale della Gioventù cattolica dimostrando particolari attitudini e grande senso pratico³.

Dal 1938 partecipa alle attività clandestine dei laici cattolici ed è poi tra le fila dei partigiani cristiani. Arrestato nell'aprile 1944, resta in carcere fino alla liberazione di Roma. Tra i fondatori delle Acli (settembre 1944), sino al febbraio 1946 ne è segretario centrale. Nel settembre 1945 è tra i rappresentanti della Democrazia cristiana nella Consulta nazionale italiana; l'anno successivo è eletto alla Costituente. Deputato nell'aprile del 1948 per la circoscrizione di Torino, Novara e Vercelli, mantiene il mandato parlamentare per le prime cinque legislature. Inizialmente vicino a Dossetti, nel 1952 fonda la corrente di «Forze sociali»: sino a metà anni Sessanta è figura di riferimento per i parlamentari democristiani di matrice sindacale. Espleta incarichi in varie commissioni, in particolare sui temi della cooperazione internazionale, del lavoro e della previdenza sociale.

Alla morte di Achille Grandi, nel marzo 1947 assume la guida dei

– raccolte nel numero monografico *Giulio Pastore*, «Il Nuovo Osservatore», 84-85 (1969), pp. 315-372.

² Una riflessione di Pastore su questa fase della testimonianza civile, sindacale e nel movimento cattolico di Achille Grandi è in G. PASTORE, *Achille Grandi e il movimento sindacale italiano nel primo dopoguerra*, Roma 1960.

³ Così nella testimonianza di Lazzati nel citato numero monografico dedicato a Pastore (p. 336). Per un inquadramento cfr. R. MORO, *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937)*, Bologna 1979; *Storia del movimento cattolico in Italia*, Roma 1981, IV, p. 467; A. GIOVAGNOLI, *La cultura democristiana. Tra Chiesa cattolica e identità italiana (1918-1948)*, Bari 1991.

sindacalisti cristiani nella Cgil unitaria. Nell'estate del 1948, dopo la fine dell'unità sindacale, promuove la costituzione della Libera Confederazione Generale Italiana dei Lavoratori (Lcgil) e ne diventa segretario generale. Nell'aprile 1950 firma il «Patto di unificazione» con il sindacalismo di tradizione social-riformista e repubblicana, atto costituente della Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Cisl) di cui diventa segretario generale, riconfermato ai primi due congressi confederali (1951 e 1955).

Il primo luglio 1959, Pastore lascia la Cisl ed entra a far parte della compagine del secondo governo Fanfani con competenze per il Mezzogiorno e per le aree depresse, incarico ribadito nei successivi governi sino al giugno 1968, salvo una voluta, breve interruzione⁴. Muore improvvisamente a Roma il 14 ottobre 1969.

In nove anni alla guida della Cisl e in un decennio di responsabilità ministeriali, Giulio Pastore è stato interprete di una concezione forte dell'autonomia dei soggetti sociali e di un'idea dello sviluppo economico centrata sull'emancipazione della persona⁵. Il suo confidare nell'autonomia collettiva degli «uomini del lavoro» e nella partecipazione come dato sostanziale dell'ampliamento della cittadinanza democratica e del progresso civile del Paese, è la cifra di un impegno che ne ha segnato l'intero percorso biografico. Per Pastore l'obiettivo da raggiungere, sul piano dello Stato, era la «democrazia sostanziale» retta sulla partecipazione estesa alla vita economica e sociale, non solo all'attività politica.

Uno snodo che merita di essere qui approfondito in prima istanza riguarda il suo approdo, nei primissimi anni Cinquanta, a una concezione che vedeva la libera associazione sindacale, ben distinguibile per ruoli, responsabilità e strumentazioni, proporsi come «autentica esperienza di libertà in quella sfera autentica dell'esistenza umana che è la politica»⁶. Su questo presupposto si è retta la coerenza dell'intero

⁴ L'8 aprile 1960 Pastore prendeva le distanze dal sostegno del Msi al governo Tambroni rassegnando le dimissioni con una lettera riportata integralmente in M. ROMANI, *Introduzione*, in PASTORE, *I lavoratori nello Stato*, pp. XVIII-XIX. Per una dettagliata cronologia degli incarichi parlamentari e governativi si veda *Pastore. Discorsi parlamentari*, pp. XXXVII-XXXIX.

⁵ Si veda il testo costitutivo della concezione sindacale della Cisl, cioè l'articolo 2 dello Statuto confederale approvato al primo Congresso nazionale nel novembre 1951 e rimasto sostanzialmente inalterato sino ad oggi (CISL, *I Congresso nazionale Napoli, 11-14 novembre 1951. I lavori e gli atti*, Roma 1952, pp. 240-252). In merito cfr. G. MARONGIU, *La democrazia come problema*, II, *Politica, società e Mezzogiorno*, Bologna 1994, pp. 351-356.

⁶ Ivi, p. 349.

percorso storico di Pastore che potremo di seguito riprendere precisando gli intenti della sua azione per il Mezzogiorno.

2. *La fiducia nella libera azione collettiva*

Chi ha avuto occasione di collaborare a lungo con Giulio Pastore e si è poi accostato sul piano scientifico alla sua figura⁷, ha riconosciuto in lui la «consapevolezza dell'importanza, massima per il cristiano, della ricomposizione dell'unità interiore fra la credenza religiosa e l'operare a contenuto temporale»⁸. Per come ha definito il superamento del distacco tra fede e vita quotidiana, Pastore è stato considerato figura esemplare della maturazione, nel movimento cattolico, di una coscienza sociale che ha preso la forma di una coscienza sindacale e, quindi, di una coscienza politica⁹.

Per rimuovere i possibili cedimenti agiografici, occorre richiamare quella visione matura e anticipatrice che aveva delineato (in lui auto-didatta) l'esigenza primaria di uno sforzo irrinunciabile di autoelevazione della classe lavoratrice tramite l'esperienza associativa. Con Pastore la questione sindacale entrava nel cuore della questione democratica¹⁰ in quanto, per i lavoratori, la democrazia era «problema di acquisto di consapevolezza della propria posizione e della propria funzione» nella società contemporanea¹¹. All'utilità conseguente la tutela di interessi frazionari, specifici dell'azione sindacale, egli faceva corrispondere l'affermazione associativa di una centralità della persona e del bene comune che, coltivata nell'intimo della propria religiosità, tramite la Cisl si fece proposta all'intero mondo del lavoro. Decisiva, in questa direzione, l'opzione aconfessionale, da lui sostenuta con determinazione nella fase costitutiva della Lcgil, nel quadro di una forte affermazione di autonomia anche dai partiti, e ulteriormente esplicitata dalle connotazioni internazionali della stessa Lcgil e della Cisl¹².

⁷ Tra tutti, con distinta finezza metodologica e intellettuale, Mario Romani, Vincenzo Saba e Giovanni Marongiu nelle opere qui citate.

⁸ Così ROMANI, *Commemorazione*, p. 19.

⁹ Testimonianza del presidente del Consiglio Mariano Rumor nella seduta commemorativa della Camera dei deputati del 29 ottobre 1969, p. 11674.

¹⁰ Così nella lucida ed efficace lettura di Giovanni Marongiu (MARONGIU, *La democrazia come problema*, pp. 345-350).

¹¹ ROMANI, *Introduzione*, p. XIX.

¹² Pastore dedicò molte energie alla fondazione dell'*International Confederation of Free Trade Unions* (Icftu, dicembre 1949) nata in opposizione alla *World Federa-*

L'orientamento pluralista e aperto della Confederazione non era messo in dubbio da un «confronto costante, libero e originale con la dottrina sociale della Chiesa»¹³ che dava basamenti solidi con i quali affrontare scenari in costante trasformazione perché il rapporto con il Magistero era vissuto come libero esercizio di responsabilità nel «distinguere ciò che è transitorio, ciò che è attuale, e ciò che resta vero nel mutare delle condizioni storiche»¹⁴.

