



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II

Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche

Dottorato in Economia – XXXI° Ciclo

EVIDENZE STORICHE E PROSPETTIVE FUTURE DI SVILUPPO
PER PAESI ED AREE EMERGENTI

COORDINATRICE

Chiarissima professoressa

Maria Gabriella GRAZIANO

CANDIDATO

Dottor Filippo DI IORIO

SUPERVISOR

Chiarissimo Professor

Francesco DANDOLO

ANNO ACCADEMICO 2017-2018

Sommario

| | |
|--|--------|
| Introduzione | pag. 1 |
| Capitolo I - Il problema del sottosviluppo: presa di coscienza e approccio strategico | |
| 1. L'incompletezza degli indici statistici | 7 |
| 2. Il quadro concettuale delle strategie per lo sviluppo | 11 |
| 3. Sviluppo e democrazia | 19 |
| 4. Il cambio di approccio strategico | 31 |
| Capitolo II - Le strategie per lo sviluppo agricolo dei Paesi sottosviluppati | |
| 1. Il soddisfacimento del fabbisogno fisiologico | 46 |
| 2. La destinazione della produzione agricola vendibile | 50 |
| 3. Le riforme agrarie e l'aumento di produttività agricola | 57 |
| 4. L'assistenza tecnica in campo agricolo | 61 |
| 5. Il credito agrario | 62 |
| 6. La manodopera agricola eccedente e i piani di sviluppo zonale | 66 |
| 7. Un caso applicativo: lo sviluppo agricolo della regione mediterranea | 70 |
| Capitolo III - La pianificazione economica e sociale per i Paesi sottosviluppati | |
| 1. Sviluppo economico come abbattimento della disoccupazione | 77 |
| 2. Stato e iniziativa privata | 79 |
| 3. La pianificazione economica e sociale | |
| 3.1 Definizione della pianificazione e interrelazione tra le sue diverse forme | 84 |

| | |
|--|-----|
| 3.2 L'istruzione | 91 |
| 3.3 I trasporti | 111 |
| 3.4 La sanità | 115 |
| 3.5 L'edilizia | 125 |
| 3.6 Protezione del lavoro e sicurezza sociale | 127 |
| 4. Gli organi preposti alla formulazione ed esecuzione della pianificazione economica e sociale | 129 |
| 5. Il contesto socioculturale della pianificazione economica e sociale | 135 |
| 6. Il ruolo dell'assistenza tecnica nella pianificazione economica e sociale | |
| 6.1 L'assistenza tecnica: concetto e caratteristiche | 140 |
| 6.2 Il rapporto tra assistenza tecnica e pianificazione nazionale | 143 |
| 6.3 L'implementazione organizzativa dell'assistenza tecnica | 145 |
| 6.4 Il problema della durata di un programma di assistenza tecnica | 147 |
| 6.5 Lo scenario successivo alla conclusione dell'assistenza tecnica | 148 |
| 6.6 Le critiche ai programmi di assistenza tecnica | 150 |
| 6.7 Il caso applicativo dell'America Latina | 153 |
| | |
| Capitolo IV - Casi applicativi: Senegal, Andalusia e Mezzogiorno d'Italia | |
| Introduzione ai tre <i>case-study</i> | 160 |
| | |
| Senegal: strategie di sviluppo socioeconomico a partire dalla conquista dell'indipendenza politica | |
| 1. Caratteristiche generali | 164 |

| | |
|--|-----|
| 2. La storia istituzionale dopo l'indipendenza | 169 |
| 3. Il settore agricolo | 174 |
| 4. Strade, ferrovie, porti ed aeroporti | 190 |
| 5. Il settore dell'istruzione | 194 |

L'Andalusia tra sviluppo endogeno e apertura alla Comunità Europea

| | |
|---|-----|
| 1. La creazione della comunità autonoma Andalusia e le differenti strategie di sviluppo | 198 |
| 2. Il settore primario | 202 |
| 3. Il sistema educativo | 212 |
| 4. Il settore stradale | 218 |
| 5. Il settore ferroviario | 222 |

Mezzogiorno d'Italia: il "primo tempo" dell'intervento straordinario

| | |
|--|-----|
| 1. L'Italia nel secondo dopoguerra e la questione meridionale | 225 |
| 2. La Cassa per il Mezzogiorno e gli interventi in campo agricolo | 231 |
| 3. La legge numero 634 del 1957 e le tappe progressive verso la sua elaborazione | 237 |
| 4. Le opere infrastrutturali: strade, ferrovie e porti | 246 |
| 5. Il settore dell'istruzione | 248 |
| 6. I risultati dell'azione della Cassa a fine anni '50 | 249 |
| 7. Passato e futuro: prospettive di sviluppo per il Mezzogiorno | 256 |

| | |
|--------------------------------|-----|
| Osservazioni conclusive | 260 |
|--------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| Riferimenti bibliografici | 268 |
|---------------------------|-----|

Introduzione

Il presente elaborato analizza le strategie che si possono mettere in campo per permettere lo sviluppo compiuto e armonico di un Paese o di un'area che ancora dimostrano ritardo in tal senso. Nello specifico, si tratta di un elaborato afferente alle discipline di Storia economica ed Economia dello Sviluppo: infatti, la prospettiva con cui si mettono a fuoco tali politiche è quella storica, andando a scandagliare nel recente passato, in un arco temporale che va dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta, e mettendo a fuoco teorie dello sviluppo e, soprattutto, strategie operative, che ancora oggi risultano di grande attualità e possono, dunque, essere prese come punto di riferimento da parte di coloro i quali sono addetti all'elaborazione delle *public policy*. Chi scrive ha scelto di impostare la propria tesi di dottorato in tal modo perché crede che ciò che sia avvenuto o si sia teorizzato nel corso del recente passato possa essere di vitale importanza per il futuro di una comunità che vive in condizioni di arretratezza socioeconomica. La Storia, dunque, ci suggerisce quale sia la strada migliore da percorrere in tal senso, evidenziando successi, fallimenti, teorie e soprattutto idee rimaste inapplicate. Lo spirito con cui si è scritto tale elaborato è proprio questo: rileggere la Storia in senso interpretativo verso il presente e propositivo per il futuro. Perciò, appunto, non si tratta di una ricostruzione storica delle strategie per lo sviluppo fine a se stessa, che i fruitori possono considerare interessante ma in fondo poco utile perché datata, bensì si è di fronte all'interpretazione di un passato che possa permettere di comprendere meglio la situazione in cui versano vaste aree del mondo e di mettere in campo politiche per lo sviluppo già teorizzate in passato, ma spesso rimaste sulla carta. La Storia, in breve, contiene il nostro passato ma anche preziosi semi per il futuro che solo con lavori di questo tipo possono essere raccolti e messi in coltura per cercare di trarne i frutti migliori. Si sente anche la necessità di ribadire che un lavoro di questo tipo ben si coniuga con le più moderne discipline quantitative afferenti soprattutto al campo della macroeconomia e dell'econometria, poiché appunto un approccio integrato dei due metodi, quello logico-storico e quello matematico-statistico, sembra essere la strada migliore per affrontare problemi strutturali e complessi come quello del ritardo di sviluppo nel mondo. Per questo chi scrive rilancia con forza la necessità di tale integrazione e collaborazione: tuttavia, spesso si inquadra la Storia come una materia poco utile in tal senso, che mette ordine nel passato senza apportare un contributo concreto al futuro. In virtù di quanto appena detto in precedenza, invece, la presa in

considerazione della Storia è fondamentale per elaborare compiute politiche pubbliche a vantaggio di un territorio. Essa, infatti, permette la comprensione del quadro d'insieme sociale, istituzionale e antropologico che spesso non riesce a essere catturato dalle variabili presenti anche nei più avanzati modelli econometrici. Ecco perché si sente la necessità di un'integrazione, piuttosto che di una contrapposizione, tra varie discipline che utilizzano metodi differenti e tra le quali è auspicabile un rapido ritorno al dialogo.

Il motivo per cui chi scrive ha deciso di presentare un elaborato sulle strategie per lo sviluppo a vantaggio delle aree depresse del mondo risente di due fattori. Il primo, sicuramente, è la passione personale per il problema della povertà internazionale. Al di là di essa, si può parlare di una vera e propria militanza civile a cui questo elaborato contribuisce: non si ritiene giusto che vi sia un'eccessiva concentrazione di ricchezza e di benessere sociale solo in determinate aree del mondo, lasciandone altre al margine. Questo punto fermo è fonte d'ispirazione di tutto l'elaborato. Il secondo fattore da prendere in considerazione è proprio il fatto che il tema della povertà internazionale sembra sia scomparso dalle agende di rilievo; in alternativa, esso compare ma si percepisce una certa debolezza nell'affrontarlo, ossia una sostanziale inefficacia delle politiche proposte o adottate. Tale elaborato, invece, mira a portare alla ribalta tale tema, a mettere sotto i riflettori i Paesi e le aree più arretrate del mondo, affinché la loro condizioni riacquisti centralità nel dibattito internazionale. In sostanza, la passione personale e l'urgenza appena espressa si fondono e costituiscono le motivazioni che hanno portato chi scrive a scegliere di focalizzare la propria ricerca storica su tale tema.

L'elaborato che qui si presenta è un lavoro le cui fondamenta sono costituite da una precedente monografia firmata sempre da chi scrive, intitolata *Problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati. Supplementi ad "Informazioni Svimez" editi negli anni 1952-1964. Organizzazione bibliografica ragionata*, edita dalla Svimez nel 2017, costituente precisamente il Quaderno Svimez numero 52 della collana del prestigioso istituto. In tale volume si è proceduto alla riorganizzazione bibliografica, attraverso l'elaborazione di un indice cronologico, uno per autore e uno per materia, dei "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", editi dalla stessa Svimez dal 1952 al 1964. Le centinaia di documenti pubblicati durante questi dodici anni sono stati, quindi,

brevemente analizzati e catalogati. Nel presente elaborato si sono presi come punti di riferimento iniziale proprio gli indici costruiti nel volume sopra citato, in modo da individuare i temi e gli autori di maggiore interesse e fare così un'analisi approfondita del pensiero e delle proposte scaturite dai documenti selezionati. In sostanza, se con il primo volume si è fornito un quadro ampio delle pubblicazioni effettuate dalla Svimez sotto forma dei suddetti Supplementi, in questa sede si sono individuati singoli contributi particolarmente significativi, sulla base appunto degli indici precedentemente elaborati, e si è proceduto ad una loro analisi. Occorre puntualizzare che il presente lavoro integra alcuni dei documenti facenti parte dei Supplementi, a cui si è fornito il debito spazio, con una vastissima letteratura internazionale sul tema delle strategie per lo sviluppo. Non si tratta, dunque, di un lavoro su una singola rivista e di spoglio esclusivo dei documenti da essa editi, bensì di una stretta integrazione tra le pubblicazioni dei Supplementi selezionate e numerosi testi di autori di spessore internazionale, ponendo entrambi sullo stesso piano. Il lavoro, in sostanza, affronta il problema del ritardo di sviluppo e delle strategie operative in tal senso nella maniera più ampia e compiuta possibile. Solo per fare qualche esempio non esaustivo, dai Supplementi si sono estratti documenti quali *Problemi economici relativi alle future disponibilità alimentari* di C. Clark, *Produzione agricola vendibile e crescita economica nei Paesi sottosviluppati* di V. Dubey, *Alcuni aspetti delle riforme agrarie nelle economie in sviluppo* di B. Behari, *Problemi relativi alla partecipazione delle popolazioni interessate ai progetti di sviluppo* di M. E. Opler. Per quanto riguarda la letteratura internazionale a supporto si possono citare *Sviluppo e sottosviluppo* di J. Robinson, *Sottosviluppo, sviluppo e altro* di E. Gianotti, *Etnocentrismi* di C. Barbé, *Politica comparata* di G. Almond e G. Powell, *Il peso dell'ombra* di P. Cherci, *Sviluppo e sottosviluppo* di G. Bottazzi, *Tre continenti* di A. O. Hirschman e *La democrazia degli altri: perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente* di A. Sen. Infine, numerosi sono i report delle organizzazioni internazionali, tra i quali si ricordano *Condizioni e prospettive dello sviluppo economico della regione mediterranea* della FAO, *Valorizzazione delle regioni insufficientemente sviluppate* dell'OECE, *Provvedimenti per lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati* delle Nazioni Unite, nonché documenti ancora più specifici quali *Aspetti amministrativi del sistema scolastico* delle Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica.

Al fine di realizzare il lavoro che qui si introduce, sono stati necessari tre anni di ricerca passati in differenti luoghi da cui si è potuto attingere alla preziosa letteratura sul tema. Si ribadisce, infatti, che qualsiasi elaborato di Storia economica ha bisogno di una presenza fisica costante sul luogo in cui sono custoditi i documenti al fine di compiere una buona analisi degli stessi. L'utilizzo di internet e degli archivi online permette di costruire una visione molto parziale e incompleta sul tema oggetto di analisi. A tal fine, dagli ultimi mesi del 2015 e per tutto il 2016, chi scrive ha svolto costantemente ricerca presso la sede della Svimez, al fine di elaborare il primo volume di cui il presente costituisce la naturale continuazione. Durante il 2017, invece, la ricerca si è svolta presso l'Istituto di Geografia dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", di cui si è apprezzato il ricco e spesso ignorato patrimonio documentale. Da settembre 2017 fino alla fine di gennaio 2018, chi scrive si è recato a Siviglia per svolgere un periodo di ricerca presso l'Universidad Pablo de Olavide: proprio in questi mesi si è elaborato il *case-study* sull'Andalusia, presente nel capitolo IV; dunque, la biblioteca di tale università ha permesso l'accesso a numerosi testi, in lingua inglese e spagnola, che sono stati accuratamente analizzati. A partire da febbraio 2018 la ricerca si è svolta interamente presso la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma, il cui patrimonio documentale è imprescindibile per svolgere un lavoro meticoloso sul tema del ritardo di sviluppo. Inoltre, all'interno di tale biblioteca, si è condotto uno studio specifico sui documenti dell'IsIAO al fine di elaborare il *case-study* sul Senegal, presente nel capitolo IV. Infatti, l'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente ha donato tutto il suo patrimonio documentale alla Biblioteca Nazionale Centrale di Roma. Oltre a queste esperienze di ricerca, che hanno costituito l'ossatura dell'elaborato, si sono condotti anche studi presso l'Istituto Luigi Sturzo e soprattutto presso l'Archivio Centrale dello Stato: in particolare, si sono analizzati i fondi documentali di Pasquale Saraceno, Ugo La Malfa e Aldo Moro. Il lavoro in archivio ha accresciuto ulteriormente la formazione personale di chi scrive, dato che avere a che fare con le fonti primarie prodotte da grandi personalità non può che stimolare la curiosità e l'intelletto dello studioso.

Nel corso della lunga ricerca presso gli istituti appena descritti, la metodologia usata è stata la seguente: per quanto riguarda i Supplementi, si è fatto riferimento all'indice per materia e lo si è incrociato con quello per autore, al fine di individuare i principali testi su cui concentrare l'attenzione, a seconda degli ambiti che di volta in volta si intendeva approfondire. Per quanto riguarda, invece, gli altri numerosi

documenti non facenti parte dei Supplementi, si è effettuata una ricerca attraverso l'indice OPAC a disposizione secondo le parole chiave più consone al tema che si intendeva approfondire. Una volta individuati i testi, si è proceduto allo spoglio delle parti ritenute di maggiore interesse secondo un'ottica che mette al centro dell'attenzione il testo stesso. Chi scrive, infatti, non aveva idee precostituite di cui cercava la conferma nei documenti, bensì si è progressivamente lasciato guidare dai testi che risultavano maggiormente solidi dal punto di vista contenutistico. Di sicuro, dunque, è avvenuto un giudizio di merito riguardo i contenuti che di seguito si esporranno, ma esso scaturisce proprio dalla lettura ed analisi del testo e non ha alcuna velleità di essere precostituito prima dell'effettuazione della ricerca. A giudizio di chi scrive, è questo l'approccio corretto alla ricerca che bisogna promuovere.

Di seguito, si riassumono brevemente i contenuti che si troveranno esposti in dettaglio nei quattro capitoli. Il capitolo I ruota attorno allo stretto legame esistente tra sviluppo e democrazia e mette in luce il cambio di approccio strategico al problema del ritardo di sviluppo internazionale negli anni Ottanta, con particolare riguardo al raggiungimento dell'indipendenza alimentare, alla rieducazione dei consumi e quindi dei necessari cambiamenti nella produzione dei beni industriali e all'introduzione di nuova tecnologia nell'area presa in considerazione. Il capitolo II è interamente dedicato alle strategie per lo sviluppo agricolo, considerate di basilare importanza per l'emersione di qualsiasi area o Paese arretrato; nello specifico, i principali punti sviluppati riguardano la corretta impostazione di una riforma agraria, l'assistenza tecnica internazionale fornita in campo agricolo e l'impiego della manodopera eccedente nello stesso settore primario. Il capitolo III approfondisce il ruolo della pianificazione economica e sociale per i Paesi e le aree arretrate, con un forte focus sugli investimenti sociali, quali l'istruzione, i trasporti, la sanità e l'edilizia. In seguito, si pone l'attenzione sugli organi preposti alla pianificazione e sul contesto socioculturale in cui essa avviene, per poi concentrarsi sull'assistenza tecnica che le aree arretrate possono ricevere dall'esterno e sulle caratteristiche che questa deve avere. Il capitolo IV, infine, presenta tre *case-study* applicativi dopo la trattazione delle strategie per lo sviluppo che si sono esposte nei tre precedenti capitoli. Le motivazioni che hanno portato alla loro scelta e notizie più specifiche sui medesimi sono riportate nelle pagine introduttive al capitolo IV, che precedono appunto i *case-study*.

Tutti e tre hanno a grandi linee la stessa struttura, ossia si sviluppano attorno a tematiche già esposte, le quali sono: agricoltura, trasporti e istruzione. Tuttavia, ognuno ha le proprie specificità e si è ritenuto presentare, per ogni area prescelta, ciò che meglio rappresenta per essa un'esperienza di sviluppo positiva. Il primo è dedicato al Senegal, con riferimento al decennio 1960-1980, ossia agli anni della presidenza di L. S. Senghor; in particolare, si illustra la storia del Paese dopo la conquista dell'indipendenza e, appunto, i tratti salienti di ciò che avvenne nei tre settori considerati che sono stati appena ricordati. Il secondo è sull'Andalusia: prima della trattazione specifica in merito all'agricoltura, all'istruzione e al settore dei trasporti, si riassume ciò che avvenne a partire dal 1982, con la creazione della Comunidad Autonoma Andalucía e le differenti strategie seguite prima e dopo l'entrata nella CEE nel 1986. Infine, l'ultimo *case-study* è dedicato al "primo tempo" del nuovo meridionalismo, ossia alle politiche pubbliche che riguardarono il Mezzogiorno d'Italia dal 1950 al 1960. Oltre ad agricoltura, infrastrutture dei trasporti ed istruzione, si focalizza l'attenzione sull'organo della Cassa per il Mezzogiorno, creato nel 1950 e il cui operato venne integrato con la legge 634 del 1957. Si è ritenuto opportuno dedicare gli ultimi paragrafi a un bilancio sull'azione della Cassa nel decennio considerato e, soprattutto, alle prospettive future riguardanti il Mezzogiorno alla luce di tale preziosa esperienza passata. Chiudono l'elaborato le osservazioni conclusive, alla luce di quanto esposto nei quattro capitoli.

Capitolo I

Il problema del sottosviluppo: presa di coscienza e approccio strategico

1. L'incompletezza degli indici statistici

I processi di decolonizzazione, con particolare riguardo a quello riguardante il periodo successivo alla seconda guerra mondiale e racchiuso tra gli anni 1946 e 1969, hanno dato vita a un gran numero di Stati indipendenti, dalla forma e dalle dimensioni più svariate. Il semplice fatto che essi siano riconosciuti come entità sovrane porta a farli considerare, da loro stessi e dagli altri Paesi, anche entità economiche. Il concetto di identità nazionale è entrato così a rappresentare una componente, forse un pilastro, dell'ideologia dello sviluppo dei Paesi che in quest'ultimo dimostrano ritardo. A riprova del forte legame esistente fra sviluppo economico e identità nazionale, si possono citare due rilevanti aspetti: innanzitutto, gli Stati divenuti indipendenti ed entrati a far parte del cosiddetto Terzo mondo, secondo la distinzione di Sauvy in voga fino al 1992, ottennero l'indipendenza a seguito di una lotta della nazione contro un'amministrazione imperialista, ciò portò non solo gli intellettuali, ma tutta la popolazione, a pensare a se stessi in termini nazionalistici. Inoltre, lo Stato è l'unica autorità che può prendere decisioni in materia di politica economica e che è capace di negoziare con altre autorità; a proposito, si riconosce come, sia negli anni successivi alla seconda guerra mondiale sia oggi, gran parte dell'impulso dell'attività che ha come obiettivo lo sviluppo economico non è puramente economico, ma "si prefigge la creazione di uno Stato che possa essere preso sul serio nei consessi internazionali"¹. Nonostante la raggiunta indipendenza politica e la possibilità di modellare proprie politiche economiche, i governi dei Paesi ancora in via di sviluppo ricevettero una influenza enorme da parte delle potenze occidentali, sia in maniera diretta sia attraverso istituzioni internazionali come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Inoltre, molto forte fu l'influenza culturale e intellettuale da parte dell'Occidente: riguardo l'economia, ciò si esplica nella diffusione di un insieme di dottrine economiche che in quest'ultimo rappresentano l'ortodossia. Purtroppo, le teorie occidentali sostenevano di essere scientifiche e obiettive perché separavano l'aspetto economico della vita dell'uomo dal suo quadro politico e sociale; un tipico esempio è

¹ J. Robinson, *Sviluppo e sottosviluppo*, Laterza, Roma-Bari, 1981, p. 4.

rappresentato dal discutere dello sviluppo di una nazione con unico riguardo al calcolo del prodotto nazionale lordo: l'incremento di quest'ultimo viene considerato come l'obiettivo dell'attività di governo e il canone in base al quale valutare il suo successo. Al di là delle difficoltà statistiche per il calcolo del PNL in un Paese in via di sviluppo, il punto nevralgico è rappresentato dal fatto che spesso si discute delle sue fluttuazioni senza prendere in considerazione le condizioni in cui viene prodotto e la modalità di distribuzione tra la popolazione del Paese in oggetto. Purtroppo, il concetto di prodotto nazionale come aggregato che misura il benessere ha rappresentato, e rappresenta ancora oggi, un elemento importante nella dottrina economica ortodossa che influenza le opinioni dei consiglieri che si dedicano all'assistenza dei Paesi che perseguono lo sviluppo, nonché le azioni degli stessi governi di tali Paesi. Per esempio, nell'importante documento del 1972 della United Nations Industrial Development Organisation, intitolato *Guidelines for project education*, si suggerisce, con riferimento ai Paesi in via di sviluppo, di valutare i progetti di investimento in base al contributo che si prevede possano dare al consumo aggregato, il quale si tradurrà in "disponibilità a pagare" il flusso incrementale di output che pian piano si creerà. Tale idea è sicuramente lineare dal punto di vista logico, ma la cruciale semplificazione è proprio la valutazione della bontà del progetto in base al consumo aggregato, senza tenere in considerazione l'aumento dei singoli livelli di reddito e consumo degli abitanti. In sostanza il consumo aggregato potrebbe crescere solo perché singole persone si arricchiscono mentre altre vedono il proprio reddito stagnante oppure diminuito; tuttavia, anche al verificarsi di tale situazione iniqua dal punto di vista sociale, l'aumento del consumo aggregato, grazie alla crescita del reddito solo di singole persone, segnala la bontà di un progetto e spinge verso un suo avanzamento. Come si è appena illustrato, la supremazia del PNL sembra molto radicata, nella storia, all'interno degli organismi internazionali che si dedicano ai problemi dei Paesi in via di sviluppo. D'altro canto, i governi di questi ultimi accettano senza difficoltà le indicazioni di cui sopra, proprio perché, in base alla straordinaria influenza culturale ricevuta dall'Occidente, hanno assorbito l'idea che l'obiettivo principe della politica economica sia la crescita del PNL, prescindendo da altri fondamentali aspetti come la sua distribuzione all'interno della popolazione e le modalità con cui esso viene generato.

Per raffinare la rozza idea che lega lo sviluppo economico di una nazione all'aumento del suo PNL, ci si è rifugiati nell'idea del PNL pro capite medio: la

misura del successo in economia diveniva così l'aumento di quest'ultimo. Gli Stati venivano classificati gerarchicamente in termini di PNL pro capite medio, giudicando in tale maniera la loro ricchezza e il benessere dei loro abitanti. Purtroppo, sebbene il timido passo in avanti rispetto alla semplice considerazione del PNL, questa misura statistica è insufficiente per giudicare il benessere di una singola persona: si tratta infatti di una media, la quale potrebbe aumentare in caso di incremento solo di alcune fasce di reddito, mentre altre rimangono stagnanti o addirittura possono arretrare. Il PNL pro capite medio ci fornisce la seguente informazione: quanto guadagna in media una persona in un dato Paese. Tuttavia, numerose persone possono trovarsi ben al di sotto di tale valore di riferimento e tale cifra, appunto, può aumentare perché vi è un incremento del reddito di persone già precedentemente piuttosto benestanti. Per esempio, un tasso di incremento del PNL pro capite medio del 2% l'anno può apparire positivo, ma tale dato può drammaticamente nascondere un aumento delle disuguaglianze; in compenso, però, la dottrina economica dominante fornisce un quadro molto roseo e rassicurante riguardo il Paese, sebbene possa essere ingannevole². Perfino l'UNCTAD, ossia la conferenza per il commercio e lo sviluppo delle Nazioni Unite, ha riconosciuto i limiti di tali indicatori economici e la distorta idea di sviluppo economico all'interno dei Paesi in ritardo di sviluppo:

La crescita dell'economia, dove si è avuta, è riuscita raramente a intaccare in misura rilevante i problemi sociali più urgenti e troppo spesso ha lasciato da parte la massa della popolazione, nei Paesi in via di sviluppo. Aumentando le disparità economiche e non essendo in grado di alleviare problemi come la disoccupazione, la denutrizione, le malattie e gli alloggi inadeguati, la crescita economica non di rado è servita ad aggravare i problemi e le tensioni sociali³.

Accanto ai suddetti indicatori statistici, se ne possono aggiungere altri che tentano di raffinare la definizione di Paese in via di sviluppo: la speranza di vita alla nascita e il tasso di adulti alfabetizzati. Il primo si calcola in base al numero di anni che mediamente si prevede possa vivere un individuo, assumendo che le condizioni sanitarie e sociali rimangano inalterate. Applicando questo indicatore, emerge un drammatico distacco tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo: per esempio, nel 1992, risultava che in un Paese povero la vita media di un uomo oscillava tra i quarantuno e i cinquantuno anni, mentre in uno ricco e sviluppato superava abbondantemente i

² J. Robinson, *op. cit.*, pp. 4-8.

³ J. Robinson, *op. cit.*, p. 10.

sessanta. Il tasso di alfabetizzazione, invece, si stima in base al possesso delle conoscenze base, da parte della popolazione di un Paese, fornite dal sistema scolastico. Sempre nel 1992, si stimava una percentuale media di analfabeti in un Paese in via di sviluppo superiore al 50% della popolazione totale⁴. Un indice che tenta di fare sintesi di tutti i precedenti indicatori esposti finora, è il cosiddetto Human Development Index, il quale varia da 0 a 1 e, al fine di estrapolarlo, sono combinati statisticamente il reddito pro capite medio, la speranza di vita alla nascita e il tasso di alfabetizzazione⁵. Oltre a questi, esistono numerosi altri indici che tentano di descrivere le condizioni di sviluppo socioeconomico di un Paese e il suo eventuale ritardo in tal senso, tuttavia è chiaro che questi da soli non bastano ad inquadrare la complessità di una situazione che non può che essere descritta in maniera qualitativa per essere più esauriente; l'ausilio degli indici, dunque, è necessario ma non sufficiente. Una buona definizione di Paese in via di sviluppo, integrata dall'analisi degli indici, può essere la seguente:

Si può tentare di definire come “sottosviluppato” un Paese economicamente arretrato rispetto all'Occidente, poco o niente industrializzato, esportatore di materie prime e con gran parte della sua forza lavoro impiegata in agricoltura: una agricoltura spesso insufficiente al fabbisogno della popolazione locale. Un Paese è “povero” perché afflitto da fame, miseria, carestie, malattie e analfabetismo, e per di più dipendente dall'estero per l'energia e per gran parte dei prodotti alimentari e industriali⁶.

Già nel 1969, Dudley Seers, ai tempi direttore dell'Institute of Development Studies collegato alla University of Sussex, metteva in chiaro la limitatezza degli indici statistici, al fine di inquadrare il problema del sottosviluppo, in un suo famoso articolo intitolato *The meaning of development*, di cui si riporta un passaggio centrale che esplica tale concetto:

Cosa è successo alla povertà? Cosa è successo alla disoccupazione? Cosa è successo alle disuguaglianze? Se tutte e tre sono diminuite, allora al di là di ogni dubbio questo è stato un periodo di sviluppo per il Paese interessato. Se uno o due di questi problemi centrali sono andati peggio, soprattutto se tutti e tre lo hanno fatto, sarebbe strano chiamare “sviluppo” il risultato ottenuto, anche se il reddito pro capite fosse aumentato⁷.

⁴ E. Gianotti (a cura di), *Sottosviluppo, sviluppo e altro*, AICOS, Milano, 1992, p. 8.

⁵ E. De Simone, *Storia economica*, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 256-257.

⁶ E. Gianotti (a cura di), *op. cit.*, p. 7.

⁷ D. Seers, *The meaning of development*, Institute of Development Studies, Brighton, 1969, p. 10.

Le ragioni del sottosviluppo e le dinamiche che ne alimentano l'esistenza sono dibattute, tuttavia si può certamente affermare che il fenomeno del ritardo di sviluppo di vaste aree del mondo emerse prepotentemente dopo la seconda guerra mondiale e in un preciso contesto storico, ossia quello della decolonizzazione. In questa sede, più che al dibattito concettuale attorno alle radici del sottosviluppo, si pone attenzione alle strategie operative per poterlo contrastare e poter far uscire da tale misera condizione i Paesi e le aree che ne sono afflitti.

Sebbene la presa di coscienza del problema del sottosviluppo e la produzione di importante letteratura in merito fosse iniziata già a partire dal secondo dopoguerra, solo negli anni Ottanta si può affermare che sia nata una più matura "cultura dello sviluppo"⁸: in tali anni, infatti, si mise in crisi l'inquadramento puramente statistico del sottosviluppo attraverso l'utilizzo di indici, si comprese la necessità di un cambio di passo delle strategie adottate dai Paesi poveri per il loro stesso sviluppo, nonché si evidenziò l'urgenza, da parte dei Paesi sviluppati, di cambiare i loro rapporti economici con le aree povere del pianeta, cercando di spezzare quella crudele forma di dipendenza neocolonialista che non permetteva l'emersione dalla condizione di sottosviluppo. La citazione di seguito esemplifica quanto detto⁹:

Un ripensamento delle strategie di sviluppo appare comunque necessario. Per i Paesi ricchi si tratterà di interrompere il circuito selvaggio del consumo e del saccheggio di risorse, mentre per i Paesi poveri il primo compito sarà quello di selezionare responsabilmente e criticamente i modelli proposti in rapporto ai bisogni reali¹⁰.

Sebbene l'applicazione concreta dell'ultimo punto esposto sia ancora oggi quasi inesistente, nel quarto paragrafo si dà ampio riscontro di quanto sia accaduto in merito ai precedenti punti, dopo una necessaria trattazione del quadro concettuale all'interno del quale inserire le strategie per lo sviluppo, nonché dell'interessante e imprescindibile legame esistente tra democrazia e sviluppo socioeconomico¹¹.

2. Il quadro concettuale delle strategie per lo sviluppo

Nel quarto paragrafo ci si concentrerà sulle misure scaturite dal cambio di approccio strategico al problema del sottosviluppo di vaste aree del mondo, maturate

⁸ E. Gianotti (a cura di), *op. cit.*, p. 10.

⁹ E. Gianotti (a cura di), *op. cit.*, p. 9-15.

¹⁰ E. Gianotti (a cura di), *op. cit.*, p. 15.

¹¹ E. Gianotti (a cura di), *op. cit.*, p. 9-15.

soprattutto negli anni Ottanta, ma debitamente agganciate alla letteratura precedentemente prodotta a partire dal secondo dopoguerra. Tuttavia, tali misure devono essere inserite in un quadro concettuale più ampio, dal quale non si può prescindere per una piena comprensione del problema del ritardo di sviluppo e delle strategie da porre in essere per combatterlo. Il concetto fondamentale che in tal sede si vuole esprimere con forza è quello secondo cui non esiste un modello di sviluppo socioeconomico prestabilito, che tutti i Paesi devono necessariamente seguire per il proprio percorso di maturazione, dunque è consequenziale che non vi siano nemmeno una serie di strategie preconfezionate che i Paesi devono adottare per raggiungere sicuramente l'agognato sviluppo. In sostanza, Paesi diversi si sviluppano in maniera diversa, attraverso strategie tra di loro differenti, le quali vanno ben calibrate secondo il contesto socioculturale del Paese in cui si pongono in essere. Tuttavia, questa concezione così elastica emerse gradualmente nel tempo, poiché, sebbene ci siano stati pensatori illuminati in linea con quanto detto, come Alexander Gerschenkron, l'economia e finanche la scienza politica *mainstream* del secondo dopoguerra erano di tutt'altro avviso¹². Negli anni Cinquanta e Sessanta, infatti, si andava consolidando la cosiddetta "sociologia dello sviluppo"¹³: numerosi studiosi avevano in mente un punto preciso di arrivo e una serie di fasi attraverso cui passare per poterlo raggiungere. In tal modo, dunque, la sociologia dello sviluppo aveva dei parametri stabiliti e una ricetta da proporre ai nuovi Paesi, soprattutto africani, scaturiti dal processo di decolonizzazione¹⁴. Una delle opere più note di questo filone è quella del 1960 di W. W. Rostow, intitolata *Gli stadi dello sviluppo economico*. In essa, lo studioso rintraccia cinque fasi attraverso cui un Paese deve passare per poter raggiungere la piena maturità: esse sono quella della società tradizionale, le condizioni preliminari per il decollo, il decollo, la maturità e il consumo di massa. Con il termine "maturità" si fa riferimento all'innescò della cosiddetta "crescita autosostenuta", ossia che si alimenta grazie a un circolo virtuoso interno al Paese, mentre con la locuzione "consumo di massa" si definisce il punto di arrivo, ossia quello in cui la società ha deciso di assegnare grandi risorse al benessere e alla sicurezza sociale, attraverso la creazione di un *welfare state*. La strutturazione è così rigida che lo stesso studioso indica il raggiungimento della maturità esattamente

¹² C. Barbé, *Etnocentrismi*, Libreria Stampatori, Torino, 2007, p. 81.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

sessanta anni dopo l'inizio del decollo; inoltre, in questo entusiasmante percorso, le crisi non sono previste¹⁵.

La sociologia dello sviluppo travalica il campo delle scienze socio-economiche per invadere persino quello della scienza politica. In riferimento all'evoluzione politico-istituzionale di un Paese, Almond individua negli anni Sessanta quattro fasi: la costruzione dello Stato, la costruzione della nazione, la fase della partecipazione e, infine, quella della distribuzione e assistenza. La prima coincide con il consolidamento di un potere politico centrale e la creazione delle strutture di base del nuovo Stato: la burocrazia amministrativa, la polizia e l'esercito. La seconda fase si rintraccia nella creazione del senso di appartenenza della popolazione al nuovo sistema appena edificato: "fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani", come sentenziava D'Azeglio. La terza fase è quella in cui gli individui si esprimono attraverso i canali istituzionalizzati del sistema, ossia tramite il voto e l'adesione a partiti politici, sindacati e associazioni imprenditoriali o di vario tipo, a scopo aggregativo. La quarta fase si può far coincidere quasi esattamente con la creazione del *welfare state* di cui sopra, sebbene essa presenti un concetto intrinseco aggiuntivo, ossia quello di "secolarizzazione": quest'ultima si raggiunge quando l'inevitabile conflitto sociale creatosi all'interno della società si attutisce, poiché gli individui sono in grado di prendere decisioni più pragmatiche sui concreti problemi che sia loro sia il Paese devono affrontare, lasciando quindi decantare prese di posizione ideologizzate¹⁶. Un altro teorico dello sviluppo di nome Organski, alla metà degli anni Cinquanta, apportava il suo contributo al rafforzamento dello stile di pensiero che si sta esponendo, seppure iniziò a delinearne le debolezze e la fallacia di una visione così rigida. Organski elabora una serie di fasi attraverso cui un Paese deve passare per il proprio sviluppo sia economico sia politico-istituzionali, dunque fonde i due pensieri precedenti; la seconda fase di questo processo è il cosiddetto "stadio politico dell'industrializzazione", il quale però si riconosce che nella Storia si produsse almeno in tre maniere differenti: quella borghese, quella stalinista e quella sincretica. La prima fa riferimento al predominio graduale della borghesia sull'aristocrazia, la seconda invece all'eliminazione della vecchia aristocrazia a seguito della rivoluzione russa, mentre la terza si riferisce al fascismo italiano, al peronismo argentino e al franchismo spagnolo, queste ultime tre furono caratterizzate da un mancato confronto

¹⁵ W. W. Rostow, *Gli stadi dello sviluppo economico*, Einaudi, Torino, 1962.

¹⁶ G. Almond, G. Powell, *Politica comparata*, Il Mulino, Bologna, 1970.

diretto tra la classe borghese e quella agraria. Ecco dunque che, sebbene l'impostazione di Organski sia assimilabile a quella di Rostow e Almond, essa lascia intravedere che lo sviluppo politico-economico è costituito da fasi ma che la maniera in cui ognuna di esse si esplica è differente a seconda del Paese considerato¹⁷.

In generale, si può affermare che le teorie afferenti alla "sociologia dello sviluppo", elaborate negli anni Sessanta, erano tutte contraddistinte da tratti comuni. Si trattava di teorie "dualistiche": secondo i criteri caratteristici di ogni studioso, vi erano società e Paesi ritenuti sviluppati e moderni ed altri ritenuti sottosviluppati e arretrati; lo stesso dualismo poteva riscontrarsi all'interno di un Paese, andando così a fare una differenziazione per zone, di cui un caso esemplare è rappresentato ancora oggi dall'Italia, con la presenza del Mezzogiorno. Inoltre, erano teorie "diffusionistiche": lo sviluppo era indotto, trasferito dalle zone sviluppate a quelle sottosviluppate, poiché queste ultime seguivano le stesse tappe delle prime. Addirittura, le società moderne fungono da modello in cui rispecchiarsi e le élite dei Paesi sottosviluppati potrebbero assumerle come esempio e mostrare alle proprie popolazioni che gli sforzi che devono affrontare per raggiungere la meta sono giustificati. In sostanza, si invita a guardare allo stadio del Paese sviluppato come alla ricompensa finale. La terza caratteristica è la più interessante: esse sono teorie "endogenistiche". In sostanza, le cause dello sviluppo dei Paesi avanzati sono da rintracciarsi in loco e sono costituite da fattori economici, politici, ma soprattutto culturali e sociali tipici di una determinata area. Ciò implicava che anche le cause del sottosviluppo erano da riscontrarsi in loco: ciò può essere in parte accettabile, visto che, con riferimento alle caratteristiche geografiche di alcuni Paesi, la desertificazione e la carenza di vie navigabili possono essere incluse nelle caratteristiche intrinseche di un Paese che determinano il suo mancato sviluppo. Tuttavia, ciò che è davvero difficile da accettare è che le cause locali del sottosviluppo erano identificate soprattutto nel fattore culturale: in sostanza, le popolazioni dei Paesi sottosviluppati sono inferiori sotto questo punto di vista rispetto a quelle dei Paesi progrediti, ciò spiega la loro condizione di arretratezza¹⁸. A tal proposito, si può far riferimento alla famosa e criticata ricerca di McClelland del 1961 secondo la quale l'imprenditorialità deriva da caratteristiche della personalità, costruite per via culturale: essa non è altro che il bisogno di realizzazione di persone che, fin da bambine, sono state abituate ad avere

¹⁷ A. F. K. Organski, *The stages of political development*, Knopf, New York, 1965.

¹⁸ C. Barbé, *op. cit.*, pp. 81-88.

fiducia nelle proprie forze e abilità grazie a un modello di socializzazione familiare che ha sviluppato tali caratteristiche. La conclusione implicita è che la mancanza del fattore imprenditoriale in vaste aree del mondo dipende proprio da diverse caratteristiche della personalità delle popolazioni e dei loro modelli di socializzazione. Si tratta, insomma, di personalità e di metodi sociali di rapportarsi inferiori rispetto a quelli occidentali¹⁹.

L'etnocentrismo, in definitiva, rappresenta un pericolo da cui rifuggire qualora ci si voglia avvicinare nella giusta maniera al problema del ritardo di sviluppo di vaste aree del mondo. Con tale termine, infatti, si intende il processo per il quale si giudicano le altre culture e gli altri Paesi in base al proprio punto di vista e percorso di evoluzione, dove dunque il paradigma con il mondo occidentale è fondamentale. Così tutte le tesi sopra esposte sono fortemente etnocentriche, poiché stabiliscono un percorso di sviluppo economico o politico-istituzionale, per un Paese sottosviluppato, sulla base dell'esperienza del Paese di cui il quale le ha elaborate²⁰.

Sorge spontanea allora la domanda riguardo il modo con cui è possibile scongiurare una visione etnocentrica dello sviluppo socioeconomico di un Paese che in quest'ultimo dimostra ritardo, per elaborare invece una visione dello stesso e soprattutto una serie di strategie operative che siano tagliate sul Paese in questione. Il principio dominante, ancora una volta, è quello per cui ogni Paese e ogni popolazione che in esso si stanza è diversa dalle altre sotto tutti i punti di vista, soprattutto sociologici e culturali, dunque l'elaborazione di un'adeguata strategia di sviluppo socioeconomico per tale popolazione passa necessariamente attraverso la comprensione globale della stessa, soprattutto per poterne evidenziare i bisogni e poter rispondere agli stessi. In sostanza, occorre conoscere e comprendere una popolazione prima di agire; a tal proposito uno strumento straordinariamente concreto per poterlo fare è rappresentato dalla letteratura locale, nella quale sono condensate le caratteristiche essenziali della popolazione in oggetto. Lo studio attento della produzione letteraria di un popolo sembra dunque essere la strada maestra per una migliore comprensione dello stesso. Gli scrittori, infatti, capiscono il mondo in cui vivono e il punto in cui è arrivata la popolazione protagonista dell'opera. I lettori, ammesso che leggano in maniera critica e proficua, possono

¹⁹ D. McClelland, *The achieving society*, Van Nostrand, Princeton, 1961.

²⁰ C. Barbé, *op. cit.*, pp. 81-88.

approfittare di tale profondità di vedute proprio per l'elaborazione di una strategia di sviluppo. Addirittura, ci si può spingere ad affermare che l'analisi delle opere letterarie di un popolo sia più efficace della visione che può provenire dalla classe politica di un determinato Paese. Così dall'America Latina, dall'Africa, dall'Asia, nonché dagli autori colpiti dalla diaspora mondiale delle migrazioni arriva una letteratura preziosissima per comprendere tali popoli. Lo studio della letteratura dei Paesi in via di sviluppo può essere, in tal modo, il cardine dell'antietnocentrismo e di una visione nuova che sposti il baricentro proprio sulla popolazione in oggetto. Tale studio è utile ai *policy maker* dei Paesi in via di sviluppo per comprendere meglio le proprie popolazioni ed elaborare conseguentemente opportune strategie di sviluppo, così come risulta molto efficace quando la presa di coscienza avviene da parte di Paesi esteri e organizzazioni internazionali che desiderino aiutare i suddetti Paesi ad uscire dalla loro condizione di sottosviluppo²¹.

Il superamento dell'etnocentrismo inteso come distacco dal pensiero dominante occidentale e dai parametri di giudizio socioeconomici dello stesso, del resto, non è una novità: esso risultò essere, in fondo, la sottointesa base ideologica dei movimenti anticolonialisti e di liberazione nazionale sviluppatasi a partire dal secondo dopoguerra. In quel frangente, l'antietnocentrismo giocò un ruolo fondamentale in chiave di raggiungimento dell'indipendenza politica del Paese; tuttavia, nonostante gli importanti traguardi, la logica etnocentrica continuò imperterrita a dominare la visione *mainstream* nei decenni successivi, per questo si sente la necessità di ribadire un sano antietnocentrismo anche nell'elaborazione delle strategie di sviluppo per i Paesi sottosviluppati. L'antietnocentrismo non deve essere configurato come mera opposizione distruttiva al pensiero dominante, ma piuttosto come la proposta di un'alternativa valida ad esso: in tale chiave vanno letti tutti i movimenti di autonomismo culturale, religioso, linguistico ed etnico che già da decenni si vanno sviluppando nei Paesi in via di sviluppo. L'antietnocentrismo, purtroppo, sebbene sembri essere l'ideologia naturale a cui aderire da parte delle popolazioni in condizioni di miseria, incontra straordinariamente delle resistenze in esse stesse. In sostanza, una fetta importante di questi popoli è intimamente convinta di essere inferiore alla popolazione occidentale e di dover seguire il paradigma di quest'ultima per potersi sviluppare. Un'attitudine psicologica che si è sedimentata data la

²¹ C. Brunelli et al., *Oltre l'etnocentrismo*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, 2007, pp. 22-24.

virulenza con cui il pensiero etnocentrico ha influito sulle menti delle stesse popolazioni in via di sviluppo. Tale atteggiamento, infatti, si riscontra nel corso della Storia. Ad esempio, il movimento di emancipazione degli intoccabili in India, promosso da Ambedkar, trovava resistenza al suo affermarsi all'interno delle stesse classi che il leader proponeva fossero oggetto dell'emancipazione, le quali stentavano a liberarsi dal senso d'inferiorità e a voler riguadagnare il giusto rispetto di sé. Negli anni Sessanta, ancora perdurava una resistenza psicologica fra gli intoccabili nel vincere la tradizione dell'intoccabilità, questa resistenza trovava riscontro nella perdurante discriminazione in atto nella prassi quotidiana, infatti in tali anni la prassi di fare gli spazzini e i becchini di animali morti continuava indisturbata, tra gli intoccabili, in tutta l'India. Addirittura, tale attitudine psicologica di autoconvincimento di inferiorità si può rintracciare ancora prima nella Storia: sono note, infatti, le remore di molti schiavi nel corso della campagna abolizionista degli USA, culminata nel proclama di emancipazione di Lincoln nel 1863²². Come si ritrova in letteratura, infatti

Non è sorprendente che nel pieno d'una guerra contro il Sud schiavista ci fossero dei neri che voltavano le spalle a quella lotta decisiva, dicendo che si trattava d'una guerra di bianchi, e che non ci sarebbe stato nessun cambiamento in meglio dopo la guerra²³.

Tale attitudine psicologica non sembra risparmiare nemmeno i gruppi assoggettati all'interno dei Paesi sviluppati. Per esempio, a partire dalla fine degli anni Sessanta, i movimenti di emancipazione femminile incontravano una passiva resistenza da buona parte delle stesse masse di donne rurali e borghesi, succubi del plurisecolare sistema di soggezione socioeconomica dal quale ricevevano l'autoconvincimento di una effettiva inferiorità. In tutti i casi indicati, insomma, un gruppo marginalizzato finisce per far propri, in ammirazione passiva, i valori del gruppo dominante discriminatore, resistendo all'idea di cambiare la propria condizione di subordinazione. Il superamento di tale condizione psicologica da parte della totalità della popolazione dei Paesi in via di sviluppo, ossia dell'ineluttabilità e della ingiustizia della propria condizione di inferiorità, è un traguardo imprescindibile per impostare strategie di sviluppo efficaci per tali Paesi e condivise dalle rispettive basi popolari. Sebbene, appunto, tale conquista psicologica sembrava essersi affermata

²² V. Lanternari, *Problemi di etnocentrismi e d'identità*, La Goliardica, Roma, 1979, pp. 79-80.

²³ V. Lanternari, *op. cit.*, p. 80.

con i movimenti anticolonialisti, evidentemente non ha trovato la sua stabilità all'interno della coscienza collettiva di ogni popolo²⁴.

In definitiva, il superamento dell'etnocentrismo sembra essere un obiettivo difficile da raggiungere, proprio perché, come aveva ben intuito Ernesto De Martino, la prigione che inchioda l'individuo entro la sua storia e cultura è insopprimibile, pur nello sforzo di uscirne per comprendere l'altro. Per questo l'individuo utilizza i parametri sviluppatisi all'interno di tale prigione per giudicare altri popoli e Paesi.

Tuttavia, con l'obiettivo di superare la visione etnocentrica, lo stesso De Martino aveva proposto una visione alternativa, ossia quella del cosiddetto "etnocentrismo critico"²⁵: proprio nel momento in cui un popolo applica i propri schemi di giudizio nei confronti dell'altro, si rende conto di quanto essi siano riduttivi e fallaci e dunque li mette in crisi e, in maniera auspicabile, si adopera per un loro miglioramento. Da una parte, dunque, la loro applicazione appare imprescindibile, dall'altra però essa stessa porta a miglorie che scaturiscono proprio dal palesarsi dei limiti dell'applicazione di tali schemi di giudizio²⁶. Si riportano di seguito le parole dello stesso De Martino, affinché si chiarisca meglio tale concetto:

Nell'etnocentrismo critico l'etnologo occidentale (o occidentalizzato) assume la storia della propria cultura come unità di misura delle storie culturali aliene, ma al tempo stesso, nello atto del misurare guadagna coscienza della prigione storica e dei limiti di impiego del proprio sistema di misura e si apre al compito di una riforma delle stesse categorie di osservazione di cui dispone all'inizio della ricerca. Solo ponendo in modo critico e deliberato la storia dell'Occidente al centro della ricerca confrontante, l'etnologo potrà concorrere a inaugurare una consapevolezza antropologica più ampia di quella racchiusa nell'etnocentrismo dogmatico²⁷.

In questo senso, l' "etnocentrismo critico" di De Martino altro non è che un raffinato metodo per superare l'etnocentrismo stesso e giungere a una visione d'insieme anti-etnocentrica. Infatti, al di là dell'autocritica dei metodi di giudizio occidentali che da esso scaturiscono, vi è un'altra importante implicazione derivante dalla sua applicazione: proprio nel momento in cui si applicano i metodi di giudizio occidentali e si mettono in crisi, si scoprono altre culture, altri mondi, altri popoli.

²⁴ Ibidem.

²⁵ V. Lanternari, *op. cit.*, p. 82.

²⁶ P. Cherci, *Il peso dell'ombra*, Liguori, Napoli, 1996.

²⁷ V. Lanternari, *op. cit.*, p. 83.

Tale processo si svolge “assieme con gli altri²⁸”, nel senso che si viene a conoscenza di quanto detto ma, allo stesso tempo, si porta a scoprire ai popoli stessi il valore della propria cultura, delle tradizioni e in generale delle potenzialità locali che possono essere messe in gioco per un processo di sviluppo socioeconomico. Quella che si applica ai popoli dei Paesi in via di sviluppo, infatti, è una “ricerca partecipata che coinvolge i nativi in un processo di presa di coscienza critica²⁹”.

In concreto, l’augurio è che i Paesi sviluppati adottino tale visione nel momento in cui si rapportano con quelli ancora in via di sviluppo, poiché essa non può che giovare a questi ultimi³⁰.

3. Sviluppo e democrazia

Prima che ci si addentri nell’interessante cambio di approccio riguardante le strategie da seguire per combattere il problema del ritardo di sviluppo nei Paesi che ne erano e ne sono afflitti, vi è la prioritaria necessità di analizzare l’imprescindibile legame che esiste tra sviluppo economico e forma di governo democratica di un Paese. Questo, infatti, sta alla base dell’elaborazione di qualsivoglia strategia per lo sviluppo. Già nel 1963, gli studi di Seymour Lipset si concentravano sui possibili legami esistenti tra sviluppo economico e democrazia. In sostanza, la presenza di istituzioni democratiche appare come la necessaria preconditione per porre in essere efficaci strategie di sviluppo economico, tuttavia è controversa la considerazione secondo cui lo stesso sviluppo economico conduca alla formazione di regimi democratici. Di seguito si esplicita tale legame bivalente. Di sicuro la presenza di istituzioni democratiche è funzionale allo sviluppo economico. Innanzitutto, per chiarezza, si definiscono nel dettaglio i due concetti, seppur in maniera semplificata. Il termine democrazia si riferisce a un sistema politico che offra regolari opportunità costituzionali per cambiare i governanti e che permetta alla popolazione di influenzare le decisioni più importanti scegliendo i propri rappresentanti a decidere. Vi sarebbero, dunque, quattro tipi di sistemi politici, osservabili nel mondo ma con particolare riferimento, come casi di studio, all’Europa e all’America Latina. Tali tipologie sono le seguenti:

²⁸ V. Lanternari, *op. cit.*, p. 84.

²⁹ Ibidem.

³⁰ V. Lanternari, *op. cit.*, p. 83-84.

- Democrazie stabili, ossia Paesi con una ininterrotta continuazione della democrazia politica dalla prima guerra mondiale e senza movimenti politici importanti che si oppongono alle “regole del gioco”
- Democrazie instabili e dittature, ossia Paesi che alternano momenti di democrazia piena a fasi dittatoriali in cui tutte le libertà tipiche del sistema democratico sono sospese
- Democrazie e dittature instabili, ossia Paesi in cui vi è l’alternanza di fasi democratiche e fasi dittatoriali, tuttavia però tale gruppo differisce dal precedente perché anche durante il regime democratico le elezioni non possono essere considerate pienamente libere
- Dittature stabili, ossia Paesi con un ferreo e continuativo regime dittatoriale

Riguardo lo sviluppo economico, si è già detto che esistono numerosi indici per tentare di misurarlo, ma che essi vanno opportunamente integrati con una visione ampia e qualitativa di tale complesso fenomeno. Tuttavia, in tale sede, ci si attenga agli indici per misurare lo sviluppo economico presi in considerazione nello studio di Lipset, che sono i seguenti:

- Ricchezza, ossia reddito pro capite
- Industrializzazione, ossia percentuale di addetti all’industria ed energia consumata pro capite
- Urbanizzazione, ossia percentuale della popolazione in centri con oltre 20mila abitanti
- Educazione, ossia tasso di iscrizione alle scuole primarie, secondarie e alle università

Lipset osservò che, qualunque sia l’indicatore di sviluppo economico utilizzato, quest’ultimo appariva sempre superiore per le democrazie rispetto alle dittature. Per esempio, il reddito pro capite medio delle democrazie stabili era di 695 \$, mentre assumeva valore di 308 \$ per le democrazie instabili e le dittature, scendeva a 171 \$ per le democrazie e dittature instabili, precipitando infine a 119 \$ per le dittature stabili. In base a ciò, si può affermare con nettezza che la presenza di istituzioni democratiche è la preconditione necessaria senza la quale non si ottiene un pieno sviluppo socioeconomico del Paese in questione: democrazia e sviluppo intrattengono una relazione diretta tra di loro. Invece, molto più ardita e fondamentalmente infondata è la tesi secondo la quale lo stesso sviluppo economico

produca istituzioni democratiche³¹. Da un punto di vista intuitivo si potrebbe facilmente cadere nella trappola, ossia considerare lo sviluppo economico come automatico generatore di istituzioni democratiche, infatti “lo sviluppo economico, producendo maggior reddito, una maggiore sicurezza economica e una più larga istruzione superiore, determina largamente la forma della «lotta di classe» che conduce alla fondazione della democrazia”³². Di sicuro le dinamiche socioeconomiche rintracciabili nella citazione sono vere, ma è l’ultimo passo a non essere per nulla scontato: la pressione della popolazione per l’ottenimento di istituzioni democratiche potrebbe non essere ricompensata, essendo frustata da regimi oligarchici o dittatoriali che non hanno nessun interesse riguardo l’instaurazione di una democrazia. In conclusione, tra sviluppo economico e democrazia non esiste un legame diretto comprovato. Si ribadisce, al contrario, la necessità di istituzioni democratiche affinché il Paese elabori efficaci strategie per il proprio sviluppo socioeconomico³³.

I Paesi in via di sviluppo, dunque, hanno bisogno di istituzioni democratiche per potersi sviluppare efficacemente dal punto di vista socioeconomico. La domanda che sorge spontanea però riguarda quali caratteristiche debbano avere le democrazie di questi Paesi per poter assumere questo ruolo funzionale e, ovviamente, essere efficienti dal punto di vista istituzionale. Ci si chiede, dunque, se il modello di democrazia occidentale possa essere esportabile in altre aree del mondo ed essere così replicato. Rivolgendo lo sguardo ad un mappamondo geopolitico, sembra infatti che l’assetto dello Stato-nazione occidentale, ossia sviluppatosi in Europa, Nord America, Australia, Nuova Zelanda e Giappone sia il migliore di tutti, acquisendo ancora più autorevolezza se paragonato allo stalinismo, alla “rivoluzione culturale” cinese, al fondamentalismo islamico, ai vari regimi militari e alle numerose occupazioni tribali dello Stato. I suoi capisaldi sono rappresentati dalla divisione dei poteri, dal suffragio universale, dal diritto di associazione attraverso partiti e sindacati, intesi rispettivamente come mediazione tra il cittadino e lo Stato e tra lavoratore e imprenditore, dalla pari dignità delle persone, nonché dalla libertà di espressione in ogni sua forma, compresa quella di culto³⁴. A proposito di suffragio

³¹ G. Bottazzi, *Sviluppo e sottosviluppo*, Aìsara, Cagliari, 2007, pp. 184-185.

³² G. Bottazzi, *op. cit.*, p. 185.

³³ G. Bottazzi, *op. cit.*, pp. 184-185.

³⁴ A. Pitassio, *Stato-nazione e sistema democratico in Europa: prodotto di esportazione?*, in AA. VV., *Democrazia e sviluppo*, CIDIS, Perugia, 1995, pp. 23-32.

universale e libertà di espressione, bisogna essere ancora più specifici in merito alle loro relazioni con l'assetto istituzionale: il caposaldo dei regimi democratici occidentali è proprio il fatto che la sovranità appartenga al popolo, indipendentemente dalla modalità con cui si è scelto di farlo partecipare al sistema istituzionale, che, per esempio, può essere parlamentare, presidenziale o semipresidenziale³⁵. Inoltre, occorre approfondire una importante implicazione del suffragio universale: esso è sicuramente una straordinaria conquista di uno Stato-nazione, ma paradossalmente la concezione “una testa, un voto”, per la quale il voto di ogni persona avente diritto ad esprimersi è identico a quello di un'altra, porta ad un'apatia nei confronti del sistema politico nel caso in cui non sia controbilanciata con altre forme di partecipazione politica. Infatti, una persona può esprimere, attraverso il voto, la propria adesione a un programma politico e l'appoggio, di conseguenza, a un partito politico e a un candidato che lo possano applicare; tuttavia, qui sta il punto cruciale, tale libertà di espressione non registra l'intensità con cui la singola persona desidera ciò per cui vota. Non si tiene conto, in sostanza, della carica emotiva e della effettiva convinzione che si nasconde dietro l'atto del votare, che appunto resta identico per tutti gli aventi diritto. Ciò, paradossalmente, può scoraggiare il singolo cittadino dall'esprimersi. Ecco, dunque, come si accennava in precedenza, che il suffragio universale deve essere necessariamente accompagnato da altre forme di libertà di espressione, quali soprattutto la possibilità di costituire partiti politici, movimenti e sindacati, nonché di potervi partecipare. In essi, infatti, il cittadino può dare libero sfogo all'effettiva intensità con cui desidera ciò per cui vota, senza sentirsi frustrato in merito. In definitiva, il suffragio universale e la libertà di partecipazione sociale e politica devono essere due capisaldi di un regime democratico che vanno edificati insieme; ciò, naturalmente, ha ancora maggior valore con riguardo ai Paesi in via di sviluppo. In maniera ancora più specifica, si insiste sulle forme di partecipazione alla vita pubblica del Paese diverse dal voto, proprio perché esse giocano un ruolo continuativo e permanente: infatti, l'obiettivo principale di partiti politici, movimenti, organizzazioni e sindacati è proprio quello di influenzare in maniera diretta la politica pubblica interessandosi alle attività di una comunità o ai problemi nazionali. In sostanza, attraverso una partecipazione politica di tale tipo si può giocare un ruolo continuativo che non si esaurisce nell'espressione

³⁵ M. Luciani, *L'Occidente come modello democratico del secondo dopoguerra*, in AA. VV., *Democrazia e sviluppo*, CIDIS, Perugia, 1995, p. 15.

del diritto di voto. A riprova di quanto appena espresso, si può tracciare idealmente una distinzione tra quelle democrazie in cui il suffragio è largamente percepito come l'unico veicolo di un'influenza di massa sulla politica pubblica, ed altre in cui, in aggiunta al suffragio, gioca un ruolo potenzialmente importante una varietà di forme di partecipazione di massa più dirette ed espressive, quali appunto l'attiva partecipazione a partiti, movimenti e sindacati. La maniera di atteggiarsi dei partiti sarà totalmente differente nelle due categorie: laddove il suffragio viene percepito come l'unica via di esprimersi, i partiti tendono a mobilitarsi essenzialmente in periodo elettorale; dove invece il suffragio non è considerato come l'unico effettivo strumento di espressione è più probabile che i partiti funzioneranno, su base permanente, come punti focali per la possibile mobilitazione dei loro iscritti e simpatizzanti in qualsiasi momento. Al di là del ruolo dei partiti, ancora più macroscopica sarà la differenza con riguardo al grado di partecipazione alle elezioni: essa sarà minore nel gruppo che considera il suffragio come l'unico strumento di espressione, mentre risulterà maggiore lì dove il suffragio camminerà di pari passo con altre forme di partecipazione sociale e politica permanente. In sostanza, ritornando al concetto precedente, l'affluenza alle urne sarà tanto maggiore quanto più grande sarà la possibilità del singolo cittadino di esprimere, in altri organismi, l'effettiva intensità di ciò in cui crede. Per esempio, gli Stati Uniti hanno un grado di militanza politica e sociale minore rispetto ai Paesi dell'Europa occidentale, come la Francia e l'Italia: non a caso, negli USA, il tasso di astensionismo elettorale risulta sistematicamente superiore rispetto a questi ultimi Paesi³⁶.

Il suffragio universale, inoltre, nacque con una funzione molto precisa che svolge ancora oggi: permettere al popolo di esprimere la propria volontà ma, allo stesso, tempo, scongiurare che esso si organizzi e insorga in maniera violenta contro le istituzioni. In sostanza, il suffragio universale svolgeva e svolge una funzione di freno alle possibili tendenze estremiste della popolazione. Da questo punto di vista, esso è di sicuro un'importante conquista da rivendicare con forza, che ben si coniuga con le altre forme di partecipazione alla vita democratica del Paese a cui si è fatto più volte riferimento precedentemente; queste ultime, infatti, hanno tutte la caratteristica di non presentare profili di estremismo intollerabile, altrimenti non verrebbero accettate alla partecipazione nella vita democratica del Paese. In sostanza, il suffragio

³⁶ A. O. Hirschman, *Tre continenti*, Giulio Einaudi, Torino, 1990, pp. 91-98.

universale e le altre realtà organizzative scongiurano, insieme, rivolgimenti di carattere estremistico nel Paese in cui funzionano pienamente. A tal proposito, è illuminante tornare alle origini del suffragio universale per metterne ancora meglio in evidenza questo aspetto. La prima elezione nazionale a suffragio universale diretto maschile si svolse in Francia nell'aprile 1848; il 9 ottobre 1877 Gambetta, l'ardente oratore e "padre della terza repubblica", pronunciava tale discorso rivolto ai conservatori affinché si convincessero definitivamente della bontà del suffragio universale³⁷:

Io parlo a quelli tra i conservatori che hanno a cuore la stabilità, che hanno a cuore la legalità, che hanno a cuore la moderazione [...] nella vita pubblica. A loro io dico: come potete non vedere che il suffragio universale – purché gli permettiate di funzionare liberamente, e rispettiate, una volta ch'esso ha parlato, la sua indipendenza e l'autorità delle sue decisioni – com'è possibile, vi domando, mancar di vedere che voi avete qui un mezzo per porre termine pacificamente a tutti i conflitti, per risolvere tutte le crisi? Come potete non capire che, se il suffragio universale funziona nella pienezza della sua sovranità, *la rivoluzione non è più possibile*, perché quando la Francia ha parlato una rivoluzione non può più essere tentata, né v'è più da temere un colpo di Stato?³⁸

Nella Storia, si ritrova traccia dello stesso concetto anche nella discussione inerente il suffragio universale in Gran Bretagna, il quale, si poneva in evidenza, avrebbe frenato le sollevazioni sociali delle classi che venivano inserite nel corpo elettorale. Nel dibattito sul secondo Reform Bill del 1867, che per la prima volta allargava il suffragio a gruppi significativi di lavoratori e di altri ceti a basso reddito, Leslie Stephen si pronunciò in favore della riforma su linee identiche a quelle di Gambetta³⁹:

...quanto lungimirante è il rimedio di escludere le classi lavoratrici da ogni reale, efficace e soddisfacente influenza? L'esser esclusi dall'influenza legislativa non gli insegnerà a cercare mezzi diversi? [...] Il piano di porre rimedio ad un male ignorandolo è radicalmente cattivo e miope. Esso tende, direttamente ed energicamente, ad accentuare quella profonda divisione tra le classi ch'è uno dei grandi mali dell'epoca, e che rischia di sfociare un giorno in una spiacevole catastrofe⁴⁰.

In sintesi, dunque, l'unione del suffragio universale con le forme di partecipazione associativa politica e sociale permette ai cittadini di esprimere le loro preferenze e di

³⁷ A. O. Hirschman, *Tre continenti*, op. cit., pp. 98-99.

³⁸ J. Reinach (a cura di), *Discours et paydoners politiques de M. Gambetta*, Charpentier, Parigi, 1882, pp. 282-283.

³⁹ A. O. Hirschman, *Tre continenti*, op. cit., p. 100.

⁴⁰ Ibidem.

farlo con l'intensità che essi stessi provano, scongiurando al contempo moti estremisti che possano minacciare le istituzioni⁴¹.

L'esercizio del diritto di voto, previsto dal suffragio universale, nonché l'impegno nella vita pubblica attraverso le varie forme di partecipazione associativa di cui sopra, sono entrambi fortemente auspicabili in un regime democratico. Tuttavia, occorre riflettere maggiormente in merito a quest'ultimo e alle sue possibili implicazioni per i cittadini di uno Stato democratico. Ad esclusione di coloro i quali vogliano dedicarsi professionalmente ad attività attinenti alla sfera pubblica, ogni persona che desideri impegnarsi in un'attività di vita pubblica divide il proprio tempo tra gli impegni privati, ossia quelli relativi alla sfera personale in cui spicca il lavoro, e quelli cosiddetti pubblici. L'errore che non si deve commettere è quello di dedicare troppo tempo alla sfera pubblica, a discapito di quella privata, posto che l'impegno nella medesima sia auspicabile. Il tempo, in sostanza, deve essere congruamente diviso tra i due aspetti della vita della persona, in modo da poterla rendere produttiva sul lavoro, nonché capace di esprimersi come più ritiene opportuno dal punto di vista sociale ed emotivo. Tuttavia, una volta scoperte le possibilità di influenzare l'azione pubblica, è facile che il cittadino dedichi una sproporzionata quota del proprio tempo agli impegni pubblici. Infatti, un'esperienza molto comune di coloro che si impegnano in qualche azione pubblica è scoprire che essa richiede molto più tempo di quanto inizialmente ci si aspettasse, ossia molte più ore al giorno di quel che si era pianificato. Questo è comprensibile perché il cittadino ha in mente degli obiettivi molto ambiziosi in merito alla propria azione pubblica, dunque ogni volta che vede quest'ultima realizzare risultati inferiori alle proprie aspettative, come quasi sempre accade, è spinto ad impegnarsi maggiormente affinché l'azione pubblica raggiunga l'obiettivo che ci si è posti come target. Purtroppo, questa dinamica può generare delusione nel cittadino che si dedica all'attività pubblica, sia perché non vede raggiunto il proprio obiettivo target, sia perché è costretto a sottrarre quote sempre maggiori del proprio tempo privato per dedicarlo all'impegno pubblico in questione⁴². Addirittura, in merito a quest'ultimo punto, si era espresso anche Rousseau, che nelle "Lettere scritte dalla montagna" sentenzia che "la causa dell'infelicità umana è la contraddizione tra l'uomo e il cittadino"⁴³. Per evitare di

⁴¹ Ibidem.

⁴² A. O. Hirschman, *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 126-128.

⁴³ A. O. Hirschman, *Felicità privata e felicità pubblica*, op. cit., p. 128.

dedicare una quota sproporzionata del proprio tempo all'attività pubblica ed esserne conseguentemente disillusi e frustrati, occorre ripensare alla radice l'obiettivo che ci si è posti di raggiungere con tale azione pubblica. Quest'ultimo non deve essere costituito da una meta utopistica, ma da un obiettivo più concreto e alla portata, in modo tale da dedicare una quota congrua del proprio tempo all'azione pubblica orientata al suo soddisfacimento. Ciò non significa evitare di sognare grandi cambiamenti sociali, ma piuttosto si suggerisce di farlo in maniera graduale, in modo da dosare il tempo, nonché le possibilità di soddisfacimento, di coloro i quali vi si dedicano. Inoltre, una volta fissato un obiettivo target plausibile, i cittadini impegnati nel suo raggiungimento, sempre al fine di non rimanere delusi, devono tenere in conto che la propria azione incontrerà grandi resistenze. Spesso, al contrario, le persone convinte delle giustezza delle proprie idee sono vittime dell'illusione di pensare che il loro punto di vista sia l'unico di buon senso e che avrà facilmente la meglio. La resistenza degli interessi e opinioni opposti giunge quasi come una sorpresa. Bisogna, dunque, essere preventivamente preparati a tali forme di opposizione. È opportuno che il Paese in via di sviluppo che si affacci alla costruzione di un regime democratico, o nel quale esso sia già operativo, tenga in considerazione questo particolare aspetto relativo al bilanciamento della vita pubblica e di quella privata dei propri cittadini⁴⁴.

Si sono così descritti in dettaglio i capisaldi di un regime democratico occidentale. La tentazione di importare tale modello democratico, in aree diverse da quelle in cui è nato, è forte e, sfortunatamente, è una dinamica realmente accaduta nella Storia. Purtroppo, la Storia ci dimostra che ciò non funziona: nel momento in cui si tentò di esportare il modello di democrazia occidentale nei Paesi dell'Europa centro-orientale ci si ritrovò di fronte a un sostanziale insuccesso, costituito da democrazie fragili che presto si convertirono in regimi autoritari⁴⁵. Ciò che si può affermare è che, sicuramente, i capisaldi dei regimi democratici occidentali devono costituire i pilastri anche di altre democrazie in angoli del globo che versano nella condizione di ritardo di sviluppo; tuttavia, l'assetto democratico non deve essere calato dall'alto ma, al contrario, ha bisogno di tener conto delle specificità etniche, sociali e culturali del territorio in cui si ritrova ad essere inserito. L'Occidente, in definitiva, può fungere da ispiratore attraverso la diffusione dei propri principi democratici, sebbene ogni

⁴⁴ A. O. Hirschman, *Felicità privata e felicità pubblica*, op. cit., p. 129.

⁴⁵ A. Pitassio, *op. cit.*, pp. 23-32.

singolo Paese in via di sviluppo debba trovare la strada più opportuna per concretizzarli nel funzionamento delle proprie istituzioni e nelle modalità di partecipazione della popolazione alle stesse⁴⁶. Il processo che devono porre in essere i Paesi in via di sviluppo, dunque, è di tipo imitativo dei sistemi democratici occidentali, dove però la tendenza non è copiare, cioè semplicemente trasporre un modello costituzionale occidentale nell'esperienza politico istituzionale del Paese in considerazione, ma ispirarsi ad esso facendo leva su un proprio "atto costituyente"⁴⁷, ossia sull'atto creativo di fondare e plasmare le istituzioni secondo le esigenze della popolazione locale. In tal modo, più concretamente, si può riprodurre in un Paese in via di sviluppo una certa istituzione, ma essa funzionerà con una tecnica istituzionale diversa da quella del Paese dal quale la si è estrapolata. Questo processo, oltre ad essere straordinariamente interessante e proficuo per i Paesi in via di sviluppo, lo è anche per i Paesi occidentali:

lo sviluppo costituzionale del mondo è un processo bidirezionale o se preferite multidirezionale, nel senso che il modello occidentale viene imitato, ma nelle esperienze in cui si imita o comunque si recepisce, questo modello viene a sua volta arricchito, trasformato e molto spesso soluzioni originali elaborate nel Paese che ha recepito sono a loro volta recepite nei Paesi di origine, nei Paesi esportatori del modello occidentale⁴⁸.

Il processo imitativo basato sull'originalità dell' "atto costituyente" può, dunque, essere stimolante per il progresso istituzionale dei Paesi già a lungo consolidatisi come democrazie, producendo un completo ribaltamento del classico rapporto di dipendenza tra Paese colonizzatore e colonia, o ex colonia. Così non sarebbe se il processo fosse di mera copiatura del regime democratico presente in un Paese occidentale da parte di uno in via di sviluppo. In questo caso, invece, il grave pericolo che si corre nel trapiantare un assetto istituzionale in un Paese diverso, è quello di schiacciare le esperienze culturali di quest'ultimo⁴⁹. In definitiva, dunque, il costituzionalismo liberale ha pienamente compiuto la missione storicamente affidatagli nei contesti in cui è nato: il consolidamento delle democrazie del mondo occidentale, ossia di quelle dei Paesi dell'Europa occidentale, degli Stati Uniti e del Canada, del Giappone, dell'Australia e della Nuova Zelanda; in tali Paesi il successo

⁴⁶ A. Sen, *La democrazia degli altri: perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Mondadori, Milano, 2010.

⁴⁷ M. Luciani, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

del costituzionalismo liberale è stato pieno. D'altro canto, invece, si è chiaramente osservato nella Storia che tale modello liberale ha rappresentato, nel contesto delle diverse ondate di democratizzazione verificatesi dopo il 1945, un punto di riferimento per un elevato numero di ordinamenti interessati dal processo di decolonizzazione, nonché dal mutamento della forma di stato e di governo conseguente al crollo dei regimi comunisti. In tali casi, il costituzionalismo liberale non ha rilevato successo, per i suddetti motivi per cui trapiantare un assetto istituzionale in una realtà diversa da quella in cui è stato concepito, senza tenere conto delle specificità del Paese ricevente, si traduce in un sostanziale insuccesso dello stesso. Ciò si è verificato nella Storia. Affinché ciò smetta di accadere, occorre ispirarsi ai capisaldi delle democrazie occidentali, immergendoli però nel contesto socioculturale del Paese ricevente e plasmando di conseguenza le istituzioni nella maniera più opportuna⁵⁰.

Fino ad ora, si è affermato che la presenza di un regime democratico è la condizione *sine qua non* per lo sviluppo socioeconomico di un Paese: tuttavia, è bene ribadire che si tratta di una condizione necessaria, ma non sufficiente. In sostanza, non basta la costruzione di un assetto democratico per assicurare prosperità economica e benessere sociale. Ne sono un esempio le sfortunate forme di democrazia che si sono sperimentate nell'Africa sub-sahariana negli anni '90: esse nacquero proprio dall'esigenza di vedere rispettati i diritti politici a lungo negati dai precedenti regimi autoritari, tuttavia queste ultime non riuscirono a garantire un miglioramento significativo dell'accesso ai diritti economici e sociali. Infatti, le politiche di lotta alla povertà attuate dalla fine degli anni '90 non hanno saputo promuovere forme sostenibili di inclusione sociale, a causa non solo della scarsità di risorse finanziarie a disposizione dei governi africani, ma soprattutto della cattiva impostazione degli stessi programmi di riforma. Nel momento in cui un regime democratico non sta garantendo sviluppo economico e miglioramenti dell'uguaglianza sociale, il principale pericolo è quello di una svolta autoritaria nella speranza che invece essa possa assicurare quanto detto: la mancanza di risposte efficaci al problema della povertà e dell'esclusione sociale indebolisce il sostegno alle istituzioni della democrazia rappresentativa e getta le basi per un restringimento dei canali della partecipazione politica e dell'espressione del dissenso.

⁵⁰ L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 1.

Invece, la direzione giusta è quella di mantenere istituzioni democratiche ma cambiare strategie per lo sviluppo: nel paragrafo successivo si vedranno suggerimenti utili in tal senso⁵¹.

Come si è già affermato, la democrazia è una condizione necessaria per generare sviluppo socioeconomico all'interno di un Paese in via di sviluppo, tuttavia essa non basta, poiché deve essere corredata da azioni efficaci per perseguire tale tipo di sviluppo. A tal proposito, occorre sviluppare un concetto fondamentale, relativamente all'individuazione delle persone che meglio possano porre in essere le strategie, di cui si parlerà in seguito, in seno alle istituzioni democratiche. Tali persone sono proprio quelle che vivono in uno stato di povertà e che è fortemente auspicabile che prendano parte ai processi decisionali democratici. Solo in tal modo si può parlare di "Stato efficace"⁵², ossia di un'insieme di istituzioni che possono garantire sicurezza, autorità della legge, nonché mettere in pratica una strategia efficiente per assicurare una crescita economica che riguardi tutti i cittadini. Con quest'ultima espressione, si fa riferimento alla totalità delle persone che vivono in una determinata nazione per un tempo considerevolmente lungo anche se non posseggono diritto di voto, inclusi dunque gli immigrati e i bambini. Affinché le persone povere entrino nelle istituzioni e abbiano un peso nei processi decisionali, c'è bisogno di promuovere una cittadinanza attiva che li riguardi, la quale passa necessariamente dallo sviluppare fiducia in se stessi e non cadere nella trappola insidiosa di interiorizzare la condizione di essere senza potere. Tale concetto non include solamente l'entrata diretta nelle istituzioni politiche attraverso cariche di vario tipo, ma prende in considerazione anche la possibilità di influenzare i processi decisionali di tipo politico. Ciò si ottiene attraverso il perseguimento di azioni individuali che abbiano conseguenze sociali, come la partecipazione a gruppi religiosi, ad iniziative di imprenditoria sociale che dirigano le attività economiche verso fini sociali, nonché ad ogni tipo di organizzazione in cui appunto la propria singola azione abbia conseguenze su altri membri della società. Attraverso l'entrata diretta nelle istituzioni o l'influenza dei processi decisionali, le persone povere possono così garantire che gli organismi preposti rispettino i loro diritti e soddisfino i loro bisogni, attraverso l'elaborazione di leggi che rendano operative le politiche per lo sviluppo. Secondo questa visione, la prospettiva con la quale si inquadra la

⁵¹ A. Pallotti, *Alla ricerca della democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, p. 226-229.

⁵² D. Green, *Dalla povertà al potere*, Altra Economia, Milano, 2009, p. 20.

popolazione povera cambia nettamente; per chiarire meglio i concetti sopra esposti, si può far riferimento a una citazione di Duncan Green: “invece di rappresentare le persone povere come ‘vittime’ passive (dei disastri, della povertà o della carestia) o come ‘beneficiari’ (di aiuti), secondo questa visione dello sviluppo ‘l’istituzione dei poveri’ occupa il centro della scena”⁵³. Sulla stessa scia, ci si può affidare allo studioso del Bangladesh Naila Kabeer: “da uno stato di impotenza che si manifesta in una sensazione di ‘io non posso’, l’attivismo contiene un elemento di fiducia collettiva che sfocia in una sensazione di ‘ce la possiamo fare’”⁵⁴. In sostanza, l’attivismo delle persone che vivono in condizione di povertà porta miglioramenti profondi e duraturi nelle loro vite. Questa dinamica è fondamentale per combattere disuguaglianze che hanno radici profonde, ridistribuendo appunto il potere politico, nonché le opportunità e le risorse economiche. Purtroppo, quando il positivo fenomeno dell’entrata nelle istituzioni da parte delle classi povere si verifica, esso è spesso preceduto da eventi che minano la pace e la serenità del Paese. Infatti, si può riscontrare come le classi agiate, molte volte, non accettino di cedere quote consistenti del loro potere politico a quelle meno ricche, scatenando così una lotta di queste ultime per conquistare una loro posizione all’interno delle istituzioni. Occorre tuttavia precisare che la democrazia del Paese in questione, quando affronta questo fenomeno, non deve essere necessariamente scossa da una rivoluzione, ma semplicemente da sommovimenti sociali volti al cambiamento. Questo fermento delle classi povere volto a far entrare le medesime nelle istituzioni, sembra auspicabile proprio perché svolge un ruolo propositivo dal punto di vista sociale, senza minare l’integrità delle istituzioni. Naturalmente, un capitolo a parte, in questa sede non approfondito, è dedicato a quei sommovimenti sociali che, sviluppatosi all’interno di regimi autoritari, mirano proprio a spazzare via questi ultimi per democratizzare il Paese.

In definitiva, l’entrata delle classi povere nelle istituzioni e il loro più generale esercizio della cittadinanza attiva permette la compiuta creazione di uno “Stato efficiente”, il quale garantisca a tutti sanità, istruzione, sicurezza, autorità della legge

⁵³ D. Green, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁴ *Ibidem*.

e, come si vedrà nel paragrafo successivo, ponga in essere strategie efficaci per lo sviluppo socioeconomico⁵⁵.

Una volta stabilito il legame diretto tra democrazia e sviluppo e dopo la comprensione della necessità di far partecipare le fasce povere della popolazione al processo democratico, si analizzano nel paragrafo successivo i capisaldi di una strategia di sviluppo che dovrebbero essere presi in considerazione da parte di un Paese che in quest'ultimo dimostra ritardo, facendo particolare riferimento al cambio di approccio, in merito, avvenuto negli anni Ottanta.

4. Il cambio di approccio strategico

Dopo la disamina del legame esistente tra democrazia e sviluppo socioeconomico, la comprensione della necessità di istituzioni democratiche per un'efficace pianificazione delle strategie economiche, nonché l'esposizione dei limiti dell'etnocentrismo, si può procedere all'analisi di quanto maturato negli anni Ottanta.

Dopo la crisi petrolifera del 1973 e con il sopraggiungere degli anni Ottanta, vi fu un mutamento di orientamento da parte degli organismi internazionali e degli intellettuali più influenti nel mondo occidentale, i quali riconobbero la limitatezza degli strumenti statistici ai quali fino a quel momento si era fatto affidamento e, appunto, la necessità di ripensare l'idea di sviluppo ad appannaggio dei Paesi che in quest'ultimo ancora dimostravano ritardo⁵⁶. Una prova di tale presa di coscienza è data dal pensiero seguente:

Le prove del persistere della povertà sono multiformi. Ad esempio, il numero degli analfabeti è aumentato. Il problema dell'occupazione è rimasto intrattabile e in alcune aree può essere addirittura peggiorato. La fame e la denutrizione sono croniche e in alcune zone dell'Asia e dell'Africa periodiche carestie sono in agguato. Forse l'elemento più scoraggiante è il fatto, del quale esistono prove incomplete ma tali da non poter più essere ignorate, che in molti Paesi il tenore di vita dei più poveri è diminuito in termini assoluti⁵⁷.

La presa di coscienza del mondo occidentale e degli organismi internazionali portò a riflettere riguardo la necessità di cambiamento di strategie per lo sviluppo da parte

⁵⁵ D. Green, *op. cit.*, pp. 20-22.

⁵⁶ J. Robinson, *op. cit.*, p. 162.

⁵⁷ K. Griffin, *Increasing poverty and changing ideas about development strategies*, "Development and change", vol. VIII, 1977, p. 503.

degli stessi Paesi in via di sviluppo, poiché questi ultimi stavano seguendo strategie, paradossalmente sulla scia della precedente influenza degli stessi Paesi occidentali, che non andavano nella giusta direzione in virtù dei recenti ripensamenti⁵⁸. Per meglio esplicitare tale concetto, si può far riferimento sempre all'autore della citazione precedente:

È ovvio che gli obiettivi della maggior parte dei Paesi del Terzo mondo non sono coerenti con quelli impliciti in una strategia che risponda ai bisogni essenziali, e cioè una enorme accelerazione del tasso di sviluppo che si accompagni a una redistribuzione radicale del reddito e della ricchezza⁵⁹.

