

Riformare o sopprimere l'ENAPI? Un «ente pubblico di settore» nella transizione dal fascismo all'età repubblicana

ANNA PINA PALADINI

Note introduttive: gli enti pubblici dal fascismo alla repubblica

L'analisi storica che guarda, da molteplici ed eterogenei punti di osservazione, al passaggio istituzionale italiano dal regime autoritario a quello democratico converge, in linea generale, nel riconoscere la centralità degli anni Novanta del '900 per l'aprirsi di una riflessione più approfondita sulle modalità di attuazione della transizione. Tra le numerose questioni correlate, il tema relativo alle eredità del fascismo, oggetto di un vivace dibattito già nel dopoguerra soprattutto tra giuristi e politici al di là della fermezza con cui si asseriva il cambiamento, ha avuto grande rilevanza sin dalla prima stagione di ricerca storica sull'età repubblicana. Essa, a lungo identificatasi con lo studio quasi esclusivo del periodo 1943-48¹, pur sottolineando gli elementi nodali della discontinuità (in primis la nascita dei partiti di massa, vero e proprio spartiacque sul piano politico), ha individuato alcuni aspetti di lunga durata tra fascismo ed età repubblicana: innanzitutto uomini e leggi, in seguito anche strutture economiche². Sul finire del secondo millennio, a partire dalle prime riflessioni sul terremoto politico dell'inizio degli anni Novanta, gli studi sulla transizione si sono però arricchiti di un'altra serie di fertili contributi che oscillano tra tesi "demolitorie" dell'esperienza repubblicana, intente a rimarcare le tare fondative e ad attribuire ad esse gli esiti disastrosi dei primi anni Novanta (la cosiddetta «storiografia della crisi»³), e ricostruzioni più equilibrate, protese a sottolineare l'importanza dei cambiamenti istituzionali ma anche ad indagare le permanenze⁴. Al di là di

¹ A. GIOVAGNOLI (a cura di), *Le interpretazioni della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 8-16.

² M. SALVATI, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, coordinata da F. BARBAGALLO, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 413-534.

³ A. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, p. 9.

⁴ Tra i contributi più recenti sul tema si vedano S. LUPO, *Partito e antipartito. Una storia politica della prima Repubblica*, Roma, Donzelli, 2004, pp. 3-23, e G. CRAINZ, *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 47-48.

rigide contrapposizioni dicotomiche, sono stati rilevati, su questo piano, aspetti ancora inesplorati del nesso continuità-discontinuità ed è stata recuperata la complessità con cui tale binomio si è declinato in campi diversi: dall'ambito economico, con una tendenza a leggere il periodo compreso tra le due crisi degli anni Trenta e Settanta come una fase attraversata dall'onda lunga del modello fordista e dell'intervento dello stato in economia, a quello sociale, dove si indagano le trasformazioni del *Welfare* e dei modelli culturali, dal tema della mediazione politica tra centro e periferia⁵ a quello dell'amministrazione⁶.

Il tema degli enti pubblici, che ha dato origine ad uno dei filoni di studio più prolifici sul periodo repubblicano, rappresenta il punto attorno al quale si intrecciano i molteplici livelli di analisi appena richiamati – economico, sociale, politico e amministrativo –, ciascuno dei quali non può fare a meno di confrontarsi con il ruolo rivestito dall'amministrazione parallela nello sviluppo complessivo del Paese.

«Un'amministrazione multipolare e multiorganizzata»⁷, incentrata sul ricorso agli enti pubblici come strumento di amministrazione di ampi settori della società civile, è stata, infatti, il lascito più rilevante del fascismo all'età postbellica. Quest'ultima ne ha ampliato l'impiego senza tuttavia riconoscere nella nuova Carta costituzionale tali forme dell'amministrazione, complementari a quella ordinaria e, soprattutto senza introdurre alcuna regolamentazione per l'utilizzo degli enti pubblici né alcuna riforma dell'apparato pubblico complessivamente inteso. Pertanto, sulla scia del passato fascista, gli enti pubblici, soprattutto quelli economici, hanno costituito il perno principale per lo sviluppo capitalistico dell'Italia del dopoguerra⁸, ma – come nota Fabrizio Barca – ciò è avvenuto sulla base di un «compromesso senza riforme», ovvero rinunciando al riordino della pubblica amministrazione per un verso e alla programmazione economica per l'altro⁹.

Al tempo stesso altri studiosi hanno posto l'accento su ulteriori aspetti dell'eredità del fascismo in relazione al tema degli enti, ovvero sul ruolo che alcuni di essi, grazie alle loro funzioni assistenziali e parasindacali, continuarono a svolgere sul piano della costruzione dei rapporti tra centro e periferie in ragione del loro stretto legame con la politica. L'«ente-partito», com'è stato definito da

⁵ Per un rapido *excursus* su questo tema cfr. G. CRAINZ, *op. cit.*, pp. 25-29.

⁶ Per i caratteri generali di questo periodo cfr. G. VETRITTO, *Dagli anni Trenta agli anni Settanta*, in S. SEPE ET ALII, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, 1861-2006*, Roma, Carocci, 2007, pp. 119-148.

⁷ *Ivi*, p. 141.

⁸ Si pensi anche solo al ruolo della Cassa per il Mezzogiorno o dei numerosi istituti di credito speciale costituiti in forma di enti pubblici. Su questi aspetti cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 452-467; G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, Carocci, 2009, pp. 275-279.

⁹ F. BARCA, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 3-115.

Mariuccia Salvati, incarna la continuità, tra anni Trenta e dopoguerra, del ruolo del partito nel “parastato” e della gestione politica dell’amministrazione parallela¹⁰. In quest’ottica, anche Fabio Rugge ha parlato, oltre che di «doppia continuità» con il passato, sottolineando quella «fuga dall’amministrazione» ordinaria e quel ricorso ad organismi extraministeriali già avviata con il fascismo, di «amministrazione di partito» per l’intreccio tra ceto politico, soprattutto democristiano, e vertici della burocrazia ordinaria e parallela¹¹. Si tratta di un aspetto ancora poco indagato¹² sia per la fase fascista che per l’epoca successiva, ciò nondimeno è il presupposto essenziale per la creazione di quella rete di relazioni in cui «l’articolazione e la porosità del rapporto politica – amministrazione – interessi di settore [...] rappresenta un contributo alla governabilità del sistema»¹³.

Il sistema degli enti pubblici dal dopoguerra in poi ha assunto, però, anche caratteristiche nuove. Sabino Cassese ne ha sottolineato due aspetti: la tendenza a ricorrere all’amministrazione parallela in chiave sostitutiva di quella ordinaria anziché per l’attribuzione di funzioni del tutto nuove, come invece era avvenuto in passato, e il configurarsi degli enti come «destinatari di trasferimenti pubblici» e dell’amministrazione centrale come «centro di distribuzione di risorse», con una conseguente ridefinizione dei rapporti di forza tra amministrazione ordinaria e secondaria a favore di quest’ultima¹⁴.

La frattura più significativa con il periodo fascista, com’è stato rilevato di recente, si è avuta però nell’ambito degli enti economici, già negli anni Cinquanta: «durante il regime erano stati lottizzati dai gerarchi gli enti previdenziali, politici e ricreativi, ma con l’esclusione degli enti economici, protetti dal prestigio di Beneduce e dei suoi più stretti collaboratori. Ora quel patrimonio di indipendenza è distrutto»¹⁵. I quadri amministrativi dei nuovi enti furono «a disposizione dei partiti al potere»¹⁶ e costituirono, da 1953 in poi, uno degli strumenti con cui la Democrazia cristiana riuscì a gestire una fase di grandi trasformazioni economiche e a perseguire l’obiettivo del radicamento del partito in tutti i campi della vita civile¹⁷.

¹⁰ M. SALVATI, *op. cit.*, p. 426.

¹¹ F. RUGGE, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, cit., vol. II, *La trasformazione dell’Italia: sviluppo e squilibri*, tomo II, *Istituzioni, movimenti, culture*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 215-237.

¹² S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 139.

¹³ F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004, p. 130.

¹⁴ S. CASSESE, *op. cit.*, p. 156.

¹⁵ G. ASTUTO, *op. cit.*, p. 280.

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ M. DE CECCO, *Splendore e crisi del sistema Beneduce: note sulla struttura finanziaria e industriale dell’Italia dagli anni venti agli anni sessanta*, in F. BARCA (a cura di), *op. cit.*, pp. 389-404; F. BARCA, S. TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in *ivi*, pp. 186-236.

Se l'attenzione degli studiosi si è concentrata, come già per il periodo fascista anche per l'età repubblicana, sugli enti economici¹⁸, meno studiati sono stati invece persistenze e cambiamenti negli altri enti: solo recentemente alcuni studi si sono confrontati con un'analisi di lungo periodo di enti di tipo previdenziale ed assistenziale, come l'Inps¹⁹ e l'Onmi²⁰, mentre resta ancora da analizzare il campo degli "enti di settore", ovvero di quegli enti che furono creati soprattutto negli anni Trenta per indirizzare la propria attività a specifici settori produttivi e rispondere in tal modo a circoscritti interessi economici. Tra questi è annoverato anche l'Ente Nazionale Artigianato e Piccole Industrie (ENAPI), nato nel 1925 per garantire all'artigianato e alle piccole industrie supporto in ambito tecnico, artistico, commerciale e creditizio.

Concepito come evoluzione di un provvedimento del primo dopoguerra di matrice nittiano-luzzattiana volto a promuovere lo sviluppo dell'artigianato e della piccola industria, nel ventennio fascista, e in particolare durante la crisi degli anni Trenta, l'ENAPI aveva poi abbandonato le iniziali istanze di ammodernamento del settore e le proposte cooperativistiche. Pur dotato di scarse risorse finanziarie e di una struttura territoriale poco capillare, tanto che può essere definito un "ente minore", esso si era tuttavia trasformato durante il regime, in un organismo in grado di garantire un rapporto diretto tra Partito nazionale fascista e quegli interessi di settore rappresentati da Confederazione fascista degli industriali e Federazione fascista degli artigiani. In tal modo l'ente era diventato, da un lato, uno strumento per ottenere il consenso sia degli industriali sia, e soprattutto, degli artigiani, attraverso una politica principalmente assistenziale, dall'altro un mezzo nelle mani del governo fascista per imporre alle periferie la realizzazione, seppur con i limiti connessi all'inadeguatezza della sua organizzazione, dei programmi economici fascisti²¹. Al pari di altri enti simili, l'ente sopravvisse al crollo del regime e fu soppresso solo nel 1978, nell'ambito dei provvedimenti di attuazione del decentramento amministrativo dopo l'istituzione delle Regioni. Gli anni tra il secondo dopoguerra e la metà degli anni Cinquanta sono fondamentali per il definirsi di continuità e discontinuità della funzione dell'ente, tra epoca fascista ed età repubblicana, sul duplice fronte amministrativo-istituzionale ed economico. Tra il 1946 ed il 1956, infatti, le sorti dell'ENAPI s'intrecciarono con questioni di grande rilevanza. Innanzitutto, si ebbe la ridefinizione dei rapporti dell'ente sul piano politico, prima nel

¹⁸ Si pensi, solo a titolo esemplificativo, alla vastità degli studi su Iri e Cassa per il Mezzogiorno, ma anche ai contributi sugli istituti di credito, dall'Icipu al Crediop e all'Isveimer.

¹⁹ C. GIORGI, *La previdenza del regime: storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2004; EAD., *L'INPS negli anni Settanta*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: atti del ciclo di Convegni, Roma, novembre e dicembre 2001*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 475-511.

