

Il piano Marshall e il centrismo Il patto tra Stato e industria del 1948

Carlo Spagnolo

Il saggio, che fa uso di documenti italiani e americani, vuole mostrare che la stabilizzazione politica anticomunista si comprende nelle sue determinanti di fondo a partire dal suo rapporto con la politica internazionale. Dal giugno 1947 in poi il piano Marshall costituì il quadro entro cui si iscrisse la formulazione del centrismo e di tutta la politica degasperiana. L'esito delle elezioni del 18 aprile 1948 fu influenzato dall'approvazione legislativa del piano statunitense. La definizione e la dinamica del centrismo fu segnata dalla decisione di reintegrare rapidamente il paese nel mercato occidentale secondo le regole stabilite a Bretton Woods.

Il ruolo di mediazione della Dc e l'esigenza di estenderlo costantemente furono in gran parte causati dall'estrema difficoltà di conciliare l'integrazione nel mercato mondiale con una struttura socio-economica arretrata e dualista. Il divario tra il paese e il blocco occidentale impose al governo di sviluppare una mediazione tutta politica basata sull'intervento pubblico e gli aiuti statunitensi. Il problema, presente sin dal 1945, divenne però drammatico dopo la definitiva rottura tra i due blocchi in occasione del piano Marshall, per le sue speciali ripercussioni nel rapporto tra classe operaia e il resto del paese. Le dinamiche di fondo e le principali contraddizioni del centrismo si rifletterono nella tensione tra una politica repressiva di "integrazione negativa" della classe operaia e una politica riformista che mirava, invece, a un'"integrazione positiva" dei ceti subalterni. Onde evitare la perdita della propria centralità (all'interno del paese e rispetto agli Usa), la Dc evitò o impedì qualsiasi scelta produttiva che, accelerando molto la modernizzazione, potesse sciogliere a suo danno la tensione con la classe operaia.

L'uso dei fondi del piano Marshall in Italia riflette dunque motivazioni eminentemente politiche. Tra esse rientrava un patto implicito tra la Dc e gli imprenditori per un basso prelievo fiscale e il ritorno al profitto tramite gli appalti pubblici.

Through the analysis of Italian and American archival sources, this article aims at showing that the Italian anticommunist stabilization can be understood starting from its relationship to international relations. Since June 1947 the Marshall Plan provided the framework for Italian "centrism" and De Gasperi's policy. The 18 April 1948 elections were affected by the official approval of the Marshall Plan legislation. The dynamic of centrism was earmarked by the decision to rapidly reintegrate the country in the world market according to the Bretton Woods rules.

The DC's mediatory role and the need to extending it constantly were largely prompted by the extreme difficulty of reconciling the world market reintegration with a backward and dualistic socio-economic structure. The spread between the country and the Western block imposed the cabinet to develop a political mediation based upon State intervention and American aid. This problem, present since 1945, became a dramatic one after the start of the Cold War, due to the latter's repercussions on the Italian working class. The dynamics and the main contradictions of centrism were reflected in a tension between a repressive policy of "negative integration" of the working class and a more positive, reformist one. In order to avoid any loss of her international and domestic political centrality, the DC avoided or prevented any choice that could loosen the tension with the working class.

The use of the Marshall Plan funds in Italy reflects therefore political motivations. Among them there was an implicit pact between the DC and the employers for low fiscal levies and the return to the conditions for profit through public contracts.

Il caso italiano offre l'esempio più esplicito dell'influenza del piano Marshall sulla dinamica politica dell'Europa continentale. La discussione sugli investimenti pubblici si intrecciò infatti con la campagna elettorale del 18 aprile. Non era, del resto, una coincidenza: il piano Marshall era stato concepito come strumento di stabilizzazione politica dell'Europa occidentale e l'amministrazione Truman fece del suo meglio per farlo approvare dal Congresso prima delle elezioni italiane, al fine di influenzarne il risultato, ottenendone il passaggio per il 3 aprile.

Gli esiti di quel dibattito vanno valutati in base alla capacità dei gruppi dirigenti italiani di elaborare un progetto di sviluppo adeguato ai bisogni della società italiana nel quadro della guerra fredda. L'ottica della ricerca di un interesse comune occidentale permette di ricomporre in termini politici la nota controversia tra chi mette in evidenza l'autonomia delle strategie europee e chi invece esalta il ruolo economico "decisivo" del piano Marshall¹. Il metro di giudizio diviene allora la capacità dei governi di utilizzare gli aiuti americani per unificare visioni contrastanti degli interessi nazionali.

Come ha segnalato Franco De Felice, la novità del secondo dopoguerra consisteva nella necessità di ridefinire la stessa lealtà nazionale delle classi dirigenti a partire da "un'appartenenza più allargata", con riferimento alla divisione del mondo in due sfere². In quest'ottica, il piano Marshall era ben più di un programma economico. In quanto strumento per la stabilizzazione capitalista a guida americana, dal 1947 al 1951 esso costituisce il quadro di riferimento entro cui si iscrive la formulazione della politica di tutti i paesi dell'Europa occidentale, incluso quindi il centrismo. La storiografia coglie appieno l'impor-

tanza dell'appoggio americano nella vittoria democristiana del 18 aprile, ma l'intreccio profondo tra il piano Marshall e le scelte politiche successive dei governi centristi va ancora chiarito. Se il piano Marshall aveva rappresentato la condizione principale per la nascita del centrismo, allora l'analisi delle decisioni sul suo utilizzo diventa un canale privilegiato per cogliere la dinamica dell'intero sistema politico.

Questo contributo si propone di approfondire tale prospettiva e di mostrare che, alla radice della cosiddetta "occupazione del potere" della Dc, e della stessa instabilità del centrismo, vi era l'obbligo, assunto suo malgrado e quindi in modo inadeguato dal partito cattolico, di filtrare per via puramente politica — a causa della contrapposizione con larga parte della classe operaia — le enormi sfide poste dall'integrazione italiana nel mercato mondiale.

Centrismo e "integrazione negativa"

Una classica tradizione interpretativa vede prevalere dal giugno 1947 in poi una divisione dei compiti tra Dc e forze capitaliste, in cui alla Dc sarebbe spettata la mediazione politica tra borghesia, ceti medi e masse popolari (l'interclassismo) e all'imprenditoria la gestione della politica economica (il liberismo)³. In questa ottica, dopo il 1947 la vittoria delle forze di mercato sarebbe stata assicurata dall'appoggio esterno degli Usa. Si sovrappongono qui un giudizio di lungo periodo (la scelta del mercato occidentale) e un'analisi centrata sulla svolta del 1947. Questa interpretazione vede pertanto una rottura nella politica italiana durante il 1950-1951, quando lo Stato inaugurò un piano di investimenti con la

Ringrazio Simone Neri Serneri e Federico Romero per le loro osservazioni. Le responsabilità di eventuali errori restano ovviamente mie.

¹ Si veda la discussione tra Michael J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, New York, Cambridge University Press, 1987 e Alan S. Milward, *Was the Marshall Plan Necessary?*, "Diplomatic History", 1989, n. 2, pp. 231-253.

² Franco De Felice, *Introduzione*, in Id., (a cura di), *Antifascismi e resistenze*, Roma, La nuova Italia, 1997, pp. 31-32, e Roberto Gualtieri, *Nazionale e internazionale nell'Italia del dopoguerra*, in questo fascicolo di "Italia Contemporanea".

³ Cfr. le osservazioni di Pietro Scoppola, *Per una storia del centrismo*, in Giuseppe Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrismo, 1947-1953*, Roma, Cinque lune, 1984, pp. 23 sg.; Paul Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, Einaudi, 1989; Valerio Castronovo, *Storia economica d'Italia dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 370-389.

Cassa per il Mezzogiorno e creò le premesse per l'Eni⁴.

Una seconda interpretazione ritiene invece che sin dal 1946 la Dc si qualificasse come fattore di modificazione del rapporto tra politica ed economia⁵. Condivido questa impostazione, che ha evidenziato come l'integrazione italiana nella sfera occidentale richiedesse una difficile mediazione politica, ma mi pare che essa vada arricchita. Si riconduce talora la mediazione democristiana, in modo un po' meccanico, alle spinte esercitate dal bipolarismo internazionale su un sistema politico sempre più bloccato. Si finisce così per riproporre, nella divisione tra politica estera e interna, una separazione speculare a quella tra politica ed economia. In che misura contano invece le sfide dell'interdipendenza per spiegare le caratteristiche di quella mediazione? Come si affronta durante la nascita del centrismo il nodo — sollevato da Franco De Felice — nazione-sviluppo? Come provvisoria risposta, si può suggerire che è alle sfide connesse all'applicazione del piano Marshall che va ricondotto il modo in cui quel ruolo di mediazione cresce e si approfondisce.

Indubbiamente, in una prima fase, De Gasperi affidò ai liberisti e in particolare ad Einaudi la gestione della politica economica. Ma, già dall'autunno 1947, la delega fu progressivamente ritirata. La stretta einaudiana tra giugno e ottobre — ossia a cavallo della Conferenza di Parigi — aveva posto le basi per il ridimensionamento dell'inflazione e per un parziale ritorno alla conver-

tibilità, stabilizzando per gradi il cambio attorno a 570 lire per dollaro⁶. L'assunto implicito della manovra, arguibile dalle sue tappe e dai tempi che la caratterizzarono, era che fosse necessario mettere ordine in casa propria, dato che il piano Marshall avrebbe permesso l'attuazione degli accordi di Bretton Woods, col ritorno a un regime di cambi fissi e la liberalizzazione del mercato internazionale⁷.

La ragione del ritiro della delega è che l'assunto einaudiano fu presto scosso. La Conferenza di Parigi (12 luglio-22 settembre 1947) e i primi negoziati a Washington (ottobre-novembre 1947) misero in luce che gli aiuti americani non avrebbero consentito ai paesi partecipanti di conciliare l'aumento dei consumi e degli investimenti con la piena liberalizzazione commerciale e monetaria. In agosto la sterlina venne travolta e la sua convertibilità sospesa. Lamentando i rischi del comunismo o i costi delle proprie responsabilità nelle ex colonie, la Francia e la Gran Bretagna rifiutarono il ritorno alla convertibilità e l'abolizione delle loro politiche neomercantiliste, asserendo che gli aiuti prospettati dal Dipartimento di Stato non garantivano le condizioni necessarie per riequilibrare i conti con l'estero. Tra settembre 1947 e aprile 1948, divenne sempre più chiaro che l'attuazione degli accordi di Bretton Woods sarebbe stata oggetto di un lungo negoziato tra gli Stati Uniti e i paesi assistiti. Alla fine essa sarebbe divenuta l'obiettivo da raggiungere entro il 1952, in coincidenza con la prevista fine degli aiuti americani⁸.

⁴ Una sintesi equilibrata in Bruno Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1954)*, Milano, Comunità, 1984, pp. 10-12, 107-117.

⁵ Ad esempio Agostino Giovagnoli, *Le premesse della ricostruzione. Tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*, Milano, Nuovo istituto editoriale italiano, 1982; Mariuccia Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione. Alle origini del potere democristiano 1944/1949*, Milano, Feltrinelli, 1982; Federico Romero, *Gli Stati Uniti in Italia. Il piano Marshall e il patto atlantico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1994, vol. I, pp. 260 sg.