Le coerenze originarie dell'intera esperienza umana di Pastore erano radicate nella povertà familiare, nel cattolicesimo popolare novarese, nella precoce esperienza di fabbrica e in una cultura del lavoro formata a costante contatto con gli umili e con la loro esigenza di giustizia. Tra le due guerre, a Novara, a Monza e a Roma – negli anni, ricorderà poi, di «silenzioso fervore», di grande arricchimento spirituale, di maturazione della «coscienza dei problemi dell'uomo e della società» di fronte all'appiattimento degli spiriti e delle intelligenze indotto dal conformismo fascista¹⁵ – Pastore aveva maturato un orientamento intransigente a forte connotazione sociale e sindacale, estraneo alle nostalgie pre-moderne proprie di gran parte del mondo cattolico¹⁶. Con queste doti, in età giovanile, si era accostato ad Achille Grandi. Nella maturità fu con Alcide De Gasperi e Giuseppe Dossetti prima che l'incontro con un giovane docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Mario Romani¹⁷, contribuisse a strutturare

tion of Trade Unions di osservanza *kominform*, ma anche ben distinta dall'internazionalismo sindacale cristiano (SABA, *Giulio Pastore sindacalista*, pp. 120-121, 128-132).

¹³ *Sindacalismo libero, legge e contrattazione collettiva. Raccolta di scritti di Mario Grandi*, a cura di G. Graziani, Roma 2003, p. 18.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Così Pastore avrebbe ricordato nel 1966 quegli anni di assiduo impegno nell'Azione cattolica (ROMANI, *Commemorazione*, p. 19).

¹⁶ «La demonizzazione dell'incipiente società industriale, pur tanto diffusa in altre aree cattoliche, cede di fronte a quella naturale continuità fra status contadino e operaio che in terra novarese segna a fondo modalità strutturali e ideologiche dello sviluppo economico. Esce [...] l'immagine di una Chiesa capace di dare risposte flessibili; se sul piano dottrinale essa procede alla definitiva liquidazione di residui modernisti, su quello pratico si concede ben maggiori tolleranze accogliendo Guido Miglioli al pari dei "padri nobili" come Gemelli, Olgiati o Toniolo, che portavano la dottrina sociale all'ombra del Sacro Monte. La tipicità del cattolicesimo novarese pare dunque da cercare nella totale e mai discussa permeabilità fra struttura ecclesiale, laicato, organizzazione sindacale e, infine, Partito popolare» (A. FERRARI, *Presentazione*, in CIAMPANI, *La buona battaglia*, p. 10).

¹⁷ Sul pensiero e sulla figura di Romani, oltre alla principale fonte diretta (ROMANI, *Il risorgimento sindacale in Italia. Scritti e discorsi (1951-1975)*, a cura di S. Za-

tratti di assoluta originalità nelle convinzioni e nelle azioni. Ad accomunarli era la «sintonia di Pastore con il coraggioso umanesimo industrialista di Mario Romani»¹⁸, l'uno e l'altro determinati ad accostare, senza nessuna demonizzazione, la società industriale in formazione e gli assetti dell'economia di mercato.

Il loro incontro ha segnato una discontinuità nella biografia di Pastore non tanto nel momento in cui Romani ha assunto la responsabilità dell'ufficio studi e formazione della Lcgil per mediazione di Dossetti e di Gemelli (marzo 1950)¹⁹, quanto pochi mesi dopo, nel pieno del dibattito in Cisl sull'atteggiamento da assumere nei confronti dell'introduzione della legislazione sindacale secondo il dettato degli articoli 39 e 40 della Costituzione. Cioè di una logica confacente agli abiti mentali del sindacalismo di tradizione cattolica, che Romani considerava esiziali per la spontanea e libera associazione dei lavoratori e dunque per l'apporto di un rilevante soggetto sociale al consolidamento di una democrazia pluralista e al re-indirizzamento delle ragioni del mercato, in cui pur confidava, verso uno sviluppo equo e partecipato. L'assunzione di una così innovativa declinazione del pensiero cattolico-liberale, con quanto implicava per l'elaborazione delle linee politiche della Cisl, su Pastore ebbe «l'effetto di una conversione, intendendo per conversione – scrive Vincenzo Saba –, come è sempre avvenuto in questi fatti della coscienza, non il passaggio repentino e immotivato da un modo di vedere a quello opposto, ma la scoperta di essere cambiati dal di dentro, a seguito di una maturazione graduale che dà significato a tutta l'esperienza passata e della quale si acquista solo in quel momento la piena consapevolezza. Quello che Pastore fa dopo non è altro che la logica conseguenza di quella

ninelli, Milano 1988) e ad altri suoi testi minori (*Mario Romani. Il sindacato che apprende. Le lezioni di Mario Romani alla XII e XIII settimana confederale di studio della Cisl (1966-1967)*, a cura di G. Bianchi, Roma 1995; A. CARERA, *Il sindacato per una "società dal volto umano". Mario Romani alla VI Settimana di aggiornamento della dirigenza della Fisba Cisl (15 ottobre 1969)*, «Annali della Fondazione G. Pastore», 26-27 (1997-98), pp. 41-66) valgono: S. ZANINELLI-V. SABA, *Mario Romani. La cultura al servizio del «sindacato nuovo»*, Milano 1995; i saggi, in particolare di S. Zaninelli e G. Sapelli, negli atti del convegno su *Mario Romani e la cittadinanza del lavoro e del sindacato nella storia d'Italia, nel suo tempo e oggi*, «Annali della Fondazione G. Pastore», 24-25 (1995-96), pp. 221-278; G. SAPELLI, *Riscoprire l'eredità di Pastore e Romani*, in *Sindacalismo e laicità. Il paradosso della Cisl*, a cura della Fondazione «Vera Nocentini», Milano 2000, pp. 106-112; *Mario Romani. Il sindacalismo libero e la società democratica*, a cura di A. Ciampini, Milano 2007.

¹⁸ FERRARI, *Presentazione*, p. 10.

¹⁹ SABA, *Giulio Pastore sindacalista*, p. 167.

“conversione”²⁰. Il dopo era la battaglia che Pastore condusse con grande determinazione per affermare, sia sul piano dei principi sia su quello della convenienza politico-sindacale, una «nuova ortodossia» del sindacato fondata sull’apporto spontaneo e volontario dei lavoratori. Si trattava di accreditare, prima di tutto in Cisl²¹, la concezione dinamica di un sindacato come «scuola di democrazia», per promuovere il lavoro a classe dirigente, e come «scuola di responsabilità» per affermare, nei rapporti con le imprese e nel sistema economico, il legame indissolubile tra progresso sociale e progresso economico. Nell’orizzonte della libera associazione sindacale così intesa prendeva forma «un nuovo tipo di Stato, impegnato non già nella conservazione di un certo ordine costituito, ma nella costante realizzazione di un giusto equilibrio sociale»²². La capacità di pensiero di cui Pastore si è fatto forte alla guida di un’organizzazione ancora ai primi passi, per reggere alle pressioni del dibattito sull’articolo 39 della Costituzione, si reggeva sulla matura logica di libertà che configurava l’associazione di fatto all’interno delle norme di diritto privato e così scioglieva ogni equivoco tra autorità e libertà, tra autonomia ed eteronomia, tra legge e contratto.