²⁰ M. MINESIO (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea: origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-1975*, Bologna, Il Mulino, 2007.

²¹ Riguardo questa fase della storia dell'ente si rimanda a A. P. PALADINI, *Tra Stato e parastato: le origini e l'avvio dell'Ente Nazionale Artigianato e Piccole Industrie tra le due guerre mondiali*, in «Società e Storia», n. 141, 2013, pp. 485-530.

passaggio dal fascismo ai partiti repubblicani, poi nel dialogo con la Dc tra “centrismo” e “centrismo instabile”. In secondo luogo, l'ente si misurò con la diversificazione delle associazioni di rappresentanza degli interessi, che, libere dai vincoli imposti dal fascismo, si riorganizzarono seguendo indirizzi autonomi e stabilendo relazioni più o meno strette con i nuovi partiti repubblicani. In terza istanza, sull'ente si riverberarono gli esiti deludenti dei progetti di riforma dell'amministrazione ordinaria e straordinaria discussi sin dagli anni della Costituente, ma di fatto tradottisi, già alle soglie degli anni Cinquanta, in un processo privo di soluzione di continuità con il recente passato. Alla fine del decennio qui considerato, gli aspetti incerti e contraddittori – permeati al tempo stesso da elementi di continuità e di frattura – che guidarono la transizione dell'ente nell'età repubblicana erano già ben evidenti; il periodo seguente, sino ai primi anni Sessanta, segnato dalle nuove politiche per il Mezzogiorno e dal mutamento dei caratteri dell'economia del Paese, rappresentò il banco di prova degli equilibri raggiunti e ne evidenziò la piena maturazione, con tutti i limiti che la contraddistinsero.

L'affannosa ripresa dell'ENAPI nel nuovo scenario associativo e politico (1946-52)

Interrotte le attività nel 1943, l'ENAPI riprese a funzionare nell'immediato dopoguerra grazie ad una gestione commissariale, che solo nel 1950 avrebbe lasciato spazio a quella ordinaria²². Si trattò di una fase di riavvio lenta e faticosa, durante la quale l'ente, in attesa al pari degli altri della definizione del nuovo quadro politico istituzionale e poi del modello amministrativo, cercò di ridefinire la propria identità alla luce dei cambiamenti che investirono gli ambienti con i quali si era relazionato per tutto il periodo fascista, da quelli ministeriali e di governo a quelli delle associazioni padronali.

Nel 1946, attraverso una serie di decreti legislativi, si ebbero la nomina del commissario straordinario dell'ente nella persona del maestro di arte decorativa Vittorio Grassi²³, la ripresa dell'erogazione del contributo statale (4 milioni e 500 mila lire per l'esercizio 1945-46²⁴ e 8 milioni per quello successivo²⁵) e la

²² ARCHIVIO STORICO DELLA CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANA (= ASCGII), Fondo Piccola Industria (= FPI), Serie Artigianato (= SA), b. 4.15/5, fasc. 6 *Brevi note sul funzionamento e sulle finalità dell'Ente*, Note illustrative sull'ENAPI scritte da Attilio Benigni, il documento è datato 15 febbraio 1951.

²³ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/2, fasc. 2 1946-47 e b. 4.15/4, fasc. 1 *Presidenza*, D. M. 10 luglio 1946. Poche le informazioni sinora ritrovate sulla figura di questo primo commissario dell'età repubblicana: nacque a Roma nel 1878, dove svolse l'attività di pittore, grafico, insegnante di arredamento e decorazione degli interni, illustratore, redattore e pubblicitario. Morì nel 1958. Cfr. T. NAPPO (a cura di), *Archivio Biografico Italiano*, Munchen, 1987-, IV 211, 229-230.

²⁴ ASCGII, FPI, SA, 4.15/4, fasc. 1 cit., Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato (= D. Lgs. CPS.) 5 settembre 1946 n. 151.

²⁵ *Ivi*, D. Lgs. CPS. 27 agosto 1947 n. 1029.

composizione del nuovo Consiglio di Amministrazione. In esso entravano a far parte – secondo la modifica apportata, con decreto, allo statuto di epoca fascista – sei rappresentanti ministeriali (due rappresentanti del Ministero dell'Industria e del Commercio, uno rispettivamente per i Ministeri del Tesoro, della Pubblica Istruzione, del Commercio con l'Estero e del Lavoro e Previdenza Sociale) e quattro rappresentanti delle categorie assistite dall'ente, con l'ammissione tra i membri di quest'organo rispettivamente di due artigiani e due piccoli industriali²⁶.

Se la nomina di un esponente del mondo artigiano alla guida dell'ente costituiva un elemento di forte continuità con il passato fascista, durante il quale era stata preponderante la presenza dell'artigianato ai vertici dell'ENAPI²⁷, rappresentava invece una novità il fatto che la designazione dei rappresentanti di categoria non fosse vincolata per statuto alle associazioni industriali ed artigiane. Nell'ordinamento dell'ente risalente al 1928, si indicavano, come organismi di provenienza dei rappresentanti dei piccoli industriali e degli artigiani, la Confederazione generale fascista dell'industria e la Federazione fascista degli artigiani, da cui di fatto erano provenuti i precedenti esponenti alla guida dell'ente; le due organizzazioni, però, erano state sciolte, come tutte le altre associazioni fasciste, nel giugno del 1944 dal governo militare degli Alleati, aprendo così la strada ad un processo di riorganizzazione delle forze associative che sarebbe stato completato solo alle soglie degli anni Cinquanta. Nell'incertezza che ancora caratterizzava l'ambiente associativo nell'immediato dopoguerra, dunque, va senz'altro ravvisata la ragione della cancellazione, dallo statuto dell'ente, di ogni riferimento alle associazioni padronali, ma nella prassi il rapporto tra l'ente e gli organismi di rappresentanza che stavano rinascendo dalle ceneri fasciste non si interruppe mai. Ciò nonostante, l'apporto di una simile modifica formale allo statuto non fu di scarsa rilevanza se è vero che, come si avrà modo di spiegare meglio più avanti, esso diede origine ad aspre contese tra le nuove organizzazioni di categoria sia industriali che artigiane per assicurarsi il diritto di entrare a far parte degli organi direttivi dell'ENAPI.

In questi anni il panorama associativo dell'artigianato e dell'industria era caratterizzato da radicali cambiamenti, che ne scardinavano la struttura monolitica del periodo fascista per dar vita a molteplici associazioni ispirate a ideali e valori tra loro diversi.

²⁶ *Ivi*, D. Lgs. CPS. 3 settembre 1946 n. 371.

²⁷ Il primo presidente (1927-29), il veneziano Beppe Ravà, era stato uno dei promotori della nascita dell'ente stesso ed aveva ricoperto numerosi incarichi in organismi culturali ed economici locali di promozione dell'artigianato e dell'arte veneta, incentivando la creazione del padiglione delle arti decorative veneziane alla Biennale di Venezia; a lui erano succeduti nella carica, dopo il commissariamento affidato a Giacomo Nunes (1929-31), due uomini provenienti dall'ambiente torinese: Vincenzo Buronzo (presidente della Federazione fascista degli artigiani, commissario dell'ente dal 1931 al 1933, quindi presidente sino alla fine degli anni Trenta), e Piero Gazzotti, che restò alla guida dell'ENAPI negli anni della guerra. Cfr. A. P. PALADINI, *art. cit.*

Tra il 1946 ed il 1950, sul fronte della Confindustria furono attuate molteplici riforme statutarie finalizzate alla rimodulazione dell'apparato di matrice fascista in chiave democratica; su quello dell'artigianato, invece, si assisteva al moltiplicarsi degli organismi di rappresentanza e al delinearci di modelli organizzativi del tutto nuovi. Se, infatti, la Confederazione degli industriali aveva alle proprie spalle una tradizione organizzativa che risaliva all'epoca liberale, poi divenuta oggetto di diversi interventi di adattamento da parte del fascismo, e che costituì la premessa della rinascita postfascista²⁸, l'origine della storia associativa degli artigiani si inseriva pienamente nell'epoca fascista e ne rispecchiava l'ideale corporativo, per cui la fine del regime e la soppressione della Federazione fascista degli artigiani aveva comportato quasi un azzeramento della storia confederale di questa categoria e un secondo inizio.

Tra i cambiamenti in corso nella Confindustria trovò spazio una questione già emersa nel corso degli anni Venti ma rimasta insoluta, ovvero quella della rappresentanza della piccola industria²⁹, una categoria che sentiva i propri interessi relegati dall'associazione in secondo piano rispetto a quelli del grande capitale industriale. Il nuovo presidente Angelo Costa pensava di affrontare il problema mediante l'istituzione di un apposito "ufficio" all'interno della Confindustria (poi diventato "Comitato della piccola industria")³⁰, spinto in questa direzione non solo dalla ferma convinzione che le difficoltà della categoria piccolo-industriale fossero, con la sola eccezione dell'accesso al credito, in massima parte assimilabili a quelle di tutta l'industria (assegnazioni di materie prime e di energia elettrica)³¹, ma anche dal timore delle conseguenze di una frattura all'interno della compagine associativa. In quest'ottica, anno cruciale per gli assetti associativi interni a Confindustria fu il 1947, poiché, con l'allontanamento delle sinistre dal governo e la conclusione della fase di transizione istituzionale, vennero meno alcuni elementi di instabilità politica che avevano avuto un ruolo rilevante nel tenere ancorati molti piccoli produttori alla Confederazione; que-

²⁸ L. LANZALACO, *Dall'impresa all'associazione: le organizzazioni degli imprenditori. La Confindustria in prospettiva comparata*, Milano, Franco Angeli, 1990, pp. 151-159; sull'argomento si veda anche V. CASTRONOVO, *Cento anni di imprese. Storia di Confindustria 1910-2010*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 274-352.

²⁹ Già prima dell'avvento del fascismo, nell'ambiente torinese era stata ventilata l'ipotesi della creazione della Confederazione Generale della Piccola Industria, che aveva trovato un forte ostacolo nelle dichiarazioni del presidente della Confederazione degli industriali Gino Olivetti. G. SAPELLI, *Fascismo, grande industria e sindacato*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 23-38.

³⁰ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/2, fasc. 5 *Piccola industria e artigianato. Circolari 1947-1948*, Circolare 8 giugno 1946.

³¹ *Ivi*, Lettera del 10 giugno 1947 indirizzata alla APEMI (Associazione Piccole E Medie Industrie) aderente all'Unione degli Industriali di Torino. Sulla presidenza di Angelo Costa cfr. M. LEGNANI, "L'utopia grande-borghese". *L'associazionismo padronale tra ricostruzione e repubblica*, in M. FLORES ET ALII, *Gli anni della Costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983, pp. 129-193; ma si veda anche V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia: dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 367-370; P. BINI, *La proposta economica degli industriali (1944-1948)*, in G. MORI (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 375-545.

sta, infatti, grazie alla partecipazione a molti dei comitati interministeriali istituiti dai governi di unità nazionale, era stata in grado di guadagnare notevoli vantaggi per i propri iscritti³². Dalla fine del '47 non solo non era più possibile far leva su questi benefici per tenere alto il numero degli associati, ma occorreva anche arginare la minaccia di un forte calo di adesioni della categoria industriale di piccola dimensione a seguito della creazione di una associazione concorrente: la Confederazione delle associazioni delle piccole industrie (Confapi). Questo nuovo organismo fu creato nell'aprile del 1947 a Milano dall'unione di alcune associazioni delle piccole industrie costitutesi nell'immediato dopoguerra nelle principali città del Nord (Torino, Milano, Varese, Como, Lecco, Udine e Trieste); esso si poneva in aperta concorrenza con Confindustria, sventolando il vessillo della tutela delle piccole industrie sia nella distribuzione delle materie prime, cui accedevano solo i grandi impianti produttivi, sia nell'accesso al credito, reso particolarmente difficoltoso dalla stretta creditizia attuata dal Ministro del Tesoro Luigi Einaudi. Dal canto suo, la Confindustria cercava di impedire il rafforzamento dell'organizzazione appena costituitasi e portava avanti la strategia del fronte unico di rappresentanza industriale, già messa in atto nel periodo fascista³³. Inoltre, approfittando dell'incertezza giuridica dei confini tra piccola industria ed artigianato, ereditata dall'epoca fascista³⁴, e dell'assenza di un organismo solido che ereditasse il lascito della Federazione fascista degli artigiani, essa tentava di estendere la propria influenza anche sulla categoria artigiana, ampliando la gamma dei servizi offerti dalle proprie sedi provinciali.