⁶ Cfr., sulla manovra di Einaudi, Rosario Romeo, *Breve storia della grande industria*, Bologna, Cappelli, 1972, pp. 219-220; George Hildebrand, *Growth and Structure in the Economy of Modern Italy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965, cap. 2; Ugo Ruffolo, *La linea Einaudi, "Storia contemporanea"*, 1974, n. 4, pp. 637-670; M. Salvati, *Ricostruzione e disegno capitalistico*, in Gianfranco Bertolo e al., *Il dopoguerra italiano 1945/1948. Guida bibliografica*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 89-110; Sergio Ricossa, *Introduzione*, in Sergio Ricossa, Ercole Tuccimei (a cura di), *La Banca d'Italia e il risanamento post-bellico 1945-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 71-85.

⁷ Robert Triffin, *Europe and the Money Muddle. From Bilateralism to Near Convertibility 1947-1956*, Yale, Yale University Press, 1957; Fred L. Block, *The Origins of International Monetary Disorder*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 70-86.

⁸ John L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia, 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 273-304; Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, London, Methuen, 1984, cap. 6 e 8.

Differitone l'obbligo al 1952, la liberalizzazione del mercato italiano diventava oggetto di una discussione politica dagli esiti non scontati. La manovra di Einaudi tra giugno e novembre non giunse ad applicare le regole di Bretton Woods. Essa permise di ridurre l'inflazione e stabilizzare il cambio ma non di reintrodurre la convertibilità o la liberalizzazione commerciale⁹. Al contrario di quanto si crede, Einaudi non abolì nemmeno i cosiddetti "prezzi politici", ossia i sussidi statali per calmierare i prezzi di generi essenziali, contro cui si scagliava polemicamente sin dal 1944, sussidi che, almeno per il pane, sarebbero invece rimasti in vigore fino al 1950¹⁰. La permanenza dei controlli valutari e sui prezzi aveva una spiegazione tutta politica. Una rapida integrazione del paese nel disegno multilaterale di Bretton Woods non sarebbe potuta avvenire senza pagare altissimi costi sociali, a meno che gli aiuti americani non li avessero coperti completamente e per diversi anni. Ma, come si vedrà meglio più avanti, gli Usa si sottrassero presto alle onerose richieste dei paesi Ccee (Comitato per la cooperazione economica europea, l'organismo che riuniva i paesi aderenti al piano Marshall, dall'aprile 1948 denominato Oece), inclusa l'Italia, e imposero che una parte dei costi fossero assunti dagli stessi beneficiari.

Qui stava un nodo cruciale della "doppia lealtà" del centrismo, almeno fino al 1956. Nonostante l'indubbia capacità del "partito italiano" di ri-costruire un'identità nazionale e frenare il "confessionalismo"¹¹, la priorità accordata alla stabilizzazione capitalista introduceva una tensione permanente tra i due ruoli assunti dalla Dc, ossia da un lato partito dei cattolici, popolare e "interclassista", e dall'altro, specie dal

maggio 1947, partito della borghesia¹². Per rispettare gli impegni assunti per l'applicazione del regime di Bretton Woods, c'erano due possibili soluzioni politiche. La prima, l'adozione delle terapie deflattive che si applicavano fino agli anni venti in situazioni di squilibrio economico, sarebbe stata una miccia per una guerra civile nella situazione postbellica caratterizzata da altissima mobilitazione sindacale e politica. Avrebbe probabilmente richiesto una scelta autoritaria che avrebbe contraddetto sia istanze profonde del mondo cattolico sia le stesse esigenze di stabilità internazionale. La seconda richiedeva aiuti esteri, intervento statale e un'apertura a sinistra¹³.

Mentre l'aiuto americano evitava la necessità di una deflazione, date le sue manchevolezze non creava di per sé le premesse per una scelta riformista. Gli Stati Uniti erano inoltre chiaramente decisi ad applicare integralmente anche all'Italia la strategia del *containment* di Kennan. Data quindi per impossibile la prosecuzione di un governo di larghe intese con la partecipazione di tutte le sinistre, la soluzione più indolore, dal punto di vista nazionale, sarebbe stata di favorire il distacco del Psi dal Pci e del Pci da Mosca. Ma la questione non era risolvibile con un'alleanza parlamentare.

Si trattava di mirare a un'integrazione sociale del movimento operaio e contadino avviando riforme fiscali, agrarie, sindacali, ecc., andando eventualmente oltre le stesse indicazioni del Codice di Camaldoli, a partire dalle quali far leva per allargare le basi del consenso capitalista. Giustamente Scoppola ha sottolineato che De Gasperi intendeva avviare effettivamente tale strategia. Tuttavia è proprio su questo terreno che si

⁹ Pier Francesco Asso, Antonello Biagioli, Claudio Picozza, *Ordinamento valutario, politica del cambio e gestione delle riserve (1945-1960)*, in Franco Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. II, *Problemi strutturali e politiche economiche*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 63-249.

¹⁰ I prezzi del pane aumentarono del 35 per cento, non abbastanza per eliminare i sussidi: Camillo Danco, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975, p. 233.

¹¹ A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 37.

¹² "Il partito dei cattolici [...] si è trovato a giocare un ruolo non suo [...] nato con il disegno di un vasto rinnovamento sociale si è trovato a svolgere il ruolo preminente di offrire una base di massa — in larga parte contadina — ad una nuova fase di egemonia della borghesia italiana". Cfr. P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 342.

¹³ Questa alternativa in termini di politica valutaria è menzionata da Guido Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

evidenziano le contraddizioni del blocco centrista, che non si scioglieranno neppure col centro-sinistra¹⁴.

Il centrismo ripiegò infatti rapidamente su una strategia di "integrazione negativa", ossia di ghetizzazione politica del movimento operaio e integrazione subalterna delle masse contadine¹⁵. Un'"integrazione positiva" si rivelò impossibile, in quanto avrebbe richiesto alleanze non omogenee a quelle necessarie all'applicazione rapida delle regole di Bretton Woods. Per cultura e base elettorale, un governo di centro-sinistra sarebbe stato necessario per l'integrazione positiva, uno di centro-destra per il ritorno al libero mercato. Data la forza di attrazione del Pci sulla classe operaia e dei ceti possidenti sulla destra Dc, questo contrasto operava in Italia in modo più esplicito e polarizzante che nel resto d'Europa. Il centrismo cercò sempre di perseguire entrambe le strategie, sebbene tra loro inconciliabili, e colmare il gap politico che ne risultava aumentando l'intervento pubblico e chiedendo maggiori aiuti statunitensi, ma la contraddizione permase sino alla fine degli anni cinquanta.

L'isolamento dell'estrema sinistra e dell'estrema destra era possibile solo affermando la Dc come perno della bilancia tra le due strategie. La strenua opposizione della destra alle riforme sociali tendeva però a perpetuare l'"integrazione negativa" e quindi a penalizzare i socialdemocratici. L'intera gestione del piano Marshall mostra che, mentre il centrismo ufficialmente perseguiva l'apertura commerciale e accettava la subalternità al "vincolo esterno", di fatto era pervaso da impulsi di autonomia nazionale che con quel vincolo confliggevano¹⁶; parallelamente all'in-

terno si perseguivano strategie politiche basate sull'allargamento dei ceti medi e sull'assistenzialismo che ostacolavano la liberalizzazione e impedivano l'apertura a sinistra. Fino a quando perseguirono un disegno di integrazione europea-occidentale in funzione antisovietica e anticomunista, furono perciò gli americani a premere per una politica di apertura a sinistra, mentre la Dc la rifiutava per evitare una spaccatura interna.

Di questo quadro si deve tener conto per capire non solo le pressioni americane per una scissione sindacale, ma anche il sostanziale fallimento del tentativo di creare un polo riformista. La scelta di De Gasperi di imbarcare i socialdemocratici nel governo con il rimpasto del dicembre 1947, che avviava la formula del "quadripartito", va collegata con le indicazioni di Robert Lovett, vicesegretario di Stato, a Jefferson Caffery (ambasciatore americano a Parigi): "politically speaking the break must come to the left or at the very least in the middle of the Socialist Party. Translated into labor terms, the healthy elements of organized labor must be kept in the non-communist camp"¹⁷. Il discorso valeva per tutta l'Europa occidentale. Il coinvolgimento delle forze riformiste e di una parte della classe operaia sarebbe stato necessario per riassorbire i costi sociali di una politica industriale, bilanciando la progressiva apertura commerciale con una politica dei redditi, l'intervento pubblico e un temporaneo protezionismo. Una scelta di destra non avrebbe invece significato giocare sul rapporto agricoltura-piccola industria-liberalizzazione immediata-taglio dei consumi?

Perseguire una politica riformista entro un'alleanza quadripartita significava invece accen-

¹⁴ F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, t. 1, Torino, Einaudi, 1995, *passim*.

¹⁵ Uso la categoria "integrazione positiva" in contrapposizione a quella di "integrazione negativa" del movimento operaio. Quest'ultima, elaborata da Günther Roth per la socialdemocrazia tedesca dell'età guglielmiana, è stata proposta per il caso del Pci del secondo dopoguerra da Giuliano Provasi, *Borghesia industriale e Democrazia Cristiana. Sviluppo economico e mediazione politica dalla Ricostruzione agli anni 70*, Bari, De Donato, 1978, pp. 26 sg. Provasi sintetizza molto bene tale strategia in un "attento dosaggio di isolamento (sul piano sociale) e di partecipazione (limitata al piano parlamentare)".

¹⁶ Importanti indicazioni sulle contraddizioni della politica valutaria (i cambi multipli, i contrasti col Fmi, ecc.) nel corso della stretta enaudiana in P.F. Asso, A. Biagioli, C. Picozza, *Ordinamento valutario, politica del cambio*, cit., pp. 117-125.

¹⁷ Robert Lovett a Jefferson Caffery, 25 ottobre 1947, in Department of State, *Foreign Relations of the United States* (d'ora in poi *FRUS*), 1947, III, pp. 790-792. Sull'aiuto finanziario dell'American Federation of Labor (d'ora in poi AFL) ai sindacati non comunisti, cfr. Anthony Carew, *Labour under the Marshall Plan. The Politics of Productivity and the Marketing of Management Science*, Manchester, Manchester University Press, 1987, pp. 63-69.

tuare la mediazione politica democristiana e la centralità del partito, indebolendo però le ali della coalizione. A fondare l'esigenza della mediazione era, in ultima istanza, l'estremo contrasto tra la struttura socio-economica italiana, da paese arretrato, e la scelta di agganciarsi in soli quattro anni ai paesi industrializzati. Il vincolo del pareggio dei conti con l'estero entro il 1952 aveva dei risvolti particolarmente complessi per l'Italia. Il fascismo e le due guerre mondiali avevano creato un lascito pesante per la giovane repubblica, comprendente un ampio debito pubblico, una società rurale ancora arretrata e una grande industria oligopolistica e fortemente concentrata, in larga parte in mano pubblica. Circa il trenta per cento del capitale azionario era concentrato nell'Iri e, dal 1947, nel Fondo per l'industria meccanica (Fim). Protetta dal regime, la grande industria non aveva dovuto misurarsi con la competizione internazionale almeno dal 1936. Durante la guerra, inoltre, l'industria era stata obbligata ad aumentare l'occupazione, col risultato di trovarsi nel 1947 a fronteggiare assieme problemi di eccessi di capacità produttiva e manodopera, con un surplus stimato in 2 milioni di persone¹⁸.