Negli anni Ottanta, quindi, si aspirò a un mutamento di politiche per lo sviluppo che potessero sferrare un “attacco frontale alla povertà e alla disoccupazione”⁶⁰. In tali anni, in sostanza, si iniziò ad abbandonare l'idea di osservare solo i suddetti indici al fine di giudicare lo sviluppo di un Paese e si fece ampiamente strada un *new deal* di politiche per lo sviluppo ad appannaggio dei Paesi ancora in ritardo di sviluppo. Tuttavia, come si espliciterà nei capitoli successivi, molte delle idee che si consolidarono e applicarono in tali anni erano state già ampiamente abbozzate a partire dagli anni Cinquanta. La presa di coscienza del problema del ritardo di sviluppo socioeconomico di vaste aree del mondo risale infatti al secondo dopoguerra, di pari passo con il processo di decolonizzazione. A partire dalla metà degli anni Quaranta, dunque, già si iniziarono a pensare strategie per combattere tale problema di carattere globale. Ciò che si vuole sottolineare, tuttavia, è che forse solo negli anni Ottanta maturò una nuova presa di coscienza del problema che portò a un ripensamento delle strategie per lo sviluppo, più distanti dal mondo della statistica e dalla dottrina economica dominante, sebbene si riscontrasse contiguità con alcune delle strategie già seguite nei decenni precedenti e la cui esposizione nel dettaglio avverrà nei capitoli seguenti. In sostanza, la comunità internazionale non si rese conto del sottosviluppo internazionale solo negli anni Ottanta, ma iniziò a guardarlo in maniera significativamente diversa solo da tale decennio, seppur ripescando idee e strategie che già erano maturate a partire dal secondo dopoguerra.

In linea con tale *new deal* delle strategie economiche affermatosi negli anni Ottanta, la prima azione da perseguire, da parte dei governi dei Paesi in via di sviluppo, è quella di incrementare la produzione di beni alimentari essenziali e di cercare di

⁵⁸ J. Robinson, *op. cit.*, p. 162.

⁵⁹ K. Griffin, *op. cit.*, p. 505.

⁶⁰ J. Robinson, *op. cit.*, p. 163.

rendersi il più possibile indipendenti in tale settore. Innanzitutto, si tratta di un obiettivo politico oltre che di mero sostentamento: un Paese che dipende dall'importazione di alimenti è costretto a subire in maniera indiretta la politica dei suoi fornitori. L'aspetto drammatico, che appunto è necessario spezzare con il raggiungimento di un'indipendenza alimentare, consiste nel fatto che, per un Paese che ha la bilancia dei pagamenti in deficit, importare alimenti significa indebitarsi per mangiare. Una volta sfamatisi, resta da pagare il debito: questo circolo vizioso ha portato molti Paesi in via di sviluppo nell'impasse costituita da un alto debito pubblico. Purtroppo, spesso gli Stati suddetti non possono concretamente raggiungere un'indipendenza alimentare proprio perché al territorio nazionale non corrisponde un'entità economica vitale. In sostanza, un Paese da solo non riesce a garantire il sostentamento della propria popolazione perché il proprio terreno agricolo, sebbene intensamente sfruttato, non è capace di produrre prodotti alimentari a sufficienza e magari di diverso genere. In tal senso, è massima la colpa degli ex coloni che, abbandonando tali territori, hanno disegnato a tavolino confini geografici che appunto non hanno tenuto conto di tale difficoltà. Tuttavia, una soluzione è a portata di mano dei Paesi in via di sviluppo: qualora l'autosufficienza alimentare non fosse raggiungibile facendo riferimento al solo territorio nazionale, la si potrebbe pensare sulla base di grandi aree sovranazionali capaci di garantire il sostentamento delle loro popolazioni. Si può parlare, dunque, di autosufficienza collettiva. Purtroppo, affinché ciò avvenga, i Paesi "non allineati" devono risolvere le proprie divergenze, nonché smettere di porsi al servizio delle grandi potenze, le quali sfruttano o causano le suddette divergenze. Un'alleanza politica, insomma, giova alla possibilità di auto sostentamento agricolo di due o più Paesi. La necessità di indipendenza alimentare, oltre che una norma basilare di civiltà, appare come sostanziale per immettere nel mercato del lavoro un'immensa quantità di persone che non vi fanno parte proprio perché sono sottoalimentate, cioè troppo deboli per poter svolgere qualsiasi mansione lavorativa⁶¹.

Insieme al raggiungimento dell'indipendenza alimentare, è fondamentale tentare di "rieducare" i consumi della popolazione all'interno di un Paese in via di sviluppo. Infatti, molto spesso essa esprime una forte domanda sulla base di un comportamento imitativo degli stili di vita occidentali. È naturale per la popolazione urbana di una ex

⁶¹ J. Robinson, *op. cit.*, p. 163-164.

colonia, che ha potuto apprezzare il tenore di vita dei padroni stranieri, che vanno in automobile, pensare che l'indipendenza voglia dire che anch'essa avrà le sue automobili. Purtroppo, questa cattiva educazione dei consumi e questo disperato tentativo di imitazione porta anche l'industria del Paese in questione a cercare di soddisfare un certo tipo di forte domanda, sebbene essa sia in gran parte coperta dalle importazioni provenienti dai Paesi sviluppati. In sostanza, una cattiva educazione al consumo influenza anche le strategie di sviluppo industriali⁶². Invece, un "attacco frontale alla povertà delle masse⁶³" presuppone un cambio di atteggiamento delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo, attraverso una necessaria opera di rieducazione culturale, che faccia in modo che tali persone

definiscano il tenore e il tipo di vita che possono permettersi su scala nazionale, tenuto conto del loro attuale stato di povertà. È inevitabile che ciò vorrebbe dire non solo un tenore di vita assai più semplice, ma anche una assai maggiore concentrazione sui servizi pubblici che possono essere distribuiti più equamente: trasporti pubblici, ospedali pubblici, educazione pubblica, persino edilizia municipale. Se i Paesi in via di sviluppo si determinassero effettivamente a introdurre un mutamento di rotta così radicale nella loro strategia di sviluppo, anche i simboli prestigiosi della proprietà privata potrebbero mutare (l'esempio più corrente è quello di un'economia della bicicletta invece di un'economia dell'automobile)⁶⁴.

Un simile ripensamento delle necessità di consumo, di certo arduo da perseguire poiché si tratta essenzialmente di un forte cambiamento di approccio culturale, comporterebbe non solo una diversa strategia industriale da perseguire, ma anche un mutamento rilevantissimo nel commercio estero. Si è detto, infatti, che, nel tentativo di imitare lo stile di vita della popolazione di un Paese sviluppato, si domandano prodotti che vengono essenzialmente importati da questi ultimi e che le industrie nazionali vorrebbero sforzarsi di produrre. Un tale cambiamento culturale e dei consumi farebbe in modo che le importazioni dei beni di lusso di tipo occidentale e dei materiali necessari a produrli internamente venissero eliminate⁶⁵. A tal proposito, si può citare sempre l'autore precedente:

Tali importazioni sarebbero naturalmente più limitate quando questi Paesi contassero in misura crescente su se stessi e facessero uso delle risorse e delle capacità di cui dispongono per affrontare i

⁶² J. Robinson, *op. cit.*, p. 169.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ P. Streeten (a cura di), *Trade strategies for development*, Macmillan, London e Basingstoke, 1973, p. 100. La citazione ripresa è originariamente da attribuire a Mahbub ul Haq.

⁶⁵ J. Robinson, *op. cit.*, p. 170.

propri problemi. In altri termini, una “cortina della povertà” chiuderebbe su se stesso il mondo in via di sviluppo, isolandone lo sviluppo e i traffici e allontanandoli dai modelli tradizionali⁶⁶.

Naturalmente, la “cortina della povertà” a cui si fa riferimento nella citazione è da riferirsi a una sorta di filtro benigno che si potrebbe applicare alle importazioni provenienti dai Paesi sviluppati, il quale farebbe arrivare nei Paesi in via di sviluppo solo ciò di cui essi hanno effettivamente bisogno per uno sviluppo autonomo, indipendente e centrato sulle proprie attuali condizioni. Non si fa riferimento, in alcun modo, alla chiusura dei traffici tra i due mondi. In sostanza, la “cortina della povertà” stimola il Paese a trovare strategie per farcela quasi da solo. A tal proposito e, soprattutto, a scanso di equivoci, si ricorda in tal sede che l’applicazione pratica della teoria della “cortina della povertà”, di seguito specificata, non è correlata in alcuna maniera alla famosa strategia dell’ *import substitution industrialization* seguita dai Paesi dell’America Latina fino al 1973. Tali Paesi infatti intendevano eliminare le importazioni e produrre localmente tutto ciò che precedentemente veniva importato dall’estero. In tal sede, invece, si ribadisce che vi è presenza di importazioni, ma che esse sono funzionali a uno sviluppo autocentrato del Paese in questione, mentre si eliminano le importazioni inutili dopo un cambiamento culturale che ha portato a un ripensamento delle necessità di consumo; anzi, ancora una volta, si ripete che tale ripensamento spinge a non produrre il bene inutile nemmeno a livello nazionale. Quindi il risultato è che intere categorie di prodotti non vengono né importate né prodotte localmente. La distanza rispetto all’*import substitution industrialization* è netta⁶⁷.

Di seguito, si analizza cosa comporta l’applicazione del concetto di “cortina della povertà” dal punto di vista della strategia industriale. Quanto segue è soprattutto il frutto dell’elaborazione del professore indiano A. K. N. Reddy dell’Indian Institute of Science, che nel 1973 diede corpo a tale teoria. La citata personalità elenca così i principi concreti di questo approccio:

- 1) Esprimere preferenza per le tecnologie che comportano un risparmio di capitali e generano occupazione, piuttosto che per quelle ad alta intensità di capitali che fanno risparmiare manodopera

⁶⁶ P. Streeten (a cura di), *op. cit.*, p. 100. La citazione ripresa è originariamente da attribuire a Mahbub ul Haq.

⁶⁷ J. Robinson, *op. cit.*, pp. 169-171.

- 2) Esprimere preferenza per le tecnologie su scala artigianale e ridotta piuttosto che su larga scala
- 3) Esprimere preferenza per tecnologie connesse alla produzione di merci per il consumo di massa piuttosto che di beni di lusso per i singoli
- 4) Esprimere preferenza per tecnologie che richiedono capacità modeste o limitate variazioni delle capacità degli artigiani tradizionali
- 5) Esprimere preferenza per tecnologie che impiegano materiali locali e non materiali di importazione o che devono essere trasportati da zone distanti del Paese
- 6) Esprimere preferenza per tecnologie che comportano un risparmio di energia rispetto a quelle che ne fanno un uso notevole
- 7) Esprimere preferenza per le fonti di energia disponibili in loco, come energia solare, eolica e gas da letame
- 8) Esprimere una preferenza per tecnologie che promuovono, tra industria metropolitana e popolazione rurale, un rapporto di simbiosi e scambio, piuttosto che parassitario e distruttivo⁶⁸.

L'applicazione di tutti questi principi al mondo industriale, con particolare riferimento alle tecnologie da utilizzare per la produzione, fa scaturire un panorama del settore secondario caratterizzato da piccole imprese a carattere familiare, le quali producono appunto i beni di consumo. Tale sistema fondato su unità produttive su scala familiare è straordinariamente simile a quello che scaturisce, nel settore primario, dall'applicazione del concetto di dimensione ottima della terra, che si esplicherà nel dettaglio nel secondo capitolo. La famiglia è il motore di entrambi i settori: i suoi componenti lavorano per una quota del reddito derivante dalle vendite; al crescere del reddito, una parte di esso diviene risparmio e quindi investimento, alimentando sia il suo reimpiego nella stessa attività sia in altre attività produttive. Come nel settore agricolo, anche in quello industriale a conduzione familiare è forte la necessità di organizzare efficienti mercati di sbocco all'ingrosso, che, raccogliendo i prodotti scaturiti dalla produzione delle singole unità familiari, possano permetterne la vendita al pubblico. La produzione industriale su piccola scala a conduzione familiare ha soprattutto due grandi vantaggi: innanzitutto, si tratta di una produzione ad elevata intensità di manodopera che quindi permette una rapida crescita

⁶⁸ A. K. N. Reddy, *Towards an Indian science and technology*, "Journal of Scientific and Industrial Research", vol. XXXII, n. 5, 1973, pp. 207-215.

dell'occupazione; inoltre, la strategia perseguita dalla famiglia è quella di impiegare gli investimenti di cui dispone in investimenti in manodopera, per esempio per migliorare l'abilità tecnica dei singoli operai, piuttosto che sforzarsi di utilizzarli per meccanizzare la produzione al fine di tentare di risparmiare manodopera. Questa strategia sembra permettere una grande efficienza nello sfruttamento del capitale finanziario che si ha a disposizione, mentre appunto lo sforzo di meccanizzazione sarebbe insostenibile e quindi scarsamente efficiente sotto un profilo economico. Come si può facilmente intuire, si tratta di una strategia molto diversa da quella seguita a loro tempo dai Paesi sviluppati, ma che può essere utile data la particolare condizione dei Paesi in via di sviluppo. Ad integrazione di quanto detto, bisogna aggiungere che il panorama industriale di uno dei Paesi rientranti in quest'ultimo gruppo non è formato solo da unità industriali a conduzione familiare, ma anche da più grandi industrie di Stato in cui invece si prediligono tecniche ad elevata intensità di capitale. Entrambe dunque lavorano in sinergia per lo sviluppo del Paese, ma è il governo a fare i pesanti investimenti nelle proprie industrie per mettere in moto, in esse, il fattore capitale⁶⁹. Come scrive Joan Robinson nel suo libro intitolato *Sviluppo e sottosviluppo* del 1981:

Una simbiosi tra industria nazionalizzata, per la quale è essenziale l'impiego di tecniche a elevata intensità di capitale, e le cooperative o le unità familiari su piccola scala, per le quali non lo è, è la via più rapida al pieno impiego ed è la via più efficace per promuovere l'accumulazione curandosi allo stesso tempo delle "esigenze umane" della popolazione⁷⁰.

Riguardo le rinnovate strategie all'interno del settore industriale, si è fatto insistente riferimento alle tecnologie da utilizzare in esso. Di seguito si analizza più nello specifico la questione dell'introduzione, da parte dei Paesi sviluppati e delle organizzazioni internazionali preposte, di tecnologia all'interno del Paese in via di sviluppo. L'esportazione di tecnologia ad alta intensità di capitale in Paesi rientranti in quest'ultimo gruppo può creare gravi effetti distorsivi nell'economia qualora tale introduzione venga fatta in maniera errata. Se infatti essa riguarda solo uno specifico settore o un suo segmento, finisce per creare un effetto agglomerativo in esso del già scarso capitale presente nell'economia del Paese, col risultato che i restanti settori

⁶⁹ J. Robinson, *op. cit.*, p. 173.

⁷⁰ Ibidem.

rimarranno quasi del tutto sguarniti del già poco reperibile fattore capitale⁷¹. Nel 1977, Singer rifletteva riguardo tale problematica esprimendosi in tale maniera:

Se un Paese dispone di una grande quantità di lavoro non qualificato, di alcune risorse naturali, ma di scarso capitale e qualificazione, è costretto ad usare in generale una tecnologia che sia ad alta intensità di lavoro, ad usare risorse naturali locali e ad impiegare pochissimo capitale e qualificazioni. Se una tecnologia ad alta intensità di capitale è introdotta in un particolare settore, per esempio nel settore industriale moderno della città capitale, questo significa solamente che nel resto dell'economia ci sarà sempre meno capitale disponibile, così che la popolazione del resto dell'economia dovrà cercare di vivere virtualmente senza l'aiuto del capitale⁷².

In sostanza, l'introduzione di una tecnologia ad alta intensità di capitale nell'economia di un Paese in via di sviluppo dovrebbe avvenire nella maniera più omogenea possibile tra tutti i settori dell'economia, al fine di evitare l'effetto attrattivo di capitale dell'unico in cui viene introdotta a discapito delle disponibilità dei restanti del fattore produttivo in questione. Tuttavia, anche nel caso di tale ipotetica distribuzione omogenea di tecnologia ad alta intensità di capitale nei settori dell'economia in via di sviluppo, permane un problema fondamentale, ossia quello della scarsità del fattore capitale all'interno del Paese. In sostanza, anche qualora si introducesse tale tecnologia in tutti i settori, non si avrebbe l'ammontare di capitale necessario per farla funzionare. Dunque, l'introduzione di tecnologia ad alta intensità di capitale, sia fatta in maniera omogenea sia disomogenea tra i settori, crea problemi rilevanti all'economia del Paese in via di sviluppo.

La soluzione più auspicabile, invece, come già intuito nel 1973 da Schumacher, è quella dell'introduzione nel Paese povero di tecnologia "appropriata"⁷³, ossia capace di essere utilizzata in maniera agevole da imprenditori e lavoratori locali e soprattutto in grado di ottimizzare lo sfruttamento del fattore produttivo più abbondante in loco: il lavoro. Non esistono, dunque, tecnologie che risultino efficienti in assoluto, poiché appunto quelle che lo sono nei Paesi occidentali risulterebbero inadeguate nei Paesi in via di sviluppo⁷⁴. Non esiste, infatti, "nessuna legge di Dio o della Natura che stabilisca che le tecnologie ad alta intensità di capitale sono efficienti mentre quelle ad alta intensità di lavoro sono inefficienti"⁷⁵. Si è compreso, dunque, che il

⁷¹ G. Bottazzi, *op. cit.*, p. 352-353.

⁷² G. Bottazzi, *op. cit.*, p. 353.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

trasferimento di tecnologia ad alta intensità di manodopera, che risulti “appropriata” al Paese, sia una buona strategia da perseguire nel panorama della cooperazione internazionale. È opportuno sviscerare ulteriormente il concetto di appropriatezza della tecnologia, che va al di là della definizione appena fornita. Il trasferimento di tecnologia è appropriato quando ciò che si introduce nel Paese in via di sviluppo è adatto a soddisfare le esigenze, in termini produttivi e sociali, di quest’ultimo. Non basta, dunque, trasferire tecnologia ad alta intensità di manodopera in tali Paesi, ma occorre farlo nel rispetto dei bisogni che essi esprimono. Si precisa tale aspetto perché, all’inizio degli anni Ottanta, si osservava come i trasferimenti di tecnologia effettuati nei decenni precedenti erano stati improduttivi per i Paesi riceventi perché non rispettavano tale principio, anzi piuttosto erano portati a compimento nell’interesse del Paese che operava il trasferimento, nell’ambito di una strategia neocolonialista volta a rafforzare la dipendenza economica, sfruttando la dipendenza tecnologica, e a perseguire gli interessi delle grandi imprese nazionali occidentali⁷⁶. Infatti, come osservava Ernst nel 1981:

in contrasto con la fraseologia delle conferenze internazionali, il trasferimento di tecnologia nei Paesi del Terzo Mondo non è il risultato di qualche politica del benessere. È invece un importante elemento della strategia delle imprese private, essenzialmente multinazionali, che sono costrette ad internazionalizzare il loro completo ciclo di riproduzione del capitale⁷⁷.

Ancora più chiaramente, si affermava che le tecnologie trasferite erano “particolarmente inadatte alle esigenze (in termini sociali) dei Paesi in via di sviluppo”⁷⁸.

Ecco, dunque, che negli anni Ottanta si prese pienamente consapevolezza di tale fenomeno e si reputò necessario un cambio di strategia sia da parte dei Paesi esportatori di tecnologia, sia, come si vedrà nell’immediato, da parte dei Paesi riceventi.

Tuttavia, sullo sfondo resta l’increscioso problema della dipendenza tecnologica, ossia della necessità del Paese in via di sviluppo di essere continuamente bisognoso del trasferimento di tecnologia da parte di chi l’ha già sviluppata. Tale dinamica, tuttavia, si attenua con una buona impostazione delle modalità con cui il

⁷⁶ G. Bottazzi, *op. cit.*, p. 356.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

trasferimento di tecnologia avviene e si elimina del tutto nella maniera che più avanti si esporrà. L'obiettivo, infatti, è introdurre tecnologia nel Paese in via di sviluppo al fine di renderlo indipendente nel suo sfruttamento: ciò si ottiene con il trasferimento di *conoscenza tecnologica* piuttosto che di *prodotti della tecnologia*. Una volta introdotta la tecnologia in questione, è di vitale importanza la formazione del personale locale affinché sviluppi le specifiche capacità richieste dal nuovo processo di produzione; dopo un adeguato addestramento, il lavoratore sarà capace di sfruttare autonomamente la nuova tecnologia. La dipendenza tecnologica, in sostanza, si attenua se, insieme alla tecnologia in senso stretto, si trasmette adeguatamente il *know-how* richiesto. Tuttavia, si potrebbe fare un'obiezione in merito: nonostante il trasferimento sia della tecnologia che del *know-how*, la dipendenza tecnologica continua perché, per usufruire di ogni nuova tecnologia, il Paese in via di sviluppo deve aspettare che venga introdotta da un Paese che già l'ha sviluppata. L'obiezione è corretta, infatti la dipendenza tecnologica si inizia ad abbattere quando lo stesso Paese ricevente, acquisita la nuova tecnologia e il relativo *know-how*, inizia ad investire in ricerca e sviluppo per perfezionare la tecnologia ricevuta, adeguarla al contesto socioculturale locale e farne nascere di nuove all'interno dei propri confini nazionali. Solo l'attivazione di tali preziosi investimenti, con conseguente produzione di tecnologia in loco, permette di spezzare la dipendenza tecnologica e di inquadrare il trasferimento di tecnologia come il primo passo verso un'indipendenza tecnologica⁷⁹. Si è compresa, quindi, la centralità degli investimenti in ricerca e sviluppo e, di seguito, è doveroso fare un opportuno approfondimento circa i principi che devono essere seguiti da un Paese in via di sviluppo quando decide di intraprendere una nuova avventura di tale tipo. Innanzitutto, si parte da due presupposti fondamentali:

- 1) L'obiettivo del pianificatore della ricerca e sviluppo non è fissato in modo univoco; egli è interessato ad una nuova tecnologia che fornisca delle prestazioni superiori a quelle esistenti, tuttavia la caratteristica delle prestazioni in considerazione deve essere ampia. Inoltre, non si deve tentare di definire la più soddisfacente possibile di tali combinazioni di prestazioni sino a che non sia stata effettivamente sviluppata e provata la nuova tecnologia con tali caratteristiche.

⁷⁹ G. Bottazzi, *op. cit.*, p. 353-355.

- 2) Facendo seguito a quanto espresso nel punto 1, i margini di incertezza sono ampi e, proprio per questo, una delle preoccupazioni maggiori del pianificatore deve essere quella di ridurre queste incertezze “comprando” tutte le informazioni possibili prima di avventurarsi nella fase di ricerca e sviluppo e di impiegare i fondi di cui per questo dispone.

Fissati i principi fondamentali, si enumerano di seguito i principi operativi che dovrebbero essere seguiti nel momento in cui si decide di investire in ricerca e sviluppo:

- 1) Bisogna evitare di specificare in modo rigido le caratteristiche delle prestazioni richieste dalla tecnologia, altrimenti si corre il pericolo di escludere dalla rosa dei possibili *outcome* una tecnologia forse più desiderabile e fattibile in termini di costruzione, funzionamento e anche finanziamento
- 2) In linea con il punto precedente, qualora una tecnologia sia costituita da un sistema di numerose componenti, non si dovrebbe determinare rigidamente a priori il modo in cui le componenti debbano funzionare in connessione tra di loro. Ogni gruppo di lavoro che sviluppa la singola componente deve avere il massimo grado di libertà possibile, senza nessuna influenza nei confronti degli altri. Infatti, interessanti e non preventivate forme di combinazione delle componenti potrebbero venire fuori nella composizione finale del sistema.
- 3) Al fine di sviluppare una nuova tecnologia e le sue singole componenti, esistono diversi procedimenti alternativi. Il metodo per decidere quale sia il migliore con cui portare avanti il nuovo progetto non deve essere quello classico dell'analisi costi-benefici, in netta contrapposizione con quanto avviene nei processi di ottimizzazione applicati ai comuni processi produttivi. Invece, è consigliabile portare avanti, in una prima fase, numerosi procedimenti di sviluppo della nuova tecnologia fino a che le incertezze riguardanti i risultati si saranno debitamente ridotte e abbiano scoperto quale sia il procedimento candidato ad essere il migliore, cioè quello caratterizzato dal profilo di minore incertezza riguardo il risultato finale e di maggiore riuscita dello stesso. Da questo punto di vista, non bisogna lasciarsi fuorviare dai costi che bisognerà sostenere per portare avanti, in una prima fase, più procedimenti di costruzione della tecnologia: questi costi, infatti, saranno ripagati dall' *outcome* di uno dei procedimenti presenti nella rosa dei prescelti, che sarà quello migliore. Se invece, illusoriamente, si decide di

portare avanti un solo procedimento di sviluppo, candidato sin dall'inizio ad essere il migliore, con un risparmio di costi rispetto al quadro precedentemente suggerito, si può facilmente incorrere in un fallimento dello stesso proprio perché è entrata in gioco un'avversità insita nelle condizioni di incertezza iniziali, che non permette al progetto di svilupparsi ulteriormente. Il risultato, dunque, sarà quello di aver sprecato fondi, nel tentativo di risparmiarli.

È evidente, dunque, che i principi alla base degli investimenti in ricerca e sviluppo sono antitetici a quelli dei tradizionali investimenti in ogni settore dell'economia. Le strategie tradizionali, infatti, esigono una esatta determinazione di tempi e modi, una combinazione preventiva delle varie componenti, un'assoluta certezza di obiettivi e mezzi; in sostanza, il contrario di quanto sopra esplicito⁸⁰. In realtà, i principi degli investimenti in ricerca e sviluppo sembrano essere utili per i Paesi in via di sviluppo molto di più di quanto lo siano quelli tradizionalmente proposti, proprio per la natura di cantiere che tale Paese assume. Tali principi, dunque, possono travalicare la tradizionale area della ricerca e sviluppo in senso stretto, cioè di sviluppo di nuove tecnologie, per essere applicati in maniera più ampia alla progettazione economica, proprio perché quest'ultima è contraddistinta dalle stesse caratteristiche di incertezza di una tecnologia in fase di sviluppo. A tal proposito, si possono fornire degli esempi illuminanti. Nei progetti di irrigazione, i responsabili non posseggono in generale informazioni attendibili circa di sistemi di coltivazione più convenienti ed adatti alla nuova strutturazione del flusso delle acque. In questo caso, essi possono raccomandare più di un sistema di coltivazione, mentre con il passare degli anni sarà proprio il pieno sfruttamento del nuovo tipo di irrigazione a chiarire quale sia il migliore. Coloro i quali sfruttano l'acqua, infatti, acquisiranno gradualmente le informazioni atte a ridurre l'incertezza circa il tipo di coltivazione e sospingeranno verso la soluzione migliore. Analogamente, quando non si conosce con certezza in quale direzione si svilupperanno il traffico stradale e i nuovi insediamenti abitativi, può essere ragionevole realizzare più strade a basso costo, invece di una sola molto costosa, per dedurre quindi dal traffico effettivamente rilevato l'indicazione di quale strada dovrebbe venire potenziata. In entrambi gli esempi, dunque, si sceglie in una prima fase di sviluppare più alternative e, successivamente, di eleggere la migliore dopo aver ridotto le incertezze. Addirittura, il vantaggio massimo dell'approccio che

⁸⁰ A. O. Hirschman, *I progetti di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1975, pp. 84-85.

considera varie alternative, è quello per cui, nella fase successiva, più di una viene individuata come candidata da portare avanti nel progetto in questione. Un ottimo esempio in merito è fornito dal progetto uruguayano per la sostituzione dei pascoli, sviluppato a metà degli anni Settanta. All'inizio la sostituzione dei pascoli con terreni coltivati era stata concepita seguendo un'unica direttrice: un processo lento e costoso, consistente nell'aratura dei campi e nella seminazione di un composto scientificamente studiato di erba e leguminose. Poco alla volta, però, si aprì la strada a metodi differenti, come quello dell'introduzione nelle praterie di semi di leguminose impiegando la seminatrice rompizolle, oppure irrorando i campi dall'aereo con capsule di sementi miste e fertilizzanti. Ancora, si sperimentò l'impiego di fertilizzanti fosfatici al fine di potenziare le leguminose già presenti. Di fatto, quindi, il programma uruguayano adottò contemporaneamente più di un metodo, ognuno dei quali ebbe successo proprio perché l'utilità di ciascuno dipendeva dal tipo di terreno, dal tipo di conduzione e dalla quantità di capitale disponibile⁸¹.

Ritornando al rapporto tecnologico che lega i Paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo, dopo aver trasferito una tecnologia "appropriata" a quest'ultimo tipo di Paesi, nel rispetto delle loro esigenze produttive e del contesto socioculturale, si ritiene assolutamente importante evitare il temuto fenomeno del *brain drain*, che spesso colpisce i Paesi riceventi tecnologia dall'estero. Infatti, come rilevato negli anni Ottanta, si assisteva al fenomeno per cui una quota consistente di lavoratori formati in relazione alla tecnologia importata, abbandonavano il proprio Paese per migliori possibilità di vita e di guadagno nel Paese esportatore di tecnologia, oppure si ponevano al servizio di imprese solo fisicamente situate in loco, ma controllate da un Paese estero. Il *brain drain* depaupera i Paesi in via di sviluppo della forza necessaria di cui hanno bisogno per il proprio sviluppo, ossia personale qualificato, anzi crea la condizione paradossale per cui il Paese possiede una nuova ed utile tecnologia, ma perde progressivamente il personale capace di metterla in opera. Si tratta di un fenomeno da arginare, con opportune politiche di attrazione del personale da parte del Paese in via di sviluppo, magari con il beneplacito dei Paesi sviluppati, i quali già hanno numerosi cervelli da impiegare nei propri processi produttivi⁸².

⁸¹ A. O. Hirschman, *I progetti di sviluppo*, op. cit., pp. 90-92.

⁸² G. Bottazzi, *op. cit.*, p. 357.

Tutte le strategie sopra menzionate sono volte a far uscire il Paese che le applica dalla propria condizione di ritardo di sviluppo e di dipendenza. Tuttavia, va considerato un aspetto importante: i Paesi sviluppati che, in varie maniere, hanno esercitato una posizione dominante nei confronti di coloro i quali stanno affrontando il cambiamento, potrebbero appunto non gradire la loro maniera di divincolarsi dal rapporto di dipendenza e mettere in atto una serie di misure volte ad annullare o mitigare gli effetti di tutte le riforme messe in atto dal Paese in via di sviluppo. Per esempio, si possono porre in essere il rifiuto di finanziamenti internazionali, la pressione esterna per la fuga dei capitali internamente generati, oppure lo spostamento verso altri fornitori riguardo le merci che i Paesi sviluppati erano soliti importare da quelli oggetto del cambiamento. Queste minacce si fanno sempre più concrete quando gli interessi di un Paese straniero in posizione dominante si trovino sotto attacco diretto dai cambiamenti in opera nel Paese in via di sviluppo. Proprio per tale motivo, sembra essere una buona misura quella di introdurre tutte le suddette strategie in piccole dosi, in modo che ciascuna singola unità di mutamento passi quasi inosservata, restando al di sotto di una certa soglia critica oltre la quale emerge il pericolo di “ripercussioni all'estero”⁸³. Il Paese ex dipendente, in sostanza, deve adoperarsi a dissimulare il mutamento rendendolo il più possibile graduale, non spettacolare, in modo da evitare accuratamente di fomentare ripercussioni nel proprio territorio, provenienti dai Paesi sviluppati. Ci sono numerosi casi nella Storia di quanto appena affermato, a tal proposito si cita quello della Colombia. Alla fine degli anni Ottanta una missione polacca visitò il Paese appena citato, e fece in un colpo solo la scoperta delle numerose attività economiche, essenziali e non, che si erano concentrate nelle mani del governo, della banca centrale e di altri organismi pubblici. Non rendendosi conto che tale stato dell'arte era il risultato finale di un processo graduale dispiegatosi lungo un periodo di molti anni, i polacchi pare abbiano domandato: “Scusate la nostra ignoranza, ma quando esattamente avete fatto la rivoluzione?”⁸⁴. La gradualità di misure strategiche volte allo sviluppo socioeconomico del Paese, oltre che per evitare le possibili azioni minacciose provenienti da Paesi esteri, sembra essere raccomandabile anche per una ragione squisitamente interna allo Stato stesso che elabora cambiamenti: le misure più efficaci e più rivoluzionarie nella vita sociale sono quelle introdotte gradualmente e

⁸³ A. O. Hirschman, *Come far passare le riforme*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 247.

⁸⁴ A. O. Hirschman, *Come far passare le riforme*, op. cit., pp. 246-247.

rese, per quanto possibile, compatibili con la tradizione, poiché cambiamenti di tale genere possono minimizzare la resistenza delle popolazioni locali ed indurre queste ultime ad accettarli di buon grado e, addirittura, a trovare i mezzi per promuoverli ulteriormente⁸⁵.

⁸⁵ P. Sylos Labini, *Sottosviluppo. Una strategia di riforme*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p.144.

Capitolo II

Le strategie per lo sviluppo agricolo dei Paesi sottosviluppati

1. Il soddisfacimento del fabbisogno fisiologico

Dopo aver portato a termine un inquadramento generale del problema del ritardo di sviluppo, ci si concentra nel seguente capitolo esclusivamente sulle strategie per lo sviluppo nel settore agricolo. Infatti, nel precedente capitolo, si era fatto riferimento al problema dell'indipendenza alimentare come ad una delle questioni cruciali per i Paesi emergenti: in tale sede si fornisce ampio ed ulteriore approfondimento alla questione, partendo dalla necessità della mera sussistenza ma inquadrando in generale le strategie per sviluppare il settore agricolo.

All'interno del grande problema inerente la disponibilità futura di risorse alimentari, un particolare riferimento merita la questione relativa all'alimentazione delle comunità estremamente povere ed arretrate, le quali spesso vivono a grande distanza dalle vie di comunicazione e dai mercati di scambio. Si tratta di comunità la cui sussistenza è a stento assicurata dall'autoconsumo e che non hanno alcuna prospettiva di miglioramento socioeconomico, almeno finché non si realizzi una rete efficiente di trasporti e distribuzione. La mancanza di quest'ultima causa un notevole aumento del costo dei prodotti alimentari, soprattutto perché su di esso incidono significativamente i costi di trasporto, individuabili nei salari da pagare ai lavoratori dediti a trasportare a spalla i prodotti, per lunghe distanze. Purtroppo, anche pagando ad essi salari bassi, i costi di trasporti risultano elevati, incidendo sempre in maniera significativa sul costo finale dei prodotti.

Il tentativo di risolvere le difficoltà alimentari di tali popolazioni, attraverso l'immissione di prodotti offerti in dono, secondo piani di assistenza, da governi di altri Paesi, non sembra una buona soluzione: infatti, oltre ad essere una misura di mero tamponamento, il nodo cruciale delle infrastrutture rimane sempre presente e difficile da aggirare anche in questo caso. In sostanza, anche i doni alimentari devono usufruire di un canale di trasporto efficiente.

Innanzitutto, al fine di prendere in esame il problema delle disponibilità alimentari di popolazioni estremamente povere, occorre fissare un punto di riferimento relativo al

fabbisogno minimo calorico e proteico di queste ultime. Al di là degli studi medici e fisiologici sul fabbisogno completo e strutturato di alimenti, applicabili in maniera plausibile solo ai Paesi più sviluppati, si assume in tale sede che il consumo di cereali sia destinato in gran parte a coprire il fabbisogno calorico e proteico. Tale assunzione è consistente con le abitudini alimentari nelle comunità più povere e sembra essere in linea anche con la composizione chimica dei cereali, la quale evidenzia come entrambi i suddetti tipi di fabbisogno possano essere coperti da tale categoria di alimenti. Dunque, numerosi tipi di prodotti frequentemente consumati nelle comunità ricche, come la carne e i prodotti lattiero caseari, vengono considerati come beni voluttuari all'interno delle aree povere in analisi.

Una volta stabilito che il fabbisogno fisiologico di un individuo può essere determinato in cereali, occorre considerare il fabbisogno di una intera comunità. In tale passaggio, non bisogna incorrere nell'errore di considerare una cifra predeterminata come il target calorico di riferimento valido per tutte le comunità del mondo. Infatti, il fabbisogno fisiologico deve essere considerato in funzione di una molteplicità di variabili: il peso dell'organismo, il fattore climatico, il sesso e l'attività motoria, fisica o lavorativa, che viene svolta dall'individuo. A titolo esemplificativo, si consideri la seguente tabella, sottolineando però che in essa sono presenti i dati relativi ai fabbisogni calorici medi pro capite, in funzione solo di due variabili: temperatura climatica e peso dell'individuo.

Tabella 1 - Fabbisogni calorici medi pro capite in diverse regioni

| Regioni | Temperatura annua media in °C | Fabbisogno giornaliero pro capite di calorie in rapporto al peso medio degli adulti di sesso maschile | | | |
|---------------------|-------------------------------|---|-------|-------|-------|
| | | 65 kg | 60 kg | 55 kg | 50 kg |
| Africa centrale | 26,6 | 2.212 | 2.121 | 2.029 | 1.934 |
| India | 25,5 | 2.224 | 2.133 | 2.040 | 1.944 |
| Cina meridionale | 20,4 | 2.285 | 2.191 | 2.096 | 1.997 |
| Cina settentrionale | 9,2 | 2.414 | 2.315 | 2.214 | 2.110 |

Fonte: C. Clark, *Problemi economici relativi alle future disponibilità alimentari*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 127, 1963, p. 4530.

È chiaro, dunque, come il fabbisogno fisiologico non sia standard, ma a dir poco variabile, a seconda della comunità considerata: una popolazione con un elevato

numero di infanti, ossia dal peso corporeo ridotto, avrà bisogno di un quantitativo di calorie pro capite inferiore a quello di una popolazione con una più elevata percentuale di adulti. Inoltre, una comunità che vive all'interno di un territorio con clima caldo, necessiterà di una quantità minore di alimenti rispetto a quelle stanziate lungo climi freddi.

Al fine di raffrontare e raggruppare i dati sulla produzione agricola, è utile servirsi del cosiddetto “equivalente grano”, il quale esprime in quantità di grano tutti i prodotti agricoli, utilizzando il prezzo di questi ultimi come coefficiente di conversione in grano. Ciò appare in linea con quanto appena affermato per le popolazioni estremamente povere, le quali basano la maggiore parte della loro produzione e alimentazione sui cereali, tra cui primeggia il grano. Dopo aver computato in tal modo tutti i prodotti agricoli commestibili, si può estrapolare che il fabbisogno fisiologico minimo della popolazione mondiale oscilla tra i 225 kg e i 268 kg annui di “equivalente grano” pro capite. Questa forchetta tiene in considerazione i valori minimi e massimi in relazione con le caratteristiche suddette: ossia è di 225 kg per popolazioni di piccola corporatura abitanti in climi caldi e di 268 kg per comunità di corporatura massiccia e stanziate lungo climi freddi.

Purtroppo, alla luce del calcolo suddetto, risulta che una fascia inclusa tra il 10% e il 15% della popolazione mondiale vive in condizioni di sottonutrizione. Tali estrapolazioni sono riferite al 1961, dunque si può immaginare che la situazione odierna risulti ancora più drammatica in virtù dell'esponenziale aumento della popolazione nei Paesi sottosviluppati.

Il problema centrale, dunque, è quello di assicurare almeno il fabbisogno fisiologico minimo anche alle comunità estremamente povere. A tale fine, occorre considerare un aspetto molto importante: qualora l'alimentazione di una comunità scenda al di sotto del livello minimo di sussistenza, non si verifica la morte degli individui che la compongono, anzi si può vivere per anni, seppur con un forte incremento dei tassi di mortalità e di morbilità di numerose malattie. Ciò che cambia significativamente, invece, è il modo di vivere di tali popolazione sottonutrite: esse si adattano all'insufficiente assorbimento di calorie con risultati socialmente negativi, come la scarsità di energia e di iniziativa, nonché la tendenza ad evitare ogni sforzo fisico e mentale. Le ricadute economiche sono facili da immaginare: una comunità malnutrita dimostra una scarsa capacità produttiva, con la conseguente percezione di un basso

reddito. Infatti, la popolazione non potrà dedicarsi adeguatamente alle attività economiche e permettere così la creazione di un sovrappiù, ossia di un'eccedenza rispetto alla copertura dell'autoconsumo, il quale è alla base della formazione del reddito pro capite.

Al fine di considerare il problema della sottonutrizione nei Paesi sottosviluppati, occorre innanzitutto comprendere quale sia il punto massimo di resa dei terreni, ossia di disponibilità di prodotti agricoli, a cui essi possono ambire. Considerando le terre disponibili per la coltivazione, le rudimentali tecniche per la loro lavorazione e la forza lavoro, si può estrapolare un dato generale sulla produttività del lavoro nelle aree agricole primitive: l'input massimo di manodopera è fissato a 1.250 ore lavorative annue per ettaro di terreno. In sostanza, la produttività marginale è quasi pari a zero quando si supera tale soglia, infatti quest'ultima può essere considerata come il punto critico di sovraffollamento dei terreni. Si specifica che la produttività del lavoro è misurata in chilogrammi di "equivalente grano" per ora lavorativa e che la produttività marginale è, appunto, il prodotto che si ottiene con un'ora addizionale di lavoro. Al di là di tale soglia, non si ottiene più prodotto dal terreno. Una volta esplicitato il punto di massimo a cui si può ambire, si può prendere in considerazione il caso di due villaggi di coltivatori di cacao nella Nigeria nord-occidentale al fine di comprendere quale sia, invece, il punto corrispondente al livello di sostentamento: a seguito di un campionamento effettuato nei due suddetti luoghi, si rilevò nel 1957 che l'input di manodopera era pari rispettivamente a 660 ore lavorative per ettaro, per il primo, e a 800 per il secondo. Il livello di sostentamento risulta diversificato a seconda del Paese preso in considerazione: per esempio, da un'indagine svolta in Guatemala, si rileva essere pari a 950 ore lavorative per ettaro. Si può concludere, quindi, che il livello di completo soddisfacimento dei fabbisogni fisiologici nei Paesi sottosviluppati può essere assicurato da un ammontare di ore lavorative per ettaro al di sotto di 1.000. Naturalmente, nel caso in cui l'input di manodopera sia inferiore alla suddetta soglia delle 1.250 ore lavorative per ettaro, la produttività marginale del lavoro risulta essere ancora molto elevata.

Una volta raggiunta la soglia di sostentamento, si potrebbe continuare a produrre, fino al limite delle 1.250 ore lavorative per ettaro, al fine di commerciare i prodotti agricoli. Uno dei motivi per cui i coltivatori non producono di più è che, pur desiderando aumentare le proprie entrate per acquistare prodotti industriali, essi si

trovano di fronte all'impedimento costituito dalle carenze del settore dei trasporti e dall'insufficiente organizzazione della distribuzione. L'organizzazione del settore infrastrutturale appare quindi una necessità impellente, dopo il soddisfacimento dei bisogni alimentari fisiologici.

Dunque, a conclusione di quanto appena esposto, si può affermare che, con l'aumentare della produzione agricola, si verificano i seguenti fenomeni: innanzitutto, vi è un miglioramento della nutrizione di tutti i soggetti della società, fino al soddisfacimento del loro fabbisogno completo; in seguito, dopo la soglia approssimabile a meno di 1.000 ore lavorative per ettaro, inizia l'esportazione di prodotti agricoli, al fine sia di finanziare l'importazione di beni di cui il Paese ha bisogno, sia di creare un sovrappiù. Una peculiare condizione è rappresentata da quei Paesi che, invece dei prodotti agricoli, possono esportare petrolio, stagno e, più in generale, materie prime del sottosuolo. Infine, dopo la soglia delle 1.250 ore lavorative per ettaro, una crescente aliquota delle forze lavoro può indirizzarsi verso attività extra-agricole, nelle quali inizia ad essere impiegato il sovrappiù.⁸⁶

2. La destinazione della produzione agricola vendibile

Al fine di comprendere quale sia l'effettiva destinazione della produzione agricola vendibile in un Paese sottosviluppato, si consideri di seguito la “teoria della produzione agricola vendibile”, la quale, tuttavia, risulta ampiamente smentita dalle osservazioni empiriche relative ai Paesi in via di sviluppo. Si necessita una sua analisi in termini comparativi, al fine di comprendere meglio quale sia, invece, una teoria più esatta relativa alla destinazione della produzione agricola vendibile.

Secondo la “teoria della produzione agricola vendibile”, quest'ultima viene inizialmente venduta e crea un sovrappiù nel settore agricolo. Il sovrappiù viene impiegato per la nascita di un rudimentale settore industriale, nel quale viene assorbita la manodopera eccedente nel settore agricolo. Poiché in tal modo si riduce la manodopera totale nel settore agricolo, allora si accrescono i redditi pro capite degli addetti al settore primario. Tali addetti, una volta divenuti più ricchi, preferiscono consumare la produzione agricola vendibile piuttosto che venderla. In tal modo, non si alimenta la creazione di sovrappiù e si blocca la crescita del settore

⁸⁶ C. Clark, *Problemi economici relativi alle future disponibilità alimentari*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 127, 1963, pp. 4528-4549.

industriale, causando inoltre una carenza di prodotti agricoli agli addetti del settore secondario. Di seguito, si amplia e si specifica meglio tale meccanismo.

Una volta che si iniziano a creare nuovi settori extra-agricoli grazie all'investimento del sovrappiù, a sua volta scaturito dalla vendita della produzione agricola vendibile, è piuttosto difficile continuare ad alimentarli con tali investimenti, per una molteplicità di ragioni. Innanzitutto, dopo l'avviamento del processo di industrializzazione, iniziano a intravedersi prospettive per la risoluzione del problema della disoccupazione nascosta nelle aziende agricole: con tale fenomeno, si intende la presenza di lavoratori che non sono utili e produttivi per il settore, di cui dunque si può fare a meno. Tali individui, in ragione di quanto detto, possono invece essere impiegati nel nascente settore industriale. Quando ciò avviene, diminuisce la manodopera nel settore agricolo e ciò provoca un aumento dei redditi pro capite percepiti dai rimanenti addetti agricoli, proprio perché aumenta la produzione agricola pro capite. Tuttavia, questi ultimi addetti scelgono di migliorare la propria dieta e aumentare il consumo di beni agricoli, piuttosto che vendere questi ultimi e continuare a contribuire alla creazione di sovrappiù. Quindi, non si verifica un aumento del prodotto agricolo vendibile, con l'ulteriore conseguenza che gli addetti trasferiti nel settore industriale dovranno fronteggiare una certa scarsità di prodotti alimentari. Il pilastro su cui poggia questa affermazione è la ridotta propensione marginale al risparmio da parte del contadino: infatti, il suo basso reddito è causa di ciò, così che ogni aumento del reddito reale pro capite, derivante dal trasferimento della popolazione eccedente, è destinato in massima parte a maggiori consumi. Occorre, tuttavia, essere più specifici riguardo alla composizione di tali consumi: il secondo pilastro della teoria finora esposta è quello secondo cui l'aumento dei consumi riguarda in massima parte i prodotti agricoli. Per tale motivo, appunto, non aumenta la vendita di produzione agricola vendibile. Se, invece, l'aumento del consumo riguardasse i prodotti industriali, si avrebbe un aumento della produzione agricola destinata al mercato.

Fin qui, la teoria della produzione agricola vendibile sembra plausibile, tuttavia proseguendo nella sua illustrazione si riscontrano palesi contraddizioni con quanto affermato in precedenza, tanto da invalidarla.

In aggiunta a tutta la dinamica che si innesca a partire dallo spostamento di manodopera verso settori extra-agricoli, si delinea un aspetto psicologico peculiare

del contadino: il miglioramento delle tecniche produttive agricole induce il contadino a diminuire le sue prestazioni, poichè egli preferisce avere più tempo libero e mantenere invece costanti sia il reddito che il consumo; in questo modo, la produzione agricola rimane costante o addirittura diminuisce, con ripercussioni anche sulla produzione agricola vendibile.

Risulta chiaro che quanto appena affermato è in contraddizione con le argomentazioni precedenti: da una parte la “teoria della produzione agricola vendibile” presenta il contadino come dotato di una elevata propensione marginale al consumo, il quale infatti decide di consumare il maggiore reddito accumulato in prodotti agricoli, dall'altra invece il lavoratore agricolo possiede una propensione marginale al consumo nulla, infatti il contadino preferisce aumentare le proprie ore di riposo e mantenere così costante sia il reddito che il consumo.

La “teoria della produzione agricola vendibile” presenta delle contraddizioni nella sua stessa esposizione, inoltre è possibile smentirla in ogni sua parte andando ad analizzare quanto avviene realmente nei Paesi sottosviluppati.

Innanzitutto, occorre fare una premessa: in un'economia sottosviluppata sono presenti due settori, ossia uno tradizionale e uno progredito; quest'ultimo presenta modestissime dimensioni. I due settori sono inquadrabili, rispettivamente, come il settore agricolo e quello industriale, ai quali corrispondono due diverse aree di insediamento dei lavoratori, ossia di tipo rurale e di tipo urbano. È necessario ribadire, a tal proposito, che esistono delle continue relazioni tra i due distinti gruppi di lavoratori; ciò è centrale per la formazione, nel settore agricolo, del cosiddetto effetto dimostrativo. Con tale concetto, applicato a livello intersettoriale, si intende la dinamica secondo la quale i desideri e le preferenze del settore moderno si diffondono lentamente in quello arretrato, attraverso appunto la rete di contatti esistente tra i due gruppi di lavoratori. L'operaio, che emigrò a suo tempo dalle campagne e che mantiene rapporti con il proprio villaggio di origine, è ritenuto il più importante tramite per la diffusione delle abitudini di consumo da un settore all'altro. La diffusione, nel settore arretrato, di desideri e preferenze tipici di quello più avanzato, crea uno squilibrio fra i consumi effettivi e quelli desiderati che i contadini intendono colmare. In relazione a quanto appena detto, è possibile stravolgere l'impianto della teoria precedentemente esposta: quando aumenta la produzione agricola, il contadino tende a vendere la quantità eccedente per accrescere il proprio

reddito pro capite e poter aumentare i propri consumi, costituiti da beni tipici del settore moderno piuttosto che da prodotti agricoli, in virtù dell'effetto dimostrativo esposto. Il divario tra consumi effettivi e desiderati può essere quindi colmato da un aumento della produzione; per tale motivo, l'aumento della produttività tende ad aumentare la produzione agricola, spingendo il lavoratore agricolo a lavorare di più.

Secondo quanto appena esposto, la “teoria della produzione agricola vendibile” risulta neutralizzata in ogni sua parte: infatti, si è dimostrato che il contadino accresce il consumo di prodotti del settore moderno, piuttosto che di prodotti agricoli; inoltre, la psicologia del lavoratore agricolo non spinge quest'ultimo a lavorare di meno in concomitanza di un aumento della produttività, ma piuttosto lo spinge a lavorare di più, proprio per aumentare la produzione e colmare il divario tra consumi effettivi e consumi desiderati. L'unica intuizione sostenibile della suddetta teoria risiede nel fatto che, con lo spostamento dei disoccupati nascosti dal settore tradizionale a quello moderno, i rimanenti occupati del primo avranno un aumento del reddito pro capite. L'aumento di quest'ultimo, tuttavia, è ulteriormente potenziato, in maniera cruciale, dall'aumento di produttività e di produzione agricola che la teoria stessa non spiega.

A supporto del fatto che nelle economie agricole, che abbiano raggiunto l'autosufficienza, una parte consistente del prodotto agricolo viene esportato, piuttosto che consumato dagli stessi contadini secondo l'erroneo convincimento della “teoria della produzione agricola vendibile”, vi sono numerosi dati: in tali economie, la aliquota media di vendita sul mercato varia dal 20% al 40%, a seconda della regione e del tipo di prodotto. Per esempio, dal 1907 al 1940 il Siam ha esportato il 40-50% del suo raccolto complessivo di riso; inoltre, secondo dati del 1931, il contadino coreano vendeva il 40% del suo raccolto di riso, i coltivatori indiani vendevano il 35% di tutta la loro produzione agricola, così come in Cina si era soliti vendere il 10-25% dei diversi raccolti. Tali cifre dimostrano che la produzione per il mercato costituisce una caratteristica permanente dell'agricoltura contadina nelle zone sottosviluppate.

Inoltre, si consideri che il contadino possiede anche una propensione marginale al risparmio, la quale contribuisce all'ulteriore aumento della produttività e della produzione agricola. Fin quando la domanda di prodotti agricoli rimane stazionaria, essa non si manifesta; tuttavia, quando l'economia si dimostra in espansione, ossia vi

è un'espansione della domanda di prodotti agricoli, il contadino è stimolato ad investire in migliorie che accrescano la produttività dei terreni, come i fertilizzanti. Dunque, la propensione al risparmio del contadino, che si attiva solo alla suddetta condizione, spinge ad aumentare ulteriormente il prodotto agricolo vendibile.

L'importanza dell'effetto dimostrativo e della diffusione della propensione al consumo da un settore all'altro, all'interno di un'economia sottosviluppata, trova conferma anche nell'analisi della posizione debitoria delle famiglie rurali. Si osserva che il rapporto tra debiti contratti e reddito è il medesimo per i contadini più ricchi e per quelli più poveri: un'interpretazione corretta del fenomeno va basata sull'analisi della domanda di credito. In sostanza, il divario tra tenore di vita desiderato e quello possibile esiste ed è consistente presso tutte le categorie di contadini, perciò l'indebitamento è uno dei mezzi con il quale essi tentano di colmare il divario stesso. Dunque, in mancanza di un reddito adeguato per consumare i prodotti desiderati, si preferisce contrarre un debito, ciò accade a tutti i livelli di benessere a cui ci si trova.

In tale contesto, la contrazione di un debito e l'aumento di vendita delle eccedenze agricole, con conseguenziale aumento del reddito, appaiono come alternative. Ciò è confermato da un'analisi dell'indebitamento rurale in India durante la seconda guerra mondiale: tra il 1939 e il 1945 si crearono una serie di condizioni favorevoli per i contadini, tra cui un aumento dei prezzi agricoli e un miglioramento delle ragioni di scambio a favore del settore primario. Tuttavia, ad approfittare di tale quadro, furono solo i contadini con appezzamenti di terra grandi o medi: essi riuscirono ad aumentare la produzione agricola vendibile, ad accrescere i propri redditi e, contemporaneamente, a diminuire la loro richiesta di debiti; mentre i contadini con piccoli terreni non produssero una quantità di prodotti agricoli aggiuntiva e, in virtù di questo e di un mancato accrescimento dei loro redditi, furono costretti ad aumentare la loro posizione debitoria.

Secondo il Madras Survey, tra il 1939 e il 1945, le variazioni della posizione debitoria dei vari gruppi di coltivatori furono le seguenti:

Tabella 2 - Posizione debitoria dei contadini indiani tra il 1939 e il 1945

| Gruppi di agricoltori | Posizione debitoria |
|------------------------------|----------------------------|
| Gruppo I (oltre 25 acri) | -40% |
| Gruppo II (da 5 a 25 acri) | -25% |

| | |
|-----------------------------|------|
| Gruppo III (meno di 5 acri) | -12% |
| Gruppo IV (affittuari) | +4% |

Fonte: V. Dubey, *Produzione agricola vendibile e crescita economica nei Paesi sottosviluppati*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 138, 1964, pp. 4890-4900.

Nell'esempio appena citato, si consideri che l'entità del terreno agricolo coltivabile, a parità di condizioni favorevoli, fece la differenza riguardo alla possibilità di creazione di produzione agricola vendibile aggiuntiva: quest'ultima cresceva all'aumentare degli acri disponibili.

Il concetto appena introdotto è centrale per l'incremento della vendita di prodotti agricoli: quanto maggiore è la disponibilità della terra, in termini di acri, da parte del singolo contadino, tanto maggiore sarà il suo contributo alla produzione e vendita di prodotti agricoli sul mercato. Inoltre, è tipico di un'economia agricola di un Paese sottosviluppato, il fatto che la gran parte della terra disponibile sia nelle mani di un ristretto gruppo di contadini, mentre una quantità consistente di questi ultimi si divide una quantità irrisoria di terreno agricolo. Entrambi i concetti sono confermati dai dati disponibili: da un'indagine condotta in India, contenuta nel *Report of the national sample survey* numero 10 del 1960, si desume che i grandi proprietari coltivano il 58% della superficie agraria, quelli medi il 32% e i piccoli proprietari solo il 10%. I grandi e i medi proprietari terrieri, tuttavia, costituiscono solo il 14,4% delle famiglie totali, mentre la restante parte si divide il 10% del terreno agricolo, che risulta in tal modo estremamente parcellizzato. Altri dati a sostegno della suddetta tesi possono essere ricavati da uno studio sulla distribuzione della produzione agricola vendibile per classi di ampiezza della proprietà, condotta in India: nel complesso, le proprietà superiori ai 10 acri, ossia medie e grandi, concorrono al 60% del prodotto vendibile complessivo dell'India; tali dati si riferiscono allo studio di A.M. Khusro e N. Agarwal, intitolato *The problem of cooperative farming in India*, del 1961.

Dunque, riassumendo, si è riscontrato che grandi appezzamenti di terreno agricolo sono coltivati da pochi contadini, i quali contribuiscono per la stragrande maggioranza alla formazione delle eccedenze agricole vendibili sul mercato. Ciò avviene, oltre che per le caratteristiche intrinseche delle terra, anche per la condizione reddituale del contadino che gestisce la grande proprietà terriera: essi sono più ricchi degli altri, dunque sono generalmente meno interessati a maggiori

consumi alimentari e più attratti, invece, dalla possibilità di impiegare le entrate, derivanti dalla vendita di prodotti agricoli, per l'acquisto di beni industriali.

Esiste un solo caso in cui la maggiore disponibilità di terra influisce negativamente sulla vendita di prodotti agricoli: il contadino potrebbe preferire immagazzinare tali prodotti al fine di attendere che i loro prezzi aumentino sul mercato. Ciò si è verificato nella storia: secondo il *Report on market arrival of foodgrains* per la stagione 1958-1959, i contadini indiani hanno mostrato una tendenza ad immagazzinare i cereali dopo il raccolto, in attesa di un miglioramento dei prezzi di mercato. Tuttavia, quanto detto costituisce un fenomeno di breve periodo e comunque affrontabile mediante un'adeguata politica dei prezzi e degli acquisti.

Dunque, riassumendo sinteticamente quanto detto finora, si può affermare che un aumento della produttività agricola causi un aumento della produzione agricola vendibile, la quale viene venduta per accrescere il reddito dei contadini, i quali sceglieranno di impiegare tale reddito per consumare prodotti provenienti dal settore più moderno. Inoltre, in presenza di un aumento della domanda di prodotti agricoli, si riscontra un tasso di risparmio positivo del contadino, il quale sceglierà di impiegare parte del proprio accresciuto reddito per investire nella propria attività e renderla ancora più produttiva. L'aspetto centrale della questione emerge chiaramente: si rende necessario individuare una serie di misure volte ad incrementare la produttività agricola e a sostenere i salari che possano far aumentare la domanda di beni agricoli. Ciò costituisce la base dello sviluppo agricolo e di quello industriale di un Paese ancora sottosviluppato.

L'esperienza dei piani quinquennali in India ci dimostra quanto sia difficile raggiungere tale obiettivo, ossia incrementare la produzione agricola vendibile. Secondo i dati, fatto 100 l'indice di produzione agricola nel 1949-1950, nel 1956-1957 esso si è attestato a 123,6, mentre nel 1957-1958 è sceso a 114,6, risalendo poi a 135 negli anni 1960-1961⁸⁷.

⁸⁷ V. Dubey, *Produzione agricola vendibile e crescita economica nei Paesi sottosviluppati*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 138, 1964, pp. 4890-4900.

3. Le riforme agrarie e l'aumento di produttività agricola

L'aumento della produttività della terra è il problema fondamentale affrontato dalle riforme agrarie, le quali, in virtù del ragionamento appena esposto, si pongono tutte il medesimo obiettivo: aumentare al massimo il benessere sociale e assecondare lo sviluppo economico in ogni Paese in cui esse si applicano, grazie a un migliore sfruttamento della terra. A tal fine, vi sono le più diversificate disposizioni: l'eliminazione degli intermediari nella coltivazione della terra, ossia l'assegnazione della terra ai contadini senza il filtro dei proprietari terrieri, i provvedimenti contro lo spezzettamento e in favore del consolidamento delle aziende agricole secondo dimensioni ottime, nonché l'introduzione di metodi di coltivazione moderni. Le riforme agrarie, nel tentativo di aumentare la produttività della terra, cercano soprattutto di affrontare il grande problema della formazione del capitale nel settore agrario; naturalmente, alla base di quest'ultimo, deve esserci una necessaria accumulazione di risparmi, i quali si traducono in investimenti e quindi contribuiscono alla formazione del capitale. In definitiva, è la capacità di risparmio di un Paese che determina la sua possibilità di accumulare capitale, anche nel settore agrario. La propensione al risparmio, a sua volta, si attiva nel momento in cui il reddito eccede le necessità di consumo del singolo individuo; essa, dunque, si manifesta al crescere del reddito. La formazione del risparmio, e quindi del capitale, può essere influenzata in maniera cruciale da politiche pubbliche in tal senso. A tal proposito, emerge una considerazione utile dal punto di vista economico, ma controversa dal punto di vista dell'equità sociale, relativamente alle riforme agrarie: è meglio assommare la terra nelle mani di pochi contadini poiché è molto più facile indurre un ristretto numero di persone a investire i loro ingenti proventi nell'agricoltura, piuttosto che convincere migliaia di contadini a mettere a frutto i loro esigui margini di profitto. A tal proposito, si inserisce la logica dell'esproprio, secondo la quale si tende a sottrarre la terra ad alcuni soggetti per assommarla nelle mani di pochi; i soggetti depauperati della loro proprietà ricevono un risarcimento e possono essere reimpiegati nel campo dell'industria. Una riforma agraria ben strutturata, che cerchi di compensare l'iniquinà sociale derivante dall'esproprio, deve comprendere una serie di provvedimenti che facilitino, ai proprietari terrieri espropriati, l'investimento in imprese industriali.

Ecco dimostrato, dunque, come una redistribuzione verso le consistenti proprietà di terra, che eviti dunque lo spezzettamento, possa favorire la formazione di capitale in agricoltura e quindi l'aumento della produttività in tale settore.

Un altro problema affrontato dalle riforme agrarie, sempre nell'ottica dell'aumento della produttività agricola, è quello relativo allo status di proprietario piuttosto che di affittuario. L'incentivo al risparmio e all'investimento risulta notevolmente maggiore qualora il contadino coltivi la terra di cui è proprietario, piuttosto che quella di un altro soggetto a cui deve una rendita e che lo riduce allo status di affittuario. In tale ottica, una riforma agraria avvantaggia il fenomeno dell'appropriazione della terra da parte dei contadini che la lavorano, a discapito dei proprietari terrieri che non lavorano il terreno agricolo che possiedono. Per esempio, fra gli Stati del Medio Oriente le condizioni migliori si riscontrano nel Libano, dove la proprietà contadina è solidamente insediata, contrariamente a quanto avviene in Siria, dove è diffusa la coltivazione da parte degli affittuari. In molti Paesi dell'America Latina, la coltivazione da parte di affittuari ha come effetto una minore cura nel mantenimento della fertilità del suolo, mentre questo pericolo non sussiste dove le aziende agricole sono condotte dai proprietari. In sostanza, la proprietà della terra è un incentivo ad una migliore coltivazione, dunque a un maggiore investimento in essa.

Un altro fattore determinante per l'aumento di produttività dei terreni agricoli è costituito dall'introduzione di innovazioni tecniche, quali nuovi macchinari utilizzabili nel processo di produzione. Questi ultimi provocano un cambiamento sia nell'impiego della manodopera che direttamente nella produttività, ossia relativamente alla crescita della quantità di prodotto ottenibile dato un determinato numero di input. Infatti, negli Stati Uniti centro-settentrionali, nel 1945-1948 erano impiegati il 49% di braccianti in meno rispetto agli anni 1925-1928, nello stesso periodo la diminuzione in tutti gli USA era del 26%; il progresso nel settore agricolo permette un passaggio di manodopera ad altri settori, quale quello industriale. Inoltre, intorno al 1820, negli USA un agricoltore produceva abbastanza per sé e per altre tre persone, mentre nel 1920 era in grado di produrre una quantità sufficiente per sé e per altre nove persone.

Infine, le innovazioni tecniche permettono anche una riorganizzazione della produzione agricola in favore delle colture che meglio si adattano ad essere coltivate con tali macchinari.

Tuttavia, un aspetto importante da prendere in considerazione è proprio la ritrosia dei contadini ad accettare le nuove condizioni di lavoro: laddove vi è tradizione agricola, spesso ci si imbatte in una forte resistenza all'educazione tecnica e al cambiamento nei metodi di lavorazione.

Una riforma agraria deve accompagnare e favorire l'introduzione di innovazioni tecniche e di riorganizzazione della produzione all'interno del settore agricolo. In Inghilterra, per esempio, quando fu sentita la necessità delle *enclosures*, il numero di atti del Parlamento intesi a facilitare tale fenomeno aumentò notevolmente. Durante i 10 anni dopo il 1740 vi erano solo 38 di questi atti, nel decennio ancora successivo il numero salì a 156, mentre nel decennio che inizia nel 1760 ve ne erano 480.

Un altro aspetto di notevole importanza, che una riforma agraria deve prendere in considerazione, è quello relativo al controllo dei prezzi della terra, in quanto quest'ultimo è un fattore produttivo, insieme al capitale e al lavoro. Innanzitutto, si ricordi il concetto di prodotto marginale: esso è la quantità di output aggiuntiva che si produce aumentando di una unità il fattore di produzione considerato. Dunque, esiste il prodotto marginale del capitale, quello del lavoro e anche quello della terra. Un principio cardine di una riforma agraria deve essere quello di influenzare e modellare il prezzo della terra in modo tale che vi sia stabilità tra il valore dell'unità marginale della terra e il valore dell'unità marginale degli altri fattori di produzione, in considerazione dei cambiamenti in atto, per esempio tecnici e organizzativi, nel settore agricolo. In tal modo, si può conseguire la stabilità tra i rapporti dei prezzi delle singole unità di fattori di produzione. Ciò permette di mantenere in equilibrio il settore agricolo e quello non agricolo all'interno di una economia nazionale, con il beneficio della comunità.

Il prezzo della terra equivale all'ammontare che gli interessati sono disposti a pagare per entrarne in possesso. Questo prezzo, quando il mercato fondiario è concorrenziale, è determinato da vari fattori: dal valore produttivo della terra, da quello non produttivo e dal suo valore prospettico. Il primo è calcolato in base al rendimento della terra, sulla base dei prodotti agricoli che può assicurare. Il secondo ha un impatto più di carattere sociale ed è incluso nel prezzo da pagare per la terra, pur non essendo possibile isolarlo e quantificarlo in maniera precisa da punto di vista monetario; esso è costituito da vari fattori: il senso di sicurezza derivante da un investimento fondiario piuttosto che di altra natura, l'elevazione sociale

dell'acquirente della proprietà rispetto a chi non ne possiede, la possibilità di potersi assicurare una casa sullo stesso terreno agricolo e di avere una prospettiva sicura di lavoro per i propri figli, nonché i vantaggi di posizione, come la prossimità a una scuola o ai servizi assicurati da un centro di vita sociale.

Il terzo è relativo alla futura evoluzione della zona circostante la terra: la previsione dello sviluppo di una rete di trasporti e di un centro urbanistico o industriale, influisce sicuramente sul prezzo del terreno agricolo.

Dunque, finora si sono espone le componenti che determinano il prezzo della terra, il quale è evidente come sia variabile nel tempo; il principio è appunto quello di controllare il prezzo della terra in modo tale che non cambi il rapporto con il prezzo degli altri fattori di produzione, ragionando sempre in relazione ai prezzi delle unità marginali di tali fattori di produzione.

A tal fine, sono indispensabili provvedimenti che variano a seconda del Paese preso in considerazione. Si possono riportare alcuni esempi: in Germania, il Decreto del 26 gennaio 1937 limitava seriamente l'uso e la libertà di disporre della proprietà terriera: il trasferimento di un appezzamento di terreno non veniva più considerato come una transazione tra compratore e venditore, ma come un atto che interessava la comunità nel suo insieme. Allo stesso modo, il Decreto emesso dal Consiglio Federale Svizzero il 19 giugno 1940, si ispirava a simili principi, contenendo provvedimenti contro la speculazione terriera e misure protettive in favore dell'agricoltore. In Olanda, le Segreterie Generali dei Ministeri dell'Agricoltura e Pesca, Finanza e Giustizia, promulgarono un decreto il 27 novembre 1940, secondo il quale ad ogni vendita di terreno era necessario produrre una dichiarazione del competente ufficio catastale, dalla quale risultasse che non vi erano obiezioni alla modalità di transazione o alla persona dell'acquirente, ma soprattutto che gli interessi generali e particolari dell'agricoltura non venivano in nessun modo lesi.

In definitiva, il controllo del prezzo della terra deve essere inquadrato nell'ottica del benessere generale della comunità, assicurabile attraverso un adeguato equilibrio nell'economia nazionale tra il settore agricolo e quello non agricolo⁸⁸.

⁸⁸ B. Behari, *Alcuni aspetti delle riforme agrarie nelle economie in sviluppo*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 33, 1955, pp. 862-871.

4. L'assistenza tecnica in campo agricolo

Fino ad ora, si è discusso riguardo il fondamentale ruolo che le riforme agrarie, nei loro vari aspetti appena esposti, giocano riguardo l'incremento di produttività della terra e l'avvio di un processo di sviluppo economico di un Paese. Tuttavia, le riforme agrarie che nascono in seno allo Stato sottosviluppato, non sono sufficienti per lo scopo appena citato: esse vanno opportunamente integrate con un programma di assistenza tecnica, la cui pianificazione è rintracciabile in un Paese progredito. In sostanza, è necessario un apporto dall'esterno del Paese sottosviluppato affinché quest'ultimo possa adeguatamente svilupparsi dal punto di vista agricolo. Al di là dello sviluppo agricolo, i programmi di assistenza tecnica ricoprono un ruolo fondamentale nel generale sviluppo economico e istituzionale di un Paese, di cui si discorrerà più avanti. Soprattutto, occorre puntualizzare che lo scopo di un programma di assistenza tecnica è quello di prestare aiuto a governi stranieri affinché essi possano, in una seconda fase, essere autosufficienti e continuare a promuovere da sé un processo di sviluppo socioeconomico. Le trasformazioni fondamentali in ogni Paese devono arrivare dalle popolazioni stesse, seppure è possibile un loro iniziale addestramento da parte di tecnici stranieri.

Innanzitutto, per assistenza tecnica in campo agricolo si intende l'introduzione, presso le comunità locali di un Paese sottosviluppato, di esperti in materie specifiche, provenienti da Paesi progrediti, quali: le tecniche di coltivazione, l'allevamento del bestiame, la conservazione del suolo, l'introduzione di adeguati macchinari agricoli e le tecniche di irrigazione e drenaggio. Il problema è più complesso di quanto possa sembrare: non si tratta solamente di insegnare quanto detto ai contadini di un Paese straniero, ma soprattutto di creare le condizioni ambientali affinché tali insegnamenti siano proficui e realmente applicati in una fase successiva. Un aspetto fondamentale, al fine di rinsaldare la fiducia tra il tecnico e la popolazione locale, è quello per cui il primo deve prestare servizio alle dipendenze di un ente governativo del Paese sottosviluppato. Si agisce, così, all'interno delle stesse istituzioni di quest'ultimo, piuttosto che in qualità di "corpo estraneo", con un notevole vantaggio nel rapporto con la popolazione locale riguardo sia la possibilità di infondere fiducia sia di elevare il grado di percepita sicurezza del proprio operato. Naturalmente, un altro aspetto importante di cui i tecnici devono tenere conto è quello relativo al loro approccio lavorativo: l'atteggiamento non deve essere quello di supponenza, tipico di qualcuno

che cala dall'alto una tecnica produttiva poiché proviene da un Paese già progredito, ma piuttosto bisogna prediligere la massima apertura possibile, in considerazione del fatto che ciò che si intende insegnare va inserito in un contesto socioculturale e istituzionale molto diverso da quello da cui si proviene.

Dunque, in un programma di assistenza tecnica, un ruolo nevralgico viene svolto dalle istituzioni di istruzione professionale: in tale sede, i tecnici provenienti dall'estero possono insegnare, ai contadini e lavoratori del Paese in cui operano, tutto quello di cui necessitano per un efficiente sfruttamento della terra.

È chiaro che, alla luce di quanto appena affermato, un programma di assistenza tecnica deve, in primo luogo, concentrarsi sulle effettive esigenze che provengono dal Paese che necessita di aiuto. È necessaria una ottima comprensione dei problemi e dei bisogni di tale Paese, poiché non esiste un predeterminato e universale piano di aiuti che funzioni in ogni situazione.⁸⁹

5. Il credito agrario

Fino ad ora, si sono analizzate le strategie per incrementare la produttività agricola attraverso riforme agrarie oppure tramite programmi di assistenza tecnica internazionale. Si ricorda che lo scopo è quello di aumentare la produttività agricola al fine di vendere una maggiore quantità di prodotto sul mercato, di innalzare i redditi dei contadini, permettendo così loro di creare i risparmi e gli investimenti necessari per essere reimpiegati nell'agricoltura, creando così un processo di accumulazione del capitale agricolo. Tale dinamica è quella classica, ossia secondo la quale si accumula il capitale grazie alle fonti di finanziamento interne alla stessa attività agricola. Tuttavia, esiste un'altra possibilità: fare ricorso al credito agrario ed investire proficuamente la somma ricevuta nell'attività agricola; ciò avviene quando le fonti di finanziamento interne, cioè gli investimenti diretti del contadino, non ci sono oppure sono insufficienti rispetto alle necessità e aspirazioni di accumulazione del capitale. L'ottenimento del credito agrario da parte dei contadini è un traguardo importante, tanto che la FAO, ossia l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di sviluppo agricolo e problemi di nutrizione a livello internazionale, già nella sua sesta sessione del 1952, ha sottolineato le regole essenziali del credito nel

⁸⁹ B. Webster Johnson, *Problemi di trasformazione delle istituzioni agrarie nei paesi sottosviluppati*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 75, 1959, pp. 2268-2276.

campo dello sviluppo agricolo. Essa ha precisato che la concessione ai contadini, di credito a buona mercato, è della più grande importanza, e che di conseguenza tutti i governi “debbono esaminare con attenzione l'entità dei fondi di cui dispongono i loro istituti di credito, come pure le condizioni di concessione del credito ai coltivatori o alle piccole coltivazioni”. La FAO, inoltre, sottolinea la necessità di accordare facilitazioni ai coltivatori per mezzo di istituti pubblici di credito, ritenendo positiva l'incidenza di tale tipo di credito sul reddito e sulla produttività agricola. In particolar modo, gli istituti pubblici di credito devono aiutare principalmente i piccoli coltivatori, con i quali gli istituti privati non sono disposti a trattare, scoraggiati dall'incapacità di tali soggetti a fornire garanzie sufficienti per il ripagamento del credito ricevuto.

Una volta ricevuto il credito, è necessario impiegarlo in maniera efficace affinché possa contribuire ad incrementare la produttività e il reddito dei coltivatori. Tuttavia, ciò dipende, oltre che dalla volontà del singolo soggetto, soprattutto dall'organizzazione della struttura agricola nazionale, cioè da aspetti quali la fiscalità, l'organizzazione del regime fondiario e del mercato di sbocco dei prodotti agricoli. Un aspetto peculiare che è stato osservato nei Paesi in via di sviluppo è il meccanismo per cui, anche se le condizioni della struttura agricola nazionale non sono soddisfacenti per impiegare in maniera proficua il credito, la concessione di quest'ultimo ai coltivatori permette di migliorare le condizioni generali di impiego.

Innanzitutto, per meglio comprendere come quanto detto avviene, è bene cercare di rappresentare in maniera veritiera come è organizzato il mercato agricolo nella maggior parte dei Paesi sottosviluppati, soprattutto in America Latina, nel Medio Oriente e in Asia. In tali aree del mondo, il territorio di ogni singolo Stato si trova frammentato in un gran numero di piccoli mercati locali, a causa della mancanza di impianti di immagazzinaggio e di una robusta rete infrastrutturale; tali mercati appaiono del tutto slegati gli uni dagli altri. In tali condizioni, si creano dei veri e propri monopoli locali dei grandi coltivatori, a discapito dei piccoli coltivatori. I primi, infatti, che possono dominare tali mercati grazie ai loro mezzi e alle loro maggiori risorse finanziarie, acquistano il raccolto dei piccoli coltivatori e lo rivendono su tali mercati, restituendo ad essi solo una parte dei proventi, poiché la restante la trattengono per sé; inoltre, i grandi coltivatori concedono essi stessi il credito a quelli più piccoli, a tassi di interesse molto elevati. Ne consegue che, quali

che siano le condizioni di produttività della terra, il rapporto tra reddito e produttività per il piccolo coltivatore risulta alterato, proprio perché una parte importante delle risorse che gli spetterebbe è trattenuta dal grande coltivatore sia sotto forma di commissioni per la compravendita del prodotto agricolo, sia a causa dell'alto tasso di interesse da ripagare, imposto sui crediti agrari. Per esempio, si supponga che il piccolo coltivatore guadagni il 50% del prezzo del prodotto, al netto dei costi di produzione, qualora lo venda direttamente sul mercato e senza contrarre debiti; questa percentuale scende al 20% nel momento in cui utilizza il grande coltivatore come intermediario e, inoltre, deve anche ripagare ad esso il debito contratto. Quest'ultimo, dunque, detentore di un monopolio locale dell'area, riceve circa il 30% dell'intero profitto della vendita. Dunque, si sottolinea ancora come il livello del reddito agricolo, per il piccolo coltivatore, è lontano dal corrispondere a quello della produttività, perché nel mercato locale si crea un monopolio a cui esso deve piegarsi. Ecco perché, oltre che sull'innalzamento del livello di produttività, bisogna concentrarsi sul miglioramento di tale rapporto. In tale direzione vanno una serie di misure, volte a spezzare i monopoli locali creatisi: la concessione di credito ai piccoli coltivatori da parte di istituti pubblici, in modo da evitare che essi contraggano debiti ad alti tassi di interesse dai grandi coltivatori locali; inoltre, la creazione di impianti di immagazzinaggio dei prodotti agricoli e di punti di vendita locali sotto il controllo governativo, organizzati in maniera tale che i piccoli contadini possano vendere direttamente il loro prodotto sul mercato senza utilizzare l'intermediazione del grande coltivatore. Dunque, ecco come la concessione di credito agrario si inserisce in un generale programma di miglioramento della struttura agricola nazionale, la quale permetta ai piccoli contadini di allineare il livello di remunerazione a quello di produttività.

Nello specifico, si prevede che il sistema creditizio fornisca prestiti a breve e medio termine, questi ultimi destinati a misure di ammodernamento. I prestiti pubblici non dovranno costituire la totalità dei crediti concessi, ma solo una parte, la quale sarà piuttosto consistente in una fase iniziale e tenderà a restringersi successivamente: infatti, lo scopo è quello di migliorare le condizioni generali del settore agricolo e stimolare sempre più il settore privato a concedere prestiti. L'ampiezza dell'azione governativa sarà modulata a seconda delle reazioni del settore privato.

Alla luce di quanto appena esposto, un errore che gli istituti di credito devono evitare è quello di concedere credito ai grandi coltivatori. Infatti, nonostante tutte le misure di controllo che è possibile mettere in atto, si ritiene probabile che essi utilizzino le somme ricevute per concedere, a loro volta, un credito ai piccoli coltivatori a tassi di interesse usuranti. Qualora invece tali somme siano impiegate a fini produttivi, ossia per accumulare capitale e accrescere la produttività del proprio terreno, si contribuisce in ogni caso a rinforzare la posizione monopolista del grande coltivatore. In sostanza, la concessione di credito a questi ultimi soggetti, non sembra una buona iniziativa, quale che sia l'effettiva destinazione dei fondi.

Si ribadisce, dunque, l'importanza della concessione del credito agrario ai piccoli coltivatori al fine di contribuire in maniera efficace allo sviluppo agricolo. In tal modo, essi possono sia accrescere la produttività del proprio terreno, impiegando la somma a fini produttivi, sia soprattutto svincolarsi dalla posizione di prestatore di fondi assunta dal grande coltivatore, in modo da riallineare il loro rapporto tra reddito percepito e produttività.

Quanto detto vale però ad una condizione ben precisa: i grandi coltivatori preferiscono comportarsi da monopolisti e sfruttare la loro posizione dominante, piuttosto che contribuire ad aumentare la produttività e la produzione agricola vendibile sul mercato, grazie ai loro terreni. Qualora si verifichi tale situazione, allora occorre puntare sui piccoli coltivatori come volano dello sviluppo agricolo, concedendo ad essi crediti agrari e ponendo in essere altre misure descritte. Tuttavia, se i grandi coltivatori non si comportano nel suddetto modo, allora vale quanto detto in precedenza per l'aumento della produzione agricola vendibile: occorre una dimensione sufficiente di terreno per aumentare quest'ultima; dunque le riforme agrarie devono puntare su una redistribuzione dei terreni che crei appezzamenti di terra consistenti affinché risultino sufficientemente produttivi. In quest'ultima eventualità, il ruolo dei piccoli coltivatori risulta ridimensionato.

In definitiva, al fine di impostare efficaci riforme agrarie, misure a sostegno della produzione e concessione di crediti agrari, occorre studiare con attenzione la struttura

del mercato agrario e il comportamento dei grandi coltivatori, al fine di operare le scelte più oculate.⁹⁰

6. La manodopera agricola eccedente e i piani di sviluppo zonale

Al fine di aumentare la produttività agricola, si sono precedentemente presi in esame gli aspetti principali delle riforme agrarie. Tuttavia, fino ad ora, non è stato preso in considerazione un aspetto centrale: la migliore organizzazione e utilizzazione della manodopera agricola al fine, appunto, di aumentare la produttività del settore. Qualora si desideri esaminare il ruolo della manodopera nella produzione agricola, occorre sin da subito mettere a fuoco il problema principale che si riscontra: quello della disoccupazione e della disoccupazione nascosta. Nella prima categoria rientrano i soggetti che, pur potendo lavorare nel settore agricolo, non sono impiegati; nella seconda, invece, rientrano in sintesi due sottocategorie di persone: coloro i quali offrono la loro prestazione solo per un orario lavorativo ridotto rispetto a quello standard, nonché coloro i quali lavorano a tempo pieno, ma lo fanno in maniera poco produttiva. Fornire una statistica esaustiva riguardante un Paese in via di sviluppo, relativa alle due categorie suddette, è piuttosto difficile, tuttavia si può fare affidamento sul *National sample survey on rural employment and unemployment* per quanto riguarda i dati occupazionali indiani, rilevati tra luglio 1958 e giugno 1959. Secondo tali dati, i disoccupati veri e propri, ossia appartenenti alla prima suddetta categoria, ammontavano all'1,74% della popolazione rurale indiana, per un totale di circa sei milioni di persone. Inoltre, gli addetti agricoli che lavoravano meno di 15 ore a settimana, rientranti dunque nel primo sottogruppo della seconda categoria, ammontavano a 18 milioni di persone. Infine, per quanto riguarda il secondo sottogruppo della seconda categoria, si stimava che le giornate da considerarsi improduttive oscillavano tra 100 e 160 l'anno. Tutto ciò, considerando che la popolazione rurale indiana ammontava a poco meno di 360 milioni di persone, nel periodo considerato, mentre la popolazione complessiva raggiungeva i 438 milioni di persone.

Il problema, dunque, risiede nell'elaborare misure concrete in grado di superare il problema della disoccupazione e disoccupazione nascosta nel settore agricolo, al fine

⁹⁰ V. Marrama, *Il credito agrario nei Paesi insufficientemente sviluppati*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 3, 1953, pp. 80-83.

di promuovere una migliore utilizzazione della manodopera. Innanzitutto, a tal fine, occorre considerare la necessità di elaborare dei piani di sviluppo specifici e tarati su unità funzionali costituite dai villaggi principali o da zone di sviluppo comunitario, ossia composte da un centinaio di villaggi, piuttosto che fare affidamento su programmi nazionali o regionali il cui respiro è troppo ampio, rischiando così che essi rimangano dei meri schemi teorici. In linea generale, un piano di sviluppo zonale deve tenere conto dei seguenti aspetti per poter essere compiutamente elaborato:

- 1) composizione, aspetti e problemi riscontrati presso la totalità della possibile popolazione attiva, ossia del gruppo di persone compreso tra i 15 e i 55 anni di età
- 2) stima delle risorse locali, ossia: superficie agraria disponibile, risorse idriche, bestiame, concimi naturali, con particolare riguardo alle capacità professionali della manodopera e al capitale privato che è possibile mobilitare per l'attività agricola
- 3) identificazione dei fattori sociali e culturali locali più importanti, i quali possono influire sull'utilizzazione e organizzazione della manodopera

Solo dopo lo studio specifico zonale di tali aspetti si può procedere all'elaborazione del relativo piano di sviluppo per la piccola area in esame, considerando sempre una pianificazione costituita da azioni di diverso grado di priorità, dato che le suddette risorse naturali non sono illimitate. I piani di sviluppo nazionali e regionali fungono solamente da raccordo e coordinamento generale di tali piani zonali.