Dal canto suo, il mondo dell'artigianato assistette, dopo lo scioglimento dell'organismo fascista, al costituirsi di numerose associazioni di categoria: nel 1945 esistevano la Confederazione delle piccole aziende e dell'artigianato, quella delle libere leghe artigiane d'Italia, entrambe rappresentanti dell'artigianato meridionale, l'Associazione generale dell'artigianato italiano, tutte con sede a Roma, e l'Unione artigiani alta Italia con sede a Milano, oltre a numerose associazioni regionali e provinciali autonome. Le fratture tra questi organismi erano evidenti su almeno tre piani: su quello geografico, dove le associazioni meridionali rappresentavano un artigianato più vicino al mondo agricolo mentre quelle settentrionali un artigianato più affine alla piccola industria; su quello or-

³² L. MATTINA, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 205-210.

³³ *Ivi*, pp. 81-88. Un elemento che consentiva di regolare i rapporti tra grandi e piccoli imprenditori all'interno dell'organo confederale era la presenza del gruppo dell'industria elettrica che, esercitando il controllo sulle piccole imprese mediante il sistema delle tariffe differenziate per la fornitura dell'energia, arginava sia i contrasti interni sia il fenomeno dell'allontanamento dei piccoli industriali. Tale condizionamento sarebbe durato sino all'avvio della nazionalizzazione dell'energia elettrica all'inizio degli anni Sessanta (L. LANZALACO, *op. cit.*, pp. 163-165). Su questo tema, infatti, e su quello del credito si misuravano i maggiori contrasti tra piccoli e grandi imprenditori all'interno di Confindustria. M. LEGNANI, *op. cit.*, pp. 150-151.

³⁴ Anche su questo argomento si rinvia a A. P. PALADINI, *art. cit.*

ganizzativo, dove al modello confederale di tipo nazionale si contrapponeva uno schema decentrato, capace di valorizzare le associazioni locali; infine, altro elemento di disaccordo era il rapporto con la Confindustria, cui l'Associazione generale dell'artigianato guardava come ad un alleato, contro le posizioni delle altre associazioni, favorevoli invece alla rottura di qualsiasi legame³⁵. Nel marzo del 1946 fu istituito un Comitato nazionale per l'unificazione degli artigiani; tre mesi dopo le tre associazioni con sede a Roma, superando le divergenze, si ricomposero in un organismo unico, cui nel dicembre si unì anche l'associazione milanese e ne derivò la nascita della Confederazione Generale dell'Artigianato Italiano, primo embrione della futura Confartigianato. Da tale organismo rimasero escluse tutte le associazioni provinciali, inclini alla creazione di un organismo più democratico e indipendente dall'industria, che diedero parallelamente vita alla Confederazione Nazionale dell'Artigianato (Cna)³⁶. Nei primi mesi della loro attività, tali associazioni dovettero confrontarsi con numerose questioni, la prima delle quali fu appunto quella del rapporto con Confindustria sul tema della rappresentanza. L'aumento del numero delle adesioni si misurava, però, sulla capacità delle associazioni di affrontare le difficoltà contingenti dei produttori: innanzitutto, la distribuzione delle materie prime e l'accesso al credito per la ripresa della produzione; inoltre, l'organizzazione del commercio con l'estero; poi il nodo irrisolto della definizione giuridica della categoria. In questa fase non fu facile per le associazioni artigiane trarre vantaggi per la categoria dal piano ERP; anzi, con la stretta creditizia einaudiana varata nel 1947, si andò incontro ad un generale peggioramento delle condizioni delle aziende artigiane³⁷, mentre a poco servirono, in quest'ambito e nell'immediato, le misure prese con i decreti legislativi n. 1418 e 1419 del 15 dicembre 1947, con i quali si tentò di affrontare, mediante l'avvio del "credito speciale", il problema finanziario di piccoli e piccolissimi produttori³⁸. Emergeva chiaramente come la so-

³⁵ B. MAIDA, *Artigiani nella città dell'industria. La CNA a Torino (1946-2006)*, Torino, Edizioni SEB 27, 2007, pp. 65-72.

³⁶ S. GONDOLINI, *La CNA dalle origini agli anni Sessanta*, in R. BALZANI (a cura di), *Da artigiani a imprenditori: la CNA di Forlì-Cesena nella grande trasformazione. 1954-2004*, Cesena, Il ponte vecchio, 2004, pp. 20-26; L. MATTINA, *op. cit.*, pp. 86-87; D. PESOLE, *L'artigianato nell'economia italiana*, Milano, Il Sole 24 Ore, 1997, pp. 1-45; D. ROMEO, *L'artigianato italiano: struttura e relazioni esterne* in A. BASSI ET ALII, *Storia dell'artigianato italiano*, Roma, Etas libri, 1979, pp. 309-312.

³⁷ Stando ai dati contenuti nel rapporto sull'Italia dell'amministrazione del Piano Marshall, il prodotto nazionale derivante dall'artigianato nel 1949 non aveva ancora raggiunto i livelli dell'anteguerra: nel 1938, infatti, esso era stato pari a 630 milioni, mentre nel 1949 era ancora del valore di 600 milioni. Cfr. ATTI PARLAMENTARI (=AP), SENATO, I legislatura, *Discussioni*, "Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1949 al 30 giugno 1950", seduta del 1 ottobre 1949, intervento del senatore G. Gervasi, pp. 10571-74 (in <http://www.senato.it/sitostorico/home>, consultato per l'ultima volta il 18.02.2014).

³⁸ Il primo decreto sancì la separazione del credito artigiano da quello per le piccole industrie, cui era stato legato sin dall'avvio di un'attività creditizia specifica per la piccola dimensione pro-

luzione dei problemi produttivi fosse legata alla conquista di un ruolo meno marginale da parte dell'artigianato all'interno dei luoghi decisionali della politica economica, dove erano già rappresentati invece industriali, agricoltori e commercianti³⁹.

Da questo punto di vista, la questione della rappresentanza dei diversi interessi economici s'intrecciava con la più ampia e complessa questione delle scelte amministrative da compiere per il Paese. Il Ministero dell'Industria, come nota Mariuccia Salvati, rappresenta un caso esemplare per indagare i caratteri della transizione sul piano politico ed amministrativo, dal momento che al suo interno maturarono, nella seconda metà degli anni Quaranta, delle proposte volte ad attribuire un ruolo cardine all'organismo statale nel rilancio della crescita economica. Si trattava di fare della sede ministeriale, sulla base del recupero del modello tecnocratico di stampo nittiano, il luogo della direzione statale della ripresa produttiva del Paese attraverso la creazione di organismi tecnici, attivi anche attraverso la consultazione delle forze produttive italiane⁴⁰. In Italia, tuttavia, a causa dell'esperienza corporativa fascista appena conclusasi, tale progetto era destinato a fallire per l'atteggiamento di ostilità nei confronti di regolazioni di tipo neo-corporativo o pluralista, provenienti sia dal capitale privato rappresentato da Confindustria sia dalle correnti liberiste presenti nei nuovi partiti. Ciò impedì la creazione di organismi di rappresentanza forti ed autonomi per le categorie produttive e costrinse quei gruppi economici privi di agganci

duktiva, ossia sin dal regio decreto 8 ottobre 1925; fu, infatti, istituita una Cassa per il credito alle imprese artigiane (Artigiancassa), di cui si dirà in seguito. A. GIANNINI, *Crediti speciali*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 177-195; M. TONDO (a cura di), *I crediti speciali. Credito mobiliare*, Roma, Bancaria, 1962, pp. 215-231. Con il secondo provvedimento, invece, fu fondata una Sezione di credito speciale presso la Banca Nazionale del Lavoro autorizzata a concedere crediti alle piccole e medie industrie del Mezzogiorno d'Italia per l'ammontare massimo di 15 milioni di lire ad ogni impresa. G. AMATO (a cura di), *Il governo, dell'industria in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 123-125; M. SALVATI, *op. cit.*, pp. 492-494; A. LEONARDI, *Il sistema bancario nella ricostruzione del paese: tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Storia d'Italia. Annali*, coordinato da R. ROMANO, C. VIVANTI, vol. 23, *La banca*, a cura di A. COVA ET ALII, Torino, Einaudi, 2008, pp. 605-659. Di fatto, tali provvedimenti sancirono l'avvio di misure legislative *ad hoc* per le due categorie, che, nel clima di ridefinizione dell'assetto economico del Paese, erano ritenute un elemento centrale per il rilancio produttivo italiano. La rilevanza del sostegno economico garantito attraverso il credito speciale emerge dalle seguenti cifre, relative alla fase di pieno funzionamento del nuovo meccanismo creditizio: negli anni Trenta tramite esso erano erogati il 7% dei finanziamenti ad imprese e famiglie, nel triennio 1951-53 la percentuale salì al 19%, poi al 25% (1954-59), sino al valore del 30% (metà anni Sessanta). S. LA FRANCESCA, *Raccolta e allocazione del risparmio: credito ordinario e credito speciale*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. 23 *cit.*, p. 690.

³⁹ B. MAIDA, *Artigiani nella città dell'industria*, *cit.*, p. 88; per la storia della rappresentanza dei commercianti si rinvia ai contributi di M. ANASTASIA, *Interessi di bottega. I piccoli commercianti italiani nella crisi dello Stato liberale 1919-1926*, Torino, Silvio Zamorani, 2007; D. BAVIELLO, *I commercianti e i primi anni della repubblica (1946-1951)*, Milano, Franco Angeli, 2008; B. MAIDA, *Proletari della borghesia: i piccoli commercianti dall'Unità a oggi*, Roma, Carocci, 2009.

⁴⁰ M. SALVATI, *op. cit.*, pp. 434-524.

diretti nell'amministrazione, come gli artigiani, a cercare altre vie per veicolare le proprie richieste, che furono individuate nei partiti⁴¹, ma anche nell'amministrazione parallela.