La situazione, di per sé grave, diveniva drammatica in considerazione della combinazione di una relativa arretratezza dell'apparato produttivo e di alti tassi di crescita demografica¹⁹. Dopo che gli Usa avevano precluso negli anni venti il principale sbocco dell'emigrazione italiana, si era avuto un'esplosione a livello demografico. Così, se nel 1920 l'Italia aveva 36 milioni di abitanti, nel 1938 ne aveva circa 43,7 milioni e nel 1948 46 milioni. In base a stime coeve del governo, sino alla metà degli anni sessanta la popolazione sarebbe cresciuta al ritmo di 400.000-450.000

persone all'anno, aggravando le tensioni sul mercato del lavoro²⁰.

Dato che nel 1948 la produzione nazionale era solo al 90 per cento del 1938, il tenore di vita medio postbellico era inferiore a quello conosciuto durante il fascismo. In considerazione dei bassi livelli dei consumi prebellici, per gli operai, i braccianti e i ceti medi inferiori l'insufficiente ripresa della produzione agricola e industriale significava spesso il passaggio dall'austerità alla povertà²¹. Per i braccianti giornalieri del Mezzogiorno, ancora nel 1955 i salari minimi erano "da considerare indubbiamente insufficienti rispetto alle necessità vitali del lavoratore"²². La povertà pesava soprattutto nelle campagne, dove le richieste di aumento dei consumi si intrecciavano alle aspettative di redistribuzione della terra.

Il raggiungimento del pareggio della bilancia dei pagamenti entro il 1952 rappresentava quindi solo una parte dei problemi italiani, mentre l'assenza di una possibile soluzione al problema demografico, in presenza della questione meridionale, diventava la questione specifica e distintiva. In un'economia internazionalizzata, l'inevitabile espulsione di manodopera dall'industria e dall'agricoltura avrebbe finito per creare un proletariato ingestibile nelle città, con evidenti vantaggi per il già forte Partito comunista.

Il problema demografico venne dunque unanimemente designato come "strutturale". Diventava infatti impossibile gestire assieme i problemi legati alla modernizzazione dell'apparato produttivo, alla riduzione della forza lavoro e al mantenimento di un livello decente dei consumi con quelli che sorgevano dal previsto ritorno al libero mercato internazionale entro il 1952. In tempi così brevi, solo un'ampia emigrazione avrebbe potuto alleggerire la pressione demo-

¹⁸ Franco Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee di interpretazione*, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978; Vera Zamagni (a cura di), *Come perdere la guerra e vincere la pace*, Bologna, Il Mulino, 1997.

¹⁹ Sul problema demografico del Mezzogiorno nel secondo dopoguerra cfr. Giuseppe Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, Torino, Einaudi, 1994, pp. 293-306.

²⁰ Cir, "Pro-memoria per le LL.EE. i ministri del C.I.R.: decisioni da prendere in vista dei prossimi lavori dell'O.E.C.E. a Parigi", Roma, 12 febbraio 1949, cap. 5, in Archivio centrale dello Stato (ACS), Presidenza del Consiglio dei ministri (d'ora in poi *Pcm*), Comitato interministeriale per la ricostruzione (d'ora in poi *Cir*), b. 134.

²¹ Sul modello italiano dei bassi consumi cfr. F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. I, cit., pp. 1236-1239.

²² Niccolò Addario (a cura di), *Inchiesta sulla condizione dei lavoratori in fabbrica (1955)*, Torino, Einaudi, 1976, p. 8.

grafica e permettere un consistente aumento dei redditi²³. Tuttavia ci si avvide presto che le condizioni non erano delle più favorevoli. All'inizio del 1948, una Conferenza internazionale sulla manodopera, organizzata a Napoli dal governo italiano con la partecipazione dei paesi Ccee, rivelò che l'Europa occidentale non intendeva risolvere il problema italiano di allocazione dei lavoratori in eccesso. Solo la Francia dimostrò un certo interesse ma non prese nessun impegno immediato. Il vicino d'Olttralpe, che alla fine avrebbe accettato circa 200.000 lavoratori italiani, era troppo preoccupato del pericolo costituito dal proprio partito comunista per correre il rischio di importare insoddisfazione sociale dall'Italia.

Nonostante il proprio interesse strategico per l'emigrazione, il governo italiano fu quindi obbligato a cercare una soluzione interna, almeno parziale, al problema costituito dai suoi 2 milioni di disoccupati. Il piano Marshall divenne quindi assieme il vincolo e l'occasione per cominciare tale ricerca.

Il 7 gennaio 1948 si svolse una riunione del Comitato interministeriale per la ricostruzione (Cir), l'organismo responsabile del coordinamento della politica economica del governo. All'incontro parteciparono Einaudi, Tremelloni, Merzagora, Ferrari Aggradi e Oscar Sinigaglia²⁴. I primi tre erano titolari dei ministeri chiave per la politica industriale, il quarto era segretario di De Gasperi alla Presidenza del Consiglio nonché segretario del Cir, mentre il quinto era presidente della Finsider, la holding pubblica della siderurgia che faceva capo all'Iri. All'ordine del giorno era il piano Sinigaglia, presentato nell'estate 1947 alla Conferenza di Parigi come possibile base per la ricostruzione italiana assieme ad altri ambiziosi programmi per i principali settori economici (elettrico, agricolo, meccanico). Obiettivo del piano Sinigaglia era una produzione annuale di 2,5-3,0 milioni di tonnellate di acciaio,

basata sulla tecnologia del ciclo integrale, per fornire l'industria meccanica — su cui il management dell'Iri faceva affidamento per lo sviluppo industriale — di prodotti adeguati alla produzione di massa²⁵.

Paradossalmente, questi progetti non rielaboravano criticamente il "vincolo esterno" — ossia la situazione italiana di dipendenza dall'estero e soprattutto dall'area del dollaro — prendendo atto della divisione del mondo in due blocchi. Invece di cercare un'integrazione coi paesi dell'area Oece, si prevedeva un quadro di competizione internazionale e una lotta tra i paesi occidentali per la conquista dei mercati esteri. Si trattava in buona sostanza della riproposizione di disegni di sviluppo settoriali, talvolta elaborati negli anni venti e trenta, i quali miravano a un modello di autonomia economica che non risolveva il problema del rapporto tra sovranità politica e interdipendenza. Non era, questo, un tratto solo italiano. Era piuttosto una caratteristica comune a quasi tutti i partecipanti dell'Erp, ben evidente anche nei programmi francese e inglese²⁶. Proprio perciò i governi di Francia e Inghilterra non esitarono a mettere in questione il loro rispetto delle regole di Bretton Woods, mentre l'Italia, ansiosa di alleggerire le clausole del trattato di pace, non ne ebbe mai la forza politica.

A Parigi il piano Sinigaglia era rimasto in sospeso, come più o meno era capitato ai programmi di tutti i partecipanti. I programmi erano stati redatti nella convinzione che l'industria tedesca sarebbe stata fortemente ridimensionata, ma la posizione degli Usa al riguardo venne a modificarsi profondamente tra 1946 e 1947. Il desiderio dei leader repubblicani americani, come l'ex presidente Herbert Hoover e John Foster Dulles, di fare dell'industria pesante tedesca il perno della ricostruzione europea, anche per ridurre al massimo l'ammontare dei beni di investimento necessari all'Europa occidentale, le enor-

²³ Cfr. il pionieristico F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991.

²⁴ Riunione presso il Cir, 7 gennaio 1948, in ACS, Istituto per la ricostruzione industriale (d'ora in poi Iri), serie nera, b. 30. Il verbale è stato pubblicato in appendice a B. Bottiglieri, *Tra Pella e Vanoni: la politica economica degli ultimi governi De Gasperi*, "Storia contemporanea", 1984, n. 4, pp. 781-839.

²⁵ F. Bonelli (a cura di), *Acciaio per l'industrializzazione*, Torino, Fondazione Einaudi, 1981; Ruggero Ranieri, *Introduzione a Gian Lupo Osti, L'industria di Stato dall'ascesa al degrado. Trent'anni nel gruppo Finsider*, Bologna, Il Mulino, 1993.

²⁶ A.S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., pp. 56-89.

mi richieste europee e la mancanza di indicazioni precise sugli aiuti che il Congresso avrebbe autorizzato impedirono ogni decisione definitiva²⁷.

Un dato ulteriore era emerso. Sin dall'estate 1947, nel pieno della stretta einaudiana, il governo italiano aveva puntato le sue carte sulla crescita dell'industria di base, ma subordinandola a due condizioni: 1. il finanziamento americano, che presupponeva l'approvazione internazionale, e 2. la non interferenza di questi programmi con l'industria privata. Mancando la certezza della prima, ed entrato in discussione lo stesso quadro del ritorno ai cambi fissi di Bretton Woods, tra autunno 1947 e primavera 1948 i giochi sembrarono riaprirsi anche per la seconda condizione.

L'appoggio della grande impresa pubblica al governo si fondava quindi su un recupero dell'autonomia nazionale, che potrebbe essere interpretato come effetto di una scarsa rielaborazione culturale del significato profondo della sconfitta bellica. Sinigaglia, nazionalista e convinto anticomunista, era tra i maggiori sostenitori della restaurazione dei poteri manageriali in fabbrica che seguì al 18 aprile e recisamente contrario alle richieste di cogestione operaia. Durante la lunga campagna elettorale del 1948 il suo appoggio a De Gasperi fu così intenso da spingerlo a dormire qualche volta nell'ufficio del primo ministro²⁸. Forse proprio per via del suo *background* nazionalista, Sinigaglia non era ascrivibile al fronte "liberista".

Durante la summenzionata riunione del Cir, Sinigaglia ebbe a insistere, con argomenti che an-

dava ripetendo dal 1946, che il valore economico e politico del suo programma consisteva nel permettere al governo di affrontare il problema dell'occupazione industriale. I licenziamenti erano stati rinviati per ragioni politiche, ma la riduzione dei costi di produzione diventava una priorità vitale per via della stabilizzazione finanziaria e dell'inizio del piano americano. Il presidente della Finsider sottolineò che un ritardo nella decisione delle linee di sviluppo avrebbe favorito la protesta nelle fabbriche e quindi il Pci, mettendo in discussione l'autorità del *management* in fabbrica. A suo parere, la transizione verso la liberalizzazione avrebbe richiesto almeno due o tre anni durante i quali i prezzi sarebbero rimasti elevati. In questo periodo, approfittando degli aiuti americani, si sarebbe potuto ammortizzare i costi iniziali di investimento per un'ampia produzione siderurgica italiana. Nonostante l'opposizione dell'industria siderurgica privata a questa impostazione, Sinigaglia cercava di ottenere l'appoggio governativo per affrontare da una base nazionale solida i futuri negoziati di Parigi con gli altri paesi partecipanti al piano Marshall, i quali, nell'estate precedente, per l'opposizione congiunta della Francia e di Falck, gli erano invece stati sfavorevoli.

L'industria meccanica che Sinigaglia voleva approvvigionare con acciaio nazionale era considerata unanimemente un settore chiave per lo sviluppo e l'unica alternativa a un assorbimento di gran parte del mercato italiano da parte dei maggiori competitori stranieri dopo la fine dell'Erp. In una riunione della Siai²⁹, svoltasi pochi mesi

²⁷ Joseph M. Jones, *The Fifteen Weeks (February 21-June 5, 1947)*, New York, Viking Press, 1955, p. 220; Ernst H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam-London-New York, Elsevier, 1966, pp. 33-34.