Il punto di tenuta tra il prima e il dopo quella «conversione» era segnato nella consapevolezza dei rischi di uno sviluppo disegnato solo da suggestive architetture istituzionali. Per Pastore era il compimento di una maturazione di esperienze e di riflessioni che erano parte della sua formazione giovanile, sotto il fascismo, nei travagli politico-sindacali dell’immediato dopoguerra. Per Romani era la via di consolidamento di un’ipotesi di lavoro messa a punto con un’intensa e originale riflessione non estranea a un fermo ancoraggio nella dottrina sociale e nel pensiero cattolico, sostenuta da accurate analisi comparative soprattutto con il mondo anglosassone. Entrambi si facevano forti della convinzione che l’economia e la società contemporanea richiedessero non tanto un potenziamento delle responsabilità istituzionali quanto un rafforzamento sostanziale delle responsabilità sociali in piena indipendenza dalle logiche politiche e partitiche. Intui-

²⁰ Ivi, p. 177.

²¹ Al Consiglio generale di Brunate di fine ottobre 1950, di fronte alle resistenze di una forte minoranza favorevole all’introduzione della legislazione sindacale e contraria alla via contrattuale, Pastore «getta[va] sulla bilancia tutto il peso della sua passione e della sua convinzione» (ivi, pp. 179).

²² M. GRANDI, *La Cisl, il sindacato nuovo e alcune culture alternative*, in *Sessant’anni del «sindacato nuovo»*, a cura di S. Zaninelli e G. De Santis, Roma 2012, p. 120.

zioni che rimasero sostanzialmente isolate e incomprese in un panorama culturale orientato, pur tra contraddizioni, perplessità e scarti tra le aspirazioni e le realizzazioni, a far sì che «la cultura riformatrice degli anni Cinquanta obbedi[sse] a un sostanziale “primato del politico” largamente affidato all’iniziativa centrale dello Stato»²³. Dirimente il disgiunto accostamento ai problemi della modernizzazione del Paese, rispetto ad altre figure autorevoli, come loro (se pur a diversi titoli) partecipi del sistema di potere democratico-cristiano, quali Fanfani, Vanoni, Saraceno, Paronetto. Tanto Pastore e Romani erano distanti dai radicalismi anticapitalistici, di varia matrice culturale e ideologica, quanto erano critici sulle accentuazioni del ruolo dello Stato non meno che sugli accostamenti meramente tecnici alle questioni dello sviluppo in cui vedevano la negazione dell’apporto responsabile della società civile²⁴.

La loro rimase una posizione ampiamente minoritaria rispetto alla somma di immaturità, di egoismi e di strumentalizzazioni politiche prevalenti in un Paese propenso alla drammatizzazione dei rapporti fra il sociale e il politico; con classi dirigenti incapaci di percepire tutte le implicazioni della ristrutturazione demografica e territoriale concentrata tra anni Cinquanta e anni Sessanta. Cui corrispose l’affermazione di nuovi modelli e stili di vita che, nel rapido sommovimento dei valori e degli assetti tradizionali, esigevano sostanziali evoluzioni delle forme di rappresentanza. Tramontati i tranquillizzanti lineamenti dell’interclassismo degasperiano, si profilava il precoce scollamento tra le espressioni politico-istituzionali del Paese e l’autonoma azione regolativa confacente la natura degli interessi organizzati che si sentivano parte dell’assetto democratico e attori nei meccanismi dell’economia mista²⁵.

Nell’orizzonte di Pastore le tensioni proprie dell’economia contemporanea erano affrontate da un progetto sindacale costruito intorno ai principi del pluralismo inteso come proiezione della libertà personale in una pluralità effettiva di soggetti collettivi in grado di re-

²³ A. FERRARI, *La cultura riformatrice. Uomini, tecniche, filosofie di fronte allo sviluppo (1945-1968)*, Roma 1995, pp. 20-23.

²⁴ Si vedano A. CARERA, *La Cisl, il «Piano Vanoni» e la partecipazione allo sviluppo (1955-1962)*, in *Ezio Vanoni tra economia, politica, cultura e finanza. Atti del Convegno nazionale di studi, Salerno-Amalfi, 11-12 ottobre 2006*, a cura di D. Ivone, Napoli 2008, pp. 47-90, e ID., *Saraceno e il sindacato: i paraventi della tecnocrazia*, in *Pasquale Saraceno e l’Unità economica italiana*, a cura di A. Giovagnoli e A. Persico, Soveria Mannelli 2013, pp. 281-302.

²⁵ Si veda A. COVA, *Sviluppo economico, economia mista e Stato sociale*, in *Mario Romani. Il sindacalismo libero*, pp. 177-211.

golare le relazioni con gli strumenti contrattuali²⁶. Un sistema di regole fondato sull'autonomia privata e sulla volontà delle parti poteva consentire alla pratica dura ma affidabile della contrattazione di indirizzare la crescita materiale verso la piena emancipazione del mondo del lavoro. Cui conseguiva la promozione della partecipazione a livello d'impresa (con le imprese pubbliche in funzione di traino delle private²⁷), di settore produttivo e di sistema²⁸.

Pastore coglieva tutta la potenza di un'apertura del nostro Paese verso una pratica della partecipazione intesa come espressione di una libertà che toccava tutte le esperienze della vita personale e sociale e che poteva essere portatrice di innovazioni istituzionali e strutturali al cui centro era posta la piena dignità di vita e di lavoro per tutti gli uomini²⁹. Su questo piano, e non su quello centrato sulla partecipazione politica in cui confidavano altri protagonisti cattolici della vita pubblica come Amintore Fanfani³⁰, la condivisione tra l'austero professore milanese e l'autodidatta sindacalista valsesiano raggiungeva le vette più significative e profonde.

La loro intesa si reggeva sull'accostamento convinto di Pastore alla cultura e all'ambientazione storica³¹ propriamente d'impronta romana. Romani lo descrive, neoministro, come «l'uomo nuovo» che

²⁶ Si vedano i saggi di Giovanni Marongiu editi tra 1979 e 1992, ora in MARONGIU, *La democrazia come problema*, pp. 325-356. Su un altro piano, si veda P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, Padova 1998.

²⁷ Sul decisivo apporto di Pastore all'istituzione del ministero delle Partecipazioni statali (1956) e dell'Intersind (1958), oltre i suoi interventi parlamentari dell'agosto 1954 e dell'aprile 1956 (*Giulio Pastore. Discorsi parlamentari*, pp. 67-89, 101-106), si vedano *Impresa e sindacato. Storia dell'Intersind*, a cura di G. Sapelli, Bologna 1996; COVA, *Sviluppo economico*; F. RICCIARDI, *Il rinvio delle relazioni industriali e la nascita dell'Intersind: un esperimento di regolazione sociale (1954-1969)*, in *Storia dell'Iri*, II, «Il miracolo economico» e il ruolo dell'Iri (1949-1972), a cura di F. Amatori, Roma-Bari 2013, pp. 159-311.

²⁸ Sui tre livelli d'azione sindacale si veda *Appunti sull'evoluzione del sindacato*, Milano 1951 (successive ma parziali riedizioni, con l'attribuzione a Romani, sono seguite, dal 1980, a cura di S. Zaninelli per i tipi di Edizioni Lavoro), pp. 185-196.

²⁹ ROMANI, *Il risorgimento sindacale*, pp. 341-349.

³⁰ A. CARERA, *Culture della partecipazione in Università Cattolica nel secondo dopoguerra: Amintore Fanfani, Francesco Vito e Mario Romani. Un primo accostamento*, «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 66 (2011), 1-2, pp. 210-231.