Infatti, mentre in questa fase la Confindustria costruiva già quello che Liborio Mattina ha chiamato il «duopolio delle politiche industriali», ovvero quel connubio con il partito democristiano (e in particolare con il Ministero del Tesoro) che l'avrebbe portata a svolgere un ruolo di primaria importanza nelle scelte economiche attuate al centro e le avrebbe consentito di piegare l'amministrazione agli interessi dei grandi imprenditori almeno per tutti gli anni del «centrismo»⁴², l'organizzazione dell'artigianato, lungi dal ricompattarsi, conosceva un ulteriore indebolimento con la nascita della Confederazione italiana dell'artigianato, che solo nel 1955 si sarebbe unita alla Confederazione generale dell'artigianato italiano formando la Confartigianato e dando maggiore stabilità al panorama associativo della categoria attraverso un più stretto rapporto delle due maggiori associazioni con i partiti: la Confartigianato vicina alla Dc e la Cna collegata agli ambienti di sinistra⁴³. Al tempo stesso, però, gli artigiani muovevano i primi passi per l'ingresso nelle stanze della politica. Si costituiva, infatti, in questi anni il Gruppo parlamentare dell'Artigianato⁴⁴, che si faceva portavoce dei problemi della categoria nelle istituzioni non senza conseguire risultati, come si dirà meglio in seguito; ma si cercava anche il dialogo con la Direzione generale dell'artigianato e della piccola industria, costituita all'interno del Ministero dell'industria nell'ambito dei primi provvedimenti riorganizzativi del 1946. Se sul primo fronte ebbe un ruolo centrale la capacità di intessere relazioni con i partiti e il gruppo di governo nazionale, sull'altro fu fondamentale il rapporto delle associazioni artigiane – soprattutto quelle che avrebbero formato la Confartigianato – con l'ENAPI, che funzionò da organo di intermediazione.

I riassetti associativi sin qui tratteggiati e il progressivo delinarsi dei rapporti di nuovi e vecchi organismi di rappresentanza con i partiti politici dell'Italia repubblicana si intrecciavano, infatti, con le vicende dell'ENAPI e con le scelte che lo riguardavano, sin dalla fase commissariale e ancor di più dopo le elezioni politiche del 1948.

Durante gli esercizi straordinari dell'ente non mancarono discussioni e proposte attorno alla figura che avrebbe ricoperto la massima carica all'interno dell'ente dopo il commissariamento. La rosa dei possibili candidati al vaglio del

⁴¹ *Ivi*, p. 525, ma si veda anche M. LANZAVECCHIA, *La democrazia degli artigiani l'artigianato e le sue forme di rappresentanza, presenza economica e integrazione sociale, associazioni e istituzioni*, Macerata, Biemmegraf, 1996, pp. 91-99.

⁴² L. MATTINA, *op. cit.*, pp. 205-210.

⁴³ B. MAIDA, *Artigiani nella città dell'industria*, cit., p. 94.

⁴⁴ Ne furono membri Gerolamo Lino Moro (presidente), Carcaterra, Alpino, Gervasi (vice-presidenti), Biasutti, Castellarin, Chiaramello, Dosi, Failla, Gianquinto, Gorreri, Longoni, Malagugini, Nicosia, Pigni, Titomanlio (consiglieri), Russo, Spallino, Terragni (senatori), Ferri (segretario). *Ivi*, pp. 122-123.

Ministero dell'Industria e del Commercio guidato da Rodolfo Morandi, in particolare della Direzione generale dell'artigianato e della piccola industria, era formata principalmente da esponenti delle nascenti organizzazioni dell'artigianato (dal già designato commissario straordinario Vittorio Grassi, alle massime cariche della Confederazione generale dell'artigianato o della Confederazione nazionale dell'artigianato)⁴⁵. Dagli uffici della Confindustria, invece, giungevano al gabinetto del Ministero le proposte di nominativi di membri confindustriali appartenenti alla piccola industria (dal Cavaliere del Lavoro Attilio Benigni al genovese Carletto Grondona⁴⁶). Dopo l'esperienza breve ma significativa, per le relazioni politiche che lasciava intravedere, della nomina alla guida dell'ente di un esponente del partito socialista, Carlo Spinelli (dimessosi all'indomani dell'allontanamento delle sinistre dal governo nel maggio 1947 e della formazione del quarto gabinetto De Gasperi), l'ultimo commissariamento fu affidato a Corrado Mezzana, personalità sostenuta dalla categoria artigiana ed esponente dell'Azione Cattolica, quindi vicino al partito democristiano⁴⁷.

Insegnante nella Scuola di Arti Ornamentali a Roma, ideatore di alcune serie di francobolli italiani e vaticani, restauratore, membro della Pontificia Commissione Centrale per l'Arte Sacra per la quale organizzava la Mostra Internazionale, vice presidente dell'Accademia dei Virtuosi del Pantheon⁴⁸, Mezzana rimase alla presidenza dell'ente anche nel primo triennio di gestione ordinaria (1950-1952)⁴⁹, confrontandosi con le difficoltà finanziarie e tentando la riorganizzazione centrale e periferica, l'apertura alla collaborazione con altri organismi e la stesura di un nuovo statuto.

L'attività dell'ente poté ripartire solo dopo l'innalzamento del contributo statale a 60 milioni annui (legge 8 luglio 1950 n. 484), che, tuttavia, rappresentava una disponibilità finanziaria del tutto esigua se solo si pensi che, a causa della svalutazione monetaria, il suo valore effettivo era pari alla metà di quello dell'anteguerra. Prima del conflitto l'ENAPI era presente sul territorio con 17 Delegazioni, una sub-delegazione e le Sale Campionarie di Firenze. A distanza di un lustro dalla fine dell'evento bellico, in molte regioni l'ente era presente solo attraverso delle Rappresentanze, piuttosto che tramite dei veri e propri uffici: vi erano 11 Delegazioni (Torino, Milano, Rovereto, Bolzano, Gorizia-Trieste, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Palermo, Cagliari) e 7 Rappresentanze

⁴⁵ ASCGII, FPI, SA, 4.15/4, fasc. 1 cit., Promemoria del gennaio 1947.

⁴⁶ *Ivi*, Lettera del 3 marzo 1947.

⁴⁷ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/2, fasc. 2 cit., Decreto ministeriale 8 dicembre 1947.

⁴⁸ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 1 cit., Notizie riportate in un articolo pubblicato su «Il Notiziario per le Piccole Aziende Industriali» del 25 settembre 1952 in occasione del decesso del presidente ENAPI; ma si veda anche T. NAPPO (a cura di), *Archivio Biografico Italiano*, cit., II 382, 377-378.

⁴⁹ La sua candidatura fu preferita a quella di Nino Donati, titolare di un cappellificio di Firenze; di Luigi Piombo, presidente dell'associazione degli industriali di Bolzano; di Bruno Bearzi, vicepresidente dell'Associazione degli industriali di Firenze, ovvero a tutte le candidature dei piccoli industriali. ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 1 cit.

(Genova, Bologna, L'Aquila, Bari, Reggio Calabria, Catania, Sassari)⁵⁰. Diventava prioritario, dunque, per garantire il riavvio effettivo dell'attività, partecipare a tutti i consessi istituzionali riguardanti l'artigianato (Commissione Consultiva per i problemi dell'artigianato istituita presso il Ministero dell'Industria, Compagnia Nazionale Artigiana⁵¹, Mostra Mercato dell'Artigianato di Firenze⁵²) e cercare delle forme di collaborazione con altri organismi, come la Cassa per il Mezzogiorno, cui l'ente richiese un finanziamento decennale, pari a quello già stanziato dallo Stato ed integrativo di esso, da investire per il potenziamento della organizzazione periferica e per il rilancio dei servizi⁵³. Sollecitazioni giungevano poi alla sede centrale dell'ENAPI, direttamente o attraverso la Commissione centrale per la piccola industria della Confindustria, da organizzazioni territoriali o di categoria, come il Comitato provinciale della piccola industria di Torino, affinché si provvedesse ad una chiara «distinzione di competenze» tra artigianato e piccole industrie nonché ad una «definizione vincolativa del concetto di artigianato»⁵⁴; questione, questa, che era stata oggetto di discussione e dibattiti già prima del conflitto, e che divenne di primaria importanza nel contesto postbellico sia per usufruire dei già richiamati provvedimenti agevolativi introdotti dal governo nei confronti di queste due categorie sia per la definizione degli equilibri interni all'ente stesso. Le iniziative, dunque, non mancavano e toccavano nodi cruciali della vicenda dell'ente, ma la loro realizzazione era ostacolata sia dallo scarso impegno finanziario del Ministero sia dalla difficoltà di ristabilire gli equilibri all'interno dell'ente.

Sin da subito i rapporti della nuova gestione dell'ente con la Confindustria, cui apparteneva il segretario generale Giovanni Sepe Quarta, apparvero difficili: il presidente Mezzana si mostrò poco favorevole alla collaborazione con i rappresentanti della piccola industria, tanto che lo stesso segretario generale denunciò direttamente al Ministro dell'Industria e del Commercio, Giuseppe Togni, il «trattamento ostile» riservatogli dalla Direzione generale dell'artigianato e della piccola industria e dal presidente dell'ENAPI: «egli [veniva] volutamen-

⁵⁰ La documentazione vagliata non consente di far chiarezza sulle differenze funzionali tra Delegazioni e Rappresentanze. Si può ipotizzare che le prime, essendo dotate di una sede funzionante, fossero potenzialmente in grado di riattivare i servizi offerti dall'ente e di operare autonomamente sul territorio; mentre le seconde, attivate laddove non si era ancora provveduto ad una risistemazione dell'ufficio periferico, dovevano avere solo carattere rappresentativo. ENAPI, *Relazione sull'esercizio*, 1950, in ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 2 *Parte generale (1948-1964)*.

⁵¹ La Compagnia Nazionale Artigiana fu fondata nel 1948 e fu un istituto dal carattere ibrido poiché, pur essendo nato dall'iniziativa privata della *Handicraft Development Incorporated*, ebbe il compito di gestire il prestito straniero di quasi cinque miliardi di lire proveniente dalla *Import-Export Bank* e concesso all'Italia per cinque anni per agevolare la ripresa dell'artigianato italiano. A. GIANNINI, *op. cit.*, pp. 180-181.

⁵² Da sempre questa mostra aveva rivestito un ruolo centrale per l'aspetto commerciale dell'attività dell'ENAPI. Cfr. A. P. PALADINI, *art. cit.*

⁵³ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/5, fasc. 5 *Cassa per il Mezzogiorno. 1950*. La missiva è datata 11 ottobre 1950.

⁵⁴ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 2 *cit.*, Documentazione relativa all'aprile 1951.

te ignorato ed estromesso in ogni istanza nella quale la presenza del segretario generale dell'ente non [avrebbe dovuto] invece mancare»⁵⁵.

La gestione degli organi direttivi dell'ente diventava in sostanza il terreno del confronto tra due universi di rappresentanza in conflitto tra loro per la definizione delle proprie sfere d'influenza non solo nel Paese, come si è già detto, ma anche nei ranghi dell'amministrazione. L'universo dell'artigianato sfruttava la posizione di vantaggio di cui aveva sempre goduto nell'ente in passato per aprirsi un varco nell'amministrazione ordinaria e cercare un dialogo privilegiato con la Direzione generale dell'artigianato e della piccola industria del Ministero; la Confindustria, invece, che pure consolidava i propri rapporti con il governo democristiano, appariva debole sul fronte della tutela della piccola industria e si scontrava da un lato con la rappresentanza dell'artigianato e dall'altro con la volontà, da parte del Ministero, di garantire la rappresentanza all'interno dell'ente ad altre associazioni di tutela delle piccole industrie, come la neonata Confapi. Emblematico di questo conflitto è uno scambio di lettere tra Costa e Togni in cui si discute dei criteri di scelta dei rappresentanti di categoria membri del consiglio di amministrazione dell'ente: secondo il Ministro la presenza delle associazioni dei produttori industriali come di quelli artigiani negli organi direttivi dell'ente non aveva lo scopo di trasformare tali sedi in luoghi della negoziazione tra Stato e interessi di settore, ma era finalizzata a consentire una conoscenza approfondita dei problemi delle due categorie tramite la consultazione dei diversi organismi della loro rappresentanza. Costa, invece, aveva una visione del problema imperniata sul peso rappresentativo in termini territoriali e di categoria delle singole associazioni e rivendicava per la Confindustria la rappresentanza esclusiva dei piccoli imprenditori, essendo l'organizzazione concorrente (la Confapi) presente solo in poche città⁵⁶.