²⁸ Gianni Toniolo, *Oscar Sinigaglia (1877-1953)*, in Alberto Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia* (collana Ciriec), Milano, Angeli, 1981, pp. 405-430; Lucio Villari, *Avventure di un capitano d'industria*, Torino, Einaudi, 1991.

²⁹ Trattasi della Sottocommissione industria Alta Italia (d'ora in poi Siai) della Commissione centrale dell'industria (d'ora in poi Cci), che si occupava soprattutto della ripartizione delle materie prime e che faceva capo al ministero dell'Industria. La Cci traeva origine dal Rüstungs- und Kriegsindustrie tedesco. Era una filiazione del Cln Alta Italia e aveva una struttura neocorporatista, con rappresentanze trilaterali, per ogni settore industriale, di burocrati, industriali e sindacalisti. Per il suo carattere pianificatore era fortemente invisa alla Confindustria. Cfr. Maximiliane Rieder, *I rapporti economici italo-tedeschi tra alleanza, occupazione e ricostruzione*, in V. Zamagni (a cura di.), *Come perdere la guerra e vincere la pace*, cit., pp. 316-339; Mario Ferrari-Agradi, *La svolta economica della resistenza. Primi atti della politica di programmazione*, Parma, Forni, 1975, pp. 35-75, 111-118; Luigi Ganapini, *Alle origini della normalizzazione: l'operato della Commissione Centrale Economica del Comitato di liberazione nazionale Alta Italia (primavera-autunno 1945)*, in Id. e al., *La ricostruzione nella grande industria. Strategia padronale e organismi di fabbrica nel Triangolo (1945-1948)*, Bari, De Donato, 1978, pp. 55-65; Giuseppe Maione, *Tecnocrati e mercanti. L'industria italiana tra dirigismo e concorrenza internazionale 1945-1950*, Milano, Sugarco, 1986, cap. 1.

prima, il direttore generale del ministero dell'Industria, Santoro, che aveva attraversato indenne il crollo del regime, definì il settore meccanico "un grande problema sociale" per via dell'incombente disoccupazione dell'ampia fascia di lavoratori che vi trovavano impiego³⁰. Il destino di questi ultimi aveva enormi implicazioni, specie in vista delle elezioni di aprile. La siderurgia privata, guidata dall'imprenditore lombardo Falck, riteneva peraltro un tale disegno troppo ambizioso e nocivo per l'economia nazionale. Orientata all'export, la siderurgia privata preferiva approvvigionarsi di acciai stranieri ed evitare il protezionismo richiesto da Sinigaglia, anche se ciò significava rallentare la crescita del mercato interno³¹.

Sottoposto al tiro incrociato delle pressioni montanti da varie città in crisi (Napoli, Genova, Trieste, ecc.), delle critiche di Togni e Gronchi che chiedevano un sostegno statale selettivo all'economia basata sull'impresa pubblica, e delle obiezioni di Henry J. Tasca, l'esperto finanziario inviato da Washington, che premeva per un rilassamento dei controlli creditizi in favore della piccola impresa Einaudi, durante la riunione del Cir, dette un'approvazione di massima al piano e alla realizzazione dell'impianto di Cornigliano, purché mirasse a produzioni competitive e si affidasse agli aiuti americani. L'avallo di Einaudi permetteva il consolidamento del quadripartito in vista delle elezioni. Tuttavia il governo non si sentì in grado di prendere impegni sulle modalità di attuazione del piano Sinigaglia prima dell'inizio dell'Erp. Esso voleva aspettare l'esito delle urne e mantenere una certa flessibilità per i futuri negoziati di Parigi.

Per una soluzione della questione italiana, De Gasperi faceva affidamento in modo persino eccessivo sugli Stati Uniti. Ciò emerse nel modo in

cui la Dc propagandò l'aiuto americano nel corso della campagna elettorale, facendone una panacea per i mali del paese³². Tale atteggiamento psicologico emerse il 30 dicembre 1947, quando "Il Popolo" rese noto ai suoi lettori che Campilli, delegato ufficiale del governo italiano alla Ccee, aveva menzionato alla Commissione dei trattati in parlamento la fantasmagorica, quanto irrealistica, cifra di 22 miliardi di dollari di aiuti gratuiti all'Europa che sarebbero stati coperti dall'Erp, contro il totale di 10-12 miliardi di dollari erogati dagli Usa nel periodo 1945-1947³³. In realtà, 22 miliardi di dollari era all'incirca la cifra delle richieste iniziali del Ccee, ma i diplomatici americani avevano messo subito in chiaro che avrebbero considerato al massimo 16 miliardi di dollari, che entro fine anno ridussero a 13 miliardi; alla fine, nel giugno 1952, l'Erp sarebbe consistito in poco più di 11 miliardi di dollari. Soprattutto, gli americani si erano rifiutati di promettere quel tipo di aiuto che gli europei più desideravano — dollari — e invece avevano promesso di rifornire gli europei con merci, preferenzialmente prodotte in America, limitando inoltre al massimo gli aiuti per lo sviluppo industriale e riducendone così fortemente l'utilità. Campilli era perfettamente a conoscenza delle resistenze americane alle richieste Ccee, ma evidentemente gonfiare le cifre serviva a risvegliare la fiducia popolare nel mercato e consolidare l'immagine della Dc come veicolo di modernizzazione³⁴.

In parlamento, durante la discussione sul trattato bilaterale italoamericano, con la consueta ironia Togliatti avrebbe notato quali pericolose illusioni venissero così alimentate:

Il piano Marshall è diventato il toccasana per tutti i mali, l'apriti Sesamo del benessere e della ricostruzione. Al fondo lire poi tutti aspirano; tutti aspettano qualche cosa: il

³⁰ "Riunione dei direttori di sezione della Siai", Milano, 27 novembre 1947, in ACS, Ministero dell'Industria e Commercio (d'ora in poi *Mic*), Commissione centrale industria, Sottocommissione Alta Italia (d'ora in poi *Cei, Siai*), b. 6, f. 5.

³¹ Ministero per la Costituente, Intervista a G. Falck, 29 marzo 1946, in L. Villari (a cura di), *Il capitalismo italiano del Novecento*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 1975, pp. 526-544.

³² James E. Miller, *Taking the Gloves Off: The United States and the Italian Elections of 1948*, "Diplomatic History", 1983, n. 7, pp. 35-55.

³³ "Il Popolo", 30 dicembre 1947.

³⁴ William Adams Brown, Redvers Opie, *American Foreign Assistance*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1953; Harry B. Price, *The Marshall Plan and Its Meaning*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1955.

Mezzogiorno ne attende la sua rinascita, i lavoratori ne dovrebbero attendere la ripresa delle loro fabbriche, i pensionati l'aumento delle pensioni che permetta loro di sfuggire alla miseria ed alla fame, gli industriali il credito che si è voluto negar loro negli ultimi tempi, gli impiegati uno stipendio decente³⁵.

Il patto tra Stato e industria

Il progressivo rovesciamento dell'impostazione einaudiana sollecitava un nuovo equilibrio tra le ragioni della stabilità politica e quelle della reintegrazione nel mercato mondiale. Sulla natura del rapporto instauratosi tra élites economiche e élites politiche dopo la stabilizzazione einaudiana il dibattito è aperto anche tra i difensori della politica di Einaudi. Secondo Gambino, la linea attuata ricalcava le richieste della Confindustria, mentre Foà sin dal 1948 rilevava come uno degli effetti fosse stato di "allargare la già vasta area del potere [...] dello Stato sull'industria"³⁶. Come giustamente osservato da Harper, Gambino eccede nella identificazione di un interesse economico unificante nella maggioranza: piuttosto che un vantaggio diretto dalla manovra, la Confindustria ebbe una compensazione politica, consistente nell'espulsione dei comunisti e nell'indebolimento della Cgil.

Fermarsi alla constatazione di un peso crescente della Dc, tuttavia, non permette ancora di cogliere sino in fondo i termini della "linea Pella". Il piano Marshall sollecitava un processo

complesso di divisione delle sfere di influenza tra Stato e industria, che consisteva in un abbandono crescente dei poteri statali di indirizzo dell'economia e in un nuovo patto per lo sviluppo tra Stato e industria³⁷.

I termini di tale rielaborazione non sono riconducibili a una supposta unità degli interessi economici padronali. Nella Confindustria c'era chi desiderava il ritorno al modello libero-scambista degli anni venti, ma anche grandi imprese come la Fiat e la Finsider, interessate al modello fordista degli anni trenta, che facevano affidamento su prestiti americani per passare alla produzione standardizzata di massa³⁸. Circolavano orientamenti differenziati tra settori e tra grande e piccola impresa sulle opportunità che il piano Marshall avrebbe offerto al paese. Questo fronte composito aveva un minimo comun denominatore nella ricerca di una crescita economica che, assieme ai profitti, restituisse agli imprenditori il comando nelle fabbriche³⁹.

Le principali correnti di opinione nel governo e nel mondo imprenditoriale si confrontarono all'Università di Siena dal 19 al 21 marzo 1948, nel corso della conferenza annuale promossa dalla Confindustria, dal titolo "L'economia industriale italiana e i programmi di collaborazione economica europea, con speciale riguardo all'European Recovery Program"⁴⁰. Dopo la relazione introduttiva di Giovanni Demaria, il noto economista della scuola liberista⁴¹, spettò al democristiano Giuseppe Pella, ministro del Tesoro,

³⁵ Camera dei deputati, Seduta del 10 luglio 1948, in *Atti Parlamentari anno 1948. Discussioni dall'8 Maggio al 4 Agosto 1948*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1948, vol. 1, p. 1081.

³⁶ Antonio Gambino, *Storia del dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 1978, pp. 366-366; Bruno Foà, *Monetary Reconstruction in Italy*, New York, King's Crown Press, 1948, U. Ruffolo, *La linea Einaudi*, cit., p. 667; J.L. Harper, *L'America e la ricostruzione*, cit., pp. 265-270.

³⁷ Stefano Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni 1945-1955*, Milano, Angeli, 1996 (collana Insmli).

³⁸ L. Villari (a cura di), *Il capitalismo italiano del Novecento*, cit., pp. 506 sg.

³⁹ Confederazione generale dell'industria italiana (a cura di), *Perché in Italia i salari sono bassi e perché c'è disoccupazione*, Roma, Tumminelli, 1948. La Confederazione generale dell'industria italiana partecipò ai negoziati dell'estate 1947 con propri rappresentanti, mantenne osservatori a Parigi e seguì attentamente le decisioni nel Congresso statunitense. L'archivio storico della Confindustria (d'ora in poi ASC), specie la b. 47/1. I, contiene vari documenti americani, compreso il disegno di legge dell'*Economic Cooperation Act* sottoposto al Congresso americano dal Dipartimento di Stato nel dicembre 1947.

⁴⁰ La posizione ufficiale della Confindustria era riassunta nell'opuscolo *Che cosa è il Piano Marshall?*, "Quaderni dell'Unione industriali della provincia di Cuneo", 1948, n. 1. Gli atti del convegno di Siena sono stati pubblicati nella "Rivista di politica economica", 1948, n. 6.