Dal punto di vista concreto, le maggiori possibilità di occupazione immediata e permanente dei disoccupati e disoccupati nascosti, sono rappresentate dal miglioramento degli impianti irrigui, l'adozione di colture multiple, il livellamento del terreno, le opere di arginatura e terrazzamento, nonché l'uso di concimi e anticrittogamici. Se per ogni acro di terreno agricolo, in India, si fossero impiegate altre sette giornate lavorative grazie alle attività suddette, si sarebbe creato lavoro per un totale di altri 2.289 milioni di giornate lavorative, assicurando un'occupazione, o una piena occupazione, per un intero anno, ad altre sette milioni di persone, sempre nel 1958-1959. Le possibilità di miglioramento in relazione alle attività suddette ci sono e sono palesi, per esempio: sui 540 miliardi di metri cubi potenzialmente disponibili per la irrigazione, solo 150 miliardi venivano utilizzati, nel 1961, per lo scorrimento superficiale. Inoltre, negli anni 1960-1961, la superficie totale netta

seminata in India era valutata a 327 milioni di acri, mentre la superficie su cui erano state praticate colture multiple era stimata solo attorno ai 51,5 milioni di acri.

In sostanza, si sta affermando che la disoccupazione e la disoccupazione nascosta, ossia i due principali problemi che ostacolano una migliore organizzazione della manodopera agricola, possano essere fortemente ridimensionate attraverso l'impiego delle persone, rientranti in tali categorie, in attività sempre del settore agricolo. Infatti, l'assorbimento della manodopera rurale eccedente da parte dello stesso settore agricolo appare una soluzione nettamente migliore rispetto al suo spostamento nel settore industriale, soprattutto in una fase iniziale del processo di industrializzazione. Tuttavia, si ribadisce che l'assorbimento della manodopera agricola eccedente da parte del settore industriale rappresenta la soluzione definitiva, ma essa ha bisogno di tempo prima di poter essere messa in pratica, a causa dei programmi a lungo termine di industrializzazione, i quali possono garantire tale assorbimento solo in una fase di compimento avanzata. Dunque, nel lungo lasso di tempo necessario per il decollo del settore industriale, è bene impiegare i disoccupati e disoccupati nascosti nello stesso settore agricolo. Si consideri anche che il settore industriale ha la caratteristica di essere ad alta intensità di capitale, mentre quello agricolo è caratterizzata da alta intensità di manodopera: in sostanza, grazie a questa caratteristica, quest'ultimo si presta maggiormente ad assorbire una quantità di lavoro eccedente.

Inoltre, vi è un aspetto sociologico da considerare, che è possibile comprendere sempre dall'esempio indiano: i contadini non si sentono attratti da occupazioni extra-agricole, oppure provano avversione verso di esse; dunque, mentre si attendono i tempi necessari per digerire la modernità e superare tale iniziale rigetto, l'occupazione nel settore agricolo rappresenta un'ottima scelta.

Al di là delle attività principali precedentemente esposte, un altro importante settore in cui è possibile impiegare la manodopera rurale eccedente è rappresentato dalle attività supplementari in agricoltura, quali: l'allevamento di animali da cortile, la pesca, la sericoltura, la frutticoltura e l'orticoltura. Per esempio, in India il pescato annuale, nel 1961, ammontava ad appena 1,4 milioni di tonnellate, mentre il consumo nazionale di pesca richiesto si aggirava attorno ai 4 milioni di tonnellate annue; dunque è facile immaginare un'espansione del settore in relazione alla già inevasa domanda di consumo. Nel campo della pollicoltura, la produzione annuale, nel 1961, era valutata a circa tre miliardi di uova, ma sarebbe stato possibile

raddoppiarla nell'arco di cinque o sei anni grazie all'aumento delle uova prodotte per ogni gallina. Infatti, le galline indiane producevano circa 70 uova l'anno, mentre nei Paesi più progrediti l'ammontare era di circa 150.

Un settore di importanza nevralgica per lo sviluppo economico di un Paese, in cui è possibile impiegare la manodopera agricola eccedente, è quello delle opere edili e d'ingegneria civile: la costruzione di una rete infrastrutturale di trasporti e gli interventi nel campo dell'edilizia creano occupazione immediata per gli abitanti dei villaggi, tuttavia essa è temporanea poiché legata al tempo di realizzazione dell'opera, seppure quest'ultimo sia di lungo termine. All'interno di questo stesso settore si possono far rientrare la costruzione di impianti di magazzinaggio dei prodotti agricoli, essenziali affinché si proceda successivamente alla loro vendita; l'importanza di tali costruzioni cresce con l'aumento di intensità degli scambi commerciali del singolo villaggio.

Una volta stabilite tutte le attività che possono assorbire la manodopera rurale eccedente, è bene chiarire chi siano i soggetti atti ad elaborare i piani locali di sviluppo, sempre in accordo con i tre punti fondamentali di cui sopra. Essi sono organizzati in *équipes* inviate in ogni singolo villaggio, o gruppo di villaggi, dal governo centrale, le quali devono essere sempre disponibili *in loco*. Di tali *équipes* devono far parte: un consulente qualificato per i problemi della manodopera, addetto alla formulazione generale del piano locale, nonché un sociologo rurale, un agronomo specializzato in problemi colturali, un esperto di problemi idraulici per piccole opere irrigue e di conservazione delle risorse idriche, un ingegnere civile per le opere pubbliche e un esperto in campo statistico.

La realizzazione di un piano locale di sviluppo può essere coadiuvata dalla creazione di un "fondo comunale per l'occupazione", dal quale si può attingere, a determinate condizioni, per il finanziamento delle attività appena esposte. Tale fondo può essere costituito a partire da diverse fonti di finanziamento, quali: l'imposizione di un'aliquota sull'utile netto annuo realizzato da ciascuna attività produttiva del villaggio, le entrate derivanti da beni pubblici (come il demanio comunale), i contributi delle famiglie più abbienti del villaggio, una piccola trattenuta sugli stipendi del personale addetto ai progetti, nonché altre fonti come le donazioni da parte di persone od organismi non residenti nel villaggio. Inoltre, alla fine di ogni anno, il governo può versare a questo fondo un contributo nella misura del 20% del

totale raccolto. I fondi vanno spesi solo per iniziative produttive a beneficio dell'intera comunità e la loro utilizzazione deve essere soggetta all'approvazione del funzionario di zona preposto ai problemi dell'occupazione, di cui sopra.

Ecco dunque illustrato come la manodopera agricola eccedente, se efficientemente organizzata e impiegata, risulta essere una straordinaria risorsa per aumentare la produttività agricola, piuttosto che un inutile peso di cui liberarsi⁹¹.

7. Un caso applicativo: lo sviluppo agricolo della regione mediterranea

Dopo aver analizzato le varie possibilità per poter aumentare la produttività agricola, ora si ponga l'attenzione sullo sviluppo agricolo, a fine anni Cinquanta, della regione mediterranea, al fine di ottenere un esempio applicativo di quanto detto.

Innanzitutto, occorre chiarire cosa si intende per regione mediterranea: essa è costituita da tutti i Paesi bagnati dal Mar Mediterraneo, con l'esclusione dell'Albania e dell'Italia settentrionale, e l'inclusione, per affinità di caratteristiche naturali, del Portogallo, della Giordania e dell'Iraq. Questo è il quadro geografico considerato dal Rapporto FAO del 1959, intitolato *The integrated development of Mediterranean agriculture and forestry in relation to economic growth*. Nel Rapporto, si mette in risalto come, nel 1959, si fosse raggiunto un buon risultato riguardo l'aumento della produzione agricola, ma solo attraverso una distorsione degli ordinamenti colturali e una riduzione della superficie coperta da foresta oppure destinata al pascolo. La necessità di messa a coltura di nuovi terreni, precedentemente aventi altro impiego o natura, si è manifestata a causa della crescente pressione demografica, la quale esprimeva una maggiore domanda di beni alimentari. Si ricorda che la messa a coltura di territori precedentemente destinati al pascolo o coperti da foreste, unitamente all'utilizzo di errate tecniche di coltivazione, ne ha rovinato la resa e la fertilità. Naturalmente, le colpe sono rintracciabili non solo in coloro i quali hanno materialmente sfruttato tali nuovi territori, ma anche in un apparato amministrativo che non si è adoperato per evitare tale fenomeno.

In sostanza, non è stato un aumento della produttività agricola a guidare l'aumento di produzione. Invece, si ribadisce la necessità di operare in tal senso, soprattutto

⁹¹ C. Kuo-Chun, *Mano d'opera rurale in India e in Cina*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 115, 1962, pp. 3987-3997.

ponendo in essere una riorganizzazione della proprietà terriera mediante riforme fondiari, un'istituzione di strutture amministrative ed educative efficienti, nonché un abbattimento della disoccupazione, sia palese, sia nascosta.

In aggiunta a quanto già precedentemente affermato, il Rapporto FAO pone l'attenzione anche sulla necessità di mantenere stabili le quantità di prodotti agricoli raccolti, svincolandole dalle fluttuazioni a cui sono soggette a causa dei fattori atmosferici: l'introduzione di sementi selezionate, l'adozione di nuove tecniche di coltivazione e di misure volte alla conservazione del suolo e delle risorse idriche, la protezione dei terreni coltivati mediante terrazzamenti; tutti questi provvedimenti sono capaci di attenuare le conseguenze delle variazioni climatiche sui raccolti. Esse, dunque, possono essere considerate come misure necessarie per la stabilizzazione della produzione, piuttosto che come strategie per aumentare la produttività agricola.

Il tema dell'aumento della produttività agricola, con un conseguente aumento della relativa produzione, è particolarmente importante non solo per il miglioramento delle condizioni del settore primario, ma anche in virtù delle relazioni di quest'ultimo con il nascente settore industriale. Si ribadisce che, in una prima fase, la manodopera eccedente all'interno del settore agricolo è bene che sia reimpiegata all'interno dello stesso settore primario, fino a quando il settore secondario non avrà raggiunto un livello di sviluppo tale da poterla assorbire, offrendo così la soluzione definitiva al loro impiego. Quando, dunque, la manodopera eccedente è pronta per riposizionarsi nel settore industriale, accade un fenomeno inevitabile: vi è un aumento della domanda di prodotti agricoli, alla cui espressione contribuiscono i nuovi salariati nel settore industriale. Qualora non vi sia uno sviluppo equilibrato anche dell'offerta, che dunque possa pareggiare l'aumentata domanda, vi è il rischio di un aumento dell'inflazione: una domanda maggiore dell'offerta provoca un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli, con un possibile effetto generalizzato su tutti i settori dell'economia. Al fine di prevenire tale situazione, è bene porre in essere strategie per aumentare la produttività agricola e l'offerta di prodotti del settore primario, le quali possano contrastare così il forte fenomeno inflativo che altrimenti si verrebbe a creare.

Ecco, dunque, come il settore primario gioca un ruolo fondamentale riguardo all'armonico equilibrio che deve crearsi con il settore secondario: da un parte vi è l'aumento di produttività, necessario per far fronte all'aumentata domanda di prodotti agricoli da parte degli impiegati nel settore industriale, dall'altra, vi è l'aumento dei

redditi di coloro che lavorano nel settore primario, i quali potranno assorbire l'offerta di prodotti industriali. Questo è il piano generale tracciato per i Paesi della regione mediterranea, con particolare riguardo a quelli dell'Europa meridionale.

Una volta esplicitati i rischi derivanti da un mancato aumento della produttività agricola, si ritorni sulle misure concrete che possono garantire l'innalzamento di quest'ultima. Il Rapporto FAO del 1959 si esprime con nettezza in favore delle linee guida esposte nei precedenti paragrafi. Infatti, le riforme agrarie della regione mediterranea devono garantire una dimensione ottima della terra, prevenendo e correggendo l'eccessivo frazionamento delle aziende agricole in appezzamenti troppo piccoli per essere coltivati in modo proficuo. Un possibile criterio per definire tale dimensione ottima può essere rappresentato dall'unità familiare: un appezzamento di terreno agricolo deve essere grande tanto quanto basta per poter essere lavorato da una intera famiglia, garantendo sia la sussistenza di quest'ultima sia la creazione di eccedenza agricola vendibile.

Inoltre, si ribadisce la necessità di tramutare il bracciante, mezzadro o affittuario della terra, in proprietario del terreno che egli stesso coltiva: il trasferimento della proprietà è il primo passo per spingere l'agricoltore a mutare gli antichi sistemi di coltivazione e a fare investimenti produttivi.

La necessità di realizzare un mutamento negli assetti proprietari della terra è particolarmente evidente nell'Oriente mediterraneo e nel Nord Africa. Entrambi i suddetti provvedimenti costituiscono obiettivi dichiarati della riforma agraria della zona egiziana RAU, iniziata nel 1952.

Un altro aspetto centrale della riforma agraria deve essere l'istituzione di centri di ricerca e di istruzione professionale, i quali possano aggiornare gli agricoltori riguardo l'utilizzo di nuove tecniche produttive e possano effettuare e divulgare ricerche sui problemi presenti e futuri dell'agricoltura. Questi centri giocano un ruolo fondamentale in un secondo momento, ossia quando vi è la necessità che la terra, una volta ridistribuita, sia coltivata razionalmente. Per fornire un esempio concreto, si consideri che una riforma agraria non deve solamente provvedere ad estendere

l'irrigazione dei terreni, ma deve soprattutto far in modo che gli agricoltori siano istruiti riguardo l'utilizzo delle nuove tecniche di irrigazione.⁹²

L'istituzione di scuole e centri di formazione professionali presso le comunità agricole non sono solamente utili ad incrementare la produttività mediante l'insegnamento specializzato agli agricoltori che già lavorano, ma costituiscono soprattutto lo snodo nevralgico attraverso cui passa l'abbattimento della disoccupazione e della disoccupazione nascosta. Infatti, tali centri di istruzione assolvono molteplici ruoli: insegnano un mestiere a coloro i quali non lo conoscono affatto, spingono i soggetti che lavorano in maniera poco produttiva a farlo in maniera più organizzata e razionale, inoltre invogliano i lavoratori sotto-impiegati in numero di ore lavorative, a prestare la propria opera in maniera più continuativa e in linea con gli standard del settore. Il primo effetto contribuisce ad abbattere la disoccupazione vera e propria, mentre gli ultimi due sono efficaci nel ridurre la disoccupazione nascosta, mediante il più efficiente impiego dei lavoratori nello stesso settore primario.

L'istituzione di tali centri è fondamentale nei Paesi dell'Oriente mediterraneo e del Nord Africa, nei quali è auspicata l'introduzione di corsi di addestramento per la specializzazione e la direzione dei lavori agricoli⁹³.

Al di là degli aspetti tecnici di una riforma agraria, appena esposti, un presupposto importante affinché si aumenti la produttività agricola è quello della creazione di uno spirito di comunità. Secondo la definizione delle Nazioni Unite del 1956, contenuta nel *Twentieth report of the administration committee on coordination to the economic and social council*, lo sviluppo di quest'ultimo si definisce come “il processo che porta ad unire gli sforzi delle popolazioni a quelli dei loro governi al fine di migliorare le condizioni economiche, sociali e culturali delle varie comunità ed immettere tali comunità nella vita della nazione⁹⁴”. In sostanza, al di là del tecnicismo concernente la distribuzione della terra e l'organizzazione della produzione, il singolo agricoltore deve sentirsi parte attiva di una ampia comunità e

⁹² FAO, *Condizioni e prospettive dello sviluppo economico della regione mediterranea (parte I)*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 88, 1960, pp. 2879- 2895.

⁹³ FAO, *Condizioni e prospettive dello sviluppo economico della regione mediterranea (parte II)*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 89, 1960, p. 2924-2925.

⁹⁴ Ibidem.

deve chiaramente percepire che il proprio duro lavoro viaggia nella direzione di un miglioramento socioeconomico generale e non solo personale. Insomma, l'arduo compito è quello di spingere il coltivatore a considerare il proprio lavoro giornaliero come un tassello essenziale dello sviluppo dell'intera comunità. A tal fine, il villaggio gioca un ruolo imprescindibile: in primis, il singolo contadino deve percepirsi come parte attiva di tale unità, inoltre, è necessario che l'intera comunità-villaggio prenda coscienza della sua importanza a livello di sistema Paese. Il villaggio, dunque, è lo snodo centrale del sentimento di appartenenza.

Lo sviluppo dello spirito di comunità si manifesta con chiarezza nei lavori afferenti ai pubblici servizi, come la cura delle strade del villaggio, l'igiene generale e l'istituzione di ospedali, nonché l'organizzazione del sistema di istruzione. Tuttavia, al fine di incrementare la produttività, esso deve andare oltre tali tradizionali lavori e coinvolgere, in generale, l'intera platea di agricoltori di un Paese. Un banco di prova essenziale è rappresentato dalla partecipazione della popolazione ai lavori pubblici: quest'ultima deve percepirne l'importanza, al fine di rendere efficiente il lavoro di ogni singolo membro della comunità. A tal proposito, un esempio pratico proviene dal Marocco: in questo Paese, a metà degli anni Cinquanta, si sono stabiliti dei *chantier de développement rural*, ossia delle zone in cui la popolazione contribuisce attivamente a lavori di pubblica utilità come il rimboschimento non meccanizzato nelle zone montane e nelle pianure, la creazione di opere per la conservazione del suolo e il miglioramento delle condizioni per il pascolo. Tali progetti sono organizzati da esperti del campo e raggiungono un doppio fine: realizzare il lavoro pubblico e rafforzare lo spirito di partecipazione e comunità. A loro volta, le persone che in tale contesto sono state inizialmente istruite dagli esperti, gestiranno in prima linea progetti simili in altre zone, contribuendo così a diffondere lo spirito di comunità nella maniera più ampia possibile. Naturalmente, si ribadisce che la realizzazione dei lavori pubblici è graduale, in modo tale da non sottrarre al contadino tutto il tempo lavorativo che normalmente dedica alla propria attività principale, ma solo una parte di esso, al fine di dedicarsi appunto al lavoro di pubblica utilità.

La partecipazione della popolazione ai lavori pubblici è, così, un ottimo espediente per rafforzare lo spirito di comunità e per creare connessione tra il singolo individuo e l'autorità centrale, la quale organizza e pianifica i lavori pubblici⁹⁵.

La creazione dello spirito di comunità è un obiettivo essenziale da perseguire in tutti i Paesi dell'area mediterranea, al fine di garantire l'aumento della produttività agricola, nonché in generale il progresso sociale ed istituzionale.

A proposito di lavori pubblici, il Rapporto della FAO ribadisce la loro importanza centrale per tutti i suddetti Paesi; nello specifico, sottolinea la necessità della realizzazione di: grandi opere di irrigazione, una rete capillare di strade che colleghi tra di loro i villaggi e un'opera di rimboschimento e di protezione delle foreste, soprattutto per la conservazione del suolo e la protezione dei raccolti⁹⁶.

Fino ad ora, si è preso in considerazione lo sviluppo agricolo della regione mediterranea in relazione alle possibilità di accrescere la produttività agricola di quest'ultima. Ora, è necessario fare un passo successivo e considerare quale sia la destinazione dei prodotti agricoli scaturiti dall'aumentata produttività, o meglio, quale sia la collocazione della quantità agricola eccedente dopo il soddisfacimento del consumo interno. I Paesi della regione mediterranea, così come tutti i Paesi sottosviluppati, si candidano ad essere esportatori di prodotti agricoli, oltre che di materie prime: questi prodotti costituiscono il volano del loro sviluppo. Tuttavia, affinché sia assicurato un effettivo progresso di tali Paesi, è necessario porre delle condizioni a livello di commercio internazionale, tramite opportuni accordi.

L'oscillazione dei prezzi dei prodotti alimentari è il problema principale da risolvere al fine di assicurare un adeguato sviluppo dei Paesi della regione mediterranea. Tale oscillazione si verifica perché la domanda di tali beni è variabile, a seconda delle condizioni del mercato, mentre l'offerta è rigida e non riesce quindi ad adeguarsi al livello della domanda. Tale problema è stato analizzato dal Quarto Rapporto annuale dell'OECE del dicembre 1952, intitolato *Perspectives de l'Economie Européenne*, il quale suggerisce alcune possibili soluzioni. Al fine di circoscrivere l'oscillazione dei prezzi dei prodotti agricoli, è necessario un accordo tra il Paese esportatore e quello importatore. Tale accordo deve prevedere che il prezzo del singolo prodotto possa

⁹⁵ FAO, *Condizioni e prospettive dello sviluppo economico della regione mediterranea (parte I)*, op. cit., p. 2895.

⁹⁶ Ibidem.

oscillare liberamente, ma all'interno di una banda rigida, i cui estremi sono fissi e costituiti, rispettivamente, dal prezzo minimo di vendita per il Paese esportatore e quello massimo di acquisto per il Paese importatore. Inoltre, viene fissata una quantità minima che deve essere scambiata in un predeterminato periodo. Dunque, viene scambiata al minimo una certa quantità, il cui prezzo oscilla tra i due estremi considerati. Il risultato, per il Paese esportatore, è quello di vedersi sempre assicurato un profitto minimo, senza sottrarsi alle condizioni del libero mercato.

Tuttavia, la fissazione di una banda di oscillazione rigida e di una quantità minima da scambiare, potrebbe non bastare. Un altro obiettivo fondamentale, infatti, è quello di cercare di allineare quanto più possibile l'offerta di prodotti alimentari alla loro domanda, anche quando quest'ultima si restringe. Pertanto, una misura efficace sembra quella di obbligare il Paese esportatore a costituire delle scorte di sicurezza, invece di lasciarlo libero di vendere sul mercato quella stessa quantità, che resterebbe invenduta. La costituzione di tali scorte è prevista quando il prezzo del prodotto agricolo tocca la soglia minima del prezzo di vendita per il Paese esportatore, mentre la loro vendita è auspicabile, invece, quando si raggiunge la soglia massima di acquisto per il Paese importatore. Questa misura può essere concretamente efficace nell'allineare la domanda e l'offerta di prodotti agricoli, stabilizzando così il prezzo di questi ultimi.

La costituzione di accordi bilaterali come quelli appena descritti, nonché alcune restrizioni alla vendita di prodotti agricoli mediante la costituzione di scorte, devono essere accompagnati da un rinnovato atteggiamento dei Paesi sviluppati. Questi ultimi, infatti, devono abbattere i dazi doganali che frenano la penetrazione di prodotti esteri al loro interno; inoltre, essi devono rispettare il principio dei minori costi: qualora il costo legato alla produzione interna di un bene sia superiore a quello sostenuto per la sua importazione, allora quest'ultima opzione deve essere quella prediletta dal Paese sviluppato. Tutto ciò permette al Paese esportatore di vedersi assicurati mercati di sbocco per i propri prodotti agricoli⁹⁷.

⁹⁷ OECE, *Valorizzazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 4, 1953, pp. 108-118.

Capitolo III

La pianificazione economica e sociale per i Paesi sottosviluppati

1. Sviluppo economico come abbattimento della disoccupazione

Dopo aver analizzato in generale il problema dello sviluppo nel Capitolo I e aver fornito specifiche riguardanti le strategie di sviluppo agricolo nel Capitolo II, di seguito si sviluppa la trattazione sul principale strumento da utilizzare per l'emersione di Paesi ed aree ancora arretrati: la pianificazione, con particolare riguardo ad alcuni ambiti specificati nei seguenti paragrafi.

Il problema dello sviluppo socioeconomico può essere inquadrato essenzialmente in una serie di misure concrete volte ad abbattere la disoccupazione e la sottoccupazione in una determinata area geografica. Infatti, solo in tal modo quest'ultima usufruirà di un maggiore prodotto interno lordo; inoltre, i suoi abitanti potranno vedere accresciuto il proprio reddito pro capite. Un altro aspetto centrale della questione del lavoro risiede nel fatto che, attraverso di esso, si contribuisce a compiere la realizzazione umana, oltre che professionale, di un individuo; dunque, un Paese potrà proseguire nella direzione dello sviluppo socioeconomico solo qualora assicurerà un lavoro soddisfacente ai suoi abitanti. Per tale motivo, nel capitolo in questione si analizzano le strategie per lo sviluppo nell'ottica finale di produrre il maggiore impiego possibile di una determinata popolazione e garantirne la migliore organizzazione lavorativa. In definitiva, il problema della elevata disoccupazione è il marchio caratterizzante di un'area o un Paese sottosviluppato che è necessario cancellare.

Innanzitutto, si chiarisce di seguito quanti tipi di disoccupazione esistono e possono verificarsi in un Paese sottosviluppato. In essi, vi sono quattro tipi di disoccupazione: ciclica, stagionale, tecnologica e nascosta. La prima è legata alle fluttuazioni del ciclo economico che si verificano nel Paese sottosviluppato: una fase di contrazione produce una certa parte di disoccupazione; dunque vi sono persone che perdono il lavoro durante tale fase e riescono successivamente a ritrovarlo, altre invece che, affacciandosi sul mercato del lavoro proprio nella fase di contrazione, rimangono disoccupate e attendono per essere in seguito impiegate. La soluzione definitiva è porre in essere strategie per innescare e sostenere la fase di crescita di un Paese.

La disoccupazione stagionale è un concetto puramente legato al settore primario: vi sono periodi dell'anno in cui i lavoratori sono occupati poiché si ha bisogno di tutti i lavori legati alle colture, mentre per i restanti periodi essi rimangono disoccupati non essendovi alcuna necessità di lavorazione della terra. Al fine di arginare tale fenomeno, vi sono una serie di possibilità: è possibile organizzare in maniera diversa la lavorazione della terra, in modo da coltivarla in maniera produttiva per più lunghi periodi; oppure è possibile impiegare i lavoratori agricoli in altro modo, come per esempio farli contribuire alla realizzazione di lavori pubblici. Infine, si può cercare di impiegare tali lavoratori, per i periodi dell'anno in cui non sono produttivi in agricoltura, in occupazione extra-agricole, ossia afferenti al settore secondario e terziario.

La disoccupazione tecnologica si verifica nel momento in cui una tecnica produttiva innovativa soppianta una preesistente e permette di impiegare un minor numero di lavoratori per la realizzazione del prodotto finale. La parte di lavoratori che resta impiegata è quella capace di adattarsi all'utilizzazione della nuova tecnica, mentre la restante quota deve trovare un altro impiego. Inoltre, la disoccupazione tecnologica si presenta anche quando si introduce una differente organizzazione del lavoro a parità di tecnologia utilizzata, avente lo stesso effetto descritto in termini di riduzione dell'impiego di manodopera. Si crea così un paradosso: lo sviluppo economico, agente sotto forma di innovazione tecnologica o miglioramento organizzativo, causa disoccupazione tecnologica, ma allo stesso tempo offre nuove possibilità di impiego grazie all'accrescimento della produttività. Al fine di superarlo, è necessario che lo sviluppo economico garantisca il reimpiego di coloro i quali rimangono senza lavoro a causa dei fenomeni suddetti.

La disoccupazione nascosta, come già ampiamente esposto nel capitolo relativo allo sviluppo agricolo, è costituita dal lavoro di quelle persone che, sebbene impiegate, non aggiungono nulla alla resa della loro attività. In sostanza, qualora se ne decidesse di fare a meno, la produzione e produttività del lavoro in cui erano impiegate non diminuirebbe. Per spiegare ancor meglio tale concetto, ci si può riferire alla definizione presente in uno studio promosso dal Royal Institute of International Affairs, in relazione al settore agricolo; in esso, la disoccupazione nascosta agricola viene definita come “il numero degli individui addetti all'agricoltura che possono essere sottratte al lavoro della terra senza che il reddito agricolo ne venga diminuito”.

I rimedi principali al fenomeno della disoccupazione nascosta sono di due tipi: reimpiegare la manodopera eccedente nello stesso settore in cui non risulta produttiva, assegnandole invece lavori di tipo produttivo, oppure spostando la stessa in altri settori in cui può risultare efficientemente impiegata.

Il termine “disoccupazione nascosta” viene sovrapposto a quello di “sottoccupazione”, facendo coincidere i due concetti, in una moltitudine di studi tra i quali quello del 1951 redatto da un gruppo di esperti nominato dal segretario generale delle Nazioni Unite, intitolato *Provvedimenti per lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati*.

Dunque, da un'analisi dei tipi di disoccupazione esistenti in un Paese sottosviluppato, è chiaro che una sola soluzione accumuna l'assorbimento di tutti e quattro i tipi appena esposti, con particolare riferimento alla disoccupazione tecnologica e a quella nascosta: creare nuove possibilità di impiego. Questo deve essere il compito principale di un processo di sviluppo economico.

2. Stato e iniziativa privata

Nel paragrafo precedente si è chiarito quale sia il compito fondamentale di un processo di sviluppo economico. Ad esso, concorrono sia l'iniziativa pubblica che quella privata. In questo paragrafo si analizza il rapporto che deve sussistere tra le due, con particolare riferimento al ruolo dello Stato⁹⁸.

Al fine di inquadrare il ruolo dello Stato funzionale allo sviluppo dei Paesi che in quest'ultimo dimostrano ritardo, è necessario distaccarsi dalla visione puramente occidentale che ha guidato lo sviluppo del continente europeo e degli USA tra la fine del XVIII secolo e il XIX secolo. In essa, infatti, il ruolo dello Stato è concepito come minimale, mentre l'iniziativa privata svolge un ruolo assolutamente predominante nel creare e direzionare lo sviluppo economico. In particolare, si ricorda che, nel 1776, Adam Smith considerava che lo Stato avesse tre funzioni principali: la difesa, il mantenimento dell'ordine e della legalità, nonché “il dovere di effettuare e mantenere certe opere pubbliche e certe istituzioni pubbliche che non potrà mai essere nell'interesse di individui o di piccoli nuclei di individui di effettuare

⁹⁸ Nazioni Unite, *Provvedimenti per lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati (parte I)*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 22, 1954, pp. 555-568.

o mantenere”⁹⁹. Si tratta, dunque, di compiti fondamentali, seppur ben limitati e oltre i quali lo Stato non deve andare. Il principio base risiede, appunto, nel convincimento che lo Stato deve assolvere tutte quelle funzioni che l'iniziativa privata non può di per sé offrire, senza mai entrare nella sfera di competenza di quest'ultima. In tal sede, si intende ribadire che questa tesi non può essere applicata con successo per favorire lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati, ma che necessita di opportuni cambiamenti, i quali vengono espressi nel dettaglio più avanti. Infatti, il rapporto ottimale esistente tra Stato e iniziativa privata non è universalmente valido, ma cambia a seconda del contesto storico, istituzionale e socioeconomico in cui si trova:

sebbene siamo stati portati a ritenere questo rapporto come ottimo, probabilmente siamo tutti pronti ad ammettere che questo ottimo lo è soltanto rispetto ad una particolare situazione storica. Un cambiamento nel luogo e nell'organizzazione del potere politico, negli interessi di coloro che sono al potere, nello stadio di sviluppo economico, nell'efficienza del meccanismo amministrativo pubblico, e nelle forme di organizzazione degli affari, possono cambiare il rapporto tra lo Stato e gli operatori economici che si può ritenere ottimo¹⁰⁰.

La condizione di partenza dei Paesi sottosviluppati è infatti di gran lunga peggiore di quella in cui si trovavano i Paesi oggi progrediti, nel momento in cui hanno iniziato la loro fase di sviluppo, ossia tra la fine del XVIII secolo e l'inizio del XIX secolo. Si può fare un'analisi dettagliata in merito, ma qui si ricorda solo brevemente che: il reddito reale pro capite è inferiore, il rapporto tra risparmio e reddito nazionale è più basso, vi è una presenza insignificante di istituzioni bancarie, vi è una grande presenza di analfabeti che, per la loro condizione, non sono permeati di quella razionalità economica necessaria per l'iniziativa economica privata, infine la mobilità geografica e soprattutto l'ascensione sociale sono entrambe ridotte.

Questa disparità nelle condizioni di partenza ha una importanza determinante sul ruolo dello Stato in un programma di sviluppo.

In sostanza, è auspicabile che nei Paesi sottosviluppati il ruolo assunto dallo Stato sia diverso da quello che è stato ricoperto nello sviluppo dei Paesi occidentali e degli USA: si analizzano di seguito le funzioni che lo Stato dovrebbe assolvere in un Paese

⁹⁹ E. S. Mason, *La pianificazione economica nelle zone sottosviluppate: Stato e iniziativa privata*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 99, 1961, pp. 3406-3418.

¹⁰⁰ E. S. Mason, *La pianificazione economica nelle zone sottosviluppate: Stato e iniziativa privata*, op. cit., pp. 3406-3418.

sottosviluppato, sempre ricordando che una modulazione di esse va ricercata a seconda dello specifico Paese, di tale gruppo, di cui si parla¹⁰¹.

Innanzitutto, lo Stato deve assolvere quelle funzioni fondamentali che sono costitutive di se stesso, ossia: elaborare una sistema legislativo e farne rispettare le leggi in maniera coattiva da parte dei cittadini. Inoltre, deve dedicarsi all'istituzione di un efficiente sistema sanitario, educativo e allo sviluppo di una capillare rete infrastrutturale. Tali funzioni sono di competenza esclusiva dello Stato; tuttavia, ve ne sono altre che quest'ultimo è chiamato a ricoprire a causa della manchevolezza dell'iniziativa privata. Lo Stato non ha il compito di sostituirsi all'iniziativa privata, anzi deve assumere un ruolo propulsivo affinché quest'ultima possa esprimersi adeguatamente, soprattutto all'interno di un Paese sottosviluppato. Per questo, in una fase iniziale, esso è chiamato ad assolvere funzioni tipiche dell'iniziativa privata, in quanto quest'ultima è insufficiente; successivamente, lo Stato lascerà il proprio spazio all'iniziativa privata quando essa sarà matura per esprimere il proprio potenziale. Si possono fare due esempi relativi rispettivamente al settore primario e secondario. In campo agricolo, lo Stato deve riservarsi l'iniziativa di sperimentare nuovi prodotti per determinare se siano adatti alle condizioni naturali del Paese e se vi siano buone prospettive commerciali sui mercati nazionali o esteri. Inoltre, in un Paese in cui stenta a decollare l'iniziativa privata industriale per mancanza di adeguate conoscenze o per la paura di accollarsi tutti i rischi, deve essere lo Stato a costituire società che vadano in tal senso. In una fase successiva, esse potranno essere cedute a privati.

A tal proposito, un ruolo particolare è rivestito dalle imprese di pubblica utilità e da quelle strategiche per un settore economico: in queste circostanze è auspicabile una gestione diretta da parte dello Stato oppure un controllo governativo del monopolio privato che si verrebbe a creare. Per industrie di pubblica utilità si intendono, per esempio, quelle che gestiscono l'elettricità e l'acqua; mentre per industrie strategiche si può fare riferimento a quelle di trasformazione e distribuzione dei prodotti agricoli. Lo Stato, inoltre, deve farsi carico della creazione di istituzioni finanziarie che possano mobilitare il risparmio e orientarlo verso quelle imprese private che si ritengono nevralgiche per lo sviluppo. Ciò è importante soprattutto in quei Paesi in cui l'iniziativa privata è scarsa e fatica ad ingrandirsi.

¹⁰¹ Ibidem.

Dunque, riassumendo quanto detto in precedenza, lo Stato svolge una serie di funzioni imprescindibili, che sono di sua esclusiva competenza; inoltre, esso assume funzioni tipiche dell'iniziativa privata in una prima fase, quando essa si dimostra manchevole. A ciò, bisogna aggiungere un altro ruolo fondamentale dello Stato: creare le condizioni favorevoli affinché vi possa essere la piena espressione dell'iniziativa privata; per farlo, esso ha il potente strumento di cui dispone in maniera esclusiva: il potere legislativo. Per esempio, l'iniziativa privata in campo agricolo non esprimerà tutto il suo potenziale fino a quando non ci sarà un'adeguata riforma agraria, elaborata appunto tramite leggi dello Stato, che abbia le caratteristiche già espresse nel precedente capitolo¹⁰². Tra di esse, si ricordano brevemente: la promozione di una dimensione ottima della terra che eviti lo spezzettamento dei terreni, la coincidenza tra proprietario della terra e coltivatore, la promozione di innovazioni tecniche e la regolamentazione del credito agrario. A proposito di quest'ultimo, lo Stato può formulare leggi che annullino i debiti eccessivi contratti da alcuni contadini e, a monte, deve cercare di evitare che essi stessi possano contrarre debiti oltre una certa soglia. Sullo stesso piano, ossia quello volto a creare le condizioni ambientali per lo sviluppo dell'iniziativa privata, si possono porre altre leggi: l'imposizione della classificazione obbligatoria dei prodotti agricoli secondo la loro qualità, le misure coattive da osservare per la conservazione del terreno, nonché quelle per la profilassi delle malattie delle piante e del bestiame. Le misure che lo Stato può porre in essere per avvantaggiare e stimolare l'iniziativa privata vanno al di là della semplice imposizione coattiva di alcune leggi, manifestandosi soprattutto in preziose azioni di coordinamento dei singoli soggetti privati. Per esempio, lo Stato può prendere l'iniziativa per organizzare associazioni cooperative che riuniscano i soggetti privati, soprattutto in campo agricolo, la cui adesione non sia obbligatoria ma fortemente consigliata per una molteplicità di facilitazioni, quale per esempio la distribuzione o la vendita dei prodotti agricoli. Un ruolo molto prezioso di coordinamento può essere svolto dallo Stato nella pianificazione e organizzazione del settore industriale: si può affermare che la nascita di un centro industriale necessita della vitale azione pubblica affinché si metta adeguatamente in moto. Infatti, quest'ultimo è costituito da una moltitudine di imprese che utilizzano servizi pubblici comuni, come l'energia elettrica, e che

¹⁰² Nazioni Unite, *Provvedimenti per lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati (parte I)*, op. cit., pp. 555-568.

acquistano l'una dall'altra i prodotti e sottoprodotti necessari per i rispettivi processi industriali. Dunque, è proprio lo Stato che fornisce i servizi pubblici essenziali e, soprattutto, che coordina il funzionamento delle industrie tra di loro complementari localizzandole in maniera logisticamente funzionale al processo produttivo e promuovendo un coordinamento dei tempi delle rispettive lavorazioni. In sostanza, lo Stato, tramite un ente per la promozione dello sviluppo industriale, fornisce le necessarie coordinate spaziali e temporali ai singoli soggetti che desiderino collocarsi nel nascente centro industriale.

Lo Stato, nel tentativo di creare le condizioni ambientali per favorire l'iniziativa privata, può porre in essere efficaci misure di respiro internazionale, di comune accordo con gli Stati di altri Paesi. La presenza di un mercato di sbocco per i prodotti scaturiti dall'attività privata è una delle necessità più impellenti dei soggetti privati; lo Stato può promuovere l'assorbimento di tali prodotti da parte di altri Paesi, tramite accordi internazionali, i quali possono essere formulati a vari livelli: si possono rendere operative tariffe preferenziali tra i Paesi coinvolti, oppure si può promuovere la creazione di una zona di libero scambio; in alternativa, facendo un passo ulteriore, si possono abbattere le barriere doganali che si frappongono al commercio internazionale. La misura più audace di cui uno Stato può farsi carico è quella di creare una federazione di carattere politico con altri Stati, la quale si presenta come l'opzione più stabile a vantaggio del commercio internazionale. L'obiettivo, in sostanza, è quello di favorire una cooperazione con uno o più Stati, geograficamente prossimi a quello in questione, al fine di superare le limitazioni di assorbimento del solo mercato interno e permettere così un pieno sviluppo delle industrie di larga scala, le quali possono spingere di più sulla produzione, consapevoli delle possibilità che i propri prodotti siano acquistabili da altri Paesi.

Si è appena dimostrato, dunque, che lo Stato può porre in essere misure di carattere internazionale per superare le limitatezze del proprio mercato interno e permettere così uno sviluppo proficuo dell'iniziativa privata.

In aggiunta, lo Stato può prendere altre misure relativamente al funzionamento del mercato interno: in esso, si deve tendere al raggiungimento del numero ottimo di imprese, le quali possano singolarmente offrire il massimo rendimento; dunque, le imprese non devono essere né troppe né troppo poche in relazione alle dimensioni del mercato interno. Nei mercati maturi, come quelli dei Paesi sviluppati, è possibile lasciare la determinazione di tale numero al gioco della libera concorrenza; tuttavia,

in mercati non ancora pienamente funzionanti, come quelli dei Paesi sottosviluppati, si rende necessario un intervento dello Stato in tal senso. Quest'ultimo, in sostanza, deve porre in essere misure che incoraggino o limitino la concorrenza al fine di provocare, rispettivamente, un aumento o una diminuzione del numero delle imprese, al fine di cercare di raggiungerne il numero ottimo.

Un altro ambito di intervento dello Stato nell'economia, al fine sempre di avvantaggiare l'iniziativa privata, è quello relativo ai prezzi dei prodotti. In un mercato concorrenziale essi sono determinati dall'incrocio di domanda e offerta, tuttavia in un mercato di un Paese sottosviluppato si può rendere necessaria una loro correzione soprattutto per due motivi: il prezzo non tiene conto del costo totale di produzione, oppure gli imprenditori non riescono a fare lungimiranti previsioni a lungo termine e stabilire un prezzo adeguato del prodotto sulla base di queste ultime. Naturalmente, un altro motivo per cui lo Stato può intervenire sui prezzi è quello di promuovere una migliore giustizia sociale: in tal caso, esso non agisce solo a vantaggio dei soggetti portatori di iniziativa privata, ma per tutta la collettività¹⁰³.

3. La pianificazione economica e sociale

3.1 Definizione della pianificazione e interrelazione tra le sue diverse forme

Fino ad ora, si è posta l'attenzione sulle azioni concrete che lo Stato di un Paese sottosviluppato deve svolgere al fine di promuovere lo sviluppo socioeconomico dell'area in questione. Tali considerazioni fanno scaturire, in maniera del tutto consequenziale, una nozione fondamentale, ossia quella di pianificazione economica. Prima di esaminare da vicino le misure di pianificazione economica per i Paesi sottosviluppati, si procede di seguito a introdurre il concetto. Innanzitutto, affinché una pianificazione economica abbia luogo, non è sufficiente definire gli ambiti di competenza dello Stato e dell'iniziativa privata, come è stato appena fatto nel precedente paragrafo. Infatti, oltre a fare ciò, è necessario che lo Stato definisca una serie coordinata e consequenziale di azioni economiche e sociali definite nel tempo, stabilendo delle aspettative in relazione ai singoli intervalli temporali futuri. Ecco dunque il primo concetto della pianificazione: avere l'aspettativa di un risultato in un determinato istante di tempo futuro, dunque calibrare le proprie azioni in base ai

¹⁰³ Nazioni Unite, *Provvedimenti per lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati (parte I)*, op. cit., pp. 555-568.

risultati che si desiderano ottenere¹⁰⁴. Il secondo pilastro della pianificazione è costituito dal famoso concetto di “ordine spontaneo” secondo Polanyi: esso è inquadrabile come “un equilibrio raggiunto mediante l'influenza reciproca delle parti e degli individui in un determinato sistema”¹⁰⁵. In sostanza, lo Stato deve indicare quale sia la direzione da seguire in termini di risultati sociali ed economici, ma senza influenzare in maniera diretta l'attività dei singoli soggetti privati; si può affermare che questi ultimi sono liberi di agire entro obiettivi ben definiti. Dunque, riassumendo, fare una pianificazione economica da parte dello Stato significa decidere di intraprendere una serie di misure socioeconomiche nel tempo, con l'obiettivo di raggiungere determinati risultati nelle diverse scadenze temporali, lasciando l'iniziativa privata libera di agire nel senso indicato dalle suddette azioni. In tale concetto, appunto, è insita la precedente distinzione che bisogna operare, a monte, tra i diversi compiti assegnati allo Stato e ai privati. La definizione di pianificazione economica appena fornita è compatibile con un ordinamento democratico e con i principi del libero mercato. Una diversa definizione, invece, si applica per i Paesi a conduzione socialista e con pratiche economiche collettiviste. Per questi ultimi, infatti, non vale il principio per cui la libera iniziativa privata può agire liberamente entro gli obiettivi prefissati dallo Stato, ma invece essa deve attenersi strettamente alle direttive prefissate dall'autorità centrale competente¹⁰⁶. In questo caso, si applica il concetto di “ordine deliberato” formulato sempre da Polanyi: esso consiste “nella limitazione della libertà delle cose e degli uomini a stare fermi o a muoversi a loro piacere, con l'assegnare a ciascuno di essi una posizione ben determinata in un piano preparato”¹⁰⁷. La distinzione del modo di intendere la pianificazione economica in un regime democratico piuttosto che socialista, è dunque assai differente. D'ora in poi si farà riferimento alla definizione data per un Paese a regime democratico¹⁰⁸.

Fino ad ora, si è esposto il concetto di pianificazione economica; tuttavia, è meglio parlare di pianificazione economica e sociale per un Paese sottosviluppato: infatti, bisogna sottolineare come i piani per lo sviluppo a vantaggio di tali Paesi non devono solo mirare alla formazione di ricchezza materiale, ma anche alla creazione di servizi

¹⁰⁴ E. S. Mason, *Sviluppo indotto dallo Stato*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 101, 1961, pp. 3487-3499.

¹⁰⁵ M. Polanyi, *The logic of liberty*, Routledge, Abingdon, 1951, pp. 154-155.

¹⁰⁶ E. S. Mason, *Sviluppo indotto dallo Stato*, op. cit., pp. 3487-3499.

¹⁰⁷ M. Polanyi, *The logic of liberty*, op. cit., pp. 154-155.

¹⁰⁸ E. S. Mason, *Sviluppo indotto dallo Stato*, op. cit., pp. 3487-3499.

a favore dei singoli e delle famiglie, nonché alla distribuzione della stessa ricchezza creata precedentemente. Il tutto, come già esposto, ha il fine ultimo di generare un livello elevato di occupazione, affinché si possa garantire il sostegno del processo di sviluppo economico e, soprattutto, la realizzazione umana e professionale degli abitanti di una determinata area.

La messa in atto di un programma di pianificazione economica e sociale necessita di una pluralità di investimenti di diversa natura. L'investimento in attività direttamente produttive ha come conseguenza un incremento quantitativamente misurabile della produzione di beni e servizi, mentre un investimento di carattere sociale in senso stretto non è facilmente valutabile in tali termini, in quanto comprende il capitale necessario per le abitazioni, l'istruzione, la sanità pubblica e le infrastrutture. In generale, risulta difficile stabilire in forma quantitativa il contributo degli "investimenti umani" al progresso economico di un Paese.

Le risorse da stanziare per la pianificazione economica e sociale sono di norma limitate, dunque bisogna operare delle scelte oculate riguardo la loro modalità di efficiente allocazione. Purtroppo, è errore frequente quello di svantaggiare gli "investimenti umani", preferendo invece allocare maggiori risorse su quelli direttamente produttivi e misurabili in maniera quantitativa. Tale errore viene commesso soprattutto perché, appunto, il contributo degli "investimenti umani" non viene rilevato adeguatamente in maniera quantitativa e, dunque, si è portati a pensare sia meno importante rispetto agli investimenti di altro tipo. Inoltre, al di là delle difficoltà di misurazione, ve n'è un'altra notevole dal punto di vista concettuale: il concetto di "investimento umano" cerca di incorporare nell'analisi economica determinate attività sociali le quali non sono, di regola, esplicitate per scopi economici, sebbene esse possono avere nel medesimo tempo delle conseguenze economiche straordinariamente importanti. Per esempio, la vaccinazione antipoliomelitica può essere utile dal punto di vista economico, ma non è di certo questo lo scopo dell'inoculazione. Allo stesso modo, l'istruzione secondaria di carattere generale non è concepita per uno scopo meramente economico, tuttavia essa contribuisce ad assolverlo: vi è il contributo alla trasmissione dei valori imprenditoriali, di autovalorizzazione, la spinta al miglioramento e al successo personale, le quali giocano un ruolo fondamentale per la futura classe dirigente. Inoltre, la partecipazione agli studi spinge spesso i giovani, soprattutto in Africa, a lasciare il loro villaggio e a sviluppare un prezioso spirito di indipendenza,

unitamente ad una educazione più aperta e liberale rispetto a quella tradizionale che assimilerebbero nel villaggio di provenienza.

Esiste, dunque, una innata difficoltà nel concetto di “investimento umano” ed è questa un'altra ragione per cui esso sia spesso trascurato nella pianificazione economica e sociale¹⁰⁹.

Oltre alle difficoltà di misurazione quantitativa e all'ostacolo di natura concettuale appena esposto, esiste una terza difficoltà che affligge e svantaggia gli “investimenti umani”: essa consiste nella loro capacità di produrre significativi effetti di natura economica solo nel lungo termine. Ciò, appunto, scoraggia dall'effettuare una pianificazione logica e continua degli stessi¹¹⁰.

La tesi che qui si sostiene è quella di far viaggiare insieme gli investimenti di carattere direttamente produttivo con quelli di tipo umano, poiché entrambi si dimostrano essere mutualmente indispensabili. Gli investimenti del primo tipo si dimostrano infruttuosi se non corredati da quelli del secondo tipo; per esempio la mancanza di investimenti nel campo dell'istruzione, capace di formare tecnici e personale specializzato, non permette di sfruttare appieno gli investimenti diretti nelle attività economiche. Del resto, facendo l'esempio inverso, nemmeno gli “investimenti umani” si rivelano efficaci se concepiti in maniera isolata rispetto a quelli dell'altro tipo; per esempio se si investe in misure in materia di profilassi sanitaria si avrà una diminuzione della mortalità della popolazione e un aumento del tasso di incremento naturale di quest'ultima, ciò deve essere necessariamente corredato da investimenti di carattere direttamente produttivo, perché altrimenti una fetta consistente della aumentata popolazione rischia di non vedere soddisfatti i propri bisogni alimentari e le richieste di beni e servizi.

Dunque, una volta stabilita la necessità che i due tipi di investimento debbano viaggiare di pari passo, si ritiene necessario stabilire un criterio di ripartizione delle risorse pubbliche tra di essi. Tuttavia, come afferma il rapporto delle Nazioni Unite intitolato *Pianificazione sociale e pianificazione economica* del 1959, non esiste un criterio universalmente applicabile ad ogni Paese e in qualsiasi periodo storico ci si trovi, bensì bisogna trovare tale equilibrio specifico per ogni singola area, in un

¹⁰⁹ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte I)*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 98, 1961, pp. 3356-3362.

¹¹⁰ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 97, 1960, p. 3305.

definito periodo di tempo. Sebbene la relatività di tale punto ottimo, si possono tenere in considerazione alcune linee guida generali: al fine di stabilire tali proporzioni, bisogna elaborare alcuni indici per tentare di quantificare gli “investimenti umani”, quali il fabbisogno di abitazioni per un certo numero di lavoratori e famiglie, il fabbisogno del personale tecnico per un dato livello e composizione della produzione, il fabbisogno di insegnanti e di istituti scolastici per un dato numero di personale tecnico, solo per fare alcuni esempi. Inoltre, bisogna tenere conto che, oltre un certo limite, gli “investimenti umani” possono causare una produttività decrescente, cioè un incremento unitario di “investimento umano” non riesce ad accrescere adeguatamente la capacità di produzione del Paese: qualora ci si trovi in tale situazione, vuol dire che gli investimenti in questione hanno superato il loro punto di ottimo¹¹¹.

Nonostante le difficoltà di stabilire un rapporto specifico quantitativo tra investimenti direttamente produttivi e “investimenti umani”, si è dimostrato ampiamente come essi debbano viaggiare di pari passo. Del resto, tale concetto è stato ben compreso nella pianificazione per lo sviluppo dei Paesi sottosviluppati già a partire dalla fine degli anni Cinquanta, come dimostrano, per esempio, i piani per lo sviluppo di alcuni Paesi asiatici¹¹².

D'ora in poi, si farà riferimento nel testo, a titolo esemplificativo, a numerosi piani di tipo socioeconomico approntati da alcuni Paesi asiatici e del Medio Oriente, tra la metà degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta: per tale motivo, si ritiene utile fornire di seguito una tabella riassuntiva, specificando il Paese, il titolo del Piano da questi elaborato, nonché il periodo storico a cui quest'ultimo fa riferimento.

Tabella 3-Piani economici e sociali di alcuni Paesi asiatici e del Medio Oriente

| Paese | Titolo del piano | Periodo relativo |
|------------|---|------------------|
| Afganistan | Piano Quinquennale | 1956/57-1960/61 |
| Birmania | Programma di attuazione quadriennale | 1956/57-1959/60 |
| Taiwan | Secondo Piano Quadriennale per lo sviluppo economico nel Taiwan | 1957-1960 |
| Cina | Secondo Piano Quinquennale | 1958-1962 |

¹¹¹ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte I)*, op. cit., pp. 3356-3362.

¹¹² Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3303-3306.

| | | |
|---------------------------|--|-----------------|
| Federazione della Malesia | Piano Quinquennale di spesa principale | 1956-1960 |
| India | Secondo Piano Quinquennale | 1956/57-1960/61 |
| Indonesia | Piano Quinquennale di sviluppo | 1956-1960 |
| Iran | Secondo Piano Settennale di sviluppo | 1956/57-1962/63 |
| Giappone | Nuovo Piano Economico a lungo termine | 1958/59-1962/63 |
| Nepal | Piano Quinquennale | 1956/57-1960/61 |
| Pakistan | Primo Piano Quinquennale | 1955/56-1959/60 |
| Filippine | Programma Triennale di sviluppo sociale ed economico | 1959/60-1961/62 |
| Filippine | Piano Fiscale Quinquennale | 1959-1963 |
| Vietnam (meridionale) | Progetto di Piano Quinquennale | 1957-1961 |

Fonte: Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 97, 1960, p. 3304.

Il Secondo Piano Quinquennale dell'India, che abbraccia gli anni dal 1956 al 1961, prevede che “gli obiettivi economici non possono essere scissi dagli obiettivi sociali e mezzi e obiettivi marciano insieme”¹¹³. Inoltre, il Piano sentenzia che

lo sviluppo è processo permanente: esso riguarda tutti gli aspetti della vita di comunità e deve essere considerato in un senso molto esteso. Pertanto la pianificazione economica si estende a spese extra-economiche quali quelle scolastiche, sociali e culturali¹¹⁴.

Lo stesso concetto viene recepito nel Primo Piano Quinquennale del Pakistan, riguardante gli anni dal 1955 al 1960, nel quale c'è scritto che si tende a realizzare “sostanziali progressi con la creazione dei servizi sociali: abitazione, istruzione, igiene e benessere sociale”¹¹⁵. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca il Piano Fiscale Quinquennale di sviluppo economico e sociale delle Filippine, che abbraccia gli anni dal 1959 al 1963, il quale prevede che “saranno perseguite, per mezzo dell'istruzione, della divulgazione e dell'attività legislativa, le trasformazioni

¹¹³ Government of India-Planning Commission, *Second Five Year Plan*, New Delhi, 1956, p. 54

¹¹⁴ Government of India-Planning Commission, *Second Five Year Plan*, op. cit., p. 1

¹¹⁵ Government of Pakistan-National Planning Board, *The First Five Year Plan*, Islamabad, 1957, p.13.

auspicabili nelle istituzioni sociali e politiche quando esse saranno ostili alle esigenze di un rapido sviluppo economico”¹¹⁶.

Il Piano birmano per gli anni 1956-1959, invece, oltre a porre l'accento sulle necessità degli “investimenti umani”, si concentra sul problema della scarsità di risorse e della scelta armonica da operare tra tali investimenti e quelli direttamente produttivi:

una popolazione sana non solo necessita di scuole e di cure sanitarie, ma anche di cibo e vestiario e di molti altri beni di consumo essenziali per un vivere decente. Noi stiamo attuando simultaneamente i due tipi di espansione. Ma entrambi i programmi, sociale ed economico, stanno in concorrenza per le medesime limitate risorse. Perciò il nostro programma per l'estensione dei provvedimenti sociali deve essere contemporaneamente coordinato ed equilibrato con il nostro programma per l'espansione dei provvedimenti di produzione¹¹⁷.

Il Piano decennale di sviluppo del Ceylon, che va dal 1959 al 1969, non solo conferisce eguale importanza agli “investimenti umani” e a quelli direttamente produttivi, ma pone l'accento sull'importanza dei primi sebbene gli effetti positivi siano riscontrabili nel lungo termine:

sebbene ci sia possibilità di qualche conflitto a breve scadenza tra l'investimento in sfera sociale e quello nelle iniziative direttamente produttive, a lunga scadenza gli effetti sullo sviluppo della realizzazione di alti livelli di istruzione, d'igiene e di abitazioni non sarebbero altro che favorevoli¹¹⁸.

Il concetto ribadito nel Piano del Ceylon è molto importante ai fini della pianificazione sociale: è necessario prendere consapevolezza che i suoi effetti economici saranno dispiegati nel lungo termine. Purtroppo tale caratteristica, insieme alla difficoltà di misurazione quantitativa e ai limiti di inquadramento concettuale,

¹¹⁶ Republic of the Philippines, *The President Budget Message, Part 1, The Five-Years Fiscal Plan*, Manila, 1959, p. 15.

¹¹⁷ Burma, Economic and social board, *Pyidawtha, the New Burma*, 1954, p.25. Si tratta del rapporto del Governo del Popolo dell'Unione della Birmania circa il suo programma a lunga scadenza per lo sviluppo sociale ed economico.

¹¹⁸ National Planning Council, Ceylon, *Second report on the Council "A Ten-Year Plan of Development"*, Government Press Ceylon, Colombo, 1959.

scoraggia i governi dall'effettuare “investimenti umani”, come già esposto precedentemente.

3.2 L'istruzione

Così, si è delineato un quadro chiaro di cosa siano i suddetti investimenti e della loro importanza all'interno della pianificazione. Ora, si procede ad indagare aspetti specifici della pianificazione sociale.

Un caposaldo, all'interno degli “investimenti umani”, è costituito dall'istruzione pubblica. Essa assolve non solo il ruolo di formazione di personale tecnico successivamente impiegabile nei processi produttivi, ma svolge più in generale un'azione di livellamento sociale in senso egualitario: in sostanza, l'accesso ampio all'istruzione permette a tutti di partire dalle stesse condizioni iniziali al fine di costruirsi una futura posizione sociale e lavorativa all'interno del Paese¹¹⁹. Tale concetto è ribadito dal primo Piano Quinquennale del Pakistan: il programma per il miglioramento e l'espansione dell'istruzione non è soltanto necessario

per accrescere rapidamente nel Paese il numero delle persone qualificate allo scopo di attuare i diversi progetti di sviluppo e di fornire i servizi tecnici e specializzati necessari per il funzionamento delle varie attività in una nazione progredita, ma anche provvedere ad un più facile e generale accesso all'istruzione è uno degli obiettivi primari di una società che crede nell'uguaglianza delle condizioni di partenza e nel valore preminente dell'individuo¹²⁰.

In linea con quanto appena detto si può affermare che l'istruzione nasce per esigenze non strettamente legate allo sviluppo economico di una determinata area. Infatti, come afferma W. A. Lewis nel suo saggio intitolato *Istruzione e sviluppo economico*, si può ritenere che

l'istruzione non è stata inventata al fine di permettere agli uomini di produrre beni e servizi in quantità maggiori. Scopo dell'istruzione è di mettere gli individui in condizione di comprendere meglio il mondo nel quale vivono, in modo da poter esprimere compiutamente le loro capacità potenziali, sia spirituali o intellettuali che fisiche¹²¹.

¹¹⁹ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3308.

¹²⁰ Government of Pakistan-National Planning Board, op. cit., p.539.

¹²¹ W. A. Lewis, *Istruzione e sviluppo economico*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 118, 1962, p. 4108.

Tuttavia, sebbene la diversità di scopo con la quale l'istruzione è nata, si può ricondurre una parte di essa come funzionale allo sviluppo economico. Nello specifico, si può distinguere fra due diversi tipi di istruzione: quello che aumenta la capacità produttiva del singolo soggetto destinatario dell'istruzione, oppure quello che non contribuisce a ciò. A tal proposito, si usa fare una distinzione fra “istruzione di investimento” e “istruzione di consumo”. Per esempio, incrementare la conoscenza delle tecniche culinarie di un cuoco africano può contribuire ad aumentare la sua abilità sul lavoro e la sua produttività: l'istruzione che andrà in tal senso sarà del primo tipo citato. Mentre, insegnare a leggere al soggetto in questione non sortisce lo stesso effetto: ciò potrà accrescere il suo godimento della vita, ma non è detto che egli diventerà per questo un cuoco migliore; tale tipo di istruzione sarà inquadrabile, dunque, come “istruzione di consumo”.

Al fine di rendere partecipe il settore dell'istruzione allo sviluppo economico di un Paese, è bene considerarlo in funzione di quest'ultimo e calibrare di conseguenza la sua organizzazione in questa ottica, cioè allo scopo di massimizzare “l'istruzione di investimento”.

Purtroppo, quanto detto risulta un compito difficile da assolvere da parte dei Paesi sottosviluppati, tanto che in alcuni casi si assiste al fenomeno della sovrabbondanza di persone istruite: ne è prova la “sovrapproduzione” di laureati che si è riscontrata in India negli anni Trenta, oppure la “sovrapproduzione” di diplomati avvenuta negli anni Sessanta in alcuni Paesi dell'Africa Occidentale. Con il termine “sovrapproduzione” si intende la dinamica per la quale un sistema di istruzione fornisce un ammontare di laureati e diplomati maggiore di quanto il sistema economico sia in grado di assorbire, soprattutto perché manca una richiesta delle figure professionali a cui ci si candida grazie al percorso di studi intrapreso.

Tale difficoltà di assorbimento è generata soprattutto da una cattiva organizzazione del sistema di istruzione nel Paese in questione, il quale non fornisce una formazione funzionale alle richieste dello sviluppo economico che intende perseguire. In sostanza, ciò significa che un elevato numero di persone viene istruito, ma successivamente non troverà adeguata soddisfazione professionale in linea con gli studi perseguiti, proprio perché questi ultimi, almeno nella fase di sviluppo economico che sta attraversando il Paese, non sono funzionali allo stesso.

Arrivati a tale conclusione, occorre fare necessariamente chiarezza per non generare una cattiva interpretazione di quanto appena affermato: non esiste un percorso di

studi inutile, che bisogna evitare di intraprendere e su cui non è necessario investire. Invece, esistono percorsi di studi e forme organizzative del sistema di istruzione che sono più utili in relazione alla fase di sviluppo economico che il Paese specifico sta attraversando. Ciò significa, per esempio, che alcuni indirizzi di studi possano essere funzionali allo sviluppo economico in una fase successiva, i quali dunque esplicano la loro utilità in una fase avanzata del percorso di sviluppo.

Il problema fondamentale, dunque, è generare una riorganizzazione del sistema di istruzione in modo che esso sia utile nella specifica fase di sviluppo economico del Paese¹²².

Di sicuro, soprattutto agli albori dello sviluppo economico di un Paese, una misura concreta consiste nell'accrescimento del livello delle iscrizioni scolastiche al fine di raggiungere una maggiore percentuale di allievi all'interno della popolazione generale: ciò è possibile rendendo obbligatoria l'istruzione primaria. Il raggiungimento, ma soprattutto il mantenimento di tale obiettivo, deve essere sostenuto in un orizzonte di tempo molto lungo, che vada anche al di là delle stesse larghe scadenze della pianificazione economica e sociale.

Si ricorda che, per istruzione primaria, si intende quella corrispondente alla somma di scuola elementare e scuola media per i Paesi progrediti, per un totale di otto anni.

Verso l'obbligatorietà dell'istruzione primaria si sono convogliati gli sforzi di tutti i programmi di pianificazione sociale dei Paesi asiatici tra la metà degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta, con notevole successo in tal senso. La Federazione della Malesia registrò un incremento del 21% nelle iscrizioni di bambini, nella scuola primaria, dal 1956 al 1958. L'Indonesia, nel periodo compreso tra il 1955-1956 e 1957-1958, ha aumentato il numero degli insegnanti di 41.524 unità. In India vi sono stati progressi in relazione al rapporto tra scuole primarie ed abitanti: tale numero è cresciuto da 58 per 100.000 abitanti nel 1950-1951 a 72 nel 1955-1956. In Birmania l'iscrizione di bambini alle scuole primarie è cresciuto del 37% tra il 1955 e il 1958; nello specifico, sul totale di bambini del Paese il 31% risultava frequentare una scuola primaria nel 1955, mentre tale percentuale è salita al 43% nel 1958. I risultati migliori in assoluto si sono riscontrati a Taiwan, dove, sempre alla fine degli anni Cinquanta, si è resa obbligatoria l'istruzione dei bambini

¹²² W. A. Lewis, *Istruzione e sviluppo economico*, op. cit., p. 4108-4109.

dai 6 ai 12 anni; nel 1959, circa il 94% dei bambini in tale fascia di età risultava iscritta a una scuola primaria¹²³.

L'obbligatorietà dell'istruzione primaria è un obiettivo prioritario nella pianificazione sociale di un Paese sottosviluppato, tuttavia essa risulta di non facile attuazione nella concreta elaborazione soprattutto in relazione alla pressione demografica. Infatti in generale, nei Paesi in via di sviluppo, si riscontra una forte crescita demografica, alla quale contribuiscono in maniera significativa le fasce in età infantile della popolazione. In sostanza, la popolazione aumenta ed è sempre maggiore il numero di infanti che si riscontra nel Paese. Il problema appare chiaro: è necessario assicurare l'istruzione primaria obbligatoria a un numero sempre crescente di popolazione in età scolare, ossia dai 6 ai 14 anni. Ogni Paese dovrà modulare, in relazione alle stime future sulla popolazione in tale fascia di età, le proprie spese di pianificazione. Di seguito, si specificano alcuni principi generali che si possono tenere in considerazione da parte dei Paesi, nello sforzo di adeguare la spesa per la pianificazione dell'istruzione primaria con la pressione demografica degli infanti. Innanzitutto, un Paese deve cercare di mantenere sempre stabile una proporzione tra i bambini e gli iscritti e frequentanti i corsi di istruzione primaria; in sostanza, deve essere stabile il rapporto tra il numero assoluto di fanciulli del Paese e il numero assoluto di essi che sono iscritti o che frequentano una scuola primaria. In aggiunta, si deve tendere a mantenere stabile il rapporto tra allievi ed insegnanti. Dunque, per mantenere stabile tale proporzione, se cresce il numero assoluto degli allievi deve aumentare di conseguenza quello degli insegnanti. Tuttavia, tali proporzioni vanno ulteriormente estese: infatti, è necessario garantire anche una stabile proporzione tra allievi ed edifici scolastici, nonché tra allievi ed attrezzature scolastiche, tra le quali si possono citare soprattutto libri, quaderni, lavagne e tutto ciò che occorre per studiare. Ancora una volta, si ricorda come per mantenere stabili tali proporzioni è opportuno far crescere il numero di edifici scolastici e il numero di attrezzature per lo studio, in linea con l'incremento del numero di allievi.

In sostanza, la spesa per la pianificazione scolastica della scuola primaria deve essere crescente fino a quando aumenta il numero di infanti che contribuisce alla pressione demografica; essa potrà stabilizzarsi quando il Paese avrà raggiunto una fase più matura dello sviluppo e, secondo il processo di transizione demografica, avrà dunque

¹²³ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3308-3310.

diminuito il peso della popolazione infantile sul totale, raggiungendo una struttura demografica “a torre” in cui tutte le fasce di età pesano più o meno allo stesso modo¹²⁴.

L'istruzione primaria, nonché la sua obbligatorietà, è dunque un caposaldo degli “investimenti umani”; tuttavia, essa è necessaria ma non sufficiente. Dopo aver appreso nozioni di carattere accademico e generalista, gli studenti devono potersi formare su materie specifiche già a partire dal livello post-primario. Infatti, un altro punto fermo della pianificazione sociale, deve essere quello di sviluppare scuole ad indirizzo tecnico, istituti professionali, nonché corsi di laurea universitari specifici e caratterizzanti al fine di formare il personale necessario per lo sviluppo del Paese. In questa direzione si sono mossi i piani di sviluppo per i Paesi asiatici suddetti, tuttavia si evidenzia come tale obiettivo sia più difficile da conseguire rispetto a quello dell'istruzione primaria obbligatoria, come si evince dai risultati non troppo soddisfacenti che tali Paesi hanno raggiunto durante l'attuazione dei propri piani. In Indonesia, il numero delle scuole ad indirizzo tecnico è stato notevolmente accresciuto. Ai livelli superiori dell'istruzione tecnica, tuttavia, i risultati raggiunti sono stati assai inferiori a quelli previsti. Il Piano prevedeva 7.775 tra ingegneri e tecnici nel periodo quinquennale, ma nel 1956-1958 soltanto 537 studenti conseguirono la laurea presso le facoltà tecniche. Il Piano prevedeva 1.070 medici nel 1960: soltanto 149 medici, ossia il 23% del numero fissato, si laurearono nel 1956-1958.

Si può ipotizzare che la principale difficoltà riscontrata nell'ambito dell'istruzione superiore tecnica e universitaria, al di là delle difficoltà organizzative o di reperimento dei fondi necessari per il loro funzionamento, risieda nella diffidenza o nello scoraggiamento degli studenti a continuare il loro percorso di istruzione. In sostanza, bisogna formare le loro coscienze affinché prendano consapevolezza dell'importanza dell'educazione al fine di contribuire maggiormente allo sviluppo del Paese e alla propria personale affermazione sociale¹²⁵.

Dunque, riassumendo, la necessità di un Paese in via di sviluppo è quella di calibrare l'organizzazione del settore dell'istruzione sulle necessità legate al proprio sviluppo economico. A tal proposito, si è messo in evidenza come l'obbligatorietà dell'istruzione primaria, nonché la sua massima estensione, rivesta un ruolo

¹²⁴ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte I)*, op. cit., pp. 3385-3388.

¹²⁵ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3308-3310.

fondamentale. Il passo successivo è quello dell'organizzazione di un efficiente sistema di istruzione secondaria, costituito soprattutto da istituti di natura tecnica. Bisogna cercare la massima partecipazione possibile da parte della popolazione locale, proprio attraverso un'opera di educazione riguardo le potenzialità di tale grado di istruzione superiore. Infatti, in tali istituti si forma l'ossatura sociale del Paese: segretari, infermieri, contabili, periti agrari, gradi medi e superiori dell'organizzazione aziendale e della pubblica amministrazione, devono aver tutti frequentato un istituto di istruzione secondaria.

Qualora una fetta consistente della popolazione decide di terminare i propri studi con l'istruzione primaria, si crea un grave danno per il Paese: non si viene a formare una classe dirigente autoctona. In questi casi, cioè in totale o parziale mancanza di quest'ultima, si è costretti a "importare" un gran numero di personale necessario, retribuendolo con stipendi e indennità due o tre volte superiori a quelli che essi percepirebbero nei loro Paesi progrediti, al fine di stimolarne il trasferimento. Il danno, dunque, è duplice: non si riesce a proseguire nel processo di sviluppo economico, in mancanza di figure professionali provenienti dal territorio; inoltre, si è costretti a un grande dispendio di denaro pubblico al fine di colmare tale lacuna.

Talvolta, per evitare tale ingente esborso, si ricorre a persone con la sola finalizzazione dell'istruzione primaria per ruoli, come quelli appena descritti, che necessitano palesemente di un grado di istruzione secondario. Per esempio, in numerosi Paesi africani la percentuale di persone che, nel 1961, avevano conseguito un titolo di istruzione secondaria, era inferiore all'1% della popolazione, mentre il numero di persone che occupavano posti per i quali sarebbe stato necessario tale livello di istruzione era oscillante tra l'1% e il 2%. Ciò dimostra che vi erano persone destinate a svolgere ruoli per i quali non erano sufficientemente preparati; ciò comporta un evidente danno in termini di efficienza ed efficacia del mestiere svolto per l'intera comunità.

Oltre alle due gravi mancanze che l'assenza, o la mancata frequentazione, di istituti di istruzione secondaria comporta, ve ne è una terza ancora più rilevante: la vita democratica della società risulta deteriorata dall'assenza di un valido gruppo di personale qualificato, che presti servizio nei pubblici uffici o che comunque costituisca il tessuto di una classe cosciente e informata. In tal modo, la società stessa è più facilmente preda della corruzione o di derive autoritarie.

In definitiva, una carente organizzazione dell'istruzione secondaria provoca tre ordini di danni nel Paese in cui si rileva tale mancanza, in accordo con quanto sopra esposto. Di seguito, ci si concentra sui motivi per cui risulta così difficile organizzare un efficiente sistema di istruzione secondaria in un Paese in via di sviluppo. Innanzitutto, la creazione di un istituto di tale tipo comporta costi imponenti da sostenere: nello specifico, esistono due tipi di spesa che pesano nettamente sulle finanze pubbliche. La prima, riguarda il ruolo riservato agli insegnanti. La persona che si candida ad insegnare in un Paese in via di sviluppo ha ricevuto una adeguata istruzione universitaria; inoltre, essa è consapevole del notevole dislivello esistente tra il proprio grado di formazione e quello medio della popolazione del Paese. Infine, l'insegnante intuisce le difficoltà del proprio mestiere in aree che non hanno una sufficiente esperienza in tema di istruzione secondaria. Per questi motivi, tale persona pretenderà uno stipendio elevato. Le richieste avanzate saranno tanto più alte quanto minore risulterà il livello di concorrenza nel settore, il quale è normalmente molto basso nei Paesi in via di sviluppo. In sostanza, in tali Paesi vi sono pochissimi insegnanti a disposizione da sfruttare negli istituti di istruzione secondaria. Per tutti i motivi appena esposti, il costo di un insegnante di tale livello di istruzione è molto elevato; per esempio, nel 1961, tale costo era pari a 30 volte il reddito pro capite in Nigeria e a 12 volte in Giamaica, mentre risultava essere solo il doppio del reddito pro capite negli Stati Uniti.

Ecco dunque il primo problema che bisogna affrontare per organizzare un efficiente sistema di istruzione secondaria: sostenere l'elevato costo degli insegnanti.

Purtroppo, non si è a disposizione di una soluzione efficace per la questione appena posta; l'unico antidoto in possesso è quello fornito dallo stesso libero mercato, seppur basato sul lungo termine: quando il Paese avrà formato un numero consistente di insegnanti ed essi saranno in competizione tra di loro, allora si verificherà un abbassamento del costo da sostenere per il loro impiego presso una scuola di istruzione secondaria.

Il secondo problema è ancora più gravoso del primo in termini economici: esso riguarda l'altissimo costo dell'edilizia scolastica. Solo per fare un esempio, mentre, nel 1961, in Inghilterra si costruivano buone scuole secondarie con 50.000 sterline, nel Ghana le stesse costruzioni costavano 250.000 sterline.

In realtà, a far lievitare i costi in tal senso vi è un'errata convinzione dei pianificatori nazionali riguardo l'impostazione dell'istruzione secondaria. Essi, infatti, sono

convinti della necessità di costruire delle grandi scuole-convitto nei centri principali dei loro rispettivi Paesi, in modo da convogliare in tali istituti tutta la popolazione scolastica delle zone limitrofe. Il modello, dunque, è quello delle cosiddette *boarding schools*, in cui sono previsti dormitori per tutti gli studenti e appartamenti privati destinati al corpo insegnante, oltre che gli edifici stessi in cui svolgere le attività didattiche e tutte le attrezzature scolastiche necessarie. Per questo, una scuola secondaria di tale portata, raggiunge un costo esorbitante per il pianificatore nazionale.

In alternativa a tale dispendioso modello, si potrebbe proporre quello della “scuola secondaria diffusa”: invece di costruire mastodontiche strutture nei centri principali o nei quartieri chiave di una città, si può pensare di edificare un maggior numero di scuole più piccole, che abbiano dunque un livello di prossimità maggiore con la comunità. A tal proposito, occorre fare una precisazione: non bisogna incorrere nell'errore di costruire una scuola secondaria per ogni singolo villaggio o comunità dell'area in questione, che risulti magari inefficiente in termini di quantità e qualità degli insegnanti e di attrezzature scolastiche. Piuttosto, bisogna calibrare il numero e la collocazione di scuole con la più ampia diffusione sul territorio, raggiungendo la maggiore fetta di popolazione scolastica possibile. In sostanza, il pianificatore deve ponderare una scelta che non vada né a costruire singoli mastodontici edifici né tantomeno a parcellizzare inutilmente l'istruzione secondaria. Solo in tal modo si possono razionalizzare i costi eccessivi dell'edilizia scolastica.

Dunque, riassumendo, il pianificatore può contenere i costi dell'edilizia scolastica andando a cambiare il proprio modello di riferimento: un maggior numero di scuole più piccole, ma efficienti, sul territorio, invece di singoli dispendiosi edifici; inoltre, sembra opportuno rinunciare all'idea del convitto, ma piuttosto considerare l'organizzazione di un vasto sistema di trasporti a beneficio di alunni ed insegnanti, che possa mettere in comunicazione i loro luoghi di residenza con quelli in cui sorge l'edificio scolastico¹²⁶.

Fino ad ora, si sono espone le ragioni che devono portare un Paese sottosviluppato ad organizzare un efficiente sistema di istruzione primaria e secondaria. Con particolare riguardo a quest'ultima, si è evidenziato soprattutto come essa fornisca al Paese le figure chiave che andranno a ricoprire i principali ruoli sociali utili al funzionamento e allo sviluppo economico della società. In sostanza, le persone che

¹²⁶ W. A. Lewis, *Istruzione e sviluppo economico*, op. cit., pp. 4110-4113.

hanno completato l'istruzione secondaria potranno facilmente essere assorbite dal mercato del lavoro dell'area in questione, proprio perché ve ne è una pressante richiesta. Il quadro cambia, invece, quando si parla di istruzione universitaria. Per quest'ultima, si intende il percorso di studi specifico in una disciplina, quale medicina, ingegneria o lettere, destinata ai soggetti che abbiano completato l'istruzione secondaria e dunque abbiano almeno 18 anni.

In un Paese in via sviluppo, soprattutto quando esso si trova agli albori del suo percorso di crescita, non vi è una grande necessità di laureati. In sostanza, il numero di laureati che possono essere assorbiti da una società a basso livello di sviluppo economico è relativamente ristretto. Nel 1961, in Giamaica, la percentuale dei posti di lavoro per cui si richiedeva un'istruzione universitaria era pari al 5 per mille della popolazione adulta; in Nigeria, invece, la stessa cifra raggiungeva appena l'1 per mille della popolazione adulta. Ci si chiede, dunque, per quale motivo bisogna istituire un'università presso un Paese sottosviluppato, vista la scarsa necessità di laureati. Le ragioni principali per cui ha senso costituire un'università a livello nazionale per tali Paesi vanno ben oltre il semplice insegnamento tecnico della disciplina che si intende apprendere. Lo scopo fondamentale di un tale livello di istruzione è quello di dare un contributo attivo alla società, attraverso la partecipazione dei docenti universitari alla vita del Paese e, soprattutto, grazie alla ricerca sui problemi locali, che in tali istituti deve avere luogo. Dunque, uno degli scopi principali della costituzione di un'università è proprio quello di attrarre e coagulare un ristretto gruppo, quello dei docenti universitari, attorno a sé. Essi potranno fornire il loro contributo attivo allo sviluppo di comunità non solo formando gli alunni, ma soprattutto mettendo le loro competenze al servizio di comitati e giunte pubbliche, associazioni professionali, nonché dirigenti ed operatori economici. Inoltre, un ruolo chiave deve essere svolto dai docenti universitari riguardo la diffusione dei loro specifici saperi attraverso i mezzi di comunicazione di massa. In sostanza, è importante far sorgere un'università nazionale presso un Paese sottosviluppato perché il corpo docente svolga un ruolo guida nella società.

Vi sono due fondamentali differenze tra l'istruzione secondaria e quella universitaria. La prima è stata appena esplicitata: mentre nell'istruzione secondaria il nocciolo della questione è quello della formazione di professionalità richieste nel Paese, nell'istruzione universitaria invece tutto ruota attorno al ruolo del corpo docente universitario, piuttosto che alla destinazione degli alunni.

La seconda differenza riguarda l'opportuna ubicazione degli istituti di istruzione secondaria e universitaria. In relazione ai primi, si è detto che il pianificatore deve optare per una scelta ponderata che permetta la costruzione di un gran numero di scuole piccole, che possano raggiungere la più vasta popolazione studentesca considerata. Tale discorso non vale per l'ubicazione delle università: esse devono sorgere laddove vi siano i più grandi agglomerati urbani, evitando il più possibile la loro collocazione in luoghi isolati. Infatti, gli *spillovers* di cui il corpo docente deve inondare la comunità locale, possono dare i loro frutti solamente presso i centri urbani, dove appunto tali figure sociali possono facilmente mettere le proprie competenze al servizio delle persone e degli organismi sopra citati.

Dunque, si è appena esposto il primo motivo che giustifica l'istituzione di un'università presso un Paese sottosviluppato, attinente al ruolo guida svolto dal corpo docente. Il secondo motivo, riguarda il prezioso contributo che l'università apporta alla ricerca sui problemi locali. Ecco il punto fondamentale: la prima università che sorge in un' area arretrata deve essere un istituto di ricerca, in cui il ristretto numero di studenti si dedichi alla rigorosa disamina scientifica dei problemi che attanagliano il Paese in questione. Gli studenti, dunque, studiano una specifica materia e, al contempo, si dedicano alla ricerca attiva al fianco del corpo docente. I risultati delle ricerche devono essere rigorosamente controllati dagli enti nazionali preposti, al fine di giustificare l'esistenza della stessa università.

Naturalmente, si comprende facilmente come un tale istituto di ricerca possa contribuire attivamente allo sviluppo economico del Paese in questione.

Quanto detto, deve avvenire in una fase iniziale dello sviluppo economico, quando appunto il numero di studenti universitari, nonché il numero di professioni che richiedono una qualifica di tale livello, sia di entità modesta.

Successivamente, quando il numero di studenti universitari tenderà a crescere, si ritiene necessario istituire altre università, oltre all'istituto di ricerca inizialmente sorto. Infatti, una notevole quota di studenti che si avviano agli studi universitari non sono interessati alla ricerca vera e propria, ma piuttosto vogliono acquisire le competenze necessarie per svolgere professioni amministrative, commerciali, mediche o di insegnamento superiore, che iniziano ad essere sempre più richieste con l'avanzare dello sviluppo socioeconomico del Paese. In tal modo, affianco all'istituto

di ricerca inizialmente sorto, verrà fondata almeno un'altra università che sia focalizzata sugli studi classici, scientifici e sociali¹²⁷.

Fino ad ora, si sono espone nel dettaglio le misure che si reputano più efficaci riguardo l'organizzazione dell'istruzione primaria, secondaria e universitaria in un Paese in via di sviluppo. Ora, invece, ci si concentra su un altro aspetto fondamentale del settore dell'istruzione, ossia la sua amministrazione. Per quest'ultima, si intende il funzionamento dell'insieme di organi deputati all'organizzazione dell'intero sistema di istruzione¹²⁸. Per citare G. Balfour, essa si potrebbe ancor meglio definire come "l'arte di assicurare all'alunno adatto l'istruzione più appropriata, da parte degli insegnanti più qualificati, a costi accessibili ai mezzi dello Stato, e in condizioni che permettano agli alunni di trarre profitto dalla formazione¹²⁹". Di seguito, per maggiore chiarezza, si espongono le funzioni dell'amministrazione scolastica, in modo da renderne più chiaro il concetto. Essa è deputata alle seguenti funzioni:

- a) Programmazione: attività generale di programmazione per il settore dell'istruzione, in coordinamento con l'organismo nazionale preposto alla globale pianificazione economica e sociale.
- b) Finanza e amministrazione: ripartizione dei fondi a disposizione, soprattutto riguardanti stipendi e pensioni; concessione di borse di studio e sussidi. Inoltre, redazione del bilancio e contabilità e controllo delle spese.
- c) Edilizia scolastica: ubicazione, progettazione, costruzione e manutenzione degli edifici.
- d) Impianti e attrezzature: selezione, acquisto e manutenzione di mobili e attrezzature, nonché scelta e distribuzione dei libri di testo, del materiale didattico e dei servizi di cancelleria.
- e) Corpo insegnante: abilitazione professionale, reclutamento, trasferimenti, promozioni, licenziamenti, dimissioni del personale insegnante, nonché servizi di ispezione.
- f) Alunni: organizzazione e inquadramento per ogni grado e tipo di istruzione (scuole primarie e scuole secondarie), decisioni riguardanti le materie oggetto di studio, i programmi didattici e le ore destinate ad essi; elaborazione degli esami.