L'argomento della nomina dei rappresentanti dei piccoli industriali per l'ENAPI tornava di attualità ogni tre anni⁵⁷, al rinnovo del Consiglio di Amministrazione, quando puntualmente gli uffici confindustriali della piccola industria si adoperavano per ottenere la riconferma dei propri consiglieri, Attilio Benigni ed Ivo Petrelli, che, infatti, furono delle presenze costanti durante quasi tutto il ventennio 1950-1970. Il primo ricoprì nello stesso periodo di tempo anche altre importanti cariche, fu membro della Giunta confindustriale e della Commissione

⁵⁵ *Ivi*, Appunto del 7 marzo 1951.

⁵⁶ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/5, fasc. 8 *Consiglio di Amministrazione. Composizione (1947-1971)*, Lettera del 16 marzo 1950.

⁵⁷ *Ivi*. È del 6 ottobre 1956 una lettera del presidente di Confindustria De Micheli al ministro dell'industria Cortese nella quale il primo manifestava il proprio parere sull'annosa vicenda della scelta dei rappresentanti dei piccoli industriali in seno al Consiglio di Amministrazione dell'ENAPI di fronte alla rinnovata possibilità che uno dei seggi di rappresentanza venisse assegnato alla Confapi. De Micheli dichiarava che se il ministero avesse deciso di dar spazio alla suddetta «sedicente organizzazione», la Confindustria si sarebbe astenuta dall'accettare la nomina, come già avvenuto in occasione della costituzione Commissione Consultiva per l'artigianato e la piccola industria.

ne centrale della piccola industria e componente del Consiglio Generale dell'Istituto Centrale per il credito a medio termine a favore delle medie e piccole industrie (Mediocredito); promosse a più riprese la riforma dell'ENAPI e sostenne con vigore la causa del potenziamento dell'attività dell'ente in direzione delle piccole industrie⁵⁸. Il secondo, membro e socio fondatore dell'associazione degli industriali della Lombardia e della Commissione centrale della piccola industria nella Confindustria, sembrò abbracciare con minore slancio la causa dell'ampliamento dell'azione dell'ente a vantaggio delle piccole industrie, tanto che ipotizzò anche la riduzione della sua attività al solo ambito artigianale⁵⁹.

La prassi, dunque, che si andava consolidando sin dai primi anni della ripresa dell'attività fu quella di ricorrere ad accordi diretti tra Confindustria ed esponenti dei partiti al governo per lottizzare l'ente a discapito degli organismi concorrenti⁶⁰; di fatto la logica confindustriale prevalse quando, come si dirà meglio in seguito, si definì chiaramente il vero ruolo attribuito dalla classe dirigente nazionale all'ENAPI ed agli altri enti pubblici nell'amministrazione repubblicana.

Del resto la questione della rappresentanza delle categorie all'interno degli organi dell'ENAPI fu una delle più controverse e dibattute sin dal primo tentativo di riforma dello statuto, avviato già durante la presidenza Mezzana. I pareri espressi attorno ad esso e alle modalità della sua revisione sono chiaramente indicativi della complessità dei sistemi di potere che si andavano costruendo tra Ministero dell'Industria, ente e confederazioni o associazioni dell'artigianato e delle piccole industrie, ovvero tra amministrazione ordinaria, parastato e organi di rappresentanza degli interessi di categoria nel nuovo clima politico.

Nell'ambito della discussione che si aprì attorno alla revisione dello statuto fu proprio dalle fila della Confindustria che vennero alcune delle proposte più rilevanti, le quali incontrarono l'opposizione dell'artigianato e del Ministero. Ivo Petrelli e Giovanni Sepe Quarta erano concordi nel voler svincolare l'ente dalle burocrazie ministeriali, riducendo i rappresentanti dei ministeri a vantaggio delle categorie produttive e ammettendo queste ultime anche nel Comitato esecutivo oltre che nel Consiglio di amministrazione, nel ridare alla piccola industria un ruolo non subalterno all'artigianato e nel preservare i poteri del segretario generale – unica figura non soggetta agli «improvvisi mutamenti» in «relazione agli orientamenti politici» – contro ogni possibile politicizzazione dell'ente⁶¹. Attilio Beni-

⁵⁸ Informazioni tratte dalla documentazione del marzo 1961 conservata in ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/5, fasc. 8 cit.

⁵⁹ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 2 cit., Carteggio con Attilio Benigni dell'ottobre-novembre 1961.

⁶⁰ Nel 1962 la Confapi avviò un ricorso contro la Confindustria per ottenere la nomina di propri rappresentanti all'interno del Consiglio di amministrazione dell'ENAPI per gli anni 1963-64. ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/5, fasc. 8 cit., Ricorso della Confapi contro la costituzione del consiglio di amministrazione dell'ENAPI.

⁶¹ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/6, fasc. 1 *Statuto dell'ente e successive modificazioni (1950-1963), Proposte di modifica avanzate dal Ministero dell'Industria (Sertoli) 1953*, Nota di Sepe-

gni, poi, proponeva di ammettere nel Consiglio di amministrazione anche rappresentanti delle Camere di commercio e degli organismi creditizi attivi non solo a favore degli artigiani, ma anche dei piccoli industriali, mentre dalle sedi territoriali di Confindustria venivano proposte di maggiore decentramento e rafforzamento degli organismi periferici dell'ente⁶². Accanto a queste iniziative sul piano teorico, tuttavia, Confindustria manteneva posizioni accentratrici quando puntava a garantirsi la rappresentanza esclusiva della categoria. Caute ed improntate a maggiore pragmatismo e a vantaggi più immediati erano, invece, le posizioni degli artigiani, che, come si è già detto, si erano avviati verso un percorso di consolidamento dei rapporti con l'amministrazione, per poter recuperare la centralità che la categoria aveva avuto nell'ente durante il fascismo e per poter fronteggiare anche la forza associativa di Confindustria.

In definitiva, il dibattito attorno alla riforma dello statuto portò in primo piano questioni nodali nella gestione dell'organismo parastatale che si intrecciavano saldamente con i problemi che la classe di governo affrontava nel riassetto generale del Paese. Già alcune di queste questioni infatti, come quella del decentramento, erano state al centro della riflessione della Commissione Forti, nominata nel 1944 dal Presidente del Consiglio Ivanoe Bonomi con l'obiettivo di riformare la pubblica amministrazione, e poi della Commissione incaricata della riorganizzazione dello Stato per la Costituente, esperienze che, com'è noto, si erano concluse senza un ripensamento complessivo dell'apparato amministrativo e dei rapporti tra amministrazione ordinaria e parallela⁶³. Un nuovo tentativo si ebbe proprio all'inizio degli anni Cinquanta, quando il governo De Gasperi istituì il Ministero per la Riforma della burocrazia e dell'amministrazione (affidato all'on. Petrilli) e l'apposito Ufficio per la riforma burocratica, i cui lavori furono affidati alla direzione di Roberto Lucifredi (1951)⁶⁴. Questi si fece promotore di un'organizzazione statale razionale, nella quale il problema della ristrutturazione dell'amministrazione ordinaria si compenetrasse con quello del parastato seguendo due direzioni: «quella di una redistribuzione delle funzioni fra ministeri ed enti pubblici che li affiancavano e quella di una riorganizzazione degli enti, settore per settore»⁶⁵. Tuttavia, tale indirizzo fu destinato a raccogliere pochi frutti soprattutto a causa della mancanza di poteri dell'Ufficio, che svolse solo un «ruolo di stimolo, di informazione e di coordinamento»⁶⁶ delle

Quarta sulle proposte di modifiche dello Statuto dell'ENAPI, datata 11 maggio 1951; Note di Petrelli sulla proposta di modifica dello Statuto, datata 16 maggio 1951.

⁶² *Ivi*, Nota di Benigni sulla proposta di modifica dello Statuto, datata 19 maggio 1951; Lettera del 13 febbraio 1952.

⁶³ G. CAPANO, *L'improbabile riforma: le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 91-93; G. MELIS, *op. cit.*, pp. 437-452; F. BONINI, *op. cit.*, pp. 120-125.

⁶⁴ G. CAPANO, *op. cit.*, pp. 94-95.

⁶⁵ D. SERRANI, *Il potere per enti. Enti pubblici e sistema politico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 73.

⁶⁶ G. CAPANO, *op. cit.*, p. 97.

attività dei ministeri, ma anche per gli ostacoli frapposti dalle amministrazioni al suo pieno funzionamento⁶⁷.

Del resto in questa stessa fase, con il fallimento della linea produttivistica propugnata da Pietro Campilli per il Ministero dell'Industria e incentrata sulla collaborazione tra governo e categorie economiche attraverso dei comitati di studio, si chiuse definitivamente anche l'ipotesi di riforma dell'organismo ministeriale, ostacolata dalla Dc e dalla Confindustria, e venne meno il suo ruolo di coordinamento della politica economica⁶⁸.

Come nota Bonini, la mancanza di riforme non minò l'equilibrio del sistema, poiché «in un sistema politico che si faceva sempre più articolato, l'uso delle disfunzionalità della pubblica amministrazione può apparire come una risorsa da spendere nell'arena politica per ottenere consenso»⁶⁹. Il collegamento organico tra interessi organizzati e amministrazione pubblica passò difatti nelle mani del partito di governo, il quale si servì, per realizzarlo, di un altro apparato già esistente, quello dell'amministrazione parallela. Anche su questo piano d'analisi la vicenda dell'ENAPI è esemplare.

La presidenza Donatini: il compimento della transizione (1952-56)

Dopo la morte di Corrado Mezzana, la Confindustria, auspicando un'alternanza alla presidenza ENAPI tra un rappresentante dell'artigianato e uno della piccola industria, indicava alcuni nomi in rappresentanza della piccola industria, tra i quali Attilio Benigni, da contrapporre ai candidati proposti dalle associazioni dell'artigianato (Raimondo Michetti, Amilcare Minnucci o Ezio Cerutti, provenienti dalla Confederazione italiana dell'artigianato, che rimase l'unico interlocutore dell'ente dopo la fine dei governi di unità nazionale)⁷⁰.

A conclusione degli incontri, dei colloqui e dei tentativi di mediazione rintracciabili nel carteggio che faceva la spola tra gli uffici ministeriali e quelli confederali nei mesi di ottobre e novembre del 1952, la scelta del Ministro Pietro Campilli ricadde sul presidente dell'Ente Mostra Mercato dell'Artigianato di Firenze, Ezio Donatini⁷¹. Sostenuto da Danilo De Micheli, allora presidente dell'Unione degli industriali di Firenze e vicepresidente di Confindustria, e

⁶⁷ G. MELIS, *op. cit.*, p. 450.

⁶⁸ M. SALVATI, *op. cit.*, pp. 517-524.

⁶⁹ F. BONINI, *op. cit.*, p. 128.

⁷⁰ Si vedano i numerosi appunti di "riservate" del periodo ottobre-novembre 1952 in ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 1 cit.