³¹ La dimensione spazio-temporale in cui si sostanzia la «definizione di sindacato» firmata da Pastore nel 1955 (PASTORE, *I sindacati in Italia*, p. 126), richiama in modo evidente precedenti analisi di Romani: *Appunti sull'evoluzione del sindacato*; ROMANI, *Tendenze e linee di sviluppo del movimento sindacale*, «Sindacalismo», 1 (1951), pp. 3-19, ora in Id., *Il risorgimento sindacale*, pp. 37-54.

non è animato dalla mera volontà di esercitare il potere ma «dalla validità della concezione pluralistica della vita sociale e politica che discende dalla dottrina sociale della Chiesa applicata nella piena accettazione del senso positivo della storia». Un uomo che ha per unità di misura «il non semplificare ciò che di natura sua è complesso, il non prevaricare, il favorire l'ampliamento continuo delle possibilità per tutti e per ciascuno di vivere la vita in posizione di responsabilità. Per portare avanti l'originaria, preziosa idea [che] «per noi il problema della classe lavoratrice italiana non si pone prima di tutto come problema politico, di modificazione dello Stato, in quanto si pone come problema di acquisto di consapevolezza della propria posizione e della propria funzione nell'ambito dell'attuale situazione storica del nostro Paese»³². Un Paese cui conveniva confidare in una tensione allo sviluppo condivisa nel mondo occidentale e in un'unificazione europea che per Giulio Pastore significava garanzia di libera circolazione dei lavoratori e rafforzamento del sindacalismo democratico³³.

Quello della «consapevolezza» da acquisire identifica la cifra dell'azione di Pastore: un costante impegno educativo che il «sindacato nuovo» realizzava in prima istanza con l'azione contrattuale sui posti di lavoro. Su questa premessa la Cisl aveva articolato corsi di formazione a tutti i livelli, al cui vertice, dal 1951, era stata posta la Scuola nazionale di Firenze cui si accedeva a conclusione di un percorso selettivo che coinvolgeva l'intera organizzazione, a partire dai luoghi di lavoro, e che Pastore aveva voluto «particolarmente severo»³⁴. Il Pastore sindacalista trovò sempre tempo per dimostrare, con le proprie attenzioni e la propria presenza, l'alta considerazione che aveva per gli investimenti sulle persone.

Altra non poteva essere la cifra del Pastore ministro.

³² M. ROMANI, *Introduzione*, in PASTORE, *I lavoratori nello Stato*, p. XIX. La citazione è tratta da PASTORE, *I sindacati in Italia*, p. 137.

³³ Sull'atteggiamento della corrente sindacale cattolica a favore dell'*European Recovery Program* e sull'atlantismo cislino si veda G. FORMIGONI, *La scelta occidentale della Cisl*, Milano 1991. Sulla linea europeista si vedano il discorso del 30 aprile 1950 (G. PASTORE, *La nascita della Cisl. Discorso all'Assemblea costitutiva della Cisl (Roma, 30 aprile 1950)*, in ID., *I lavoratori nello Stato*, pp. 113-115) e il documento conclusivo del terzo Congresso confederale, primo della segreteria Storti, in *Cisl. III Congresso nazionale (Roma, 19-22 marzo 1959). Atti e lavori*, Roma 1960, p. 390.

³⁴ S. COSTANTINI, *La formazione del gruppo dirigente della Cisl (1950-1968)*, in *Analisi della Cisl. Fatti e giudizi di un'esperienza sindacale*, a cura di G. Baglioni, Roma 1980, p. 129. Sulle impostazioni culturali e didattiche dei «corsi lunghi» si veda A. CARERA, *Allievi sindacalisti. Formazione e organizzazione al Centro studi Cisl di Firenze (1951-1952)*, Sesto San Giovanni 2007.

3. *Il «terzo tempo» per lo sviluppo del Mezzogiorno: premesse, azioni, disillusioni*

Il primo luglio 1958, Pastore entrava nel secondo ministero Fanfani con l'incarico di ministro senza portafoglio per il Mezzogiorno e per le aree depresse e assumeva la delega a presidente del Comitato dei ministri per la Cassa per il Mezzogiorno, cui era deputato il coordinamento degli interventi straordinari e ordinari³⁵. Una scelta personale motivata dall'intenzione di portare nel governo le stesse idealità, lo stesso metodo e la stessa cultura laburista con cui si era accostato nel dopoguerra all'esigenza di rimuovere, tramite l'azione sindacale, la dicotomia tra Stato e società civile³⁶. Le competenze sul Mezzogiorno erano in continuità con un interesse operativo proprio del movimento cattolico e della stessa Dc³⁷ e coincidevano con l'avvio del «secondo

³⁵ In un quadro storiografico del tutto scarno, valgono per organicità le pagine in cui Vincenzo Saba riassume la nuova fase della vita di Pastore sotto il titolo *Dopo la Cisl. Al governo, nel partito, nella solitudine* (SABA, *Giulio Pastore sindacalista*, pp. 425-462). Sul ministero Pastore e sul suo contesto operativo si veda la puntuale e preziosa testimonianza di S. ZOPPI, *La classe dirigente meridionale e il fattore umano negli anni 1958-1965 nel progetto del ministro Giulio Pastore*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 16 (2002), IV, pp. 1391-1432. Inoltre: M. ANNESI, *Il «progetto» Pastore per una concezione globale dell'intervento nel Mezzogiorno*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 17 (2003), I, pp.163-166; S. ZOPPI, *Giovanni Marongiu. L'uomo e il suo progetto di cittadinanza democratica*, Bologna 1994; ID., *Il Mezzogiorno di De Gasperi e Sturzo (1944-1959)*, Soveria Mannelli 1998; ID., *Massimo Annesi. Un ricordo*, Soveria Mannelli 2006; R. NAPOLETANO, *Gabriele Pescatore il grande elemosiniere*, Napoli 1988; G. PESCATORE, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna 2008. A conferma della sostanziale irrilevanza storiografica di molti dei protagonisti di quelle vicende, tra cui Pastore: *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, a cura di L. D'Antone, Napoli 1996; *L'unificazione economica dell'Italia*, a cura della Svimez, Bologna 1997; L. D'ANTONE, «Straordinarietà» e Stato ordinario, in *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, a cura di F. Barca, Roma 1997, pp. 579-625; S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria-Bari-Roma 2000; E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna 2007; *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud*, a cura della Svimez, Bologna 2011.

³⁶ Cfr. la testimonianza di Benedetto De Cesaris nel numero monografico *Giulio Pastore*, p. 329.

³⁷ Cfr. G. ACOCELLA, *Questione meridionale e sindacalismo cattolico nell'opera di Domenico Colasanto*, Roma 1977; P. BORZOMATI, *Movimento cattolico e Mezzogiorno*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia 1860-1980*, V/1, *I fatti e le idee*, Torino 1981, pp. 122-129; S. ZOPPI, *Movimento cattolico e questione meridionale*, in *Dizionario storico del movimento cattolico. Aggiornamento 1980-1995*, Torino 1997, pp. 70-81; P. BORZOMATI, *I cattolici e il Mezzogiorno*, Roma 1995; *Diciotto voci per*

tempo» della Cassa la cui operatività, originariamente misurata su un decennio, da pochi mesi era stata prolungata al 1965 (l. 634/1957).

Come ben noto, il «primo tempo» aveva seguito un programma organico e coerente, caratterizzato da procedure rapide e da un buon supporto tecnico-amministrativo, con apprezzabili risultati nel potenziamento delle infrastrutture civili. Il «secondo tempo» prevedeva il sostegno alle attività industriali di piccole e medie dimensioni nelle realtà più arretrate e l'impegno delle imprese a partecipazione statale a destinare al Sud una significativa quota dei loro investimenti. Pur in assenza di una ricostruzione organica e articolata a bilancio dell'intervento straordinario e, soprattutto, sul suo impatto di medio-lungo periodo nelle varie articolazioni territoriali, la storiografia propone una valutazione per lo meno «lusinghiera»³⁸ se non «di straordinario valore»³⁹ sui risultati conseguiti in meno di un ventennio. Per la prima volta dall'Unità nazionale, si poteva misurare la riduzione del divario dalle aree settentrionali del Paese grazie a un elevato tasso d'incremento del prodotto industriale⁴⁰. Come vedremo, non erano le variazioni meramente economiche ad essere al centro delle attenzioni di Giulio Pastore, più interessato a porsi sulla soglia problematica dei fenomeni culturali e sociali.