¹²⁷ W. A. Lewis, *Istruzione e sviluppo economico*, op. cit., pp. 4115-4117.

¹²⁸ Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 126, 1963, p. 4474.

¹²⁹ I. L. Kandel, *Educational administration*, The Clarendon Press, Oxford, 1921, p. 58.

g) Altri servizi: trasporti scolastici, biblioteche, musei e mezzi audiovisivi, orientamento professionale, servizi per persone disabili.

Una volta esaminati i compiti dell'amministrazione scolastica, bisogna affrontare un importante dibattito, ossia quello riguardante l'accentramento o il decentramento delle funzioni appena esposte. In particolar modo, si possono seguire tre esempi di organizzazione: quello di decentramento spinto con forte controllo locale, oppure quello di delega parziale da parte dell'autorità centrale alle amministrazioni locali; infine, vi sono i sistemi fortemente accentrati. Di seguito, si espongono nel dettaglio le caratteristiche dei tre suddetti sistemi di organizzazione¹³⁰. Tuttavia, prima di fare ciò, è importante ricordare il modo in cui Fred Clarke si esprimeva su tale questione già nel 1933:

Sembrerebbe che l'elasticità, la diversificazione, la rispondenza alle esigenze della vita locale, la capacità di iniziativa ed altre simili caratteristiche positive siano connesse alla *forma* del sistema amministrativo in misura molto minore di quanto comunemente si creda. Esse sembrano dipendere assai più da altri fattori, come la qualità e il grado di esperienza del personale insegnante, il grado di libertà dell'insegnante dai pregiudizi e dalle rivalità locali, la misura in cui questi è appoggiato e incoraggiato dai membri più illuminati della comunità e, soprattutto, i criteri pedagogici che informano l'intero sistema e che trovano la loro espressione nelle direttive impartite dagli ispettori [...] Se ne potrebbe dedurre che non è possibile operare una scelta in assoluto fra i due sistemi, quello accentrato e quello decentrato [...] e che l'unico metro effettivo di valutazione da applicare in una data comunità è la qualità del lavoro e dei risultati ottenuti¹³¹.

Dunque, sebbene la scelta di impostazione di un sistema di amministrazione scolastica possa aiutare nel rendere più efficiente il sistema di istruzione stesso, esso non garantisce di per sé i risultati, i quali derivano pur sempre dall'attività dei principali attori, ossia gli insegnanti, e dal modo in cui essi intessono rapporti con gli alunni e con il tessuto sociale in generale.

Si ritorna ora alla distinzione tra i tre diversi sistemi di amministrazione dell'istruzione sopra esposti, partendo dall'analisi del primo, ossia quello di un forte decentramento a controllo locale. Un illustre esempio in tal merito viene dagli Stati Uniti: essi prevedono che in ogni Stato vi sia un'entità centrale, denominata

¹³⁰ Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, op. cit., pp. 4475-4476.

¹³¹ F. Clarke, *The year book of education 1933*, Evans Bros., London, 1933.

Dipartimento dell'istruzione, la quale supervisiona le entità locali, denominate “distretti scolastici”, le quali costituiscono i veri centri-motore dell'attività amministrativa scolastica¹³². Il suddetto Dipartimento provvede solamente alla fissazione delle linee guida da seguire nell'ambito dell'istruzione, infatti

il Dipartimento, in conformità con la legge e con le politiche del Consiglio scolastico dello Stato, dovrebbe stabilire i requisiti minimi e i regolamenti fondamentali riguardanti gli insegnanti e le scuole di Stato, sovrintendere alla ripartizione dei fondi statali e federali fra le varie scuole e applicare un sistema unificato di registrazioni, rapporti e valutazioni in tutto lo Stato. Oltre che svolgere tali compiti, il Dipartimento dovrebbe adempiere funzioni di servizio, fornendo alle scuole statali le informazioni, gli stimoli e gli orientamenti necessari, piuttosto che istruzioni complete e dettagliate¹³³.

Dalle espressioni “requisiti minimi”, “regolamenti fondamentali” e soprattutto dalla frase di chiusura della citazione appena esposta, si intuisce chiaramente che l'entità centrale deve limitarsi a dettare le linee guida in materia di istruzione. Invece, il compito effettivo di organizzare le scuole, sulla base di tali linee guida, è affidato all'autorità locale, appunto il “distretto scolastico”; sono quindi essi che, nel dettaglio, svolgono le funzioni sopra elencate. Per essere ancora più concreti, sono proprio tali distretti che si occupano di imporre e riscuotere le tasse per il finanziamento delle scuole, di formulare e amministrare il bilancio della istruzione, di costruire e ammobiliare gli edifici, di provvedere alle forniture e attrezzature, di assumere e dirigere gli insegnanti e di stabilire i programmi scolastici. Riprendendo la precedente citazione, una certa quota di fondi per l'istruzione viene comunque sempre demandata dall'autorità centrale a quelle locali.

Naturalmente, un problema da affrontare è quello relativo all'estensione del singolo distretto scolastico: esso, per giustificare la sua esistenza, deve contenere un numero congruo di alunni. È bene ribadire tale concetto perché il decentramento non deve avvenire senza criterio: per esempio, è naturale osservare che i distretti saranno inizialmente pochi e che essi cresceranno all'aumentare del numero degli alunni.

Si passa ora alla disamina del secondo schema organizzativo: quello in cui vi è un sistema di delega parziale alle amministrazioni locali. L'Inghilterra e il Galles

¹³² Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, op. cit., pp. 4476.

¹³³ National Education Association, *Proposals for public education in postwar America*, National Education Association, Washington, 1944, pp. 48-49.

possono essere considerati come un esempio in tal senso. In un sistema di tale tipo esiste un'autorità centrale, rappresentata dal ministero dell'istruzione, e autorità locali preposte all'istruzione che, nei due Stati suddetti, prendono il nome di Local Education Authorities (LEA). La prima differenziazione fondamentale tra tale sistema e quello precedentemente esposto riguarda la libertà di spesa: infatti, circa il 60% dei fondi per l'istruzione viene demandato ai LEA dall'autorità centrale, mentre il restante 40% viene fornito da questi ultimi, i quali lo ricavano da imposizioni locali. Dunque, mentre nel caso precedente l'autonomia di spesa era evidente, in tale frangente essa è limitata e non può superare un'asticella fissata dallo Stato. Naturalmente, le percentuali fornite sono relative al 1962 e hanno dimostrato una variabilità nel tempo, sebbene nel rispetto delle proporzioni a favore dell'autorità centrale. La seconda differenza fondamentale rispetto al sistema precedente è quella relativa alle funzioni dell'amministrazione scolastica. In sostanza, con riferimento all'elenco di funzioni sopra esposto, l'autorità centrale ne monopolizza una certa quantità, lasciandone altre alle autorità locali. Quindi, in questo caso, non vi è la stesura di linee guida da parte dell'autorità centrale e il concreto svolgimento di tutte le funzioni da parte delle autorità locali, bensì una vera e propria divisione dei ruoli, la quale può avere differenti articolazioni. Per esempio, il LEA è incaricato dell'assunzione degli insegnanti, della costruzione delle scuole e della fornitura di materiale scolastico, attrezzature sportive e biblioteche; mentre è il ministero che si riserva il compito di stabilire gli orari e i programmi scolastici.

Il terzo sistema organizzativo si riferisce a un'organizzazione fortemente accentrata dell'amministrazione scolastica. In sostanza, vi è un'autorità centrale, tipicamente rappresentata dal ministero dell'istruzione, la quale monopolizza tutte le funzioni sopra citate e, per la loro concreta attuazione, si affida a funzionari statali che operano presso le singole comunità locali. Tali funzionari, appunto, sono diretta emanazione del ministero. Il pilastro ideale su cui poggia un'organizzazione di tale tipo è costituito dalla necessità di unità e omogeneizzazione culturale del Paese: a tale fine, sembra naturale assommare tutti i poteri nelle mani di un'autorità centrale. Così, è il ministero che stabilisce programmi, corsi di studi e metodi di insegnamento, eroga gli esami da sostenere e sottoscrive i regolamenti da indirizzare a tutti i livelli di istruzione. Il caso tipico è quello della Francia, la quale presenta un sistema fortemente accentrato e divide il suo territorio in un certo numero di *académies*, che nel 1962 erano 17. A capo di ognuna di esse è posto il rettore, il quale

è responsabile verso il ministro dell'istruzione di tutti i settori di insegnamento che ricadono nell'ambito della sua *académie*. Il rettore, assistito da un consiglio accademico, ha il compito di porre in atto le politiche del ministero dell'istruzione, ma senza alcun potere di modificarle o di impostare nuove direttive¹³⁴.

Dopo aver enunciato le tre possibilità di organizzazione di un sistema amministrativo dell'istruzione, di seguito si analizzano in dettaglio i generali vantaggi e svantaggi derivanti rispettivamente da un scelta di accentramento o di decentramento.

Il principale punto a favore dell'accentramento è costituito dalla possibilità di uniformare i metodi e i programmi di insegnamento, nonché equiparare in generale le condizioni di partenza per tutte le scuole e tutti gli alunni del Paese interessato. In particolare, in un sistema accentrato, gli aspetti organizzativi dell'istruzione possono subire una significativa normalizzazione: l'edilizia scolastica, il tipo di attrezzature scolastiche utilizzate, l'organizzazione burocratica degli esami, il rapporto numerico tra personale insegnante e popolazione scolastica, i criteri in base ai quali erogare le borse di studio, costituiscono aspetti che possono essere resi uniformi in tutto il Paese. Allo stesso modo, è possibile unificare anche la preparazione dei docenti: tale aspetto è molto prezioso, sebbene sussista la concreta impossibilità di controllare l'efficienza e l'impegno professionale del singolo insegnante. Dunque, la normalizzazione degli aspetti organizzativi dell'istruzione e della formazione del personale insegnante, nonché la fissazione di uniformi metodi e programmi di insegnamento, costituiscono tutti vantaggi che spingono verso un sistema accentrato dell'amministrazione scolastica. Naturalmente, quanto detto è possibile perché l'autorità centrale ha il potere di attuare una perequazione delle risorse finanziarie nelle differenti zone del Paese in considerazione. In sostanza, tale autorità dovrebbe accertarsi che non vi siano scuole o zone privilegiate o svantaggiate rispetto alle altre, proprio andando a livellare le differenze, qualora ve ne siano, fra i vari istituti scolastici, attraverso una redistribuzione dei fondi. Un altro importante vantaggio dell'accentramento è costituito dal fattore armonizzativo che si può garantire nel momento in cui un alunno passa da un livello di istruzione all'altro: per esempio, il cruciale passaggio dall'istruzione primaria a quella secondaria può essere ben gestito solo se sulla sua corretta realizzazione, in termini scolastici, organizzativi e soprattutto sociali, vigila un'autorità centrale. Lo stesso tipo di buona gestione può

¹³⁴ Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, op. cit., pp. 4477-4482.

essere realizzata nel momento in cui un alunno decide di passare da un tipo di istituto ad un altro.

Tuttavia, accanto ai vantaggi derivanti dall'accentramento, bisogna porre anche alcuni potenziali inconvenienti. Questi ultimi sono relativi soprattutto al personale insegnante: gli insegnanti devono dimostrare un alto profilo e una strenua dedizione al lavoro dinanzi alla noia e alla frustrazione che potrebbero subentrare nel ripetere anno per anno gli stessi programmi sugli stessi libri di testo. In sostanza, la rigidità sul contenuto e sui metodi di insegnamento di un sistema accentrato può deprimere la spinta professionale degli insegnanti.

Inoltre, il personale docente più vicino al luogo fisico in cui risiede l'autorità centrale, può percepire maggiormente l'importanza del proprio ruolo e provare appagamento, al contrario di coloro i quali esercitano la loro professione in luoghi distanti; tali soggetti potrebbero credere di lavorare in una sorta di isolamento e senza una adeguata forma di riconoscimento per il buon adempimento del proprio lavoro. Non a caso, l'attrazione esercitata dalla capitale crea notevoli problemi nel reclutamento di insegnanti per le scuole più lontane. Infatti, in Nuova Zelanda nel 1962, dove esisteva un sistema fortemente accentrato, si registrava come ogni nuovo insegnante avesse l'obbligo di trascorrere i primi due anni della propria carriera in una piccola scuola rurale.

Naturalmente, sebbene tali ostacoli sussistano, è possibile attuare strategie per il loro superamento. Dinanzi alla necessaria uniformità dei contenuti e dei metodi di insegnamento, l'autorità centrale deve dimostrare un'inclinazione alla loro costante revisione in virtù di un aggiornamento agganciato soprattutto ai cambiamenti sociali e culturali del Paese. Dal proprio canto, spetta al personale insegnante, all'interno della suddetta rigidità, creare interessamento negli alunni sui temi trattati attraverso il proprio personale stile di conduzione delle lezioni: non esiste strumento migliore per la penetrazione di un concetto che quello della creazione di empatia con il soggetto destinatario. Inoltre, riguardo all'isolamento e alla mancanza di stimoli che gli insegnanti lontani dall'autorità centrale risentono, è possibile da parte di quest'ultima incrementare il riconoscimento, sia sociale sia economico, verso coloro i quali svolgono la propria professione in località periferiche e magari con spiccate problematiche endemiche del territorio.

La realizzazione di un sistema amministrativo scolastico decentrato presenta, invece, un grande vantaggio: i metodi e i contenuti didattici, nonché la formazione del

personale insegnante, possono essere calibrati sulle caratteristiche e le esigenze della popolazione locale. In sostanza, all'interno di uno Stato convivono realtà eterogenee e proprio un sistema decentrato è la scelta migliore per tenere in conto, anzi per valorizzare, tali diversità. L'organizzazione amministrativa scolastica si presenta così estremamente elastica e tarata sulle caratteristiche del territorio su cui opera, ricevendo così peraltro una sorta di legittimazione pubblica attraverso l'appoggio della comunità locale al sistema di istruzione. Quest'ultima, infatti, percepisce una piena considerazione di sé sia nella fase di elaborazione dei metodi e programmi di insegnamento, sia nel fine ultimo a cui mira tutto il sistema di istruzione, su cui appunto pesano le esigenze e dinamiche locali.

Il principale svantaggio di un sistema decentrato, al contempo, è facilmente intuibile: le comunità locali più ricche sono certamente in grado di costruire magnifiche scuole e di mantenere un corpo insegnante qualificato, nonché di approvvigionarsi adeguatamente di tutte le attrezzature didattiche necessarie. Al contrario, i distretti scolastici con minore possibilità di spesa versano in condizioni di estrema difficoltà. In sostanza, il decentramento, sebbene valorizzi le specificità locali, può finire per accrescere le già preesistenti differenze territoriali, in mancanza di un ruolo livellatore dell'autorità centrale. Dunque, vi saranno distretti scolastici pienamente efficienti e capaci di formare futura classe dirigente, mentre altri che faticeranno a sopravvivere e non daranno un contributo significativo allo Stato. Ciò non appare giusto soprattutto dal punto di vista di colui che si colloca in un distretto più fatiscente perché qui è nato e cresciuto¹³⁵.

Fino ad ora, si sono messi in luce i vari compiti dell'amministrazione scolastica, con particolare riferimento all'organizzazione di essa in maniera accentrata, decentrata o parzialmente decentrata. In seguito, si sono analizzati i punti di forza e di debolezza rispettivamente di un sistema accentrato e di uno decentrato. Dopo un *excursus* di tale tipo, ci si chiede quale possa essere un sistema di organizzazione dell'amministrazione scolastica efficiente all'interno di un Paese in via di sviluppo. Posto sempre che ogni Paese avrà un'organizzazione diversa e tarata sulle necessità nazionali e delle singole comunità locali, si può abbozzare di seguito uno schema di riferimento utile per i Paesi in via di sviluppo. Quest'ultimo è contenuto in dettaglio

¹³⁵ Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, op. cit., pp. 4485-4487.

nello studio elaborato dalle Nazioni Unite, nell'ambito del programma di assistenza tecnica, intitolato *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, del 1962.

Il sistema che si propone non è né accentrato né decentrato, ma presenta una struttura mista. In particolare, sono presenti tre organi che si occupano dell'amministrazione scolastica: il ministero, la provincia e il distretto. Il ministero dell'istruzione è emanazione diretta del governo del Paese e dunque è l'autorità centrale; la provincia è un'entità intermedia che raggruppa più scuole primarie e secondarie all'interno di un delimitato territorio, mentre il distretto è l'autorità decentrata più piccola: esso è costituito da una singola scuola secondaria e un numero congruo di più scuole primarie ad essa afferenti. Dunque, una provincia è costituita da un insieme di distretti, mentre lo Stato è articolato in più province.

Dal punto di vista concreto, il ministero deve essere responsabile delle seguenti attività: l'impostazione dei metodi e dei programmi di insegnamento, l'equa ripartizione dei fondi a livello locale ai fini di un'equiparazione delle condizioni del servizio scolastico, la creazione di tutto il sistema di istruzione articolato in tipi e gradi e la fissazione delle modalità per il passaggio dall'istruzione primaria a quella secondaria, la formazione del corpo insegnante e la determinazione del suo status giuridico-economico.

Si è già detto che il distretto deve essere costituito da un insieme di scuole primarie e una sola scuola secondaria a cui esse afferiscono. Nel dettaglio, tutte le scuole primarie fanno riferimento a un organo denominato consiglio di gestione, mentre la sola scuola secondaria viene guidata da un commissione di gestione. La questione riguardo l'esatta composizione dei due organi rimane aperta, tuttavia è chiaro che essi devono rispecchiare la volontà della comunità locale e agire in rappresentanza di essa; di sicuro si può prevedere che il consiglio di gestione esprima un membro all'interno della commissione di gestione, al fine di garantire continuità al percorso di studi. Sebbene sopra si siano elencate le funzioni spettanti al ministero, i due suddetti organi a livello distrettuale esercitano alcuni rilevanti poteri, ognuno con riferimento al proprio grado di istruzione: la formulazione di proposte per l'assunzione di insegnanti, la costruzione e manutenzione degli edifici scolastici, l'acquisto di attrezzature per fini didattici e l'organizzazione dei trasporti scolastici. In aggiunta, tali organi devono promuovere campagne contro l'analfabetismo attraverso corsi di educazione per gli adulti, nonché stimolare la generale partecipazione del sistema scolastico allo sviluppo comunitario.

A livello provinciale, invece, l'organo rappresentativo dell'amministrazione scolastica è il comitato provinciale. La sua funzione è riconducibile soprattutto all'approvazione ufficiale delle nomine dei docenti presentate dai due organi dei distretti. Infatti, si precisa che gli insegnanti vengono proposti per l'assunzione dal consiglio di gestione o dalla commissione di gestione, a seconda del grado di istruzione, ma l'ufficializzazione della loro nomina avviene appunto presso il comitato provinciale. Inoltre, il comitato provinciale assicura l'organizzazione e l'integrazione del sistema di ispezione presso le scuole dei vari distretti: gli ispettori sono sempre di nomina ministeriale e dunque fanno capo al ministero, ma ad essi possono essere affiancate altre figure professionali facenti capo alla provincia, la quale appunto si occupa della generale organizzazione di tutto il team di ispezione.

L'articolata organizzazione dell'amministrazione scolastica presentata può essere applicata in un Paese in via di sviluppo, ma purtroppo bisogna sempre tenere conto della principale difficoltà riscontrata in Paesi di questo tipo: la necessità di personale adeguatamente qualificato destinato all'insegnamento, all'ispettorato e all'amministrazione scolastica. Questa è la sfida principale da affrontare per ogni Paese in via di sviluppo: formare un'adeguata classe dirigente autoctona da destinare al settore dell'istruzione. Non a caso, nel 1962 l' UNESCO stava conducendo una serie di esperimenti al fine di istituire corsi di formazione per ispettori, insegnanti e amministratori da tenersi in Africa, basando ogni corso sullo studio pratico del sistema educativo e delle istituzioni del Paese interessato¹³⁶.

Dopo aver analizzato in dettaglio il possibile schema organizzativo da applicare all'amministrazione scolastica in un Paese in via di sviluppo, di seguito se ne riassumono i risultati, approfondendo la questione anche con adeguati esempi numerici. Lo schema che segue si basa sull'analisi di una zona rurale tipo di un Paese africano, così come è riportato nello studio dell' UNESCO del 1961, intitolato *Final report, conference of African States on the development of education in Africa*.

¹³⁶ Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, op. cit., pp. 4490-4494.

Tabella 4 - Modello organizzativo dell'amministrazione scolastica in un Paese in via di sviluppo

| Livello I. Distretto | |
|--|--|
| Superficie massima | 1.256 miglia quadrate |
| Popolazione complessiva | 21.000 |
| Popolazione scolastica: - scuola primaria (età 6-12) - scuola secondaria (età 13-18) | 3.150 630 (20% degli alunni che completano l'istruzione primaria, senza tener conto di perdite e interruzioni degli studi prima del completamento) |
| Scuola primaria | |
| Numero di scuole primarie | 26 |
| Media degli iscritti in ogni scuola | 120 |
| Rapporto allievi/docenti | 40/1 |
| Totale corpo insegnante | 80 |
| Gestione | Consiglio di gestione |
| Funzioni principali di gestione | <ul style="list-style-type: none"> - presentazione di proposte alla provincia per la nomina di insegnanti - manutenzione e utilizzazione degli edifici scolastici - acquisto di attrezzature scolastiche - refezioni - ispezioni mediche e odontoiatriche - rappresentanti locali delle campagne nazionali contro l'analfabetismo e organizzazione di corsi per adulti - trasporti scolastici - elezione di rappresentanti presso la commissione di gestione della scuola secondaria |
| Scuola secondaria | |
| Numero di scuole secondarie | 1 |
| Iscrizioni annuali al primo anno | 105, suddivise in tre classi |
| Iscrizioni complessive | 600-630 |
| Rapporto allievi/docenti | 25/1 |
| Corpo insegnante | 1 preside e 24 insegnanti |
| Gestione | Commissione di gestione (comprendente rappresentanze dei consigli di gestione dell'istruzione primaria) |
| Principali funzioni di gestione | Come per la scuola primaria |
| Livello II. Provincia | |
| Dimensione minima funzionale | 20 distretti scolastici |
| Popolazione complessiva | 400.000 |
| Popolazione scolastica primaria | 63.000 |
| Popolazione scolastica secondaria | 12.000-12.600 |

| | |
|--|---|
| Corpo insegnante - scuola primaria - scuola secondaria | 1.600 500 |
| Ispezione | 10-15 ispettori e specialisti (di cui una parte direttamente nominati dal ministero e la restante parte di competenza provinciale) |
| Gestione | a) Ufficio provinciale Corresponsione degli stipendi Contratti e altre questioni legali b) Comitato scolastico provinciale Approvazione delle proposte di nomina di insegnanti presentate dai distretti |
| Livello III. Ministero | |
| Funzioni principali | - politica, programmazione, legislazione e regolamentazione - impostazione generale e dettagliata dei vari tipi e gradi di istruzione - assegnazione di priorità e fondi - formazione e condizione di servizio degli insegnanti - reclutamento di personale ispettivo - norme di edilizia scolastica |

Fonte: Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 126, 1963, pp. 4495-4496. Tale fonte riproduce le intuizioni contenute in UNESCO, *Final report, conference of African States on the development of education in Africa*, Parigi, 1961.

3.3 I trasporti

Il settore dei trasporti appare come di cruciale importanza per lo sviluppo socioeconomico di un Paese emergente. In particolar modo, spesso quest'ultimo è caratterizzato da un fenomeno di forte inurbamento e conseguente spopolamento di vaste aree rurali: si creano così gigantesche città circondate da aree in cui vive un numero progressivamente minore di persone. Tuttavia, la primaria urgenza che bisogna affrontare con chiarezza è proprio la garanzia di collegamento, attraverso opportune reti infrastrutturali, tra la grande città e le aree rurali limitrofe, proprio perché da esse provengono i beni alimentari; inoltre, per ragioni di giustizia sociale, non si ritiene equo limitare le popolazioni rurali riguardo la possibilità di usufruire dei servizi offerti nella città. Lo sviluppo dei trasporti, in tal senso, assume il connotato di lotta contro la perdita di risorse alimentari e contro l'emarginazione delle aree a bassa densità abitativa umana, divenendo al contempo un'opportunità di sviluppo anche per le aree rurali. Nelle politiche per lo sviluppo del settore dei trasporti, con particolare riguardo a quello stradale, sono state messe in atto delle

strategie risultate perdenti nel tempo. Per esempio, nel decennio 1960-1970 era stato proposto un nutrito programma stradale nei Paesi in via di sviluppo, tuttavia con fondi limitati. Poiché questi ultimi erano scarsi e le ambizioni notevoli, si era tentato di realizzare il massimo di infrastruttura stradale con il minimo di investimento, a tutto detrimento della qualità. Sono state ideate, infatti, le cosiddette “strade economiche”¹³⁷, costituite mediamente da una carreggiata di 7 metri con un manto di usura bituminoso sottile. Il risultato fu che, già dopo 6-8 anni, si rendevano necessari interventi rilevanti di manutenzione. Questo principio, dunque, secondo cui i fondi sono destinati a una grande pluralità di investimenti nel settore infrastrutturale, risultando però in una scarsa qualità, sembra debba essere accantonato anche perché non sostenibile economicamente nel tempo, a causa appunto dell’impatto dei costi di manutenzione negli anni successivi alla realizzazione. Un principio generale più convincente, invece, sembra quello di destinare i fondi a mirati progetti infrastrutturali di maggiore qualità, i quali richiedono maggiori investimenti iniziali ma più bassi costi di manutenzione negli anni successivi, con il risultato globale di essere risultati più economici nel tempo rispetto alla somma dei tanti progetti di scarsa qualità di cui sopra. La strategia generale, dunque, deve essere orientata alla creazione di infrastrutture di qualità. Ora, si analizzano nello specifico tre tipologie di trasporto che riguardano le aree rurali dei Paesi in via di sviluppo e le rispettive soluzioni ottimali proposte. In primis, vi è un tipo di trasporto vicinale, di pochi chilometri: la maniera migliore di gestirlo è quella che mira allo sfruttamento dei mezzi di locomozione animale. Per esempio, ciò era già diffuso in India, con apprezzabili vantaggi sul piano economico, mentre per quanto riguarda il Kenya uno studio di inizio anni Ottanta ha dimostrato la bontà di tale mezzo di trasporto poiché gli agricoltori hanno necessità di spostare piccoli carichi, tra i 20 e i 150 kg, su distanze di alcuni chilometri. Vi è, poi, un trasporto a breve distanza volto a mettere in collegamento la campagna con i poli urbani che siano punto baricentrico e di localizzazione di attività economiche e sociali; si può realizzare, in tal caso, una adeguata rete stradale che rispetti i principi di cui sopra. Infine, vi è un tipo di trasporto di lunga distanza, la quale è rintracciabile intorno ai 400 km: qualora non si riscontrino particolari impedimenti di carattere geografico e si verifichi l’effettiva presenza di un consistente flusso di traffico di merci e persone, in questo caso la

¹³⁷ L. Lanzaova (a cura di), *Il sistema dei trasporti nello sviluppo della cooperazione economica internazionale: l’Italia e i Paesi in via di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1985, p. 233.

raccomandazione è quella di creare una rete stradale e ferroviaria efficiente, sempre rispettando i principi precedentemente espressi. Purtroppo, però, in numerosi casi si manifestano difficoltà dovute alla stessa conformazione del territorio fisico, alla quale si aggiunge la relativa scarsità dei numeri che interessano questo tipo di traffico. Qualora si presenti questa situazione, una brillante soluzione può essere rintracciata nell'utilizzazione estensiva del trasporto aereo di "terzo livello"¹³⁸: si tratta di velivoli a tecnologia avanzata ma snelli, ossia con capacità di carico proporzionate alle esigenze delle regioni agricole. Tali aeromobili devono avere una capacità di carico compresa tra le 40 e le 50 persone, o le cinque tonnellate di prodotti agricoli. L'utilizzo del mezzo aereo, con le caratteristiche appena menzionate, sembra essere la soluzione ottimale per far fronte agli impedimenti geografici e per gestire un traffico limitato di merci e persone. Tuttavia, la difficoltà dei Paesi in via di sviluppo risiede proprio nella difficoltà di creare compagnie aeree qualificate che possano effettuare un servizio efficiente e affidabile. In questo caso, sarebbero utili una serie di misure: la nascita di joint venture tra compagnie locali e quelle dei Paesi già sviluppati, per co-gestire il servizio in questione, nonché la destinazione di una quota degli aiuti allo sviluppo ad una politica di investimenti in tal senso, la quale attirerebbe successivamente risorse finanziarie aggiuntive reperite nel settore privato¹³⁹. Oltre a porre in comunicazione le diverse zone del Paese in via di sviluppo con le città principali, occorre anche ripensare la modalità con cui questi Paesi si connettono con quelli più sviluppati. Spesso le vie di comunicazione sono già esistenti in tal senso, ma risentono fortemente dell'impostazione coloniale: infatti, il Paese industrializzato e l'ex-colonia sono collegate da infrastrutture di trasporto ad accesso verticale a tutto ed unico vantaggio del precedente Paese colonizzatore. In sostanza, durante il periodo coloniale si sono effettivamente sviluppate vie di comunicazione, sia all'interno del Paese colonizzato sia tra quest'ultimo e il Paese industrializzato, ma esse sono state concepite all'unico scopo di avvantaggiare i traffici di quest'ultimo, trascurando del tutto lo sviluppo del Paese povero. Per questo, dal punto di vista globale, l'insieme delle infrastrutture di un Paese in via di sviluppo appare come un insieme sconnesso e con la preminente caratteristica di avvantaggiare i contatti con la vecchia madrepatria. In tal senso, invece, occorre un generale ripensamento, prima di entrare nel dettaglio della

¹³⁸ Ivi, p. 234.

¹³⁹ Ivi, pp. 230-235.

tipologia e delle modalità delle vie di comunicazione da sviluppare, di cui sono forniti esaurienti esempi nei tre *case-study* che si esplicano nel capitolo quarto. Occorre, infatti, pensare una rete di trasporti concepita secondo le reali esigenze e i reali vantaggi del Paese in cui si mette in opera, oppure, meglio ancora, tenendo conto anche della macroregione geografica in via di sviluppo, di cui tale Paese fa parte. Questo basilare principio deve essere rispettato, oltre che dalle autorità locali che si occupano di pianificazione in tale settore, anche da quelle nazioni e quegli organismi internazionali che si pongono sinceramente il problema di uno sviluppo equilibrato ed interdipendente a livello mondiale. Il settore dei trasporti influisce pesantemente sulla localizzazione delle attività produttive e sulle direzioni assunte dal commercio locale e internazionale; purtroppo, poiché l'impostazione di tale settore mirava, nel periodo coloniale, all'unico beneficio della madrepatria, si sono causati ingenti danni ai singoli Paesi emergenti in tal senso, con particolare riguardo ai Paesi africani. Così, risulta sconnesso rispetto alle esigenze di sviluppo del Paese, non solo il settore dei trasporti, ma anche quello industriale. Invece, rimodulando tale settore in favore delle reali necessità del Paese, si otterrebbe anche un netto miglioramento nel settore secondario, grazie a una maggiore possibilità di evadere la domanda locale. In tal senso, sembra essere efficace l'organizzazione di due diverse tipologie di reti nel Paese emergente: una "rete magliata"¹⁴⁰, per collegare le campagne con la città principale, in modo da far avere un massiccio sbocco ai prodotti agricoli e permettere la conversione di un'agricoltura di sussistenza in una a vocazione commerciale. Tale concetto è stato già messo in luce precedentemente. Mentre, per quanto riguarda il collegamento delle grandi città tra di loro, nonché di queste ultime con quelle di Paesi appartenenti alla stessa macroregione, si reputa opportuno l'approccio secondo una "rete per assi"¹⁴¹, in modo da collegare fra di loro i maggiori centri produttivi. Quest'ultimo non deve solo essere la base per la costituzione di vie di comunicazione funzionali alla movimentazione di persone e merci, ma deve costituire anche l'occasione per una diversificazione e ottimizzazione produttiva fra le varie zone nazionali, nonché fra le differenti nazioni limitrofe.

¹⁴⁰ S. Polizzotti, *I trasporti nell'Africa Occidentale. Vol I. Vincoli attuali e prospettive di sviluppo*, Istituto Italo Africano, Roma, 1989, p. 22.

¹⁴¹ *Ibidem*.

Infine, un concetto che spesso non viene tenuto in considerazione ma su cui deve reggersi una politica di investimenti nel settore delle infrastrutture dei trasporti, è quello secondo il quale il ritorno economico è da attendersi nel lungo periodo.

Purtroppo, è dimostrato che, nella Storia, con particolare riferimento agli anni successivi al 1978 e a ciò che accadde nel continente africano, gli organismi internazionali non hanno ben compreso i concetti di cui sopra nel momento in cui sono intervenuti con il loro supporto nel settore dei trasporti. Infatti, questi ultimi hanno spesso giudicato le nuove possibili “reti per assi” come delle cattedrali nel deserto molto dispendiose e, aspetto peggiore, hanno preferito potenziare le infrastrutture esistenti. In questo modo, hanno perpetrato la sconessione del tessuto dei trasporti a livello di singola nazione, avallando forse inconsapevolmente l’ottica dell’accesso verticale, di retaggio coloniale. Inoltre, non hanno dimostrato lungimiranza nell’inquadrare tali progetti come portatori di guadagni nel lungo termine, preferendo concentrarsi sulla loro scarsa fattibilità a causa degli ingenti costi di realizzazione iniziali da affrontare.

Nel momento in cui si affronta il problema della costruzione di una solida infrastruttura dei trasporti in un Paese emergente, dunque, bisogna tener conto di quanto detto: realizzazione a tutto beneficio del Paese o dell’area geografica in via di sviluppo, piuttosto che dei Paesi occidentali; diversificazione tra “rete magliata” e “rete per assi” e conseguente sviluppo del settore agricolo e industriale, nonché considerazione del ritorno economico nel lungo periodo per ogni realizzazione progettuale.

Infine, è bene ribadirlo, un progetto infrastrutturale non deve essere inquadrato nella mera logica di fattibilità economica, bensì bisogna tener conto dell’apporto decisivo allo sviluppo globale dell’area in questione, soprattutto in termini sociali¹⁴².

3.4 La sanità

Un altro caposaldo della pianificazione sociale è costituito dall'erogazione dei servizi sanitari di base per la popolazione. La necessità prioritaria per i Paesi sottosviluppati è quella di accrescere il numero di tecnici sanitari, quali medici e infermieri, nonché di incrementare la costruzione e migliorare l'organizzazione delle strutture sanitarie.

¹⁴² S. Polizzotti, *op. cit.*, pp. 21-23.

Tutto ciò deve sfociare, innanzitutto, nell'eliminazione delle malattie maggiormente diffuse come la malaria, le malattie respiratorie, cutanee, gastrointestinali, veneree e la tubercolosi. In assoluto, la malaria è una delle patologie più frequentemente diffuse nei Paesi sottosviluppati; i piani per la sua eliminazione hanno riscontrato ottimi risultati tra la fine degli anni Cinquanta e la metà degli anni Sessanta, soprattutto nei Paesi asiatici. Nel 1959, la campagna anti-malaria in Birmania ha interessato 9,5 milioni di persone che ne soffrivano, ossia circa il 46% della popolazione del Paese. La Federazione della Malesia ha constatato un marcato declino nell'incidenza della malaria come risultato della sua campagna DDT. A Taiwan si riscontrava come la malaria fosse quasi del tutto sradicata. In Indonesia, nel 1957, circa 18 milioni di persone erano state interessate dal programma anti-malaria, sfiorando addirittura le previsioni del piano, che si attestavano sui 17 milioni¹⁴³.

Le cifre sopra riportate possono far intendere come quella contro la malaria sia stata una vera e propria guerra, combattuta dai Paesi asiatici fianco a fianco con le organizzazioni internazionali, tra le quali si ricordano la World Health Organization (WHO) e l'America's International Cooperation Administration (ICA). Dunque, il programma di sradicamento della malaria ha costituito, e costituisce oggi per i luoghi in cui ancora è presente, un programma specifico di sanità pubblica di interesse internazionale. Il Paese in questione richiede, infatti, di essere assistito per la creazione dello staff medico, la fornitura di insetticidi e il superamento di problemi logistici come l'effettuazione di operazioni in vaste zone o in luoghi remoti. Inoltre, il Paese richiede anche una certa assistenza per il periodo successivo alla eradicazione della malattia, perché alcune zanzare potrebbero divenire resistenti agli insetticidi utilizzati, perpetuando così il diffondersi della malattia¹⁴⁴.

L'obiettivo principale insito nei piani di profilassi e di abbattimento delle malattie più diffuse, come appunto la malaria, è quello di porre i tassi di mortalità del Paese in linea con quelli dei Paesi più progrediti. Per quanto riguarda i Paesi asiatici, essi hanno visto diminuire significativamente tali tassi tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta. Alcuni hanno pienamente centrato l'obiettivo, ossia hanno registrato tassi di mortalità comparabili a quelli dei Paesi sviluppati; tra tali

¹⁴³ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3310-3311.

¹⁴⁴ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte I)*, op. cit., pp. 3382-3385.

Paesi, si ricordano il Ceylon, Taiwan, la Federazione della Malesia, Singapore e il Giappone¹⁴⁵.

In relazione all'abbattimento dei tassi di mortalità, si registra come il contrasto alla malaria contribuisca, più di tutte le misure rivolte alle altre malattie, alla loro diminuzione. Infatti, tale malattia aumenta significativamente i tassi di mortalità e di invalidità rispetto all'*hookworm* e altri disturbi intestinali, la tubercolosi, il *kwashiorko*, lo *yaws* e altre malattie cutanee. Ciò accade perché la malaria è più letale rispetto alle altre malattie, le quali causano invalidità ma non sempre la morte dell'individuo¹⁴⁶.

La malaria, tuttavia, non è l'unico problema sanitario che attanaglia i Paesi in via di sviluppo. Le criticità relative al settore della sanità, all'interno di tali Paesi, sono molteplici. Una ricerca di M. Pearson, intitolata *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, la quale si focalizza su dati di fine anni Settanta, può esserne esemplificativa. Essa, infatti, è dedicata al Nepal ma le sue considerazioni generali sono estendibili facilmente a tutto il gruppo dei Paesi in via di sviluppo. All'interno di tali Paesi, un nutrito gruppo di malattie colpisce una importante fascia della popolazione e, purtroppo, la considerazione più significativa che se ne può trarre è che quest'ultima, spesso, non è consapevole della gravità del malessere subito e della possibilità di annientarlo o limitarlo. Infatti, a esemplificazione di tale ultimo concetto, l'istituto di medicina della Tribhuvan University a Kathmandu sottolinea come “sorprendentemente” e “paradossalmente” un tasso più alto di malattie generali è registrato in distretti vicini agli istituti di sanità pubblica¹⁴⁷. Ciò significa che un'importante fetta della popolazione non è consapevole della possibilità di curarsi.

Di seguito si riportano i dati relativi a quattro distretti del Nepal, con riferimento alle principali malattie che hanno colpito la popolazione generale.

¹⁴⁵ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3310-3311.

¹⁴⁶ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte I)*, op. cit., pp. 3382-3385.

¹⁴⁷ M. Pearson, *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, "Primo seminario internazionale di geografia medica", RUX, Perugia, 1983, pp. 389-390.

Tabella 5 - Morbilità, acuta disabilità e tasso di malattia in quattro distretti del Nepal

| Causa di morbilità (% di tutte le malattie registrate) | Surkhet | Nuwakot | Tanahu | Dhankuta |
|---|---------|---------|--------|----------|
| Malattie respiratorie | 29 | 26 | 33 | 36 |
| Diarrea/Dissenteria | 16 | 19 | 18 | 21 |
| Febbre | 9 | 4 | 6 | 5 |
| Malattie cutanee | 8 | 9 | 4 | 7 |
| Malattie muscolo-scheletriche | 7 | 9 | 7 | 5 |
| Acuta disabilità (% della popolazione) | 10 | 3 | 10 | 2 |
| Tasso di malattia in 14 giorni (% della popolazione) | 32 | 34 | 45 | 22 |

Fonte: Istituto di medicina, Kathmandu, 1977.

Tra il 22% e il 45% delle persone intervistate si sono registrate malattie, indifferentemente dal tipo, negli ultimi 14 giorni su cui è focalizzata la *survey*. Inoltre, una percentuale tra il 2% e il 10% delle persone è stata fortemente disabilitata, essendo loro stato impedito lo svolgimento delle normali attività quotidiane. Le malattie respiratorie sono le maggiori cause di malattia in tutti i distretti, ammontando a circa un terzo dei *disease* nei distretti di Dhankuta e Tanahu. Diarrea e dissenteria e altri disordini gastro-intestinali raggiungono circa il 15-20% dei problemi di salute, ma la proporzione è molto più alta, intorno al 40%, se si fa riferimento ai bambini al di sotto dei 5 anni di età. La febbre, le malattie cutanee e i problemi muscolo-scheletrici raggiungono, insieme, un ulteriore 15-25% delle malattie.

Questo quadro d'insieme può estendersi, oltre che al Nepal, anche ad altri Paesi in via di sviluppo, infatti comuni sono le cause che giustificano la così forte incidenza di tali patologie. Le malattie respiratorie sono riconducibili soprattutto alle abitazioni e ai quartieri sovraffollati in cui la popolazione vive, aggiungendo a ciò la mancanza di camini che possano fungere da sfogo al fumo del fuoco che si utilizza in casa per il riscaldamento e per le attività culinarie. L'alta prevalenza dei disturbi gastro-intestinali è un tratto tipico della povertà ed è riconducibile alla mancanza di acqua potabile e di dispositivi di smaltimento delle acque di scolo¹⁴⁸.

La tabella che si espone di seguito dimostra che la maggior parte della popolazione affetta da una qualsiasi forma di malattia stenta a rivolgersi ad un servizio sanitario.

¹⁴⁸ M. Pearson, *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, op. cit., pp. 389-390.

Tabella 6 - Utilizzo dei servizi sanitari disponibili in quattro distretti del Nepal

| | Surkhet | Nuwakot | Tanahu | Dhankuta |
|--|---------|---------|--------|----------|
| % di persone malate non trattate | 78 | 73 | 70 | 68 |
| % di persone malate che hanno consultato un servizio sanitario | 20 | 10 | 23 | 18 |

Fonte: Istituto di medicina, Kathmandu, 1977.

Circa il 70% delle persone malate, secondo l'*Institute of medicine surveys* del 1977, non ha ricevuto alcuna forma di trattamento per la particolare patologia; questa proporzione è più o meno simile in tutti e quattro i distretti del Nepal analizzati. Invece, circa il 10-20% di tutte le persone malate hanno consultato un servizio sanitario. La stragrande maggioranza delle persone, quando le veniva chiesto il motivo della mancata consultazione medica, rispondeva alla *survey* che non sembrava necessario ricorrere a un servizio ufficiale per il malessere in questione, poiché si trattava di un problema minore che si sarebbe risolto spontaneamente o con un *home treatment* da applicare senza una consultazione specialistica di alcun tipo. Dunque, tali dati confermano quanto affermato in precedenza: nei Paesi in via di sviluppo la popolazione ha una scarsa coscienza della gravità delle malattie da cui può essere affetta e per questo stenta a rivolgersi a servizi ufficiali di medicina. Un'altra porzione degli intervistati, variabile dal 7% al 10%, rispose di non aver richiesto nessun trattamento medico perché troppo impegnata in altre attività. Infatti, la popolazione impiegata in lunghi turni di lavoro, soprattutto nel settore agricolo, dai quali si ricavano esigui margini di profitto, preferisce non sottrarre tempo a un lavoro già di per sé poco remunerativo e per questo rinuncia addirittura a curarsi¹⁴⁹.

I Paesi in via di sviluppo cercano di far fronte al drammatico quadro epidemiologico appena descritto con una serie di misure, alla cui implementazione concorrono in maniera determinante gli aiuti esteri e le figure professionali provenienti dagli organismi internazionali e dai Paesi più sviluppati. L'obiettivo principale è quello di creare dei ramificati *basic health posts* per le cure primarie, i quali devono raggiungere la massima diffusione sul territorio nazionale: l'accessibilità fisica a tali centri è un fattore determinante nell'assicurare cure di base per tutta la popolazione. Essi devono essere presenti anche in aree impervie del Paese di riferimento, come possono essere i villaggi himalayani per il Nepal oppure, sempre per lo stesso Paese,

¹⁴⁹ M. Pearson, *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, op. cit., pp. 393-394.

l'area di Lamjung, situata ad un'ora di cammino dal West Central Nepal. Dunque, il network dei *basic health posts* deve essere l'ossatura di un sistema sanitario nazionale. Il Paese, inoltre, può essere diviso in distretti e regioni: i primi raggruppano un'area costituita da una serie di *basic health posts*, mentre le seconde sono appunto costituite da più distretti assommati tra di loro. La *ratio* dell'organizzazione è di proseguire per livelli gerarchici di specializzazione: gli ospedali di distretto si occuperanno di malattie più specifiche, con un approccio specialistico, rispetto a quelle affrontate dai basilari *basic health posts*, mentre gli ospedali regionali raggiungeranno un livello di specializzazione ancora maggiore rispetto a quelli di distretto. Dunque, riassumendo, il singolo cittadino deve avere a disposizione un *basic health post* per le cure primarie situato il più vicino possibile alla propria abitazione, mentre dovrà recarsi presso un ospedale di distretto per cure specialistiche, oppure presso un ospedale regionale se la specializzazione richiede un livello ancora maggiore di quella di distretto. In tale organizzazione, dunque, si può affermare che una pluralità di *basic health posts* afferiscono a un ospedale di distretto, mentre più ospedali di distretto fanno riferimento a un ospedale regionale. Nonostante tale organizzazione capillare possa sembrare efficace, vi è un aspetto cruciale che i Paesi in via di sviluppo devono affrontare se intendono migliorare significativamente le condizioni di salute dei propri cittadini. I centri di cura e gli ospedali situati in tali Paesi provvedono a combattere le malattie su base curativa, ossia *ex-post*, in pratica dopo che esse si sono manifestate; mentre, appunto, la questione cruciale è quella di fare in modo che i centri sanitari si occupino anche e soprattutto di prevenzione medica, per fare in modo che la malattia non si manifesti proprio perché si mettono in atto strategie efficaci di profilassi in tal senso. Tale aspetto è di difficile recepimento da parte dei Paesi in via di sviluppo, come testimoniano alcuni dati storici; per esempio, durante il Quarto Piano di sviluppo del Nepal, dal 1970 al 1975, furono stanziati 200 milioni di rupie per il budget totale destinato alla sanità, ma soltanto 37 milioni di questi vennero spesi per la diffusione di acqua potabile e di adeguate misure di igiene. In sostanza, i governi di tali Paesi non hanno ancora recepito che la maggior parte dei *disease* che colpisce la popolazione deve essere affrontata su basi preventive piuttosto che curative. In linea con quanto detto, la formazione del personale medico risente di tale impostazione: la maggior parte di esso è impegnato nel curare le malattie, mentre solo una piccola parte è responsabile della promozione di misure preventive di sanità. Queste ultime,

inoltre, sono difficili da gestire da parte dei governi: i frutti di un lavoro preventivo si raccolgono solo dopo un lungo periodo e, sempre in un lungo arco temporale, vengono recuperati i costi dedicati alla prevenzione. Inoltre, le misure preventive non assicurano lavoro al personale medico, anzi piuttosto lo sottraggono ad esso: ciò giova di sicuro alla salute generale della popolazione, ma non è auspicabile nel caso in cui si voglia assicurare lavoro anche nel settore sanitario. In sostanza, una adeguata prevenzione evita la contrazione della malattia e dunque l'appello al medico competente, sottraendo a quest'ultimo una parte del suo lavoro. Dunque, si può affermare che la trascuratezza con cui si tratta la prevenzione sanitaria è dovuta sia a una scarsa coscienza della sua importanza da parte dei governi, sia ad una scelta cosiddetta “strategica”, sebbene alquanto discutibile, di questi ultimi.

Infine, riguardo la scarsità della prevenzione sanitaria, bisogna assegnare una parte di colpa anche all'ideologia medica occidentale. Molto spesso, soprattutto grazie agli aiuti esteri e ai programmi di assistenza tecnica, gli specialisti medici autoctoni del territorio vengono formati secondo un modello occidentale di riferimento, il quale sicuramente ha il pregio di fornire loro la conoscenza di avanzate tecniche sanitarie, ma d'altro canto contribuisce alla diffusione di una certa impostazione neocolonialista. Riguardo quest'ultima, il messaggio che passa dal mondo occidentale è quello secondo cui una persona che si ammala, in un Paese in via di sviluppo, è ritenuta essa stessa responsabile della contrazione della malattia per motivi di ignoranza, che appunto l'hanno portata a contrarre una certa patologia. Dunque, posta l'ignoranza della popolazione, la prevenzione è quasi inutile ed è meglio concentrarsi sulla cura della malattia dopo la sua contrazione. Infatti, l'introduzione di misure preventive si scontra con la diffusa ignoranza della popolazione, la quale appare insormontabile.

Naturalmente, si tratta di un'impostazione sbagliata, poiché la stragrande maggioranza delle malattie nei Paesi in via di sviluppo sono riconducibili a fattori ambientali, alcuni dei quali già citati, come le zanzare portatrici di malaria, la mancanza di acqua potabile e di sistemi di smaltimenti delle acque reflue, nonché il sovraffollamento delle abitazioni. Purtroppo, il personale medico autoctono spesso cresce con tali errate convinzioni sulla scia di un'impostazione neocolonialista, proprio perché ha ricevuto il *training* da personale occidentale¹⁵⁰.

¹⁵⁰ M. Pearson, *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, op. cit., pp. 391-393.

A proposito dei fattori ambientali sopra citati, si può affermare come il clima di numerosi Paesi in via di sviluppo contribuisca all'aumento della proliferazione dei parassiti responsabili di un elevato numero di malattie. Di sicuro, i parassiti portatori di malattie trasmissibili possono ritrovarsi in ogni tipo di clima, ma la maggior parte di essi prolifera nei climi tropicali. In maniera ancora più specifica, si può affermare che le malattie trasmesse per contatto o per prossimità provocano epidemie in periodi regolari dell'anno, legati appunto all'andamento climatico. La meningite meningococca è un tipico esempio di malattia con cadenza stagionale accentuata in ambiente climatico caldo secco. Questa infezione, che è molto frequente nel continente africano nelle regioni a sud del deserto del Sahara, ha una diffusione assai marcata nei mesi di marzo e aprile. La curva della morbilità comincia a salire circa un mese dopo che la curva dell'umidità relativa all'aria ha toccato il suo punto più basso e raggiunge il suo massimo quando l'umidità è attorno al 10%. Si ritiene, infatti, che i venti secchi agiscano sulle mucose nasali facilitando l'infezione ed infatti, al ritorno della stagione delle piogge, la morbilità decresce rapidamente. In sostanza, dunque, la malattia di cui sopra è fortemente facilitata nella sua diffusione da climi secchi, ossia con umidità bassa o nulla. Invece, vi sono casi in cui una malattia può essere diffusa in tutti i periodi dell'anno, ma il clima è determinante riguardo la virulenza con cui agisce il parassita e le capacità di autodifesa della persona che si sta ammalando. In sostanza, esiste una sorta di calendario che segna l'avvento di alcune malattie oppure la particolare recrudescenza di malattie presenti durante tutto l'anno: tale calendario è scandito dal clima.

Il nocciolo della questione è appunto il seguente: il clima svolge un ruolo molto importante in quanto interviene sul ciclo vitale dei parassiti, permettendo la loro proliferazione o scomparsa. Oltre all'esempio già fatto riguardante la meningite meningococca, si può apportare anche quello del tetano. Infatti, esiste una stretta correlazione tra la temperatura dell'ambiente e la frequenza con cui il *clostridium tetani* viene rinvenuto nel suolo in alcune regioni, a sua volta correlato con il grado di morbilità da tetano in queste ultime. L'incidenza più alta di questa infezione si ritrova in regioni calde vicino all'equatore nel momento in cui vengono svolti i lavori agricoli senza le idonee misure di protezione delle mani e dei piedi. Dunque, nel caso specifico del tetano, le alte temperature sembrano giocare un ruolo fondamentale per la sua diffusione. Tali alte temperature, purtroppo, sono una costante nella proliferazione di numerose altre malattie: per quanto riguarda la febbre gialla, lo

sviluppo del virus che provoca questa malattia nella zanzara, richiede una temperatura di almeno 24°C e un'alta concentrazione di umidità nell'aria. Ritornando alla malaria, anche il parassita che la provoca richiede un'alta temperatura ambientale perché avvenga la sporogonia all'interno della zanzara anofele. Un'altra infezione diffusa nei Paesi tropicali è la tripanosomiasi umana: il ciclo di sviluppo del parassita, responsabile della malattia, si svolge all'interno della mosca tsè-tsè, richiedendo circa 18 giorni con una temperatura minima di 24°C.

Infine, la diffusione della peste, malattia portata all'uomo da pulci e causata da un batterio che queste inglobano vivendo come parassiti di topi, sembra avere una relazione inversa con la piovosità: nella penisola indocinese, il numero di casi di peste bubbonica raggiunge un valore massimo durante la stagione secca, mentre quasi si annulla nel periodo delle piogge quando la proliferazione delle pulci risulta drasticamente ridotta.

Il clima, dunque, gioca un importante ruolo nella proliferazione delle malattie endemiche dei Paesi in via di sviluppo. Sebbene sia oltre le facoltà umane porre in essere una modificazione climatica, è bene tener presente questo aspetto nel momento in cui si organizzano i sistemi sanitari, sia in chiave preventiva che curativa¹⁵¹.

La mancanza di misure preventive è sicuramente un'urgenza da risolvere per i piani sanitari dei Paesi in via di sviluppo; tuttavia essi riscontrano problemi anche nell'implementazione delle misure curative su cui hanno scelto di puntare per l'abbattimento delle malattie. Nonostante l'organizzazione di strutture ospedaliere come sopra descritto, vi sono evidenti problemi in relazione alle infrastrutture e attrezzature sanitarie: sempre secondo i dati di inizio anni Settanta dello studio di M. Pearson, si registrava che i *basic health posts* avevano a disposizione solo il 30% delle medicine e dei dispositivi sanitari di cui necessitavano per la diagnosi e la cura delle varie malattie; inoltre, vi era mancanza di adeguati microscopi, laboratori di analisi e addirittura di acqua corrente, sostituita da grandi contenitori. A tali gravi carenze fungeva da contraltare la grande preparazione del personale medico; tuttavia, anche in tale ambito sorgevano problemi. I lavoratori del settore sanitario, avendo ricevuto una ottima preparazione, preferivano spesso impiegarsi presso i centri meglio equipaggiati e dove avevano tutto il supporto necessario per svolgere il loro

¹⁵¹ G. Zanella, *Bioclimatologia umana e geografia medica*, "Primo seminario internazionale di geografia medica", RUX, Perugia, 1983, pp. 97-98.

lavoro; in sostanza, essi si concentravano negli ospedali regionali di cui sopra. Dunque, purtroppo, la maggior parte dei *basic health posts* risultava avere uno staff insufficiente a causa di tale fenomeno migratorio verso i grandi centri meglio equipaggiati, come l'ospedale di Kathmandu per il Nepal. Inoltre, lo scarso personale medico operava in condizioni di evidente frustrazione per l'impossibilità di svolgere compiutamente il proprio lavoro a causa della mancanza di adeguate attrezzature sanitarie.

Dunque, sebbene i governi si concentrino sulla medicina curativa piuttosto che preventiva, anche in tale ambito si riscontrano evidenti difficoltà, che ricadono sul singolo utente del *basic health post* ¹⁵².

Il problema principale legato allo scarso equipaggiamento dei suddetti centri risiede negli alti *running costs* che i governi devono sostenere per mettere in opera e tenere a regime tali strutture sanitarie. Si ritorna dunque a quanto espresso nelle precedenti pagine riguardo la pianificazione sociale: essa, con particolare riferimento al settore sanitario, deve guadagnare il giusto ruolo nella ripartizione delle risorse dello Stato nel momento della generale pianificazione. In sostanza, bisogna tenere in considerazione gli alti *running costs* quando si decide la quota di fondi da destinare al settore sanitario. In caso contrario, si porta avanti una struttura sanitaria fatiscente e inefficiente per la maggior parte della popolazione ¹⁵³.

Le difficoltà nell'organizzazione di un efficiente sistema sanitario da parte dei Paesi in via di sviluppo possono essere tamponate dagli organismi internazionali e dai Paesi più sviluppati in una maniera semplice ed efficace, ossia attraverso la costruzione e la messa in opera di ospedali da loro stessi gestiti. Questi ultimi risultano funzionare a pieno regime, ossia usufruiscono di un adeguato personale medico, di medicine e dispositivi medici, di attrezzature diagnostiche e mediche in generale. Spesso si osserva, come nel caso del Nepal, che i pazienti dimostrano una certa fiducia nei confronti dei trattamenti che vengono erogati presso tali centri, anche se spesso non comprendono le tecniche curative utilizzate e la natura del malessere per cui sono arrivati a curarsi. Sebbene si tratti di una straordinaria, preziosa opera filantropica in favore della popolazione locale, la messa in opera di tali ospedali non risolve in maniera strutturale il problema dell'organizzazione di un efficiente sistema sanitario a livello locale, ma funge solo da misura di

¹⁵² M. Pearson, *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, op. cit., pp. 391-393.

¹⁵³ M. Pearson, *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, op. cit., p. 394.

tamponamento. Anzi, spesso la grande differenza, soprattutto in merito alle attrezzature mediche, tra gli ospedali dei donatori e quelli del sistema sanitario locale, non fa altro che accrescere la sfiducia della popolazione verso questi ultimi. Lo strumento più efficace con cui i Paesi esteri e gli organismi internazionali possono intervenire a favore della popolazione locale rimane sempre quello del *training*, avente ad oggetto l'insegnamento di tecniche mediche operative al personale sanitario, da utilizzare in autonomia da parte di quest'ultimo in una fase successiva. Tale prezioso aiuto deve però essere scremato da un'impostazione neocolonialista, sopra descritta, in favore della riconduzione delle malattie a fattori ambientali, piuttosto che all'ignoranza delle popolazioni. Ciò lascia spazio alla creazione di un sistema sanitario che tenga adeguatamente conto anche e soprattutto della medicina preventiva. Dopo l'organizzazione di un efficiente e ramificato sistema sanitario nazionale in un Paese in via di sviluppo, che tenga in debito conto l'importanza della medicina preventiva e valorizzi con le adeguate attrezzature quella curativa, rimane sempre un nodo importante da sciogliere: fare in modo che la popolazione locale provi fiducia nei confronti di tale sistema sanitario e soprattutto che prenda coscienza della curabilità, attraverso opportuni piani terapeutici di competenza medica, delle malattie da cui è colpita¹⁵⁴.

3.5 L'edilizia

All'interno degli "investimenti umani" rientrano anche quelli destinati al settore dell'edilizia: nello specifico, si tratta del capitale necessario per la costruzione di nuove abitazioni o per l'ammodernamento di quelle già precedentemente esistenti. L'obiettivo principale è, appunto, quello di fornire al maggior numero di persone possibili, soprattutto quelle meno abbienti, un'abitazione in cui vivere, nonché di garantire che tale luogo sia il più dignitoso possibile. Il problema relativo allo sviluppo di una adeguata edilizia, sebbene sia presente anche nelle aree rurali, è molto più presente in quelle industriali, le quali sono oggetto di una massiccia migrazione di persone che si spostano in tali luoghi per essere impiegate nel settore secondario. Ecco un altro punto di contatto e di equilibrio che deve essere raggiunto tra pianificazione economica e pianificazione sociale: è necessario stabilire un coordinamento tra piani di sviluppo industriale e piani di installazione di strutture abitative, al fine di garantire a tutti i lavoratori, nonché alle loro famiglie, una

¹⁵⁴ M. Pearson, *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, op. cit., pp. 391-393.

condizione di vita dignitosa. A tale scopo, la misura più efficace è quella di concepire entrambi i tipi di pianificazione in dimensione regionale, piuttosto che nazionale: ossia, elaborare piani di sviluppo regionali sia delle industrie che delle abitazioni, focalizzati sulle aree oggetto di industrializzazione, oppure che ancora non sono state industrializzate ma che si intende destinare a tale scopo.

I piani di sviluppo dei Paesi asiatici, elaborati tra la metà degli anni Cinquanta e la metà degli anni Sessanta, a cui si è già fatto abbondante riferimento finora, pongono grande attenzione sul tema dell'edilizia. Secondo il Piano birmano, nove progetti edilizi vennero ultimati a Ragoon nell'anno 1959, mentre tredici altre città hanno dei progetti edilizi in corso nello stesso periodo di tempo. Taiwan, attraverso il Comitato nazionale per la costruzione edilizia, ha stabilito di pianificare ed attuare un programma di costruzione a basso costo. Il Secondo Piano Quinquennale dell'India ha varato quattro programmi, tra di loro coordinati: costruzioni rurali, eliminazione degli *slums*, costruzioni per gli sfrattati ed abitazioni per i gruppi di reddito medio. Tale Piano si trovò a fronteggiare il drammatico problema, appena esposto, di garantire un progressivo allestimento edilizio delle aree soggette ad industrializzazione ed urbanizzazione. La popolazione urbana, infatti, aumentò con un tasso più veloce rispetto a quello delle abitazioni nel decennio 1951-1961, a tal punto che si calcolava che la deficienza di abitazioni fosse raddoppiata in tale periodo. Sebbene il Secondo Piano Quinquennale disponesse un investimento nei programmi di costruzione edilizia pari al triplo di quello stabilito nel Primo Piano, il quale appunto interessava l'inizio degli anni Cinquanta, l'obiettivo di garantire a tutti un'abitazione non fu raggiunta. Addirittura, nei primi anni Sessanta, non si raggiunse l'obiettivo di costruire un milione di nuove case, a causa soprattutto del crescente costo dei materiali edili e della loro scarsità.

Il problema dell'edilizia si dimostra particolarmente complesso per una serie di ragioni: posto che l'obiettivo è quello di assicurare a tutti un'abitazione e che essa debba essere dignitosa, bisogna tenere conto dell'andamento demografico, della localizzazione della popolazione e soprattutto della questione dei rifugiati. Infatti, non bisogna calibrare la costruzione di abitazioni solo sulla stima dell'aumento dei cittadini del proprio Stato, ma anche tenere conto che quest'ultimo è oggetto di un fenomeno di immigrazione più o meno forte, sospinto da motivi umanitari ed economici. Oggigiorno, questa questione riguarda soprattutto i Paesi sviluppati, ma non risparmia i Paesi ancora sottosviluppati: infatti, sin dalla fine degli anni

Cinquanta, ci sono tracce di tale problematica. Un caso emblematico è quello del Pakistan: in tale Stato, nel 1959, la situazione edilizia si presentava aggravata dal problema dei rifugiati nelle città. Il Primo Piano Quinquennale dispose provvidenze per costruzioni nuove e migliorate per i diversi gruppi a livello di reddito, come pure per il miglioramento delle colonie di rifugiati. L'obiettivo era quello di edificare 22.140 case nuove e 78.100 nuovi nuclei abitativi. Gli obiettivi, nel 1959, risultarono raggiunti solo a metà: si costruirono 29.345 case nuove, ma solo 18.029 nuclei abitativi. Il Piano del Pakistan, dunque, ci fornisce contezza della dimensione della questione rifugiati, mentre quello del Singapore focalizza l'attenzione sul più generale problema di adeguare il piano edilizio all'andamento demografico del Paese. Una stima eseguita nel 1953 segnalava che, in tale Paese, era necessario un aumento annuo di 10.000 nuove abitazioni, per la durata di venti anni, al fine di poter risolvere il problema edilizio. Anche in questo caso, l'obiettivo non risultava raggiunto al 1959: in tale anno, si registrava un aumento di 6.000 unità all'anno¹⁵⁵.

3.6 Protezione del lavoro e sicurezza sociale

Le misure di sicurezza sociale e di protezione del lavoro costituiscono un altro importante caposaldo della pianificazione sociale per i Paesi sottosviluppati: si trova traccia di tali misure nei piani di sviluppo di alcuni Paesi asiatici e del Medio Oriente a cui fino ad ora si è fatto riferimento.

Le questioni principali affrontate possono essere riassunte nel seguente elenco:

- 1) messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e loro igienizzazione
- 2) estensione dell'assicurazione sul lavoro per la maggior parte delle tipologie di impieghi
- 3) controllo sui salari erogati dai datori di lavoro, mirante alla creazione di un salario minimo variabile per tipologia di impiego
- 4) creazione di asili nido e di tutti i servizi connessi ad un esercizio migliore della maternità e della sua compatibilità con la funzione lavorativa della donna
- 5) sostegno agli invalidi, i malati, le persone anziane e le donne incinta mediante opportune sovvenzioni
- 6) creazione di centri sociali, basati su comunità di piccole dimensioni, in cui la popolazione possa raggrupparsi oltre che per attività ludiche, soprattutto perché se ne

¹⁵⁵ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3311-3312.

analizzino le potenzialità di ogni singolo membro in funzione di un futuro collocamento lavorativo

7) centri che contribuiscano attivamente al supporto e alla rieducazione di persone dedite alla delinquenza e alla prostituzione, al fine di poterle reimpiegare in maniera più produttiva e soprattutto più soddisfacente per la loro realizzazione professionale e umana

8) riabilitazione dei veterani di guerra, intesa sia come reimpiego lavorativo ma soprattutto come riadattamento psicologico all'interno del Paese di provenienza.

Lo Stato deve mirare a gestire in maniera diretta tali attività, oppure deve effettuare uno stretto coordinamento degli enti privati a cui esse sono demandate, al fine di raggiungere gli scopi prefissati.

Si può analizzare il recepimento dei suddetti obiettivi nei piani di sviluppo di alcuni Paesi asiatici e del Medio Oriente.

L'Indonesia, già negli anni Cinquanta, riconosceva la necessità di una legge globale sul lavoro, mentre il Pakistan proponeva di rafforzare il suo ispettorato dell'industria. In India, vi era la Statutory Employees State Insurance, istituita al fine di estendere le assicurazioni sul lavoro a tutti i 2,2 milioni di operai non ancora assicurati, prevedendo di raggiungere tale obiettivo per la fine del Secondo Piano Quinquennale. In Iran, era previsto che ogni decennio venisse istituita una Commissione del Lavoro, per esaminare le trasformazioni avvenute nelle disposizioni relative alla protezione del lavoro; tale organo era costituito da rappresentanti del governo, degli impiegati e degli operai. Nel 1959, il Giappone ha applicato una legge sui minimi salariali per ogni categoria di lavoratori.

A Taiwan è stato esteso il settore dell'assicurazione pubblica: nel 1959 esso assicurava la manodopera nelle fabbriche e nelle miniere, i pescatori, i coltivatori di canna da zucchero e perfino il personale statale.

In Indonesia, il Piano Quinquennale di sviluppo prevedeva un miglioramento dell'assistenza della madre e del fanciullo, pertanto vennero fondati numerosi asili infantili. In aggiunta, vennero stabilite delle misure preventive contro la prostituzione ed iniziata una campagna contro la tratta delle donne. Inoltre, l'Indonesia ha creato 12.000 centri sociali, i quali forniscono una guida in campo sociale alla popolazione in vista dello sviluppo delle risorse della comunità.

Il programma di sicurezza sociale del governo di Singapore mirava a concretizzare tutti i punti suddetti, aggiungendo ad essi: la creazione di stabilimenti per vecchi e

giovani indigenti, nonché i preziosi servizi assistenziali di emergenza in caso di disastri pubblici.

Il Piano Quinquennale del Vietnam disponeva capitali per la creazione di sei nuovi nidi d'infanzia, dieci centri assistenziali per la maternità e per l'infanzia, due centri di riabilitazione, ed infine scuole per la formazione di 40 assistenti sociali e 100 assistenti ausiliari.

Nonostante la previsione di numerosi obiettivi di pianificazione sociale all'interno dei Piani di sviluppo dei Paesi sottosviluppati, tra cui si sono trattati con particolare approfondimento quelli asiatici, si rileva che essi non sono stati adeguatamente raggiunti nei decenni precedenti. Per questo, è necessario orientare ancor più gli sforzi delle singole pianificazioni nazionali, nonché della cooperazione internazionale, verso gli obiettivi già tracciati a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta¹⁵⁶.

4. Gli organi preposti alla formulazione ed esecuzione della pianificazione economica e sociale

La pianificazione economica e sociale è svolta dallo Stato, il quale opera in tale ambito stabilendo gli obiettivi ai quali, di comune accordo con l'attività coordinata dell'iniziativa privata, desidera ambire. Tuttavia, l'affermazione secondo la quale tale pianificazione è svolta dallo Stato è piuttosto generica e merita un adeguato approfondimento. Infatti, l'elaborazione dei piani per lo sviluppo nei Paesi sottosviluppati, non è affidata solo al governo e ai suoi ministeri, ma anche a specifici organi quali le commissioni di pianificazione. Esse operano in coordinamento con i tradizionali ministeri, svolgendo un'azione preziosa e imprescindibile. Esistono diversi modi di organizzare la ripartizione delle competenze tra i ministeri e tali commissioni speciali, di seguito se ne analizzano alcuni ritenuti di efficace strutturazione.

Si possono considerare due Paesi esemplificativi, come il Ceylon e l'India. Nel primo, a fine anni Cinquanta, si elaborò un Piano decennale per lo sviluppo del Paese, in cui apparve con chiarezza la distinzione dei ruoli tra commissioni di pianificazione e singoli ministeri. In tale Paese, nel 1956, venne creato il National

¹⁵⁶ Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, op. cit., pp. 3312-3314.

Planning Council, con due principali compiti: inserire in un piano globale le singole direttive di sviluppo di ogni ministero, nonché fornire a questi ultimi un supporto di tipo consulenziale. Dunque, è importante ribadire che le concrete azioni di pianificazione provenivano dai diversi ministeri, sebbene l'azione della commissione per la pianificazione svolgesse un importante ruolo di supporto.

In particolare, tale ruolo si concretizzava in due azioni: una precedente l'elaborazione della singola direttiva ministeriale e una immediatamente successiva. Il Council creò dei *technical working groups* formati sia da funzionari ministeriali estrapolati dai diversi ministeri, sia da esperti delle materie oggetto della direttiva in corso di elaborazione. All'interno di tali esperti si annoveravano anche rappresentanti delle rispettive organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. L'obiettivo, appunto, era quello di fornire al ministero competente una consulenza che fosse la più completa e la più orizzontale possibile, fungendo anche da coordinamento dei diversi ministeri. Tale ruolo preliminare di supporto era fondamentale per la concreta elaborazione della direttiva, sebbene di essa si occupasse infine il solo ministero. Dopo la finalizzazione della direttiva, il Council prevedeva ad inserirla nel piano globale di sviluppo, andando a giudicare quanto questa contribuisse alla sua realizzazione e avesse incidenza sulle aspettative formulate.

Questo tipo di struttura organizzativa, dunque, prevede una commissione per la pianificazione avente un mero ruolo consultivo, sebbene di notevole importanza, facendo così rimanere in seno ai ministeri tutto il carico della pianificazione.

Un principio base che occorre rilanciare con chiarezza nell'ambito della pianificazione economica e sociale, è quello secondo il quale a quest'ultima devono partecipare attivamente la popolazione e le comunità locali delle diverse parti del Paese. Il loro contributo, soprattutto in termini di formulazione degli interessi di una determinata area, è imprescindibile. A questo proposito, per comprendere dal punto di vista operativo come è possibile organizzare la pianificazione, si può far riferimento sempre al caso del Ceylon. In tale Paese vennero previste delle Village Committee, ossia delle unità amministrative, di natura elettiva, che raccoglievano i rappresentanti della popolazione del singolo villaggio, per dar voce alle loro istanze. Tali commissioni erano poi raggruppate nelle più ampie District Coordinating Committee, avente il ruolo di ricongiungere le singole Village Committee di una determinata area, per offrire un'opportunità di raffronto all'interno del più ampio,

seppur circoscritto, distretto. Tale organo includeva, oltre ai singoli rappresentanti delle Village Committee, anche i funzionari del governo centrale assegnati al singolo distretto, nonché membri del Parlamento rappresentativi delle comunità locali. Il District Coordinating Committee svolgeva una serie di funzioni molto importanti, tra cui la principale era quella di formulare piani generali per la spesa dei fondi stanziati dal governo centrale per l'insieme del distretto. Inoltre, esso faceva pervenire al governo le richieste di stanziamento per l'anno finanziario successivo.

L'organo in questione, dunque, assumeva un ruolo operativo che andava ben al di là della mera consulenza offerta dal National Planning Council, poiché appunto decideva come spendere i fondi ricevuti dal governo centrale. In sostanza, esso era il centro motore della pianificazione su scala regionale. Il modello di pianificazione economica e sociale in questione, riassumendo quanto appena detto, prevedeva un livello nazionale dominato dai ministeri e coadiuvato da un organo consultivo, e un livello locale in cui il ruolo di primo piano era rivestito da un ente autonomo rispetto al governo, fortemente radicato al territorio ed espressione degli interessi delle comunità locali. In sostanza, sin dalla metà degli anni Cinquanta, si iniziò a comprendere quanto fosse preziosa la pianificazione regionale e quanto essa potesse dare un contributo attivo allo sviluppo del Paese, rispetto alla troppo ampia pianificazione nazionale. Tuttavia, come ben dimostra lo stesso esempio del Ceylon, permanevano delle difficoltà nel rendere l'organo di pianificazione regionale del tutto autonomo rispetto all'autorità centrale dello Stato. Più che di autonomia, infatti, si può parlare di semiautonomia, in quanto il District Coordinating Committee era pur sempre presidiato al suo interno da rappresentanti del governo centrale e membri del Parlamento, che si reputava avessero un legame con il territorio in virtù del loro trascorso lavorativo o della loro elezione in esso avvenuta. Inoltre, si ricorda che tale organo poteva formulare ed applicare piani di sviluppo regionale, ma pur sempre nei limiti delle risorse nazionali ad esso destinate.

La pianificazione economica e sociale dell'India, sin dall'elaborazione del primo Piano Quinquennale, cioè dal marzo 1950, veniva elaborata in maniera diversa rispetto a quella precedente del Ceylon, sebbene permanessero i concetti chiave: la centralità del ruolo dei ministeri in tale processo, nonché la necessità di tenere conto delle aspettative ed esigenze delle comunità locali.

Innanzitutto, si ricorda che l'India è uno Stato federale e dunque l'articolazione della pianificazione risentiva di tale assetto istituzionale. A livello globale, l'ente che si occupava della pianificazione dell'India era la National Planning Commission, la quale era composta dai seguenti membri: il primo ministro della nazione, i ministri della pianificazione, delle finanze e della difesa, nonché altri otto membri di provenienza non governativa. In aggiunta, ne faceva parte *de facto* il responsabile delle rilevazioni statistiche dello Stato. Tale Commissione doveva riferire riguardo i propri lavori sia al Parlamento sia al governo centrale, per mezzo del ministro per la pianificazione. Da quanto appena esposto, si comprende come, sebbene la pianificazione fosse ufficialmente affidata ad un organo diverso dai ministeri, questi ultimi ne fossero il vero motore, poiché appunto all'interno della Commissione vi era una forte componente governativa. In sostanza, aveva luogo una strutturazione diversa da quella del Ceylon, ma identica nei contenuti: quest'ultimo Paese manteneva la pianificazione nelle mani dei vari ministeri e creava un altro organo a scopo consultivo e di coordinamento; mentre l'India fondava un ente a cui demandare tutta la pianificazione. Tuttavia, nonostante tale diversità, in entrambi i Paesi i ministeri si accollavano il ruolo di pianificatori nazionali.

All'interno della National Planning Commission, ognuno dei membri si occupava di una materia specifica per la pianificazione, usufruendo dell'indispensabile aiuto delle divisioni tecniche presenti. Infatti, a servizio della Commissione erano presenti ventidue divisioni tecniche, le quali raggruppavano specialisti afferenti a rami specifici, i quali avevano il compito di raccogliere e ordinare i dati che servivano alla formulazione delle politiche settoriali di pianificazione. Di queste ventidue divisioni, si segnala che sei di queste erano focalizzate su temi di pianificazione sociale: vi erano una commissione per l'educazione, una per la sanità, una per le strutture abitative, nonché una per il lavoro e l'occupazione. Oltre alle divisioni tecniche direttamente afferenti alla Commissione, quest'ultima usufruiva di ulteriori organi di consulenza esterni, denominati *panels*. Essi erano costituiti da esperti che possedevano speciali conoscenze ed esperienze nei campi di loro pertinenza. Vi erano, negli anni Cinquanta, ben sette *panels* comprendenti economisti, scienziati, pedagogisti ed esperti nel campo sanitario, nell'habitat, nell'organizzazione della manodopera e nelle riforme fondiari.

Si ribadisce, dunque, che in India la pianificazione era interamente affidata alla National Planning Commission, sebbene in concreto essa fosse solo un catalizzatore delle proposte dei principali ministeri. Tuttavia, visto che il Paese in questione è uno Stato federale, vi era la necessità di creare un coordinamento tra tale Commissione ed i governi dei singoli Stati, per l'applicazione della pianificazione globale. Per tale motivo venne concepito il National Development Council, costituito da tutti i membri della National Planning Commission, più tutti i ministri del governo centrale e, soprattutto, tutti i primi ministri di ogni Stato indiano. Tale organo si poneva come il raccordo tra le istanze dei singoli Stati, che passavano attraverso i loro primi ministri, e quelle generali di tutta l'India. Esso veniva riunito prima dell'elaborazione di ogni Piano Quinquennale, per raccogliere appunto le voci delle comunità locali, nonché durante la sua applicazione, per giudicare lo stato di avanzamento dei lavori in ogni singolo Stato. Quindi, considerando come regione il singolo Stato indiano, si può affermare che le istanze della pianificazione regionale passavano attraverso il National Development Council.

Nello specifico, si analizza ora come avveniva la pianificazione regionale in ogni singolo Stato indiano. Il meccanismo era del tutto simile a quello della pianificazione nazionale per il Ceylon: gli organi principali della pianificazione regionale erano i singoli ministeri, tra cui spiccava il ministero dello sviluppo, i quali venivano coordinati e coadiuvati con opportune consulenze da un organo denominato Development Commission. Lo scopo principale della pianificazione regionale era quello di gestire in maniera efficiente e razionale le risorse, destinate al proprio Stato, provenienti dal piano di sviluppo globale organizzato dalla National Planning Commission. Come nel caso del Ceylon, dunque, si ripropone lo stesso concetto centrale: la pianificazione regionale deve godere di un certo grado di autonomia rispetto a quella nazionale. Tuttavia, anche per l'India si parla di semiautonomia degli organi pianificatori regionali, cioè i ministeri e la Development Commission: essi erano chiamati ad amministrare risorse provenienti dal governo centrale, dunque risultavano dipendenti dagli stanziamenti decisi da quest'ultimo. Inoltre, lo Stato centrale cercava comunque di esercitare una certa influenza sui singoli Stati: per esempio, la National Planning Commission, nel dicembre 1954, indirizzò ai governi

di ciascun Stato le direttive per la preparazione degli schemi dei piani di villaggio e di distretto¹⁵⁷.

I concetti generali che si possono trarre da entrambi i tipi di organizzazione della pianificazione sopra esposti, sono essenzialmente due: la pianificazione regionale, per essere efficace, deve godere di un certo grado di autonomia rispetto a quella nazionale; essa è lo strumento migliore per tenere conto delle necessità ed aspirazioni della popolazione locale. Inoltre, i ministeri svolgono un ruolo centrale e imprescindibile nella pianificazione nazionale, seppure necessitano di appositi organismi per incrementare l'apparato tecnico a loro disposizione e per il coordinamento interministeriale.

Gli stessi organi che si occupano della formulazione dei piani nazionali e regionali hanno il compito di vigilare sull'avanzamento dei lavori, al fine di emettere un giudizio periodico inerente i risultati che si intendeva realizzare in ogni scadenza. Si precisa che, un aspetto da cui non si può prescindere per la concreta attuazione dei piani a vari livelli, è quello relativo al coinvolgimento delle popolazioni locali. Dunque, non solo bisogna ascoltare le loro istanze in fase di formulazione dei piani, ma anche sforzarsi di comprendere se esse stiano effettivamente partecipando allo loro realizzazione, oppure se, come accade spesso nei Paesi sottosviluppati, stiano opponendo resistenza. Purtroppo, infatti, sono noti alcuni fenomeni di resistenza locale all'attuazione dei programmi di sviluppo, particolarmente quando il programma in esecuzione determina una repentina trasformazione sociale. In Ceylon, per esempio, una diga di nuova costruzione fu abbattuta dai contadini di quei terreni che erano stati sommersi con la creazione della diga. Sempre nello stesso Paese, nel progetto della Valle del Damodar i contadini che erano stati trasferiti per sgomberare i terreni necessari per l'invaso, effettuato dalla Damodar Valley Corporation (DVC), non rimasero soddisfatti della spiegazione che tale lavoro era di interesse nazionale¹⁵⁸. La DVC fece del suo meglio per disporre una loro risistemazione, esprimendo la speranza che le persone trasferite “avrebbero sostituito la loro capanna con una decente casetta, l'oscurità con l'illuminazione e il fanatismo con la fede”¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte II)*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 99, 1961, pp. 3419-3423.

¹⁵⁸ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte II)*, op. cit., p. 3424.

¹⁵⁹ Damodar Valley Corporation, *DVC in project and retrospect*, Damodar Valley Corporation, Calcutta, 1958.

Tuttavia, la collaborazione dei locali non fu entusiasmante. La DVC aveva costruito nel Bihar 343 case e messo a disposizione 4.495 acri di terra: le persone trasferite occupavano, nel 1959, soltanto 161 case e 2.671 acri di terra.

La partecipazione sociale alla pianificazione, ma più in generale il contesto socioculturale dello sviluppo, svolge un ruolo fondamentale per la realizzazione del progresso socioeconomico di un Paese¹⁶⁰.

5. Il contesto socioculturale della pianificazione economica e sociale

Fino ad ora, si è chiarito quale sia il concetto di pianificazione, quali siano i capisaldi della pianificazione sociale, nonché quali possano essere alcuni modi di organizzare gli enti dediti alla elaborazione di piani economici e sociali. In questo contesto, si inserisce la discussione relativa alla partecipazione, ai progetti di sviluppo, delle popolazioni interessate. Nessun piano, infatti, conseguirà gli obiettivi prefissati senza l'indispensabile collaborazione della popolazione autoctona. L'attenzione da riservare a questo aspetto è centrale soprattutto quando, nella elaborazione dei piani per lo sviluppo, gli enti del Paese sottosviluppato siano assistiti da governi stranieri di Paesi sviluppati o da istituzioni internazionali, spesso del tutto ignari del contesto socioculturale in cui deve andarsi a calare il piano di sviluppo in questione.

Di seguito, si chiarisce quale sia il concetto fondamentale da tenere in considerazione: la pianificazione economica e sociale non può considerarsi efficace solamente perché mette in moto le forze produttive del Paese, impiegandole in un determinato ambito lavorativo. Ciò è necessario, ma non sufficiente. L'aspetto centrale è fare in modo che le popolazioni autoctone abbiano veramente assimilato i principi di modernità e, soprattutto, le modalità di lavoro proposte dal piano di sviluppo. In tal modo, esse possono perpetuarle nel tempo e insegnarle ai posteri, proprio perché le hanno ben assimilate¹⁶¹. Le domande a cui rispondere per verificare il successo di una pianificazione sono, infatti, le seguenti: “che cosa è stato assimilato? Che cosa è stato continuato e ripetuto?”¹⁶². Se non vi è risposta

¹⁶⁰ Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte II)*, op. cit., p. 3424.

¹⁶¹ M. E. Opler, *Problemi relativi alla partecipazione delle popolazioni interessate ai progetti di sviluppo*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 59, 1957, p. 1592.

¹⁶² *Ibidem*.

soddisfacente, allora la pianificazione dimostra di aver fallito nel lungo termine, sebbene potrebbe aver raccolto dei risultati di breve periodo.

Purtroppo, vi sono una moltitudine di esempi che dimostrano come la pianificazione non abbia ottenuto i successi sperati, proprio perché è mancata tale forma di assimilazione. Nello specifico, il fallimento è stato tanto maggiore quanto più alta sia stata la leva impositiva utilizzata dalle autorità preposte alla pianificazione. Dunque, utilizzare la coercizione per orientare i comportamenti delle popolazioni locali, sembra rivelarsi un'idea deleteria per il loro sviluppo.