⁷¹ Nato a Palazzuolo di Romagna nel 1888, Donatini compì studi filosofici e giuridici intraprendendo la professione di avvocato. Si iscrisse al Partito Popolare Italiano e fu commissario dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia. Visse a Firenze e, dopo la liberazione della città dall'occupazione nazista, riprese anche l'attività politica, che lo vide impegnato nella Democrazia cristiana. Cfr. T. NAPPO (a cura di), *Archivio Biografico Italiano*, cit., II 213, 347-349; II S 29, 170.

guardato con interesse per «eliminare i punti di frizione già sorti tra l'ENAPI e la Mostra di Firenze», deputato democristiano al Parlamento, dove spesso aveva appoggiato la causa della promozione dell'artigianato⁷², su Donatini gravava, tuttavia, l'iniziale ostilità della Direzione generale dell'artigianato e della piccola industria, che lo considerava un personaggio «debole» e che quindi «[avrebbe messo] l'ENAPI in mano a Confindustria»⁷³.

La vicenda di questa nomina conferma aspetti già noti del rapporto tra DC e Confindustria durante gli anni del "centrismo", segnati dal dialogo diretto tra Costa e De Gasperi e dalla forte influenza dell'organismo padronale sulle istituzioni e le scelte economiche⁷⁴, ma fa emergere anche lo scollamento che si stava producendo all'interno del partito democristiano tra correnti ancora legate all'organismo di rappresentanza della grande industria e ambienti, come quello della Direzione generale, più favorevoli ad un dialogo con altre componenti della società civile. Tali dinamiche avrebbero trovato pieno compimento solo dopo il 1953, quando i risultati delle elezioni politiche, che registrarono un calo dei consensi al partito democristiano, avrebbero segnato il progressivo tramonto del "duopolio" e lo spostamento dell'asse del governo a favore di categorie produttive diverse dalla grande imprenditoria, come il ceto medio produttivo⁷⁵. Allo stesso tempo nelle frizioni interne al partito di governo sulla nomina del presidente dell'ente è rintracciabile già la nascita della futura frammentazione del partito cattolico in correnti e della spartizione degli spazi del potere centrale e di quelli del parastato⁷⁶, che non avrebbero mancato di far sentire i loro effetti anche nella vicenda dell'ENAPI.

⁷² In occasione della discussione avvenuta il 29 ottobre 1951 del disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Industria per l'anno 1951-1952, Ezio Donatini lamentò un'attenzione ancora scarsa per l'artigianato, come attestato dall'esigua somma ad esso destinata nel bilancio di previsione delle spese ministeriali; quindi, riportò l'attenzione sulle questioni che riteneva dovessero essere risolte al più presto dal governo: patente di mestiere, sostegno alla commercializzazione all'estero e potenziamento del credito. Sugli stessi argomenti Donatini tornò l'anno successivo, in occasione della discussione del bilancio di previsione del Ministero del Commercio con l'Estero; egli sottolineò in particolare la necessità di eliminare la figura dell'intermediario commerciale (che, aumentando notevolmente i prezzi delle merci, ne scoraggiava la commercializzazione) e di avviare la collaborazione dell'Istituto per il Commercio Estero con tutti gli organismi che si occupavano di vendita dei prodotti artigiani all'estero (Compagnia Nazionale Artigiana, Sale Campionarie e Ente Mostra Mercato di Firenze). AP, CAMERA DEI DEPUTATI, I Legislatura, *Discussioni*, "Disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Industria per l'anno 1951-1952", seduta del 29 ottobre 1951 (in <http://legislature.camera.it>, consultato il 02.02.2014).

⁷³ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/6, fasc. 1 cit., Appunto datato 27 settembre 1952.

⁷⁴ L. MATTINA, *op. cit.*, pp. 210-273; A. L. DENITTO, *Confindustria e Mezzogiorno (1950-1958)*, Galatina, Congedo, 2001, pp. 11-102.

⁷⁵ L. MATTINA, *op. cit.*, pp. 279-292; inoltre, cfr. A. ARRIGHETTI, G. SERRAVALLI, *Istituzioni e dualismo dimensionale dell'industria italiana*, in F. BARCA (a cura di), *op. cit.*, pp. 335-388.

⁷⁶ Sulla storia delle vicende politiche di questi anni esiste una storiografia molto vasta; si rinvia, senza pretesa di esaustività, a S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana: dalla fine della guerra agli anni novanta*, Venezia, Marsilio, 1992; A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica: l'Italia dal 1942 al 1992*, Bologna, Il Mulino, 1995; G. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea*

Il triennio della presidenza Donatini fu profondamente influenzato dall'incertezza connessa a questa fase di transizione verso nuovi equilibri tra il partito democristiano, diventato partito mediatore tra Stato e società, e le forze economiche del Paese.

L'attività dell'ente conobbe ritmi di ripresa ancora molto faticosi, anche se fu significativa la scelta del governo di puntare al potenziamento del sistema creditizio: fu riattivata la Sezione di credito, grazie alla collaborazione con la Cassa per il credito alle imprese artigiane, che, fondata nel 1947 come istituto di credito diretto, fu trasformata nel 1952 in cassa di risconto divenendo in tal modo la principale erogatrice di finanziamenti per gli artigiani assistiti dall'ENAPI⁷⁷, ma la rete del credito restò limitata a poche regioni del centro nord (Lazio, Abruzzo, Veneto, Toscana)⁷⁸ mentre non si riuscì a gestire da vicino il credito alle piccole industrie, che fu affidato ai mediocrediti regionali settentrionali e agli istituti per il credito meridionale Isveimer, Irfis e Cis, dal cui circuito l'ente restò escluso⁷⁹. Questi interventi erano indicativi, oltre che del rinnovato, massiccio ricorso – in continuità con gli anni Trenta – agli enti pubblici per gestire l'economia, soprattutto dei nuovi rapporti che stavano maturando tra la classe dirigente e le due categorie, degli artigiani e dei piccoli imprenditori, alle quali veniva riconosciuto dal partito di governo quel «diritto all'assistenza»⁸⁰ che si sarebbe protratto a lungo, mediante il varo di numerose leggi di settore e mediante la gestione partitica di enti pubblici economici, a prezzo della rinuncia a vere e proprie politiche di sviluppo, piegate alle più urgenti esigenze di allargamento della base sociale del partito democristiano.

Del resto, se l'attività creditizia ripartiva, la gestione dell'ente nelle periferie era ancora affidata alla disponibilità di contributi straordinari erogati da questo o quel Ministero, senza che vi fosse un indirizzo deciso da parte del governo a favore della ripresa funzionale dell'ente. Anzi, i segnali apparivano del tutto contrastanti. Nel 1954, infatti, era stata presentata in Senato, dal Presidente del Consiglio Giuseppe Pella, una proposta di legge relativa alla soppressione e

nea:1943-2007, Bologna, Il Mulino, 2008; F. BARBAGALLO, *L'Italia repubblicana dallo sviluppo alle riforme mancate*, Roma, Carocci, 2009; sugli effetti della frammentazione interna della Dc su specifiche vicende dell'economia si rinvia a L. MATTINA - A. TONARELLI, *Lo sviluppo della chimica. Gruppi di interesse e partiti nell'intervento straordinario*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Roma, Bibliopolis, 1996, pp. 463-498.

⁷⁷ A. GIANNINI, *op. cit.*, pp. 182-188; M. TONDO, *op. cit.*, pp. 221-224; S. GONDOLINI, *op. cit.*, pp. 36-43; B. MAIDA, *Artigiani nella città dell'industria*, cit., pp. 110-114.

⁷⁸ ENAPI, *Relazione sull'esercizio*, 1954-1956.

⁷⁹ A. LEONARDI, *Il sistema bancario nella ricostruzione*, cit., pp. 647-650; sull'Isveimer cfr. A. L. DENITTO, *Istituti e dinamiche dei finanziamenti straordinari: l'Isveimer dalle origini agli anni del miracolo economico*, in L. D'ANTONE (a cura di), *op. cit.*; P. CROCE, *Il credito industriale sul Mezzogiorno: il caso dell'ISVEIMER*, in *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta* a cura di F. COTULA, vol. III, *Politica bancaria e struttura del sistema finanziario*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 601-656.

⁸⁰ G. AMATO, *op. cit.*, p. 33.

messa in liquidazione di enti di diritto pubblico e di altri enti soggetti alla vigilanza dello Stato; tra gli enti, la cui posizione doveva essere riesaminata per decidere se procedere alla loro riorganizzazione o allo scioglimento, figurava proprio l'ENAPI⁸¹.

Tale provvedimento ebbe un iter legislativo piuttosto lungo, poiché la sua approvazione fu ostacolata dall'opposizione parlamentare a causa degli ampi poteri decisionali attribuiti all'esecutivo nell'individuazione degli enti da sopprimere, liquidare o incorporare.

L'ipotesi della liquidazione dell'ENAPI provocò l'intervento della Confederazione italiana dell'artigianato presso il Sottosegretario di stato all'Industria e al Commercio Fiorentino Sullo per evitare la soppressione. Dopo aver ricordato il proprio impegno a sostegno del potenziamento dell'ENAPI, la Confederazione si faceva portavoce delle istanze degli artigiani:

Le categorie artigiane, e in particolare quelle associate alla scrivente Confederazione che con l'ENAPI è legata da vincoli di costante mutua collaborazione, guardano all'ENAPI come ad una provvida istituzione governativa operante nel campo di vitali loro necessità; esse pertanto non desidererebbero che fosse neppure prospettata la eventualità di uno scioglimento dell'Ente, specie nel momento in cui il Parlamento e il Governo hanno preso tanto a cuore i problemi e gli interessi dell'artigianato [...]. La E. V. voglia operare a che sia del tutto scongiurato il pericolo di uno scioglimento dell'Ente, ed anzi il progetto di legge cui la presente nota si riferisce rappresenti una buona occasione per quella riorganizzazione dell'Ente medesimo che rientra già nelle previsioni del legislatore[...]⁸².

La Confederazione in tal modo metteva in evidenza la contraddittorietà delle scelte governative che, se per un verso puntavano ad affrontare i problemi dell'artigianato proponendo provvedimenti legislativi, come quello per il credito ed altri su cui si tornerà a breve, sull'altro fronte vagliavano anche l'ipotesi di sopprimere l'ente nel quadro di quei progetti di riforma dell'amministrazione che non avevano ancora trovato realizzazione⁸³.

Il provvedimento fu approvato due anni dopo la sua presentazione (Legge 1404 del 4 dicembre 1956)⁸⁴: l'ENAPI fu inserito nell'elenco degli organismi individuati per l'applicazione della legge, ma non fu soppresso, poiché, come emerge da un promemoria della Ragioneria generale dello Stato per il Ministero dell'Interno relativo agli enti da sopprimere, tale scelta sarebbe stata politica-

⁸¹ L'iter di discussione e approvazione di questa legge è rintracciabile in AP, Camera dei deputati e Senato, II legislatura, Atto Camera 2038 e Atto Senato 319 (in <http://legislature.camera.it> e <http://www.senato.it/sitostorico/home>, consultati per l'ultima volta il 21.02.2014).

⁸² ENAPI, *Relazione sull'esercizio*, 1956.

⁸³ F. RUGGE, *op. cit.*

⁸⁴ D. SERRANI, *op. cit.*, p. 107. Cfr. anche G. ARENA, *Soppressione degli «enti inutili» e riforma del parastato nella legge 20 marzo 1975 n. 70*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 1977, pp. 678-694.

mente sconveniente: «Una proposta di messa in liquidazione dell'ENAPI [andava] inquadrata nella politica generale governativa di assistenza all'artigianato», dalla quale sarebbero potuti emergere «ostacoli di varia natura»⁸⁵.