⁴¹ Professore di economia politica all'Università Bocconi. Nel 1942 prese parte al noto Congresso di Pisa sui problemi eco-

di svolgere una densa relazione in cui si esplicitarono i nodi principali che l'Erp sollevava per il governo.

Pella ribadì la propria linea di riequilibrio del bilancio statale e di stabilizzazione monetaria, in relativa continuità con la linea di Einaudi. Il ministro tuttavia rivelò che il governo non riteneva possibile perseguire il pareggio e la stabilizzazione del debito pubblico attraverso il puro taglio della spesa — evidentemente per i costi sociali e politici che ciò comportava e che sarebbero stati incompatibili con una politica anticomunista a guida democristiana — e propose agli imprenditori un patto per aumentare le entrate dello Stato. Pella dichiarò che l'industria doveva scegliere tra una strategia di crescita rapida, che avrebbe automaticamente aumentato le risorse disponibili per il Tesoro, e una di crescita lenta accompagnata però da tasse elevate o, allo stesso scopo, da inflazione. Pare di capire dalle sue parole che crescita rapida implicasse appoggio statale alla grande industria e agli investimenti, mentre crescita lenta significasse minore modernizzazione degli impianti, maggior incidenza della piccola industria, più lenta crescita dei consumi ma anche maggior libertà di movimento per le imprese.

Il ministro del Tesoro menzionò il piano Marshall come potenziale elemento di compromesso tra queste due linee. Pella osservò che il cosiddetto fondo di contropartita del piano Marshall avrebbe potuto alimentare gli investimenti senza inflazione, purché lo si utilizzasse per l'aumento della produzione e della produttività⁴². Questo, concluse, era il solo modo di raggiungere l'equilibrio del bilancio senza aumentare le tasse.

Il riferimento alla politica fiscale non poteva essere casuale. È evidente che si trattava di una

questione centrale per il partito che si proponeva come perno di uno schieramento anticomunista. Un basso prelievo fiscale, oltre a raccogliere ovvi consensi elettorali, garantiva che il peso esercitato dallo Stato sulla società sarebbe rimasto limitato e quindi poteva raccogliere consensi sia dai notabili meridionali che dall'industria settentrionale. Era una proposta forte, capace di aggregare un ampio blocco sociale, sebbene rendesse impraticabile una strategia di integrazione positiva.

Ciononostante, l'intervento di Pella spiazzava le speranze dei liberisti di un completo ritiro della politica dall'economia. La necessità di accelerare la crescita diventava una sorta di spada di Damocle sulla testa della Confindustria. L'uso del fondo di contropartita, inoltre, sarebbe stato deciso dal governo e, data la sua consistenza, avrebbe probabilmente implicato una pesante influenza delle priorità politiche sulle scelte di sviluppo.

L'economista Ugo Papi, attento studioso del corporativismo durante il fascismo, ma al tempo stesso fautore dell'iniziativa privata, tendeva a negare la nettezza dell'alternativa tracciata da Pella tra crescita lenta e accelerata, e replicò che una crescita rapida richiedeva innanzitutto maggiore apertura al commercio internazionale. Per Papi, i costi di produzione erano troppo elevati per essere competitivi: egli attribuiva la colpa di ciò ai prezzi delle materie prime, a salari giudicati troppo elevati, al divieto di licenziamento e al carico fiscale giudicato eccessivo, ma sottaceva questioni quali i metodi produttivi, la qualità ed efficienza dei servizi pubblici, o la dimensione della domanda interna. La prospettiva di Papi era quella del modello giolittiano di industria-

nomici del "nuovo ordine", dove prese posizione a favore del libero commercio e criticò l'ideologia autarchica, divenendo, nel dopoguerra, uno dei simboli del liberismo. Giovanni Demaria, *Problemi economici e sociali del dopoguerra 1945-1950*, a cura di Tullio Biagiotti, Milano, Malfasi, 1951.

⁴² Gli aiuti americani consistevano in merci, prevalentemente di provenienza americana, che dovevano essere vendute sul mercato interno. Il ricavo della vendita doveva essere depositato su un conto corrente presso la Banca d'Italia, a favore del Tesoro, noto come fondo di contropartita o fondo lire. In realtà, le cifre iscritte nel fondo avevano un valore puramente contabile, e potevano esistere delle differenze consistenti tra il fondo lire ufficiale e gli incassi effettivi del Tesoro. Il Tesoro doveva infatti versare nel fondo, all'arrivo delle merci americane in Italia, ben prima cioè della loro vendita, il loro controvalore in lire. L'obbligo incentivava il paese ricevente a massimizzare i profitti delle vendite, lasciandogli i costi derivanti da eventuali sovvenzioni, così da accelerare il ritorno al libero mercato e aumentare l'influenza americana sulle finanze interne. Mi permetto di rinviare a Carlo Spagnolo, *Il Country Study del 1949, il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, "Studi storici", 1996, n. 1, pp. 93-143.

lizzazione, seppure con qualche correttivo. A suo parere, infatti, la crescita dipendeva da maggiori esportazioni che potevano essere ottenute con prodotti di qualità, una manodopera più qualificata, agevolazioni fiscali e creditizie e un appropriato tasso di cambio.

Sullo sfondo delle posizioni di Pella e Papi si sviluppò un lungo dibattito sul ruolo dello Stato, di cui si possono qui accennare solo i termini più generali. Tra i partecipanti, e in fondo tra gli stessi Pella e Papi, c'era un comune giudizio sull'idea che l'intervento statale dovesse essere tendenzialmente ridotto al minimo indispensabile, ma sussisteva una divergenza sulla sua necessità contingente e sulle vie per ridurne il ruolo nel medio-lungo periodo. Gli economisti di scuola liberale assicurarono gli astanti che la partecipazione al piano Marshall non avrebbe richiesto la pianificazione statale, concezione pericolosa agli occhi degli imprenditori alla vigilia di elezioni fondamentali per il futuro del paese.

Liberismo, keynesismo e "interventismo"

Si tende a fare risalire l'opposizione degli economisti alla pianificazione al prevalere della scuola neoclassica nel pensiero economico italiano coevo e a sintetizzare il dibattito postbellico nella dicotomia liberismo/keynesismo. Si tratta di approssimazioni lessicali suggestive, legate ad una autonoma discussione di storia del pensiero; ma nel secondo dopoguerra le cose non sta-

vano in termini così semplici. Una rassegna delle posizioni dominanti tra gli economisti, forse meglio rappresentabili dalla dicotomia liberismo/pianificazione, supererebbe i limiti di questo lavoro⁴³. Tuttavia un accenno alle loro linee principali può aiutare ad apprezzare le questioni sollevate dal dibattito sul piano Marshall⁴⁴.

La posizione più ortodossa sosteneva che il livello degli investimenti dipendeva dal risparmio, rendendo quindi inutile ogni intervento statale per accelerare l'accumulazione del capitale. La scarsità di capitale non avrebbe ostacolato la crescita, purché i salari fossero rimasti bassi. Un aumento dell'occupazione sarebbe conseguito all'aumento delle imprese e delle unità produttive. Investimenti ad alta intensità di capitale avrebbero invece alterato l'equilibrio tra capitale e lavoro, riducendo l'occupazione⁴⁵. Secondo i liberisti, anche in un regime di inconvertibilità, quale quello del secondo dopoguerra, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti sarebbe stato ristabilito attraverso adeguate politiche interne. Questa lettura della situazione italiana contrastava con qualsiasi terapia keynesiana di *deficit-spending*, poiché vedeva dipendere le difficoltà italiane dal protezionismo altrui e non dal mercato interno⁴⁶.

Persino in questa scuola neoclassica c'era la diffusa percezione che i problemi italiani di disoccupazione e insufficienza di capitale non avrebbero potuto essere risolti in tempi sufficientemente rapidi dai meccanismi di mercato, e che quindi qualche forma di intervento statale sarebbe stata necessaria. Ben più pragmaticamen-

⁴³ Piero Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino, 1978; Id., *Introduzione*, in Pasquale Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione*, Milano, Giuffrè, 1974 (2ª ed.); Paolo Baffi, *Via Nazionale e gli economisti stranieri, 1944-1953*, "Rivista di storia economica", ns., 1985, n. 1, ora in Id., *Testimonianze e ricordi*, Milano, Scheiwiller, 1990. Sul dibattito pre-Erp si vedano Giorgio Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980; Valdo Spini, *I socialisti e la politica di piano (1945-1964)*, Firenze, Sansoni, 1982.

⁴⁴ La discussione che segue si riferisce alle acute osservazioni di Fausto Vicarelli, *Note in tema di accumulazione di capitale in Italia 1947-63*, in Giorgio Lunghini (a cura di), *Scelte politiche e teorie economiche in Italia 1945-1978*, Torino, Einaudi, 1981, pp. 25-37.

⁴⁵ Cfr. Vera Lutz, *Alcune caratteristiche dello sviluppo economico in Italia nel quinquennio 1950-55*, "Moneta e credito", 1956.

⁴⁶ È significativo che uno studioso di Keynes come Di Fenizio fosse molto vicino alla posizione ortodossa e alla Confindustria. Sin dalla liberazione si oppose ai tentativi di pianificazione della Cia, alla quale partecipò come rappresentante della Confindustria di cui fu per un certo periodo persino vicesegretario. Cfr. una breve nota anonima in "Rivista di politica economica", febbraio 1949, p. 141; Ferdinando Di Fenizio, *Studi keynesiani*, Milano, Industria, 1948; Id., *Economia Politica*, Milano, Hoepli, 1949, cap. XIX-XXIII.

te di quanto non ammetterebbe il ritratto tracciato da parte della storiografia, persino il caposcuola Luigi Einaudi distingueva nettamente tra sistema di mercato e realtà storica. La frattura tra teoria e realtà legittimava un temporaneo intervento statale. Lo squilibrio tra capitale e lavoro poteva essere colmato con attive politiche verso l'emigrazione, la formazione di capitale e l'espansione commerciale⁴⁷. Il punto debole di quella linea era da rintracciare sia nelle scarse possibilità italiane di incidere sugli orientamenti protezionisti degli altri paesi, come era emerso a Parigi e Napoli, sia nell'assenza di una ricetta per la drammatica questione meridionale.

Tralasciando qui gli economisti marxisti⁴⁸, la principale critica alla posizione neoclassica proveniva da dissidenti di varia impostazione politica i quali partivano da una diversa lettura delle prospettive internazionali e non condividevano l'idea di una tendenza dell'economia verso un equilibrio naturale. Essi sono stati spesso etichettati come "keynesiani", sebbene a mio parere l'aggettivo "interventisti" o, come proposto da Rolf Petri, "neomercantilisti", sarebbe più appropriato⁴⁹.