Nell'assumere l'incarico ministeriale Pastore poteva contare su una diretta conoscenza della realtà meridionale maturata nei molti viaggi compiuti negli anni Trenta come responsabile organizzativo della Giac; nell'immediato dopoguerra, come organizzatore nelle file della Dc e come anima organizzativa del sindacalismo di matrice cattolica. Un rapporto profondo, ben evidenziato da Sandro Pertini: «Il figlio del lattoniere novarese, il manovale dodicenne, l'ex fattorino di banca [...] con amore e trepidazione [...] con animo di vero cristiano si accostò ai fratelli lavoratori del meridione, si occupò delle loro questioni generali e particolari e spesso anche personali e visse una delle pagine più belle della sua esistenza. Le visite di Pastore nel Sud potrebbero

l'Italia unita, a cura di S. Zoppi, Bologna 2011; S. ZOPPI, *Una nuova classe dirigente. Insegnamenti e scelte da Nitti a De Gasperi*, Soveria Mannelli 2009.

³⁸ P. BATTILANI-F. FAURI, *Mezzo secolo di economia italiana*, Bologna 2008, p. 279.

³⁹ A recente bilancio «su vari aspetti di quella complessa e incomparabile esperienza», Amedeo Lepore constata il valore «straordinario [...] della politica di intervento straordinario, che ha trasformato il Sud e l'Italia nel suo insieme» (A. LEPORE, *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, numero speciale dei «Quaderni Svimez», Roma 2012, pp. 162, 165).

⁴⁰ L. BIANCHI, *150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, in *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, pp. 51-89.

far scrivere un libro di aneddoti ricchi di insegnamenti umani»⁴¹. Né mancano testimonianze sui suoi molti incontri da ministro con quella dolente realtà⁴². Capace di stare in mezzo alla gente umile con spirito educativo per farne un ceto consapevole e produttivo, Pastore colse tutti i limiti dello scambio tra una travolgente ondata migratoria verso Nord e un vistoso movimento di trasferimenti finanziari verso il Sud. Uno scambio che non poteva che irrigidire e sclerotizzare le derivate perverse del male sociale nelle aree più arretrate del Paese.

L'accostamento del nuovo ministro alla questione meridionale non si esauriva sul piano volontaristico giacché Pastore portava con sé la cultura sociale maturata nel sindacato. A partire da quando aveva preso le distanze dalla linea maggioritaria che nella Cgil unitaria tutto riportava alla storica fame di terra del bracciantato da soddisfare in chiave tutta politica per iniziativa dell'opposizione comunista e con l'intervento legislativo. Quando invece per la corrente cristiana il problema del Mezzogiorno era da affrontare, in termini di metodo, a partire da una maggior conoscenza diretta dei problemi, non diversamente da quell'atteggiamento che nel 1946 aveva visto Pastore promuovere la costituzione del consiglio di Valle nella sua Valsesia, primo organismo del genere in Italia⁴³. In termini di contenuti, si trattava di puntare sull'industrializzazione e sulla diffusione della piccola proprietà contadina con il sostegno di opere pubbliche per potenziare le infrastrutture viarie e affrontare il problema delle acque⁴⁴.

Nel 1949 Pastore aveva posto al centro della questione meridionale un'autentica rivitalizzazione democratica e, tramite il sindacato, una generale affermazione dei più elementari diritti della persona sul posto di lavoro⁴⁵. Nelle prime battute del discorso fondativo della Cisl (30 aprile 1950) aveva dato assoluto risalto al nuovo intervento nel

⁴¹ S. Pertini nella commemorazione citata, p. 11673.

⁴² Si vedano le testimonianze di G. Ceralli, E. Corrias e G. Pescatore nel numero monografico *Giulio Pastore*, pp. 323-324, 324-328, 352-354. Cenni alle sue «Visite pastorali» in NAPOLETANO, *Gabriele Pescatore*, p. 48; ZOPPI, *La classe dirigente meridionale*, p. 401.

⁴³ Si veda la testimonianza di Ceralli, p. 323.

⁴⁴ *La Cgil dal Patto di Roma al Congresso di Genova*, Roma 1949, III, p. 25.

⁴⁵ Con riferimento alle condizioni dei braccianti agricoli nelle grandi aziende del Sud, «strumentalizzati» dall'azione conflittuale della Cgil, Pastore denunciava situazioni «di vero schiavismo [...] tutto è calpestato da una mentalità feudale e senza scrupoli [...] nessuna meraviglia se le forze eversive del comunismo trarranno il loro vantaggio da quella situazione di miseria e di malcontento» (G. PASTORE, *Un anno di sindacalismo libero. Discorso ai lavoratori di Bergamo (25 settembre 1949)*, in ID., *I lavoratori nello Stato*, p. 107).

Mezzogiorno affermando che la Cassa, per cui già si era battuto in Parlamento, era uno «strumento di progresso e di garanzia»⁴⁶. La linea della Cisl per il Mezzogiorno prese forma compiuta tra il 1953 e il 1956 basandosi su due assunti che allargavano il solco con la Cgil: l'autonomia del sindacato nel dibattito sulle aree arretrate; l'industrializzazione del Mezzogiorno come premessa per un nuovo radicamento delle organizzazioni dei lavoratori, con quel che ciò significava in termini d'impegno per la sindacalizzazione, in un'area non facilmente penetrabile, e per la formazione dei quadri⁴⁷. In una «Memoria» dell'estate del 1954 la Cisl non si limitava a denunciare gli ostacoli allo sviluppo ma si proponeva per un ruolo attivo nei confronti delle esigenze dell'intera società civile e offriva la propria disponibilità a farsi carico di nuovi compiti in corrispondenza delle situazioni e delle strutture ambientali locali «anche perché il Mezzogiorno non è un'area separata dalla vita economica e sociale dell'occidente capitalistico»⁴⁸.

Nella relazione al secondo Congresso confederale (aprile 1955) Pastore aveva ribadito quanto fosse essenziale – «ai fini dell'efficienza e della correttezza dello sviluppo produttivo, nonché ai fini della partecipazione e dell'interesse dei gruppi umani al progresso economico e sociale» – l'apporto di un sindacato calato nella realtà meridionale. Sul piano operativo, aveva evidenziato il nesso tra le politiche contrattuali e salariali della Cisl e le specifiche esigenze di un mercato del lavoro strutturalmente squilibrato. L'attenzione ai processi locali poteva inoltre dare materia per una pressione vigile sui pubblici poteri e sulle amministrazioni competenti⁴⁹.

Il cuore della posizione della Cisl, espresso con la consueta chia-

⁴⁶ G. PASTORE, *La nascita della Cisl. Discorso all'Assemblea costitutiva della Cisl (Roma, 30 aprile 1950)*, in ID., *I lavoratori nello Stato*, pp. 112-113.

⁴⁷ P. BARUCCI, *Il primo decennio: dalla ricostruzione alla ripresa economica (1950-1959)*, in *Il Mezzogiorno nell'esperienza storica della Cisl*, «Cisl Campania», 6 (1979), quaderno 9, pp. 19-44. Una sintetica ricostruzione della politica meridionalista della Cisl di Pastore, con documentazione a corredo, è proposta in S. ZANINELLI, *Introduzione*, in PASTORE, *Scritti scelti*, III, *Una politica di sviluppo per il Sud*, pp. VII-XX. Per una bibliografia si veda *Giulio Pastore «per una moderna politica del Mezzogiorno»: bibliografia e fonti*, a cura di G. Bianchi, ivi, pp. 61-71.