In India, nella metà degli anni Cinquanta, alcuni lavoratori agricoli furono reclutati per lavorare nelle fattorie e nei campi di una scuola di agraria, al fine di aggiornare la conoscenza delle loro pratiche e applicarle di conseguenza ai propri terreni. Purtroppo, una volta terminata la permanenza in tale scuola, si rilevò che i sistemi di coltura sulle terre di loro proprietà, non mostravano di aver subito alcuna influenza dalle nozioni apprese presso la scuola di agraria.

Nel 1954, sempre in India, un funzionario governativo vantava un grande e invidiabile numero di fosse per letame scavate sotto la sua direzione. Esse erano reputate fondamentali per stimolare la produzione agricola. Tuttavia, nello stesso anno si osservò che quest'ultima non era affatto aumentata. Infatti, tali fosse non erano utilizzate dagli agricoltori locali e venivano abbandonate subito dopo la loro creazione. Allo stesso modo, si può fare riferimento al progetto di Etawah nello Stato di Uttar Pradesh in India, sempre nel 1954. La pianificazione prevedeva che una certa superficie agricola fosse seminata con semi selezionati di una data varietà, offerti dal governo dello Stato. Sebbene alcuni agricoltori fossero disposti a usare i semi forniti dal governo, la maggior parte di essi preferì utilizzare le proprie sementi. Tutti questi esempi dimostrano, appunto, come l'avvenuta pianificazione non abbia sortito gli effetti sperati in virtù di una mancata assimilazione, da parte della popolazione, dei principi in essa contenuti.

Il quesito, dunque, è quello di trovare un modo che possa far realmente assimilare alle popolazioni locali i contenuti innovativi proposti dai piani di sviluppo, al fine di rendere operativi questi ultimi e perpetuarne nel tempo le pratiche.

Di sicuro, per ottenere tale risultato, bisogna lavorare a monte, ossia durante l'elaborazione del piano di sviluppo. Coloro i quali si dedicano alla stesura di quest'ultimo, infatti, devono avere un'idea esatta dei valori e dei principi importanti nel contesto sociale in cui applicare il piano: naturalmente, oltre alla conoscenza in

sé, i pianificatori devono farli pesare adeguatamente durante l'elaborazione del piano. In sostanza, bisogna conoscere approfonditamente la regione in questione e la popolazione autoctona, nonché modulare le misure previste dal piano sulla base di tali conoscenze sociali e valoriali. Tenendo conto di tutto ciò nel concepimento delle azioni concrete contenute nel piano, è possibile prevedere un suo successo e l'effettiva assimilazione delle pratiche proposte, da parte della popolazione locale. In caso contrario, si andrà incontro ad un sicuro fallimento.

Il peso del fattore socioculturale nell'elaborazione dei piani di sviluppo è fondamentale e il tentativo di trascurarlo produce effetti negativi ben documentati dalla storiografia. Di seguito, se ne illustrano alcuni molto significativi.

Durante la seconda guerra mondiale, il governo americano decise di trasferire dalla costa occidentale alla parte centrale del Paese, un nutrito gruppo di persone di origine giapponese. Si calcola che circa 10.000 persone siano state trasferite. Tali comunità erano composte da due generazioni: la prima, quella dei genitori, era di origine giapponese e aveva conservato tale nazionalità, unitamente agli usi e costumi, mentre la seconda, quella dei loro figli, nati e cresciuti negli USA, era costituita da cittadini americani di origini familiari giapponesi. Nella comunità giapponese, come in molte altre del mondo, vi è un sacro principio relativo all'età: i consigli e le direttive dei più anziani hanno un peso determinante nell'orientare le scelte della popolazione e i comportamenti dei più giovani. Il governo americano aveva sviluppato una nutrita pianificazione in favore di tali comunità, prevedendo soprattutto il loro reimpiego, successivo al trasferimento, nelle attività agricole. Inoltre, il governo propendeva per lo sviluppo di un spirito di comunità che potesse essere parte integrante dello sviluppo economico. Per tale motivo, esso prevede lo sviluppo di organi comunitari eletti a suffragio popolare. Tuttavia, il governo compì un errore centrale: stabilì che soltanto i cittadini americani potessero ricoprire cariche pubbliche. In tal modo, si ottenne che i figli potevano governare i loro genitori, contravvenendo al fondamentale principio dell'anzianità, così rilevante per la popolazione giapponese. Ciò provocò uno sconvolgimento in tutta la comunità, la quale non partecipò affatto all'implementazione della pianificazione prevista dal governo. Ecco, appunto, come il fattore socioculturale gioca un ruolo fondamentale, inibendo del tutto la realizzazione anche del migliore e più prolifico piano per lo sviluppo.

Il governo americano corresse la rotta e prevede dei comitato consultivi composti anche da cittadini non americani, cioè dai genitori anziani, permettendo loro di

tornare concretamente ad esercitare il controllo sulle attività comunitarie. Solo a partire da tale momento, i piani per lo sviluppo del governo ottennero il necessario appoggio popolare, sebbene l'autorità centrale continuasse a essere vista con diffidenza per il cruciale errore iniziale commesso.

Un altro esempio può essere dedotto da un'esperienza negativa in India. Nel 1954, si prevede di sviluppare un'area mediante la coltura della lenticchia, la quale cresceva molto bene nei territori in questione ed era raccomandata per le sue preziose qualità nutritive. Purtroppo, tale coltura non ebbe mai luogo, per un preciso motivo: la popolazione autoctona era vegetariana e dimostrava rifiuto per qualsiasi alimento che assomigliasse alla carne. Il colore rossiccio della lenticchia la rendeva troppo simile a quest'ultima, generando il ripudio della popolazione autoctona. Del resto, per lo stesso motivo, in India i pomodori non sono molto popolari e non vengono mangiati da molte persone. Ecco, dunque, un'ulteriore prova del fatto che la pianificazione, senza la considerazione del fattore socioculturale, è destinata al fallimento¹⁶³.

Tale fattore deve essere inglobato nell'elaborazione dei piani di sviluppo perché contribuisce a dare ai pianificatori una visione globale della società, permettendo così la stesura più completa ed esauriente di tutte le direttive necessarie. A tal proposito, si può fare un esempio illuminante. Nel 1954, al fine di aumentare la produttività agricola, si propose ad alcuni contadini indiani l'utilizzo di un aratro di ferro, il quale si dimostrava anche particolarmente adatto alle condizioni dei loro terreni. Tuttavia, tale proposta ricevette il loro fermo diniego. Infatti, l'aratro doveva essere trainato dagli animali, i quali versavano in condizioni di sottonutrizione per la scarsità e l'alto costo del foraggio, dunque non sarebbero stati capaci di svolgere il loro lavoro con un aratro più pesante rispetto a quello solito, in legno, con cui erano abituati. Inoltre, con l'adozione del nuovo aratro, sarebbe venuto a mancare il rapporto fiduciario istauratosi tra contadino e falegname per la riparazione dell'utensile in legno, sottraendo oltretutto una parte di lavoro a tale categoria professionale. In linea con tale esempio, la considerazione del fattore socioculturale all'interno del piano di sviluppo può permettere una visione più ampia e compiuta dello stesso, ispirando tutte le direttive necessarie. Infatti, non bisogna solo proporre alla popolazione locale l'adozione di un nuovo tipo di aratro, ma anche fare in modo

¹⁶³ M. E. Opler, *Problemi relativi alla partecipazione delle popolazioni interessate ai progetti di sviluppo*, op. cit., pp. 1593-1595.

che il foraggio sia reperibile più facilmente e a un prezzo modico, nonché istruire il falegname a riparare il nuovo tipo di utensile.

In fondo, l'affermazione secondo cui il fattore socioculturale ci permette una visione più ampia e dettagliata a beneficio dell'elaborazione del piano per lo sviluppo, si concretizza nell'accogliere il punto di vista della popolazione locale. Lo sforzo, insomma, è quello di cambiare angolatura e porsi nei panni dei riceventi il piano di sviluppo. Infatti, spesso le persone oggetto di tali piani hanno un senso più completo delle conseguenze della singola azione e già prevedono tutte le correzioni necessarie¹⁶⁴.

Un altro aspetto importante da considerare nella relazione tra il fattore socioculturale e la pianificazione, riguarda i tentativi falliti di quest'ultima che sono stati fatti nella medesima area in cui ci si ripropone di operare. Tali tentativi, soprattutto per quanto riguarda la memoria delle smentite aspettative e il generale scoraggiamento della popolazione in tal senso, fanno parte a tutti gli effetti del fattore socioculturale in considerazione. Per tenere conto di ciò in maniera concreta, bisogna studiare preventivamente i precedenti piani per lo sviluppo falliti e il motivo del loro naufragio. Successivamente, occorre sottolineare come il nuovo piano per lo sviluppo sia sostanzialmente diverso da quelli precedenti e possa portare a risultati migliori. In caso contrario, la memoria del passato giocherà un ruolo fondamentale nello scoraggiare la popolazione ad esserne parte attiva.

Dunque, in relazione con quanto appena detto, si nota come la comunicazione del piano è fondamentale per la sua riuscita. Occorre dunque stabilire una strategia di comunicazione efficace. Lo scopo è quello di creare una certa connessione tra i pianificatori e la popolazione a livello comunicativo: non basta elaborare un piano tecnicamente ben fatto, ma bisogna saperlo comunicare nella maniera più adeguata ai suoi destinatari. Per tale motivo, occorre studiare il modo in cui si relazionano gli elementi della comunità in esame e il tipo di linguaggio utilizzato, per porsi il linea con tali caratteristiche. Per esempio, in numerose comunità la franchezza del linguaggio e il modo diretto di esprimere i concetti non sono ben apprezzati; in altre, al contrario, l'eccessivo formalismo con cui ci si esprime non suscita particolare simpatia. In sostanza, bisogna calibrare il proprio modo di esprimersi su quello prediletto dalle comunità locali, al fine di far riscuotere successo al proprio piano di

¹⁶⁴ M. E. Opler, *Problemi relativi alla partecipazione delle popolazioni interessate ai progetti di sviluppo*, op. cit., p. 1599.

sviluppo. Questo aspetto è molto importante soprattutto quando l'autorità centrale è coadiuvata da un'organizzazione internazionale o un Paese estero nella stesura del piani, i quali potrebbero appunto essere sconnessi a livello comunicativo con la popolazione locale.

Inoltre, al di là dell'utilizzo delle parole, risultano molto efficaci, per la comunicazione del piano, le dimostrazioni pratiche: un esempio concreto delle nuove tecniche e procedimenti da seguire è molto più utile di una conferenza oppure di un resoconto scritto, soprattutto quando il tasso di alfabetizzazione è scarso¹⁶⁵.

6. Il ruolo dell'assistenza tecnica nella pianificazione economica e sociale

6.1 L'assistenza tecnica: concetto e caratteristiche

La pianificazione economica e sociale viene operata, all'interno di un Paese sottosviluppato, dagli organismi ad essa dedicati. Tuttavia molto spesso, nei decenni precedenti, il loro lavoro è stato coadiuvato in misura determinante dagli organismi internazionali preposti alla cooperazione e dai governi di Paesi già sviluppati: tale proficua collaborazione si definisce con il termine di "assistenza tecnica". Quest'ultima, non è un concetto moderno risalente al secondo dopoguerra, poiché è stato sempre presente fin dall'antichità ed è stato riproposto in chiave innovativa a partire dalla seconda metà degli anni Quaranta. In sostanza, il trasferimento di innovazioni al di là dei limiti di una tribù, di una nazione o di una civiltà, l'adattamento delle tecniche di un determinato ambiente alle condizioni di un ambiente diverso, nonché l'imitazione di metodi che hanno avuto successo all'estero, sono fenomeni antichi almeno quanto la stessa Storia scritta¹⁶⁶. A tal proposito, con riferimento all'Inghilterra, si rileva che

fin dal secolo XIII, numerosi abili artigiani fiamminghi emigrarono in Inghilterra, con la protezione e l'incoraggiamento dei Sovrani, e contribuirono in modo particolare all'espansione del commercio dei prodotti tessili. Lo sviluppo delle industrie del bronzo, del rame, del ferro e dell'acciaio è stato possibile per merito degli emigrati tedeschi e olandesi;

¹⁶⁵ M. E. Opler, *Problemi relativi alla partecipazione delle popolazioni interessate ai progetti di sviluppo*, op. cit., p. 1595 e p. 1598.

¹⁶⁶ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 103, 1961, p. 3566.

migliaia di rifugiati ugonotti hanno conferito le tecniche e, in una certa misura, il capitale necessario per l'inizio di impianti di industrie di ogni tipo, come la manifattura della seta, del cotone, del damasco, dei broccati, dei velluti e di tanti altri tessuti di lusso, dei cappelli di feltro, della carta, del vetro, del cristallo, delle pendole, degli strumenti di calcolo e dei giocattoli¹⁶⁷.

Dunque, le origini dell'assistenza tecnica sono molto antiche e riconducibili soprattutto alla trasmissione di saperi mediante i fenomeni migratori. Tuttavia, si inizia a parlare di assistenza tecnica vera e propria a partire dal secondo dopoguerra, quando cioè l'esportazione di tecniche provenienti da altri Paesi e il loro adattamento nel Paese destinatario, divengono fenomeni ben strutturati e organizzati all'interno di preposte organizzazioni. Tale strutturazione prende le mosse da una diffusa consapevolezza in merito all'intollerabilità dell'iniqua distribuzione internazionale delle ricchezze e del generale dislivello di benessere tra i Paesi del mondo. Accanto a tale consapevolezza di natura umanitaria, ve ne era purtroppo un'altra di tipo egoistico sviluppata dai Paesi progrediti: essi presero coscienza del fatto che la condizione di arretratezza di numerosi Paesi del mondo sarebbe andata a loro stesso detrimento, di qui la necessità di aiutarli attraverso opportune misure di assistenza tecnica, da loro sponsorizzate. I Paesi sviluppati, infatti, erano preoccupati soprattutto della condizione di saturazione dei loro mercati e manifestarono così la necessità di assicurarsi nuovi e adeguati mercati di sbocco per i loro prodotti. Dunque, per fare in modo che un Paese povero potesse assorbire i prodotti di un Paese sviluppato, occorreva prioritariamente farlo sviluppare in modo adeguato.

Dunque, nacque così l'assistenza tecnica. Essa, per avere luogo, deve presentare tre caratteristiche: innanzitutto, essa avviene mediante una vera e propria istituzione riconosciuta a livello internazionale. Inoltre, aspetto centrale della questione, essa ha lo scopo di stimolare lo sviluppo autonomo del Paese destinatario per poi scomparire quando quest'ultimo avrà raggiunto un adeguato livello di autonomia e maturazione; essa, dunque, sebbene possa durare per un periodo piuttosto lungo di tempo, ha carattere di temporaneità, proprio perché funge da stimolo per lo sviluppo economico affinché il Paese in questione possa procedere oltre con le sue sole forze. Si ribadisce, ancora, che essa ha la caratteristica di stimolare, ma non di completare e portare a piena maturazione, lo sviluppo economico del Paese ricevente.

¹⁶⁷ W. Bowden, M. Karpovich, A. P. Usher, *An economic history of Europe since 1750*, Literary Licensing, New York, 1937, p. 208.

La terza caratteristica si sostanzia nel fatto che l'assistenza tecnica debba ruotare attorno a corpi operativi costituiti da professionisti specifici. Non si tratta solo di stabilire quale siano le figure professionali necessarie al Paese sottosviluppato e i compiti concreti che essi andranno a svolgere una volta raggiunto il Paese, ma anche di comprendere in che modo tali tecnici possano essere collocati presso le comunità locali e possano quindi compiutamente inserirsi ed essere accettati in queste ultime. Un fondamentale corollario della terza caratteristica, in cui si è parlato di tecnici specializzati, risiede nel fatto che l'assistenza tecnica si focalizza su ambiti specifici in cui il Paese beneficiario rileva sofferenza, piuttosto che delinearci come una assistenza generalista a tutto tondo.

Ecco dunque esplicate le tre caratteristiche che definiscono un programma di assistenza tecnica.

Di seguito, si forniscono alcuni esempi di programmi di assistenza tecnica. Negli anni Cinquanta, a partire dal 1952, la FAO si è impegnata in un progetto riguardante il Pakistan al fine di migliorare l'utilizzazione dei terreni e delle sorgenti idriche, nonché per promuovere la meccanizzazione del settore agricolo. L'obiettivo più specifico era quello di permettere l'irrigazione di circa dieci milioni di acri di terra, di produrre energia idroelettrica e di migliorare la navigabilità dei corsi d'acqua. Nel 1957, il costo globale raggiungeva la cifra di 1.619.930 dollari¹⁶⁸. Sempre negli anni Cinquanta, la United Nations Technical Assistance Administration (UNTA) si era impegnata ad inviare in Indonesia, ogni anno, circa 13 specialisti al fine di aiutare il governo a “fondare degli istituti di insegnamento tecnico, dei laboratori di ricerca e delle imprese-pilota in numerosi campi e soprattutto in quello della ceramica, del vetro, del cuoio e dei materiali da costruzione”¹⁶⁹. Allo stesso modo, è stato accordato un aiuto per la “meccanizzazione di imprese industriali, di piccola e media entità”¹⁷⁰; il costo totale di tutto il suddetto progetto ammontava, nel 1957, a 603.220 dollari.

Gli esempi appena riportati riferiscono di programmi di assistenza tecnica piuttosto imponenti, anche se si puntualizza che non esiste una cifra esatta che contribuisca alla definizione di un'iniziativa come assistenza tecnica. In sostanza, quest'ultima può verificarsi anche attraverso piccoli progetti, come fu per esempio quello dell'International Labour Office (ILO), nel 1956-1957, per lo sviluppo di industrie

¹⁶⁸ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., pp. 3567-3569.

¹⁶⁹ United Nations Technical Assistance Board, *Project Handbook*, Vol. II, 1957, p. 261.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

artigianali nella Giamaica, per il valore di soli 6.540 dollari. Affinché si parli di assistenza tecnica, dunque, è necessario che l'azione rispetti le tre caratteristiche suddette e sia di carattere integrativo rispetto alla pianificazione nazionale prevista. Naturalmente, occorre che l'iniziativa, quale che sia l'ambito di competenza specifico in cui va ad operare, contribuisca allo sviluppo socioeconomico del Paese ricevente.

6.2 Il rapporto tra assistenza tecnica e pianificazione nazionale

Il nodo cruciale di un programma di assistenza tecnica risiede nel fatto che esso deve essere confrontato con la pianificazione economica e sociale prevista dal Paese ricevente, proprio perché deve intervenire in quegli ambiti in cui le risorse a disposizione di quest'ultimo non sono sufficienti a raggiungere gli obiettivi prefissati. Si sottolinea come il programma di assistenza tecnica specifico sia integrativo, ma non sostitutivo, riguardo la pianificazione operata dal Paese; l'obiettivo, appunto, è quello di contribuire alla fase di avvio dello sviluppo, piuttosto che completare quest'ultimo in maniera esaustiva.

L'assistenza tecnica viene accordata solo quando richiesta dal Paese beneficiario, il quale conosce i propri punti di debolezza; il soggetto che la organizza lo fa sulla base degli input ricevuti dal Paese bisognoso.

Purtroppo, l'organizzazione non è sempre così lineare come appena esposta. In alcuni casi, il Paese beneficiario non ha chiare quali siano le proprie necessità e la loro priorità per motivi di insufficienza amministrativa, dunque è manchevole nel comunicare adeguatamente gli input necessari a colui che deve erogare il programma di assistenza tecnica¹⁷¹. Si verifica così una sorta di paradosso per cui il Paese beneficiario avrebbe bisogno “di una assistenza tecnica per accogliere l'assistenza tecnica”¹⁷². In questo caso, al soggetto che si occupa dell'assistenza tecnica arrivano input confusi e spesso inutili per il Paese beneficiario, provocando così il fallimento del programma di assistenza in questione. Purtroppo, quello appena esposto è il caso più complicato che si prospetta dinanzi a chi dovrebbe erogare l'assistenza tecnica, vista la sua impotenza in merito alla suddetta situazione; addirittura, si può reputare utile che il programma di aiuti non avvenga affatto poiché privo di valore.

Riguardo la problematicità di erogazione dell'assistenza tecnica, vi è un altro quadro che si può prospettare, nel quale vi sono invece margini di manovra per l'organismo

¹⁷¹ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., pp. 3567-3569.

¹⁷² International Bank for Reconstruction and Development, *The economic development of Ceylon*, Baltimore, 1953, p. 794.

preposto all'organizzazione. Infatti, spesso può verificarsi la condizione per la quale un Paese richieda l'assistenza tecnica sulla base di input della cui necessità è fortemente convinto. Tuttavia, la richiesta di aiuto internazionale non si rivela essere orientata a colmare manchevolezze per fini di sviluppo economico, ma piuttosto per altri motivi¹⁷³. A tal proposito, l'antropologo M. E. Opler è chiaro:

non ci si può accontentare dell'idea astratta della massimizzazione della produzione e non avere presente il fatto che i Paesi si servono talvolta della propria produzione per degli obiettivi fondamentali, per migliorare la loro posizione nel mondo, mettere in valore la propria importanza, sviluppare non soltanto la loro economia, ma anche la loro cultura nel suo complesso. I Paesi accettano con difficoltà le semplici ragioni economiche in confronto a queste necessità di più ampio respiro¹⁷⁴.

In sostanza, il rischio è che gli sforzi dell'assistenza tecnica siano focalizzati a coadiuvare il raggiungimento di obiettivi che non sono di tipo socioeconomico, ma appunto vengono dettati da altre priorità come il consolidamento della rinomanza del Paese beneficiario nel mondo. Naturalmente, anche tali obiettivi sono reputati legittimi e perseguibili, ma di essi non deve occuparsi un programma di assistenza tecnica, il quale deve rimanere focalizzato sulla contribuzione all'innescò dello sviluppo economico del Paese beneficiario. Qualora un organismo preposto all'erogazione dell'assistenza tecnica riceva input che non vanno nella direzione appena esposta, allora esso deve svolgere un compito molto delicato: il donatore necessita di una notevole abilità diplomatica per dimostrare al Paese l'inconsistenza di alcuni input ricevuti e per ribadire che la sua messa a disposizione è contingentata allo sviluppo socioeconomico dell'area in questione. Il donatore deve aiutare il beneficiario nella riformulazione più razionale degli input appena ricevuti. Dunque, in tale particolare condizione, l'assistenza tecnica si rivela essere anche supervisione alla pianificazione economica e sociale del Paese beneficiario.

Oltre alle due condizioni di difficoltà dinanzi alle quali può ritrovarsi l'organismo preposto all'assistenza tecnica, ve ne è un'altra di natura rilevante. Essa si materializza qualora il Paese beneficiario si presenti al donatore con una pianificazione dettagliata e interamente coperta dal punto di vista finanziario, senza individuare un'area di sofferenza specifica nella quale deve andarsi ad innestare il

¹⁷³ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., p. 3570.

¹⁷⁴ M. E. Opler, *Social aspects of technical assistance in operation*, UNESCO, Parigi, 1954, p. 37.

programma di assistenza tecnica. In sostanza, quest'ultimo rischia di essere inquadrato come un'assistenza generalista, avente natura supplementare piuttosto che complementare. Purtroppo, non è questo il compito del donatore: esso non deve prestare un aiuto a tutto tondo e in tutti i campi economici e sociali poiché appunto non deve sostituirsi al pianificatore nazionale, ma agire in sinergia rispetto ad esso e secondo compiti prefissati ben precisi. Per risolvere tale situazione, il soggetto che eroga l'assistenza tecnica può avviare diversi progetti pilota in alcuni campi in cui reputa possibile un aiuto specifico. Con l'avanzamento di tali progetti pilota ci si renderà effettivamente conto di quali siano i settori particolari in cui è razionale organizzare l'assistenza tecnica, dunque si proseguirà l'aiuto internazionale solo in quelli individuati, abbandonando i restanti. Purtroppo tale tecnica, seppur efficace, si rivela inutilmente dispendiosa proprio perché alcuni progetti pilota verranno abbandonati nel prosieguo dell'azione¹⁷⁵.

6.3 L'implementazione organizzativa dell'assistenza tecnica

AmMESSO di aver superato i differenti ostacoli che si pongono innanzi al dispiegamento dell'assistenza tecnica, la chiave del successo di quest'ultima, dopo l'individuazione degli specifici ambiti di sofferenza rilevati dalla pianificazione nazionale, risiede proprio nel compiuto processo di inserimento sociale dei tecnici specializzati, che concretamente vanno a porre in essere i differenti progetti di assistenza. Per tale motivo, è opportuno un approfondito studio sociologico della società all'interno della quale si intende operare, affinché i tecnici non siano ricevuti con sospetto e diffidenza dai beneficiari, portando così l'intero programma verso il fallimento. Una basilare strategia di inserimento del personale tecnico all'interno della società ricevente, è costituita dalla costruzione di un legame tra il personale specializzato e le persone che, in base allo studio sociologico effettuato, si reputano essere influenti nell'area in questione. Ciò che si vuole tentare, dunque, è un effetto trascinarsi nei confronti della società e soprattutto degli addetti locali al particolare settore in cui si esplica l'assistenza tecnica. Se il ponte tra la società e il tecnico specializzato è costituito da una persona influente e ben voluta, allora è molto più facile che l'innovazione tecnica proposta sia ben accetta. Qui occorre fare una importante precisazione: quando si parla di persone influenti non si sta necessariamente facendo riferimento ai capi riconosciuti di una comunità; talvolta è

¹⁷⁵ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., pp. 3570-3572.

anzi preferibile che essi non lo siano, allo scopo di dimostrare che l'innovazione non viene introdotta per conferire vantaggio alle classi privilegiate¹⁷⁶.

Per fare un esempio concreto, ci si può riferire al campo dell'agricoltura: qualora il tecnico agronomo proponga l'utilizzo di nuove sementi, se tale innovazione è mediata da una persona influente, allora è molto probabile che i contadini si convincano dei pregi delle stesse¹⁷⁷.

Dunque, il primo aspetto da considerare per il successo di un programma di assistenza tecnica è proprio relativo a coloro i quali se ne fanno portavoce: i tecnici specializzati. Una volta garantito il loro effettivo inserimento sociale, occorre concentrarsi sulla tecnica che si sta proponendo per loro mano. Ecco un punto fondamentale: la tecnica in questione deve essere la più progredita possibile in relazione al campo di applicazione, ma deve crucialmente tenere in considerazione il livello dei redditi pro capite e dei tassi di interesse dell'area in cui si intende applicare¹⁷⁸. Infatti, come affermava J. Baster nel 1951,

ciò che è realmente necessario, ora e nel futuro, è di creare delle macchine e delle attrezzature che non soltanto corrispondano alle conoscenze tecniche più progredite, ma tengano altresì conto del livello corrente dei salari e dei saggi di interesse nei paesi sottosviluppati in cui saranno utilizzati¹⁷⁹.

Se ciò non avviene, la tecnica verrà abbandonata una volta terminato il periodo di assistenza tecnica, ossia quando non se ne può più usufruire in maniera gratuita. Si può affermare che, quale che sia il campo di applicazione, le tecniche più economiche sono quelle più obsolete, mentre quelle più progredite presentano costi più elevati. Di qui il difficile compito di coloro i quali progettano l'assistenza tecnica: scegliere il giusto compromesso tra economicità e modernità, sempre in relazione con le variabili fondamentali dell'economia dell'area in questione¹⁸⁰. A tal proposito, si può fare un esempio concreto: in numerosi villaggi indiani un generatore elettrico, azionato per mezzo di buoi, del costo di 3.000/3.500 dollari USA, ha portato l'antica rotazione di due giri al minuto ad una rotazione di 150 giri al minuto, necessaria per

¹⁷⁶ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., pp.3753-3574.

¹⁷⁷ H. Degraff, *Some problems involved in transferring technology to underdeveloped countries*, "Journal of Farm Economics", 1951, n. 4, pp. 697-705.

¹⁷⁸ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., p. 3574.

¹⁷⁹ J. Baster, *A second look at Point IV*, "American Economic Review", 1951, n. 2, p. 405.

¹⁸⁰ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., p. 3574.

il funzionamento di una pompa. Questo sistema ha permesso di fornire acqua ed elettricità a numerosi villaggi indiani; il suo costo, comparato ad altre fonti di energia, è talmente minimo che se ne parlò appunto come del “debutto di una rivoluzione rurale”¹⁸¹. Una tecnica forse più obsoleta di quelle attualmente a disposizione dei Paesi sviluppati, ma in linea con le necessità del luogo in cui era stata applicata, nonché economicamente sostenibile per il futuro.

6.4 Il problema della durata di un programma di assistenza tecnica

Dunque, fino ad ora si sono elencate le caratteristiche dell'assistenza tecnica, le modalità di interrelazione tra quest'ultima e la pianificazione economica e sociale su scala nazionale, le possibili difficoltà dinanzi a cui si può trovare il donatore, nonché per ultime le caratteristiche che si necessitano per una buona riuscita di un programma di assistenza tecnica. Come già accennato all'inizio del paragrafo, l'assistenza tecnica è un programma che deve avere una durata, seppur prolungata, in ogni caso limitata nel tempo, poiché il suo scopo è quello di stimolare e innescare il processo di sviluppo socioeconomico dell'area in questione ma senza portarlo a definitiva maturazione; tale compito, infatti spetta alle singole autorità nazionali e soggetti privati. In sostanza, a un certo punto il programma di assistenza tecnica deve terminare: il problema fondamentale che un organismo preposto deve porsi è quello di decidere oculatamente quando esattamente porre fine al programma di aiuti. Non esiste una risposta univoca che esaurisca tale quesito e che valga per qualsiasi tipo di programma di assistenza tecnica in questione, tuttavia vi sono delle caratteristiche che devono essere tenute in considerazione in relazione a tale problematica. Il concetto guida è quello di ricettività delle strutture sociali di fronte alle innovazioni, ossia la “propensione ad accettare” e, soprattutto, ad assimilare e riprodurre in maniera autonoma quanto si sta proponendo in maniera innovativa. Dunque, quanto più è ricettiva la società dinanzi alla quale ci si pone, tanto più rapida sarà l'estinzione del programma di assistenza tecnica in questione, mentre quest'ultimo sarà più duraturo quanto minore risulti tale “propensione ad accettare” ed assimilare, infatti la società probabilmente necessita di un maggiore tempo di metabolizzazione dell'innovazione. Nello specifico, si può far riferimento ai criteri di E. E. Hagen per approfondire il concetto di ricettività¹⁸².

¹⁸¹ *Owen in India run US generator*, “New York Times”, 9 gennaio 1959, p. 12.

¹⁸² P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., pp. 3577-3578.

Secondo lo studioso, la società è tanto più aperta all'innovazione, quanto più:

- 1) è ridotta al minimo la possibilità di ascesa sociale mediante le attività di tipo tradizionale. È da tenere presente infatti che lo stimolo a cercare il successo nei nuovi campi è ridotto dalla facilità di accedere agli onori ed alla potenza per mezzo delle attività tradizionali
- 2) è ridotta al minimo la possibilità di entrare nella gerarchia tradizionale in virtù del censo (e di continuare, in seguito, ad elevarsi grazie a delle attività di tipo tradizionale)
- 3) l'ascesa sociale è possibile grazie a dei successi economici¹⁸³.

Ancora una volta, l'aspetto sociologico è fondamentale: un programma di assistenza tecnica avrà maggiore successo e, conseguentemente, si protrarrà per poco tempo, quanto più ciò che concretamente si propone a livello tecnico viene inquadrato, dai destinatari, come una possibile forma di ascesa sociale. Al contrario, invece, esso procederà in maniera farraginoso, e si prolungherà per più tempo, quando ciò che si propone non garantisce l'affermazione sociale, poiché quest'ultima continua ad essere determinata solo dalle attività tradizionali, svolte secondo tecniche antiquate, e dal censo.

Dunque, sempre a proposito della durata di un progetto di assistenza tecnica, occorre fare un'ulteriore specificazione: essa è legata esclusivamente alla ricettività riscontrata nella società oggetto dell'assistenza, mentre nulla ha a che fare con il suo grado di arretratezza economica. In sostanza, una società arretrata può dimostrarsi estremamente ricettiva e dunque permettere il successo, in tempi relativamente brevi, del programma di assistenza tecnica; al contrario, una società poco più sviluppata può esprimere maggiore rigidità, ponendo un freno al programma in questione e allungando i suoi tempi di durata, in previsione di un suo possibile successo.

6.5 Lo scenario successivo alla conclusione dell'assistenza tecnica

Una volta terminato il programma di assistenza tecnica, la cui durata si modula in base a quanto appena esposto, il Paese ricevente deve essere stato posto nelle condizioni di proseguire autonomamente il proprio sviluppo socioeconomico.

In particolare, si analizzano di seguito le caratteristiche che si riscontrano nel Paese ricevente al termine del programma di assistenza tecnica, qualora esso abbia avuto

¹⁸³ E. E. Hagen, *The process of economic development*, "Economic development and cultural change", aprile 1957, pp.198-199. La formulazione in questione deriva in gran parte dall'osservazione e dal confronto fra l'evoluzione storica della Cina e del Giappone nel corso del XIX secolo.

successo. La principale caratteristica che si denota è la necessità di capitale, proprio perché il programma di assistenza tecnica ha posto le basi per un processo di sviluppo che, senza l'accumulazione di capitali, non può andare avanti. Dunque, la rinnovata richiesta di capitali può essere soddisfatta o dall'apporto di capitali esteri oppure da capitali provenienti dallo stesso Paese¹⁸⁴. A tal proposito, Myrdal ha sottolineato che

la richiesta di capitali sarà tanto maggiore e tanto meglio preparata ed articolata, quanto più l'assistenza tecnica sarà stata rilevante e meglio applicata. Da un certo punto di vista, la funzione principale dell'assistenza tecnica è quella di accrescere le capacità di assorbimento delle importazioni di capitale dei Paesi sottosviluppati e di rendere effettiva la richiesta di capitali esteri¹⁸⁵.

Dunque, se dal Paese oggetto dell'assistenza tecnica proviene una domanda di capitale estero, allora tale segnale è positivo e incoraggiante riguardo al lavoro svolto precedentemente dalle organizzazioni preposte alla cooperazione. Naturalmente, bisogna cercare di soddisfare tale richiesta di capitale, da parte dei Paesi sviluppati e delle organizzazioni internazionali.

La necessità di capitale viene coperta soprattutto da quello proveniente dal Paese in questione, oltre che da quello estero. A tal proposito, l'effetto più vistoso riguardante la buona riuscita di un programma di assistenza tecnica è proprio la formazione di una nuova classe sociale, che possa contribuire alla formazione di tale capitale mettendo a disposizione i propri risparmi. In sostanza, l'assistenza tecnica incoraggia la formazione di una nuova classe intermedia: un gruppo di individui che si sono professionalmente impiegati nei settori aperti all'innovazione e che hanno un interesse diretto allo sviluppo economico. Nello specifico, questa classe si estende dall'operaio semi-qualificato al contadino attivo, fino a una moltitudine di professioni tra le quali quella del politico, dello scrittore, dell'artista, del capo operaio, dell'insegnante, dell'impiegato e del piccolo imprenditore. Questa classe può fornire una certa quantità di risparmio, da destinare all'investimento e quindi all'accumulazione di capitale.

L'assistenza tecnica contribuisce alla formazione di una nuova classe dirigente, la cui capacità di risparmiare, investire e quindi accumulare capitale, è solo una delle

¹⁸⁴ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., pp. 3578-3580.

¹⁸⁵ G. Myrdal, *An international economy*, Harper & Brothers, New York, 1956, p. 221.

caratteristiche che la contraddistinguono. Vi sono almeno altri tre basilari fenomeni peculiari riconducibili alla nuova classe sociale. Il primo è legato al concetto di mobilità sociale; quest'ultimo, prima dell'avvento dell'assistenza tecnica, era del tutto sconosciuto nella società in esame: per la prima volta, la nuova classe sociale dimostra che è possibile arricchirsi e affermarsi socialmente in base alle proprie potenzialità, spezzando così il secolare fenomeno di monopolio della ricchezza ad appannaggio della *élite* dominante, senza alcun merito personale e professionale. Il secondo fenomeno è intimamente legato al primo: la nuova classe sociale inizia a rovesciare i rapporti di forza esistenti con la vecchia *élite*, provocando così fondamentali ripercussioni sul piano politico ed istituzionale. In sostanza, la nuova classe sociale incoraggia una democratizzazione del potere inserendosi all'interno dei principali processi decisionali. Tale fenomeno, che può sembrare positivo poiché fondamentalmente proteso alla democratizzazione di un Paese, va monitorato nel tempo per verificare la sua effettiva evoluzione: purtroppo, in numerosi casi, nei Paesi in via di sviluppo si è creata una nuova dittatura, in sostituzione del predominio della vecchia *élite*.

Il terzo fenomeno è legato ai rapporti internazionali tra i Paesi sottosviluppati e quelli progrediti. La nuova classe sociale viene a costituire l'ossatura fondamentale del Paese, rendendola l'interlocutrice imprescindibile per gli operatori economici dei Paesi progrediti, desiderosi di sfruttare il Paese in via di sviluppo come mercato di sbocco delle proprie merci ed aggirare così il temuto fenomeno di saturazione dei mercati dei Paesi già sviluppati. La nuova classe dirigente è, dunque, il ponte tra Paesi ricchi e Paesi poveri.

Alla luce di quanto appena affermato, un programma di assistenza tecnica può innescare cruciali fenomeni di carattere economico e sociale all'interno dell'area ricevente, visibili soprattutto dopo la sua dismissione¹⁸⁶.

6.6 Le critiche ai programmi di assistenza tecnica

Fino ad ora si è illustrata la funzione dell'assistenza tecnica sotto una luce positiva, mostrando le sue straordinarie potenzialità in caso di adeguata armonizzazione con la pianificazione nazionale, le quali si esprimono sia durante l'implementazione del programma stesso, sia soprattutto alla sua conclusione. Tuttavia, i programmi di assistenza tecnica sono stati oggetto di numerose critiche, in particolar modo tra la

¹⁸⁶ P. Lengyel, *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, op. cit., pp. 3581-3582.

fine degli anni Cinquanta e gli inizi degli anni Sessanta, quando essi avevano raggiunto grande notorietà a livello internazionale. Innanzitutto, si ricorda che l'assistenza tecnica può essere erogata da tre tipi di enti: gli organismi specializzati di un governo di un Paese progredito, come quello degli Stati Uniti; le singole agenzie delle organizzazioni internazionali, tra le quali spiccano quelle delle Nazioni Unite, nonché soggetti privati, quali particolari gruppi religiosi, filantropici, organizzazioni sindacali e gruppi d'affari. Questa diversità è fonte di ricchezza: i differenti metodi e risorse fra tali enti danno ampio respiro ai programmi di assistenza tecnica. Difficilmente esiste un problema chiave talmente arduo che almeno una delle istituzioni in esame non possa tentare di risolvere: dai più vasti problemi di sviluppo di comunità o di riforma agraria, ai problemi specifici di creare un'infermeria per un lebbrosario, fino a studiare lo sviluppo di una varietà ibrida di cereale per una determinata regione. Tuttavia, questa grande varietà di enti rende l'assistenza tecnica particolarmente vulnerabile ad alcune critiche, che di seguito si espongono.

Innanzitutto, l'assistenza tecnica è per sua natura focalizzata su problemi che sono di lunga scadenza e richiedono un cospicuo impegno in termini di tempo, energie e spese finanziarie. Spesso, tali impegni non riescono ad essere mantenuti da alcuni enti, anche di natura specializzata. Il nocciolo di tale problema risiede proprio nel fatto che l'assistenza tecnica viene concepita per soli motivi di prestigio politico dell'ente, di notorietà a livello internazionale riguardo il suo operato, piuttosto che essere orientata al raggiungimento di risultati stabili e che possano innescare lo sviluppo socioeconomico del Paese ricevente. In sostanza, la sete di notorietà spinge ad avventurarsi in programmi di assistenza tecnica sapendo già di poter apportare risultati solo nel breve periodo, con l'unico scopo di propagandare gli obiettivi raggiunti. Gli enti che agiscono in tal modo non contribuiscono ad affrontare i problemi cruciali delle aree meno progredite, anzi creano un dannoso effetto secondario: l'assistenza tecnica viene percepita, dalla popolazione ricevente, come un programma dai fini egoistici da parte dei donatori; inoltre, gli indigeni vengono illusi riguardo il fatto che i positivi risultati raggiunti nel breve periodo si perpetuino anche nel lungo termine, mentre ciò non avviene perché appunto il programma non avrà un proficuo prosieguo.

Purtroppo, nel gruppo di enti che si occupano di erogare l'assistenza tecnica, alcuni hanno dimostrato nel passato un tale atteggiamento, tanto da trovarsi traccia in alcuni documenti dedicati, come il saggio intitolato *La natura dell'assistenza tecnica*

per lo sviluppo economico di Clifton R. Warton Jr., comparso sulla rivista “Economic development and cultural change” nel gennaio 1958.

La seconda critica che viene mossa ai programmi di assistenza tecnica è che questi ultimi hanno germogliato con una tale estesa attività, impegnando gruppi talmente diversi di organizzazioni, che sono venute a crearsi una considerevole serie di doppioni o sovrapposizioni sia nelle zone, sia soprattutto nei metodi utilizzati. In sostanza, occorre un adeguato coordinamento tra i vari enti che si candidano ad erogare il programma di assistenza tecnica, affinché ognuno si indirizzi ad uno specifico ambito ed abbia la sua propria esclusiva competenza su di esso. Riguardo ciò, si può affermare tuttavia che qualora due o più enti svolgano la stessa attività sulla medesima area, ciò possa portare al rafforzamento di tale funzione. La questione centrale del problema, però, è che tali attività, qualora si sovrappongano, siano svolte in concordanza di metodo e di tecniche operative tra i vari enti. Se invece due o più enti operano nello stesso ambito con diversità di approccio, si rischia di confondere gravemente la popolazione e quindi di compromettere il fine ultimo dell'assistenza tecnica, cioè quello di rendere autonoma la popolazione riguardo la replicazione di quanto appreso, una volta terminato il programma. In definitiva, il coordinamento di funzioni tra gli enti può ammettere che due o più di essi lavorino nello stesso settore, purché lo facciano in concordanza di metodi e tecniche utilizzate.

La terza critica che viene mossa ai programmi di assistenza tecnica è forse la più fondata di quelle esposte fino ad ora: i promotori dei programmi in questione spesso cadono nella tentazione di ergersi a paladini della “soluzione definitiva” per il Paese donatore, fornendo al Paese il pacchetto completo di tutti i metodi e tecniche di cui esso necessita per lo sviluppo socioeconomico. Invece, si ricorda ancora una volta, che tali programmi fungono da innesco per quest'ultimo, dunque rappresentano un punto di partenza per il Paese, non di arrivo. Sarà il Paese stesso a decidere che direzione prendere, in termini economici, sociali e istituzionali, capitalizzando l'esperienza ricevuta durante l'erogazione dell'assistenza tecnica.

La terza critica presenta un importante corollario: poiché coloro che erogano i programmi di assistenza tecnica sono consapevoli di aver trovato la “soluzione definitiva” per il Paese ricevente, allora si convincono anche del fatto che essi stessi saranno per sempre indispensabili per quest'ultimo. In sostanza, il programma di assistenza tecnica si protrae all'infinito e perde così la sua natura di temporaneità e di

incoraggiamento alla trasmissione del sapere. Tale aspetto è stato particolarmente evidente nei programmi di assistenza tecnica riguardanti l'America Latina, denominati *servicios*, ampiamente documentati dai dedicati organi statunitensi a partire dalla metà degli anni Cinquanta. Per esempio, veniva costruito un ospedale necessario, ma la sua gestione non risultava mai trasferita al Paese destinatario; oppure si collaudavano una serie di tecniche per istruire le persone sulla miglior cura della salute e della nutrizione, ma esse non venivano mai affidate al relativo ministero o ufficio di igiene competente. Infine, si introduceva una nuova tecnica di produzione agricola, ma la sua gestione non era trasmessa al ministero o all'ente locale per l'assistenza agraria¹⁸⁷.

6.7 Il caso applicativo dell'America Latina

Dopo aver analizzato l'implementazione operativa di un programma di assistenza tecnica, in tale paragrafo si fornisce una descrizione dettagliata dei vari programmi di assistenza tecnica riguardanti l'America Latina negli anni Cinquanta, ad opera di diversi enti: il governo statunitense, le agenzie delle Nazioni Unite e una moltitudine di soggetti privati.

Durante il 1954 il governo degli Stati Uniti contribuì ai programmi di assistenza tecnica dell'America Latina con circa 22 milioni di dollari e l'invio di 664 tecnici. I maggiori campi interessati furono la salute pubblica, l'agricoltura e l'istruzione. La forma amministrativa ideata per la realizzazione dell'assistenza tecnica, al fine di creare il maggior coinvolgimento possibile dei Paesi riceventi, fu quella dei *servicios*, ossia di agenzie ad amministrazione congiunta e finanziate sia da contributi provenienti dagli Stati Uniti che dal Paese destinatario.

I contributi degli Stati Uniti per la sanità e l'igiene nell'America Latina, nel 1954, raggiunsero la cifra di 4,4 milioni di dollari, insieme con altre contribuzioni da parte latino-americana di 26,6 milioni di dollari. I *servicios* si sono svolti in 18 Paesi dell'area interessata¹⁸⁸. I programmi, nello specifico, hanno incluso attività del seguente genere:

¹⁸⁷ Clifton R. Wharton Jr., *La natura dell'assistenza tecnica per lo sviluppo economico*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 85, 1959, pp. 2780-2782.

¹⁸⁸ Clifton R. Wharton Jr., *La natura dell'assistenza tecnica per lo sviluppo economico*, op. cit., p. 2774.

costruzione ed esercizio di ospedali, cliniche, centri sanitari. Istruzione sanitaria. Nutrizione. Studi batteriologici. Statistiche biologiche. Controllo di malattie specifiche, tra cui particolarmente la malaria. Organizzazioni per l'addestramento e programmi di ordinamento dell'asilo infantile¹⁸⁹.

I contributi degli Stati Uniti per i programmi di istruzione, per lo stesso anno, totalizzarono la cifra di 2,4 milioni di dollari, uniti alle contribuzioni latino-americane di 2,9 milioni di dollari, sostenendo l'attività in 17 Paesi attraverso 12 *servicios*. I programmi comprendevano le seguenti attività:

istituzione di scuole. Creazione di istituti per gli insegnanti e promozione del loro perfezionamento. Fornitura di materiali per l'istruzione elementare, industriale e professionale. Istituzione di borse di studio¹⁹⁰.

Invece, per quanto riguarda i programmi di assistenza tecnica nel settore dell'agricoltura, i contributi degli Stati Uniti raggiunsero, sempre nell'anno di riferimento citato, la cifra di 57,9 milioni di dollari, uniti alle contribuzioni latino-americane di 14,9 milioni di dollari, con attività in 22 Paesi, per un totale di 16 *servicios*. I programmi comprendevano attività del seguente genere:

visite alle fattorie e dimostrazioni di nuove tecniche. Concessione di credito, nello specifico: prestiti per sementi, fertilizzanti, insetticidi, utensili e macchinari agricoli. Metodi per il dissodamento, l'irrigazione e l'assestamento permanente della terra. Immagazzinamento e conservazione dei raccolti. Borse di studio ai fini di addestramento¹⁹¹.

Gli Stati Uniti, al pari delle Nazioni Unite, hanno provveduto inoltre ad intervenire, attraverso l'assistenza tecnica, nel settore nevralgico dell'amministrazione pubblica. Si è cercato, in sostanza, di colmare le lacune e deficienze amministrative del Paese ricevente attraverso un programma ad hoc di assistenza, ritenendo tale settore come fondamentale per lo sviluppo socioeconomico del Paese. Nello specifico, i contributi degli Stati Uniti per l'amministrazione pubblica hanno totalizzato, nell'anno 1954, la somma di 9 milioni di dollari, uniti ai contributi latino-americani di 4 milioni di

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Clifton R. Wharton Jr., *La natura dell'assistenza tecnica per lo sviluppo economico*, op. cit., pp.2774-2775.

dollari, sostenendo l'attività in 16 Paesi. In concreto, le attività svolte sono state le seguenti:

aiuto nella gestione della finanza pubblica e dell'amministrazione fiscale. Censimenti. Servizi postali. Organizzazione di tariffe doganali. Selezione ed addestramento del personale amministrativo. Conferimento di borse di studio per l'addestramento¹⁹².

L'assistenza tecnica statunitense, nel 1954, si è concentrata anche nel settore industriale e minerario, mobilitando la cifra di 7 milioni di dollari. I relativi programmi hanno incluso attività quali:

ricerche minerarie e industriali. Addestramento per la creazione di dirigenti industriali e per l'aumento della loro produttività. Creazione delle telecomunicazioni. Programmi di elettrificazione. Implementazione della sicurezza sul lavoro in campo industriale e minerario. Ricerche geologiche. Programmi per il miglioramento del rapporto di lavoro tra operai e dirigenti aziendali. Organizzazione di corsi per dirigenti sindacali¹⁹³.

Altri programmi di assistenza tecnica statunitense riguardarono il settore dei trasporti, con attività che si estendevano nel campo dell'aviazione civile, della marina mercantile, delle ferrovie sopraelevate, delle strade pubbliche e di quelle locali per le fattorie.

Non mancarono, nei piani statunitensi, piani di aiuto per lo sviluppo generale della comunità, focalizzati soprattutto sul campo dell'edilizia e della pianificazione urbanistica.

L'assistenza tecnica statunitense nei Paesi dell'America Latina, dunque, ha abbracciato una grande vastità di ambiti attraverso la fornitura di ingenti capitali, sempre in completo coordinamento organizzativo e finanziario con i Paesi riceventi, attraverso appunto la formula dei *servicios*. L'assistenza tecnica è intervenuta sia negli ambiti propri delle precondizioni per lo sviluppo economico, quali la sanità, l'istruzione, le infrastrutture e la formazione dell'amministrazione pubblica, sia in quelli più direttamente coinvolti con lo sviluppo vero e proprio, quali l'agricoltura, l'industria e il settore minerario.

¹⁹² Ivi, p. 2775.

¹⁹³ Ibidem.

L'operatività degli Stati Uniti è stata affiancata da quella delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, le quali hanno anch'esse rivolto le loro attenzioni ai problemi della sanità, dell'istruzione, dell'agricoltura e dell'istruzione pubblica. Nello specifico, sei enti dell'ONU sono stati attivi nel condurre programmi di cooperazione tecnica: la Food and Agriculture Organization (FAO), la World Health Organization (WHO), la United Nations Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), l'International Labour Organization (ILO), l'International Civil Aviation Organization (ICAO) e la United Nations Technical Assistance Administration (UNTA). Le prime cinque citate agenzie dell'ONU svolgevano, attività indipendenti da quelle di assistenza tecnica, ma sono state coinvolte in quest'ultima attività attraverso il programma "UN Expanded Technical Assistance" (ETAP), varato nel 1950, in modo da sfruttare le loro specifiche competenze per fini ulteriori rispetto a quelli per le quali erano state inizialmente concepite. Invece, la UNTAA era stata creata per il fine specifico di coordinare le attività di assistenza tecnica e contribuire ad esse. Si analizzano ora nello specifico le attività dei suddetti enti.

Negli anni Cinquanta, la WHO ha assunto una responsabilità primaria nel campo della sanità pubblica, soprattutto nell'emisfero occidentale dell'America Latina, gestendo i suoi programmi attraverso l'ufficio del Pan American Sanitary Bureau. Quest'ultimo si è occupato di attività del seguente genere:

aiuto nella gestione dei servizi sanitari pubblici. Contrasto alle malattie contagiose. Igiene ambientale. Istruzione ed addestramento di personale sanitario specializzato. Elaborazione di statistiche sull'epidemiologia e la salute pubblica. Fornitura di medicine e altri materiali farmaceutici¹⁹⁴.

Il campo dell'istruzione è stato di fondamentale responsabilità dell'UNESCO, il quale ha destinato la maggior parte dei suoi programmi al miglioramento dell'istruzione professionale primaria e secondaria, con particolare riguardo alla formazione di insegnanti. Le attività hanno compreso:

istruzione primaria e secondaria. Educazione destinata agli adulti. Istruzione tecnica. Servizi generali per l'istruzione di ogni ordine. Centri per la documentazione scientifica e l'insegnamento scientifico¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Clifton R. Wharton Jr., *La natura dell'assistenza tecnica per lo sviluppo economico*, op. cit., p. 2776.

¹⁹⁵ Ibidem.

La FAO, invece, ha svolto un ruolo fondamentale per l'assistenza tecnica nel campo agricolo e dell'alimentazione. I campi di interventi inclusero:

controllo sanitario della produzione zootecnica, controllo fitopatologico e delle infestazioni. Addestramento per l'utilizzo di macchine agricole. Irrigazione e difesa del suolo. Concessione di credito rurale. Aiuto per l'immagazzinamento e la vendita dei prodotti. Miglioramento delle statistiche agricole¹⁹⁶.

L'ILO è stato particolarmente attivo nei problemi legati al lavoro, quali l'introduzione di tecniche per la sicurezza dei lavoratori e lo stimolo per la stesura di una legislazione sociale dedicata.

La più importante attività di assistenza tecnica da parte della ICAO è stata quella della creazione di un centro di addestramento aeronautico al fine di offrire corsi per piloti civili, radio-operatori, radio-tecnici, motoristi, meteorologi aeronautici ed altri impiegati in tale settore.

Le attività di assistenza tecnica relative all'amministrazione pubblica e al settore infrastrutturale sono state gestite direttamente dalla UNTAA. Quest'ultima, si è occupata principalmente della formazione di impiegati pubblici, attraverso l'istituzione di due scuole regionali ai fini di addestramento. Lo stesso ente ha fornito attività cooperative e borse di studio indirizzate al settore dei trasporti e delle comunicazioni.

Come si può notare da quanto appena esposto, sia il governo statunitense, sia le agenzie delle Nazioni Unite, sono intervenute in numerosi ambiti attraverso l'assistenza tecnica, molti dei quali simili tra di loro. In sostanza, vi è stata una sorta di sovrapposizione, come si può notare dall'elenco dettagliato delle attività, tra il governo statunitense e l'attività delle Nazioni Unite. Tuttavia, questa sovrapposizione ha giovato alla migliore implementazione di quanto appena descritto, proprio perché le due entità autrici dell'assistenza tecnica hanno saputo ben coordinarsi tra di loro nell'esplicare le loro funzioni. Ecco dunque una dimostrazione pratica del concetto espresso nel precedente paragrafo: qualora l'assistenza tecnica sia erogata da più di un ente, è possibile che vi siano ambiti di sovrapposizione tra gli stessi, ciò giova al rafforzamento delle attività che si svolgono nello stesso ambito solo se esse sono

¹⁹⁶ Ibidem.

portate avanti in concordanza di metodo tra gli enti. La principale fonte documentaria su cui ci si è basati per la disamina della situazione dell'America Latina, ossia il saggio *La natura dell'assistenza tecnica per lo sviluppo economico* di Clifton Wharton Jr., lascia intravedere che vi sia stato, negli anni Cinquanta, un adeguato coordinamento, tra gli Stati Uniti e le agenzie delle Nazioni Unite, riguardo il metodo seguito per l'implementazione delle differenti attività.

Al di là delle istituzioni pubbliche che si occupano dei programmi di assistenza tecnica, esiste un folto gruppo di soggetti privati proteso verso gli stessi obiettivi.

Per esempio, negli anni Cinquanta, si riscontrava come le attività dei gruppi religiosi degli Stati Uniti fossero tra i più antichi programmi di assistenza tecnica nell'America Latina. Oltre 60 gruppi religiosi, afferenti soprattutto alle religioni protestante, ebraica e cattolica hanno condotto programmi nei campi della sanità, dell'istruzione e dell'agricoltura. Nel 1954, il gruppo di missionari che si dedicava a tale attività corrispondeva a 2000 tecnici degli Stati Uniti, con un esborso di circa 9 milioni di dollari all'anno.

L'attività per cui questi gruppi si sono maggiormente contraddistinti è quella dell'istruzione e della lotta all'analfabetismo. Sempre nell'anno di riferimento, essi risultavano aver patrocinato più di 1000 scuole primarie, 150 scuole secondarie e 60 scuole professionali e commerciali.

Anche l'attività sanitaria assume la sua importanza, attraverso la gestione di cliniche, ospedali e scuole per l'assistenza infantile; così come quella di assistenza nel campo agricolo, attraverso l'organizzazione di dimostrazioni pratiche in fattorie ai fini dell'incremento della produzione zootecnica, l'introduzione di nuove tecniche di coltivazione e la donazione di sementi, l'assistenza nella vaccinazione del bestiame e la vendita di insetticidi.

Le fondazioni private, invece, hanno contribuito ai programmi di assistenza tecnica soprattutto attraverso il bando di borse di studio, rivolte a soggetti provenienti dai Paesi bisognosi, ai fini di incrementare la loro istruzione e renderli operativi per i loro stessi Paesi di provenienza: i vincitori, dunque, sono stati impiegati nell'ambito dei programmi di cooperazione tecnica, soprattutto nel settore della sanità. Per esempio, la fondazione Rockefeller, negli anni Cinquanta, ha concentrato i suoi contributi nel campo sanitario e dell'igiene, in particolar modo nella lotta contro la febbre gialla e la malaria. Allo stesso modo, la fondazione Kellogg ha operato nel settore della sanità attraverso l'erogazione di borse di studio a studenti, per corsi di

alta formazione in un Paese estero, in modo da incrementare la loro istruzione nel campo medico, dell'igiene pubblica e anche dell'amministrazione ospedaliera.

Le imprese dei Paesi progrediti, come gli Stati Uniti, contribuiscono anch'esse in un certo qual modo all'assistenza tecnica. Per esempio, molte aziende che acquistano prodotti nell'America Latina forniscono consigli tecnici ed assistenza ai fornitori, per dar loro modo di incrementare sia la quantità, sia la qualità dei loro prodotti. Un certo numero di società ha creato scuole, ospedali e centri sanitari per assistere i propri impiegati e i rispettivi familiari, inclusi quindi i lavoratori provenienti dal territorio.

Inoltre, alcune imprese, in previsione della loro espansione sul territorio, promuovono l'istruzione di tecnici locali al fine di impiegarli nelle nuove unità che si verranno a costituire.

In tali circostanze, non si può affermare con nettezza che quanto appena descritto sia classificabile come assistenza tecnica, soprattutto perché guidato dalla logica dell'immediato ritorno economico di colui che si occupa dell'erogazione di tali servizi. Tuttavia, è bene considerare tali provvedimenti come un utile coadiuvante alla più tradizionale assistenza tecnica.

Infine, è chiaro che le imprese dei Paesi destinatari, qualora siano venute a contatto con imprese di Paesi progrediti operanti nel loro stesso territorio, abbiano assorbito le *best practices* utili ai fini di massimizzare il profitto. Questo fenomeno, tuttavia, non è di sicuro riconducibile a quello dell'assistenza tecnica, ma solo al più generale contesto di sviluppo economico.

Infine, una peculiare forma di assistenza tecnica è svolta dalle organizzazioni sindacali dei Paesi progrediti. Esse prevedono la promozione di seminari per rendere gli operai dei Paesi bisognosi consci dei loro diritti, la pubblicazione di opuscoli riguardanti la corretta gestione delle organizzazioni sindacali, la diffusione della conoscenza dei contratti collettivi, nonché la promozione di metodi proficui per la cooperazione tra operai e datori di lavoro ai fini di una più equa gestione dell'impresa, che abbatta le frizioni fra le due classi sociali. Tutte le attività elencate avvengono attraverso il contatto tra i sindacati dei Paesi progrediti e quelli del Paese ricevente¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Clifton R. Wharton Jr., *La natura dell'assistenza tecnica per lo sviluppo economico*, op. cit., pp. 2776-2779.

Capitolo IV

Casi applicativi: Senegal, Andalusia e Mezzogiorno d'Italia

Introduzione ai tre case-study

Nei tre precedenti capitoli si è fatto riferimento alle principali strategie che potrebbero essere messe in atto ai fini dello sviluppo socioeconomico di un Paese in via di sviluppo, sempre con l'assoluta coscienza che si tratta di linee generali da calare nel singolo contesto istituzionale e socioculturale di riferimento. In particolare modo, ci si è concentrati sulle strategie riguardanti il settore primario, facendo seguire ad esse quelle inerenti gli investimenti sociali, con un riferimento marcato al ruolo che questi ultimi giocano nella pianificazione economica e sociale. Nel capitolo che segue si prendono in esame tre *case-study* di assoluto interesse, proprio ai fini di trovare un riscontro pratico, di quanto detto fin qui, in contesti specifici. Se finora si sono tracciate le linee generali delle strategie per lo sviluppo, adesso è giunto il momento di vedere come esse sono state adattate ai singoli contesti che ci si propone di analizzare. Il primo *case-study* riguarda il Senegal, di cui sono state analizzate le dinamiche negli anni 1960-1980, cioè subito dopo la conquista dell'indipendenza politica dalla Francia e durante il periodo della presidenza di Senghor. Si è delimitato il periodo al 1980 proprio per dare risalto alle politiche messe in atto da tale presidente, ritenute di assoluto interesse per il Paese soprattutto per l'affermazione del "socialismo africano" e della "negritudine", filosofie che furono entrambe portate avanti da Senghor nell'attuazione delle proprie politiche di sviluppo e che risultano emblematiche per il Paese e per l'Africa tutta. È importante comprendere il motivo di tale scelta. Innanzitutto, chi scrive è particolarmente interessato alla storia e alle dinamiche economiche, sociali e istituzionali dei Paesi del continente africano, spesso ingiustamente ignorati nel dibattito contemporaneo nonostante le loro potenzialità e il fascino delle culture dei popoli che li abitano. L'analisi del Senegal è dunque un motivo per mettere sotto i riflettori l'Africa subsahariana tutta, per stimolare il dibattito attorno ai Paesi che prendono parte a tale raggruppamento geografico e per ridare, a tutto il popolo africano, la dignità che merita nel mondo. Nello specifico, si è scelto il Senegal, tra i Paesi dell'Africa subsahariana, perché esso è quasi l'unico ad aver sperimentato un processo di democratizzazione nel periodo post-indipendenza. Dunque, in accordo con le riflessioni contenute nel Capitolo I, il suo assetto democratico permette di poter

parlare di strategie per lo sviluppo socioeconomico; si ricorda, ancora una volta, che la democrazia è la preconditione necessaria per porre in essere qualunque strategia di sviluppo. Ancora più nello specifico, si fa un'analisi dettagliata delle caratteristiche generali del Senegal, facendo seguire ad esse l'analisi della sua evoluzione istituzionale a partire dal 1960, le strategie per il settore primario e la situazione nei vari settori infrastrutturali e nel campo dell'istruzione, sempre negli anni 1960-1980.

Dopo il *case-study* del Senegal, si passa a quello dell'Andalusia, la regione meridionale della Spagna. Il Paese africano, dunque, si è analizzato in quanto esempio di uno Stato interamente considerato in via di sviluppo; la scelta dell'Andalusia, così come del Mezzogiorno d'Italia, ricade invece su specifiche aree, non ancora pienamente sviluppate, all'interno di singoli Paesi. Con la scelta di analizzare queste due aree si intende proprio sottolineare tale concetto: nel mondo esistono sottoaree geografiche che ancora stentano a raggiungere un pieno sviluppo socioeconomico, sebbene siano all'interno di Stati sviluppati. Questo concetto è lampante per i Paesi industrializzati del mondo occidentale, motivo per cui infatti si sono scelte forse le due aree più rappresentative di ritardo di sviluppo in Europa. Come nel caso del Senegal, anche per quello dell'Andalusia è stato determinante il movente di chi scrive. Si considerano infatti di assoluto interesse la storia e la cultura andalusa, intrise di tradizioni e costumi che difficilmente lasciano indifferenti, soprattutto se vissute in prima persona, come del resto è stato fatto dall'autore durante un periodo della sua vita trascorso nella città di Siviglia, nel quale è stato appunto elaborato tale *case-study*. Per quanto riguarda l'Andalusia, si è scelto di analizzare il periodo che va dal 1982 agli inizi degli anni '90: infatti, proprio nel 1982 viene creata la Comunità Autonoma Andalusia e iniziano specifiche politiche di sviluppo regionale portate avanti dal principale organo della Comunità, ossia la Junta de Andalucía. Il 1982 è, dunque, così come il 1960, una data simbolo: se per il Senegal si è scelta l'indipendenza politica, qui la scelta ricade sull'inizio dell'autonomia regionale. Nel *case-study* sull'Andalusia si ricostruiscono le vicende istituzionali legate alla creazione della Junta de Andalucía e soprattutto le diverse strategie sviluppate da essa prima e dopo il 1986, anno di entrata nella CEE della Spagna. Il 1986, dunque, assunse il ruolo di spartiacque delle politiche regionali: questo aspetto è fortemente messo in risalto nel *case-study* in questione. Dopodiché, si procede con l'analisi delle strategie ad appannaggio del settore primario, del sistema educativo e del settore infrastrutturale, con particolare riferimento a strade e

ferrovie, seguendo la stessa impostazione del *case-study* del Senegal, in modo da esaltarne la continuità.

Il terzo *case-study* è dedicato al Mezzogiorno d'Italia, ossia alle otto regioni italiane considerate più arretrate rispetto alle restanti del Paese, con l'aggiunta di ulteriori singole aree che meglio si specificheranno nella trattazione. Anche qui, come nel caso dell'Andalusia, si tratta di una scelta ricaduta su una sottoarea in via di sviluppo all'interno di un Paese pienamente sviluppato, per sottolineare maggiormente tale concetto e la generale disomogeneità che a volte interessa la concezione stessa di sviluppo. Il motivo per cui si è operata tale scelta è molto semplice e, questa volta, solo in parte legato alla particolare sensibilità di chi scrive: il Mezzogiorno è un'area del territorio italiano e il suo ritardo di sviluppo deve richiamare l'attenzione di qualunque cittadino. Non vi è dunque la necessità di essere meridionali o di subire l'indubbio fascino della cultura di tale porzione della penisola italiana, per interessarsi alla cosiddetta "questione meridionale": basta essere italiani, poiché appunto è un tema che deve interessare tutto il popolo italiano. È stata, dunque, una scelta quasi imposta all'autore, data la sua cittadinanza e residenza italiana. In particolare, in tale *case-study* si analizza l'attività della Cassa per il Mezzogiorno nel decennio 1950-1960, considerato il "primo tempo" del "nuovo meridionalismo". Si mette in luce come in tali anni il territorio considerato subì un grande sviluppo in termini sociali ed economici, grazie soprattutto all'azione dell'ente sopra citato. Purtroppo, dopo la felice parentesi dei dieci anni indicati e la prosecuzione lungo la strada dello sviluppo fino a metà anni '70, il Mezzogiorno tornò ad arretrare sotto tutti i punti di vista e, ancora oggi, sebbene chiari segnali di ripresa, stenta a guadagnare un ruolo di primo piano sullo scenario nazionale e internazionale. Si parte da una trattazione generale sullo scenario italiano del secondo dopoguerra e sulla formazione del nuovo pensiero meridionalista, per poi passare nello specifico all'articolazione e alle funzioni della Cassa. Il focus, così come per gli altri tre *case-study*, ricade in seguito sullo sviluppo del settore agricolo, di quello infrastrutturale, ossia stradale, ferroviario e portuale, e di quello dell'istruzione. Si mette in luce, inoltre, il cambio di passo che ebbe luogo con la legge numero 634 del 1957, la quale riformulò l'intervento straordinario e diede avvio ad una nuova fase pochi anni più avanti, intorno al 1960-1961: il cosiddetto "secondo tempo" del "nuovo meridionalismo". Si analizzano nello specifico i contenuti di questa legge, con particolare riferimento al settore industriale e a quello dell'istruzione, ampiamente

marchiati dalla stessa. Prima di addentrarsi nei contenuti della legge del 1957 e nell'analisi dei suoi effetti, si fornisce una dettagliata disamina delle tappe di avvicinamento e del quadro generale all'interno del quale va inserita la suddetta, con un particolare focus sui contenuti dello *Schema Vanoni*, sul ruolo dell'Iri e soprattutto sulla creazione del ministero per le partecipazioni statali.

Nel penultimo paragrafo si tirano le somme riguardo i risultati raggiunti alla fine del decennio considerato, mentre nell'ultimo si formulano possibili ipotesi di strategie per uno sviluppo prospettico del Mezzogiorno, con particolare riguardo al settore industriale ed energetico, nonché alle misure per l'erogazione del credito e per un ripensamento del trattamento fiscale. Tutto ciò è da inquadrare nella più generale prospettiva di rivitalizzazione dell'area mediterranea.

Senegal: strategie di sviluppo socioeconomico a partire dalla conquista dell'indipendenza politica

1. Caratteristiche generali

Il presente paragrafo prende in esame la situazione del Senegal a partire dalla metà degli anni Settanta, così come è stato fatto per la regione spagnola dell'Andalusia. Si ribadisce l'importanza di questa scelta al fine di poter analizzare con maggiore precisione ciò che il Paese ha sperimentato dopo il processo di decolonizzazione, culminato con il raggiungimento dell'indipendenza nel 1960. Prima di iniziare la disamina riguardante il Senegal, si ricorda che, tra i tanti Paesi in via di sviluppo, si è preso in considerazione il medesimo per due questioni dirimenti: innanzitutto, esso fa parte di un continente, quello africano, ingiustamente trascurato nel dibattito odierno e quasi del tutto scomparso dall'agenda internazionale con riguardo alle sue problematiche interne; sembra, infatti, che ci si ricordi dell'Africa, con particolare focus sull'Africa sub-sahariana, solo quando si parla dell'urgenza che ha assunto il fenomeno migratorio nel mondo occidentale. In secondo luogo, si è scelto il Senegal perché tale Paese risulta particolarmente interessante da analizzare riguardo la sua esperienza post-decolonizzazione: esso è stato, infatti, all'interno della macroregione dell'Africa sub-sahariana, l'unico a cui si possa attribuire la sperimentazione piena di un fenomeno di democratizzazione delle istituzioni. Nel Capitolo I si è sottolineato con forza come non esista possibilità di vero sviluppo socioeconomico senza democrazia: ecco perché il Senegal assume un ruolo esemplare.

Di seguito si fornisce una descrizione generale del Senegal con riferimento all'anno 1975, appunto 15 anni dopo il raggiungimento dell'indipendenza politica. Il Senegal ha una superficie totale di 197.000 kmq e si estende approssimativamente fra il 18° e il 24° parallelo nord e tra l'11° e il 17° meridiano ovest. Le distanze minime sono rispettivamente di 400 km tra nord e sud e di 600 km tra ovest ed est. Il Paese confina a nord con la Mauritania, la cui frontiera naturale è costituita dall'omonimo fiume Senegal, a est con il Mali, a sud con la Guinea Bissau e la Guinea. Per buona parte della sua larghezza il Paese è diviso in due dallo Stato del Gambia, che occupa il bacino del fiume omonimo. Ciò rende particolarmente difficoltose le comunicazioni tra il nord e la regione più meridionale: la Casamance. L'accesso al mare è garantito da 500 km di costa sull'oceano Atlantico, dove sono situati un porto

di acque profonde a Dakar e altri porti, in zone interne del Paese, a Kaolak e Ziguinchor.

La popolazione totale del Senegal alla fine del 1975 era pari a 4.300.000 abitanti. Al momento dell'indipendenza, 15 anni prima, gli abitanti superavano di poco i 3.000.000: in questo periodo si è avuto un incremento pari a circa il 2,3% l'anno. La popolazione, in quegli anni, era estremamente giovane, con circa il 42% degli abitanti in età inferiore ai 14 anni. Sempre intorno al 1975, il Senegal, rispetto ad altre nazioni africane, ha subito in maniera meno forte la spinta all'inurbamento. Nel Paese, infatti, la suddivisione della popolazione tra urbana, semi-urbana e rurale non fa rilevare l'esistenza di una concentrazione molto forte nelle aree urbane. La crescita delle città non risulta, dunque, molto elevata in termini assoluti. Solamente Dakar, con i suoi 760.000 abitanti nel 1975, aveva un tasso di crescita piuttosto elevato. Le altre città, invece, facevano registrare incrementi non di molto superiori a quelli delle zone rurali. Le maggiori città, dopo la capitale, erano: Kaolak (109.000 abitanti), Thiès (100.000 abitanti), Saint-Louis (88.000 abitanti) e Ziguinchor (50.000 abitanti). In complesso, dunque, la popolazione urbana rappresentava circa il 30% del totale, quella che viveva in zone semi-urbane il 14%, mentre la popolazione rurale superava il 55% del totale. La densità media era pari a 22 abitanti per kmq. Le zone atlantiche erano densamente popolate, mentre le regioni orientali apparivano semidesertiche¹⁹⁸. Di seguito una tabella esplicativa della situazione demografica per regione, sempre al 1975.

Tabella 7 - Senegal: caratteristiche demografiche della regione

| Regione | Popolazione | Incremento annuo | Superficie kmq | Densità ab/kmq |
|-----------|-------------|---------------------|----------------|-------------------|
| Cap-Vert | 843.000 | 4,4 | 550 | 1.533 |
| Casamance | 662.000 | 1,5 | 28.350 | 23 |
| Diourbel | 679.000 | 2,0 | 33.547 | 20 |
| Fleuve | 416.000 | 1,3 | 44.127 | 9 |

¹⁹⁸ G. Scioli (a cura di), *Meccanismi dell'intervento pubblico nei Paesi in via di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1979, pp. 65-66.

| | | | | |
|-------------|-----------|-----|---------|----|
| Senegal | 264.000 | 3,8 | 59.602 | 4 |
| Orientale | | | | |
| Siné Saloum | 871.000 | 0,8 | 23.945 | 36 |
| Thiès | 595.000 | 2,5 | 6.601 | 90 |
| Totale | 4.330.000 | 2,3 | 196.722 | 22 |

Fonte: Situations économiques, ripresa da G. Sciolli (a cura di), *Meccanismi dell'intervento pubblico nei Paesi in via di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1979, p. 66.

Vari gruppi etnici coabitavano all'interno del Paese. I principali erano i Wolof, che costituivano il 36% della popolazione senegalese ed erano presenti in tutte le regioni; vi erano inoltre i Peul o Fulani (18%) che occupavano la parte più meridionale e quella più settentrionale del territorio nazionale: si trattava di una popolazione nomade pastorale che però si era in parte sedentarizzata dedicandosi all'agricoltura. Infine sono da menzionare i Sérère (17%), che abitavano il Siné Saloum e i Mandingo (9%) stanziati nella Casamance. Di minore importanza numerica erano i Diola, i Lebou e i Bambara. Stante tale quadro etnico, l'85% della popolazione era musulmana: ossia tutti i Wolof, i Peul e i Mandingo; mentre il cattolicesimo faceva breccia soprattutto presso i Sérère. Infine, buona parte dei Diola erano rimasti legati alle religioni tradizionali.

Dal punto di vista istituzionale, il Senegal si presentava diviso in 7 regioni con densità demografica molto diversificata, come già si evince dalla tabella di cui sopra. Il Cap-Vert faceva registrare una densità elevatissima: più di 1.500 abitanti per kmq, dovuta all'esistenza, in questa regione, della conurbazione Dakar-Rufisque. La densità tendeva a decrescere rapidamente spostandosi verso est. Era ancora elevata nella regione di Thiès, subito nell'entroterra di Cap-Vert, ma scendeva progressivamente fino a raggiungere i 4 abitanti per kmq del Senegal orientale.

Le regioni erano a loro volta suddivise amministrativamente in 28 dipartimenti, mentre questi ultimi si dividevano in 90 *arrondissement*.

Sulla base delle condizioni agro-climatiche, il Paese può essere suddiviso in cinque regioni naturali:

- La valle del fiume Senegal: si estende lungo 450 km a sud del fiume Senegal, presenta un clima sahaliano ed è una zona di colture di irrigazione, quali riso e

miglio. Inoltre, nel 1975 costituiva l'area di massima produzione pastorale del Paese

- La zona marittina, da Saint-Louis fino alla foce del fiume Gambia: è la zona che affaccia sull'oceano Atlantico, presenta un clima mite sub-canariano, sotto la doppia influenza del mare e degli alisei invernali. È la regione economicamente più sviluppata del Paese, comprendendo le maggiori città, i centri industriali e i porti. Dal punto di vista agricolo assume grande importanza l'area di Niayes, dove sono possibili colture molto redditizie quali l'orticoltura e la frutticoltura.
- La zona arachidea, da Louga al Gambia: il clima è soudaniano, lo sfruttamento arachideo ne ha fatto la regione agricola strategicamente più importante per lo sviluppo economico del Paese.
- Il Ferlo, a nord-est della zona arachidea: è una regione di steppe, semidesertica, a vocazione essenzialmente pastorale.
- La Casamance, tra il Gambia e le Guinee: il clima è sub-tropicale e sub-guineano. Tale regione si distingue per la risicoltura irrigua. Inoltre, le piogge abbondanti permettono anche redditizie coltivazioni a secco di miglio, riso, frutta e la pratica dell'allevamento¹⁹⁹.

In generale, dal punto di vista climatico, il Senegal è caratterizzato da una sola stagione delle piogge che dura in media dall'inizio di agosto alla metà di ottobre. Tuttavia, vi sono notevoli variabilità territoriali in merito, che influenzano la vocazione agricola delle varie regioni. Infatti, le precipitazioni diminuiscono da sud a nord e, nello stesso senso, subiscono un decremento i giorni di piovosità. Presso la frontiera della Guinea, nel sud del Paese, le precipitazioni annuali superano i 1.500 mm, ripartiti in un centinaio di giorni. Al nord, nel bacino del fiume Senegal, i millimetri annuali si riducono a 400, concentrati in una stagione delle piogge di poco più di 30 giorni. Tra questi due estremi, ossia nei due terzi del territorio dello Stato, le precipitazioni annuali non superano i mille millimetri e le piogge si concentrano in 60 giorni²⁰⁰.

Dal punto di vista della struttura dell'economia nel 1975, si faccia riferimento alla seguente tabella.

¹⁹⁹ Ivi, pp. 66-69.

²⁰⁰ Ivi, p. 73.

Tabella 8 - Popolazione attiva e prodotto nazionale lordo in Senegal: 1975 (percentuali di composizione per settori produttivi)

| Settore produttivo | Occupazione settoriale % sul totale della popolazione occupata | Prodotto lordo settoriale, % sul totale della produzione nazionale |
|--------------------|--|--|
| Settore primario | 54 | 29 |
| Settore secondario | 12 | 22 |
| Settore terziario | 34 | 49 |

Fonte: G. Sciolli (a cura di), *Meccanismi dell'intervento pubblico nei Paesi in via di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1979, p. 69.

Nel 1975, nel Senegal vi era una notevole concentrazione della popolazione nelle zone rurali e un suo conseguente massiccio impiego nel settore primario, sia con attività di pura autosussistenza, sia con attività finalizzate alla commercializzazione del prodotto. In esso, infatti, trovava occupazione circa il 54% della forza lavoro. Tuttavia, anche il settore terziario contribuiva fortemente all'occupazione, a causa della notevole polverizzazione degli esercizi commerciali, cioè di negozi di vendita al dettaglio di dimensioni ridotte. Questa caratteristica accomunava numerosi Paesi allora considerati del terzo mondo. Il settore terziario, infatti, assorbiva il 34% della forza lavoro. Molto modesta, invece, risultava la quota di popolazione attiva occupata all'interno del settore secondario. L'ossatura di quest'ultimo, infatti, era costituita da piccole imprese artigianali e qualche media industria di trasformazione, soprattutto nel settore alimentare. Sebbene impiegasse più della metà della forza lavoro, il settore primario risultava scarsamente produttivo, contribuendo solo al 29% del PIL nazionale. Ciò evidentemente perché l'attività agricola era esercitata sulla base di piccole comunità domestiche che impiegavano tecniche tradizionali. Il settore terziario, invece, con solo il 34% degli occupati, produceva quasi la metà del PIL nazionale: ciò era riconducibile agli elevati profitti dei grandi commercianti e delle attività bancarie e finanziarie, nonché agli elevati stipendi dei dipendenti della pubblica amministrazione²⁰¹.

²⁰¹ Ivi, pp. 66-69.

2. La storia istituzionale dopo l'indipendenza

Il motivo principale per cui si è scelto, in questa sede, di analizzare il Senegal come *case-study* che possa fungere da approfondimento e, appunto, da riscontro applicativo delle strategie per lo sviluppo esplicate nei precedenti tre capitoli, è il seguente: tale Paese rappresentò sostanzialmente l'unico caso di creazione di un regime democratico dopo la raggiunta indipendenza politica dalla Francia. Tale processo di democratizzazione delle istituzioni costituì un caso quasi unico all'interno del continente africano, per questo lo si assume come caso esemplare. Infatti, si ricordi sempre che la premessa fondamentale affinché vengano poste in essere strategie per lo sviluppo socioeconomico di un Paese, è proprio la presenza di istituzioni democratiche in quest'ultimo. Non esiste reale e consistente sviluppo senza democrazia, come si è ampiamente ribadito nel paragrafo del capitolo I dedicato al rapporto esistente tra questi due fattori. Appare doveroso, di conseguenza, fare una piccola cronistoria di tutti i principali avvenimenti politici accaduti in Senegal nel periodo post-indipendenza. I primi vagiti del processo di affrancamento dalla madrepatria si udirono già nel novembre 1958, quando dopo 300 anni di colonialismo francese il Senegal divenne membro della comunità francese con un governo proprio. Dopo due anni, il 5 settembre 1960, il Senegal proclamò ufficialmente l'indipendenza, pur mantenendo rapporti stretti con la Francia; il primo presidente della repubblica fu L. S. Senghor, il quale ricoprì tale carica fino al 1980. Di seguito si analizza con maggiore dettaglio il graduale processo di democratizzazione sperimentato dal Paese, il quale, appunto, non divenne immediatamente una piena democrazia, ma si avviò ad esserlo in un tempo brevissimo dopo il 1960. Innanzitutto, il Paese si configurò come una repubblica semipresidenziale, di fatto imitando il modello istituzionale della ex-madrepatria: era prevista la carica di presidente della repubblica, eletto tramite elezioni presidenziali, e di un'Assemblea Nazionale, i cui deputati venivano eletti tramite elezioni politiche. Inoltre, in concordanza con la maggioranza scaturita da quest'ultimo organo, si andava ad individuare la figura di primo ministro, il quale a sua volta formava il team di governo. Sia le elezioni presidenziali che quelle per l'Assemblea Nazionale si tenevano ogni cinque anni.

Nel 1962, come si ricorderà in seguito in maniera ancora più specifica, il presidente Senghor rimosse il primo ministro, Mamadou Dia, assumendo egli stesso tale carica. Dopo la vittoria dell'UPS, il partito di Senghor, nelle elezioni per l'Assemblea

Nazionale del 1963, tutti gli altri partiti politici vennero dichiarati fuorilegge e si diede origine, nel 1966, ad un sistema monopartitico, dominato appunto dall'UPS. Già nel 1970, però, si rilevarono i primi progressi: venne reintrodotta la carica di primo ministro, affidata ad Abdou Diouf. Nel 1973 il presidente Senghor si ripresentò alle elezioni presidenziali e venne rieletto, seppur con l'impegno di apportare significative modifiche all'assetto partitico del Paese. Infatti, il riconfermato presidente liberò tutti i prigionieri politici nel 1974, tra cui lo stesso Mamadou Dia, e soprattutto emendò, nel marzo 1976, la Costituzione in modo da riconoscere l'esistenza di altri due partiti politici. Vennero così riconosciuti costituzionalmente tre partiti: il *Parti Socialiste* (PS), rifondazione dell'UPS, il *Parti démocratique sénégalais* (PDS) e il *Parti africain de l'indépendance* (PAI), rappresentanti rispettivamente delle correnti socialiste, liberal-democratiche e marxiste-leniniste. Il sistema si allargò a quattro partiti nel 1978, quando il *Mouvement républicain sénégalais* (MRS) fu riconosciuto come rappresentante della destra del Paese. Le prime elezioni nazionali con una competizione multipartitica si tennero nel febbraio 1978, in cui il PS ottenne 83 dei 100 seggi dell'Assemblea Nazionale, mentre i rimanenti furono assegnati al PDS. Nelle successive elezioni presidenziali Senghor ottenne una schiacciante vittoria sul principale candidato rivale, quello del PDS, Abdoulaye Wade. Nel marzo dello stesso anno si insediò un nuovo governo, anche se, vista la schiacciante vittoria del PS, fu sempre Diouf a presiederlo, il quale però attuò un cambiamento dell'esecutivo rispetto a quello precedente, per esempio non riconfermando il ministro per gli affari esteri Babacar Ba. Il presidente Senghor si dimise nel dicembre 1980: a succedergli fu lo stesso Diouf, il quale continuò la sua opera di democratizzazione del Paese. Infatti, venne proclamata un'amnistia per tutti i reati politici e si ebbe un ulteriore emendamento della Costituzione al fine di allargare ulteriormente la possibilità di partecipazione partitica. Non a caso, il *Rassemblement national démocratique* (RND) venne riconosciuto ed ammesso alle competizioni elettorali. Nonostante la democratizzazione del Paese e l'ampia possibilità di partecipazione partitica, nelle elezioni sia per l'Assemblea Nazionale sia per la presidenza della repubblica del 1983, Diouf ottenne una grande vittoria personale e del proprio partito, il PS: venne riconfermato con l'83,5% dei voti come presidente, mentre il suo partito ottenne 111

dei 120 seggi dell'Assemblea Nazionale, lasciando solo 8 seggi al PDS e 1 al RND²⁰².