A distinguere gli "interventisti" dal keynesismo (inteso come politiche di sostegno alla domanda) era il loro rifiuto di politiche basate sul *deficit-spending*, che sarebbero state contrarie alle linee di Bretton Woods, alla stabilizzazione finanziaria e al riequilibrio dei conti con l'estero entro il 1952, obiettivi che invece condivide-

vano coi liberisti. Gli "interventisti" si distanziavano dal keynesismo anche su un altro punto. Sia Saraceno sia il governatore della Banca d'Italia Donato Menichella condividevano le tesi einaudiane circa l'inadeguatezza delle terapie di Keynes nella situazione dell'Italia del secondo dopoguerra dove, invece che fattori produttivi inutilizzati, vedevano piuttosto una strutturale insufficienza di capitale e un altrettanto strutturale surplus di lavoro. Sulla base dell'esperienza dell'Iri negli anni trenta, questa élite manageriale — che divenne un punto di riferimento per De Gasperi e per importanti settori della Dc — riteneva che, entro certi limiti, lo sviluppo economico potesse essere accelerato dall'alto attraverso una politica monetaria e industriale selettiva. La principale debolezza del gruppo consisteva nel fare affidamento sulla stessa coalizione politica che sosteneva la linea ortodossa di Einaudi. La sua forza consisteva invece nel diretto legame con De Gasperi e nell'esistenza all'interno della Dc di correnti che si opponevano alle tesi di Pella. In una situazione caratterizzata da inconvertibilità delle monete e forti restrizioni degli scambi, il desiderio liberista di una rapido ritorno al libero scambio pareva agli interventisti una pura dichiarazione di intenti senza grande contatto con la realtà⁵⁰.

Nel loro pragmatismo, i manager pubblici erano ispirati dall'idea che l'intervento statale e un certo grado di pianificazione fossero necessari per sostenere uno sviluppo accelerato in un pac-

⁴⁷ Cfr. la rassegna nell'introduzione a Luigi Einaudi, *Uno scritto inedito. Sul cosiddetto fondo lire*, a cura di Pierluigi Ciocca e Ercole Tuccimei, "Annali della Fondazione Luigi Einaudi", XXV (1991), pp. 478-480; Francesco Forte, *Einaudi e Keynes: liberalismo, capitalismo e piena occupazione*, "Note economiche", 1976, n. 2-3, pp. 3-54; Cosma O. Gelsomino, *Moneta e sviluppo nel dopoguerra. La politica monetaria italiana negli anni Cinquanta*, in F. Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. II, *Problemi strutturali e politiche economiche*, cit., pp. 292-304.

⁴⁸ Su cui vedi C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., pp. 127 sg. e 275-279; S. Battilossi, *Cultura economica e riforme nella sinistra italiana dall'antifascismo al neocapitalismo*, "Studi storici", 1996, n. 3, pp. 771-811.

⁴⁹ Vicarelli, sebbene consapevole di questa difficoltà, impiega l'aggettivo keynesiano in riferimento a qualsiasi forma di intervento statale sulla composizione degli investimenti. Questa dilatazione del concetto, probabilmente influenzata dal coevo dibattito sul keynesismo in Italia, lo rende storicamente meno efficace. Fedeli seguaci di Keynes, nel 1948, non ce n'erano. Federico Caffè, l'esponente di maggior rilievo del keynesismo, rappresentava una generazione più giovane di economisti che avrebbe pesato solo verso la fine dell'Erp. Cfr. Aldo Fiacadori, *Studi italiani dal 1944 al 1960 sul problema della programmazione economica*, in Maria R. Caroselli (a cura di), *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1963. Studi in memoria del Prof. Jacopo Mazzei*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 17-108; Rolf Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in Giovanni Sabbatucci, Vittorio Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. V, *La Repubblica, 1943-1963*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 314 sg.

⁵⁰ Le posizioni individuali andrebbero differenziate tra due varianti: l'"interventismo liberale" che accomuna chi, tramite l'intervento statale, mirava al ritorno al libero mercato, e il "neomercantilismo", proprio di chi invece subordinava il libero mercato ad ambizioni di lungo periodo sull'industrializzazione del paese e sulla sua piena autonomia internazionale.

se *late comer*, tanto più per evitare che il dualismo territoriale italiano aumentasse⁵¹. I sostenitori di questa tesi si basavano sull'esperienza della crisi del 1929 e facevano affidamento su enti pubblici come l'Iri per attuare l'intervento statale. L'impostazione di Saraceno, come dell'intera dirigenza Iri, non era scevra di residui nazionalisti, ma proprio per questo era l'unica a porsi seriamente il problema dell'integrazione nazionale anche dopo la sconfitta bellica.

In conclusione, la principale differenza tra i due gruppi non riguardava né la validità delle teorie di Keynes né la necessità di un intervento statale, ma piuttosto il carattere, la forma e la durata di tale intervento⁵². In altri termini, si trattava di un contrasto tra i fautori di un intervento statale finanziato dagli aiuti americani e, se necessario, da tasse più elevate e un più tradizionale modello di protezionismo liberale a favore delle imprese private⁵³.

L'esito della partita comunque, non era ridicibile a un problema di teoria economica, in quanto i programmi di sviluppo italiani erano parte di un negoziato transnazionale sullo sviluppo dell'intero Occidente capitalistico. La costellazione delle forze italiane va quindi analizzata come un elemento di un quadro più ampio, il cui soggetto centrale non era l'Italia.

La posizione della Confindustria e della Cgil

È comprensibile che la scuola neoclassica dominasse tra i dirigenti della Confindustria, unanimi nel respingere il controllo statale sulle imprese e ogni forma avanzata di *Welfare State*. Tale impostazione ideologica influenzò nettamente la posizione confindustriale sull'uso del fondo lire. La Confindustria discusse il tema in una serie di riunioni, svoltesi nel mese di maggio, di un apposito comitato per il piano Marshall istituito il 28 aprile 1948⁵⁴.

Il comitato doveva occuparsi di tutte le questioni relative agli aiuti americani, in primo luogo del rapporto tra gli aiuti da richiedere agli Stati Uniti e le loro ricadute sul mercato interno⁵⁵. Le composizioni delle importazioni e le modalità di pagamento avrebbero inevitabilmente influito sulle disponibilità del Tesoro e sull'impatto dell'Erp⁵⁶. Consapevole che il piano Marshall avrebbe potuto forzare il governo a intervenire sullo sviluppo economico, il gotha dell'industria nazionale si sforzò di studiare una strategia che prevenisse tale eventualità.

Durante la discussione interna emersero due linee. Da un lato, secondo la proposta del mondo finanziario, rappresentato da Enrico Cuccia, si propendeva a usare il fondo lire per il rimbor-

⁵¹ F. Vicarelli, *Note in tema di accumulazione di capitale in Italia*, cit., pp. 32-33.

⁵² P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione 1945-1948*, a cura di L. Villari, Roma-Bari, Laterza, 1977, pp. 115-117.

⁵³ Giuliano Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1972.

⁵⁴ Membri erano molti esponenti chiave del capitalismo italiano: Angelo Costa, presidente; Leonardo Albertini, Giorgio Barbieri, Pierino Bellora, Domenico Borasio, Enrico Cuccia, Emilio Dalla Volta, Alighiero De Micheli, Carlo Faina, Giovanni Falck, Pietro Ferrero, Pietro Frasca Polara, Renato Lombardi, Enrico Marchesano, Giuseppe Paratore, Michelangelo Pasquato, Ivo Petrelli, Alberto Pirelli, Cesare Rossi e Vittorio Valletta; a titolo personale Sandro Fiorio. Cfr. "Elenco comitato confederale 'piano Marshall'", in ASC b. 47/1.3, f. 334. La commissione viene menzionata anche da Liborio Mattina, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 217.

⁵⁵ Le decisioni sulle importazioni Erp avrebbero inevitabilmente condizionato l'intero commercio mondiale. Sia per via della scarsità di materie prime e generi alimentari sia per l'insufficiente disponibilità di valute convertibili, il commercio internazionale era soggetto a una serie di restrizioni. In tali condizioni, le importazioni dagli Usa si configuravano come alternative a quelle da altre aree. Le scelte in tema di importazioni Erp implicavano dunque decisioni non facili sui rapporti commerciali tra Italia e il resto del mondo.

⁵⁶ Le decisioni sulle importazioni Erp avevano anche un impatto diretto sulla formazione del fondo lire, e quindi sulle risorse disponibili per il Tesoro. Mentre carbone, petrolio, materie prime e generi alimentari venivano normalmente "regalati" dagli Stati Uniti (*grants*), gli impianti industriali, i macchinari e i semilavorati erano in genere dati in prestito (*loans*), seppure a condizioni molto agevolate, e dovevano essere rimborsati a partire dal 1952 in dollari che avrebbero potuto essere utili alla Banca d'Italia per altre importazioni o per consolidare la lira. I *grants* promettevano quindi benefici al Tesoro e alla Banca d'Italia, i *loans* alle imprese e alla modernizzazione del paese. La proporzione tra *grants* e *loans* per ogni paese era variabile ed era decisa dall'Eca ma, fino all'agosto 1948, essa rimase completamente ignota ai richiedenti. L'equilibrio nelle richieste tra *grants* e *loans* fino all'estate del 1948, quindi, è un valido indicatore delle scelte economiche di fondo di ciascun paese. Dalla vendita degli aiuti *grants*, come si accennava, si formava il fondo lire.

so del debito statale⁵⁷. I rischi di una pianificazione degli investimenti sarebbero stati così neutralizzati. Riducendo il fabbisogno dello Stato, il nuovo risparmio sarebbe affluito verso il settore privato e avrebbe stimolato il mercato dei capitali, sino ad allora paralizzato⁵⁸. Cuccia chiedeva, inoltre, di dilazionare i pagamenti delle merci Erp, a carico del fondo lire, per agevolare gli importatori⁵⁹. La seconda linea, proposta da Valletta, consisteva nel privilegiare i lavori pubblici ed eventualmente destinare una quota all'industria. Al presidente Angelo Costa il progetto di Cuccia appariva eccessivamente ambizioso: "Bisognerebbe dire allora: noi prendiamo il controllo del bilancio dello Stato"⁶⁰. Inoltre, la proposta gli appariva rischiosa per via della possibile "politicizzazione" del credito. Costa preferiva piuttosto che lo Stato usasse il fondo lire per i lavori pubblici e per i trasporti. Si sarebbe così evitata un'interferenza tra settore pubblico e privato.

Il timore che gli aiuti americani non avrebbero corrisposto alle esigenze nazionali e l'assoluta mancanza di informazioni circa le quote che sarebbero state assegnate a ciascun paese condizionavano gli orientamenti pratici della Confindustria. L'ingegner Marco Segré, vicepresidente della Confindustria, asseriva che "L'Italia ha bisogno di macchinari, di materie prime", ma aggiungeva che "gli americani non danno prodotti siderurgici"⁶¹. Il problema di fondo era tuttavia squisitamente politico. Quale sarebbe stato l'orientamento del governo rispetto alla modernizzazione? E di quali margini di autonomia internazionale avrebbe goduto? Tali interrogativi erano già emersi nel mese di aprile

al ministero dell'Industria durante riunioni paritetiche trilaterali tra i funzionari della Commissione centrale dell'industria (Cci) del ministero dell'Industria, i rappresentanti del mondo imprenditoriale e quelli del sindacato — secondo il modello di "neocorporatismo societario" (Schmitter) perseguito dall'allora ministro Roberto Tremelloni (Psli) — a cui era affidata l'elaborazione del programma di importazione per il primo trimestre degli aiuti americani (aprile-giugno). Nel corso di uno scambio di battute tra Saraceno, Sinigaglia e l'ingegner Segré, rispettivamente intervenuti in rappresentanza dell'impresa pubblica e privata, era diventato chiaro che gli imprenditori privati non si volevano assumere il rischio di dover comprare merci americane di cui forse non avrebbero saputo che fare. La Confindustria, lamentando l'insufficienza del tempo disponibile, non riuscì neppure a elaborare richieste adeguate a coprire la quota di 25 milioni di dollari previsti per importazioni industriali dagli Stati Uniti nella prima *tranche* dell'Erp⁶².