⁴⁸ Memoria approvata al Consiglio generale sull'azione della Cisl nell'ambiente meridionale (Roma, 29-31 luglio 1954), «Bollettino di studi e statistiche», 1954, p. 423 e sgg. Si veda anche la corrispondente «Risoluzione sulle linee d'indirizzo e sugli obiettivi dell'azione sindacale nel Mezzogiorno» in Cisl, *Documenti ufficiali dal 1950 al 1958*, Roma 1959, pp. 103-104.

⁴⁹ Cisl, *Relazione della Segreteria confederale al II Congresso*, Roma 1955, pp. 240-241.

rezza da Pastore nel dicembre 1956 a chiusura di un convegno sull'azione sindacale nelle aree in via di sviluppo, accostava alla saldatura tra politica per l'industrializzazione, politica di piano e politica economica generale, la necessità di una nuova classe dirigente sindacale tecnicamente e culturalmente preparata a confrontarsi in modo autonomo con le forze politiche, con gli apparati amministrativi, con le organizzazioni padronali, nazionali e locali⁵⁰. In tal modo il segretario generale confermava l'importanza di poter disporre, dal 1954, di un ufficio centrale di coordinamento e di promozione dell'azione sindacale nel Sud, e di quadri preparati con specifici corsi di formazione presso il Centro studi di Firenze⁵¹. Nelle intenzioni, la decisione di trasferire dal Nord al Sud un manipolo di dirigenti qualificati non corrispondeva a un giudizio di inadeguatezza nei confronti degli operatori locali né voleva forzare le specifiche culture territoriali. Si trattava di rimuovere i condizionamenti ambientali che impedivano di contenere l'invadenza dei legami politici e di favorire il cambiamento sociale. Con vantaggi diretti nella tutela dei lavoratori sul mercato del lavoro, nell'applicazione degli adeguamenti contrattuali e della legislazione sociale, e nel contrasto delle manovre antisindacali.

Più che una linea d'azione sindacale, queste posizioni, ormai giunte a compiuta maturazione tra 1957 e 1958, e dunque lascio di Pastore alla Cisl, definivano i principi cui egli avrebbe ispirato il mandato ministeriale⁵². Peraltro, di là dalle formule di commiato⁵³, nel successivo decennio, l'azione quotidiana delle federazioni, delle unioni provinciali e di zona della Cisl nel Mezzogiorno non fu sostenuta adeguatamente dalla centrale confederale, più interessata alla programmazione nazionale che alle dinamiche periferiche. La rifondazione del sindacato meridionale, per costituirlo a fattore soggettivo dello sviluppo, era impresa difficilissima, ma se negli anni Cinquanta venne tentata per affermare l'autonomia dai collateralismi e dai clientelismi, negli

⁵⁰ G. PASTORE, *Classi nuove e sviluppo del Mezzogiorno. Discorso al Convegno della Cisl sulla politica meridionalista Napoli, 14-16 dicembre 1956*, in ID., *I lavoratori nello Stato*, pp. 362-372.

⁵¹ Cfr. l'intervento di P. MERLI BRANDINI in *Il Mezzogiorno nell'esperienza storica della Cisl*, pp. 88-90.

⁵² Si veda la «Risoluzione sulla situazione sindacale nel Mezzogiorno» (Consiglio generale, 18-20 dicembre 1957) in Cisl, *Documenti ufficiali dal 1950 al 1958*, Roma 1959, pp. 169-170.

⁵³ «Dichiarazione sulla nomina dell'on. Giulio Pastore a ministro per lo Sviluppo Economico del Mezzogiorno e delle aree depresse» (Comitato esecutivo, 28 giugno 1958), *ivi*, p. 442.

anni Sessanta non ricevette più gli impulsi di cui aveva bisogno nel mentre l'emigrazione deteriorava il tessuto sociale e l'identità culturale di molte aree interne⁵⁴. Nel suo passaggio alla politica a tempo pieno Pastore portò con sé l'amarrezza espressa, nel febbraio 1958, in un suo franco discorso: «Noi abbiamo l'impressione che il problema dei rapporti tra l'azione del sindacato e la politica di sviluppo stia attualmente per superare la fase dell'equivoco, per raggiungere addirittura quella della slealtà. All'incertezza dominante su quanto concerne ogni e qualsiasi politica di attuazione di un programma di sviluppo, fa riscontro, infatti, fervidissima e animatissima, la discussione su quanto dovrebbero fare i sindacati, come se il loro atteggiamento lasciasse trasparire irresponsabilità e incoerenze, ponendo quindi pregiudizialmente in crisi ogni tentativo in materia»⁵⁵. A questo ultimo richiamo, nelle vesti di segretario generale della Cisl, perché le istituzioni politiche e gli operatori economici prendessero atto delle differenze di concezione e d'azione tra le confederazioni sindacali, corrispose, due anni dopo, da ministro, un'esplicita e forte richiesta alla Cisl «di cooperare a livello locale perché le opere, gli interventi, le iniziative del potere pubblico si trasfondano in vantaggi certi per la classe lavoratrice»⁵⁶.

Alcuni anni più avanti, nonostante le molte disillusioni, Pastore avrebbe ribadito di «aver sempre creduto nelle virtù civili del Mezzogiorno; [...] l'essenza della questione [...] è quella di contribuire a dar vita nel Mezzogiorno a una società che sia realmente in grado di prendere in mano il proprio destino: è il problema della partecipazione dei cittadini alla gestione del potere, è il problema di offrire alle coscienze le premesse economiche, intellettuali, giuridiche per maturare appieno la loro dimensione civile e politica»⁵⁷. Quell'espressione,

⁵⁴ Due soli i documenti approvati nel corso del decennio: uno del marzo 1960, l'altro del gennaio 1969 (V. SABA, *La crescita economica e il problema dello sviluppo (1960-1968)*, in *Il Mezzogiorno nell'esperienza storica della Cisl*, pp. 95-116. Si veda anche l'intervento di B. Manghi, *ivi*, pp. 127-129. Più in generale si veda *Sindacato e Mezzogiorno (1945-1972)*, a cura di S. Bartolozzi Batignani, Varese 1981.

⁵⁵ G. PASTORE, *Il sindacato e lo sviluppo economico. Discorso al Convegno nazionale promosso dalla Cisl sulla politica di sviluppo economico (Roma, 25-26 febbraio 1958)*, in *Id.*, *Il lavoratori nello Stato*, p. 400.

⁵⁶ «Lettera del ministro segretario di Stato per lo Sviluppo Economico del Mezzogiorno e le aree depresse on. G. Pastore ai convegnisti» (Bari, 31 marzo-3 aprile 1960), in *L'azione sindacale nel Mezzogiorno*, a cura dell'Ufficio studi e formazione Cisl, Roma 1962, p. 179.

⁵⁷ La citazione (tratta da E. SCOTTI, *Il sindacato: la sua vera casa*; «Conquiste del lavoro», 19 ottobre 1969, p. 20) è riportata in ROMANI, *Commemorazione ufficiale*, p. 32.