Nonostante si sia dichiarato che il Senegal godeva e gode di un assetto istituzionale democratico, gli schiacciati risultati elettorali sopra esposti del PS e dei suoi rappresentanti potrebbero lasciare adito a contestazioni riguardo tale affermazioni. In sostanza, le percentuali delle elezioni non sono in linea con quelle con cui si è soliti confrontarsi, almeno nelle democrazie occidentali. Tuttavia, tali risultati elettorali avevano un motivo molto più profondo: il PS e i suoi rappresentanti, tra cui soprattutto Senghor e Diouf, erano riusciti a stringere un forte legame con le confraternite islamiche dei muridi, in modo da influenzare in maniera determinante, a loro favore, l'esito elettorale in ogni tornata di votazioni. Tali confraternite, infatti, raggruppavano un gran numero di musulmani ed avevano straordinaria influenza sulla vita sociale del Paese. Si trova ancora più riscontro di tale dinamica nel fatto che i capi di tali confraternite furono spesso impiegati ai vertici della cosa pubblica senegalese. Le famiglie che esprimevano i capi si sentivano così tutelate e ben considerate all'interno del Paese. Sebbene si tratti di una dinamica ambigua, poiché di sicuro la fetta di popolazione non facente riferimento a tali confraternite veniva svantaggiata nella vita quotidiana, la si può considerare del tutto normale e fisiologica in un assetto democratico. In sostanza, anche nelle migliori democrazie avvengono implicite alleanze tra rappresentanti politici e fette importanti del tessuto sociale, anzi i partiti ambiscono proprio a rappresentare le istanze di gruppi sociali di vario genere²⁰³.

A riprova di quanto le confraternite muridi fossero influenti nella vita sociale del Paese, si consideri che esse erano già ampiamente presenti durante il periodo coloniale francese: il fondatore della confraternita muridi, poi organizzatasi in varie unità, fu infatti Amadou Bamba alla fine dell'Ottocento. Addirittura, i francesi le misero al bando e imprigionarono i loro capi perché, appunto, il potere di queste confraternite era molto forte sulla popolazione e rischiava di interferire con l'autorità della madrepatria. Tale operazione, condotta negli ultimi anni dell'Ottocento, non

²⁰² A. F. Sene, *Senegal, trent'anni di indipendenza*, Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo, Roma, 1992, pp. 15-17.

²⁰³ Ivi, p. 22.

ebbe però i risultati sperati per i coloni, perché l'influenza dei muridi sulla popolazione senegalese rimase intatta nel tempo²⁰⁴.

Si è illustrato, dunque, il graduale processo di democratizzazione del Senegal a partire dalla conquistata indipendenza nel 1960: già nel 1978, esso veniva considerato “nel contesto africano, fra i Paesi di maggiore stabilità politica e di più considerata moderazione”²⁰⁵. L'anno di piena maturazione democratica può essere considerato, appunto, il 1978, poiché in tale anno avvennero le prime elezioni, presidenziali e legislative, a cui poterono partecipare una pluralità di partiti. Le elezioni precedenti, ossia quelle del 1963, 1968 e 1973, furono caratterizzate dalla presenza di un solo partito politico, appunto l'UPS del presidente Senghor. Dopo ognuna di esse, non a caso, si registrarono tumulti e sommovimenti popolari. Nel 1963 ebbe luogo una rivolta per protestare contro supposte frodi elettorali, sedata con l'intervento dell'esercito. Nel 1968, sull'esempio del maggio francese dello stesso anno, si sviluppò contemporaneamente la rivolta degli studenti di Dakar, la cui università fu occupata, e lo sciopero generale dell'Unione Nazionale dei Lavoratori Senegalesi (UNTS). Anche in questo caso intervenne l'esercito, ma ad un'azione repressiva il presidente Senghor affiancò la concessione di massicci benefici ai lavoratori e importanti riforme in campo educativo. Nel 1973 infiammarono nuove rivolte, partite dagli studenti universitari e medi, le quali finalmente innescarono una vera e propria riconciliazione tra Senghor e la parte rivoltosa del Paese: infatti, nel 1974 fu liberato dal carcere l'ex primo ministro Mamadou Dia e, infine, nel 1976 si arrivò alla sospirata riforma costituzionale che introduceva il pluripartitismo.

In base a quanto esposto finora, potrebbe sorgere spontanea una domanda: il Senegal può considerarsi una democrazia solo a partire dal 1976? Secondo un'opinione diffusa, condivisa da chi scrive, la risposta è negativa. Il Paese africano può essere considerato avente un assetto democratico sin dal 1960, sebbene si possa ritenere quest'ultimo “immaturo” fino al 1976. In virtù di tale visione, acquisisce significato l'analisi dei piani di sviluppo che hanno avuto luogo già nel periodo 1960-1980 sotto la presidenza di Senghor, di cui di seguito si fornirà una disamina nei vari ambiti.

Si ribadisce, dunque, il sostanziale assetto democratico del Senegal progressivamente conquistato nel tempo, soprattutto con la determinante partecipazione della popolazione locale, i cui tumulti trovarono un effettivo riscontro. Il Senegal, dunque,

²⁰⁴ O. Del Guasto, *Senegal*, Comitato Nazionale per la Ricerca e per lo Sviluppo dell'Energia Nucleare e delle Energie Alternative, Roma, 1985, p. 10.

²⁰⁵ L. Gasbarri, G. M. Giordano, *Senegal*, Istituto italo-africano, Roma, 1978, p. 34.

funge da splendido esempio di partecipazione attiva della popolazione locale alla vita politica di un Paese, al fine di renderla migliore. Un esempio prezioso per gli altri Paesi africani²⁰⁶.

A completamento del quadro politico-istituzionale del Senegal, si segnala che il Paese, nel 1978, risultava diviso in otto regioni, ognuna retta da un governatore e con una propria assemblea locale regolarmente eletta²⁰⁷.

Di seguito si analizzano i tratti principali delle strategie seguite, negli anni 1960-1980, nel settore agricolo, in quello infrastrutturale e in quello dell'istruzione, facendo dunque riferimento alle decisioni prese principalmente dal presidente Senghor e dall'Assemblea Nazionale dominata dall'UPS, poi divenuto PS.

Prima che ci si addentri nello specifico in tali settori, è bene fare una considerazione generale sulla linea di fondo caratterizzante la politica di Senghor, legata al concetto di "negritudine". Con tale espressione si indica l'affermazione dell'esistenza del popolo negro, della sua autonomia e dunque separazione dalla sudditanza rispetto alle altre culture: essa divenne dunque uno strumento di liberazione etico-politico-culturale. Un aspetto cruciale della "negritudine" è il recupero delle radici originarie del popolo negro, poiché esse, in virtù della pesante influenza di altre culture, si sono perse e confuse con le tradizioni di altri popoli²⁰⁸. La "negritudine", quindi, utilizzando le parole dello stesso Senghor, è il "patrimonio culturale, cioè il coacervo dei valori, e soprattutto lo spirito della civiltà negro-africana riportato alle origini"²⁰⁹. Oltre che una fonte di ispirazione per le politiche economiche e sociali, tale concezione inquadra l'appartenente alla popolazione africana in maniera differente rispetto a coloro che afferiscono ad altre culture e civiltà, proprio in senso filosofico e antropologico. Per esempio, sempre seguendo le affermazioni di Senghor, «il negro "sente" prima di vedere²¹⁰», ossia è il depositario dell'emozione pura. Infatti, secondo la "negritudine", l'emozione è negra, mentre la ragione è europea, specificatamente ellenica; se si prende un oggetto, il negro-africano lo intuisce prima di comprenderlo, mentre il bianco tende a razionalizzarlo. Si vedrà, in seguito, come la filosofia della "negritudine" abbia fortemente influenzato le scelte di politica economica e sociale adottate da Senghor, il suo principale teorizzatore²¹¹.

²⁰⁶ Ivi, pp. 34-35.

²⁰⁷ Ivi, p. 35.

²⁰⁸ L. Angioletti, *Leopold Sedar Senghor e la Negritudine*, Federico Motta, Milano, 1978, p. 3.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibidem.

²¹¹ M. Squarcini, *Il pensiero politico di Léopold Sédar Senghor*, Giuffrè, Milano, 1984, p.65.

3. Il settore agricolo

Prima del raggiungimento dell'indipendenza politica nel 1960, l'agricoltura senegalese era organizzata in maniera tradizionale: le varie etnie, suddivise a loro volta in unità claniche e familiari, si specializzavano nella coltivazione di un solo prodotto e, a tal fine, utilizzavano tecniche di coltura tradizionali che non prevedevano l'impiego dell'energia animale e che non valorizzavano sufficientemente i metodi di concimazione. Si trattava, dunque, di un'agricoltura di autoconsumo scarsamente produttiva. Come in tutta l'Africa occidentale, il prodotto fondamentale dell'autoconsumo era costituito da un solo cereale. Gli agricoltori senegalesi, sotto questo aspetto, potevano essere divisi in due gruppi: quelli che abitavano la zona settentrionale e orientale del Paese, aventi come base di sussistenza il miglio, e quelli stanziati lungo la zona meridionale, coltivatori di riso. L'organizzazione della produzione così rigida rifletteva l'istituzionalizzazione di un sistema di proprietà della terra, il quale creava una serie di complessi rapporti tra clan, famiglie ed etnie. Una struttura socio-economica così solida appariva difficilmente attaccabile attraverso l'introduzione di produzioni agricole commerciali. Riso e miglio non venivano in alcun modo commercializzati, costituendo così la base alimentare dei contadini produttori. Tuttavia, la dieta di questi ultimi veniva debolmente arricchita da altre produzioni alimentari: tuberi, quali manioca, patata dolce e taro, legumi e frutta; inoltre in alcune zone, quali Siné Saloum e Casamance, svolgeva un ruolo importante la pesca, sebbene fosse sottostimata rispetto alle effettive potenzialità del settore. L'allevamento, invece, sembrava costituire una base alimentare non utilizzata per la sussistenza, bensì prevalentemente per il soddisfacimento rituale²¹².

Una volta raggiunta l'indipendenza nel 1960 e dopo la creazione di istituzioni democratiche, il primo problema che il Senegal si trovò ad affrontare fu quello di assicurare una maggiore produttività al settore agricolo, permettere una più ampia commercializzazione dei frutti di quest'ultimo, nonché fare in modo che il settore primario risultasse pienamente integrato con gli altri settori dell'economia nazionale. La principale strategia che venne perseguita fu quella della creazione di cooperative agricole. Nello specifico, si puntava alla creazione di organismi indipendenti, ma integrati nel sistema economico produttivo dello Stato, rifuggendo dunque i due

²¹² Ivi, pp. 70-71.

estremi che già erano stati sperimentati durante il colonialismo: organizzazioni troppo rigidamente inquadrare all'interno delle strutture amministrative dello Stato, oppure libere cooperative trovatesi però ad operare in maniera anarchica. Il nuovo sistema cooperativo nacque sotto due impulsi ben definiti: eliminazione degli intermediari e del profitto capitalistico e organizzazione della produzione sulla base di principi democratici e altruistici. Sulla base di questi due principi, in data 20 maggio 1960, il governo senegalese emanò una serie di decreti che costituirono appunto lo Statuto delle cooperative senegalesi. Addirittura, si rileva come quest'ultimo fosse stato emanato un mese prima della proclamazione ufficiale di indipendenza politica. Di seguito, si elencano i punti principali caratterizzanti lo Statuto delle cooperative:

- a) Organismi pre-cooperativi: lo Statuto prevedeva degli organismi pre-cooperativi denominati *Associations d'intérêt rural*, al fine di organizzare i contadini prima ancora che le vere e proprie istituzioni cooperative fossero create. Tali organi avevano due anni di tempo al fine di perfezionare la sottoscrizione del capitale sociale e quindi trasformarsi in cooperative, dopo aver ottenuto il consenso del ministero dello sviluppo rurale.
- b) I cooperatori: al fine di poter essere ammessi come soci alle cooperative occorrono tre condizioni
 - Abitare nei villaggi costituenti la circoscrizione della cooperativa
 - Esercitare una professione di carattere rurale
 - Essere ufficialmente ammessi dalla riunione dei soci.

In tal modo, si evitava la creazione di organismi elefantiaci, facendo invece ricadere la scelta su piccole organizzazioni; inoltre, per motivi di coerenza, le cooperative non potevano essere costituite che da persone esercitanti la professione agricola proprio per evitare infiltrazioni di persone aventi come obiettivo l'ottenimento di profitti derivanti da attività che nulla avevano in comune con l'agricoltura.

- c) Le funzioni delle cooperative: le cooperative avevano un triplice ruolo, ossia
 - Migliorare la commercializzazione della produzione dei loro aderenti e favorire il loro approvvigionamento
 - Accrescere, per mezzo della garanzia cooperativa, le possibilità di finanziamento individuali

- Costituire le unità di base per gli organismi di Stato al fine di facilitare la messa in opera dei programmi di azione in ambiente rurale e il controllo dell'esecuzione di questi ultimi.
- d) Gli organi delle cooperative:
- Assemblea generale: riuniva tutti i soci facenti parte della cooperativa. Era stabilito si riunisse obbligatoriamente due volte l'anno: ad aprile per preparare la campagna agricola e studiare il programma dei prestiti, nonché ad ottobre per studiare le modalità delle vendite del prodotto e il recupero dei prestiti. All'assemblea partecipa anche un agente del servizio della cooperazione, la cui azione è di consigliere dell'assemblea, anche se poteva assumere una funzione sostitutiva della stessa in caso si fosse riscontrata una lacuna tecnica dell'assemblea.
 - Consiglio di amministrazione: è costituita da alcuni soci della cooperativa, eletti dall'assemblea generale a scrutinio segreto. Ad esso sono delegati tutti i poteri amministrativi.
 - Presidente della cooperativa: veniva eletto dal consiglio di amministrazione all'interno dei suoi membri. Si trattava di una persona che avesse, oltre alle necessarie conoscenze tecniche in campo agricolo, anche una certa caratura politica e religiosa. Infatti, il suo principale ruolo era quello di fungere da intermediario tra la cooperativa e l'amministrazione centrale.
 - Il *Peseur*: si trattava di una figura molto importante all'interno della struttura della cooperativa, che richiedeva una buona istruzione e un'indole onesta. A causa di tali incombenti esigenze, venne stabilito che esso fosse direttamente nominato dallo Stato ed inserito nella singola cooperativa. I suoi compiti essenziali erano: pagare ai cooperatori il corrispettivo pari al valore del prodotto agricolo da loro apportato, nonché assicurare la distribuzione dei prestiti tra i membri e il loro necessario recupero.
- e) Il capitale sociale: alla costituzione della cooperativa ogni socio doveva versare una quota di iscrizione. Il capitale sociale poteva aumentare poiché vi era un aumento del numero di aderenti o perché venivano richiesti versamenti aggiuntivi a coloro i quali già erano soci.
- f) Assistenza alle cooperative: a livello locale, gli organi delle cooperative erano affiancati da agenti del Cer; a livello nazionale, invece, il ruolo di assistenza tecnica era assicurato dalla direzione della cooperazione in seno al ministero

dell'economia rurale. A livello regionale, un ispettore e dei capisettore assicuravano il collegamento tra la direzione nazionale e gli organismi della cooperativa. Le competenze di questo personale si esercitavano essenzialmente in tre campi:

- la creazione degli organismi pre-cooperativi
 - il controllo di gestione delle cooperative
 - l'educazione cooperativa dei contadini, soprattutto in relazione alla formazione tecnica del presidente, degli amministratori e del *peseur*.
- g) Responsabilità solidale dei soci: i soci avevano una responsabilità congiunta sui debiti della cooperativa a cui appartenevano; in tal modo, essi si responsabilizzavano riguardo non solo i loro rapporti con la cooperativa, ma con particolare attenzione alle operazioni finanziarie di quest'ultima, proprio perché ne erano tutti ugualmente responsabili²¹³.

Oltre a promuovere la nascita delle cooperative, il nuovo Stato indipendente del Senegal promosse la creazione di un organo centrale le cui funzioni erano intimamente correlate a quelle delle cooperative: con il decreto 66-60 del 30 giugno 1966 nacque l'Office National de coopération e d'assistance pour le developpement (Oncad). L'Oncad veniva costituito come ente pubblico a carattere commerciale e veniva dotato di un capitale pari a 2.140 milioni di franchi Cfa; attraverso la sua istituzione, lo Stato intese procedere a una riorganizzazione delle funzioni e dei compiti tra gli organismi pubblici legati alla produzione e commercializzazione dei beni agricoli, con particolare riferimento al florido mercato dell'arachide. Ciò era assolutamente necessario: la Francia, infatti, era entrata nella Comunità Economica Europea nel 1957 e ciò aveva cambiato totalmente la natura dei suoi rapporti con i Paesi esteri; il Senegal, dunque, non poteva più godere della presenza di un mercato preferenziale con la sua ex colonia e, in generale, del trattamento di favore garantitogli da essa in termini commerciali. Dalla sua creazione al 1975 l'Oncad fu operativo, sebbene i suoi specifici compiti vennero definitivamente chiariti dall'art 3 del decreto del 1975, i quali possono essere riassunti come segue:

- a) Eseguire il programma agricolo, precedentemente approvato dalle autorità competenti. Nell'espletamento di questa funzione, l'Oncad veniva coadiuvato

²¹³ Ivi, pp. 79-84.

dalla Società di sviluppo e valorizzazione agricola (Sodeva) e dai Centri di espansione regionale (Cer).

- b) Fornire agli organismi cooperativi i mezzi necessari, della più vasta natura, una volta stabiliti i bisogni di questi ultimi. Per esempio, l'Oncad assicurava il trasporto dei beni agricoli.
- c) Operare la commercializzazione dei prodotti agricoli. In sostanza, tale organismo raccoglieva i beni del settore primario dalle cooperative e provvedeva alla loro vendita; inoltre, esso interveniva nella distribuzione dei prodotti di consumo agricolo di interesse nazionale. In sostanza, l'Oncad operava da monopolista all'interno del settore agricolo, sia raccogliendo e commercializzando tutto il prodotto delle cooperative, sia distribuendo a queste ultime i prodotti alimentari necessari ai suoi soci.
- d) Dedicarsi alla gestione delle sementi, ossia assicurare la conservazione del capitale sementi.

L'enumerazione dei compiti dell'Oncad permette di comprendere in maniera chiara la strategia posta in essere nel settore agricolo in Senegal dopo il periodo dell'indipendenza politica. Le cooperative restavano il punto di riferimento e l'unità centrale di tale settore; esse, dopo aver prodotto una quantità di beni alimentari, procedevano alla distribuzione tra i suoi soci di tutto l'ammontare necessario al loro sostentamento. Il surplus, invece, veniva raccolto in modo monopolistico dall'Oncad, il quale demandava allo Stato la decisione finale in merito alle differenti quote da destinare alla vendita interna e alle esportazioni.

Dal punto di vista organizzativo, l'Oncad era composto dai seguenti membri:

- a) Un consiglio di tutela: era composto da sette membri e presieduto dal ministro dello sviluppo rurale. Aveva il compito di deliberare su tutte le misure concernenti la gestione dell'ente, tra cui soprattutto il conto di previsione e il rapporto annuale di gestione. Era stabilito si riunisse almeno una volta al trimestre.
- b) Una direzione generale: il direttore generale è nominato dal ministro per lo sviluppo rurale ed esercitava tutti i poteri di amministrazione e gestione in concordanza con il consiglio. In particolare, aveva l'incarico di stabilire ogni anno un conto preventivo di esercizio e il programma di azione, del quale deve

anche assicurare l'esecuzione. La gestione da essa esercitata è controllata, sotto gli aspetti finanziari, da un ispettore di Stato.

- c) Vari servizi e divisioni: avevano ognuno i compiti specifici richiamati dalla propria denominazione; tra le principali spiccavano il servizio di controllo finanziario, relazioni esterne, relazioni interne, la sezione trasporti, la direzione delle cooperative, il servizio contabile e quello dell'informatica.

Si pensi che nel 1975 l'Oncad aveva un organico stabile di circa 1900 agenti²¹⁴.

Dopo aver esplicitato il ruolo delle cooperative e dell'Oncad, occorre necessariamente menzionare anche la funzione assunta dalla Banque Nationale de Développement du Senegal (Bnds), la quale era un organismo controllato dallo Stato il cui ruolo era strettamente collegato con le finalità espresse dal governo di "promuovere ogni progetto per lo sviluppo economico del Senegal"²¹⁵. Con altre parole, si diceva che lo scopo della Bnds era quello di "favorire la trasformazione di una società tradizionale in una società progredita"²¹⁶. La Bnds non poteva, da statuto, fare prestiti ai privati. Essa, infatti, interveniva soltanto con finanziamenti in operazioni che tendevano allo sviluppo dell'industria, dell'artigianato, del commercio, dell'allevamento, della pesca e soprattutto del movimento cooperativo. Si venne a creare, dunque, un altro organismo di fondamentale importanza per il funzionamento del mondo cooperativo.

Le cooperative, l'Oncad e la Bnds, insieme alle varie articolazioni degli organi statuali, concorrevano tutte alla realizzazione di una generale strategia per l'applicazione del programma agricolo. In sostanza, essa prevedeva che i contadini delle cooperative producessero una certa quantità di beni vendibili e la consegnassero tutta alla rispettiva cooperativa di appartenenza, salvo quanto necessario all'autoconsumo, la quale poi la faceva pervenire allo Stato per mezzo dell'Oncad. L'impegno era quello di acquistare i prodotti a un prezzo fissato preventivamente, nonché di favorire il potenziamento della produzione agricola attraverso la distribuzione di sementi, concimi, antiparassitari, animali da lavoro e materiale tecnico in generale. La strategia generale prevedeva, inoltre, l'ampia sostituzione di colture destinate all'autoconsumo con quelle maggiormente adatte alla

²¹⁴ Ivi, pp. 84-87.

²¹⁵ Ivi, p. 91.

²¹⁶ Ibidem.

commercializzazione; tuttavia, per equilibrare i possibili effetti distorsivi di tale linea guida, lo Stato stesso si impegnava a consegnare ai contadini i beni di consumo necessari ad integrare la loro alimentazione, come il riso e il miglio, la produzione dei quali appariva fortemente diminuita in ragione della loro sostituzione con prodotti più adatti alla commercializzazione. Per essere ancora più specifici, in tale sistema esisteva un doppio monopolio: quello delle cooperative e quello dello Stato. Si ricorda, infatti, che i contadini dovevano consegnare tutto il prodotto alla cooperativa di appartenenza, salvo quanto destinato all'autoconsumo. In concreto, i contadini consegnavano i beni alimentari al pesatore, il quale, dopo aver pesato i sacchi e detratto la tara, iscriveva su un libretto presentato dal socio il peso del prodotto consegnato. La cooperativa raccoglieva così tutti i prodotti e li consegnava all'Oncad, il quale pagava un corrispettivo a seconda dell'entità pervenuta. La cooperativa stessa, dopo l'avvenuto pagamento dell'organismo centrale, contribuiva a redistribuire l'incasso tra i suoi soci a seconda del contributo apportato da ognuno e precedentemente registrato dal pesatore. Ogni singola cooperativa riceveva i pagamenti dell'Oncad ogni settimana, dunque ogni contadino veniva pagato secondo rate settimanali. Questo sistema di organizzazione dei pagamenti faceva in modo di non far pervenire tutta insieme la somma dovuta alla cooperativa e quindi al singolo contadino, pianificando invece una sua rateizzazione; tale astuto sistema permetteva alle cooperative di non gestire troppo capitale contemporaneamente e di stimolare, in un certo senso, la propensione al risparmio del contadino, il quale era disincentivato dallo spendere immediatamente tutta la somma ottenuta forse perché troppo esigua nella sua singola rata. In concreto, il pagamento delle somme alle singole cooperative avveniva attraverso la figura del presidente del Centre operationel régional; di seguito un piccolo focus su tale organismo.

Le cooperative, più specificatamente, erano organizzate all'interno di divisioni amministrative denominate *arrondissement*. L'Oncad inviava, in ognuno di essi, un agente incaricato: l'*agent d'enquadrement de base*; esso aveva il compito di mantenere strette relazioni tra l'organismo centrale e le cooperative e di risolvere tutte le questioni inerenti tale rapporto. Tutti gli agenti dell'Oncad che operavano nei diversi *arrondissement* di una stessa regione erano collegati e dipendevano da un unico centro operativo regionale (Centre operationel régional), avente appunto un presidente. Inoltre, in ogni *arrondissement* erano installati i magazzini di sementi, la capacità dei quali era stabilita sulla base del livello di produzione delle cooperative

esistenti. Un gerente assicurava la gestione delle sementi e la loro distribuzione alle cooperative²¹⁷.

Ancora più nello specifico, l'Oncad pagava a ogni cooperativa una somma corrispettiva al prodotto ricevuto; tuttavia, la singola cooperativa restituiva a ogni contadino una quantità di denaro inferiore rispetto a quella che ufficialmente gli sarebbe dovuta essere assegnata. In questo modo tali organi riuscivano ad ottenere un margine di guadagno utile per una serie di ragioni: innanzitutto, il 25% del denaro non assegnato ai contadini veniva immesso in un conto di riserva costituito per far fronte a spese straordinarie. Un'altra parte veniva pagata all'Oncad per il materiale di immagazzinamento, il pesatore e tutte le altre spese di ammasso del prodotto. La restante parte, una volta terminate tali operazioni, veniva redistribuita ai contadini sotto forma di rimborso. Talvolta i operatori destinavano quello che avrebbero dovuto ottenere come rimborso a opere collettive per la comunità, quali scuole, pozzi e strade.

Tutto questo meccanismo, in cui le cooperative e il doppio monopolio giocavano un ruolo fondamentale, funzionò perfettamente fino al 1967, cioè fino a quando la Francia garantì un costante assorbimento di prodotti agricoli dal Senegal. Dopo tale anno, in seguito alle ripetute pressioni della Comunità, la Francia è costretta ad abbandonare tale trattamento di favore alla sua ex colonia, la quale viene così esposta al mercato internazionale. Gli effetti sono subito negativi, con una generale diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli e, dunque, dei profitti dei singoli contadini. Tuttavia, alcune intelligenti misure poste in essere dal governo senegalese, riuscirono a minimizzare l'impatto derivante dall'apertura internazionale subita dal Paese. A partire dal 1970 il governo corse ai ripari con le seguenti decisioni:

- Cancellazione dei debiti dei contadini verso l'Oncad e la Bnds
- Attribuzione di un premio speciale al singolo contadino basato sul volume del prodotto agricolo commercializzato e sulla superficie coltivata
- Aumento progressivo dei prezzi di vendita, in modo da sostenere la crescita dei profitti dei contadini.

Soprattutto quest'ultima misura fu implementata in maniera crescente dal 1970 al 1974 e permise al volume totale di beni alimentari venduti di aumentare²¹⁸.

²¹⁷ G. Sciolli (a cura di), *op. cit.*, pp. 91-95.

La strategia di sviluppo agricolo che passava attraverso le cooperative e la gestione statale centralizzata della produzione costituì la base su cui si fondò lo sviluppo del settore primario del Senegal a partire dal 1960, tuttavia essa è inquadrabile in maniera più ampia all'interno di una strategia di sviluppo globale del Paese. Un'economia cooperativizzata nella produzione e statalizzata nella gestione del commercio costituirono i due pilastri del "socialismo africano"²¹⁹, di cui il presidente senegalese L. S. Senghor, in carica dal 1960 al 1980, fu uno dei massimi esponenti. Tale modello si proponeva come non solo adatto per lo sviluppo del Senegal, ma soprattutto come fonte di ispirazione per la maggior parte degli Stati africani che pian piano raggiungevano l'indipendenza. L'obiettivo, infatti, non era applicare un modello già esistente in altri angoli del globo, ma proprio individuare una via originale per lo sviluppo, una sorta di terza via africana. Di sicuro, tale sistema aveva poco in comune con il capitalismo, proprio perché rifiutava lo sfruttamento capitalistico dell'uomo sull'uomo e la logica distorta del profitto. Tuttavia, anche la vicinanza con il tradizionale marxismo è solo apparente, ma in realtà lontana: il "socialismo africano" di Senghor rifiutava, infatti, ogni forma di classismo, opponendosi pertanto sia al liberalismo capitalista basato sulla contrapposizione di classe, sia al marxismo ortodosso che postula il superamento di quest'ultima con la vittoria della classe degli sfruttati. Ambedue queste ideologie non avrebbero potuto risolvere i problemi dell'Africa in quanto essa non conosceva l'esistenza di classi sociali con interessi contrapposti. Il "socialismo africano" era dunque un'alleanza tra uomini, un "umanesimo integrale" fondato sulle basi comunitarie tradizionali proprie e originali dell'Africa. Non vi era alcuna lotta né contrapposizione da portare avanti, ma piuttosto una proficua alleanza ai fini del progresso socioeconomico. In questo senso, il "socialismo africano" appariva finemente pragmatico, essendo svuotato del contenuto ideologico tipico del marxismo²²⁰. Secondo Senghor, infatti

Il socialismo, per noi, non è altro che l'organizzazione razionale della società umana, considerata secondo i metodi più scientifici, più moderni, più efficaci²²¹.

In realtà, affianco al grande nome di Senghor, bisogna necessariamente citare anche Mamadou Dia, il vero e proprio iniziatore della ristrutturazione in senso cooperativo e statalizzato della produzione e del commercio relativi ai prodotti del settore

²¹⁸ Ivi, pp. 96-99.

²¹⁹ Ivi, p. 105.

²²⁰ L. S. Senghor, *Socialisme et planification*, Le Seuil, Parigi, 1983, pp. 10-37.

²²¹ G. Sciolli (a cura di), *op. cit.*, p. 106.

primario, con particolare riferimento al ruolo assunto dall'arachide. Mamadou Dia fu capo del governo, nominato dal presidente Senghor, dal 1960 al 1962, ma poi venne fatto arrestare con l'accusa di aver organizzato un colpo di Stato e venne liberato nel 1973. Nel maggio del 1962 Dia emanò una circolare intitolata *Doctrines et problèmes de l'évolution du mouvement coopératif au Sénégal*, la quale poneva realmente le basi del modello di sviluppo basato sul socialismo cooperativo, in accordo con quanto detto, ma finiva per tramutare lo stesso "socialismo africano" in una nuova ideologia, indicando questa opzione come ineluttabile. Dia sosteneva infatti che tale sistema nasceva come pragmatica organizzazione della produzione e della società in generale, ma non poteva esimersi dal tramutarsi in un vero e proprio terzo pilastro insinuato tra capitalismo e marxismo²²². Lo si capisce perfettamente dalle sue parole:

In una prima fase la cooperazione è stata lanciata essenzialmente in ambiente rurale con l'obiettivo di risanare i circuiti di produzione e di commercializzazione dell'arachide, di smantellare l'economia di tratta, di mettere fine all'indebitamento usurario dei contadini, [...] ma più il sistema cooperativo evolverà nella logica delle opzioni iniziali, più dovrà affrontare problemi relativi all'ideologia, al socialismo, più prenderà la sua dimensione 'politica' nel senso pieno del termine²²³.

Circa sei mesi dopo l'emanazione di questa circolare, Dia terminò la sua carriera politica in una prigione senegalese, accusato appunto di aver fomentato un colpo di Stato. In realtà, i motivi furono ben altri: sebbene l'accordo riguardo l'organizzazione concreta del "socialismo africano", Senghor e Dia erano divisi dal suo inquadramento ideologico. Per Senghor, appunto, esso rimaneva uno strumento dell'organizzazione della produzione e della società, mentre per Dia esso si sarebbe evoluto ineluttabilmente in una vera e propria ideologia. Il pericolo legato a quest'ultima era che, appunto, potesse diffondersi e svegliare le coscienze dei contadini, rendendoli pienamente partecipi dei processi economici e politici del Paese, mettendo così in pericolo quella classe sociale burocratica e commerciale che ancora dominava il Senegal ed era legata a doppio filo con la vecchia madrepatria. In questo senso, il "socialismo africano" rappresentava una straordinaria conquista promossa da Senghor, sebbene fosse risultata mitizzata in accordo con quanto sopra esposto, per non turbare eccessivamente gli equilibri che pur permanevano nel periodo post-coloniale.

²²² Ibidem.

²²³ G. Sciolli (a cura di), *op. cit.*, pp. 106-107.

Tuttavia, nonostante l'arresto di Dia nel 1962, il modello economico proposto da Senghor, in accordo con la terza via del "socialismo africano", proseguì lungo la sua strada, attribuendo grande importanza all'agricoltura commerciale e, in particolar modo, alla coltivazione dell'arachide.

L'innovativa strategia di Senghor lasciava traccia anche nell'organizzazione fondiaria: veniva riconosciuta l'appropriazione individuale della terra al soggetto che aveva effettuato i lavori di dissodamento, il quale conservava il diritto di proprietà sulla terra fino al suo definitivo abbandono. Il sistema legislativo, così, istituzionalizzava una usanza propria del diritto tradizionale usato come punto di riferimento dalle varie etnie senegalesi. Invece, erano patrimonio dello Stato tutte le terre sulle quali non erano state costruite opere, lo stesso soggetto inoltre poteva assumere la proprietà delle terre abbandonate quando esistevano ragioni di pubblica utilità. Il singolo proprietario terriero, però, non poteva essere espropriato in alcun modo. Il risultato di questo assetto fondiario fu quello di impedire la concentrazione delle terre e la contemporanea riduzione dei contadini al ruolo di braccianti, mantenendo invece viva la piccola proprietà terriera, di comune accordo con i costumi tradizionali delle varie etnie²²⁴.

La strategia imperniata sulla presenza delle cooperative e del doppio monopolio ai fini della commercializzazione dei prodotti agricoli, come si è già detto, fa parte di un più generale inquadramento dato alle strategie di sviluppo del Senegal che possono essere riassunte sotto l'etichetta "socialismo africano" e furono propugnate dal presidente L. S. Senghor dal 1960 al 1980. Si tratta, ancora una volta, di una terza via rispetto al sistema capitalistico e quello marxista, la quale teneva fortemente in conto le specificità del territorio locale nella quale andava concretamente ad esplicitare i propri risultati²²⁵. Dalle parole dello stesso Senghor, pronunciate nel 1963, si può approfondire quanto già veniva precedentemente accennato in merito:

il nostro socialismo si elaborerà non tanto nell'indipendenza, ma nell'autonomia del nostro pensiero. Quest'ultimo sceglierà, tra i metodi, le istituzioni, le tecniche dell'Occidente, e d'altri, quelli più scientifici, più moderni, soprattutto più efficaci. Ma essi sono efficaci in definitiva, solo se adattati alle

²²⁴ Ivi, p. 106-108.

²²⁵ D. Quatrida, *Grandi progetti di sviluppo e risposte locali*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 57.

realità africane e, prima di tutto, alla nostra geografia, alla nostra storia, alla nostra cultura: alla nostra psicologia²²⁶.

Un punto chiave del “socialismo africano”, oltre a quanto già esplicitato sopra, era appunto l’onnipresenza dello Stato nell’economia: nel settore agricolo, l’applicazione di tale concetto fu lampante. Sin dal 1962, si dichiarò, con il Piano quadriennale di sviluppo economico e sociale, che lo Stato si prodigava “per agire nel mondo rurale al fine di suscitavi lo spirito di progresso che porterà l’agricoltura sulla via di una rapida modernizzazione”²²⁷. In base all’obiettivo di costruire un’economia nazionale integrata attraverso un utilizzo ottimale delle risorse si attuò una regionalizzazione del Paese in zone di produzione. Le macroregioni produttive vennero così delineate: la Valle, la Casamance, il Sine-Saloum e il Senegal orientale avrebbero prodotto riso, il Sine-Saloum, Diourbel, Thiès, Louga e la Casamance l’arachide, mentre la zona costiera tra Dakar e Saint-Louis i prodotti ortofrutticoli. Come si è già accennato in precedenza, il perno centrale dello sviluppo agricolo, nonché del generale decollo economico del Paese nel periodo post-indipendenza, fu costituito dal bacino arachidiero, il quale rinnoverà la sua centralità fino all’inizio degli anni ’80. La pervasività dello Stato nel settore agricolo è totale, infatti al fine di diffondere le tecniche d’intensificazione della produzione, quali sementi selezionate e fertilizzanti chimici, per la formazione dei contadini, nonché per tutti i vari scopi attinenti allo sviluppo del settore primario, vennero create poderose macchine di strutturazione ed organizzazione del mondo rurale: le Sociétés régionales de développement rural (Srdr), le quali appunto operavano su base regionale ed erano diretta emanazione dello Stato. Tra di esse, si analizza di seguito il ruolo assunto negli anni 1960-1980 dalla Société nationale d’aménagement et d’exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé, conosciuta con l’acronimo di Saed. Come si intuisce dal suo nome, tale organismo operava nell’area del fiume Senegal, ossia nella zona nord del Paese, con l’obiettivo di guidare lo sviluppo dell’agricoltura irrigata sulla riva senegalese del fiume²²⁸. Ancora più nello specifico, tale organismo venne creato con la legge n. 65-001 del 20 gennaio 1965 ed aveva come missione:

²²⁶ A. Turco, *Geografie della complessità in Africa*, Unicopli, Milano, 1986, p. 10.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ D. Quatrada, *op. cit.*, p. 57.

di effettuare sulle terre assegnate tutte le prestazioni d'opera e le attività necessarie al loro sviluppo irriguo, al loro popolamento e al loro sfruttamento; di trasformare e vendere i prodotti raccolti; di assistere le cooperative e i contadini. Questa missione prevede tre funzioni principali: di pianificazione, di gestione e di inquadramento, di trasformazione e di commercializzazione²²⁹.

In realtà, sin dall'inizio, la creazione della Saed venne effettuata per raggiungere un duplice obiettivo: il primo era sicuramente di tipo produttivo, in quanto l'irrigazione era finalizzata ad aumentare la produzione di riso; il secondo era di natura strategica, si mirava infatti a rendere tangibile la presenza dello Stato e la vicinanza ai cittadini in un'area di confine delicata e caratterizzata da instabilità politica, quale era quella al confine con la Mauritania. La Saed giocò un ruolo fondamentale nella strategia di sviluppo agricolo del Paese proprio perché, soprattutto negli anni '70, si diede grande risalto alla produzione risicola, proveniente dall'area della Valle. Infatti, il Senegal non godeva di indipendenza alimentare a causa di un deficit nella produzione cerealicola che lo costringeva ad una sempre crescente dipendenza dalle importazioni di tali beni alimentari essenziali per la sussistenza. Tale necessità divenne impellente negli anni '70, a causa di una serie di fattori:

- Il marcato sostegno alla produzione dell'arachide produsse l'abbandono delle colture alimentari quali sorgo e miglio, perché meno remunerative. Addirittura, il bacino arachidiero fungeva da richiamo anche per le popolazioni stanziate lungo la Valle, favorendo così migrazioni stagionali che depauperavano di manodopera l'area a nord del Paese
- L'esplosione demografica e il conseguente inurbamento innalzarono notevolmente la domanda di riso. Dal 1960, inoltre, si notò che il consumo di riso cresceva a un tasso superiore rispetto a quello della popolazione, segnalando una modificazione delle abitudini alimentari, con la sostituzione del consumo del riso al posto del miglio
- Il ripetersi ciclico della siccità negli anni 1968, 1970 e 1972 provocò una crisi della produzione di beni alimentari

Tutti questi fattori non fecero altro che aumentare l'urgenza di promuovere la produzione di riso, accrescendo così l'importanza della Saed in quanto responsabile

²²⁹ P. S. Diagne, *Les modèles d'intervention de la Saed*, in *Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale : logique paysanne et rationalité technique*, Orstom, Parigi, 1979, pp. 341-346.

dell'irrigazione della Valle, che produceva tale bene alimentare secondo l'organizzazione per macroaree sopra descritta²³⁰.

L'opera della Saed iniziò proprio con una riorganizzazione dell'assetto fondiario all'interno del territorio della Valle. Infatti, in accordo con gli obiettivi di cui sopra, si intuisce chiaramente che tale organismo aveva anche il controllo sulle terre dell'area in cui operava. Secondo la legge intitolata *Loi sur le domaine national*, promulgata il 17 giugno del 1964, diventavano di proprietà statale «tutte le terre non classificate nel demanio pubblico, non immatricolate e la cui proprietà non è stata trascritta alla conservazione delle ipoteche alla data di entrata in vigore della presente legge²³¹»; in questo modo lo Stato acquisiva la proprietà su tutte le terre della Valle. Con il decreto n. 65-443 del 23 giugno 1965 lo Stato concesse tali terre del delta alla Saed, la quale a sua volta le attribuì ai coltivatori delle cooperative dopo averle divise. Tuttavia, la progettazione e la realizzazione dei perimetri delle terre avvenne senza il coinvolgimento della popolazione locale, la quale si vide solamente assegnati gli appezzamenti una volta completati la loro suddivisione. Dopo tale operazione, la Saed si dedicò alla costruzione di nuove reti idrauliche e stradali volte a incentivare la produzione e la commercializzazione del riso. Infatti, sempre in accordo con la citazione di cui sopra, la Saed si pose in maniera tale da controllare la filiera risicola nel suo insieme, organizzando e gestendo sia le funzioni produttive sia quelle commerciali. In questo frangente, dunque, il sistema delle cooperative descritto sopra funzionava, sebbene ricevesse le forti pressioni della Saed. Per esempio, tale organo si occupò di «un'iniziazione, quasi forzata, del contadino ai rudimenti della risicoltura irrigata²³²»; rigidamente organizzati e istruiti alla pratica della risicoltura, i cooperanti erano dei semplici “operai del riso”: “era la Saed a fare tutto; i contadini mettevano solo la forza lavoro: facevano come mostravamo loro”²³³. Riguardo la commercializzazione, rimaneva sempre valido il principio del doppio monopolio già precedentemente esplicitato, con una piccola variante: nel caso della risicoltura della Valle, era la Saed a raccogliere il prodotto dalle cooperative e a provvedere a commercializzarlo.

²³⁰ D. Quatrada, *op. cit.*, pp. 58-60.

²³¹ M. Maïga, *Le bassin du fleuve Sénégal*, L'Harmattan, Parigi, 1995, p. 15.

²³² S. Camara, *Stratégie de formation et de vulgarisation à la SAED*, in P. Boivin et al., *Nianga, laboratoire de l'agriculture irriguée en moyenne vallée du Sénégal*, Orstom, Parigi, 1995, p. 50.

²³³ D. Quatrada, *op. cit.*, p. 65. La citazione è ripresa da un'intervista a B. Kane, storico agente della Saed, intervistato in data 13 aprile 2006.

Dal punto di vista generale, si può affermare con nettezza che il modello organizzativo proposto dallo Stato senegalese attraverso la Saed non ebbe i risultati sperati e si tradusse in un sostanziale insuccesso. Il motivo fondamentale è da ricercare proprio nell'eccessiva centralità con cui fu impostata la gestione del territorio e nel conseguente depotenziamento delle cooperative. Queste ultime costituirono una scelta strategica di successo nell'impostazione dello sviluppo agricolo del Senegal nel periodo post-indipendenza, ma proprio appunto la loro svalutazione, nel caso specifico della Valle, portò al fallimento della strategia attuata. Ancora una volta, le cooperative apparivano come meri contenitori per il recepimento delle direttive di produzione provenienti dalla Saed. Si è già detto, inoltre, che le parcelle vennero assegnate dalla Saed agli agricoltori senza il minimo coinvolgimento degli attori locali. In aggiunta, le parcelle assegnate ai contadini non permanevano di proprietà dello stesso nel tempo, bensì venne stabilito che ogni anno esse fossero ridistribuite tra i membri delle cooperative, inducendo così i contadini a non interessarsi della cura del proprio campo dal momento che l'anno successivo dovevano abbandonarlo. Addirittura, la formazione delle stesse cooperative venne influenzata dalla Saed: si fece in modo da far corrispondere ognuna ad un preciso macroperimetro di irrigazione; il risultato, però, fu quello di assommare tra di loro un gran numero di villaggi e, di conseguenza, di cooperanti non omogenei dal punto di vista socioculturale, spianando così la strada al fallimento dell'attività della cooperativa²³⁴. Per esempio, in alcuni casi, si registrò l'appartenenza alla stessa cooperativa di villaggi tradizionalmente rivali tra di loro, con evidenti ricadute negative per la vita della stessa, infatti

Il fatto stesso che il presidente della cooperativa appartenesse a un altro villaggio incoraggiava molti membri di altri villaggi a diffidare di lui per quanto riguarda, ad esempio, attività vitali come il pagamento delle spese e la vendita del raccolto. La mancanza di fiducia non era infondata in quanto i legami di dipendenza e di fedeltà che univano questi dignitari agli abitanti del loro villaggio erano più forti dei legami che li univano ai membri di questa istituzione nuova che è la cooperativa²³⁵.

La Saed favorì l'immigrazione di contadini all'interno dell'area della Valle al fine di aumentare la manodopera disponibile per la produzione di riso, tuttavia anche questo elemento divenne fonte di contrasto, contrapponendo appunto i contadini autoctoni

²³⁴ Ivi, pp. 64-67.

²³⁵ G. Diemer et al., *L'irrigation "solution probable" à la crise de l'agriculture africaine: nécessité d'une nouvelle approche*, Università di Agronomia di Wageningen, Wageningen, 1989, p. 50.

originari e quelli immigrati, sebbene accomunati dall'appartenenza a una stessa cooperativa.

In definitiva, i risultati, giudicati dal 1963 al 1973, parlarono chiaro: erano stati resi operativi solo 10.500 ettari di terreno, su un potenziale di 30.900 ettari, e la media di produzione oscillava miseramente tra le 0,6 e le 2 tonnellate per ettaro.

Dopo essersi resa conto della negatività di tali risultati, la Saed tentò di apportare dei cambiamenti al proprio modo di procedere. Tuttavia, tale società imputò il sostanziale fallimento della produzione risicola nella Valle all'arretratezza delle tecniche idrauliche utilizzate e, infatti, su di esse si concentrò per sperare di ottenere risultati migliori. Non venne preso in considerazione, invece, il principale responsabile del fallimento della strategia che faceva riferimento alla Saed, ossia la scarsa rilevanza che malauguratamente venne assegnata al fattore socioculturale, facente cioè riferimento al laborioso e inclusivo mondo delle cooperative che invece si stava umiliando. In realtà, per essere ancora più specifici, si apportarono dei cambiamenti nell'organizzazione sociale dei lavoratori, ma essi furono concepiti in funzione dei cambiamenti delle modalità idrauliche che si proponevano, senza una reale giustificazione socioculturale: ancora una volta, il risultato fu fallimentare. Si illustra di seguito come reagì la Saed alla negatività del quadro appena esposto. Dopo l'abbandono delle precedenti tecniche idrauliche utilizzate, si iniziarono a costruire stazioni di pompaggio, che prelevavano direttamente l'acqua dal fiume e la distribuivano ai campi a velocità controllata; un'ulteriore rifinitura di tale tecnica fu la separazione delle reti di irrigazione da quelle di drenaggio al fine di effettuare un controllo preciso del livello d'acqua sulle parcelle. Sulla base di questa nuova tecnica, vennero ridisegnati i perimetri idraulici; proprio a tal proposito si pensò di riorganizzare socialmente i contadini attorno a un singolo perimetro: vennero creati, infatti, i *groupements de producteurs*. Ogni *groupement* afferiva a una singola maglia idraulica di 10-15 ettari ed era composto da 12-20 contadini, ognuno dei quali coltivava una parcella di 1-1,5 ettari. Era prevista la presenza, per ognuno di tali raggruppamenti, di un *encadreur* con funzione di supervisione, reclutato tra i contadini in possesso della licenza elementare e di età maggiore ai 20 anni. Nonostante l'introduzione di cambiamenti importanti dal punto di vista tecnico e dell'organizzazione del lavoro, alla soglia del 1980 i risultati erano ancora negativi: le superfici coltivate rappresentavano circa il 55% di quelle coltivabili. Tale

fallimento, come già spiegato, è da imputare alla scarsa considerazione del fattore socioculturale all'interno del processo produttivo, cioè a una totale svalutazione dell'istituzione cooperativa a causa sia di un'impostazione estremamente verticistica da parte della Saed sia del deterioramento dei rapporti tra cooperanti nel senso già esplicitato sopra²³⁶.

Ancora una volta, si ribadisce come l'esperienza delle cooperative e del doppio monopolio, negli anni 1960-1980, abbia costituito una strategia di sviluppo agricolo di sostanziale successo per il Senegal. Quando invece si tentò di cambiare o, meglio, di depotenziare tale organizzazione, si andò incontro a un fallimento, come avvenuto nella Valle per quanto riguarda la risicoltura²³⁷.

4. Strade, ferrovie, porti ed aeroporti

Dopo l'analisi della strategia seguita nel settore primario negli anni 1960-1980, ci si concentra di seguito sulla situazione infrastrutturale del Paese alla fine dello stesso periodo, con particolare riferimento all'anno 1978; si farà riferimento allo stesso anno per quanto riguarda la situazione del settore dell'istruzione, che si svilupperà di seguito²³⁸. La considerazione di tale anno non è casuale, ma risponde a un preciso cambio di passo nell'economia senegalese: prima del 1978 l'ideologia del "socialismo africano" venne applicata nella realizzazione delle politiche di sviluppo del Senegal attraverso i vari Piani quadriennali succedutisi a partire dal 1960, tuttavia è proprio a partire dal 1978 che, attraverso il V Piano quadriennale (1978-1981), tale ideologia trovò la sua più completa espressione. Infatti, mentre prima del 1978 il "socialismo africano" senegalese era mitigato da elementi liberisti di stampo occidentale, dopo tale anno si cercò di eradicare anche gli ultimi residui degli stessi. Il V Piano quadriennale fu quello in cui per una precisa indicazione di "socialismo democratico" si cercò di modificare ulteriormente i modelli di sviluppo precedenti, cercando di creare un sistema economico libero dalle leggi classiche dell'economia liberale e dirigista dell'Europa Occidentale, ma basato sul recupero delle comunità rurali e sulla garanzia della ripartizione del prodotto secondo le necessità e il lavoro di ciascuno. Ecco il punto centrale: in virtù di quanto appena detto, fra gli obiettivi

²³⁶ D. Quatrada, *op. cit.*, pp. 68-70.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ L. Gasbarri, G. M. Giordano, *op. cit.*, p. 83

del V Piano quadriennale, venne data preminenza a quelli di carattere sociale, rispetto a quelli puramente produttivi. Per questo preciso motivo viene scelto il 1978 come anno di riferimento: fare un bilancio delle infrastrutture sociali prima di tale anno di piccola svolta e, soprattutto, mettere in evidenza come tale Piano stanziò una quota consistente di fondi per i vari tipi di investimenti sociali²³⁹.

Detto questo, si ritorni alla situazione infrastrutturale del Senegal al 1978. La rete stradale del Senegal appariva fra le migliori dell'Africa Occidentale, con uno sviluppo di oltre 14.000 km, suddivisi nelle seguenti categorie:

- Strade asfaltate: 2720 km
- Strade stabilizzate: 460 km
- Piste: 14280 km

I suddetti dati vanno correttamente interpretati in relazione alla collocazione delle strade e al dislocamento della popolazione.

All'epoca dell'indipendenza, cioè al 1960, le strade asfaltate erano soltanto 765 km, esse dunque si sono sviluppate del 35% in poco più di 15 anni. Ad eccezione di Tambacounda, capitale della regione Orientale, le capitali delle altre sette regioni erano collegate da strade asfaltate o stabilizzate percorribili in ogni stagione dell'anno, allo stesso modo sono collegati tra di loro tutti i centri di maggiore produzione e di più alta concentrazione demografica. Tuttavia, il 65% del territorio appariva privo di strade asfaltate o stabilizzate, bensì dotato di sole piste; il territorio in questione, però, ospitava meno del 15% della popolazione e produceva non più del 5% del PNL del Paese. L'assenza di rilievi, la scarsità dei corsi d'acqua, la breve stagione delle piogge e l'abbondanza di terra ad alto contenuto lateritico erano e sono tutte circostanze favorevoli alla rete stradale senegalese sia per quanto riguarda i costi di costruzione e manutenzione, sia riguardo la loro percorribilità per buona parte dell'anno, anche sulle piste.

Le due regioni più favorite dal punto di vista stradale erano quelle di Capo Verde e di Thiès, ossia le più popolate e industrializzate, con un ottimo sviluppo di tutti e tre i tipi di strade. Seguivano le regioni di Louga, Dourbel e Sine Saloum, sempre con lo stesso assetto stradale. Più in fondo vi erano quelle del Fiume e della Casamance, le

²³⁹ G. Barbina, *Politiche di sviluppo e regionalizzazione del Senegal degli anni '80*, Università di Udine-Istituto di Geografia, Udine, 1986, p. 12.

quali erano attraversate solo da strade appartenenti alle prime due categorie. Fanalino di coda era la regione Orientale, la quale poteva contare solo su piste. Questa situazione dell'assetto stradale, come si è già accennato in precedenza, rifletteva la diversa consistenza demografica e capacità produttiva delle regioni. La strategia seguita per lo sviluppo del settore stradale nel periodo post-coloniale era dunque chiara: costruire strade e potenziarle lì dove vi era maggiore esigenza, per connettere la grande massa della popolazione e i principali centri produttivi. A fine anni '70, tuttavia, con l'elaborazione del V Piano di sviluppo, non mancò nemmeno l'attenzione alle regioni meno densamente popolate e importanti dal punto di vista economico, come la Casamance e il Senegal Orientale, entrambe interessate dalla costruzione di oltre 600 km di nuove strade, comprese tra i 34 progetti nazionali finanziati da un totale di 27 miliardi di franchi cfa.

Lo scenario che si presentava, a fine anni '70, era differente per la rete ferroviaria. Essa appariva costituita da un totale di 1286 km, i cui assi principali erano Dakar-Saint Louis e Dakar-Kidira, per un totale rispettivamente di 263 km e 645 km. I restanti 278 km erano rappresentati da bretelle e da raccordi. In sostanza, dunque, vi era un lungo asse orizzontale che tagliava il Paese, quello Dakar-Kidira, e un breve asse verticale, quello Dakar-Saint Louis. L'intera rete si presentava, tuttavia, ad un solo binario, ad eccezione del doppio binario osservabile solo sul tronco Dakar-Thiès. La rete ferroviaria non era stata potenziata dopo il 1960, infatti a fine anni '70 si presentava pressoché identica a quella osservabile nell'anno dell'indipendenza. Anzi, il traffico di passeggeri risultava, in confronto al 1960, fortemente diminuito e quello delle merci solo timidamente progredito, unicamente per l'incidenza dei fosfati. Le ferrovie senegalesi facevano riscontrare, per tali ragioni, un permanente e consistente deficit di bilancio alla società che si occupava della loro gestione, la RCFS (Regia delle Strade Ferrate del Senegal). È evidente che, negli anni 1960-1980, non si sono considerate le ferrovie come un'infrastruttura strategica per lo sviluppo socioeconomico del Paese, né come un servizio essenziale da fornire ai cittadini. A fine anni '70, tale concezione rimaneva inalterata: il V Piano di sviluppo dedicava al sistema ferroviario modesti investimenti dell'ordine di meno di 5 miliardi di franchi cfa. Lo stesso Piano, come si è appena visto, dava una notevole importanza

al settore stradale e si mostrava maggiormente desideroso dello sviluppo di tale rete infrastrutturale²⁴⁰.

Per quanto riguarda il settore portuale, si registrava, alla fine degli anni '70, come il principale porto fosse quello di Dakar, per il quale passava il 98% del traffico marittimo del Senegal. Il restante 2% era servito dai porti fluviali di Ziguinchor, da quelli nella regione del Saloum e da Saint-Louis; tale 2% era ripartito tra di essi con percentuali rispettivamente del 60%, del 30% e del 10%. Il porto di Dakar appariva, e appare, situato in una posizione geografica strategica e privilegiata rispetto ai traffici con l'America e l'Europa; esso era fondato su acque profonde 10-11 metri ed era dotato di organiche e moderne attrezzature, tanto da renderlo uno dei più funzionali e sicuri dell'Africa Occidentale. Il traffico delle merci era stato di 5.500.000 tonnellate nel 1976, mentre quello dei passeggeri appariva fortemente sceso, dalle 61.300 unità del 1960 alle 6.770 del 1976, forse a dimostrare che le persone preferivano muoversi all'interno del Senegal sfruttando altre reti infrastrutturali, tra cui soprattutto quella stradale in accordo con quanto detto sopra, e che soprattutto si preferiva raggiungere il Paese, dall'estero, in maniera differente rispetto all'utilizzo della nave. Nel 1976 erano passate da tale porto circa 10.425 navi, registrando un decremento rispetto alle 10.926 del 1967, anno in cui il canale di Suez risultava ancora chiuso; il motivo del decremento era chiaro: dopo la riapertura di quest'ultimo una consistente parte del traffico proveniente dall'Europa, al fine di raggiungere l'Africa, preferiva sfruttare il canale piuttosto che circumnavigare tutto il continente, passando anche per Dakar. Quando invece il canale di Suez risultava chiuso, tutto il traffico marittimo passava obbligatoriamente dalla sponda ovest dell'Africa, e quindi da Dakar. Il settore portuale, dunque, rivestiva essenzialmente un ruolo importante nel settore economico più che turistico, grazie all'ingente movimentazione di merci e navi commerciali appena esposta. In relazione a ciò, si rileva come a fine anni '70 erano stati avviati studi e progetti per la costruzione di un nuovo porto minerario a Sedar, a nord di Dakar, facente parte dell'ambizioso complesso industriale di Cayar, volto allo sviluppo del settore petrolchimico nel Paese. Il nuovo porto, infatti, avrebbe avuto la funzione di sfruttare i grossi giacimenti di ferro del Falémé. Si calcolava che la spesa da sostenere per un'opera del genere era ingente, intorno ai 40-45 miliardi di franchi cfa, ma che essa sarebbe

²⁴⁰ L. Gasbarri, G. M. Giordano, *op. cit.*, pp. 83-85.

stata uno sforzo giustificato dagli ingenti ritorni del settore in questione e del felice avvenire in campo minerario della Falémé. Il V Piano di Sviluppo prevedeva una spesa per il settore portuale di 6 miliardi di franchi cfa, dei quali più di 5 miliardi destinati al porto di Dakar. Si tratta, in relazione con la spesa del settore stradale, di una cifra modesta, ma tutta concentrata sul potenziamento di un porto strategico per l'economia del Paese.

Riguardo la situazione dell'infrastruttura aeroportuale, si confermava la posizione strategica di Dakar rispetto ai traffici con l'America e l'Europa. L'aeroporto di Dakar si presentava, sempre a fine anni '70, ben attrezzato con ogni moderno genere di strutture aeroportuali, occupando il terzo posto in Africa Occidentale grazie alla movimentazione di 8.300 aeromobili nell'anno 1976, dopo le strutture aeroportuali di Libreville, in Gabon, e di Abidjan, in Costa d'Avorio. La rete aeroportuale del Senegal poteva però contare anche su altri tre aeroporti di interesse nazionale, ossia quelli di Ziguinchor, di Saint-Louis e di Tambacounda, nonché di una ventina di piccoli aerodromi abilitati al traffico di piccoli apparecchi aerei, con particolare riguardo a quelli turistici. Ecco, dunque, la sostanziale differenza rispetto al settore portuale: l'infrastruttura aeroportuale serviva per fini sia economici sia turistici, permettendo la movimentazione delle merci e dei turisti, questi ultimi provenienti sia dall'estero sia dall'interno del Senegal, i quali appunto sceglievano l'aereo come mezzo di trasporto per raggiungere le differenti parti del Paese. Il V Piano di Sviluppo prevedeva investimenti modesti per tale tipo di infrastruttura: poco più di 2 miliardi di franchi cfa per l'infrastruttura vera e propria e 600 milioni per l'acquisto di nuovi apparecchi. Forse, si possono giustificare tali cifre in virtù di una strategia non propulsiva nei confronti di un settore già sviluppato, ma piuttosto di mantenimento della posizione già acquisita a fine anni '70²⁴¹.

5. Il settore dell'istruzione

Sempre facendo riferimento all'anno 1976, si registravano le seguenti percentuali di impiego nel settore dell'istruzione delle persone rientranti nella fascia d'età scolare: l'educazione primaria era al 5,5%, quella secondaria al 13,3% e quella superiore al 14%. In generale, dunque, il tasso di scolarizzazione era basso, il quadro diventa ancora più fosco se si considera che, nel 1976, la scuola primaria contava meno di

²⁴¹ Ivi, pp. 85-87.

310.000 iscritti, su una popolazione in età scolastica dell'ordine di oltre un milione di unità, ossia circa il 30% della massa scolarizzabile. Il basso tasso di scolarizzazione, a partire appunto dalle scuole primarie, era giustificabile in rapporto alla situazione delle famiglie contadine, il cui 75% godeva di un basso reddito e, nel tentativo di innalzarlo, erano costrette ad impiegare nel lavoro dei campi i propri figli, i quali, dunque, non andavano a scuola per iniziare già precocemente a lavorare. Del resto, si reputava che le famiglie contadine, qualora avessero voluto mandare i propri figli a scuola, avrebbero dovuto sostenere spese scolastiche troppo ingenti per il proprio basso reddito. Tuttavia, il quadro della scolarizzazione non era omogeneo in tutto il Senegal, ma variava crucialmente in relazione alla regione considerata; nel 1976, per esempio, si registravano le seguenti disparità nel settore dell'educazione secondaria:

- Regione Capo Verde: 1 alunno ogni 32 abitanti
- Regione Fiume: 1 alunno ogni 35 abitanti
- Regione Thiès: 1 alunno ogni 80 abitanti
- Regione Casamance: 1 alunno ogni 96 abitanti
- Regione Saloum: 1 alunno ogni 117 abitanti
- Regione Orientale: 1 alunno ogni 340 abitanti

In virtù di tale situazione piuttosto critica del settore educativo, a fine anni '70 si implementarono ingenti investimenti in tale ambito, addirittura da considerarsi tra i più elevati nel contesto dei Paesi in via di sviluppo e di quelli africani in particolare, come si specificherà di seguito. La strategia seguita dalle autorità era quella di favorire l'istruzione tecnica e professionale sia a livello secondario e superiore, sia a livello universitario. Il quadro all'interno del quale si andava ad innescare tale nuova concezione dell'istruzione, quale funzionale alle necessità del mondo del lavoro, era però orientato in maniera differente alla fine degli anni '70. Infatti, le facoltà più affollate erano quelle di lettere e di scienze umanistiche, a fronte però di un crescente fabbisogno nazionale di laureati nelle materie tecniche e scientifiche. Tali materie, a partire da fine anni '70, iniziarono ad insediarsi nell'università di Dakar, inoltre furono create istituzioni specializzate come l'Istituto Universitario di Tecnologia (IUT) e la Scuola Interstatale di Scienze e di Medicina Veterinaria (EISMV).

Oltre al tasso di scolarizzazione, anche il rapporto insegnanti-alunni appariva insufficiente nel Senegal di fine anni '70: esso era di 1 a 55-60 per le scuole primarie e di 1 a 40 per le scuole secondarie.

In prospettiva dell'aumento del tasso di scolarizzazione, del miglioramento del rapporto insegnanti-alunni e dell'adozione di strategie di sviluppo del settore educativo appena esplicate, il V Piano di Sviluppo proponeva investimenti complessivi per il settore dell'istruzione pari a 23 miliardi di franchi cfa, dei quali:

- 2.343 milioni per l'educazione infantile e primaria
- 10.257 milioni per l'insegnamento secondario, specialmente tecnico e professionale
- 7.780 milioni per l'istruzione universitaria

A livello universitario appariva chiara la strategia suddetta: la precedenza era riservata alla formazione professionale e scientifica. In tal senso si dava priorità allo sviluppo del nuovo Politecnico di Thiès. Inoltre, si prevedeva il completamento dell'università di Saint-Louis, da riservare alle discipline di Lettere, Diritto ed Economia politica, in modo da decongestionare l'università di Dakar e permetterle di dare maggiore precedenza alle discipline di Scienze, Fisica e Matematica, considerate appunto prioritarie in rapporto alle esigenze dello sviluppo socioeconomico del Paese.

La modernizzazione dei sistemi di insegnamento rivestiva anch'essa un ruolo fondamentale nelle nuove strategie di sviluppo del settore dell'istruzione a fine anni '70: a tal proposito, si ricorda l'introduzione dell'utilizzo della televisione a scopi didattici nelle classi. In particolar modo, essa era utile per i corsi destinati all'alfabetizzazione della popolazione già in età adulta, il cui tasso era di poco superiore al 10%, a fronte del 15% dell'intero continente africano. La televisione, infatti, permetteva di veicolare l'insegnamento didattico senza obbligare l'adulto a recarsi presso l'istituzione erogante il servizio d'istruzione, in modo da conciliare i suoi doveri di lavoro con le esigenze educative. I corsi televisivi si svolgevano, oltre che in francese, nelle principali lingue del Paese, tra cui quella wolof e serer²⁴².

Con riferimento al periodo a cui si sta dando maggiore risalto, ossia gli anni 1960-1980, sembra dunque ci sia stato un cambio di orientamento nella strategia di sviluppo del settore scolastico nell'ultima parte di quest'ultimo, ossia a partire dal 1978, con il V Piano per lo Sviluppo. Nel periodo precedente ad esso, infatti, non si puntava con decisione sull'incremento della scolarizzazione e della qualità del

²⁴² Ivi, pp. 90-92.

settore educativo, lasciando ciò che si era sviluppato agli studi più classici e teorici. Solo in seguito, a partire appunto dal 1977, si prese coscienza del sostanziale ritardo di sviluppo di tale settore e della necessità di un cambio di approccio strategico, concretizzatosi in maggiori investimenti in vista dell'innalzamento della scolarizzazione, del miglioramento delle condizioni di erogazione del servizio dell'istruzione e di un maggiore rilievo degli studi tecnici e scientifici²⁴³. La strategia piuttosto lassista registratasi a partire dall'indipendenza politica e fino al 1977, sembra evidente sia un'eredità del colonialismo francese, il quale continuò a mantenere il suo marchio in tale settore per oltre un decennio dall'agognata indipendenza. Infatti, come si è detto, gli studi classici rivestivano un ruolo di primo piano e l'accesso all'istruzione era piuttosto limitato: queste due condizioni erano esattamente le stesse in vigore durante il periodo coloniale, quando si formavano in tale maniera solo i figli della classe sociale più elevata, impiegati in mansioni amministrative. La difficoltà di superamento dell'impostazione coloniale nel campo dell'istruzione, se si allarga lo sguardo a tutta l'Africa, sembrava essere una caratteristica comune a numerosissimi Paesi²⁴⁴. Con riferimento alle popolazioni africane, infatti, si affermava che “non sarà l'insegnamento accademico o libresco ereditato dal colonialismo a formarli, ma un insegnamento con un orientamento diverso che permetterà di uscire dal sottosviluppo”²⁴⁵. Tale diversità risiedeva appunto nell'allargamento della scolarizzazione e soprattutto nella diffusione di un sapere funzionale alle mansioni lavorative di tutti i lavoratori che non ricoprivano incarichi amministrativi, ma svolgevano lavori più tecnici. Al di là di questo, il settore dell'istruzione, nel 1976, ancora stentava a diffondere presso la popolazione senegalese e africana in generale, la coscienza professionale: l'inquadramento, cioè, del lavoro come fattore di crescita umana e professionale, nonché come mezzo per svolgere il proprio ruolo per il progresso della società e del proprio Paese. È intuitivo come tale difficoltà si fosse riscontrata: il colonialismo aveva abituato la popolazione senegalese, nonché africana in generale, a rendersi utile per la madrepatria, invece che per il proprio Paese²⁴⁶.

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ R. Dumont, M. F. Mottin, *L'Africa strangolata*, Società editrice internazionale, Torino, 1985, p.88-90.

²⁴⁵ Ivi, p. 90.

²⁴⁶ Ibidem.

L'Andalusia tra sviluppo endogeno e apertura alla Comunità Europea

1. La creazione della comunità autonoma Andalusia e le differenti strategie di sviluppo

La Spagna sperimentò una lunga fase di dittatura dal 1939 al 1975, gli anni in cui Francisco Franco determinò in maniera incontrastata e unilaterale il destino della nazione. Quest'ultimo morì nel 1975 e, con la sua scomparsa, si avviò una fase di transizione verso la democratizzazione del Paese, che si prolungò dal 1975 al 1978. Nel 1978 venne promulgata la nuova Costituzione spagnola, ancora oggi in vigore e fonte suprema del diritto vigente nella penisola iberica. Tale costituzione, seppur ribadendo l'unità indissolubile della Spagna, lasciò ampio spazio alla gestione delle problematiche locali da parte di istituzioni dedicate. Nacquero così, negli anni immediatamente successivi al 1978, le varie comunità autonome spagnole, ognuna con un proprio parlamento e governo, in grado di gestire con ampia autonomia le problematiche locali. La capacità legislativa e l'autonomia finanziaria di tali entità territoriali permise a queste ultime di adottare strategie personalizzate per lo sviluppo, differenti se comparate tra di loro e soprattutto differenziate dalla generale impostazione di sviluppo nazionale. L'Andalusia è una comunità autonoma della Spagna che nacque ufficialmente il 30 dicembre 1981, con la promulgazione del suo statuto di autonomia; essa coincide con il sud della penisola iberica e ha come propria capitale la città di Siviglia, sede del principale organo operativo a livello locale: la Junta de Andalucía. Purtroppo, sin dall'inizio della sua costituzione, fu lampante l'arretratezza economica nella quale tale regione versava rispetto al resto della nazione. Per tale motivo, a partire dal 1982, le istituzioni locali si prodigarono per implementare uno sviluppo economico che potesse riportare la regione al passo con la restante parte della penisola iberica.

Questo breve *excursus* storico è necessario per inquadrare meglio il *case-study* sull'Andalusia che in questa sede si desidera sviluppare. Qualora si voglia indagare sulle strategie di sviluppo locale della suddetta regione, bisogna partire dall'inizio del 1982. Prima di tale anno, infatti, non esisteva una istituzione dedicata allo sviluppo regionale né, tantomeno, era stata prevista l'elaborazione di piani per lo sviluppo ad hoc al fine di risollevarne il destino dell'Andalusia. La mancanza di una specifica istituzione regionale viene considerata, nella letteratura spagnola, come uno dei principali fattori limitanti per lo sviluppo di tale area, sempre influenzata da decisioni

prese dall'esterno ed economicamente dipendente dalle altre aree della penisola. Inoltre, l'intera nazione spagnola era soggiogata da una dittatura. Si ricorda che la presenza di istituzioni democratiche è per eccellenza la condizione *sine qua non* per parlare di sviluppo economico delle aree e dei Paesi arretrati. Solo organismi democratici sono capaci di elaborare piani per lo sviluppo potenzialmente efficaci, al contrario di istituzioni autoritarie che difficilmente sono intenzionate a curare l'arretratezza nella quale versa un'area o un intero Paese. In sostanza, la presenza di una precedente dittatura e la mancanza di organismi dedicati allo sviluppo regionale andaluso costringono a fissare il 1982 come anno di inizio dell'indagine sull'Andalusia. Sebbene si stia portando in avanti l'asse temporale rispetto agli anni a cui fanno riferimento le principali teorie e strategie per lo sviluppo analizzate nei precedenti capitoli, ossia gli anni Cinquanta e Sessanta, l'analisi del *case-study* andaluso risulta comunque interessante. Anzi, forse tale peculiarità rappresenta un punto di forza, poiché si può andare a verificare se e come teorie e strategie per lo sviluppo elaborate nei decenni precedenti siano state influenti nel guidare i piani per lo sviluppo andaluso. Il *mismatching* temporale, in sostanza, permette di comprendere il reale peso della precedente letteratura sullo sviluppo in relazione alle scelte, in un arco temporale successivo, dei *policy-makers* della suddetta regione iberica.

Proprio in merito ai *policy-makers*, appare lampante la prima differenza tra l'Andalusia e le altre comunità autonome, con particolare riguardo alla Catalogna e ai Paesi Baschi. Queste ultime furono guidate da partiti politici conservatori e fortemente nazionalisti, che appunto mantennero un'impronta conservativa rispetto alle principali questioni economiche e sociali, ponendo solo una qualche attenzione allo sviluppo del settore culturale ed educativo. Nella storia dell'Andalusia, invece, un ruolo di primo piano fu rivestito dal partito socialista spagnolo, il PSOE; quest'ultimo, sin dalla prima vittoria alle elezioni regionali del 1982, rigettò l'impronta nazionalista e fece leva, invece, sullo straordinario ruolo che avrebbero potuto rivestire le istituzioni locali in merito alle possibilità di sviluppo regionale. In sostanza, per i socialisti, il link tra autonomia locale e sviluppo del territorio era chiaro e costituiva un'occasione preziosa da sfruttare. In tal senso, la Junta de Andalucía produsse immediatamente un primo concreto risultato, ossia l'elaborazione del Plan Economico de Andalucía (PEA) per gli anni 1984-1986. Quest'ultimo fu elaborato da una generale commissione per il piano, affiancata da

altri 15 piccoli organi, in modo da garantire la massima rappresentatività di tutti i principali attori socioeconomici del territorio. In essi, infatti, trovarono il proprio spazio politici, imprenditori, associazioni per il commercio, organismi di numerose figure professionali e ricercatori di un ampio ventaglio di discipline. Già dall'articolazione di tali commissioni si comprende l'impostazione *from below* del piano per lo sviluppo, il quale appunto rigettava il tradizionale schema di sviluppo *top-down* calato dall'alto ad opera di un governo nazionale. La principale diagnosi elaborata da questo *pool* di esperti, per l'arretrata regione andalusa, era la seguente: l'Andalusia soffriva un enorme gap tra le proprie risorse naturali e l'output prodotto, dove con il primo termine si intendono le straordinarie risorse congenite del territorio, per esempio correlate con il settore agricolo, culturale e legate alla presenza di una grande quantità di capitale umano non debitamente impiegato. Tale gap era la causa dell'arretratezza della regione andalusa, flagellata da povertà, disoccupazione ed emigrazione al di fuori di essa. L'obiettivo del suddetto piano, appunto, era quello di rimuovere qualsiasi ostacolo che si frapponesse tra le suddette risorse naturali e il loro pieno sfruttamento; per tale motivo, tale prima strategia può essere definita di sviluppo endogeno. Prima di tutto, occorre intervenire sul settore cruciale dell'economia andalusa, ossia l'agricoltura, capace di imprimere un impulso di sviluppo economico attraverso la primaria accumulazione di capitale. Nel sud della Spagna regnava incontrastato il sistema latifondista, il quale non permetteva il pieno sfruttamento della terra né tantomeno favoriva l'introduzione di innovazioni tecniche all'interno del settore primario. In sostanza, occorre una radicale riforma agraria, al fine di espropriare gli sterminati latifondi, parcellizzarli e assegnarli ai poveri e spesso sotto-occupati lavoratori agricoli, i quali risultavano subalterni al latifondista dal punto di vista del rapporto di lavoro. In tal modo si sarebbe permesso il pieno sfruttamento della terra poiché il diretto proprietario di quest'ultima avrebbe curato anche la sua coltivazione, dimostrando anche maggiore apertura all'introduzione di innovazioni tecniche. Tutto ciò non accadeva con il sistema latifondista poiché appunto il proprietario terriero non coltivava direttamente la terra che possedeva, ma si avvaleva di una folta schiera di braccianti; dunque, il latifondista non provava interesse nel pieno sfruttamento della terra, accontentandosi della rendita che da quest'ultima gli perveniva.

Un altro problema urgente e scottante per l'arretrata regione andalusa, nel momento in cui entrò in funzione il PEA nel 1984, era quello relativo allo sviluppo di un

adeguato settore industriale. Purtroppo, in tale regione si sperimentava la cronica mancanza di imprese e di imprenditori, poiché nel passato lo schema di sviluppo nazionale spagnolo aveva sempre seguito la logica di divisione nazionale del lavoro: all'Andalusia era sempre spettato il compito di esportatrice di prodotti agricoli. Dunque, in virtù di tale ruolo che era stata forzata a ricoprire prima della creazione delle istituzioni regionali, l'Andalusia non aveva sviluppato quasi per nulla un apparato industriale, oppure le poche industrie presenti erano state addirittura smantellate in favore dell'esclusivo ruolo di esportatrice di prodotti agricoli che la regione avrebbe dovuto ricoprire²⁴⁷. A causa della gravità in cui versava il settore secondario, il PEA prevedeva un forte ruolo interventista delle istituzioni regionali per tentare di porre rimedio a tale situazione: "un livello di intervento pubblico maggiore di quello corrispondente a livello nazionale"²⁴⁸. Ciò si traduceva nella creazione di *holdings* pubbliche governate dalle istituzioni regionali e nel forte ruolo di proattività di queste ultime nel promuovere le connessioni tra le varie industrie, nonché tra esse e gli attori di altri settori, come quello agricolo. In sostanza, un approccio dinamico sia intrasettoriale che intersettoriale.

Un altro caposaldo del PEA era costituito dal ripensamento dell'organizzazione infrastrutturale in Andalusia: prima della creazione delle comunità autonome la regione in questione aveva sviluppato significative connessioni con la capitale Madrid e, in parte, con il resto del territorio della nazione. Tuttavia, era lampante una cronica carenza di infrastrutture che permettessero di mettere in comunicazione i centri abitativi dell'Andalusia tra di loro. Questa impostazione centralista aveva contribuito molto all'arretratezza della regione poiché, sebbene si riconosca l'importanza delle connessioni con i principali centri abitativi delle altre regioni spagnole, ciò non aveva favorito lo sviluppo unitario di una economia regionale andalusa e, soprattutto, aveva permesso di espropriare l'Andalusia delle proprie risorse e del proprio potenziale, che appunto migravano verso altre città grazie alle vie di comunicazione costruite. La creazione di una solida infrastruttura intraregionale, inoltre, non era solo necessaria affinché i prodotti economici potessero meglio circolare all'interno dell'Andalusia, ma si riteneva imprescindibile soprattutto per mettere in comunicazione tutti i cittadini andalusi con la vasta rete di

²⁴⁷ C. Marquez Guerrero, *Regional development strategies of a new regional government: the Junta de Andalucía, 1984-1992*, Pergamon, Oxford, 1997, pp. 67-70.

²⁴⁸ Ivi, p. 70.

attività produttive e servizi sociali in generale. Il risultato finale, in tal modo, non era solo un accrescimento degli scambi commerciali, ma un miglioramento dell'equità sociale: le persone che abitavano nelle aree rurali si sarebbero potute muovere liberamente verso i maggiori centri al fine di avere accesso a maggiori servizi, di ogni tipologia.

Il PEA del 1984-1986 è, dunque, la massima espressione della strategia di sviluppo endogeno seguita dalla Junta de Andalucía, di cui sopra si sono elencati i tre principali pilastri: agricoltura, industria e infrastrutture. Dal 1986, tuttavia, tale strategia subì aggiustamenti in seguito ad una serie di eventi. Il primo fra tutti fu l'ingresso della Spagna nella Comunità Economica Europea, unitamente a una normalizzazione della vita istituzionale spagnola, divenuta maggiormente rodada dopo otto anni dall'entrata in vigore della nuova costituzione. Tali eventi, dunque, dimostrarono che il quadro complessivo in cui si inseriva la strategia di sviluppo regionale andaluso stava cambiando e, di conseguenza, anche quest'ultima ne avrebbe inevitabilmente risentito e avrebbe elaborato adeguati aggiustamenti²⁴⁹. Per esempio, le parole d'ordine dello sviluppo endogeno, quali "integrazione interna" e "mobilizzazione delle risorse regionali", furono progressivamente rimpiazzate da altre, quali "attrattività della regione", "integrazione europea" e "apertura economica"²⁵⁰. Di seguito, si specificano nel dettaglio le strategie utilizzate dalla Junta de Andalucía dal 1984 fino agli inizi degli anni Novanta, con un opportuno focus sugli *shifts* riscontrati dal 1986 in poi. In particolare, si prendono in esame alcuni settori rappresentativi: il settore agricolo, il sistema educativo, il network stradale e le ferrovie.

2. Il settore primario

Sin dalla sua creazione, la Junta de Andalucía considerò il settore primario come fondamentale per innescare lo sviluppo della regione, nonché come uno degli ambiti ideali per dimostrare la propria volontà riformatrice. Analizzando le politiche di cui fu destinatario il settore agricolo, si nota sempre la presenza di due fasi distinte: una dal 1984 al 1988, mentre la seconda iniziò nel 1989 e coincise con lo stanziamento dei primi fondi strutturali europei per l'agricoltura, dopo l'ingresso della Spagna

²⁴⁹ Ivi, pp. 70-71.

²⁵⁰ Ivi, p. 71.

nella Comunità Europea nel 1986. Di seguito, si prendono in esame le due distinte fasi.

Il 3 luglio 1984 venne promulgata la legge di riforma agraria andalusa (LRAA), la quale fu concepita con obiettivi ben precisi, come si legge nel primo paragrafo della stessa:

la riforma agraria è una risposta globale alla trasformazione, modernizzazione e sviluppo delle strutture agrarie e uno strumento di una politica che abbia come obiettivi la crescita, il pieno impiego e la correzione degli squilibri territoriali. Suppone un processo complesso, di cui gli andalusi necessitavano da secoli, e che si intende iniziare con questa riforma²⁵¹.

Come detto, appunto, la riforma in questione elevava il settore agrario a strumento privilegiato dal quale far passare la generale politica di sviluppo pensata dalla Junta de Andalucía; inoltre, la conferma dell'arretratezza del settore primario andaluso e, dunque, la necessità di una sua riforma, veniva proprio dal confronto con le altre realtà agricole del panorama internazionale. L'obiettivo generale era quello di aumentare la produttività agricola attraverso una modernizzazione produttiva del settore, piuttosto che quello di approfondire una maggiore equità sociale con la redistribuzione delle terre. In sostanza, si arrivò a una parcellizzazione del latifondo non perché guidati da un principio benefattore, ma poiché si comprese che in tal modo la terra sarebbe stata più produttiva e più incline a recepire le innovazioni tecniche. A riprova del fatto che la riforma agraria del 1984 ruotava attorno all'aumento di produttività della terra piuttosto che a principi di equità sociale, si può esporre un dettaglio della stessa. La riforma seguiva la suddivisione dell'Andalusia in province e, all'interno di ognuna, si andò a calcolare il rendimento medio complessivo dei terreni e si decurtò tale cifra del 50%; qualora la produttività di un terreno risultasse inferiore al 50% del rendimento medio in questione, esso veniva espropriato, parcellizzato e riassegnato. Invece, qualora il terreno avesse dimostrato una produttività superiore al 50% del rendimento medio, era obbligatorio che il suo proprietario accettasse dei precisi piani di miglioria imposti dalla riforma agraria; in caso contrario, il terreno avrebbe subito il procedimento sopra esposto. La *ratio* dell'espropriazione e della riassegnazione dei terreni, dunque, era strettamente legata a parametri economici, mentre non compariva citata una funzione sociale di tale

²⁵¹ R. Mata Olmo, *Notas críticas sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza de 1984*, "Revista cuadrimestral de geografía", n. 14, 1987, p. 229.

processo. Certamente si può ipotizzare che la riforma ne abbia tenuto conto come indiretta conseguenza della sua azione, seppure non comparì ufficialmente nelle motivazioni che portarono al processo di parcellizzazione. Inoltre, bisogna considerare un aspetto non di secondo piano: non tutti i terreni fondiari furono espropriati. Infatti, i latifondisti con un rendimento della propria terra superiore al 50% del rendimento medio della provincia, disposti ad accettare i piani di miglioria, furono risparmiati dall'espropriazione. Ciò a riprova del fatto che il concetto di equità sociale fu secondario rispetto a quello di produttività della terra.