Il maggior problema dell'aiuto Erp, come Falck e Pasquato asserirono in giugno al comitato Erp della Confindustria, risiedeva nella sua scarsa rispondenza ai bisogni italiani. Con riferimento ai semilavorati, Falck sostenne: "Non siamo in grado di ritirare nemmeno un filo". Al contrario, gli aiuti avrebbero aggravato le difficoltà della siderurgia privata che stava immagazzinando oltre un terzo della sua produzione corrente⁶³. Come Costa giustamente rilevava, a rendere poco conveniente l'aiuto, erano anche i suoi meccanismi. L'industria italiana ne avrebbe potuto approfittare molto di più se, invece di di-

⁵⁷ Enrico Cuccia, genero di Alberto Beneduce, aveva partecipato nel novembre 1944 alla prima missione diplomatica italiana a Washington dopo la caduta del fascismo, assieme a Egidio Ortona, Quinto Quintieri (capo della missione), Raffaele Mattioli e Mario Morelli. Morelli divenne segretario generale della Confindustria nel 1945; Quintieri fu ministro delle Finanze nel primo governo provvisorio di Salerno nel 1944, e in seguito vicepresidente della Confindustria: cfr. Egidio Ortona, *Anni d'America*, vol. 1, *La ricostruzione 1944-1951*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 16-18.

⁵⁸ "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 20, 28 maggio 1948, specialmente gli interventi di Cuccia, in ASC, b. 47/1.3, f. 334: "Regolazione delle importazioni gratuite", 25 maggio 1948, in ASC, b. 47/1.1, f. 330.

⁵⁹ "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 20 e 28 maggio 1948, in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁶⁰ Dichiarazione di Angelo Costa, "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 20 maggio 1948, in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁶¹ Intervento di Segré, "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 20 maggio 1948, in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁶² Intervento di Segré, "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 20 maggio 1948; si veda anche Confindustria, (Comitato) Meccanici, "Riunione del 5 maggio 1948 - ore 10 - per l'E.R.P.", entrambi in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁶³ L'industria siderurgica — lamentava Falck — aveva stoccato 70.000-80.000 tonnellate di prodotto finito nella fase speculativa del 1947 e, a meno che lo Stato non decidesse di acquistarli in proprio, nella speranza di una domanda futura, non ave-

minuire, l'Erp fosse aumentato nell'arco del suo funzionamento. Costa si esprime con una efficace metafora:

Se un ammalato che ha bisogno di nutrirsi, è però talmente debole di stomaco che non può per il momento prendere il cibo che gli viene profferito generosamente da altri, rinuncerà per questo a farsi rifornire? Se rinuncia, succederà poi che quando potrà mangiare non avrà che cosa mangiare. È proprio questa la situazione nostra⁶⁴.

Così gli imprenditori stessi dovettero riconoscere che toccava allo Stato assumere un ruolo di coordinamento e copertura dei rischi, anche se non vollero ammettere per questo la necessità di una accurata pianificazione. Tuttavia si trattava di una ammissione di debolezza che lasciava spazio agli "interventisti". Come Sinigaglia ebbe a dire alla Cei, toccava allo Stato decidere se privilegiare la modernizzazione delle imprese o l'incremento dei consumi e decidere in conseguenza la composizione delle richieste di import per l'Erp⁶⁵. A tale argomento la Confindustria non aveva la forza di obiettare, proprio perché le mancava una visione complessiva dello sviluppo. Durante le discussioni nella Commissione per il piano Marshall, inoltre, i leader della Confindustria si resero conto sempre più chiaramente che, non solo l'importazione di macchinari, ma anche l'uso del fondo lire per la modernizzazione avrebbe comportato seri rischi politici.

Costa, preoccupato dell'equilibrio pubblico-privato, temeva infatti che la Cgil o le forze politiche avrebbero potuto influire sull'uso del fondo lire e, per quel tramite, sugli indirizzi dell'industria. Pertanto, invece di usare gli aiuti Erp e il fondo lire per sovvenzionare la modernizzazione a condizioni privilegiate per l'industria, dichiarò di preferire una distribuzione degli aiuti

Erp a condizioni di libero mercato. Pirelli convenne e si dichiarò anche lui contrario all'uso del fondo lire per il credito agevolato⁶⁶. Il credito all'industria sarebbe stato meglio lasciarlo alle banche.

L'esito della discussione fu sintetizzato dall'amministratore delegato della Fiat, Valletta. Il fondo lire avrebbe dovuto essere speso negli interessi generali della produzione piuttosto che per aiuti diretti all'industria. Il fondo avrebbe potuto essere utilmente impiegato per lavori pubblici, permettendo alle imprese private di liberarsi degli operai non qualificati. La Confindustria preferiva ricreare le condizioni per il profitto attraverso gli appalti pubblici. La modernizzazione delle fabbriche avrebbe potuto essere raggiunta attraverso i normali circuiti creditizi, piuttosto che rischiare il controllo statale attraverso i pur appetitosi denari del fondo lire.

Sebbene tale scelta significasse sottoutilizzare il potenziale dell'Erp nella modernizzazione del paese, ragioni squisitamente politiche indussero la Confindustria a preferire la riproposizione di un modello di crescita dualista ed *export-led* ad uno più equilibrato ma dipendente dal controllo statale. Il monopolio confindustriale nella rappresentanza degli interessi imprenditoriali nell'Erp sollevava anche per questo giustificate opposizioni dalla piccola industria, specie meccanica⁶⁷. Nel 1949-1952, Valletta avrebbe fatto inoltre uso della quota *loans* Erp, gestita dall'Irmi e dall'Eximbank, per la modernizzazione della Fiat, ma per gran parte delle piccole imprese la stessa fonte non sarebbe stata accessibile⁶⁸. La Confindustria avrebbe poi razionalizzato le proprie contraddizioni facendo ricorso alla teoria neoclassica, in base a cui l'utilità sociale degli investimenti si identifica con la loro redditività⁶⁹.

va alcun bisogno di importare prodotti dagli Usa. I veri problemi italiani, l'inaccessibilità dei mercati di esportazione e la crisi di quello interno, avrebbero potuto essere affrontati a suo parere solo riducendo i costi di produzione e aumentando gli sbocchi ("Riunione della Commissione per il piano Marshall", 16 giugno 1948, in ASC, b. 47/1.3, f. 334).

⁶⁴ Dichiarazione di A. Costa, "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 16 giugno 1948, in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁶⁵ Cei-Siai, "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 2 aprile 1948, in ACS, Mic, Cei, Siai, b. 3, f. 4.

⁶⁶ Intervento di Pirelli, "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 16 giugno 1948, in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁶⁷ Interventi di Vittorio Valletta e Alighiero De Micheli in "Riunione della Commissione per il piano Marshall", 28 maggio 1948 (cfr. anche l'intervento di Faina alla riunione del 16 giugno 1948), in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁶⁸ Sulla quota Fiat dei *loans*, circa 34 milioni di dollari, cfr. Piero Bairati, *Vittorio Valletta*, Torino, Utet, 1983, pp. 215 sg.; Luciano Segreto, *Gli investimenti americani in Italia (1945-63)*, "Studi storici", 1996, n. 1, pp. 273-316.

⁶⁹ Renato Balducci, Mauro Marconi, *L'accumulazione del capitale nella visione del governo, della Banca d'Italia e della Con-*

Pertanto, dall'inizio del giugno 1948, l'uso del fondo lire per lavori pubblici divenne la linea ufficiale della Confindustria. Edilizia popolare, bonifiche e miglioramenti agrari, infrastrutture per il Sud e corsi di riqualificazione per i lavoratori in eccesso apparivano le misure più opportune per garantire la pace sociale e sostenere la ripresa, evitando al tempo stesso ogni interferenza statale con l'iniziativa privata⁷⁰. Si delineava quindi un accordo tra Stato e industria, basato sui due pilastri della non interferenza e della crescita. Alla politica si riconosceva un ruolo di supporto, ma si sollecitava un'espansione di quel ruolo in forme che sarebbero state difficilmente riducibili al vecchio protezionismo liberale.

Nonostante la dettagliata analisi della situazione politica ed economica, la Confindustria non riuscì ad elaborare nessuna seria proposta per affrontare i problemi di giustizia sociale, la disoccupazione e la questione meridionale. Le raccomandazioni da parte di un membro del comitato a favore di una politica di industrializzazione del Sud che non ricadesse nell'errore di affidare tutto all'iniziativa privata non potevano scuotere il consenso raggiunto⁷¹. L'assenza di una politica autenticamente nazionale ebbe come conseguenza la subalternità confindustriale al governo e al partito di maggioranza relativa.

Se la Confindustria delegava allo Stato la copertura dei rischi dell'internazionalizzazione, resta da chiarire se e fino a che punto il sindacato assumesse una posizione autonoma. Sulla discussione interna al sindacato a proposito del fondo lire non disponiamo di studi. La posizione dell'ancora unitaria confederazione sindacale Cgil

fu tuttavia espressa in parlamento in occasione del voto di fiducia al quinto Gabinetto De Gasperi. Il segretario generale comunista Di Vittorio mantenne una posizione molto più morbida di quella del Pci e propose una tradizionale politica di investimenti pubblici che era più vicina alla linea di Einaudi e Costa che a quella di Saraceno. Di Vittorio chiese al governo di usare il fondo lire per ridurre la disoccupazione attraverso lavori pubblici come edilizia popolare, bonifiche, ecc., e riconobbe anche che l'emigrazione era una "dolorosa necessità". La vera differenza rispetto alla linea ortodossa consisteva nella sua richiesta di finanziare tali opere anche in deficit, e di fare dell'occupazione, e non del pareggio di bilancio, la priorità⁷². In questo senso si può dire che il sindacato prescindeva dal "vincolo esterno", considerando che esso forse fosse, più che una causa, un prodotto delle condizioni internazionali. Il sindacato era, forse per questo, l'unica forza che sostenesse una politica autenticamente keynesiana.

La discussione nel governo

Sullo sfondo di tali indicazioni, il governo raggiunse una decisione sull'uso del fondo lire solo qualche mese dopo il 18 aprile. Il ritardo fu dovuto alla centralità delle risorse del piano Marshall per gli investimenti. Con un deficit di cassa previsto di circa 223 miliardi di lire, il ministro del Tesoro Pella guardava ai 250 miliardi di lire attesi dal fondo lire, ben il 5 per cento del reddito nazionale stimato, come ad una risorsa essenziale per evitare alte tasse⁷³. La volontà poli-

federazione generale dell'industria, in G. Lunghini (a cura di), *Scelte politiche e teorie economiche in Italia*, cit., p. 75.

⁷⁰ La Confindustria produsse una dichiarazione stampa alla fine della riunione del 28 maggio. Cfr. Confindustria, "Circolare S/684 a tutte le associazioni di categoria", Roma, 3 giugno 1948, in ASC b. 47/1.7, f. 344, e "Promemoria Confindustria", 16 giugno 1948, in ASC, b. 47/1.3, f. 334.

⁷¹ Pietro Frasca Polara, *Il Piano Marshall e l'economia del Mezzogiorno*, Palermo, Pezzino, 1948.