«prendere in mano il proprio destino», affermava il medesimo intento di auto-elevazione morale e materiale dei lavoratori perseguito con la fondazione della Cisl, ma segnava anche la consapevolezza dei tempi lunghi necessari per un cambiamento culturale che potesse interessare la classe dirigente, gli operatori, il substrato culturale e sociale del Sud. Come aveva scritto nel 1960 Mario Romani, rimasto un punto di riferimento anche per il ministro: «I mutamenti più importanti devono avvenire sul terreno degli uomini. Tutte le realizzazioni, sia in campo industriale che agricolo, presuppongono degli uomini nuovi, si tratta di cambiare tendenze, ambienti famigliari e culturali, di mutare gerarchie degli ideali per farne degli elementi adatti a capire le esigenze della società industriale. Da fattori passivi dello sviluppo industriale come sono oggi, devono diventare soggetti attivi, i protagonisti, come singoli e come gruppo, quei gruppi che sono il tipico prodotto della società moderna, come i sindacati e i partiti, intesi come movimento di opinioni e non unioni legate a stati emozionali»⁵⁸. Questa attivazione, nelle convinzioni di Pastore esigeva uno stretto raccordo tra politiche regionali e politiche nazionali in quanto, come in tutte le situazioni di dualismo territoriale, il forte dislivello nel reddito disponibile nel Mezzogiorno rispetto al resto della penisola era lo specchio di una forte diseguaglianza nella produzione e quindi nell'organizzazione economica complessiva, con l'effetto di impedire un accostamento al mercato come ambito di pari opportunità e di pari libertà⁵⁹.

In conformità a queste convinzioni e a questi trascorsi, il ministro non poteva limitarsi a misurare gli squilibri regionali in termini di differenziali di reddito, di tasso di occupazione e di produttività; né a enfatizzare l'importanza degli investimenti e della buona gestione amministrativa, così come supposto dalle analisi teoriche e dalle pratiche politiche prevalenti. Tutti fattori di cui era ben consapevole e su cui aveva chiesto l'impegno di collaboratori e consulenti di sicura competenza, tra cui Franco Archibugi, Vittorio Bachelet, Giuseppe De Rita, Gino Giugni, Giovanni Marongiu, Pasquale Saraceno, Enzo Scotti, Paolo Sylos Labini⁶⁰. Un nucleo molto agguerrito ma «chiamato quotidianamente a misurarsi con la burocrazia ministeriale, in un rapporto collaborativo e dialettico insieme, e in grado altresì di dialogare cul-

⁵⁸ M. ROMANI, *Il Mezzogiorno e i problemi del suo sviluppo*, in ID., *Il risorgimento sindacale*, p. 461.

⁵⁹ Si veda *Mezzogiorno d'Italia e nuova dimensione europea. Intervista a Giovanni Marongiu*, «Opinioni», 2 (1992), I, pp. 5-6.

⁶⁰ ZOPPI, *La classe dirigente meridionale*, p. 1396.

turalmente alla pari con la dirigenza della Cassa e, a volte, anche di sopravanzarla per freschezza d'idee, ma limitato nell'esperienza e nella pratica»⁶¹. Erano piuttosto l'esperienza e la competenza dello stesso ministro ad alimentare una linea politica che considerava l'intero complesso delle variabili in gioco e sentiva l'esigenza di agire su processi di lungo periodo, ben oltre la tempistica dell'intervento straordinario misurato su un decennio nella formulazione iniziale e su tre lustri nella più aggiornata definizione «industrialista». La dinamica degli squilibri, secondo Pastore, era esposta a ulteriori polarizzazioni in assenza di un «terzo tempo» dell'intervento straordinario, interdipendente e contemporaneo ai primi due, ma anche più duraturo. Il cui obiettivo era la promozione del «fattore umano» per consentire alle società locali di liberarsi da mentalità e profili di civiltà rimasti bloccati su assetti tradizionali, inadeguati a saldare la frattura tra sviluppo economico e progresso sociale⁶². Un distacco che tanto incideva nei rapporti tra le popolazioni meridionali e l'ambiente che le ospitava, quanto tra quelle genti e lo Stato unitario.

Il «meridionalismo di Pastore» si collocava in posizione mediana tra chi ipotizzava la necessità di lacerazioni strutturali (Salvemini, Gramsci) e chi contava sull'attivazione delle forze locali (Nitti, Sturzo): il ministro valesiano avvertiva la necessità di riformare le strutture istituzionali e gli assetti territoriali, ma nello stesso tempo intendeva «attribuire alla gente e alle istituzioni meridionali la posizione di protagonisti dello sviluppo»⁶³. L'industrializzazione, la modernizzazione dell'agricoltura e la qualificazione dell'offerta turistica sarebbero stati obiettivi effimeri se affidati solo a interventi calati dall'alto e in assenza di una diffusa crescita democratica, di un efficace apporto delle amministrazioni locali e di una società civile adeguata sul piano culturale a esprimere una moderna classe dirigente⁶³. Per dare organicità

⁶¹ Ivi, p. 1397.

⁶² «Nel nostro piano noi siamo stati mossi dalla convinzione che le attitudini e le propensioni sociali si formano attraverso un complesso avanzamento di tutta la personalità umana, a qualsiasi livello operativo essa debba agire. Ogni nozione impartita come fine a sé stessa non crea cultura, non modifica cioè permanentemente la personalità degli interessati. I quali traggono giovamento soltanto da una spiegazione totale (anche se magari non approfondita) dei dati culturali, che nel mondo moderno sono necessari per agire avendo esatta scienza di ciò che si sta compiendo». G. PASTORE, *La preparazione professionale delle forze del lavoro nel Mezzogiorno. Bari, Fiera del Levante, 8 Settembre 1959*, in *Giulio Pastore ministro e parlamentare per il Mezzogiorno (1958-1968)*, a cura di G. Bianchi e M. De Vito, pro-manuscripto (presso la Fondazione G. Pastore, Roma), I, pp. 130-137.

⁶³ *Diciotto voci per l'Italia unita*, p. 94.

all'intervento straordinario, Pastore si fece promotore di programmi indirizzati all'educazione degli adulti, alla formazione professionale e manageriale, al rafforzamento dei servizi sociali. Sin dall'elaborazione dei piani d'intervento cercava di contare sulla partecipazione delle associazioni, degli operatori economici e sociali attivi nei territori interessati. Un coinvolgimento di cui lo stesso ministro era attore nei suoi continui viaggi nelle terre del Sud per tessere rapporti tra le amministrazioni locali e le rappresentanze economiche e sociali ricorrendo a forme di consultazione di tipo assembleare⁶⁴. Uno sforzo costante di decentramento che coinvolse la Cassa, la cui struttura, non funzionale ai contenuti educativi della «terza fase», al decentramento e alla partecipazione, fu integrata da un Servizio «fattore umano» sotto la diretta supervisione del ministro.

Come ebbe a riconoscere il presidente della Cassa Gabriele Pescatore⁶⁵, furono l'intuito e la volontà di Pastore a consentire di realizzare un piano di interventi coordinati con il ministero della Pubblica Istruzione. Nell'ottobre 1961 venne inaugurato a Napoli il Formez, l'Alta scuola di formazione e studi per i dirigenti economici, diretta da Sergio Zoppi, per affiancare all'investimento sulle competenze tecniche un radicale cambiamento di mentalità nel settore privato e nel settore pubblico. Tra le altre innovazioni: l'Istituto per lo sviluppo e l'assistenza tecnica alle imprese del Mezzogiorno (Iasm), diretto da Nino Novacco, per immettere competenze tecniche in politiche di industrializzazione che scontavano, l'aveva ben colto Pastore, un forte deficit di imprenditorialità; i Centri di addestramento professionale integrato (Ciapi), diffusi sul territorio per la collaborazione tra grandi imprese e Cassa; i Centri di servizi culturali, sostenuti dal Formez e gestiti in loco da appositi enti, con il compito di aprire biblioteche e realizzare programmi culturali; infine, gli interventi sussidiari per l'edilizia scolastica, propriamente di pertinenza degli enti locali. A merito di Pastore, Pescatore annovera «la lungimiranza del politico, consapevole che se le cose non si fossero fatte allora non si sarebbero fatte mai più»⁶⁶.