Dopo il tramonto dell'era degasperiana, infatti, come già accennato, alcune correnti del partito di governo erano alla ricerca di un nuovo equilibrio politico e guardavano con interesse ai ceti produttivi minori, come quello artigiano; sopprimere l'ENAPI avrebbe probabilmente significato arrestare un percorso di avvicinamento alla categoria al quale era stato dato avvio sin dall'inizio degli anni Cinquanta, mediante il varo di alcuni provvedimenti che avevano il merito di sottrarre l'artigianato a quella condizione di incertezza legislativa nella quale si trovava sin dai tempi del fascismo. Il 1956 fu, a tal proposito, un anno di fondamentale importanza nella storia dell'artigianato, perché rappresentò il punto di arrivo di una stagione di riforme che ebbero conseguenze di rilievo anche sull'ENAPI, condizionandone gli sviluppi futuri.

Si può far risalire, in parte, l'inizio di tale proficuo periodo all'impegno attivo del già citato Gruppo parlamentare dell'Artigianato, costituitosi in seno al Parlamento durante la prima metà degli anni Cinquanta, e alla legge n. 949 del 1952, con la quale si tentò una riorganizzazione ed un irrobustimento del sistema creditizio per l'artigianato, cui era stato dato inizio nel 1947. Nel 1955 (legge n. 25) si passò poi alla «Disciplina dell'apprendistato», una normativa che intendeva regolare il rapporto tra l'artigiano e l'apprendista; la situazione di confine tra un rapporto di lavoro e di formazione professionale rendeva, infatti, necessaria la definizione di alcuni aspetti, come quello riguardante la durata del contratto, la retribuzione, il tipo di mansioni da svolgere e l'orario di lavoro⁸⁶. Ma la legge più importante, tra quelle emanate in questa fase, fu la n. 860 del 1956, che introdusse e definì il concetto giuridico di «impresa artigiana» e istituì gli organismi centrali e periferici dell'artigianato.

L'iter per la sua approvazione fu alquanto complesso: tra il 1952 ed il 1954 la DC presentò in Parlamento quattro disegni di legge sull'artigianato che incontrarono l'opposizione delle sinistre, le quali proposero numerosi emendamenti. La legge approvata nel 1956 fu proposta dal senatore democristiano Girolamo Lino Moro, presidente del Gruppo parlamentare dell'Artigianato, ricevette un'impronta decisiva direttamente dal governo e fu varata nonostante le forti critiche mosse non solo dal PCI, ma anche da alcuni membri della stessa Democrazia cristiana. I primi tre articoli della legge fornivano per la prima volta una definizione sufficientemente chiara dell'impresa artigiana, tenendo conto della tipologia produttiva ed organizzativa e delle dimensioni. Inoltre, con l'istituzione dell'albo delle imprese artigiane e delle Commissioni provinciali e regionali per l'artigianato presso le Camere di Commercio – prevista agli articoli successivi – si diede inizio alla partecipazione delle rappresentanze artigiane al-

⁸⁵ Archivio Centrale dello Stato, *Ministero Del Tesoro*, Ragioneria Generale Dello Stato, IGED, b. 1, fasc. 1 *Legge 4 dicembre 1956*, n. 1404.

⁸⁶ B. MAIDA, *Artigiani nella città dell'industria*, cit., pp. 111-113.

la definizione della politica economica provinciale e regionale, mentre a livello centrale veniva istituito il Comitato centrale dell'artigianato «con compiti di promozione, censimento, coordinamento, formulazione di proposte per il settore»⁸⁷.

Tale interesse della classe governativa per l'artigianato rispondeva non tanto a criteri di razionalità economica – posti, invece, in secondo piano – quanto alle prioritarie esigenze di consenso politico. La nuova legge, infatti, prevedeva una definizione dell'impresa artigiana più ampia di quella in vigore sino ad allora⁸⁸; ciò se da un lato consentiva di estendere i provvedimenti previsti per tale categoria ad un gruppo più vasto, dall'altro permetteva di ampliare la base della presenza democristiana nel ceto medio e portava la DC di Fanfani a svincolarsi dal rapporto esclusivo stabilito con la Confindustria nell'immediato dopoguerra e nei primi anni Cinquanta, per dar luogo ad un sistema di alleanze più articolato nel quale il partito cattolico attribuì allo Stato funzioni di risposta, sulla base di un «regime speciale»⁸⁹ di leggi, alle domande delle associazioni imprenditoriali, comprese quelle artigiane, investite da una straordinaria crescita organizzativa.

La Confindustria, dal canto suo, mostrò in questa fase un atteggiamento ambivalente: se per un verso cercò di rafforzare la propria presenza all'interno dell'ENAPI, per non perdere posizioni che potevano rivelarsi vantaggiose sul piano dei rapporti politici, per l'altro non si fece portavoce di uno specifico programma di tutela e sviluppo della piccola industria, che, invece, sembrava interessarla solo in termini di adesioni. Su questo piano cercò di contrastare la concorrenza delle nuove associazioni sia industriali sia artigiane assumendo un intenso impegno organizzativo volto al reclutamento in ampi settori della piccola impresa e praticando l'ostruzionismo verso tutti quei provvedimenti che potessero erodere la sua base di rappresentanza. Tra i provvedimenti invisi va ricordato quello per l'approvazione della legge 860 del 1956 sull'artigianato, in quanto favoriva l'associazionismo autonomo della categoria. Attraverso alcuni parlamentari, come Mario Dosi, Gioacchino Quarello e Tommaso Zerbi, la Confederazione riuscì a limitare l'applicazione della disciplina giuridica dell'artigianato ad una categoria di imprese più circoscritta di quella prevista nel disegno di legge, modificando la definizione di impresa artigiana e facendo inserire come condizione, affinché l'impresa potesse definirsi tale, che il titolare partecipasse in prima persona al lavoro manuale e che i suoi familiari fossero annoverati tra i lavoratori dipendenti⁹⁰. Si ripresentava dunque, anche nel nuovo

⁸⁷ S. GONDOLINI, *op. cit.*, pp. 113-115 (citazione p. 115); L. MATTINA, *op. cit.*, pp. 292-298; A. ARRIGHETTI, G. SERRAVALLI, *op. cit.*, pp. 358-361.

⁸⁸ In precedenza non esisteva una definizione univoca: oltre a quanto riportato nel Codice civile, intervenivano, a complicare il quadro, i criteri adottati per le procedure fallimentari, alcuni limiti dimensionali fissati in epoca fascista e i criteri censuari. *Ivi*, p. 360.

⁸⁹ *Ivi*, p. 358.

⁹⁰ L. MATTINA, *op. cit.*, pp. 292-298.

contesto repubblicano, la stessa questione che già durante il fascismo aveva generato conflitti tra la Confederazione degli Industriali e la Federazione degli Artigiani, ossia quella della definizione delle due realtà produttive, cui erano connessi i problemi per la rappresentanza degli interessi da parte delle rispettive associazioni e di cui erano riflesso le tensioni all'interno dell'ENAPI.

Secondo Maida, sarebbe erroneo interpretare il varo della legge 860 del 1956 come l'esito dell'iniziativa delle associazioni dell'artigianato, che, seppur in crescita, conobbero per buona parte degli anni Cinquanta continui accorpamenti e scissioni, per cui, nonostante l'impegno profuso da Cna e Confartigianato per trovare gli elementi per una lotta comune, che portasse l'artigianato nell'arena politica, esse si presentavano ancora deboli e subivano gli effetti della loro stessa frammentazione⁹¹. Un ruolo più rilevante giocò invece in questa fase il partito democristiano, che fu il vero artefice delle scelte riguardanti il settore dell'artigianato, mentre lasciò in secondo piano la questione relativa alla definizione della piccola industria, probabilmente per non alterare gli equilibri con Confindustria, già scossi dalla fine del «duopolio». Da quel momento e sino al termine degli anni Settanta l'impresa artigiana avrebbe goduto di una condizione nettamente privilegiata rispetto alla piccola impresa non artigiana; ciò sarebbe avvenuto, secondo l'analisi di Arrighetti e di Serravalli, anche grazie alla crescita delle organizzazioni di rappresentanza⁹². Queste ultime del resto, benché non avessero ancora rilevante forza contrattuale sul piano politico, avevano indubbiamente intrapreso un percorso di inserimento nei gangli dell'amministrazione parallela, come emerge dalla vicenda dell'ENAPI, che apriva loro spazi rilevanti per l'esercizio della propria influenza negli uffici ministeriali.

Alla fine del primo decennio postbellico, le condizioni che avevano regolato la transizione erano chiaramente definite. L'ENAPI, infatti, si configurava come un organismo debole, al centro di un sistema di forze rappresentato dai partiti e dalle associazioni, entrambi alla ricerca della legittimazione all'interno di una parte della società, quella rappresentata dagli artigiani, ed entrambi disposti a piegare l'organismo parastatale alle proprie esigenze a detrimento delle sue funzioni. Se all'ente, al pari degli altri enti pubblici, continuava ad essere riconosciuto, almeno sul piano formale e in continuità con il passato, un ruolo amministrativo, la sua esistenza era segnata da profonde contraddizioni, a cominciare dall'incapacità di trovare un proprio spazio d'azione e di darsi un compito chiaro nei confronti delle due categorie cui s'indirizzava: il baricentro del potere decisionale, infatti, era fuori dall'ente e dipendeva dal partito democristiano

⁹¹ Nel 1954 a Milano era stata fondata la Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (Claai), nel 1955, come s'è già detto, era nata la Confartigianato dalla fusione di Confederazione generale dell'artigianato e Confederazione italiana dell'artigianato; nel 1958, infine, si sarebbe costituita la Confederazione autonoma sindacati artigiani (Casa, di ispirazione cattolica, ma in seguito integratasi con una componente socialdemocratica). B. MAIDA, *Artigiani nella città dell'industria*, cit., p. 118.

⁹² A. ARRIGHETTI, G. SERRAVALLI, *op. cit.*, pp. 377-383.

e dalle associazioni di categoria. I profondi legami sia con il potere centrale sia con il mondo delle associazioni degli interessi sembravano segnare un ulteriore elemento di lunga durata nella vicenda dell'ente, ma il cambiamento che aveva investito questi ambienti modificava anche i termini delle loro relazioni con l'ente, come sarebbe apparso più chiaramente negli anni seguenti.

Tra nuovi equilibri e occasioni mancate

Ad Ezio Donatini, dimessosi dalla carica di presidente dell'ente nell'agosto del 1956 per protesta verso l'attendismo gravitante attorno all'ente, subentrò Mario Florio, che sarebbe rimasto alla guida dell'ente per sei anni. Proveniente dall'ambiente industriale campano, distintosi per aver ricoperto ruoli dirigenziali nella Società Agricola Industriale Meridionale, membro della Consulta Nazionale per il Partito Liberale Italiano e assessore presso il Comune di Napoli dal 1943 al 1945⁹³, Florio approdava alla presidenza dell'ENAPI per decisione dell'allora Ministro dell'Industria e del Commercio Guido Cortese, napoletano come lui, suo amico nonché militante nelle file dello stesso partito. Si trattò indubbiamente di una nomina politica, dal momento che il nuovo presidente era una personalità del tutto defilata rispetto al settore artigianale ed estranea anche alla rosa delle possibili designazioni avanzate dal sottosegretario Fiorentino Sullo, ancora una volta favorevole ai "tecnici" dell'area artigiana⁹⁴. Fu però anche la prima presidenza ad avere un ampio sostegno dalla Confindustria, che negli anni del cosiddetto "centrismo instabile" cercò proprio il sostegno del Partito liberale per far fronte alla difficoltà di dialogare con la corrente fanfaniana della Dc – favorevole ad istanze di intervento statale nell'economia non gradite alla grande impresa – e per contenere il conseguente indebolimento della propria influenza nell'arena politica⁹⁵.