Oltre al principio sopra esposto, facente riferimento alla soglia del 50% del rendimento medio della provincia, venne tenuto in considerazione anche un altro indice in funzione delle potenziali espropriazioni o imposizione dei piani di miglioria della coltivazione. Infatti, per ogni terreno fu calcolato un indice generale in cui al 50% pesava il livello di produzione effettiva per ettaro, mentre per il restante 50% pesava il livello di impiego di manodopera per ettaro²⁵². Dopo aver calcolato tale indice per ogni coltivazione, si procedeva al computo dell' "indice di sfruttamento ottimo"²⁵³ del terreno in questione: la produzione effettiva e il livello di impiego di manodopera venivano, entrambi, posti a confronto con il reale livello di potenzialità produttiva di ogni terreno; ne risultava, così, un *benchmark* di riferimento per ogni proprietà considerata, in cui entrambi i fattori considerati pesavano sempre il 50% ognuno. Il criterio di comparare l'indice risultante di ogni terreno con il proprio "indice di sfruttamento ottimo" fu altresì determinante per l'assetto agricolo che si andava disegnando in Andalusia: i terreni che non rispettavano il criterio del 50% del rendimento medio della provincia e che, allo stesso tempo, dimostravano uno scarto rispetto al proprio personale "indice di sfruttamento ottimo", venivano di conseguenza espropriati e parcellizzati. Mentre, le coltivazioni che registravano un livello di rendimento medio superiore al 50% di quello della provincia, ma che non erano in linea con il proprio suddetto indice ottimo, furono oggetto del suggerimento di piani di miglioria da parte della Junta de Andalucía. In sostanza, l'indice suddetto fungeva da ulteriore conferma riguardo l'espropriazione dei terreni e orientava più precisamente i piani di miglioria imposti dal governo regionale, il quale appunto impose a ogni proprietario terriero, che avesse rispettato il criterio dell'indice del 50% del rendimento medio, di tendere all' "indice di sfruttamento ottimo" del

²⁵² Ivi, p. 229-231.

²⁵³ Ivi, p. 231.

proprio terreno. Come già detto, se il latifondista sceglieva di non implementare tale piano di miglìoria o, comunque, si dimostrava inefficiente nella sua attuazione, il terreno veniva espropriato. Riguardo l'elaborazione di tale indice, si può osservare come fosse stata assente la rivendicazione di una funzione sociale della terra, bensì si fosse tenuto conto solo di un unico fine: l'aumento di produttività dei terreni. In alcuni casi, per esempio, questo generò un effetto perverso: nel tentativo di raggiungere il proprio *benchmark*, il latifondista iniziò a massimizzare lo sfruttamento del fattore lavoro, oltre che della terra e del capitale; i braccianti risultarono così più efficienti nella lavorazione della terra, ma non conseguirono la tanto agognata proprietà di una porzione di territorio. Per il governo regionale, appunto, questo era di secondaria importanza, visto che l'obiettivo principale era l'aumento di produttività dei terreni. Addirittura, studiando i documenti storici relativi alla riforma agraria, si nota un aspetto particolare grazie al quale si intuisce che la Junta de Andalucía non intese essere troppo rigida con i latifondisti: l' "indice di sfruttamento ottimo" non poteva, per legge, essere maggiore del doppio del rendimento medio calcolato per la provincia. In tal modo, si intese non essere troppo punitivi con quei latifondisti che avevano superato la soglia del 50% del rendimento medio, poiché i piani di miglìoria avrebbero dovuto tendere a indici ottimi più bassi rispetto a quelli reali, ribassati appunto per legge. In sostanza, si facilitava la messa in opera di piani di miglìoria e il loro effettivo successo proprio perché il terreno doveva tendere a un *benchmark* più basso rispetto a quello reale. In questo caso, appunto, la funzione sociale della terra scomparve del tutto, anzi emerse qualche favoritismo a quei latifondisti che avevano superato la soglia del 50% del rendimento medio della provincia, forse legittimamente guadagnato grazie alla loro maggiore efficienza rispetto agli altri.

Inoltre, dopo aver esposto i dettagli tecnici, bisogna fare un'ulteriore specificazione: in Andalusia, negli anni in cui fu elaborata e messa in opera la riforma agraria, si verificò che i grandi latifondi furono proprio quelli che superavano il 50% del rendimento medio della provincia. Dunque, tali latifondi tendenzialmente non furono espropriati poiché appunto accettarono e implementarono i piani di miglìoria, mentre a subire le espropriazioni furono i latifondi di media entità. Ne risulta quindi una considerazione generale: la riforma agraria del 1984 cambiò il panorama della proprietà agricola in Andalusia, ma senza stravolgerlo completamente, poiché appunto, se da un lato operò la redistribuzione di alcuni terreni, dall'altro perpetuò la

presenza dei grandi latifondi. Ciò che si sforzò di fare nei confronti di questi ultimi fu piuttosto di promuoverne un cambiamento interno delle condizioni di sfruttamento di tutti i fattori produttivi, con particolare riguardo al fattore lavoro, grazie appunto all'imposizione di piani di miglioria. In sostanza, il panorama che si andò delineando fu misto: grandi latifondisti obbligati ad essere più produttivi, al fianco di piccoli proprietari nati dal processo di parcellizzazione²⁵⁴.

I piani di miglioria imposti dalla Junta de Andalucía riguardarono soprattutto l'introduzione di numerose innovazioni tecniche: metodi di semina, concimazione e raccolta maggiormente avanzati, introduzione di trattamenti antiparassitari e soprattutto estensione massima della possibilità di irrigazione delle coltivazioni, attraverso la costruzione di opportuni sistemi di irrigazione. Ciò riguardò appunto i grandi latifondisti che evitarono l'espropriazione in favore di una maggiore produttività del proprio terreno, nonché interessò in maniera diretta i nascenti piccoli proprietari terrieri, che spontaneamente seguirono le linee guida riguardo le innovazioni da introdurre, suggerite dalla Junta de Andalucía²⁵⁵.

Si può affermare, dunque, che la LRAA centrò l'obiettivo di aumentare la produttività dei terreni agricoli in Andalusia, sebbene operò, come detto sopra, una redistribuzione solo parziale delle terre presenti nella regione. Nel 1988, quando tuttavia il quadro generale stava cambiando, la riforma agraria continuava comunque ad essere difesa dagli organismi tecnici responsabili della stessa. Infatti, in tale anno, Sumpsi, primo presidente dell'Istituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), scrisse che

il grado di concentrazione della coltivazione della terra, gli effetti economici e sociali di tale struttura agraria e lo scarso sviluppo della regione, con livello di reddito e impiego inferiori alla media nazionale, giustificano solidamente la necessità di una riforma agraria in Andalusia, la quale necessità altresì di essere approvata dato il carattere non riproducibile del fattore terra, a causa del quale la stessa deve essere sottoposta a forte controllo sociale²⁵⁶.

Da un punto di vista complessivo, la LRAA si inserì nella strategia generale di sviluppo endogeno seguita dalla Junta de Andalucía dal 1984 al 1988, cioè fino all'elaborazione dei primi piani di aiuti della Comunità Europea riguardanti anche il

²⁵⁴ Ibidem.

²⁵⁵ R. Mata Olmo, op. cit, p. 230.

²⁵⁶ Junta de Andalucía-Instituto de Estadística de Andalucía, *El sector primario andaluz en el siglo XX*, Instituto de Estadística de Andalucía, Siviglia, 2006, p. 118.

settore agricolo spagnolo. La riorganizzazione del settore agricolo, con particolare riguardo all'aumento della produttività dei terreni, serviva per mobilizzare le risorse della regione e permettere il suo decollo attraverso l'accumulazione iniziale interna di capitale.

Il 1° gennaio 1986, a seguito della firma del Trattato CEE avvenuto il 12 giugno 1985, la Spagna entrò ufficialmente nella Comunità Europea e ciò permise l'apertura di un nuovo capitolo nella storia del Paese, anche dal punto di vista del settore agricolo. L'integrazione europea della Spagna comportava l'accettazione, da parte di quest'ultima, di tutto il complesso di norme comunitarie in tema agricolo in vigore nel momento del suo subentro. Per evitare che l'entrata della Spagna potesse causare improvvisi problemi di ordine economico, sia al Paese entrante sia al resto degli Stati membri, si stabilì per la nazione iberica un periodo transitorio di sette anni, durante il quale furono ideate eccezioni e deroghe temporali aventi come oggetto una entrata in vigore più soft della regolamentazione comunitaria in tema agricolo in Spagna; il periodo transitorio durò dal 1986 al 1993. Di seguito, si esplicitano i tratti principali caratterizzanti tale periodo. Innanzitutto, si stabilì l'immediata entrata in vigore dell'Organizzazione Comune del Mercato; venne decretata la liberalizzazione istantanea degli scambi dei prodotti agricoli all'interno della CEE. Inoltre, nel momento in cui la Spagna avrebbe commerciato con un Paese extra CEE, avrebbe dovuto applicare la tariffa esteriore comune a tutti i Paesi CEE, la quale avrebbe agito in sostituzione di quella di protezione doganale nazionale esistente fino a quel momento; tuttavia, si decise che la Spagna avrebbe avuto sette anni di tempo per adeguare tale tariffa nazionale allo standard uniforme europeo. Inoltre, si stabilì che, nell'arco di sette anni, la Spagna avrebbe dovuto progressivamente uniformarsi al regime dei prezzi e degli aiuti del settore agricolo in vigore nella Comunità Europea. Per esempio, con riguardo agli aiuti di Stato, si stabilì che durante il periodo transitorio bisognava adeguare quelli nazionali a quelli sovranazionali della CEE. Gli aiuti incompatibili con le norme CEE potevano restare in vigore solo durante questi sette anni, mentre appunto avrebbero dovuto cessare di esistere dopo tale periodo²⁵⁷.

²⁵⁷ A. M. Vázquez Duarte, *Andalucía y la política agraria común*, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, Siviglia, 1994, pp. 21-23.

L'Andalusia, in tal modo, fece il suo ingresso sul palcoscenico europeo: la sua rinnovata posizione sovranazionale provocò cambi di notevole entità per il suo futuro economico²⁵⁸.

Bisogna sottolineare soprattutto gli aspetti positivi dell'ingresso nella CEE a beneficio della regione andalusa, con particolare riguardo all'azione della Junta de Andalucía nel quadro delle politiche complessive della Comunità.

La Comunidad Autónoma Andaluza fu inserita, sin dal 1989, cioè sin dal primo piano di aiuti europei, nel gruppo di regioni cosiddette di obiettivo 1 per la CEE, ossia quelle aree che pativano con maggiore gravità il problema del sottosviluppo. In virtù di tale collocazione, furono varati ampi piani di aiuti a livello europeo, recepiti dalla regione andalusa, al fine di cercare di porla in pari con le regioni più sviluppate. In particolare, riguardo il periodo considerato e il settore agrario preso in esame, furono varati dalla CEE il piano di aiuti 1989-1993 e il successivo, varato dall'appena nata UE, riguardante il periodo 1994-1999. È di particolare interesse comprendere come la Junta de Andalucía si mosse nell'ambito di questi piani perché questo ci dà la misura della bontà della sua azione innovatrice²⁵⁹.

Proprio in relazione all'elaborazione dei due suddetti piani di aiuti europei e all'azione della Junta de Andalucía, si può fare un'affermazione generale: la strategia delle istituzioni locali andaluse non fu più di sviluppo endogeno, bensì di sviluppo esogeno. Sebbene, come si esplicherà in seguito, sia chiara una continuità di azioni per lo sviluppo della regione andalusa e la mobilitazione delle sue risorse, ciò venne fatto per uno scopo diverso: far uscire l'Andalusia dalle regioni dell'obiettivo 1, ossia riportarla in pari con le aree più sviluppate della Comunità. Dunque, sebbene l'azione riformatrice sia continuata anche dopo il 1989, si può affermare che da tale anno iniziò la strategia di sviluppo esogeno della regione, visto il cambio di finalità a cui tale azione fu indirizzata.

Al fine di sfruttare i suddetti fondi europei stanziati in due *tranche*, la Junta de Andalucía, con particolare riguardo alla Consejería de Agricultura y Pesca, elaborò il *Programma operativo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale*; tale piano fu diviso in

²⁵⁸ M. Delgado Cabeza, *Globalización, agricultura y ordenación del territorio en Andalucía*, "Revista de estudios regionales", n. 54, 1999, pp. 183-184.

²⁵⁹ Junta de Andalucía, *Aplicación de la P.A.C. en Andalucía 1995*, Junta de Andalucía, Siviglia, 1995, p. 178.

tre sottoprogrammi. Il primo di essi si intitolava *Miglioria delle condizioni di produzione e dell'habitat rurale* ed aveva come obiettivo il miglioramento delle infrastrutture del settore primario per un totale di 39.523 milioni di pesetas, di cui 26.413 milioni di provenienza europea e 12.000 milioni provenienti dal ministero dell'agricoltura, pesca e alimentazione, grazie a un accordo firmato con l'Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) e l'Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA). Specificatamente, si elencano di seguito gli ambiti di intervento di tale subprogramma:

- 1) costruzione e ammodernamento di strade rurali e altre infrastrutture di sostegno per lo sfruttamento delle coltivazioni, per un totale di 1.700 km
- 2) migliorie e modernizzazioni del sistema di irrigazione, per un totale di 45.000 ettari
- 3) sfruttamento delle terre pubbliche ai fini di coltivazione, per un totale di 1.900 ettari

Il secondo sottoprogramma si intitolava *Protezione e conservazione delle risorse naturali* e prevedeva uno stanziamento totale di 21.698 milioni di pesetas, di cui 12.292 milioni provenienti dai fondi europei. Gli obiettivi principali furono i seguenti:

- 1) contrasto all'erosione e desertificazione dei terreni, per un totale di 70.000 ettari
- 2) protezione delle foreste e di risorse naturali simili, per un totale di 23.000 ettari, nonché conservazione della biodiversità, per un totale di 102.000 ettari di trattamenti specializzati
- 3) sviluppo di boschi nelle zone rurali, per un totale del 6% in più rispetto alla superficie occupata precedentemente.

Il terzo sottoprogramma si intitolava *Riconversione, miglioramento della qualità e diversificazione dell'attività agraria*; esso prevedeva lo stanziamento di 29.658 milioni di pesetas, di cui 15.320 milioni provenienti dai fondi europei, e si concretizzava nei seguenti punti:

- 1) promuovere le necessarie ristrutturazioni dei settori produttivi agrari in favore di una maggiore produttività

- 2) migliorare le condizioni sanitarie sia nelle coltivazioni sia nelle case rurali andaluse, a vantaggio di una maggiore presenza di prodotti migliori nei mercati
- 3) migliorare la qualità dei processi di elaborazione e commercializzazione della produzione agroalimentare
- 4) promuovere l'associazionismo nel settore agricolo, al fine di migliorare il processo di commercializzazione dei prodotti
- 5) promuovere la ricerca tecnologica in campo agroalimentare, al fine di poter applicare migliorie tecniche a tale settore.

Nonostante la differente finalità a cui tali interventi riformatori furono indirizzati, si nota una certa continuità dell'azione innovatrice della Junta de Andalucía rispetto agli anni precedenti. Il processo di integrazione europea fu uno spartiacque riguardo le finalità dell'azione di governo, ma non ruppe la continuità riformatrice delle istituzioni locali; piuttosto, esso fu foriero di utilissime risorse economiche per porre in essere migliorie nel settore agricolo locale²⁶⁰. L'Andalusia, in sostanza, seppe approfittare dei fondi provenienti dall'Europa per migliorare le condizioni del proprio settore primario.

Il rapporto tra la regione andalusa e la CEE, dopo l'ingresso della Spagna nel 1986, non fu però sempre caratterizzato da elementi positivi, come quelli appena citati. La PAC venne riformata nel 1992 e la sua nuova formulazione entrò in vigore nel 1993; purtroppo, l'Andalusia subì i contraccolpi socioeconomici di quest'ultima, come si esplicita di seguito.

La regione andalusa si ritrovò inserita all'interno di una politica agricola comunitaria che aveva cambiato quasi del tutto i propri connotati rispetto a quelli iniziali con cui fu concepita dai Trattati di Roma. La PAC del 1957-1993 aveva l'obiettivo di aumentare la produttività e la produzione agricola all'interno dei Paesi membri, attraverso un regime controllato dei prezzi al proprio interno e stabilendo una barriera esterna con i Paesi extra CEE²⁶¹. Tuttavia, con la riforma approvata il 21 maggio 1992 dal Consiglio dei ministri CEE, dopo l'elaborazione della

²⁶⁰ Ivi, pp. 186-188.

²⁶¹ A. M. Vázquez Duarte, op. cit, p. 155.

Commissione, la priorità della PAC cambiò nettamente²⁶². In quell'epoca, si era venuta a creare, all'interno della Comunità, una forte eccedenza agricola, dunque tutto venne ridisegnato in funzione di contrasto a tale situazione.

Dal 1993 in poi, l'obiettivo da diffondere a tutti gli Stati membri divenne quello di una riconversione produttiva del settore agrario al fine di ridurre i livelli di produzione. Poiché questo portava a una naturale diminuzione dei profitti derivanti dalla terra, si stabilì un meccanismo di compensazione al fine di sostituire, con aiuti finanziari diretti, tutto ciò che veniva perso dal mancato sfruttamento ottimale della terra. In sostanza, si passò dal “pagare perché si produca, al pagare perché non si produca”²⁶³. Il criterio per stabilire l'entità degli aiuti diretti al singolo agricoltore fu quello della superficie dedicata alla coltivazione, indipendentemente dal rendimento ottenuto. In sostanza, si stava spingendo il singolo agricoltore non a restringere l'area messa a coltura, ma a produrre di meno, poiché appunto una parte del guadagno sarebbe dipeso dalla vendita dei prodotti agricoli, mentre la restante parte sarebbe arrivata dalle elargizioni della PAC. Produrre di meno, dunque, non venne reso obbligatorio, ma si spinse il singolo agricoltore ad andare verso questo obiettivo poiché, appunto, poteva contare in parte su una sicura rendita di derivazione europea. Sebbene la politica europea degli aiuti diretti era inserita nell'obiettivo generale del contrasto alla enorme eccedenza produttiva creata nel settore primario, essa non mancò di causare distorsioni nel mercato agricolo già a partire dal breve termine. I primi effetti negativi non tardarono ad arrivare: si produsse una diminuzione degli impiegati nel settore agricolo, spesso accompagnata da una flessione dei loro salari. Il titolare della coltivazione, poiché avrebbe dovuto produrre di meno, iniziò a far uso di un sempre minor numero di manodopera. Inoltre, i sussidi diretti a livello europeo arrivavano al titolare della coltivazione: quest'ultimo, vista la diminuzione della produzione e degli introiti derivanti dalla vendita di prodotti agricoli, tendeva ad abbassare i salari dei propri dipendenti. Solo in alcuni casi la diminuzione dei salari non si verificò, poiché il titolare della coltivazione fu pronto a ripartire il sussidio europeo ricevuto fra i propri dipendenti, in modo da scongiurare un abbassamento del loro salario; tuttavia, nella maggior parte delle occasioni, il titolare

²⁶² F. Barea Barea, P. Ruiz Aviléz, *Agricultura andaluza y reforma de la PAC*, “Revista de estudios agrosociales”, n. 163, 1993, p. 259.

²⁶³ A. M. Vázquez Duarte, op. cit., p. 155.

della coltivazione tenne per sé il sussidio europeo, provocando una diminuzione dei salari dei propri dipendenti²⁶⁴.

L'Andalusia, dunque, risentì degli effetti negativi sopracitati in virtù della riforma della PAC del 1992; tuttavia, tali effetti negativi vennero compensati proprio dai piani di migioria che la Junta de Andalucia andava apportando alla regione sin dal 1989, sopra analizzati. In sostanza, per far fronte a una difficoltà creata a livello europeo, si posero in atto riforme innovatrici parzialmente finanziate dagli stessi fondi europei. Molti ex lavoratori del settore agricolo, per esempio, trovarono impiego in una delle attività previste dai tre subprogrammi citati, in modo da non rimanere disoccupati; inoltre, tali attività funzionarono anche da complemento salariale per quei lavoratori che, sebbene non licenziati, si videro diminuito il loro salario, a causa della dinamica sopra esposta²⁶⁵. In definitiva, l'Andalusia colse al volo le opportunità dell'integrazione europea e le implementò in piani di riforma di successo, riuscendo anche a superare notevoli difficoltà che la stessa Comunità le pose dinanzi, a causa della riforma della PAC.

3. Il sistema educativo

La nuova Costituzione spagnola venne promulgata nel 1978, dopo il raggiungimento di un ampio consenso tra le varie forze politiche per la stesura della stessa. In essa, si chiarisce con nettezza l'importanza del settore educativo per la nazione iberica, in accordo con l'articolo 27 che tratta l'insieme di diritti e libertà attinenti a tale tema. In particolare, si riconobbe il diritto all'educazione come fondamentale, avente ad oggetto lo sviluppo della personalità di ciascun individuo nel rispetto dei principi democratici, si affermò la gratuità e obbligatorietà del livello basilare di educazione, l'autonomia di ciascuna università e la necessità di fare riferimento alla Costituzione spagnola per l'omologazione del sistema educativo e le previste possibilità di ispezione. In sostanza, l'urgenza era quella di garantire un reale accesso all'istruzione alla popolazione in età scolare, congiuntamente con la promulgazione della libertà di insegnamento.

²⁶⁴ Ivi, pp. 157-159.

²⁶⁵ Ibidem.

La *mission* inerente il sistema educativo fu portata avanti con forza dai governi socialisti guidati da González Màrquez, a partire dal 1982²⁶⁶. Addirittura, alcuni esperti ritennero che il pensiero educativo socialista rappresentava “una rivoluzione educativa che ereditava il meglio della pedagogia spagnola contemporanea”²⁶⁷. Il lavoro portato avanti dai vari ministri socialisti di educazione e scienza si ispirò, appunto, ai principi di garanzia del diritto basilare all’educazione e di miglioramento della qualità dell’insegnamento. In concreto, furono elaborate tre importanti leggi: la *Ley de Reforma Universitaria* (LRU), la *Ley Organica del Derecho a la Educacion* (LODE) e la *Ley Organica de Ordenacion General del Sistema Educativo* (LOGSE). La prima, risalente al 1983, concesse un alto grado di autonomia alle università e stabilì che i dipartimenti sarebbero state le unità basiche di ogni università: ognuna di esse poteva autogovernarsi attraverso la stesura di uno statuto e l’elezione di propri organi di governo; inoltre l’organizzazione in dipartimenti aggiornava la vecchia concezione di divisione in facoltà e cattedre. Un altro risultato importante fu una maggiore apertura alla possibilità di creazione di università private.

La LODE, invece, approvata nel 1985, andava ad incidere sul sistema scolastico attraverso la messa in opera dei principi costituzionali sopra menzionati. In particolar modo, i risultati raggiunti furono due: la creazione di una diffusa rete di centri scolastici atti a soddisfare le necessità educative di tutti i cittadini, facendo riferimento sia al rafforzamento del settore pubblico quanto alla concertazione con il settore privato. L’altro risultato fu la democratizzazione di tali centri, attraverso la creazione dei consigli scolastici; l’istituzione di tali assemblee riguardava tutti i centri, sia pubblici sia privati, che ricevevano finanziamenti pubblici.

La LOGSE, promulgata nel 1990, fu la legge più completa ed esaustiva riguardante il sistema scolastico, soprattutto perché teneva in considerazione la nuova struttura istituzionale interna della Spagna e la sua entrata nella CEE. Gli obiettivi che essa intendeva perseguire erano soprattutto due: promuovere una riforma integrale del sistema educativo, con lo scopo di omologare tale sistema agli altri dei Paesi CEE, nonché adattarlo alla realtà del nuovo ordinamento regionale derivante dal processo di decentralizzazione autonoma. In particolar modo la legge, tenendo appunto conto del processo di trasferimento delle competenze in materia scolastica alle comunità

²⁶⁶ Junta de Andalucía-Instituto de Estadística de Andalucía, *Estadísticas históricas de educación y cultura en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, p.71.

²⁶⁷ Ibidem.

autonome, mirava a garantire unità al sistema educativo di tutta la nazione: in sostanza, nonostante la decentralizzazione, si intendeva scongiurare la presenza di sistemi educativi a diverse velocità tra le varie comunità autonome spagnole. L'organizzazione scolastica spagnola veniva disegnata in tale maniera: *educacion infantil*, *educacion primaria*, *educacion secundaria obligatoria*, *bachillerato*, *formacion profesional* e *educacion universitaria*. L'*educacion infantil* veniva divisa in due cicli, il primo dai zero ai tre anni, mentre il secondo dai tre ai sei anni. L'*educacion primaria* comprendeva gli anni dai sei ai 12 e l'*educacion secundaria obligatoria* andava dai 12 ai 16. Oltre alla creazione della struttura che qui si sta esplicando, la LOGSE introdusse l'importante novità riguardante l'obbligo di scolarizzazione fino al sedicesimo anno di età; non a caso, al termine *educacion secundaria* venne aggiunto l'aggettivo *obligatoria*. Dopo i 16 anni, non vi era obbligo di proseguire gli studi, poiché i due anni di *bachillerato*, che riguardava gli alunni dai 16 ai 18 anni, erano propedeutici per accedere a un ramo di formazione superiore e dunque si frequentavano solo in tale caso. Dopo aver completato il *bachillerato* si poteva accedere alla formazione universitaria oppure al ramo superiore della *formacion profesional*, a seconda che le proprie ambizioni lavorative fossero orientate a mestieri che richiedessero studi teorici universitari oppure a mansioni lavorative più pratiche, ma comunque specialistiche. Per completezza, bisogna sottolineare che la *formacion profesional* possedeva un ramo inferiore, al quale si poteva accedere direttamente a 16 anni, dopo aver completato l'*educacion secundaria obligatoria* e senza frequentare il *bachillerato*; si intuisce, tuttavia, che le mansioni lavorative che si sarebbero potute ricevere dopo tale percorso fossero inferiori rispetto a quelle di una persona che aveva frequentato il ramo superiore della *formacion profesional*.

Nel complesso, gli studiosi concordano sul fatto che le suddette leggi contribuirono fortemente all'applicazione dei principi costituzionali, con particolare riferimento all'alfabetizzazione della popolazione, al miglioramento della qualità dell'insegnamento e alla democratizzazione del sistema scolastico; inoltre, la LOGSE contribuì a portare il sistema educativo spagnolo al passo con quelli dei restanti Paesi della CEE²⁶⁸.

²⁶⁸ Junta de Andalucía-Instituto de Estadística de Andalucía, op. cit., pp. 71-72.

La suddetta organizzazione del sistema scolastico vigeva in Spagna a partire dal 1990, nel quale le competenze educative esercitate dalle diverse comunità autonome dovevano comunque rispondere a tale generale principio di organizzazione. Ancora più nello specifico, la Costituzione fissava le competenze esclusive dello Stato, relative all'ordinamento generale di tutto il sistema educativo e alle condizioni per l'ottenimento e l'omologazione dei titoli accademici, mentre lasciava alle comunità autonome le competenze per "il regolamento e l'amministrazione dell'insegnamento in tutta la sua estensione, per ogni livello e grado, senza che si verifichi pregiudizio delle competenze attribuite allo Stato"²⁶⁹. Questa ampia definizione raccoglie dentro di sé competenze specifiche, tra le quali spiccano soprattutto: la creazione di nuovi centri educativi, l'orientamento pedagogico da applicare in essi e tutta la politica del personale afferente al settore scolastico.

Nel 1982, con la costituzione degli organi istituzionali della comunità autonoma andalusa, già si verificarono i suddetti trasferimenti di competenze a livello regionale. All'interno della Junta de Andalucía, l'organo che si occupava del settore educativo era la Consejería de Educación, la quale iniziò ad essere operativa già dal 1982. In particolare, la strategia seguita dall'organo fu quella di ammodernare sotto ogni punto di vista il settore educativo al fine di formare capitale umano utile per lo sviluppo della regione e riportare la stessa al passo con la restante parte del Paese²⁷⁰. Nello specifico, si puntò sul "necessario rinnovamento pedagogico focalizzato sull'inserimento di nuovi valori e nuove metodologie nel sistema scolastico"²⁷¹, sulla dotazione delle imprescindibili infrastrutture affinché potesse essere pienamente sfruttato il diritto alla scolarizzazione, nonché su specifiche misure per la lotta contro l'assenteismo scolastico²⁷².

Tuttavia, per comprendere a pieno la strategia posta in essere dalla Consejería de Educación, occorre andare ancora più a fondo riguardo gli obiettivi che si era prefissata fin dal 1982 e connettere gli stessi, nonché le mansioni da essi derivanti, con i relativi organi interni in cui a sua volta era divisa la Consejería. Gli obiettivi possono essere chiaramente riassunti nel seguente elenco:

²⁶⁹ Ivi, p. 72.

²⁷⁰ Ivi, p. 73.

²⁷¹ Ibidem.

²⁷² Ibidem.

- Elevazione dei livelli di prestazione del servizio educativo, ossia estensione della educazione prescolare, piena scolarizzazione riguardo i suddetti livelli obbligatori, raggiungimento di un equilibrio tra l'offerta di educazione secondaria e le richieste del mercato del lavoro, nonché adattamento dell'offerta del sistema educativo alla continua evoluzione demografica della regione andalusa
- Compensazione delle diseguglianze dinanzi al diritto all'educazione, ossia reinserimento educativo degli analfabeti sia in età scolare sia in età più avanzata, integrazione delle categorie svantaggiate come le persone affette da qualsivoglia disabilità, abbattimento dell'assenteismo scolastico e specifica attenzione all'accesso al sistema educativo nelle aree rurali maggiormente isolate
- Miglioramento della qualità dell'insegnamento, comprendente: l'ammodernamento infrastrutturale dei centri scolastici, la riforma dei programmi scolastici e il loro rinnovamento, l'attenzione alla formazione del personale docente e la fissazione di meccanismi per la valutazione di quest'ultimo
- Democratizzazione dell'insegnamento, attraverso la creazione dei consigli scolastici, affinché tutta la comunità scolastica potesse maggiormente partecipare alla vita accademica.

Dopo aver enunciato la generale strategia seguita dalla Consejería dal 1982 in poi, è interessante comprendere come i suddetti obiettivi si ripartivano tra i vari organi interni. Innanzitutto, si fornisce di seguito un quadro ampio della sua organizzazione: a capo della Consejería vi era il Consejo de Dirección, presieduto dal Consejero, avente la funzione generale di dirigere e coordinare la politica della comunità andalusa in materia educativa. Ad affiancarlo, vi erano differenti Direcciones Generales, ognuna avente una specifica funzione in un determinato ambito. Infine, la Secretaría si prefigurava come un organo ausiliare tecnico dello stesso Consejo de Dirección. Si analizzano di seguito gli ambiti di specializzazione delle differenti Direcciones:

- Dirección General de personal: il suo ambito di intervento era l'organizzazione del corpo docente all'interno del sistema educativo
- Dirección General de ordenación educativa: si occupava della determinazione dei criteri per la scelta dei libri di testo, nonché dell'organizzazione del trasporto

scolastico, delle mense, delle residenze per studenti e dei centri per le vacanze scolari

- Direccìon General de construcciones y equipamento escolar: gestiva la costruzione, la riparazione e l'equipaggiamento delle infrastrutture scolastiche, con la relativa fissazione delle norme tecniche per queste ultime
- Direccìon General de universidades e investigaciòn: si incaricava della supervisione di tutte le università andaluse, con particolare riguardo alla creazione, soppressione e integrazione delle varie facoltà, al vaglio delle proposte di sovvenzione annuali, al controllo delle tasse accademiche e alla pianificazione degli investimenti nel settore universitario
- Instituto Andaluz de evaluaciòn educativa y formaciòn del profesorado: tale istituto venne elevato al rango di Direccìon General poiché si occupava di mansioni nevralgiche come l'innovazione educativa del corpo docente e la formazione permanente di quest'ultimo, nonché la fissazione dei criteri per la valutazione del rendimento scolastico degli alunni, proponendo anche adeguate misure correttive in tal senso.
- Director del plan andaluz de investigaciòn: come il precedente, anche tale istituto venne elevato al rango di Direccìon General, ricoprendo l'importante ruolo di raccordo tra gli organi regionali e quelli nazionali. In particolare, si occupava degli accordi da prendere all'interno della Commisiòn mixta Junta de Andalucía-Consejo Superior de investigaciònes científicas, nonché della partecipazione della comunità andalusa all'interno del Consejo general de la ciencia y la tecnología. Inoltre, curava la banca dati ufficiale relativa al settore educativo.

Infine, la Secretaría aveva un ruolo di supporto rispetto al Consejo de Direccìon, si occupava infatti dello studio inerente le possibilità di miglioramento di tutto il sistema amministrativo suddetto, proponendo soluzioni per una migliore gestione dello stesso²⁷³.

Dopo aver ripercorso le principali leggi nazionali in materia educativa e aver compreso gli obiettivi fondamentali che nello stesso campo si era prefissata di raggiungere la Consejeria andalusa, si possono fare una serie di importanti considerazioni. Sin dalla creazione della Junta de Andalucía e della contestuale

²⁷³ J. Holgado Barroso, *La Consejeria de educaciòn de Andalucía. Evoluciòn organizativa (1982-1990)*, "Escuela abierta: revista de investigaciòn educativa", n. 15, 2012, pp. 96-98.

nascita dell'organo regionale specializzato in materia educativa, la Consejeria, vi fu una sostanziale convergenza di obiettivi a livello nazionale e regionale, nonché una certa continuità tra politiche governative e locali. L'aspetto più interessante è che, a differenza di quanto si produsse in altri ambiti, come nel settore primario, l'entrata della Spagna nella CEE nell'anno 1986 non mutò tali politiche, le quali furono sempre le stesse durante tutti gli anni ottanta e i primi anni novanta. L'ingresso nella CEE, dunque, non rappresentò la spinta per un cambio di passo delle politiche educative andaluse, come appunto avvenne chiaramente in altri campi delle politiche pubbliche, anzi piuttosto tale apertura internazionale portò gli organi preposti andalusi a spingere ancora di più l'acceleratore su politiche educative già precedentemente impostate. Dal 1986 in poi, infatti, gli obiettivi perseguiti dalla Consejeria ricevettero un inquadramento più ampio: riportare il settore educativo andaluso allo stesso livello di quello degli altri Paesi europei. In sostanza, stesse strategie sia prima sia dopo il 1986, ma con una accelerazione dopo tale anno in virtù del panorama europeo che si prefigurava. Si potrebbe obiettare che l'entrata nella CEE produsse però un cambio di passo a livello nazionale, che ebbe le debite ripercussioni anche a livello locale andaluso. La LOGSE, precedentemente analizzata, venne elaborata infatti proprio per riorganizzare il sistema educativo spagnolo in virtù della recente entrata della nazione nella CEE. Tuttavia la LOGSE, promulgata nel 1990, non fece altro che inserirsi sulla scia di una serie di innovazioni legislative nel campo educativo già messe in atto negli anni precedenti all'entrata della Spagna nella CEE, che appunto avevano fatto scaturire sia la LRU che la LODE, rispettivamente nel 1983 e nel 1985. Ancora una volta, dunque, si ribadisce che l'entrata della Spagna nella CEE non produsse un cambio di passo rispetto alle precedenti strategie elaborate, nemmeno a livello nazionale, piuttosto fece da propulsore per accelerare le stesse²⁷⁴.

4. Il settore stradale

Agli inizi degli anni Ottanta, prima della creazione degli organismi regionali e della messa in opera dei piani per lo sviluppo dedicati, il network stradale dell'Andalusia si presentava come concepito per connettere la regione con la restante parte della Spagna, piuttosto che per mettere in comunicazione le varie realtà locali tra di loro. Infatti, le principali strade nazionali esistenti erano la N-IV, che andava da Cadiz fino

²⁷⁴ Ibidem.

al nord della regione, passando per Sevilla e Cordoba, e la N-340, che dalla stessa Cadiz portava fino alla Murcia, la regione ad est dell'Andalusia, passando per Malaga e per tutto il litorale sud. La restante parte dell'infrastruttura stradale era costituita da strade che, viste nel complesso, apparivano mal strutturate e incoerenti nella loro progettazione, nonché fortemente dipendenti dai principali assi nazionali sopra citati. Inoltre, nonostante la presenza di tali strade, numerose zone dell'Andalusia apparivano completamente isolate dal resto della regione. Il regolamento 951/1984, risalente appunto al 1984, trasferì alla Junta de Andalucia la competenza dell'80% delle strade della regione, pari a circa 9687 km di estensione; tuttavia, si trattò esclusivamente delle suddette strade mal organizzate, poiché le strade nazionali, in quanto di interesse generale, rimasero di competenza del governo centrale. La Junta de Andalucia, a partire dal 1984, si trovò dunque impegnata su due fronti. Innanzitutto, occorre una efficiente strutturazione interna del sistema stradale, fornendo soprattutto una organizzazione gerarchica delle strade. In concreto, per muoversi da un posto dell'Andalusia verso un'altra destinazione, esistevano una moltitudine di confusi itinerari, ognuno con caratteristiche differenti. Inoltre, bisognava assicurare il massimo collegamento possibile alle zone più isolate dell'Andalusia. Si rendeva necessario riorganizzare il sistema stradale in tal senso, focalizzando l'attenzione sulle connessioni intraregionali, piuttosto che su quelle tra la regione e la restante parte della Spagna.

Dal 1984 al 1986, al fine di scongiurare l'isolamento di vaste aree dell'Andalusia, si iniziarono a costruire due importanti assi che avrebbero connesso la regione da ovest ad est: uno da Utrera ad Alcalà la Real e l'altro, più imponente, da Villamartin a Vélez Rubio. Questi due importanti assi stradali furono elevati, dalla Junta de Andalucia, al rango di strade nazionali, in modo da ribadire la loro importanza e soprattutto, in accordo con quanto detto sopra, per creare un ordine gerarchico chiaro tra le strade. Invece, strade di livello inferiore, ossia strade regionali, furono create nel nord della provincia di Huelva, in quella di Almería e all'interno di quella di Jaén, con particolare riguardo ai collegamenti Jaén- Ubeda e Ubeda-Jodar. Altre strade, sempre della stessa categoria, furono costruite per collegare Sevilla con la Costa del Sol, passando per Ronda, nonché tra Almería e Granada. È palpabile, dunque, che la Junta de Andalucia si sia prodigata, dal 1984 al 1986, per far uscire dall'isolamento ampie aree dell'Andalusia. L'elevazione a rango di strade nazionali dei due principali assi sopra citati si configurò come un tentativo di integrare il

network nazionale con quello regionale, a tutto vantaggio dei collegamenti intraregionali.

La costruzione di nuove strade e la loro riorganizzazione gerarchica erano in linea con l'obiettivo generale delle istituzioni locali, esplicito nel precedente paragrafo: intensificare lo sfruttamento delle risorse indigene e aprire le porte ad aree prospere in tal senso, ma precedentemente isolate; tutto ciò al fine di avviare un processo di accumulazione interno del capitale²⁷⁵.

Purtroppo, nonostante il notevole sforzo progettuale della Junta de Andalucía, i due assi orizzontali sopra citati furono solamente abbozzati, senza che si arrivasse al loro completamento: dal 1987, infatti, il progetto della loro costruzione venne totalmente rimpiazzato da quello della creazione dell'autostrada A92, come si esplica di seguito. La Junta de Andalucía, dunque, raggiunse solo in parte gli obiettivi prefissati, ossia quello della riorganizzazione gerarchica delle strade e di nuove costruzioni delle stesse, poiché appunto i due assi orizzontali non furono ultimati, sebbene numerose strade regionali, sopra elencate, furono portate a compimento²⁷⁶.

Dal 1987 in poi si registrarono importanti cambiamenti nella politica di sviluppo del network stradale in Andalucía. Sebbene la Junta de Andalucía continuasse a ribadire che i suoi provvedimenti rientravano nell'ottica della "costruzione di un corridoio orizzontale come condizione necessaria per il decollo della comunità autonoma" avente come finalità la "espansione della economia regionale e dell'equilibrio intraregionale", era chiaro come un nuovo grande obiettivo aveva assunto priorità rispetto a quelli appena enunciati: "l'integrazione nella Comunità Europea"²⁷⁷. Dal 1987 il programma di sviluppo stradale della Junta de Andalucía si concentrò su un singolo progetto: la costruzione della A92. Il costo di tale via di comunicazione superò i 48 milioni di pesetas e, per il 50%, ottenne finanziamenti da parte della Comunità Europea; si trattò dell'infrastruttura civile più costosa mai costruita da uno dei governi regionali della Spagna. La A92 è un'autostrada che fu concepita, all'interno del territorio andaluso, per la connessione di Siviglia con la restante parte dell'Europa: si tratta, infatti, dell'autostrada che dalla capitale della regione porta fino ad Almería e si innesta, da qui, sulla via di comunicazione che conduce a

²⁷⁵ C. Marquez Guerrero, op. cit, p. 93-97.

²⁷⁶ Ivi, p. 102.

²⁷⁷ Ivi, p. 99.

Barcellona e, dunque, al sud della Francia, all'Italia e al resto dell'Europa. In generale, con l'ingresso nella Comunità Europea nel 1986, il cambio di obiettivo fu chiaro: la priorità divenne connettere l'Andalusia con gli altri Paesi europei, piuttosto che portare avanti un piano di sviluppo centrato sulla creazione di infrastrutture stradali a beneficio delle connessioni intraregionali. Del resto, la conformazione della A92 chiarisce ulteriormente la sua funzione: si tratta di un'autostrada che, in quanto tale, è destinata a viaggi di lunga distanza da ultimare nel minor tempo possibile e con il massimo confort; la connessione è garantita solo tra i principali centri urbani, cioè Siviglia e Granada, mentre non c'è alcun tipo di contatto con le piccole cittadine che si incontrano durante il viaggio. Ecco dunque un'ulteriore prova del fatto che la costruzione della A92 non fu concepita a vantaggio delle connessioni intraterritoriali andaluse, non permettendo appunto le connessioni con i piccoli centri, bensì aveva come scopo l'integrazione dell'Andalusia in Europa. Infine, a riprova sempre della sua proiezione europea, la A92 venne elevata a strada nazionale e dunque facente parte delle strade sotto il controllo del governo centrale di Madrid, sebbene fosse stata fatta costruire da un governo regionale. La motivazione, appunto, fu la sua collocazione nevralgica all'interno del network di strade europee²⁷⁸. Del resto, tale strada ben si inseriva all'interno del grande piano di opere pubbliche stradali nazionali previsto dal governo di Madrid a partire dal 1984. Anche su di esso si nota l'influenza del processo di integrazione europea: nel 1984 il governo iberico aveva stanziato circa 800 milioni di pesetas per l'ammodernamento delle strade esistenti e per costruirne nuove; all'inizio del 1988, con il Decreto-Ley 3/1988, tale cifra subì un aumento del 70% e si stabilì priorità per la costruzione di nuove strade. Il pressante processo di integrazione europea spingeva il governo centrale a puntare maggiori risorse sull'integrazione infrastrutturale di tutta la Spagna con la restante parte dell'Europa²⁷⁹.

Per concludere, si può affermare che dal 1984 al 1986 le istituzioni regionali andaluse seguirono, dal punto di vista strategico generale, nonché in particolare per il settore stradale, una strategia di sviluppo endogeno; l'obiettivo, appunto, era quello di creare maggiori connessioni intraregionali per sfruttare le grandi risorse inesprese della regione. Dal 1987, invece, si cedette il passo a una strategia di sviluppo esogeno, ossia proiettata all'integrazione dell'Andalusia all'interno del panorama

²⁷⁸ Ivi, pp. 100-102.

²⁷⁹ Ivi, p. 97.

europeo, al fine di approfittare di tutti i vantaggi che il mercato unico poneva dinanzi: primo fra tutti, quello di poter far arrivare nel sud della Spagna gli *spill-over* positivi delle economie degli altri Paesi europei, attraverso appunto la A92²⁸⁰.

5. Il settore ferroviario

All'inizio degli anni Ottanta, prima della creazione della Junta de Andalucía, le ferrovie andaluse si presentavano obsolete dal punto di vista tecnico e, soprattutto, incoerenti nella loro strutturazione. Infatti, i vari tronconi esistenti furono precedentemente sviluppati da diverse imprese private, le quali seguirono ognuna i propri particolari interessi; mancava dunque una visione generale organizzata sui collegamenti regionali. Dal punto di vista del settore ferroviario, in contrasto con quanto accade per il settore stradale, le competenze della Junta de Andalucía sono piuttosto limitate. Infatti, un ruolo di primo piano è ricoperto congiuntamente dallo Stato e dal RENFE, la società pubblica del settore in questione. Lo Stato ha competenza giuridica esclusiva sui collegamenti ferroviari nazionali, ossia su quelli che attraversano il territorio di almeno due regioni; mentre al RENFE spetta il compito della gestione e amministrazione di tali collegamenti nazionali. Il governo andaluso, dunque, ha solo potere sulle ferrovie i cui collegamenti sono interamente compresi nel territorio regionale; tuttavia, perde tale competenza in due occasioni: qualora gli stessi collegamenti siano di interesse nazionale, oppure se essi appartengono già al network gestito dal RENFE. Siccome all'inizio degli anni Ottanta tutte le ferrovie appartenevano a quest'ultimo, alla Junta de Andalucía non restava che la competenza esclusiva per la costruzione di nuove ferrovie.

Nello specifico, all'inizio degli anni Ottanta l'infrastruttura ferroviaria andalusa era caratterizzata da tre grandi corridoi orizzontali, ossia quello di Cadiz-Manzanares, quello di Cordoba-Malaga e quello di Almeria-Linares. Il principale era il primo e gli altri due citati si connettevano ad esso per portare i convogli a nord della regione. Inoltre, vi erano una serie di infrastrutture secondarie che connettevano orizzontalmente l'Andalusia, tutte in cattivo stato e poco organizzate dal punto di vista globale.

²⁸⁰ Ivi, p. 103.

Il settore ferroviario era considerato di interesse strategico da parte della Junta de Andalucía poiché avrebbe permesso le connessioni intraregionali necessarie per sfruttare al meglio le risorse inutilizzate della regione. Tuttavia, il 1984 fu un anno molto difficile per l'organo di governo andaluso²⁸¹. Il governo spagnolo decise di riconvertire e ristrutturare il settore dell'industria pubblica al fine di ridurre le perdite economiche e guadagnare in competitività; anche il RENFE fu influenzato da tale nuova impostazione e, come principale conseguenza, fu costretto ad elaborare un piano per individuare e chiudere definitivamente le “linee ferroviarie altamente anti-economiche”²⁸². Purtroppo, per quanto riguarda l'Andalusia, in base a uno studio effettuato dal RENFE, ricaddero in tale categoria tutti gli assi ferroviari orizzontali della regione²⁸³. La Junta de Andalucía si oppose fermamente a tale decisione e, con un altro studio, spiegò dettagliatamente che con la chiusura di tali linee

le ferrovie andaluse avrebbero assunto un carattere radiale, e questo avrebbe contraddetto l'obiettivo del governo regionale – scritto nello statuto dell'autonomia – di promozione delle relazioni umane, culturali ed economiche all'interno dell'Andalusia²⁸⁴.

Per esempio, con la chiusura delle linee prevista dal RENFE, non sarebbe stato più possibile mettere in comunicazione Sevilla e Malaga, nonché Sevilla e Granada. Il contrasto si risolse con l'accordo Junta de Andalucía-RENFE del 26 dicembre 1984, il quale prevedeva lo smantellamento delle linee già individuate, ma la contestuale costruzione di nuove linee con l'importante sussidio economico del RENFE, che avrebbe finanziato parte della loro costruzione. In particolare, si trattò delle linee Utrera-La Roda, Granada-Bobadilla, Gibráleon-Ayamonte, Pto. Santa Maria-San Lucar B. e Villanueva del Río y Minas-Guadalcanal. Il confronto politico tra lo Stato spagnolo e la Junta de Andalucía rese palese alle autorità locali che, a causa dello scarso potere della regione sulle infrastrutture ferroviarie, bisognava agire in sinergia con il governo nazionale al fine di portare avanti i propri interessi.

Dal 1984 al 1986, dunque, la strategia di sviluppo delle infrastrutture ferroviarie seguita dalla Junta de Andalucía fu in linea con quella generale di sviluppo endogeno: l'organo di governo regionale difese l'importanza delle connessioni orizzontali al fine di garantire una maggiore integrazione intraterritoriale e, come

²⁸¹ Ivi, pp. 104-106.

²⁸² Ivi, p. 106.

²⁸³ Ibidem.

²⁸⁴ C. Marquez Guerrero, op. cit, p. 107.

risultato finale, arrivò alla costruzione di nuovi assi orizzontali con il concorso decisivo del RENFE a livello finanziario. L'obiettivo, ancora una volta, era quello di collegare fra di loro il maggior numero possibile di centri cittadini andalusi in modo da sfruttare le risorse umane ed economiche fino a quel momento rimaste inutilizzate. Dal 1987, invece, in linea con quanto già si è visto per il settore stradale, vi fu un cambio di passo nella strategia di sviluppo infrastrutturale ferroviario. L'entrata nella Comunità Europea richiamava l'attenzione riguardo la necessità di una maggiore integrazione della regione andalusa con la restante parte dell'Europa. In virtù di tale ottica, fu costruito un nuovo asse ferroviario tra Sevilla e Madrid ad opera del governo centrale spagnolo, ma con l'approvazione e il concorso determinante della Junta de Andalucía. L'obiettivo, appunto, era fare in modo che questo nuovo asse divenisse la porta di accesso dell'Andalusia al resto dell'Europa. Il nuovo progetto, infatti, prese il nome di NAFA, ossia *Nuevo Acceso Ferroviario a Andalucía*, e prevede la creazione di una nuova connessione da Sevilla fino a Madrid, passando per Cordoba e Brazatortas, attraverso un treno ad alta velocità, con la capacità di viaggiare ad una velocità superiore ai 250 km/h. Poiché si trattava di un trasporto ad alta velocità, l'infrastruttura ferroviaria costruita si caratterizzò come esclusivamente dedicata a tale tipo di trasporto e differente da tutte le altre già costruite. Come diretta conseguenza di ciò, la Junta de Andalucía si dedicò alla costruzione di nuove arterie ferroviarie per Sevilla e Cordoba (RAF), in grado di poter permettere il passaggio del treno ad alta velocità. Addirittura, dei 15.000 milioni di pesetas spesi dal governo regionale nel settore ferroviario dal 1987 al 1992, più dell'80% venne impiegato per la costruzione dei nuovi RAF, mentre solo il 10% venne dedicato all'implementazione di nuovi assi che potessero permettere il collegamento ferroviario all'interno dell'Andalusia. Ancora una volta, queste cifre sono la prova del cambio di strategia del governo andaluso: la strategia di sviluppo esogeno e l'apertura verso l'Europa rimpiazzarono la visione precedente degli anni 1984-1986, improntata sullo sviluppo endogeno, sullo sfruttamento delle risorse locali e la connessione intraterritoriale. Così come osservato per il settore stradale, anche per l'infrastruttura ferroviaria si ritenne che un più forte link con l'Europa, attraverso la connessione Sevilla-Madrid, avrebbe potuto portare benefici economici alla regione²⁸⁵.

²⁸⁵ C. Marquez Guerrero, *Autonomía política y desarrollo regional*, Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria, Siviglia, 1997, pp. 79-96.

Mezzogiorno d'Italia: il “primo tempo” dell'intervento straordinario

1. L'Italia nel secondo dopoguerra e la questione meridionale

Il 2 giugno 1946, un anno dopo la fine della seconda guerra mondiale, si tenne in Italia lo storico referendum che chiamò i cittadini a pronunciarsi sulla direzione da dare alla nazione: continuare con l'assetto monarchico, oppure dar luogo alla nascita di una repubblica. La vittoria di quest'ultima opzione fu contestuale all'elezione dell'Assemblea Costituente al fine di redigere la Costituzione italiana, ancora oggi fonte primaria del diritto della penisola. Tale Costituzione venne scritta dai rappresentanti di tutte le forze politiche esistenti a fine anni '40, tra cui si ricordano in particolare quelli della Democrazia Cristiana, del Partito Comunista Italiano, del Partito Socialista Italiano (presentatosi come Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria alle elezioni del 1946), del Partito Repubblicano Italiano, del Partito Liberale Italiano e del Partito d'Azione, ad evidenziare la comunità di intenti della politica tutta nel voler contribuire alla rifondazione di una nazione. La Costituzione italiana entrò ufficialmente in vigore il 1° gennaio 1948 e, nonostante alcune modifiche inerenti alcuni suoi titoli e articoli, tra cui la più rilevante può rintracciarsi nella legge 3/2001, sopravvive intatta ancora oggi con tutto il suo patrimonio legislativo e valoriale.

La straordinaria pagina di storia scritta il 2 giugno 1946, cui si cumularono i felici eventi che portarono alla promulgazione ufficiale della Costituzione italiana, furono però elaborati sullo sfondo di un dopoguerra nel quale l'Italia versava in condizioni catastrofiche: il conflitto mondiale aveva sconvolto l'economia, la rete delle comunicazioni, i centri urbani, ma soprattutto la cultura, la psicologia e il vissuto degli italiani. Per esempio, il patrimonio abitativo risultava gravemente danneggiato: oltre un milione di vani erano distrutti o semidistrutti. Le comunicazioni ferroviarie erano fortemente compromesse: il 70% delle carrozze per viaggiatori e il 60% delle locomotive risultavano fuori uso; si pensi che per effettuare un viaggio da Roma a Napoli bisognava eseguire lunghe deviazioni, dovute ai danneggiamenti dell'infrastruttura ferroviaria, che rendevano il viaggio lungo circa due giorni. Le attività produttive erano in ginocchio: fatta pari a 100 la produzione industriale del 1938, nel 1945 essa era caduta al 29, mentre quella agricola era di poco superiore a 60. Al termine del 1946 il prodotto interno lordo si aggirava intorno al 60% di quello prebellico, mentre i disoccupati, nel 1948, erano circa due milioni e mezzo. Tuttavia era l'articolazione del tessuto sociale ad essere l'aspetto più allarmante che emergeva

con forza nel secondo dopoguerra: centinaia di migliaia di soldati ritornavano dal fronte o dai campi di prigionia e il loro reinserimento nella vita quotidiana risultava difficile, mentre continuavano a perpetrarsi atti di violenza contro i fascisti ritenuti responsabili di crimini efferati o collaboratori dei nazisti. La seconda guerra mondiale, dunque, lasciò ferite, dolori e rancori che necessitavano di tempo per riassorbirsi. Oltretutto, la condizione psicologica generale rispecchiava ciò che veniva messo nero su bianco dai trattati internazionali: l'Italia aveva perso la guerra; nonostante la straordinaria resistenza al nazifascismo nell'ultima fase del conflitto, le responsabilità del Paese non erano state cancellate. Infatti, il preambolo del trattato di pace firmato nel 1947 definì l'Italia uno Stato vinto e conquistato. Solo nel 1951 vi fu una revisione di tale trattato con Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia in virtù della necessità di far gravitare l'Italia nella sfera di influenza atlantica e di permetterle di giocare un ruolo attivo in tale blocco di Paesi. Addirittura, fu ben dieci anni dopo la fine del conflitto mondiale, nel 1955, che si registrò l'ufficiale adesione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite, con diritto di voto. Per designare il periodo dell'immediato dopoguerra viene spesso utilizzato il termine "ricostruzione", il quale, in virtù di quanto appena esposto, deve essere interpretato nel suo significato più ampio: ricostruzione economica, ma anche rinnovamento dei valori e dell'identità nazionale²⁸⁶.

Sullo sfondo della nascita della Repubblica e della ricostruzione, venne palesemente a galla un problema di grande entità, che prese il nome di "questione meridionale", indicando con esso la strutturale e sistematica situazione di arretratezza socioeconomica che regnava incontrastata nel Mezzogiorno d'Italia. La presa di coscienza di tale questione innescò anche una maniera differente di approcciarsi alla stessa, permettendo così la nascita di una nuova corrente di pensiero, denominata "nuovo meridionalismo"²⁸⁷.

Il tradizionale modo di vedere meridionalista antecedente al secondo dopoguerra e alla nascita della corrente di pensiero di cui sopra, legava strettamente la problematica del Mezzogiorno a fenomeni politici, quali l'inesistenza di una capace classe dirigente locale, la scollatura tra di essa e la popolazione autoctona e la diffusa corruzione. Nel pensiero del secondo dopoguerra, invece, accanto a tali tradizionali temi si affrontò il problema del Sud in una dimensione diversa, soprattutto

²⁸⁶ G. Crainz, *L'Italia repubblicana*, Giunti-Casterman, Firenze, 2000, pp. 10-13.

²⁸⁷ F. Dandolo, *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 11-24.

inquadrandolo nella più generale necessità di ricostruzione del sistema produttivo italiano. In sostanza, si affiancò alla problematica politica quella più genuinamente economica, fortemente legata a una generale “teoria delle aree depresse” di chiara derivazione keynesiana che si andava sviluppando a livello internazionale, la quale ribadiva con forza il ruolo degli investimenti pubblici e dell’azione dello Stato in funzione antidepressiva. Fu questa la molla che innescò la ricerca e l’individuazione di indici di depressione economica, sociale e civile che potessero attestare in maniera inconfutabile il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno, in modo da stimolare l’intervento pubblico e, inoltre, permettendo di certificare a livello internazionale tale situazione, avendo così accesso ai preziosi fondi degli organismi internazionali, quali quelli della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e quelli dello European Recovery Program²⁸⁸.

Il “nuovo meridionalismo” trovò una sponda politica nella Democrazia Cristiana di Alcide De Gasperi e Amintore Fanfani.

Il primo, che ricoprì la carica di presidente del consiglio dei ministri dal 1946 al 1953, portò avanti una soluzione politico-economica di compromesso tra quella tradizionale del *laissez faire* e quella di più accentuata pianificazione economica da parte dello Stato. Lo schema degasperiano passò infatti alla storia come “modello di politica economica temperata”²⁸⁹. Il problema principale da risolvere era quello della diffusa disoccupazione successiva alla seconda guerra mondiale, la quale raggiungeva nel 1946 circa due milioni di unità, pari all’11% della popolazione attiva; si riteneva a tale proposito che sia lo Stato sia i privati sarebbero dovuti intervenire per tamponare tale situazione. Lo schema proposto prevedeva un innalzamento delle disponibilità economiche dello Stato, tali da poter far aumentare la spesa pubblica, attraverso due strumenti: l’incremento delle imposte grazie alla ben applicata tassazione ordinaria e l’aumento del debito pubblico, prendendo a prestito denaro dai cittadini che avrebbero acquistato i buoni del Tesoro. In questo modo si sarebbero promosse azioni dirette dello Stato nella sfera economica al fine di riassorbire la disoccupazione. Tuttavia, al contempo, per la stessa finalità, si lasciavano agire le imprese private, alle quali venivano garantite sia la stabilità della moneta sia adeguate politiche di incentivazione al risparmio e all’investimento. In cambio, esse accettavano di buon grado la tassazione ordinaria per contribuire agli

²⁸⁸ G. De Rita, *Opinioni sulla politica di sviluppo del Mezzogiorno*, Isvet, Roma, 1963, p. 1.

²⁸⁹ P. Roggi, *Scelte politiche e teorie economiche in Italia nel quarantennio repubblicano*, Giappichelli, Torino, 1987, p. 32.

impegni sociali dello Stato. Si realizzava così un adeguato compromesso tra l'autonomia del settore privato e il ruolo propulsivo dello Stato nell'economia. Né i fautori del *laissez faire* puro, come Papi, potevano sostenere di averla spuntata, né potevano dire altrettanto i sostenitori di un'economia più controllata dallo Stato. Ognuno, tuttavia, poteva ritenere di aver fatto prevalere la propria posizione. Il "modello di politica economica temperata" acquisì definitivo slancio con la nascita del quarto governo De Gasperi nel giugno 1947, quando grandi personalità, tra cui soprattutto Einaudi, Sforza, Del Vecchio e Merzagora, entrarono nel governo monocolore come indipendenti. Tuttavia, le sinistre non accettarono di buon grado il compromesso e iniziarono a premere per un maggiore intervento dello Stato nell'economia²⁹⁰. Infatti, assumendo posizioni critiche nei confronti del modello fin qui esposto, Scoccimarro sentenziò nel 1947 che "il programma del governo era ispirato a ridurre al minimo l'intervento dello Stato nell'economia del Paese"²⁹¹, Tremelloni sostenne che "la contrazione notevole delle spese era un errore"²⁹² e Di Vittorio ribadiva che, al fine di risolvere il problema della disoccupazione, si necessitava di "grandi mezzi da parte dello Stato"²⁹³.

Lo schema degasperiano ben si amalgamava con la visione e l'azione della Banca d'Italia di quegli anni, quando Donato Menichella ne ricopriva il ruolo di governatore. Una politica monetaria restrittiva per il rigido controllo dell'inflazione era la linea di fondo seguita dalla Banca d'Italia. Per esempio, la domanda di moneta per spese governative giudicate eccessive doveva essere esaudita entro un certo limite; inoltre la spesa pubblica era inquadrata sempre con sospettosa prudenza. In sostanza, la Banca d'Italia si mostrava propensa a sostenere l'espansione della produzione del sistema delle imprese a condizione che ciò non conducesse all'inflazione²⁹⁴.

Amintore Fanfani raccolse l'eredità degasperiana, ma operò una netta sterzata a favore dell'intervento pubblico e della programmazione economica. Fanfani, divenuto segretario della DC nel luglio 1954, dopo esser stato ministro di spicco nei vari governi degasperiani fino al 1953, puntava a una politica di mobilitazione della spesa pubblica come strumento di sviluppo economico e sociale, sostenendo, al

²⁹⁰ Ivi, pp. 31-32.

²⁹¹ Ivi, p. 33.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ P. Roggi, *op. cit.*, pp. 49-50.

contempo, la necessità di una “precisa programmazione”²⁹⁵ degli investimenti. Fanfani si ispirava sia alla teoria keynesiana del *deficit spending*, sia soprattutto al solidarismo cattolico di Giuseppe Toniolo, sensibile alle ragioni dell’equità distributiva e attento ai bisogni delle fasce deboli della popolazione. Ciò era già apparso con evidenza nei provvedimenti fanfaniani in materia di avviamento al lavoro del dicembre 1947 e, soprattutto, in occasione del varo del famoso *Piano INA-Casa*, approvato nel 1949. Fanfani, dunque, era un convinto assertore della necessità dell’intervento pubblico nell’economia e, in aggiunta, della valorizzazione del capitale umano, della ricerca scientifica, del progresso tecnologico e dello sfruttamento delle fonti di energia. Al fianco di Fanfani vi erano altri intellettuali di spicco, afferenti al mondo della DC, tra i quali si ricordano Giulio Pastore, Pasquale Saraceno ed Ezio Vanoni; con riferimento a quest’ultimo si puntualizza più avanti in merito allo *Schema Vanoni* del 1954²⁹⁶.

La Cassa per il Mezzogiorno, dunque, nata nel 1950 con struttura e finalità che di seguito si analizzano, venne creata sullo sfondo ideale della politica economica degasperiana appena appresa in esame, sebbene risentì la chiara influenza, quattro anni più tardi, della nuova impostazione fanfaniana²⁹⁷.

Il rilievo delle due personalità politiche sopra analizzate era dovuto soprattutto al generale consenso che la DC, nel secondo dopoguerra, riuscì ad aggregare, con particolare riferimento a quello riscontrato nel Mezzogiorno. Alla fine degli anni Quaranta la maggiore forza del partito era concentrata nell’Italia settentrionale. In particolare, il Nord-Est aveva il più consistente numero di iscritti e si confermava zona tradizionalmente “bianca”, dove il movimento cattolico era già forte prima del fascismo con il Partito Popolare e le leghe bianche. Nel Mezzogiorno, invece, la DC riuscì a creare una forte saldatura con l’elettorato moderato, che permise al partito in questione di allargare fortemente il suo consenso nel territorio meridionale, facendo di quest’ultimo, di fatto, la sua principale base elettorale durante tutto il corso della prima repubblica. Una visione semplicistica potrebbe legare le ragioni di tale consenso a logiche clientelari, cioè alla capacità della DC di legarsi agli uomini di spicco delle varie realtà locali, i quali mantenevano uno stretto rapporto con il potere centrale romano. Tuttavia, la corretta lettura del consenso della DC, aggregante

²⁹⁵ P. Pecorari (a cura di), *L’Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento (1861-2000)*, CEDAM-Wolters Kluwer, Roma, 2015, p. 201.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ P. Roggi, *op. cit.*, p. 47.

l'elettorato moderato, va rintracciata nella sua struttura: in particolar modo, l'Azione cattolica e i comitati civici ne rappresentarono l'ossatura. Nel 1948 si contavano più di 20.000 comitati in Italia. Tali enti avevano una struttura mista: accanto al dirigente del comitato o dell'Azione cattolica, veniva affiancato un consulente ecclesiastico. Esisteva poi il comitato civico nazionale, che ufficialmente non aveva alcun rapporto formale con l'autorità ecclesiastica. Una tale organizzazione, così radicata nelle realtà locali attraverso i suddetti enti e legata a doppio filo alla Chiesa, riuscì appunto ad aggregare il voto moderato e a convogliarlo verso la DC a partire dal secondo dopoguerra. Accanto all'Azione cattolica e ai comitati civici, si ricordano soprattutto le saldature avvenute tra la DC, la Coldiretti e la Federconsorzi in chiave anticomunista. Per questi motivi i risultati elettorali di fine anni Quaranta e Cinquanta, nonché dei decenni successivi, confermarono un solido consenso attorno alla DC in tutte le regioni italiane e, in particolare, nel Mezzogiorno²⁹⁸.

Al di là della capacità intrinseca di organizzazione della DC, vi era anche un forte fattore esterno che spingeva verso un consolidamento dell'assetto partitico di quest'ultima e, quindi, del suo consenso. Gli Stati Uniti, infatti, nel secondo dopoguerra guardavano alla DC come il baluardo dell'alleanza atlantica che intendevano rinsaldare con l'Italia, mentre inquadravano come un pericolo il Partito Comunista Italiano. Il PCI, infatti, appariva una vera e propria minaccia alla quale opporsi fermamente: era un partito forte, organizzato e con disponibilità di mezzi finanziari. In accordo con il pensiero degli ambasciatori americani Dunn e Luce, il PCI disponeva di una ferrea disciplina interna ed era capace di rivolgersi alle masse. Nonostante l'esito delle elezioni del 1948, il pericolo di far finire l'Italia sotto il dominio comunista non appariva superato. Di sicuro, dunque, si può affermare che gli Stati Uniti sostennero la DC, dall'esterno, in chiave anticomunista e di rafforzamento dell'alleanza atlantica²⁹⁹.

In tale *case-study* si opera una disamina delle caratteristiche dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, con riferimento all'azione della Cassa per il Mezzogiorno, negli anni 1950-1960: infatti tale periodo, il cosiddetto "primo tempo" del "nuovo meridionalismo", rappresentò un'esperienza felice di sviluppo a vantaggio del Sud Italia. Si ritiene quindi di particolare interesse ciò che avvenne a livello strategico in tale periodo proprio perché le politiche che vennero portate

²⁹⁸ L. Musella, *Il potere della politica. Partiti e Stato in Italia (1945-2015)*, Carocci, Roma, 2015, pp. 33-35.

²⁹⁹ Ivi, p. 32.

avanti riscontrarono un effettivo successo, come numerose fonti storiche possono attestare. Di seguito, dunque, si fa riferimento all'azione della Cassa per il Mezzogiorno negli anni 1950-1960, in quanto protagonista indiscussa di tale periodo di politiche pubbliche³⁰⁰.

2. La Cassa per il Mezzogiorno e gli interventi in campo agricolo

Con la legge del 10 agosto 1950, numero 646, venne istituita la Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico interesse nell'Italia Meridionale, meglio conosciuta come Cassa per il Mezzogiorno. La Cassa era un ente di diritto pubblico, con una propria indipendenza e distinta quindi dagli altri organi statali. Nello specifico, vi era comunque un coordinamento tra la Cassa ed i vari ministeri, tramite il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, il quale aveva la responsabilità politica della Cassa dinanzi al Parlamento e predisponeva concretamente i fondi da devolvere alla Cassa sulla base di un'attenta valutazione, la quale prendeva in considerazione la fondamentale differenziazione tra gli interventi straordinari, da effettuarsi tramite la Cassa, e gli interventi ordinari di competenza delle altre amministrazioni. Inquadrata in questo modo, dunque, tale ente poteva definirsi semi-autonomo rispetto al governo³⁰¹. Si ricorda che il suddetto Comitato dei ministri per il Mezzogiorno era costituito dal ministro per l'agricoltura e le foreste, per il lavori pubblici, per i trasporti, per il tesoro, per l'industria ed il commercio, per il lavoro e la previdenza sociale, per le partecipazioni statali e per il turismo; tale organo veniva presieduto da uno di tali ministri³⁰².

Dal Comitato dei ministri provenivano, dunque, le linee guida dell'azione della Cassa, ma l'attuazione concreta degli interventi, la loro programmazione e coordinamento erano di esclusiva competenza di tale organo speciale. A tal fine, esso era dotato di un organo deliberante e decisionale e di un apparato esecutivo.

Il primo era costituito dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale della Cassa; a sua volta il citato consiglio comprendeva un presidente, due vice-presidenti e dieci consiglieri scelti tra persone esperte dei problemi del Mezzogiorno. Tale

³⁰⁰ F. Dandolo, *op. cit.*, pp. 11-24.

³⁰¹ A. Degli Oddi Alfieri, *Cassa del Mezzogiorno*, La Nazionale, Parma, 1967, p. 7.

³⁰² Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960, p. 10.

organo, dunque, prendeva le decisioni fondamentali in merito all'azione da far perseguire alla Cassa.

L'apparato esecutivo, invece, era costituito dalla direzione generale, a sua volta articolata in varie sezioni, ognuna facente riferimento a un singolo settore di intervento della Cassa: vi erano, così, quella relativa alle bonifiche e trasformazioni fondiari, agli acquedotti e fognature, alla viabilità e costruzioni civili, al credito e finanza, all'industria, turismo, artigianato e pesca, alle quali era affiancato il servizio affari generali e istruzione professionale. La Cassa, inoltre, si dotava di un ispettorato amministrativo. Tale organo seguiva attentamente la realizzazione e l'avanzamento dei lavori precedentemente deliberati dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale³⁰³.

Come era implicito nella denominazione estesa della Cassa che sopra si è ricordata, il nuovo ente doveva intervenire in via straordinaria, ossia eseguendo opere che per l'importo, la natura e la durata dell'impegno richiesto eccedevano l'ordinaria competenza delle altre amministrazioni pubbliche. Ecco però un punto centrale che bisogna ben sottolineare riguardo l'operato della Cassa: la sua azione era aggiuntiva, ma mai sostitutiva rispetto a quella normalmente svolta nel Mezzogiorno dalle amministrazioni locali. La Cassa e tali amministrazioni, dunque, ognuna secondo le proprie possibilità, dovevano operare in sinergia³⁰⁴.

Inoltre le opere che la Cassa avrebbe dovuto realizzare non dovevano essere solo opere pubbliche avente il suddetto carattere straordinario, ma dovevano risultare anche "opere di pubblico interesse"³⁰⁵: ciò significava che la Cassa aveva un margine di azione molto ampio perché, oltre a realizzare le tradizionali opere pubbliche, poteva dedicarsi anche a tutta una serie di opere ad esse collaterali e complementari, che comunemente sarebbero state di competenza privata. Lo scopo era ben preciso: risvegliare l'interesse dei privati e stimolare la loro iniziativa per partecipare alla grande impresa del risollevarlo economico del Mezzogiorno³⁰⁶.

La precisa funzione che la legge attribuiva alla Cassa era quella di "realizzare nelle regioni dell'Italia meridionale un complesso di opere pubbliche straordinario,

³⁰³ Ibidem.

³⁰⁴ Cassa per il Mezzogiorno, *op. cit.*, p. 9.

³⁰⁵ Ibidem.

³⁰⁶ Ibidem.

necessarie per trasformare l'economia"³⁰⁷. Ancora più nello specifico, la legge indicava che la Cassa doveva predisporre i programmi, il finanziamento e l'esecuzione delle opere inerenti la sistemazione dei bacini montani e relativi corsi d'acqua, la bonifica, irrigazione e trasformazione agraria, gli acquedotti e fognature, la viabilità ordinaria, gli impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli, le opere di interesse turistico e la sistemazione straordinaria di linee ferroviarie di grande traffico. Al di là di queste competenze, ve ne erano altre di non secondaria importanza, quali la concessione di crediti per la nascita e lo sviluppo di impianti industriali e la preparazione professionale di tecnici e maestranze qualificate.

Bisogna precisare, inoltre, che tali ambiti di competenza della Cassa non si esplicavano solo nelle otto regioni del Mezzogiorno d'Italia, cioè Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna, ma si allargavano alle province di Latina e Frosinone, all'isola d'Elba, ai comuni della provincia di Rieti già compresi nell'ex circondario della Città Ducale e a quelli all'interno della zona del comprensorio di bonifica del fiume Tronto³⁰⁸.

Per il conseguimento dei suddetti fini la legge istitutiva assegnava alla Cassa un fondo di 1000 miliardi di lire, da spendersi in un periodo di 10 anni, per un totale di 100 miliardi all'anno. Il fondo veniva aumentato, con legge del 25 luglio 1952, numero 949, a 1280 miliardi e portato a una durata di 12 anni, con rate annuali di circa 110 miliardi. Il fondo aumentato venne così ripartito: 910 miliardi alle bonifiche e trasformazioni fondiari, 150 agli acquedotti, 115 alle opere stradali, 75 alle opere ferroviarie, 30 alle opere d'interesse turistico. Solo per fornire un'idea di quanto rappresentassero le cifre in quegli anni, basti pensare che le rate singole di 110 miliardi corrispondevano all'1% del prodotto interno lordo e al 5% della spesa pubblica. Al di là di tale dotazione di fondi, l'ente veniva autorizzato ad emettere obbligazioni e, soprattutto, a contrarre prestiti all'estero, con garanzia dello Stato. Dal punto di vista globale, l'azione della Cassa poteva essere considerata sia di tipo diretto sia indiretto con riguardo all'attività economica nel Mezzogiorno. In sostanza, tale ente doveva effettuare interventi straordinari affinché si potessero creare le condizioni ambientali per lo sviluppo socioeconomico del meridione, sebbene a tale ruolo ne affiancasse uno più diretto di intervento nel campo agricolo. In estrema

³⁰⁷ A. Degli Oddi Alfieri, *op. cit.*, p. 7.

³⁰⁸ Ivi, pp. 7-8.

sintesi, la Cassa era essenzialmente un organo da cui partivano politiche pubbliche in campo agricolo, mentre la restante parte delle mansioni riguardava la creazione di condizioni favorevoli all'innescò dello sviluppo socioeconomico del Sud, come dimostrava il grande spazio dedicato alle opere infrastrutturali. L'azione eminentemente agricola della Cassa si notava dalla ripartizione dei fondi di cui sopra: su 1280 miliardi, 910 di essi erano dedicati alle bonifiche e trasformazioni fondiari, cioè il 71,1% del complessivo stanziamento. L'impostazione dell'intervento della Cassa in tale maniera fu caratteristico del "primo tempo" del "nuovo meridionalismo", cioè appunto degli anni 1950-1960, in cui si credeva che l'aumento della produzione agricola, ma soprattutto la modificazione strutturale dell'economia del settore primario, fossero il cardine di ogni ulteriore valorizzazione in altri campi, quali quello industriale e commerciale³⁰⁹.

All'inizio del piano decennale della Cassa, il quadro di forte arretramento del settore agricolo nel meridione era lampante. Di seguito, si fornisce una tabella relativa agli anni 1950-1951 per darne contezza.

Tabella 9- Alcuni indici relativi al settore agricolo nel Mezzogiorno, negli anni 1950-1951.

| | Centro-Nord | Sud |
|---|-------------|--------|
| Produzione lorda vendibile per ha di superficie agraria (L) | 154.000 | 91.000 |
| Carico di bestiame (peso vivo) (q.li) | 3,5 | 1,45 |
| Meccanizzazione (trattori per 100 ha) (n.) | 7,6 | 1,6 |
| Consumo di fertilizzanti (unità di N-Ph-K) (Kg/ha) | 38 | 16 |

Fonte: A. Degli Oddi Alfieri, *Cassa del Mezzogiorno*, La Nazionale, Parma, 1967, p. 15.

Ad inizio anni '50, la povera agricoltura meridionale era essenzialmente basata sullo sfruttamento cerealicolo e l'arboricoltura. Tale situazione imponeva la necessità di

³⁰⁹ Ivi, p.7-8.

intervenire con decisione. Nello specifico, dei 910 miliardi stanziati per il settore agricolo, 466,5 erano per opere di bonifica e irrigazione e contributi a favore dell'iniziativa privata nei miglioramenti fondiari, 163,5 miliardi erano per opere di sistemazione montana e 280 miliardi per opere connesse con la riforma agraria, che intanto veniva elaborata dal Parlamento. Nell'illustrazione più dettagliata della ripartizione dei 910 miliardi, si nota dunque come l'azione della Cassa in campo agricolo non era solo volta alla modificazione dell'ambiente fisico, ma anche ad un coordinamento dell'attività economica pubblica e privata, al fine di creare per quest'ultima incentivi a maggiori investimenti. Ci si concentra ora sull'azione bonificatrice della Cassa sempre nel decennio di riferimento. Riguardo le necessità di bonifica, venivano considerati i terreni agricoli raggruppati in comprensori: nel Mezzogiorno ve ne erano 203, per un totale di 5.177.280 ha. Le disponibilità finanziarie preventivate per l'opera di bonifica non permettevano di effettuare quest'ultima in tutti i comprensori, ma solo in una parte di essi. Per questo si scelse di effettuarla solo su 112, totalizzando una superficie di 4.214.987 ha, pari all'81,4% della cifra di cui sopra. In base al tipo di bonifica, i comprensori vennero distinti in tre categorie:

- Comprensori di evoluzione: in essi, l'attività bonificatrice era stata realizzata quasi interamente in passato e la trasformazione fondiaria e agraria aveva già compiuto notevoli progressi; dunque, rimanevano da completare in essi solo alcune opere pubbliche. Essi ammontavano a circa 1 milione di ha.
- Comprensori di trasformazione: in essi, invece, le opere pubbliche e la trasformazione fondiario-agraria potevano essere ampiamente sviluppate, in relazione all'elevato potenziale esistente di natura tecnico-economica. Essi ammontavano a circa 2,25 milioni di ha.
- Comprensori di prima penetrazione: in essi, la bonifica doveva forzatamente riguardare interventi molto limitati, visto l'ambiente difficile da cui erano caratterizzati. Costituivano circa 1,2 milioni di ha.

Si intervenne, dunque, in questi tre tipi di comprensori con modalità diverse a seconda delle caratteristiche degli stessi. Si precisa che la scelta dei terreni su cui intervenire, che appunto costituirono 112 dei 203 comprensori totali, avvenne secondo un criterio basato sulla massima produttività degli interventi. In sostanza, ciò significò che si predilessero i grandi comprensori e soprattutto quelli in cui si

prevedeva sarebbe stato possibile portare a termine il lavoro entro il 1960, senza lasciarlo a metà. Inoltre, un'analoga classificazione e identiche strategie di intervento si stabilirono per i bacini montani, i quali però venivano distinti a seconda del grado di dissesto idro-geologico esistente all'inizio dei lavori di sistemazione. Congiuntamente agli interventi di bonifica, dovevano avvenire quelli relativi alle opere di irrigazione e sistemazione idrauliche, indispensabili per rendere produttivo il terreno agricolo. Nel 1960, vi erano 360.000 ha irrigui, localizzati abbastanza omogeneamente tra le varie regioni del Mezzogiorno. Di questi, 60.000 ha. erano destinati all'arboricoltura e orticoltura, mentre tutti gli altri alle colture erbacee; fortemente limitati in tal senso apparivano i cereali, la cui irrigazione doveva avvenire solo in ragione delle strette necessità delle rotazioni. Si pensi, dunque, che il risultato di 360.000 ha irrigui costituì un notevole incremento rispetto ai soli 250.000 ha irrigui del 1950³¹⁰.

Subito dopo le opere di bonifica e irrigazione, venivano le opere di costruzione acquedottistica, per le quali erano stati stanziati 150 miliardi, come è stato già ricordato precedentemente. Gli acquedotti potevano essere considerati come una vera e propria forma di intervento in campo agricolo, poiché contribuivano ad approvvigionare di acqua le comunità agricole, oltre a quelle urbane, e permettevano così il pieno svolgimento delle mansioni lavorative da parte dei contadini, anche garantendo loro migliori condizioni igieniche e di vita. In sostanza, dopo aver bonificato e irrigato un terreno, bisognava garantire l'approvvigionamento idrico delle popolazioni che lo coltivavano, al fine di estrinsecare le sue capacità produttive. Dalla stessa legge istitutiva della Cassa vennero stabiliti i criteri di intervento nel settore acquedottistico, riassumibili, in ordine di importanza di intervento, nella maniera seguente:

- 1) Realizzazione di acquedotti la cui importanza e la cui spesa erano tali da non poter essere costruiti che con un totale intervento pubblico, destinati a risolvere il problema idrico in relazione agli andamenti demografici di lungo periodo
- 2) Opere per il completamento di acquedotti particolarmente importanti, che furono iniziati prima dell'intervento della Cassa e che erano rimasti incompiuti
- 3) Opere di sviluppo di grandi acquedotti già esistenti, al fine di adeguarli alle nuove necessità

³¹⁰ Ivi, pp. 15-17.

Una legge del luglio 1952 permise alla Cassa di intervenire anche su quegli acquedotti il cui tracciato non ricadeva interamente nelle proprie zone di competenza territoriale, ma che appunto si originavano al di fuori per poi passare nel territorio del Mezzogiorno ed approvvigionarlo. Dal 1957, inoltre, la Cassa dovette provvedere anche alla rete di distribuzione dell'acqua interna agli abitati, oltre che alle opere esterne agli stessi e funzionali al loro approvvigionamento idrico. Dal 1955 l'azione della Cassa nei confronti della costruzione e adeguamento degli acquedotti subì una notevole spinta, infatti l'obiettivo generale in tale campo cambiò, divenendo quello di un capillare approvvigionamento di tutti gli abitati meridionali. Il numero degli acquedotti da costruire decuplicò rispetto alle stime originarie, sebbene il realistico sviluppo degli stessi era previsto esplicitarsi pienamente in cinquanta anni. Allo stesso modo, i costi subirono un incremento e passarono dagli iniziali 105 miliardi a 283 miliardi. Al 30 giugno 1959 i risultati apparivano apprezzabili, sempre nell'ottica di completamento di tale strategia entro un cinquantennio; nello specifico, in tale data risultavano effettuati pagamenti per lavori ultimati o in corso per 94 miliardi 406 milioni, costruite 516 opere di presa per un totale di 8.498,3 litri/sec, poste in opera condotte per complessivi 5.276,8 km, costruiti 929 serbatoi con capacità totale di 802.284 mc. Ebbero beneficio da queste opere 995 centri abitati, appartenenti a 617 comuni con 4.374.331 abitanti³¹¹.

3. La legge numero 634 del 1957 e le tappe progressive verso la sua elaborazione

Come si è ampiamente illustrato nel paragrafo precedente, la Cassa era stata inizialmente concepita per operare con intensità e in maniera diretta nel settore agricolo. L'obiettivo principale da perseguire era, dunque, porre in essere tutte quelle condizioni che potessero garantire un aumento della produttività agricola. Da questo punto di vista, l'azione della Cassa era inquadrata come di "preindustrializzazione"³¹², ossia era una fase propedeutica all'industrializzazione vera e propria, sebbene ancora non si provvedesse a quest'ultima in maniera diretta. Non si doveva puntare immediatamente all'industrializzazione del Mezzogiorno, ma bisognava tenere in mente quest'obiettivo come una seconda fase a cui approdare.

³¹¹ Ivi, pp. 17-19.

³¹² Cassa per il Mezzogiorno, *op. cit.*, p. 11.