Per dare visibilità alle iniziative realizzate e nell'intento di reinserire la questione meridionale tra le priorità di forze politiche troppo concentrate sugli effetti del «miracoloso» sviluppo del Nord, «il mi-

⁶⁴ SABA, *Giulio Pastore sindacalista*, p. 429.

⁶⁵ NAPOLETANO, *Gabriele Pescatore*, p. 50; ANNESI, *Il «progetto» Pastore*, p. 165.

⁶⁶ G. PESCATORE, *L'esperienza della «Cassa per il Mezzogiorno»*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 15 (2001), III, p. 652.

nistro umano»⁶⁷ promosse a inizio mandato la predisposizione di una relazione annuale sullo stato dell'intervento straordinario. Ma già nella relazione 1961 si leggeva il suo disincanto al venir meno di una volontà politica condivisa e di una logica operativa unitaria cui facevano seguito evidenti contraddizioni tra l'azione straordinaria per il Sud e la politica economica nazionale ordinaria⁶⁸.

La promozione del «fattore umano», cui corrispondeva la destinazione di impegnative risorse finanziarie⁶⁹, fu da subito condizionata da un quadro amministrativo-gestionale che non facilitava l'azione ministeriale di coordinamento. Il legislatore non aveva distinto in modo lineare le competenze politiche, proprie del Comitato, dalle competenze tecniche della Cassa⁷⁰. Ad aggravare un assetto di per sé complesso contribuiva, dal lato del Comitato, l'assoluta autonomia dei singoli ministeri nel pianificare le proprie spese; dal lato della Cassa, l'estrema debolezza delle strutture istituzionali decentrate di riferimento⁷¹.

L'inserimento dell'intervento straordinario nell'ambito della programmazione nazionale (l. 717/1965) comportò un'ulteriore centralizzazione delle decisioni politiche e rimosse ogni possibilità di coinvolgimento delle parti sociali a livello nazionale e a livello periferico. Né il disegno di Pastore trovò convinto sostegno sia nelle file democratico-cristiane, invano da lui richiamate a ritrovare nelle radici popolari le ragioni dell'impegno per il Mezzogiorno; sia da parte della corrente dei deputati-sindacalisti guidata da Carlo Donat Cattin, orientata a una gestione tutta politica e non più interessata a riesaminare il ruolo dei lavoratori nel partito⁷²; sia da parte della Cisl, sempre meno coinvolta nelle logiche della partecipazione. La defezione delle forze sociali e l'impermeabilità politico-istituzionale a qualsiasi forma di condivisione di responsabilità impedirono a Pastore di inserire nell'agenda politica del centrosinistra quel «patto sociale per il Sud» in cui confidava per superare la divaricazione tra l'allargamento della base

⁶⁷ NAPOLETANO, *Gabriele Pescatore*, p. 149.

⁶⁸ *Sulla relazione sull'attività di coordinamento dell'intervento pubblico per il Mezzogiorno nel 1961*, in Giulio Pastore. *Discorsi parlamentari*, pp. 333-343.

⁶⁹ S. ZOPPI, *I progressi dell'istruzione nei 150 anni italiani: l'unificazione (quasi) compiuta, Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*, p. 470.

⁷⁰ Sulla personalità giuridica della Cassa si veda G. MARONGIU, *Aspetti giuridico-organizzativi dell'intervento straordinario (1962)*, in ID., *La democrazia come problema*, p. 359.

⁷¹ S. ZOPPI, *Giovanni Marongiu. L'uomo e il suo progetto di cittadinanza democratica*, Bologna 1994, pp. 25-26.

⁷² SABA, *Giulio Pastore sindacalista*, p. 428.

popolare del consenso e una programmazione democratica nelle mani di ristrette élite tecnico-politiche⁷³. Una ramificazione di resistenze tra centro e periferia che per Pastore costituiva «il problema di fondo, storico, della nostra democrazia»⁷⁴.

A metà anni Sessanta il ministro, sempre più consapevole della sfasatura tra la cultura di cui si sentiva interprete e gli orientamenti del governo, non mancò di esprimere giudizi sempre più critici verso il suo partito e sulle prospettive del centrosinistra. Una situazione che lo lasciava senza interlocutori nel mentre l'indebolirsi della spinta riformatrice della Cassa e la rigida burocratizzazione aprivano varchi al malcostume politico⁷⁵. Tanto più che con la seconda metà del decennio Sessanta l'interesse per il Mezzogiorno da parte del Parlamento e dei partiti si era ridotto a interventi puntuali che non tenevano conto dei cambiamenti in corso e che tradivano la continuità d'impegno necessaria per incidere sugli uomini e sugli assetti sociali. Il ministro «non perdeva occasione per ribadire le proprie certezze ma [era] costretto a piegarsi alle logiche e alle scelte prevalenti e a certificarle egli stesso attraverso il pensiero e la penna dei suoi più stretti collaboratori»⁷⁶.

In questo clima, nell'estate del 1968 Pastore non accettò di entrare nel governo Leone dai brevi destini. Nel gennaio 1969 rese noto il suo distacco da ogni posizione di corrente. Deluso dall'involuzione del centrosinistra, lasciato ai margini dal suo stesso partito e preoccupato al veder crescere nel Paese un'area di dissenso che coinvolgeva anche il «suo» sindacato, Pastore accentuava il proprio impegno su un fronte aperto nel 1967: la costituzione di un Istituto per la cultura dei lavoratori, a ribadire la necessità di un percorso culturale per la crescita civile degli «uomini del lavoro»⁷⁷. Contro le mode e le tendenze prevalenti a fine anni Sessanta e a riscontro delle vicende suc-

⁷³ G. PASTORE, *Libertà formali e libertà sostanziali nello Stato moderno (discorso tenuto al I Convegno di S. Pellegrino, organizzato dalla Dc, 13-16 settembre 1961)*, in ID., *I lavoratori nello Stato*, pp. 495-508.

⁷⁴ G. PASTORE, *Politica di piano e democrazia (intervento al II Convegno ideologico della Dc, S. Pellegrino, ottobre 1962)*, in ID., *Il lavoratori nello Stato*, p. 591.

⁷⁵ Nel difendere in Parlamento le scelte per il Mezzogiorno e la stessa legge 717, Pastore non nascondeva le sue preoccupazioni per il notevole impegno finanziario e organizzativo che ne conseguiva (G. PASTORE, *Sulla politica di sviluppo del Mezzogiorno (seduta del 19 dicembre 1967)*, in *Giulio Pastore. Discorsi parlamentari*, pp. 618- 639).

⁷⁶ ZOPPI, *Il fattore umano*, p. 1431.

⁷⁷ BIANCHI, *Introduzione*, pp. XXXIV-XXXVI.

cessive, anche quest'ultima iniziativa sembra confermare che il pensiero e l'opera di Giulio Pastore hanno identificato «il più organico tentativo nella nostra storia recente» per portare i lavoratori e le loro associazioni a partecipare in modo irreversibile al progresso del Paese⁷⁸. Un progresso inclusivo del Mezzogiorno secondo la prospettiva che egli stesso aveva sostenuto nel primo incontro con il presidente Pescatore, a fine luglio 1959: «Professore [...] io non dimentico il sistema e le norme, ma punto sugli uomini»⁷⁹.

ALDO CARERA

Università Cattolica del Sacro Cuore

⁷⁸ ZANINELLI, *L'attualità di Giulio Pastore*, p. 369.

⁷⁹ NAPOLETANO, *Gabriele Pescatore*, p. 47.