La nuova fase si aprì all'insegna di iniziative di grande rilevanza sia sul piano della attività dell'ente sia su quello dei rapporti politici tra gli organismi che vi gravitavano attorno, anche se con esiti diversi sull'uno e sull'altro fronte, validi a confermare una transizione compiutasi all'insegna delle contraddizioni e della commistione tra continuità e discontinuità.

Quelli della presidenza di Mario Florio furono anni di fermento, di entusiasmo e di proposte per l'ENAPI, alimentati soprattutto dal periodo particolarmente positivo attraversato dall'economia italiana e dai due settori cui l'ente rivolgeva la propria azione. Alla fine del cosiddetto "miracolo economico" infatti non solo il Paese non sarebbe stato più lo stesso di prima, ma anche le aziende artigiane e le piccole industrie sarebbero state diverse. La crescita economica ebbe sulla piccola borghesia effetti per certi aspetti benefici, ma anche profon-

⁹³ T. NAPPO (a cura di), *Archivio Biografico Italiano*, cit., II 245, 70-74; III 180, 97-100.

⁹⁴ ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 1 cit., Appunto datato 22 giugno 1956.

⁹⁵ L. MATTINA, *op. cit.*, pp. 275-289; V. CASTRONOVO, *op. cit.*, pp. 356-357.

damente contraddittori: aumentò sia il numero degli attivi nel commercio che quello nell'artigianato, il quale nella forma della piccola e piccolissima impresa sarebbe stato uno dei fattori trainanti dell'affermarsi nel decennio successivo del modello di produzione incentrato sulla piccola dimensione di fabbrica, tipico della cosiddetta "Terza Italia". Pur con delle disomogeneità tra le diverse aree del territorio nazionale, tra il 1958 ed il 1963 il numero delle imprese artigiane iscritte agli Albi aumentò all'incirca del 60%, passando da 664.073 a 1.024.694⁹⁶, mentre gli artigiani passarono da poco più di un milione rilevati nel censimento del 1951 a 1,6 milioni nel 1961⁹⁷; il valore dell'esportazione di prodotti nella cui fabbricazione «concorre in misura dominante il fattore produttivo manodopera» passò da 155.717 milioni di lire nel 1959 a 326.105 nel 1962. Il settore artigianale non solo crebbe, ma subì delle profonde trasformazioni interne: diminuirono le imprese nei settori della produzione leggera (tessile, vestiario, calzature, pelli e cuoio), probabilmente in seguito alla loro crescita dimensionale e al conseguente passaggio tra le piccole industrie, mentre aumentarono quelle del comparto meccanico, delle riparazioni elettriche ed elettrotecniche⁹⁸.

Nonostante il contesto favorevole alla crescita di tali settori, non sempre i percorsi intrapresi ai vertici dell'ente furono all'altezza dei propositi con cui si aprì la presidenza Florio: non si riuscì, ad esempio, a razionalizzare l'azione dell'ente riducendola ad alcuni settori di produzione più significativi o indirizzandola verso le aree più deboli del Paese. Sul primo fronte, la volontà razionalizzante della presidenza, di alcuni rappresentanti della piccola industria e del sottosegretario Sullo si scontrò, in sede di ripresa dei lavori per la riforma dello statuto, con le richieste delle associazioni degli artigiani, che, in fase di consolidamento della loro posizione organizzativa sul territorio nazionale, erano interessati, al contrario, a farsi garanti dei servizi sino ad allora prestati dall'ente alla propria categoria per non alimentare malcontenti. Sull'altro fronte, invece, le nuove possibilità di intervento nel settore dell'artigianato e delle piccole industrie, aperte dal "secondo tempo" dell'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, ovvero quello della politica di industrializzazione del Sud, non furono colte subito, tanto che l'ipotesi di conferire all'ente un profilo meridio-

⁹⁶ Vi è una certa discordanza tra i dati degli albi artigiani e quelli censuari; secondo il censimento del 1961, infatti, le imprese artigianali erano solo 746.246. Tale disparità sarebbe da attribuire ai criteri introdotti dalla legge 860/1956, che consentì l'iscrizione agli albi di numerose imprese che non erano considerate artigianali dall'Istat. D. PESOLE, *op. cit.*, pp. 101-103; V. ZAMAGNI, *L'economia artigiana*, cit., p. 234.

⁹⁷ Nel censimento industriale del 1951 furono considerate artigiane «le ditte, di norma individuali, aventi una sola unità locale, che esplicavano un'attività produttiva di beni materiali o di prestazione di servizi anche essi di natura materiale, di ordine artistico o comune, e il cui titolare accentra tutte le funzioni inerenti alla gestione, impiegando la propria opera in modo continuativo nella lavorazione ed eventualmente nella istruzione degli apprendisti, senza o con l'aiuto di familiari e/o di estranei». *Ibidem*.

⁹⁸ B. MAIDA, *Artigiani nella città dell'industria*, cit., pp. 131-141.

nalistico si sarebbe concretizzata solo al tramonto della stagione più intensa della politica per il Sud⁹⁹.

L'incapacità di portare a termine i cambiamenti prospettati dipendeva dal nuovo configurarsi dei rapporti tra gli organismi di rappresentanza gravitanti attorno all'ente. Dopo l'entrata in vigore della legge 860 del 1956, infatti, Confindustria, che in un primo momento aveva ostacolato l'iter della legislazione sull'artigianato, fu costretta a prendere atto della rilevanza che la Confartigianato andava assumendo nel panorama politico e di rappresentanza e a definire un'alleanza con essa per una divisione delle reciproche aree di influenza. Da parte sua, Confindustria aveva interesse a mantenere saldi i rapporti con una categoria, l'artigianato, che assumeva una rilevanza sempre maggiore in ambito politico; Confartigianato, d'altro canto, era spinto a superare i contrasti con l'associazione industriale dall'esigenza di far fronte all'avanzata delle organizzazioni concorrenti (non solo quelle di sinistra, come la Cna, ma anche le altre associazioni emergenti di stampo cattolico, come Casa e Acai), obiettivo che poteva conseguire solo se supportata dalla Confindustria e dalla sua capillare rete organizzativa territoriale. Tale cooperazione, infatti, si sostanziò in supporto creditizio ed organizzativo da parte dell'organizzazione industriale a vantaggio di quella artigianale e nell'impegno da parte di quest'ultima a far confluire in Confindustria le imprese artigiane che avessero raggiunto la dimensione e la configurazione di piccole industrie¹⁰⁰. Diversa restava, tuttavia, la natura dei servizi che le due confederazioni offrivano alle imprese loro associate: mentre la Confartigianato garantiva consulenza amministrativa e supporto per l'accesso al credito agevolato, la Confindustria offriva assistenza tecnica, per il commercio estero e per le attività di formazione professionale¹⁰¹.

Il nuovo equilibrio nei rapporti tra le due associazioni si manifestò nell'adozione di una linea comune anche in seno all'ENAPI, dove ogni istanza di riforma dell'ente fu definitivamente accantonata per non esasperare i punti di frizione tra le due associazioni, legati alla rappresentanza di interessi spesso tra loro conflittuali. Da quel momento in poi, non solo nella sede centrale ma anche in quelle periferiche dell'ente le due associazioni collaborarono fattivamente, pronte a rivendicare un ruolo centrale nelle scelte dell'ente riguardanti l'articolazione della propria presenza nel territorio, scelte che rispondevano non alle esigenze economiche ma a quelle dell'ampliamento delle basi associative delle due Confederazioni. Sulla scorta dei nuovi equilibri prodottisi già alla metà degli anni Cinquanta, dunque, negli anni seguenti se per un verso l'ente mancava alcuni obiettivi importanti, come l'aggancio della politica meridionalistica e la riforma dello statuto (che si concluse nel 1963 in un mero svecchiamento for-

⁹⁹ Per la ricostruzione di questi anni la documentazione di riferimento è in ASCGII, FPI, SA, b. 4.15/4, fasc. 1 cit., e b. 4.15/4, fasc. 2 cit.

¹⁰⁰ A. ARRIGHETTI, G. SERRAVALLI, *op. cit.*, p. 373; A. BARAVELLI, *Gli anni del consolidamento e dello sviluppo* in R. BALZANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 124-129; M. LANZAVECCHIA, *op. cit.*, p. 34.

¹⁰¹ A. ARRIGHETTI, G. SERRAVALLI, *op. cit.*, pp. 372-374.

male), per l'altro riusciva a stabilire, mediando tra interessi diversi (quelli degli artigiani, degli industriali e del partito di governo), dei solidi rapporti politici che gli consentivano di sopravvivere senza fornire alcun significativo contributo al cambiamento economico in atto.

L'ente, penalizzato da una situazione finanziaria sempre precaria, costruiva la propria identità repubblicana tra elementi di continuità e fratture con la precedente esperienza fascista. Come in passato, complice anche l'assenza di una vera riforma dell'amministrazione che ridefinisse i rapporti tra apparato statale e burocrazia parallela, continuava ad essere uno strumento nelle mani della classe politica nazionale, strettamente dipendente dal Ministero e legato alle scelte del partito di governo, ma ora la sua funzione non era più solo quella di garantire il consenso e il controllo del centro sulle periferie, come era stato in epoca fascista. Un ruolo centrale nel processo di lottizzazione dell'ente fu esercitato, infatti, oltre che dai rapporti con politica e partiti, proprio dalle associazioni degli interessi di artigiani e piccoli industriali. Esse finirono col rivestire, sia al centro che nelle periferie, quel ruolo di promozione e tutela per lo sviluppo delle due categorie produttive che avrebbe dovuto svolgere l'ENAPI. A livello centrale, l'ente diventò il veicolo dei rapporti degli organismi di categoria con le sedi ministeriali, facendosi permeare dai loro interessi e diventando organo di compensazione delle loro divergenze. Nelle periferie, l'ente non fu l'intermediario delle istanze dei territori verso il centro, ma, scegliendo come interlocutori periferici i rappresentanti locali delle suddette associazioni, contribuì ad accrescere il radicamento e la credibilità di queste ultime presso i piccoli e piccolissimi titolari d'azienda del Paese. Le associazioni di categoria, Confindustria e Confartigianato, se da un lato garantirono la sopravvivenza dell'ENAPI, sottraendolo alla soppressione grazie alla propria influenza su alcuni rappresentanti del potere politico, dall'altro, spinte dall'obiettivo di rafforzare le rispettive strutture organizzative sul territorio nazionale, si sostituirono all'ente stesso nell'esercizio di molte funzioni, decretandone l'indebolimento e lo svuotamento. L'ENAPI concorse, dunque, a trasformare le organizzazioni di rappresentanza in vere e proprie istituzioni intermedie, diventando al tempo stesso l'emblema di un uso improprio degli enti pubblici: oggetto di lottizzazione da parte dei partiti e campo per l'individuazione di interessi economici circoscritti, cui indirizzare forme di protezione dal carattere assistenzialistico anziché strumento per una maggiore efficienza amministrativa e per la crescita della produttività e della capacità competitiva dei due settori sul mercato.