Tuttavia, sin dagli anni immediatamente successivi al 1950, cioè all'istituzione della Cassa e al chiarimento delle sue finalità di preindustrializzazione, ci si rese conto della necessità di provvedere, in qualche modo, anche all'industrializzazione in maniera diretta, soprattutto in relazione all'esigenza di riassorbire la permanente disoccupazione e sottoccupazione, le quali raggiungevano in quegli anni livelli molto elevati nel Mezzogiorno. Già con la legge del 22 marzo 1952, numero 166, fece capolino una misura che lasciò intravedere il cambio di prospettiva in favore di un intervento diretto all'industrializzazione: tale legge, infatti, autorizzava la Cassa a contrarre prestiti esteri per importi molto superiori a quelli previsti dalla legge istitutiva e a destinarne una parte consistente al finanziamento di iniziative industriali nel Mezzogiorno. Successivamente, con la legge dell'11 aprile 1953, numero 298, si autorizzò la Cassa a partecipare, in diverse forme, al finanziamento dei tre istituti per il credito a medio termine alle medie e piccole industrie, operanti nel Mezzogiorno e nelle isole, ossia l'ISVEIMER, l'IRFIS e il CIS. Queste leggi prepararono il terreno alla svolta fondamentale che si ebbe nel 1957, la quale determinò dopo qualche anno, databile al 1960-1961, in cui esplicò pienamente i suoi effetti, l'inesco del "secondo tempo" dell'azione della Cassa, proprio per il marcato cambio di rotta rispetto alla legge istitutiva del 1950³¹³. Le leggi del 1952 e 1953 furono solo l'inizio di un processo di ripensamento dell'intervento straordinario in favore dell'avvio rapido di una fase di industrializzazione del Mezzogiorno. Nel 1954, con la pubblicazione del famoso *Schema Vanoni* ad opera dell'allora ministro delle Finanze, tale obiettivo assunse ancora maggiore concretezza. Fin dall'anno precedente, il 1953, Vanoni si fece, infatti, promotore di un piano nazionale di sviluppo economico ispirato al criterio della concentrazione nelle regioni meridionali della maggior parte dei nuovi posti di lavoro nelle attività industriali, ciò dunque implicava imponenti investimenti nel settore secondario nel territorio del Mezzogiorno. Tale urgenza era sentita dal ministro sia per risolvere l'aspetto centrale della questione meridionale, ossia la disoccupazione, ma soprattutto per fare in modo che non si distogliesse l'attenzione dalle sorti del Mezzogiorno in un quadro nazionale che sembrava viaggiare in tutt'altra direzione³¹⁴. Infatti, il rapido sviluppo industriale dell'Italia, avviato sin dal 1950 e accelerato dopo il 1953, si basava su di una scelta di fondo: "quella di accrescere il flusso delle esportazioni sui mercati dei Paesi industrializzati e di far

³¹³ Ivi, pp.10-12.

³¹⁴ M. Rossi-Doria, *Scritti sul Mezzogiorno*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2003, p. 217.

assumere, quindi, all'industria italiana struttura e caratteri di un'economia opulenta"³¹⁵. Tale strategia di fondo rischiava, però, di concentrare ancora una volta nuovi e rinnovati impianti industriali nelle regioni settentrionali. Per sventare tale pericolo, dunque, nonché per un rinnovato interessamento alla questione meridionale in sé, Vanoni elaborò il suo famoso *Schema Vanoni*. L'urgenza del risollevarlo delle sorti del Mezzogiorno e la necessità di individuare a livello internazionale innovative strategie da mettere in campo, portarono lo stesso ad essere allegato ai Trattati di Roma firmati nella capitale italiana il 25 marzo 1957³¹⁶. A proposito dello *Schema Vanoni*, occorre ribadire che esso rilanciava con forza due linee di fondo ampiamente accolte negli ambienti della Svimez, l'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno sorta nel 1946 come organo dedicato allo studio della questione meridionale e alla contribuzione all'elaborazione di piani per lo sviluppo del Sud. La prima idea riassumeva tutti gli sforzi di Alessandro Molinari, statistico ed eminente figura di spicco della suddetta Svimez poiché ricoprì la carica di direttore generale della stessa dal 1948 al 1958: elaborare indici statistici che fossero il più esaustivi ed esplicativi possibile della condizione di arretratezza del Mezzogiorno sia per dare maggiore consistenza alle tesi meridionaliste, sia soprattutto per poter permettere, in base all'analisi degli stessi, l'attestazione del territorio meridionale quale area in ritardo di sviluppo e quindi l'accesso a un vasto programma di finanziamenti internazionali, provenienti dagli Stati Uniti e dalle organizzazioni internazionali e di cui avrebbe beneficiato soprattutto la Cassa per il Mezzogiorno. La seconda linea si è appena esplicitata: la questione meridionale assumeva una dimensione internazionale e, appunto, andava risolta con gli sforzi congiunti sia delle autorità italiane sia dei deputati organismi protesi alla cooperazione internazionale, tra i quali spiccava soprattutto la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. Ciò avvenne negli anni Cinquanta, attraverso la concessione di consistenti aperture di credito alla Cassa per il Mezzogiorno, sia da parte di organismi internazionali ma soprattutto ad opera di piani approntati dal governo statunitense. La strategia di quest'ultimo, infatti, era chiara: convogliare aiuti finanziari verso il territorio meridionale al fine di rinsaldare l'alleanza con

³¹⁵ Ibidem.

³¹⁶ Ibidem.

l'Italia e arruolarla nelle file dei Paesi del blocco occidentale, in funzione anti-sovietica. Come scrive Misiani in un volume dedicato all'opera di Molinari³¹⁷:

Altantismo e meridionalismo formavano due momenti di un medesimo disegno politico generale teso a rilanciare il ruolo dell'Italia nel contesto internazionale dando stabilità e coesione alla linea di sviluppo intrapresa³¹⁸.

La politica di difesa atlantica e di cooperazione economica tra Italia e Stati Uniti venne suggellata proprio dal viaggio di Vanoni in America nel settembre 1954, occasione in cui tale personalità venne accolta come rappresentante di un Paese alleato; invece, quando precedentemente De Gasperi si era recato in territorio statunitense nel gennaio 1947, l'accoglienza riservatagli fu quella di un politico espressione di un Paese uscito sconfitto dalla seconda guerra mondiale³¹⁹.

Una volta riconosciuta l'importanza delle leggi del 1952 e 1953, nonché dello *Schema Vanoni* del 1954, bisogna sottolineare che fu nel 1956 che ci si rese conto di essere dinanzi a un punto di svolta nell'affrontare la questione industriale del Mezzogiorno e dell'Italia tutta. Il rapporto dell'eminente meridionalista Pasquale Saraceno sull'Iri, di tale anno, forniva una lettura interpretativa esaustiva. Il 1956 era stato un anno cruciale per la politica economica e industriale italiana perché fu netta la presa di posizione nei confronti della cosiddetta "terza via" tra Stato e mercato, ossia di una strada che ripudiava l'assolutismo e il monopolio dello Stato riguardo l'iniziativa economica, rinnegando al contempo la scelta di lasciare il libero mercato indisturbato in balia delle proprie regole. La "terza via" era, appunto, una scelta di campo in cui si investiva lo Stato di un ruolo propulsivo nell'economia, lasciando ampio spazio all'iniziativa privata, che proprio da tale impulso avrebbe tratto giovamento. L'obiettivo, infatti, era che lo Stato facesse da traino e stimolasse l'azione dei privati nei vari settori dell'economia. Questa svolta in materia prettamente economica era in realtà la diretta conseguenza del cambiamento degli assetti politici in Italia: nel 1956 finiva il centrismo ed emergeva la leadership democristiana di Fanfani, orientata verso un capitalismo riformato e un'apertura a sinistra, quest'ultima facilitata dall'affermazione di una sinistra repubblicana e

³¹⁷ S. Misiani, *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 202-203.

³¹⁸ Ivi, p. 203.

³¹⁹ Ibidem.

socialista nettamente antisovietica³²⁰. La nuova Democrazia cristiana promuoveva le idee sul ruolo dello Stato e dell'impresa pubblica della corrente cattolica dell'Iri, rappresentata da Sergio Paronetto e Pasquale Saraceno, le quali peraltro erano state già espresse nel 1943 nel noto codice di Camaldoli. Sullo sfondo di tali cambiamenti politici e di visione economica, proprio nel 1956 nacque il ministero delle partecipazioni statali, sotto il cui controllo erano stati posti l'Iri, con le sue finanziarie di settore e le imprese controllate, e il neonato Eni di Enrico Mattei, istituito nel 1953³²¹. Venne creato così il “sistema delle partecipazioni statali”³²² orientato al “completamento dell'unificazione economica nazionale”³²³. L'obiettivo, in sostanza, era quello di risolvere le grandi questioni sociali del tempo: la disoccupazione e lo sviluppo del Mezzogiorno³²⁴.

Un aspetto interessante che emerge nella visione di Saraceno è l'inquadramento della nascita di tale ministero in un panorama economico in cui l'azienda avrebbe dovuto fungere da microcosmo per la realizzazione della “giustizia economica”³²⁵ e, attraverso essa, della più generale “giustizia sociale”³²⁶. La riorganizzazione del sistema industriale che si proponeva era permeata da tali ideali, i quali, sebbene di chiara ispirazione cattolica, avrebbero potuto trovare riscontro anche presso coloro che si professavano estranei o scettici rispetto alla fede. Lo stesso Saraceno, del resto, esprimeva “perplexità rispetto a molti elementi della dottrina sociale della Chiesa, quale essa si configurava dalla *Rerum Novarum* in poi”, eppure, nelle nuove formulazioni legislative degli anni Cinquanta, vedeva rispecchiati gli ideali di cui sopra³²⁷.

La nascita del ministero delle partecipazioni statali nel 1956 avvenne proprio sulla scia di una congiuntura positiva che interessò l'Iri e le sue aziende. Le industrie Iri, infatti, con particolare riferimento alle industrie meccaniche, attraversarono nel secondo dopoguerra una fase molto delicata, poiché dovettero subire la riconversione

³²⁰ F. Amatori (a cura di), *Storia dell'Iri 2. Il «miracolo economico» e il ruolo dell'Iri*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

³²¹ A. Giovagnoli, A.A. Persico (a cura di), *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, pp. 262-263.

³²² Ibidem.

³²³ Ibidem.

³²⁴ Ibidem.

³²⁵ A. A. Persico, *Pasquale Saraceno. Un progetto per l'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, p. 110.

³²⁶ Ibidem.

³²⁷ Ibidem.

da produzione di guerra a civile, aggiungendo a ciò un intenso rinnovamento tecnologico. Per esempio, le industrie siderurgiche dello Stato, sulla base di uno specifico programma di settore, il cosiddetto *Piano Sinigaglia*, adottarono nuove tecniche produttive e furono messe rapidamente nella condizione di far fronte alla domanda civile nazionale di prodotti siderurgici. Proprio nel 1955, ossia un anno prima della costituzione del ministero delle partecipazioni statali, l'Iri aveva superato tale crisi di assestamento e chiudeva in attivo. Da tale anno, vennero progressivamente meno le richieste di una “restituzione” delle aziende del gruppo agli operatori privati, accentuando così il carattere di permanenza dell'Istituto nel panorama produttivo italiano³²⁸. Tale caratteristica, in realtà, si era già manifestata a partire dall'immediato dopoguerra, quando l'Iri iniziava ad essere inquadrato come depositario della funzione promozionale per lo sviluppo economico e sociale del Paese, avendo perso quella originaria di salvataggio delle aziende e, appunto, di loro “restituzione” ai proprietari una volta risanate, emersa negli anni della sua fondazione. Si ricorda infatti che l'Iri era stato istituito nel gennaio 1933, per fronteggiare gli effetti disastrosi della grande crisi del 1929, ed operava proprio con la dinamica appena esplicitata. A partire dall'immediato dopoguerra, invece, l'Iri venne caricato di una funzione economico-sociale molto più importante del mero salvataggio di aziende in crisi³²⁹.

Non è un caso, dunque, che si attese il rinvigorimento dell'Iri e la fine della sua fase di assestamento, per la compiuta maturazione delle condizioni che portarono alla nascita del ministero delle partecipazioni statali nel 1956³³⁰.

Sullo sfondo di tali importanti cambiamenti avvenuti nel 1952, 1953, 1954 e che ebbero il loro culmine nel 1956 con la nascita del ministero di cui sopra, venne elaborata l'importante legge inerente il Mezzogiorno, nel 1957.

La legge di riferimento in tal senso fu quella del 9 luglio 1957, numero 634, successivamente integrata con le leggi del 18 luglio 1959, numero 555, e 30 luglio 1959, numero 623. Con tale legge si confermava l'esigenza di procedere più rapidamente sulla via dell'industrializzazione. Nello specifico, l'originario piano decennale della Cassa, poi divenuto dodicennale, divenne ora di 15 anni, elevando lo

³²⁸ M. D'Antonio, *Aspetti dell'economia italiana 1951-1966*, Marves, Roma, 1968, p. 74.

³²⁹ T. Fanfani, *Selte politiche e fatti economici dal secondo dopoguerra ai nostri giorni*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 70.

³³⁰ M. D'Antonio, *op. cit.*, p. 74.

stanziamento globale prima a 2.040 miliardi e poi, nel 1959, a 2.069 miliardi. La novità riguardava proprio la destinazione di tali fondi: a parte gli aumenti apportati alle assegnazioni precedenti, già discusse nel paragrafo precedente, nuovi tipi di intervento erano stabiliti nei settori delle scuole, dell'istruzione professionale, dell'assistenza sociale, ma soprattutto i più cospicui sussidi venivano predisposti per l'iniziativa privata in campo industriale, fattore di assoluta novità rispetto alla legge istitutiva e a quella del 1952 che allungava il piano alla durata di dodici anni. La tabella seguente fornisce un quadro chiaro dell'evoluzione delle competenze della Cassa e dell'introduzione dell'obiettivo dell'industrializzazione nel 1957³³¹. Si specifica che, con riguardo alle cifre facenti riferimento al settore dell'istruzione, bisogna aggiungere anche 8,5 miliardi assegnati per l'istruzione professionale del Mezzogiorno e provenienti da surplus agricoli americani, 5 miliardi a favore dell'istruzione professionale agricola ed industriale e 16 miliardi per il settore educativo della sola Calabria³³².

Al di là della lettura globale che fornisce la tabella, un'analisi dettagliata del testo della legge numero 634 del 1957 mette in risalto come si volesse dare grande impulso alla nascita delle piccole e medie industrie:

La Cassa per il Mezzogiorno può concedere contributi fino al 20% della spesa documentata, per il sorgere e l'ampliamento di piccole e medie industrie nell'ambito dei Comuni con popolazione non superiore a 200.000 abitanti, nei quali vi sia difetto di attività industriali. La determinazione delle località, le caratteristiche delle piccole e medie industrie che possono fruire del contributo, nonché l'ammontare di quest'ultimo sono stabiliti dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, su proposta della Cassa, sentito il parere del ministero dell'industria e commercio. [...] Può essere ammessa a contributo, in misura non superiore al 10%, la spesa per l'acquisto di impianti fissi (macchinari e attrezzature) [...].

Sono ammissibili al contributo previsto:

- a) Le opere murarie relative alla costruzione degli stabilimenti e loro pertinenze, comprese quelle per l'installazione e il sostegno dei macchinari, nonché quelle destinate a fini sociali
- b) Le opere per l'allacciamento degli stabilimenti alle strade ordinarie
- c) I raccordi ferroviari

³³¹ Cassa per il Mezzogiorno, *op. cit.*, pp. 10-12.

³³² *Ivi*, p. 13.

- d) Gli allacciamenti agli acquedotti e alle fognature, lo scavo dei pozzi e il convogliamento delle acque così ricavate e le opere per l'eliminazione o la bonifica dei residui dannosi delle lavorazioni
- e) Gli allacciamenti alle reti di distribuzione dell'energia elettrica, l'impianto di cabine di trasformazione e gli allacciamenti a metanodotti od oleodotti, a centri di raccolta o deposito di metano o di olii minerali ed a fonti di energia geotermica.

La misura del contributo è determinata in relazione all'importanza dello stabilimento e alla possibilità di occupazione di mano d'opera, nonché al concorso che il nuovo impianto porta all'economia delle zone industrialmente meno sviluppate³³³.

Come si evince dalla tabella, la legge di riformulazione dell'intervento straordinario del 1957 non diede solo impulso alla fase di industrializzazione, motivo per cui viene più volte ricordata in letteratura, ma permise anche, congiuntamente con i successivi provvedimenti del 1959, di dare un vigoroso impulso e un sensibile apporto finanziario all'azione svolta in due fondamentali settori: l'edilizia scolastica e l'istruzione e assistenza professionale. I risultati esposti nel successivo paragrafo sull'istruzione al 1959, furono infatti gran parte frutto di questa legge³³⁴.

A tal proposito, si può far riferimento proprio al testo della legge del 1957 e delle sue integrazioni con le successive leggi del 1959. Per esempio, nell'art 4 della legge numero 634 del 1957, integrata dalla legge numero 555 del 1959, si legge:

In funzione degli interventi di sviluppo economico, il Comitato dei ministri, sentito il ministero della pubblica istruzione, può autorizzare la Cassa a promuovere e finanziare nei settori dell'istruzione e dell'addestramento professionale, programmi ed iniziative per la formazione di tecnici e lavoratori specializzati [...]. Il Comitato può altresì autorizzare la Cassa a promuovere e finanziare istituzioni a carattere sociale ed educativo³³⁵.

³³³ Svimez, *Provvedimenti per il Mezzogiorno, testo della legge 29 luglio 1957, n. 634, coordinato con le leggi 18 luglio 1959, n. 622, 30 luglio 1959, n. 623, e con tutte le altre norme sulla Cassa per il Mezzogiorno*, Svimez, Roma, 1959, pp. 34-35.

³³⁴ Cassa per il Mezzogiorno, *op. cit.*, p. 27.

³³⁵ Svimez, *op. cit.*, pp.13-14.

Tabella 10 - Progressivo ampliarsi delle competenze e delle disponibilità della Cassa per il Mezzogiorno

(stanziamenti in miliardi di lire)

| Settori | Piano decennale 1950-1960 | Piano dodicennale 1950-1962 | Piano quindicennale 1950-1965 | |
|--|--|---|---|---|
| | Stanziamenti al 10 agosto 1950 (legge istitutiva 10 agosto 1950, numero 646) | Stanziamenti al 25 luglio 1952 (legge 25 luglio 1952, numero 949) | Stanziamenti al 29 luglio 1957 (legge 29 luglio 1957, numero 634) | Stanziamenti al 24 luglio 1959 (legge 24 luglio 1959, numero 622) |
| <i>Infrastrutture:</i> | | | | |
| Strade | 90 | 115 | 166,5 | 166,5 |
| Ferrovie e traghetti | - | 75 | 93 | 93 |
| Acquedotti e fognature | 115 | 177,5 | 312 | 312 |
| Bonifiche e sistemazioni montane | 380 | 478 | 650 | 662 |
| Riforma | 280 | 280 | 280 | 280 |
| Turismo | 25 | 25 | 40 | 51 |
| <i>Incentivi all'iniziativa privata:</i> | | | | |
| Sussidi per miglioramenti fondiari | 110 | 129,5 | 188 | 188 |
| Credito agrario di miglioramento | - | - | 20 | 20 |
| Industria | - | - | 244,5 | 244,5 |
| Pesca | - | - | 5 | 5 |
| Artigianato | - | - | 5 | 5 |
| Credito alberghiero e turistico | - | - | 4,5 | 4,5 |

| | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| <i>Miglioramento del fattore umano:</i> | | | | |
| Concorso alla costruzione di scuole materne ed elementari; istruzione e addestramento professionale; interventi di carattere sociale | - | - | 31,5 | 36,5 |
| Totale | 1.000 | 1.280 | 2.040 | 2.069 |

Fonte: Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960, p. 13.

Riguardo l'edilizia scolastica, invece, la legge numero 555 del 1959 specificava che

La Cassa per il Mezzogiorno può assumere gli oneri per i quali i Comuni con popolazione non superiore a 10.000 abitanti devono far fronte a proprio carico per la costruzione di scuole materne ed elementari. Analogamente, quando nei Comuni innanzi indicati si provvede alla costruzione di asili infantili col sistema dei cantieri di lavoro o cantieri scuola, la Cassa per il Mezzogiorno potrà assumere gli oneri che a norma di legge spettano all'ente gestore dei cantieri [...]. La Cassa per il Mezzogiorno è autorizzata a provvedere direttamente alle progettazioni delle opere innanzi previste³³⁶.

Si è messo in luce, dunque, come la legge di riformulazione dell'intervento straordinario del 1957, nonché le sue integrazioni avvenute con leggi del 1959, riguardarono principalmente l'iniziativa in campo industriale. Tuttavia, appunto, le stesse interessarono anche il settore dell'istruzione, come ampiamente esposto sopra, svolgendo sicuramente un'azione positiva e rigenerativa in tale ambito³³⁷.

4. Le opere infrastrutturali: strade, ferrovie e porti

La legge istitutiva della Cassa destinava al settore stradale 115 miliardi di lire, pari al 9% della spesa complessiva. In questo settore, la programmazione riguardava sia l'ammodernamento di strade già esistenti, per un totale di 55 miliardi, sia la costruzione di nuove, per 60 miliardi. In realtà, le risorse stanziare aumentarono durante il decennio: al 30 giugno 1959 risultavano, dal bilancio della Cassa, ripartiti tra le singole regioni 81 miliardi 829 milioni per l'ammodernamento di strade già

³³⁶ Ibidem.

³³⁷ Ibidem.

esistenti. Di questi, sempre alla stessa data, risultavano effettivamente impiegati 71 miliardi 863 milioni, lasciando 10 miliardi 66 milioni privi di utilizzo. Anche per quanto riguarda le strade di nuova costruzione le risorse vennero aumentate, infatti, sempre al 30 giugno 1959, risultavano ripartiti tra le varie regioni 81 miliardi 518 milioni.

All'interno del primo gruppo ricadevano soprattutto le strade provinciali, per complessivi 11.000 km, la maggior parte delle quali era già stata ammodernata entro il 1955; infatti, nel 1950 la rete provinciale risultava a pavimentazione protetta solo per il 13%, mentre tale percentuale salì al 65% nel 1955. L'opera, tuttavia, non si limitò solo a migliorare il piano viabile, ma soprattutto permise l'organico collegamento delle reti provinciali con quella statale; i risultati concreti si videro perché interi segmenti di strade provinciali vennero innalzate allo status di strada statale: tale fenomeno interessò circa 3.000 km di ex-provinciali. Di conseguenza, le strade provinciali dovettero assorbire segmenti di strade comunali, stimolando così anche il miglioramento di queste ultime. Invece, riguardo la costruzione di nuove strade, ci si concentrò sulla creazione di ulteriori strade provinciali, nonché di vie di particolare interesse economico, per un totale di 3.000 km³³⁸.

Per quanto riguarda le opere ferroviarie, erano stati previsti, nel 1950, 75 miliardi per il potenziamento delle linee del Mezzogiorno. Ciò interessava soprattutto la sistemazione straordinaria delle linee a grande traffico, con particolare riguardo all'elettrificazione, al raddoppio dei binari, al rinnovo degli armamenti, alla dotazione di materiale rotabile e all'ampliamento delle stazioni. Un ruolo di spicco lo assunsero le linee Battipaglia-Reggio Calabria, Metaponto-Reggio Calabria, Metaponto-Taranto-Bari e Bari-Foggia. Questo gruppo di linee rappresentava il 6% dell'intera rete ferroviaria nazionale. Nel 1959 le realizzazioni di cui sopra apparivano in gran parte ultimate e avevano impegnato l'importo di 73 miliardi 167 milioni circa a fronte dello stanziamento di cui sopra³³⁹. Per quanto riguarda invece la situazione portuale, con il piano quindicennale 1950-1965 fu data preminente importanza all'obiettivo di collegare la Sardegna con la restante parte della penisola. Per questo motivo, al 1959, risultavano impiegati 11 miliardi per la costruzione delle

³³⁸ A. Degli Oddi Alfieri, *op. cit.*, pp.19-21.

³³⁹ Ivi, p. 21.

navi-traghetto e per le opportune sistemazioni del porto di Civitavecchia e dell'approdo presso il golfo Aranci dell'isola³⁴⁰.

5. Il settore dell'istruzione

Si è già detto che il settore di intervento diretto della Cassa fu quello agricolo, mentre per quanto riguarda tutti gli altri provvedimenti dell'ente, la strategia di base fu quella di consentire la creazione di condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo del Mezzogiorno. Tra di esse, un ruolo speciale era riservato all'istruzione professionale e l'edilizia scolastica, le quali appunto permettevano di formare personale specializzato da impiegare nell'agricoltura e negli altri settori economici, nascenti o in ampliamento, del Mezzogiorno. In aggiunta, la Cassa ritenne che la carenza di personale qualificato incideva sfavorevolmente anche sul costo e sulla qualità delle opere da essa approntate, sui tempi di esecuzione dei lavori e sulla manutenzione dei complessi organici eseguiti; in generale, dunque, tale carenza non permetteva il pieno sfruttamento delle stesse opere realizzate dalla Cassa. Prima ancora che venissero emanate disposizioni legislative in proposito nel 1954 e 1957, la Cassa, in accordo con il Comitato dei ministri, intervenne con stanziamenti per circa 5 miliardi al fine di costruire istituti e scuole professionali agrarie, nonché per potenziare le attrezzature delle scuole tecniche a carattere industriale e artigiano. Con la legge di riformulazione dell'intervento straordinario del luglio 1957, con cui, come già ricordato in precedenza, si ebbe la vera spinta propulsiva nel settore dell'istruzione, la Cassa ottenne 23.500 milioni, che furono impiegati sia per il potenziamento delle ordinarie strutture educative esistenti e la creazione di nuove, sia per la nascita di nuove strutture diversamente concepite: i centri interaziendali per l'industria e i centri di assistenza allo sviluppo agricolo. Per quanto riguarda l'edilizia scolastica, in adempimento alla legge del 19 marzo 1955, numero 105, la Cassa si adoperò in favore delle scuole materne ed elementari e degli asili infantili. Riguardo le prime due, esse usufruivano già del contributo del 6% stabilito dalla legge del 9 agosto 1954, ma la Cassa si assunse anche tutti gli altri oneri ai quali i comuni avrebbero dovuto far fronte al di là di tale cifra. Al 30 giugno 1959 risultavano costruite 3.300 scuole elementari e materne, con la limitazione però ai comuni con popolazione non

³⁴⁰ Cassa per il Mezzogiorno, *op. cit.*, p. 22.

superiore ai 10.000 abitanti. Riguardo gli asili infantili, la Cassa si addossò tutto l'onere che in origine spettava all'ente gestore del cantiere di costruzione³⁴¹. Nel 1959 risultavano in funzione, nel campo dell'istruzione professionale agraria, 12 nuovi istituti e 60 scuole coordinate, frequentati da oltre 2.700 allievi, mentre nel campo dell'istruzione professionale industriale era stato effettuato il potenziamento delle attrezzature di 90 fra istituti e scuole professionali, industriali e d'arte. Tale potenziamento consentì lo svolgimento di 208 corsi, per un totale di 15.000 allievi. Inoltre, a marzo 1959, la Cassa risultava sempre più impegnata nel settore dell'istruzione attraverso il *Piano per la preparazione professionale delle forze di lavoro*, approvato dal Comitato dei ministri in tale mese. Esso si articolava in tre distinti programmi, riguardanti rispettivamente la costruzione di istituti e scuole a carattere agrario e industriale e la preparazione del personale insegnante, la formazione di una classe imprenditoriale e di dirigenti d'azienda, nonché il potenziamento dei servizi sanitari, sociali e assistenziali connessi con i primi due programmi appena esposti. Per tale Piano, vennero stanziati un totale di 30 miliardi³⁴².

6. I risultati dell'azione della Cassa a fine anni '50

Dopo aver definito il funzionamento della Cassa e il suo incisivo intervento negli ambiti dell'agricoltura, delle vie di collegamento e dell'istruzione, si procede di seguito a fare un bilancio globale relativo ai primi dieci anni di attività di tale ente, proprio per mettere in risalto il sostanziale impatto positivo della sua azione sullo sviluppo del Mezzogiorno. Innanzitutto, appare eloquente un indice: tra il 1951 e il 1958, il PIL del totale delle regioni su cui si estendeva l'intervento della Cassa, era passato da 2.090,9 miliardi a 3.423,8 miliardi, aumentando così del 63,7%. È importante sottolineare come l'innalzamento del PIL fosse imputabile solo ed esclusivamente a una piccola parte degli interventi effettuati dalla Cassa. Infatti, nel 1958 tale ente aveva compiuto interventi per circa 1.000 miliardi, ma un terzo di essi si riferiva ad opere ancora da ultimare, quindi incapaci di contribuire al reddito; un altro terzo si riferiva ad opere ultimate ma non direttamente produttive di reddito, sebbene indispensabili per quest'ultimo scopo, quali i lavori di bonifica, gli

³⁴¹ A. Degli Oddi Alfieri, *op. cit.*, pp. 29-30.

³⁴² Cassa per il Mezzogiorno, *op. cit.*, pp. 27-28.

acquedotti, le fognature e le sistemazioni montane. Un ulteriore 10%, invece, riguardava opere ultimate ma produttive di reddito solo a scadenza differita, cioè non immediata, quali strade e ferrovie. Dunque, solo il rimanente 24% circa degli interventi della Cassa, al 1958, avevano contribuito direttamente all'aumento del reddito sopra citato, fra tutti quelli nel settore agricolo, volti appunto ad aumentare la produttività del settore primario, nonché quelli nel settore industriale, a partire dalla legge di riformulazione dell'intervento straordinario del 1957. Tale 24% ammontava a una cifra oscillante tra i 220 e i 280 miliardi. Dunque, si ribadisce, l'effetto dell'enorme aumento di reddito nelle regioni meridionali era direttamente riconducibile solo al 24% degli interventi effettuati dalla Cassa. Ciò ci permette di riflettere su un punto importante: una volta che fossero state ultimate le opere incompiute, che quelle produttive di reddito a scadenza differita avessero iniziato ad entrare a pieno regime e che i lavori non direttamente produttivi di reddito avessero esplicato, nel lungo termine, la loro caratteristica di creazione di un ambiente favorevole alla produzione di qualsiasi tipo, gli effetti benefici sul reddito e sulla situazione generale delle regioni meridionali sarebbe stato elevato all'ennesima potenza. Il giudizio sull'operato della Cassa, al 1959, era dunque nettamente positivo e grandi aspettative si riversavano sul futuro in virtù di quanto detto finora sulle restanti opere ancora incapaci di mostrare il loro effetto diretto sul reddito³⁴³. Per il periodo post-1959, dunque, ci si aspettava che il Mezzogiorno raccogliesse a pieno tutti i frutti della semina della Cassa, avvenuta nel 1950-1959, e che entrasse in una "fase accelerata, o addirittura esplosiva, del processo di sviluppo"³⁴⁴. Per comprendere gli andamenti di fondo che, a fine anni '50, si andavano delineando nell'economia meridionale, si procede nella tabella seguente ad analizzare nel dettaglio il risultato dell'aumento del PIL sopra esposto.

Tabella 11 - Prodotto lordo del Mezzogiorno negli anni 1951 e 1958
(importi in miliardi di lire)

| Settori | 1951 | | 1958 | | Numeri indici (1951=100) |
|------------------------|---------|------|---------|------|-----------------------------|
| | Importo | % | Importo | % | |
| <i>Settore privato</i> | | | | | |
| Agricoltura | 805,7 | 38,5 | 1.078 | 31,5 | 133,8 |

³⁴³ Ivi, p. 32.

³⁴⁴ Ibidem.

| | | | | | |
|-------------------------|---------|------|---------|------|-------|
| Industria | 548,9 | 26,3 | 934,2 | 27,3 | 170,2 |
| Attività terziarie | 457,2 | 21,9 | 856,2 | 25 | 187,3 |
| Totale | 1.811,8 | 86,7 | 2.868,4 | 83,8 | 158,3 |
| <i>Settore pubblico</i> | 279,1 | 13,3 | 555,4 | 16,2 | 199 |
| Totale | 2.090,9 | 100 | 3.423,8 | 100 | 163,7 |

Fonte: Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960, p. 33.

Dalla tabella si evince che la partecipazione del settore agricolo alla formazione del PIL del Mezzogiorno era diminuita, negli anni considerati, dal 38,5% al 31,5%, mentre erano aumentate le quote spettanti a tutti gli altri settori. Ciò ci permette di concludere che, a fine anni '50, l'economia meridionale era ancora a forte traino agricolo, sebbene i restanti settori produttivi vedevano significativamente aumentare la propria influenza: gli effetti della riformulazione dell'intervento straordinario con la legge del 1957 apparivano chiari ed avevano avuto un impatto congiunto con l'azione originaria, cioè eminentemente agricola, contenuta negli obiettivi della Cassa nel 1950. Si può arrivare alle stesse conclusioni analizzando in maniera prospettica la situazione occupazionale nel 1954 e nel 1959, come mostra la seguente tabella.

Tabella 12-Occupati nel Mezzogiorno negli anni 1954 e 1959
(migliaia di unità)

| Settori | 1954 | | 1959 | |
|----------------|-----------------|------|-----------------|------|
| | Valori assoluti | % | Valori assoluti | % |
| Agricoltura | 2.989 | 51 | 2.869 | 42,4 |
| Industria | 1.399 | 23,8 | 1.970 | 29,1 |
| Altre attività | 1.478 | 25,2 | 1.923 | 28,5 |
| Totale | 5.866 | 100 | 6.762 | 100 |

Fonte: Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960, p. 34. Tale fonte riprende a sua volta dati Istat.

Si nota, infatti, un decremento degli occupati nel settore agricolo e un aumento, invece, negli altri settori produttivi. Nel complesso, il dato totale che emerse fu

quello di un aumento dell'occupazione del 13%. Dunque, a fine anni '50 era in atto un cambiamento strutturale dell'economia meridionale, in cui trovavano largo spazio attività altamente produttive, quali quelle industriali e caratterizzanti il settore terziario, affianco ad un'agricoltura che aveva raggiunto indubbi livelli di aumentata produttività, grazie ai miglioramenti fondiari, alla meccanizzazione, al crescente impiego di fertilizzanti chimici, sementi selezionate e, in generale, sistemi più moderni di coltivazione³⁴⁵.

Un ultimo dato che confermava l'esistenza di un processo di sviluppo socioeconomico nel Mezzogiorno negli anni 1950-1960 era quello relativo ai consumi della popolazione considerata, che registravano un sensibile aumento qualora si paragonavano i dati del 1951 a quelli del 1958. In generale, l'aumento dei consumi in tale periodo fu del 59% e, dunque, leggermente inferiore a quello del PIL sopra esposto, pari al 63,7%. Tale innalzamento era fortemente auspicabile perché le popolazioni interessate sperimentavano livelli di vita estremamente bassi, e talvolta ai limiti della sussistenza. Esse, invece, videro innalzati i propri redditi e consumi e poterono spesso tentare di uscire da tale condizione, permettendo, oltretutto, a loro stesse di essere più efficienti nell'espletamento delle mansioni lavorative. Infatti, una dieta migliore e completa dà l'opportunità all'individuo di esprimersi al meglio sul posto di lavoro. Di seguito una tabella riassuntiva di alcune voci principali di consumo nel Mezzogiorno.

Tabella 13-Andamento di alcuni consumi nel Mezzogiorno

| Tipi di consumi | Unità di misura | 1950 | 1958 | Indice 1958 fatto 1950=100 |
|--|-----------------|-----------|-----------|----------------------------|
| <i>Carne</i> (bestiame macellato nei comuni con più di 5.000 abitanti) | q.li | 1.093.000 | 1.613.801 | 148 |
| <i>Energia elettrica per illuminazione</i> | Milioni di Kwh | 357 | 693 | 194 |

³⁴⁵ Cassa per il Mezzogiorno, *op. cit.*, pp. 33-34.

| | | | | |
|---|-----------------|---------|-----------|-----|
| <i>Autovetture in circolazione</i> | n. | 59.275 | 300.289 | 507 |
| <i>Motocicli e motocarrozette in circolazione</i> | n. | 13.731 | 90.284 | 658 |
| <i>Abbonamenti al telefono</i> | n. | 101.075 | 319.364 | 316 |
| <i>Abbonamenti Radio TV</i> | n. | 634.753 | 1.991.017 | 314 |
| <i>Spesa per spettacoli</i> | Milioni di lire | 16.049 | 40.358 | 251 |
| <i>Spesa per tabacchi</i> | Milioni di lire | 70.077 | 122.464 | 175 |

Fonte: Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960, p. 38.

La tabella precedente riporta, oltre ad alcuni consumi considerati auspicabili per il miglioramento della vita civile di una comunità, anche altri di natura più voluttuaria. Tuttavia, anche questi ultimi sono di vitale importanza per l'analisi che qui si porta avanti, proprio perché il loro aumento dimostra che le richieste della popolazione meridionale si stavano espandendo al di là dei bisogni di mera sussistenza e di vivere civile, a testimonianza di un autentico processo di sviluppo socioeconomico che stava avendo luogo negli anni 1950-1960³⁴⁶.

In definitiva, quindi, il giudizio sull'operato della Cassa negli anni 1950-1960 è nettamente positivo, come dimostra l'analisi che fin qui si è dettagliatamente sviluppata, la quale mostra un sostanziale progresso del Mezzogiorno, alla fine del decennio considerato, rispetto alle condizioni precedenti la creazione e l'inizio delle attività della Cassa. Di sicuro, dunque, ci si era incamminati lungo la giusta direzione, ma come dimostra la letteratura di quegli anni, ciò non significava aver raggiunto l'obiettivo di un pieno sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno, poiché

³⁴⁶ Ivi, pp. 36-38.

lungo tale strada bisognava perseverare³⁴⁷. Per citare un documento ufficiale della Cassa del 1960, infatti

L'opera non è quindi compiuta. Occorre portarla a termine, con decisione e unanimità di intenti, ricordando che lo sviluppo economico è un processo, per sua stessa natura, «di lungo periodo», e che solo nel lungo periodo tutti i suoi frutti possono rendersi pienamente manifesti. Perseverando sulla via intrapresa, affinando e perfezionando gli strumenti fin qui impiegati, sarà possibile completare, anche sul piano economico, quella grandiosa opera di unificazione nazionale che un secolo fa i nostri padri erano riusciti a realizzare sul piano politico³⁴⁸.

In definitiva, quindi, l'azione della Cassa per il Mezzogiorno ebbe risultati positivi nel decennio 1950-1960, sebbene i suoi frutti si raccolsero nel lungo termine, proprio perché si trattava essenzialmente di opere di base che avrebbero pienamente espresso il loro potenziale in un periodo di tempo molto prolungato. Ciò risulta in accordo con la teoria dello sviluppo che nei precedenti capitoli si è messa in luce: la creazione delle precondizioni rappresenta una tappa fondamentale lungo il cammino dello sviluppo socioeconomico del Paese, sebbene esse esplicano effetti solo nel lungo termine e, da sole, non sono capaci di generare un sostenuto processo di sviluppo. Nella direzione di quest'ultimo, invece, andava la legge numero 634 del 1957 sopra ampiamente analizzata, la quale sovrappose, alla creazione delle precondizioni, l'avvio della fase di industrializzazione, cioè del vero e proprio decollo economico del Mezzogiorno, esplicando i suoi pieni effetti a partire dall'inizio degli anni '60³⁴⁹.

L'impostazione di quest'ultima appariva in linea con il pensiero del famoso teorico dello sviluppo W. W. Rostow, che proprio nel 1960 pubblicava la sua opera principale, intitolata *The stages of economic growth*. Si ricorda che, in accordo con lo studioso americano, vi erano cinque fasi attraverso le quali un Paese sarebbe dovuto passare per svilupparsi pienamente, ossia: la fase primordiale, le precondizioni per lo sviluppo, il decollo, lo sviluppo autosostenuto e la fase dei consumi e della società di massa. L'opera della Cassa negli anni 1950-1960 si concentrava sulla realizzazione della seconda, mentre la legge del 1957 aprì la strada alla terza e al raggiungimento della possibile quarta fase. Coloro i quali elaborarono le misure di sviluppo industriale per il Mezzogiorno avevano in mente le teorie di Rostow, che di fatto dominavano nel pensiero occidentale dell'epoca. Infatti, l'industrializzazione del

³⁴⁷ Ivi, pp. 38-39.

³⁴⁸ Ivi, p. 39.

³⁴⁹ Ibidem.

Mezzogiorno apparve come un processo che sarebbe dovuto avvenire necessariamente, proprio perché era l'unica strada per lo sviluppo del Sud e di tutte le aree sottosviluppate³⁵⁰. A rafforzare il pensiero di Rostow vi erano anche gli studi di Clark sulla progressiva sostituzione delle manifatture e dei servizi alla produzione primaria, nonché le ricerche di Kuznets e di Chenery che andavano sempre nella stessa direzione. Era dunque solida l'idea che lo sviluppo economico obbedisse a regole generali che si mostravano uniformi per tutti i Paesi, cioè che la struttura economica di un Paese in via di sviluppo avrebbe ripercorso le stesse tappe già precedentemente battute da uno già progredito. Il primo passo da compiere era, quindi, quello di fissare come obiettivo per il Mezzogiorno una certa struttura dei settori della produzione, prescelta avendo riguardo a quelle che prevalevano in altri Paesi con il livello di reddito che si desiderava raggiungere. Coloro i quali elaborarono la suddetta legge, in sostanza, si ispirarono a tali teorie e guardarono ai Paesi già sviluppati come modelli e mete da raggiungere³⁵¹.

Nonostante il veloce sviluppo realizzato nel corso del decennio considerato, nel 1961 il Mezzogiorno conservava ancora il carattere di regione largamente agricola e, soprattutto, comparativamente povera. Basti ricordare che il reddito per abitante nel Mezzogiorno raggiungeva appena il 40% di quello del Nord, mentre i consumi pro-capite non giungevano a toccare il 65% di quelli del Nord. Dunque, in concordanza con le teorie di cui sopra, mentre le regioni dell'Italia settentrionale si allineavano con gli standard dell'Europa centrale, il Mezzogiorno si inquadra nell'insieme dei Paesi agricoli del bacino mediterraneo. Ciò dimostrava che i semplici provvedimenti di preindustrializzazione, soprattutto di creazione di infrastrutture sotto forma di opere pubbliche, non rappresentavano misure sufficienti per imprimere all'economia del Mezzogiorno la trasformazione che essa doveva subire per adeguarsi al livello di reddito delle altre regioni del Paese. Era necessario, dunque, che l'obiettivo principale di ogni politica di intervento divenisse la trasformazione della struttura produttiva del Mezzogiorno, facendo evolvere quest'ultimo da un'economia largamente agricola verso una prevalentemente industriale. Questo fu lo sforzo

³⁵⁰ W. W. Rostow, *L'avviamento di un processo di sviluppo economico auto-propulsivo*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 73, 1958, p. 2169.

³⁵¹ A. Graziani, *Sviluppo del Mezzogiorno e produttività delle risorse*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1964, pp. 73-74.

intrapreso già con la legge numero 634 del 1957, che continuò negli anni successivi³⁵².

7. Passato e futuro: prospettive di sviluppo per il Mezzogiorno

Ancora oggi si nota che la condizione del Mezzogiorno è di arretratezza rispetto al Centro-Nord, sebbene sostanziali progressi si riscontrano negli ultimi anni³⁵³. Il decennio di progresso, dunque, fu un'esperienza felice che ebbe seguito negli anni successivi, venendo però interrotta alla metà degli anni '70 e lasciando così riprendere il sopravvento alle condizioni di arretratezza che negli anni precedenti si erano strenuamente tentate di combattere³⁵⁴. Riguardo le possibili interpretazioni inerenti le motivazioni dell'interruzione di tale fenomeno di sviluppo, il dibattito è ancora ampiamente aperto, prescindendo tuttavia dalla linea di fondo di tale trattazione, la quale mira appunto a fornire un *case-study* concreto in cui abbiano trovato riscontro le teorie e strategie per lo sviluppo esposte nei capitoli precedenti.

Nonostante ciò, si può concludere con una serie di considerazioni generali che possono giovare allo sviluppo del Mezzogiorno, secondo una visione prospettica:

- 1) La politica di sviluppo per il territorio meridionale deve essere a favore dell'offerta, piuttosto che della domanda. A tale conclusione vi era già giunto Saraceno, ponendosi la domanda riguardo la fattibilità dello schema keynesiano e la sua applicabilità al Mezzogiorno. La sua risposta era stata netta: una politica della domanda per l'industria del Nord e dell'offerta per quella del Sud.
- 2) Ciò porta direttamente a una rivitalizzazione del ruolo degli imprenditori, i quali si devono inquadrare come responsabili di una sequenza di azioni che avviano allo sviluppo, per esempio attraverso l'investimento di capitali e la mobilitazione della manodopera. Si tratta di un mondo variegato che occorre pienamente valorizzare: vi trova spazio l'individuo che dimostra genialità ma che è destinato a rimanere isolato, colui che vuole continuare la tradizione di famiglia ma trova difficoltà nel farlo; vi sono, inoltre, persone già attive, ma che non riescono a sopravvivere.

³⁵² Ivi, p. 9.

³⁵³ Svimez, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 10.

³⁵⁴ G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve*, Donzelli, Roma, 2017.

- 3) Lo sviluppo del Mezzogiorno deve prevedere un mercato del lavoro ragionevolmente flessibile e bisogna creare il *setting* affinché capitali e professionalità provenienti dall'esterno vi si concentrino. Tale capacità attrattiva, però, si forma in base a una serie di condizioni che deve rispettare il territorio, tra cui soprattutto la presenza di adeguate infrastrutture: ecco un punto fondamentale su cui continuare ad agire per la risoluzione della questione meridionale.
- 4) Legato ai tre precedenti punti, vi è la necessità di improntare politiche di erogazione del credito e di incentivazione al risparmio. L'obiettivo è convogliare nel Sud una quantità di capitali destinata ad essere investita, proveniente sia dall'esterno sia dagli stessi risparmiatori locali. Così gli imprenditori, di cui al punto 2, possono operare e avviare la creazione di un ambiente ulteriormente ricettivo di capitali e professionalità, in virtù del processo agglomerativo che contraddistingue la localizzazione delle attività industriali. In sostanza, vi sono imprenditori che fanno da apripista e altri che vanno a collocarsi al fianco di coloro i quali già sono presenti sul territorio.

Inoltre, sembra essere dirimente la questione di concedere credito a condizioni vantaggiose alle imprese del territorio meridionale, piuttosto che imporre pesanti tassi di interesse e stringenti condizioni per il rientro del debito, legati al corrispettivo tasso di rischio sistemico dell'area su cui si basano. Si aprono qui altre due questioni dibattute: come abbattere tale tipologia di rischio nel Mezzogiorno, oppure come non tenerne eccessivamente conto nell'erogazione del credito. Riguardo le politiche per il credito, di sicuro si registrano progressi per quanto riguarda la possibilità di far nascere nuove imprese nel Sud. Tuttavia, una volta avviate, lo scoglio rimane proprio quello di superare uno stadio primordiale e divenire più mature, attraverso la possibilità di accedere ad ulteriore credito. Spesso, però, questa concessione incontra numerose difficoltà: le imprese appaiono come individuali, senza una loro storia, poco conosciute, prive di consistenza patrimoniale adeguata e senza una contabilità condotta secondo criteri standard ed estesa solo a pochi anni. Così, le forme di finanziamento sono praticamente inaccessibili per queste imprese. Proprio su questo passaggio bisogna lavorare, ossia riguardo la concessione di credito ad

imprese già nate ma nella fase embrionale, che necessitano di ulteriori capitali per fare quel necessario e auspicabile scatto di crescita³⁵⁵.

- 5) Un elemento cruciale su cui occorre investire per rivitalizzare il settore industriale è quello dell'energia: da questo punto di vista il territorio meridionale sembra particolarmente adatto ad accogliere impianti di sfruttamento delle energie rinnovabili e fossili. La politica energetica, dunque, deve essere parte integrante di quella industriale. In particolar modo, la strategia più adatta che riguarda le fonti di energia di cui sopra sembra essere quella "a km 0", ossia la contemporanea produzione e fornitura di energia in loco per lo sviluppo delle imprese locali. L'occasione è quella di conseguire un notevole taglio dei costi per le imprese; si ricorda infatti che il tasso di dipendenza energetica dell'Italia è pari all'84%, a fronte di una media UE del 55%, facendo così in modo che le imprese italiane paghino prezzi per l'energia elettrica più elevati di oltre il 30% rispetto ai loro *competitors* europei.

Da questo punto di vista occorre un notevole sforzo legislativo volto a normare in maniera più organizzata la produzione, gestione e valorizzazione delle fonti energetiche di cui sopra; nonché un migliore sfruttamento dei fondi strutturali europei in tal senso. Soprattutto, la legislazione deve farsi promotrice della creazione di un vero e proprio sistema tra i produttori e distributori dell'energia, in modo che essi possano fare rete, sempre ribadendo che ognuno debba partire dalla produzione in loco, ma con una visione ampia riguardante un bene comune preziosissimo che va al di là del mero profitto individuale³⁵⁶. Per esempio, lo sviluppo di un sistema in tal senso potrebbe permettere la diffusione delle energie rinnovabili in grandi città come Napoli e Palermo, anche per il solo riscaldamento e condizionamento, ponendo le fondamenta per la creazione di grandi aree *carbon free*. In conclusione, l'investimento in fonti rinnovabili, a causa del vantaggio naturale che il territorio meridionale offre per la loro presenza, permetterebbe di fare del Mezzogiorno un polo attrattivo dal punto di vista industriale, fungendo da traino per lo stabilimento di imprese in tale area.

- 6) Le strategie che finora si stanno delineando devono però essere sorrette da un ulteriore vantaggio alla localizzazione delle imprese nel territorio meridionale: si tratta, in questo caso, di quello fiscale. Appare dunque di straordinaria urgenza la

³⁵⁵ P. Barucci, *La condizione del Mezzogiorno-ieri, oggi, domani-tra vincoli ed opportunità*, Svimez, Roma, 2003, pp. 80-83.

³⁵⁶ A. Giannola, *Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Salerno editrice, Roma, 2015, pp. 79-81.

costituzione e il rafforzamento del Mezzogiorno come zona economica speciale (ZES), il cui status permette la possibilità di poter usufruire di una fiscalità differenziata. Ciò rivitalizzerebbe le imprese del Mezzogiorno, ma soprattutto permetterebbe l'attrazione dall'esterno, cioè dal Centro-Nord e dall'estero, di altre imprese disposte a localizzarsi in tale territorio.

- 7) Al di là di tutto ciò che è stato detto finora, la scelta strategica di fondo per rilanciare dal punto di vista economico e industriale il Mezzogiorno risiede in un suo rinnovato ruolo internazionale, con particolare riferimento a quello che può giocare nell'area mediterranea. Dunque, occorre che quest'ultima riacquisti centralità nell'agenda politico-economica dell'Italia, dell'Unione Europea e degli organismi internazionali, ribadendo soprattutto le potenzialità che possono sviluppare i traffici commerciali lungo l'area mediterranea. Ciò impone anche di rilanciare una rinnovata articolazione delle competenze tra Stato ed enti locali, sempre tenendo ben presente il principio di sussidiarietà, che forma l'asse portante del titolo V della Costituzione italiana. Per fornire un esempio concreto, Gioia Tauro e Taranto potrebbero essere porti strategici per i traffici commerciali verso la Cina, l'India e l'estremo oriente, permettendo soprattutto un'esportazione in tali Paesi dei prodotti di punta del territorio meridionale, ossia quelli agro-alimentari³⁵⁷.

³⁵⁷ Ivi, pp. 81-83.

Osservazioni conclusive

Con tale elaborato si è svolta una attenta disamina delle strategie per lo sviluppo che possono essere messe in campo per un efficace e armonico progresso di un Paese o di un'area del mondo che ancora dimostrano arretratezza. Per far ciò, si è attinto da un bacino prezioso e dimenticato: quello della Storia, la quale non solo permette di leggere in maniera chiara il passato, ma consente soprattutto di interpretare il presente e di fornire una visione corretta della strada futura che risulta più praticabile percorrere. Si ricorda, infatti, che grande risalto è stato dato a quelle strategie che sono state elaborate nel recente passato ma che sono rimaste sulla carta, senza essere effettivamente implementate dai *policy maker*, oppure che sono state applicate ma meritano un rinnovato sforzo per essere rilanciate e risultare così ancor più efficaci. Le teorie, idee e strategie illustrate nei quattro capitoli sono numerose e articolate, tuttavia si possono trarre delle conclusioni generali che abbiano il compito di fungere da guida per il Paese o l'area emergente. Innanzitutto, il concetto stesso di sviluppo non può che essere considerato in senso qualitativo: sebbene l'indubbia utilità degli indici statistici, che misurano il prodotto nazionale lordo, il reddito pro capite medio o l'indice di sviluppo umano, essi non possono catturare un concetto complesso come quello a cui si sta facendo riferimento; addirittura, non è raro il caso in cui un incremento di uno di questi indici nasconda, in realtà, squilibri nello sviluppo del Paese tra le sue varie aree o fasce della popolazione. La prima strategia operativa in tal senso, dunque, è quella di inquadrare un Paese arretrato nella maniera più ampia possibile, focalizzando l'attenzione soprattutto su aspetti quali la strutturazione della società, dei rapporti sociali e delle istituzioni. Lo studio della sua storia, in questo senso, appare imprescindibile. Ai fini dell'inquadramento generale del Paese, occorre rifuggire dall'ottica etnocentrica: non bisogna, in sostanza, giudicare il medesimo sulla base dei parametri di sviluppo socioeconomico del mondo occidentale o, in generale, dell'area di provenienza dello studioso. Al contrario, secondo le straordinarie intuizioni di Gerschenkron, appare necessario considerare il fatto che ogni Paese ha il proprio unico e personale percorso di sviluppo, non esistendo una sola via obbligata per lo stesso. In definitiva, la messa in discussione della supremazia degli indici statistici e la critica dell'etnocentrismo costituiscono il punto di partenza fondamentale per inquadrare il Paese in oggetto e considerare le opportune strategie per lo sviluppo a suo vantaggio. Tuttavia, un altro punto fermo che l'elaborato rintraccia, che sta a monte dell'applicazione delle strategie, è il

seguito: il Paese deve essere un regime democratico. Una vasta e consolidata letteratura a riguardo afferma con forza che non può esistere sviluppo senza la presenza di istituzioni democratiche. Riguardo il tipo di democrazia che risulti più adatta per un Paese emergente, bisogna puntualizzare con chiarezza che le fondamenta e i principi delle istituzioni democratiche occidentali devono ispirare il medesimo, tuttavia esso stesso deve modulare il funzionamento della democrazia sulla base delle proprie caratteristiche, rifuggendo dall'atto di trapiantare passivamente gli istituti dell'Occidente nel proprio territorio. In definitiva, ci si può ispirare al mondo occidentale e ai suoi principi democratici, rivisitandoli però in chiave locale al fine di renderli effettivamente funzionanti per i vari tipi di società. Ecco, dunque, i prerequisiti di cui deve beneficiare un Paese per poter rendere operative le strategie per lo sviluppo a suo vantaggio. Riguardo queste ultime, il primo aspetto che si sottolinea è la necessità del Paese di raggiungere l'indipendenza alimentare. Spesso le caratteristiche morfologiche del territorio non lo permettono, dunque in questo caso si possono creare grandi aree produttive agricole sovranazionali con gli Stati confinanti, al fine di sommare le forze e raggiungere l'obiettivo. Naturalmente, ciò implica il consolidamento anche di un'alleanza politica fra i soggetti coinvolti. In secondo luogo, l'urgenza per i Paesi emergenti sembra essere quella di "rieducare" i consumi della popolazione locale, i quali sono stati "diseducati" dall'aspirazione di voler disporre di tutto ciò che il mondo occidentale offre, per imitare lo stile di vita della popolazione di quest'ultimo. Invece, bisogna incitare alla necessità di un consumo diverso, che non prescindano dallo sfruttamento dei servizi essenziali per la sopravvivenza e il vivere civile. Un consumo più semplice, ma che permette alle popolazioni di prendersi effettivamente cura di se stesse in maniera efficace. Questa "rieducazione" impatta positivamente sulla produzione industriale del Paese in questione, che inizia a produrre beni differenti. La questione, a questo punto, è come organizzare concretamente la produzione. In questo senso, una buona strategia sembra essere quella di concentrarsi sulla creazione di imprese ad alta intensità di manodopera e bassa intensità di capitale, che sfruttino tecnologie non troppo complesse e capaci di essere agilmente messe in opera dagli artigiani locali, che utilizzino materie prime locali e, soprattutto, fonti di energia disponibili in loco. Il panorama industriale che si verrebbe a creare è quello di piccole imprese a conduzione familiare, che sfruttano appunto la famiglia come unità di base per il lavoro; accanto ad esse, possono inoltre sorgere imprese più

grandi e ad alta intensità di capitale gestite direttamente dallo Stato. Una questione cruciale, a tal proposito, è quella dell'introduzione di tecnologia dall'esterno nel Paese emergente. Si suggerisce che essa debba essere "appropriata", ossia ad alta intensità di manodopera e tarata, per il suo sfruttamento ottimale, sulle condizioni sociali e culturali di coloro che la ricevono. Le imprese di cui sopra potranno beneficiare di tale tecnologia, ma il vero momento propulsivo per lo sviluppo avverrà solo quando, con il dovuto accumulo di capitali finanziari, lo Stato stesso provvederà ad investire in ricerca e sviluppo per spezzare la dipendenza tecnologica dagli altri Paesi e raggiungere l'indipendenza anche in tal senso, producendo tecnologia dall'interno. L'importazione di quest'ultima è solo la fase iniziale del processo di sviluppo di un Paese emergente.

Si sono, dunque, illustrate le principali strategie in materia di indipendenza alimentare, costruzione di un adeguato panorama industriale e sfruttamento della tecnologia. Tuttavia, occorre approfondire ancor di più riguardo il primo aspetto citato: per questo, si sono studiate le strategie da mettere in campo nel settore agricolo. In questo ambito, la priorità assoluta è quella di promuovere, attraverso adeguate riforme, una riorganizzazione della terra per aumentarne la produttività e per legare a quest'ultima anche il raggiungimento di una maggiore giustizia sociale tra i cittadini. Ancora più nello specifico, il nuovo assetto della terra deve prevedere l'eliminazione degli intermediari nella coltivazione: colui che coltiva deve essere il proprietario dell'appezzamento di terreno. Inoltre, i confini dei terreni coltivabili vanno ridisegnati secondo il concetto di "dimensione ottima" della terra, la quale è costituita dall'unità familiare. In sostanza, l'appezzamento non deve essere né troppo piccolo né troppo grande, ma adatto ad essere adeguatamente sfruttato dalla forza lavoro di cui dispone in media una famiglia. Infine, appare urgente l'introduzione di metodi di coltivazione moderni, che possano appunto andare nella direzione di aumento della produttività. Il Paese in questione può, per quanto riguarda il settore agricolo, beneficiare dell'assistenza tecnica di un governo estero o di un'organizzazione internazionale, la quale possa inviare tecnici affinché coadiuvino la popolazione locale nella messa in opera delle tecniche di coltivazione e per tutto il lavoro necessario per lo sfruttamento dei terreni. L'aspetto cruciale è che si instauri un rapporto di fiducia tra il tecnico e il contadino, in modo tale che ciò che viene insegnato possa poi successivamente essere realmente applicato, anche dopo la fine del programma di assistenza tecnica. A tal proposito, una buona strategia sembra

essere quella di far lavorare il tecnico direttamente alle dipendenze di un organo governativo locale, in modo tale che la sua presenza non risulti imposta dall'alto. La sede in cui avviene l'apprendimento sono gli istituti di istruzione professionale, i quali ricoprono un ruolo fondamentale per la buona riuscita del programma di aiuti. Dato lo sviluppo del settore agricolo che in questa maniera può essere avviato, emerge sempre un problema caratteristico dello stesso: quello della disoccupazione e della disoccupazione nascosta. Entrambe, in un primo momento e prima del consistente decollo del settore industriale, possono essere combattute impiegando le persone in attività, principali o supplementari, dello stesso settore agricolo, per poi essere definitivamente assorbite quando il settore secondario dimostrerà di essere sufficientemente maturato. L'opportunità di impiego in campo agricolo è proprio dovuta al suo sviluppo, grazie alle strategie sopra esposte.

Sebbene si sia dato risalto alle strategie di sviluppo del settore agricolo e industriale, come appena esposto, il caposaldo di tutto l'elaborato è costituito proprio dal seguente concetto: lo sviluppo di un Paese passa obbligatoriamente dagli investimenti sociali, ossia da quelli che non sembrano direttamente produttivi ma che in realtà influenzano pesantemente la produttività e le modalità di vivere civile della popolazione. Per questo, gli investimenti sociali devono avere grande spazio nella pianificazione effettuata dal Paese, accanto a quelli più tradizionali e direttamente produttivi, per esempio in campo agricolo e industriale. Infatti, ancor più specificatamente, si dedicano interi paragrafi alle diverse forme di tale tipologia di investimento: l'istruzione, i trasporti, la sanità e l'edilizia, con un accenno anche alla misure di protezione del lavoro e sicurezza sociale.

Le misure concrete che si devono mettere in campo nel settore dell'istruzione sono numerose, prime fra tutte: l'introduzione dell'obbligatorietà di formazione per un minimo di otto anni, corrispondenti alla scuola elementare e media nei Paesi progrediti; in seguito, la creazione di istituti professionali e ad indirizzo tecnico nel livello post-primario, ossia dopo i suddetti otto anni, affinché gli alunni possano essere formati su materie specifiche direttamente applicabili per il progresso produttivo del Paese. Questi ultimi, dunque, formeranno la classe dirigente del Paese. Per quanto riguarda l'università, invece, in una fase iniziale una strategia da mettere in campo è quella della costruzione di un grande istituto di ricerca, il quale possa formare persone dedite allo studio e alla risoluzione di problemi che attanagliano il

Paese stesso. In una prima fase, dunque, non si ritiene necessario istituire una università generalista che posseda un gran numero di facoltà, ma piuttosto si deve preferire concentrare i propri sforzi nella direzione della costruzione di uno o più istituti di ricerca specifici e focalizzati sulle necessità locali. In una fase successiva, verrà il momento di edificare università più generaliste e con un maggior numero di facoltà. Riguardo l'amministrazione del sistema di istruzione, si propone una struttura che equilibri elementi di accentramento con altri di decentramento, organizzata sulla base di tre enti: il ministero, la provincia e il distretto. Il ministero è l'autorità centrale, la provincia raggruppa più distretti, mentre quest'ultimo è costituito da una sola scuola secondaria a cui afferiscono un insieme di scuole primarie. Il ministero impartisce le linee guida essenziali e funge da organo uniformante del settore, mentre il compito degli altri due enti è proprio quello di raccogliere le istanze della popolazione locale e la specificità delle necessità espresse.

Le infrastrutture dei trasporti interne al Paese emergente rivestono un ruolo importante per il suo compiuto sviluppo. In particolar modo, bisogna focalizzare l'attenzione sulle necessità di collegamento delle vaste aree rurali con le poche grandi città che si vengono a formare. Ciò è essenziale per garantire a tutti i cittadini l'accesso ai servizi presenti in queste ultime e soprattutto per generare mercati di sbocco ai prodotti agricoli provenienti dalle aree rurali. Il principio generale che deve essere seguito è quello di creare infrastrutture di qualità, le quali richiedono grandi investimenti iniziali ma costi di manutenzione nettamente ridimensionati negli anni successivi. Oltre alla costruzione di una "rete magliata" per collegare i centri urbani con le aree rurali, vi è bisogno di una "rete per assi", la quale colleghi le principali città del Paese con quelle delle zone limitrofe e con i centri dei Paesi più sviluppati. In questo senso occorre smantellare la vecchia impostazione coloniale, la quale aveva impostato un accesso verticale alla colonia, cioè la possibilità di raggiungerla solo dalla madrepatria e a vantaggio esclusivo di quest'ultima. Infine, gli investimenti in infrastrutture vanno sempre effettuati con l'ottica che essi saranno produttivi solo nel lungo periodo e che, oltre ai benefici economici che derivano da un loro sviluppo, essi devono essere implementati per il compiuto sviluppo sociale del Paese.

Per quanto riguarda il settore della medicina, la strategia prioritaria per un Paese emergente è quella di formare personale specializzato del settore, nonché costruire e gestire al meglio le strutture sanitarie, al fine di eliminare le terribili malattie maggiormente diffuse. Questi obiettivi sono raggiungibili attraverso una corretta impostazione del sistema di istruzione, di cui si è appena parlato, ma anche con un adeguati programmi di assistenza tecnica medica erogati dai Paesi occidentali o dagli organismi internazionali dedicati, al fine di formare personale medico che, al termine del programma, possa autonomamente far fronte alle emergenze del proprio Paese.

Ancora più nello specifico, una strategia ottimale per la gestione e la cura delle malattie sembra quella di suddividere il territorio in distretti e regioni. Ogni cittadino deve avere un *basic health post* il più vicino possibile al proprio centro abitato per curare le patologie per le quali non si richiedono trattamenti specialistici, mentre esso si rivolgerà a un ospedale di distretto se la cura richiesta è di tipo maggiormente avanzato, per poi approdare all'ospedale regionale solo se il grado di specializzazione richiesto è massimo. Si procede, dunque, per gradi progressivi. Tale impostazione non deve solo porre l'attenzione sulla cura delle malattie, ma deve anche implementare e diffondere le adeguate misure di profilassi per evitare la manifestazione delle stesse.

Un altro dato che emerge con forza dagli studi è quello secondo cui la popolazione colpita dalle malattie di vario tipo non è consapevole della gravità del disturbo di cui soffre e, soprattutto, non concepisce l'idea di potersi curare. Proprio in questo senso vanno rivolti grandi sforzi: far passare il messaggio che è possibile migliorare lo stile di vita in cui si versa.

Per quanto riguarda l'edilizia, l'obiettivo è quello di assicurare a tutti i cittadini una abitazione dignitosa. La strategia da mettere in campo va di pari passo con quella di sviluppo del settore industriale: infatti le grandi migrazioni dalle aree rurali alla città pongono l'urgenza sul sovraffollamento di queste ultime. Occorre, dunque, implementare allo stesso tempo piani di sviluppo del settore industriale e costruzione di nuove abitazioni per coloro i quali troveranno lavoro presso le nascenti industrie. Al di là di questo, bisogna tener conto dell'andamento demografico del Paese, che è esplosivo per quelli emergenti, e anche della presenza di immigrati negli stessi, i quali spesso si spostano da un Paese emergente a un altro, senza necessariamente puntare a dislocarsi in uno già sviluppato.

Fanno parte degli investimenti sociali anche le misure per la protezione del lavoro e la sicurezza sociale, di cui uno Stato di un Paese in via di sviluppo deve farsi carico. Per esempio, esse sono costituite dalla messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e loro igienizzazione, l'estensione dell'assicurazione sul lavoro per la maggior parte delle tipologie di impieghi, il controllo sui salari erogati dai datori di lavoro, mirante alla creazione di un salario minimo variabile per tipologia di impiego, la creazione di asili nido e di tutti i servizi connessi ad un esercizio migliore della maternità e della sua compatibilità con la funzione lavorativa della donna, il sostegno agli invalidi, i malati, le persone anziane e le donne incinta mediante opportune sovvenzioni, la creazione di centri sociali, basati su comunità di piccole dimensioni, in cui la popolazione possa raggrupparsi oltre che per attività ludiche, soprattutto perché se ne analizzino le potenzialità di ogni singolo membro in funzione di un futuro collocamento lavorativo, nonché la creazione di centri che contribuiscano attivamente al supporto e alla rieducazione di persone dedite alla delinquenza e alla prostituzione, al fine di poterle reimpiegare in maniera più produttiva e soprattutto più soddisfacente per la loro realizzazione professionale e umana.

Si sono illustrate, così, le principali strategie per lo sviluppo nella dimensione degli investimenti sociali, da cui un Paese non può prescindere per svilupparsi adeguatamente. Viene da chiedersi a chi sia affidato tale arduo compito: sebbene il ruolo preminente sia quello dello Stato, non bisogna dimenticare la possibilità di affiancare ai suoi organi un ente specifico pianificatore che operi in maniera semiautonoma dallo Stato stesso. Deve avvenire, dunque, una proficua collaborazione tra i due. Inoltre, bisogna sempre ricordare che alla pianificazione degli investimenti sociali deve partecipare il più possibile la popolazione locale, portatrice delle proprie istanze. Per questo la pianificazione nazionale, in realtà, coadiuva un altro tipo di pianificazione parimenti importante: quella regionale, affidata agli organi specifici dell'area di riferimento. In sostanza, gli enti statuali, quelli regionali e quelli semiautonomi costituiti *ad hoc* devono collaborare per lo sviluppo globale del Paese, ognuno secondo il proprio ruolo.

Gli enti di cui sopra possono essere coadiuvati, nell'espletamento delle loro funzioni di pianificazione e di concreta realizzazione dei progetti, da governi esteri e istituzioni internazionali operanti nei singoli settori, seguendo appunto lo schema dell'assistenza tecnica, a cui già si faceva riferimento per quanto riguarda il settore

agricolo. A tal proposito, va ribadito un concetto chiave: l'assistenza tecnica ha la funzione di avviare il Paese lungo la strada dello sviluppo, affiancando le istituzioni locali, ma non assume mai una funzione sostitutiva di queste ultime, anzi è necessario prevedere che, sebbene nel lungo periodo, i programmi di assistenza tecnica abbiano dei tempi contingentati. Nello specifico, il programma terminerà quando il Paese ricevente avrà sufficientemente metabolizzato le novità introdotte dai tecnici esteri; a questo proposito, una maggiore richiesta di capitale finanziario è una spia del fatto che l'assistenza tecnica stia funzionando e sia il tempo di accantonarla. Questa richiesta può essere esaudita dai risparmiatori del Paese o da capitali esteri. Aspetto essenziale di tali programmi, come già sottolineato, è la necessità di "farsi accettare" del tecnico da parte della popolazione locale: uno stratagemma in questione potrebbe essere quello di imbastire rapporti tra quest'ultimo e i membri più influenti, dal punto di vista sociale e culturale, sulla popolazione, in modo che essi possano avvantaggiare il suo inserimento.

Queste sono le somme che si possono tirare al termine di tale lavoro sulle strategie ad appannaggio dei Paesi emergenti, suffragate inoltre da tre *case-study* specifici, proposti nei capitoli IV, che confermano i concetti principali appena espressi.

Come si è illustrato, l'elaborato assume un taglio molto concreto e specifico, rispettando lo spirito di servizio nei confronti dei Paesi e delle popolazioni più bisognosi di aiuto. Non vuole avere carattere di esaustività, bensì piuttosto si propone di stimolare il dibattito per arrivare alla concezione di politiche pubbliche che possano recepire quanto presente nel lavoro. In sostanza, una fonte di ispirazione per i *policy maker* locali e internazionali. L'augurio, ancora una volta, è il rispetto basilare del principio secondo cui ogni Paese e area del mondo ha il proprio unico e personale percorso di sviluppo: la sfida consiste nel trovarlo, invece di applicare metodi che sembrano aver funzionato in altre aree del mondo.

La trattazione del problema del ritardo di sviluppo nel mondo è un'esigenza della civiltà: il contributo di chi scrive va in questa direzione.

Riferimenti bibliografici

Almond G., Powell G., *Politica comparata*, Il Mulino, Bologna, 1970.

Amatori F. (a cura di), *Storia dell'Iri 2. Il «miracolo economico» e il ruolo dell'Iri*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

Angioletti L., *Leopold Sedar Senghor e la Negritudine*, Federico Motta, Milano, 1978.

Barbé C., *Etnocentrismi*, Libreria Stampatori, Torino, 2007.

Barbina G., *Politiche di sviluppo e regionalizzazione del Senegal degli anni '80*, Università di Udine-Istituto di Geografia, Udine, 1986.

Barea Barea F., Ruiz Avilez P., *Agricultura andaluza y reforma de la PAC*, "Revista de estudios agrosociales", n. 163, 1993, p. 259.

Barucci P., *La condizione del Mezzogiorno-ieri, oggi, domani-tra vincoli ed opportunità*, Svimez, Roma, 2003.

Baster J., *A second look at Point IV*, "American Economic Review", n. 2, 1951, p. 405.

Behari B., *Alcuni aspetti delle riforme agrarie nelle economie in sviluppo*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 33, 1955, pp. 862-871.

Bottazzi G., *Sviluppo e sottosviluppo*, Aisara, Cagliari, 2007.

Bowden W., Karpovich M., Usher A. P., *An economic history of Europe since 1750*, Literary Licensing, New York, 1937.

Brunelli C. et al., *Oltre l'etnocentrismo*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, 2007.

Burma, Economic and social board, *Pyidawtha, the New Burma*, 1954.

Camara S., *Stratégie de formation et de vulgarisation à la SAED*, in P. Boivin et al., *Nianga, laboratoire de l'agriculture irriguée en moyenne vallée du Sénégal*, Orstom, Parigi, 1995, p. 50.

Cassa per il Mezzogiorno, *La Cassa per il Mezzogiorno*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1960.

Cherci P., *Il peso dell'ombra*, Liguori, Napoli, 1996.

Clark C., *Problemi economici relativi alle future disponibilità alimentari*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 127, 1963, pp. 4528-4549.

- Clarke F., *The year book of education 1933*, Evans Bros., London, 1933.
- Crainz G., *L'Italia repubblicana*, Giunti-Casterman, Firenze, 2000.
- Damodar Valley Corporation, *DVC in project and retrospect*, Damodar Valley Corporation, Calcutta, 1958.
- Dandolo F., *Il Mezzogiorno fra divari e cooperazione internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- D'Antonio M., *Aspetti dell'economia italiana 1951-1966*, Marves, Roma, 1968.
- Degli Oddi Alfieri A., *Cassa del Mezzogiorno*, La Nazionale, Parma, 1967.
- Degraff H., *Some problems involved in transferring technology to underdeveloped countries*, "Journal of Farm Economics", n. 4, 1951, pp.697-705.
- Delgado Cabeza M., *Globalizaciòn, agricultura y odernaciòn del territorio en Andalucia*, "Revista de estudios regionales", n. 54, 1999, pp. 183-184.
- Del Guasto O., *Senegal*, Comitato Nazionale per la Ricerca e per lo Sviluppo dell'Energia Nucleare e delle Energie Alternative, Roma, 1985.
- De Rita G., *Opinioni sulla politica di sviluppo del Mezzogiorno*, Isvet, Roma, 1963.

De Simone E., *Storia economica*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

Diagne P. S., *Les modèles d'intervention de la Saed*, in Orstom, *Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale: logique paysanne et rationalité technique*, Orstom, Parigi, 1979.

Diemer G. et al., *L'irrigation "solution probable" à la crise de l'agriculture africaine: nécessité d'une nouvelle approche*, Università di Agronomia di Wageningen, Wageningen, 1989.

Dovring F., *Agricoltura e popolazione in aumento*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 102, 1961, pp. 3526-3528.

Dubey V., *Produzione agricola vendibile e crescita economica nei Paesi sottosviluppati*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 138, 1964, pp. 4890-4900.

Dumont R., Mottin M. F., *L'Africa strangolata*, Società editrice internazionale, Torino, 1985.

Fanfani T., *Scelte politiche e fatti economici dal secondo dopoguerra ai nostri giorni*, Giappichelli, Torino, 1998.

FAO, *Condizioni e prospettive dello sviluppo economico della regione mediterranea (parte I)*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 88, 1960, pp. 2879- 2895.

FAO, *Condizioni e prospettive dello sviluppo economico della regione mediterranea (parte II)*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 89, 1960, p. 2924-2925.

Gasbarri L., Giordano G. M., *Senegal*, Istituto italo-africano, Roma, 1978.

Georgescu-Roegen N., *Teoria economica ed economia agraria*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 104, 1961, pp. 3609-3612.

Giannola A., *Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Salerno editrice, Roma, 2015.

Gianotti E. (a cura di), *Sottosviluppo, sviluppo e altro*, AICOS, Milano, 1992.

Giovagnoli A., Persico A.A. (a cura di), *Pasquale Saraceno e l'unità economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

Government of India-Planning Commission, *Second Five Year Plan*, Government of India, New Delhi, 1956.

Government of Pakistan-National Planning Board, *The First Five Year Plan*, Government of Pakistan, Islamabad, 1957.

Graziani A., *Sviluppo del Mezzogiorno e produttività delle risorse*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1964.

Green D., *Dalla povertà al potere*, Altra Economia, Milano, 2009.

Griffin K., *Increasing poverty and changing ideas about development strategies*, “Development and change”, vol. VIII, 1977, p. 503.

Hagen E. E., *The process of economic development*, “Economic development and cultural change”, aprile 1957, pp.198-199.

Hirschman A. O., *I progetti di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1975.

Hirschman A. O., *Come far passare le riforme*, Il Mulino, Bologna, 1990.

Hirschman A. O., *Tre continenti*, Giulio Einaudi, Torino, 1990.

Hirschman A. O., *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Holgado Barroso J., *La Consejería de educación de Andalucía. Evolución organizativa (1982-1990)*, “Escuela abierta: revista de investigación educativa”, n. 15, 2012, pp. 96-98.

International Bank for Reconstruction and Development, *The economic development of Ceylon*, IBRD, Baltimore, 1953.

Junta de Andalucía, *Aplicación de la P.A.C. en Andalucía 1995*, Junta de Andalucía, Siviglia, 1995.

Junta de Andalucía-Instituto de Estadística de Andalucía, *El sector primario andaluz en el siglo XX*, Instituto de Estadística de Andalucía, Siviglia, 2006.

Junta de Andalucía-Instituto de Estadística de Andalucía, *Estadísticas históricas de educación y cultura en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007.

Kandel I. L., *Educational administration*, The Clarendon Press, Oxford, 1921.

Kuo-Chun C., *Mano d'opera rurale in India e in Cina*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 115, 1962, pp. 3987-3997.

Lanternari V., *Problemi di etnocentrismi e d'identità*, La Goliardica, Roma, 1979.

Lanzanova L. (a cura di), *Il sistema dei trasporti nello sviluppo della cooperazione economica internazionale: l'Italia e i Paesi in via di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1985.

Lengyel P., *La funzione dell'assistenza tecnica nello sviluppo economico*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 103, 1961, p. 3566.

Lewis W. A., *Istruzione e sviluppo economico*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 118, 1962, p. 4108.

Luciani M., *L'Occidente come modello democratico del secondo dopoguerra*, in AA. VV., *Democrazia e sviluppo*, CIDIS, Perugia, 1995, p. 15.

Maïga M., *Le bassin du fleuve Sénégal*, L'Harmattan, Parigi, 1995.

Marquez Guerrero C., *Autonomía política y desarrollo regional*, Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria, Siviglia, 1997.

Marquez Guerrero C., *Regional development strategies of a new regional government: the Junta de Andalucía, 1984-1992*, Pergamon, Oxford, 1997.

Marrama V., *Il credito agrario nei Paesi insufficientemente sviluppati*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 3, 1953, pp. 80-83.

Mason E. S., *La pianificazione economica nelle zone sottosviluppate: Stato e iniziativa privata*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 99, 1961, pp. 3406-3418.

Mason E. S., *Sviluppo indotto dallo Stato*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 101, 1961, pp. 3487-3499.

Mata Olmo R., *Notas críticas sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza de 1984*, "Revista quadrimestrale de geografía", n. 14, 1987, p. 229.

McClelland D., *The achieving society*, Van Nostrand, Princeton, 1961.

Mezzetti L., *Le democrazie incerte*, Giappichelli, Torino, 2000.

Misiani S., *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Musella L., *Il potere della politica. Partiti e Stato in Italia (1945-2015)*, Carocci, Roma, 2015.

Myrdal G., *An international economy*, Harper & Brothers, New York, 1956.

National Education Association, *Proposals for public education in postwar America*, National Education Association, Washington, 1944.

National Planning Council, Ceylon, *Second report on the Council "A Ten-Year Plan of Development"*, Government Press Ceylon, Colombo, 1959.

Nazioni Unite, *Provvedimenti per lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati (parte I)*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 22, 1954, pp. 555-568.

Nazioni Unite, *Problemi dello sviluppo sociale ed economico nei paesi dell'Asia e dell'Estremo Oriente*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 97, 1960, p. 3305.

Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte I)*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 98, 1961, pp. 3356-3362.

Nazioni Unite, *Pianificazione sociale e pianificazione economica (parte II)*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 99, 1961, pp. 3419-3423.

Nazioni Unite-Programma di assistenza tecnica, *Aspetti amministrativi del sistema scolastico*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 126, 1963, p. 4474.

OECE, *Valorizzazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 4, 1953, pp. 108-118.

Opler M. E., *Social aspects of technical assistance in operation*, UNESCO, Parigi, 1954.

Opler M. E., *Problemi relativi alla partecipazione delle popolazioni interessate ai progetti di sviluppo*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 59, 1957, p. 1592.

Organski A. F. K., *The stages of political development*, Knopf, New York, 1965.

Pallotti A., *Alla ricerca della democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

Pearson M., *Western medicine and the underdevelopment of health in Nepal*, “Primo seminario internazionale di geografia medica”, RUX, Perugia, 1983, pp. 389-390.

Pecorari P. (a cura di), *L'Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento (1861-2000)*, CEDAM-Wolters Kluwer, Roma, 2015.

Persico A. A., *Pasquale Saraceno. Un progetto per l'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

Pescosolido G., *La questione meridionale in breve*, Donzelli, Roma, 2017.

Pitassio A., *Stato-nazione e sistema democratico in Europa: prodotto di esportazione?*, in AA. VV., *Democrazia e sviluppo*, CIDIS, Perugia, 1995, pp. 23-32.

Polanyi M., *The logic of liberty*, Routledge, Abingdon, 1951.

Polizzotti S., *I trasporti nell'Africa Occidentale. Vol I. Vincoli attuali e prospettive di sviluppo*, Istituto Italo Africano, Roma, 1989.

Quatrida D., *Grandi progetti di sviluppo e risposte locali*, Franco Angeli, Milano, 2012.

Reddy A. K. N., *Towards an Indian science and technology*, “Journal of Scientific and Industrial Research”, vol. XXXII, n. 5, 1973, pp. 207-215.

Republic of the Philippines, *The President Budget Message, Part 1, The Five-Years Fiscal Plan*, Government of the Philippines, Manila, 1959.

Reinach J. (a cura di), *Discours et paydoners politiques de M. Gambetta*, Charpentier, Paris, 1882.

Robinson J., *Sviluppo e sottosviluppo*, Laterza, Roma-Bari, 1981.

Roggi P., *Scelte politiche e teorie economiche in Italia nel quarantennio repubblicano*, Giappichelli, Torino, 1987.

Rossi-Doria M., *Scritti sul Mezzogiorno*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2003.

Rostow W. W., *L'avviamento di un processo di sviluppo economico auto-propulsivo*, "Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati", n. 73, 1958, p. 2169.

Rostow W. W., *Gli stadi dello sviluppo economico*, Einaudi, Torino, 1962.

Sciolli G. (a cura di), *Meccanismi dell'intervento pubblico nei Paesi in via di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1979.

Seers D., *The meaning of development*, Institute of Development Studies, Brighton, 1969.

Sen A., *La democrazia degli altri: perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Mondadori, Milano, 2010.

Sene A. F., *Senegal, trent'anni di indipendenza*, Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo, Roma, 1992.

Senghor L. S., *Socialisme et planification*, Le Seuil, Parigi, 1983.

Squarcini M., *Il pensiero politico di Léopold Sédar Senghor*, Giuffrè, Milano, 1984.

Streeten P. (a cura di), *Trade strategies for development*, Macmillan, London e Basingstoke, 1973.

Svimez, *Provvedimenti per il Mezzogiorno, testo della legge 29 luglio 1957, n. 634, coordinato con le leggi 18 luglio 1959, n. 622, 30 luglio 1959, n. 623, e con tutte le altre norme sulla Cassa per il Mezzogiorno*, Svimez, Roma, 1959.

Svimez, *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2017.

Sylos Labini P., *Sottosviluppo. Una strategia di riforme*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

Turco A., *Geografie della complessità in Africa*, Unicopli, Milano, 1986.

UNESCO, *Final report, conference of African States on the development of education in Africa*, UNESCO, Parigi, 1961.

United Nations Technical Assistance Board, *Project Handbook*, United Nations, Vol. II, 1957.

Vàzquez Duarte A. M., *Andalucía y la política agraria común*, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, Siviglia, 1994.

Wharton R. Clifton Jr., *La natura dell'assistenza tecnica per lo sviluppo economico*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 85, 1959, pp. 2780-2782.

Webster Johnson B., *Problemi di trasformazione delle istituzioni agrarie nei paesi sottosviluppati*, “Supplementi alle «Informazioni Svimez» sui problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati”, n. 75, 1959, pp. 2268-2276.

Zanella G., *Bioclimatologia umana e geografia medica*, “Primo seminario internazionale di geografia medica”, RUX, Perugia, 1983, pp. 97-98.