⁷² Nel corso del dibattito, una breve polemica tra Di Vittorio e Giulio Pastore — il leader dell'ala cattolica della Cgil — lasciava presagire la prossima scissione. Di Vittorio insisteva sulla necessità, per favorire l'emigrazione e l'equilibrio dei conti con l'estero, di mantenere strette relazioni con l'Est, in quanto era chiaro che i paesi occidentali resistevano all'assorbimento dei lavoratori italiani; Pastore replicò sottolineando il suo scetticismo sul possibile ruolo dell'Urss. Camera dei deputati, *Atti Parlamentari. Discussioni. Seduta dell'8 giugno 1948*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1948, p. 208.

⁷³ Dati comunicati da Pella alla seduta del Consiglio dei ministri del 6 luglio 1948, in ACS, Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio dei ministri (d'ora in poi *Pcm, Cm*), Verbali delle adunanze giugno 1944-1976 (d'ora in poi *Verbali*); Cir-

tica di ricorrere il meno possibile a nuovo prestito pubblico, per non mettere in discussione la stabilizzazione avviata da Einaudi, e di tener basso il prelievo fiscale riduceva infatti per qualche tempo le risorse alternative. In generale, gli aiuti americani costituirono un importante contributo al bilancio. Tra 1949 e 1951, ben la metà degli investimenti statali e tra il 9 e il 16 per cento delle entrate correnti provennero dal fondo lire (cfr. p. 494, tabella 1). Trasferendo al governo somme così larghe senza aumentare le tasse, l'Erp diventava il catalizzatore degli equilibri politici interni italiani.

Va ricordato che, nonostante lo straordinario successo elettorale, De Gasperi decise di allargare la presenza socialdemocratica nel suo quinto Gabinetto, sia per contrastare l'ala destra del suo partito e aprire un dialogo con le forze riformiste, sia per dare un segnale importante all'amministrazione Truman. Nel primo incontro con l'ambasciatore Tarchiani dopo le elezioni, John Hickerson, responsabile per l'Italia del Dipartimento di Stato, sollecitava il governo italiano a intraprendere rapide riforme economiche e sociali per contrastare l'elettorato comunista⁷⁴. In parlamento, il 23 maggio 1948, De Gasperi spiegò che la ragione del rimpasto era "rimuovere varie difficoltà tecniche concernenti le questioni connesse all'uso del piano Marshall, in sorte a seguito di talune divergenze [...] tra i socialdemocratici e i membri del governo finora occupatisi della materia"⁷⁵. De Gasperi si riferiva probabilmente non solo ai conflitti sorti sin dal

1947 tra Tremelloni, Campilli e Sforza circa le rispettive competenze nel piano Marshall⁷⁶, ma in generale alle correzioni da apportare alla linea Einaudi dopo l'approvazione definitiva dell'Erp nel Congresso statunitense.

Il nodo sviluppo-consenso andava quindi rielaborato politicamente, ed è in relazione a tale novità che si spiega la crescente influenza democristiana nei ministeri e degli enti economici sin dalla fine del 1947. Durante la crisi dell'aprile-maggio 1948, la partita tra liberisti e "interventisti" si riapriva. I saragattiani, che sollecitavano un maggior coordinamento statale negli investimenti, avevano richiesto l'istituzione di un ministero per il piano Marshall, rivendicandone la guida, o in subordine tre ministeri economici, mentre i liberali si opponevano a ogni nuova istituzione con velleità pianificatrici e si dichiaravano disponibili a rimanere nella maggioranza solo se si fosse mantenuta la linea di Einaudi. Come compromesso, i liberali accettarono la nomina di Pella a successore di Einaudi al Bilancio, mentre i socialdemocratici si accontentarono che a Tremelloni fosse affidato il ruolo di ministro senza portafoglio, coordinatore del comitato interministeriale Cir-Erp, a cui sarebbe spettata la supervisione del piano Marshall per conto del governo⁷⁷.

Il nuovo equilibrio ministeriale ebbe un effetto duplice. Da un lato si aumentava l'influenza dell'ala destra della Dc attraverso i poteri accresciuti di Pella (Tesoro e Bilancio), dall'altro si affidava all'ala sinistra della coalizione un potere

Erp, *Relazione sul I e II trimestre dell'ERP*, in I.S.E. (a cura di), *Documenti sul piano Marshall nel primo anno di attuazione*, Milano, Istituto editoriale italiano, 1949, p. 509.

⁷⁴ *FRUS*, 1947, III, pp. 793-794; A. Giovagnoli, *L'Italia nell'OECE e le prospettive della politica estera degasperiana*, in G. Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrismo*, cit., p. 382; Ennio Di Nolfo, *Vaticano e Stati Uniti 1939-1952. Dalle carte di Myron C. Taylor*, Milano, Angeli, 1978, p. 547.

⁷⁵ Camera dei deputati, *La prima legislatura della Repubblica 1948-1953. La legislazione italiana dal 19 aprile 1948 al 7 giugno 1953. Indice 1948-1953*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, sd., p. 992.

⁷⁶ Si veda C. Spagnolo, "The Marshall Plan and the Stabilization of Western Europe. Counterpart Funds and Corporatist Trends in Italy, France and Western Germany (1947-1950)", Ph.D. thesis, IUE, Firenze, 1998, cap. 7.

⁷⁷ Il Gabinetto passò da tre (Einaudi, Saragat, Pacciardi) a due vicepresidenti (Saragat, Segretario del Psli, e Piccioni, Segretario della Dc). Ezio Vanoni sostituì come ministro delle Finanze Giuseppe Pella, a cui spettò il Tesoro e *ad interim* il Bilancio, con un forte accentramento di potere. Tremelloni cedette il posto di ministro dell'Industria a Ivan Matteo Lombardo (socialdemocratico anch'egli ma imprenditore, buon conoscitore della lingua inglese e meglio accetto alla Confindustria). Tremelloni divenne invece ministro senza portafoglio per il coordinamento dell'Erp in Italia e vicepresidente del Cir. Il ministero del Lavoro e della Previdenza sociale passò ad Amintore Fanfani e quello del Commercio estero al liberale Cesare Merzagora. Alberto Giovannini, Dc, divenne ministro senza portafoglio al posto di Giuseppe Togni (Camera dei deputati, *La prima legislatura della Repubblica*, cit., p. 992).

di interferenza sulle questioni principali della politica economica, che non potevano prescindere dall'Erp. Nel complesso, la presenza delle forze di centro-sinistra (3 socialdemocratici, 1 repubblicano) e della sinistra Dc, rappresentata da Ezio Vanoni, ministro delle Finanze, Amintore Fanfani e Giorgio La Pira, rispettivamente ministro e sottosegretario del Lavoro, era aumentata. Tuttavia, dato il peso dominante della Dc nel Gabinetto (11 ministri su 20, e la maggioranza assoluta al Senato) le richieste del partito non potevano che segnare dei limiti per lo stesso De Gasperi.

Il programma economico della Dc, confermato dopo le elezioni, segnalava l'occupazione e le riforme sociali (riforma fiscale e agraria) come bisogni inderogabili. In una dichiarazione per la stampa rilasciata dopo il Consiglio nazionale della Dc nel maggio 1948, il piano Marshall veniva menzionato come elemento essenziale di tale politica sociale⁷⁸.

Nonostante tale impegno, le riforme fiscali e agrarie avrebbero tardato ancora per due anni e, al loro avvio nel 1950, incontrarono enormi resistenze nella Dc e nel Pli che ne limitarono la portata. La maggiore opposizione venne dal Sud. De Gasperi non poté liberarsi dalla pressione dei grandi proprietari terrieri né soprattutto della Coldiretti e della Federconsorzi, a cui erano stati attribuiti finanziamenti automatici a carico della banca centrale, attraverso lo sconto degli ammassi del grano nazionale e dell'Erp⁷⁹. Anche sotto questo aspetto, la gestione italiana degli aiuti americani fu tutt'altro che deflattiva⁸⁰.

La questione meridionale condizionò il quinto Gabinetto De Gasperi anche negli equilibri interni. Il liberale Porzio fu chiamato alla Vicepresidenza del Consiglio in quanto "alta personalità" rappresentativa di tutto il Sud. La Dc aveva preso impegni formali per lo sviluppo del Mezzo-

giorno, allo scopo di far fronte allo sviluppo del movimento antipartitico dell'Uomo qualunque nel 1946-1947⁸¹. Tali impegni erano però in contrasto con la struttura del partito al Sud. L'ala destra che dominava nel Mezzogiorno, più tardi nota come "vespista", raccoglieva circa 70 deputati in parlamento. Dominata da personalità locali, "era un raggruppamento di parlamentari democristiani molto composito" che difendeva al tempo stesso gli interessi di piccoli e grandi proprietari terrieri, e quindi si oppose a ogni ampia riforma agraria⁸². Assieme alla generazione più anziana, che proveniva dal Partito popolare di Sturzo, — la cosiddetta frazione maggioritaria — i notabili meridionali contribuivano a formare la maggioranza che dominava il partito. A causa della sua pressione, le conferenze Dc di Bari e Catania si conclusero con promesse di misure straordinarie per il Mezzogiorno.

Durante la campagna elettorale per il 18 aprile i leader meridionali più prestigiosi della Dc fondarono il Comitato permanente Dc per il Mezzogiorno, presieduto da Luigi Sturzo. Le loro richieste miravano a contrastare l'uso esclusivo dell'Erp per l'industria, in quanto avrebbe privilegiato il Nord. Nel timore che l'Erp avrebbe dato priorità assoluta alla modernizzazione dell'industria settentrionale, il comitato fece due tipi di richieste: in primo luogo che venisse fatto un uso produttivo degli aiuti americani per il Mezzogiorno; in secondo luogo che non venisse varato alcun tipo di protezionismo per l'industria settentrionale. Tale impostazione si tradusse in richieste concrete: il riorientamento dei programmi di importazione di materie prime e macchinari verso la creazione di nuovi impianti al Sud, l'abolizione di ogni sussidio nell'importazione di macchinari e beni di consumo a carico del fondo lire, l'uso del fondo di contropartita "secondo un

⁷⁸ *Atti e Documenti della Democrazia Cristiana 1943-1959*, Roma, Cinque lune, 1959, pp. 351-354.

⁷⁹ "Riunione del giorno 26 maggio 1948 presso il ministero del Commercio estero", in ASC, b. 47/1.1, f. 330. Per una descrizione dell'organizzazione amministrativa dell'Erp in Italia si vedano Giovanna Endrici, *L'Amministrazione di fronte al piano Marshall*, in Andrea Orsi Battaglini (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie tra Assemblée Costituente e politica della Ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 331-391; Chiarella Esposito, *America's Feeble Weapon. Funding the Marshall Plan in France and Italy 1948-1950*, Westport, Conn.-London, Greenwood Press, 1994, cap. 6.

⁸⁰ Dal punto di vista della Banca d'Italia, Guido Carli (*Intervista sul capitalismo italiano*, a cura di Eugenio Scalfari, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 43) ha commentato: "Abbiamo protestato ma avremmo potuto rifiutarci a quel tipo di finanziamento?"

⁸¹ Sandro Setta, *L'Uomo Qualunque 1944/1948*, Roma-Bari, Laterza, 1975.

⁸² Francesco Malgeri, *Storia della Democrazia Cristiana*, vol. II, Roma, Cinque lune, 1987, pp. 121-124.

piano preordinato di investimenti" e la destinazione di una sua quota fissa minima al Sud⁸³.

Sturzo scrisse vari articoli contro gli "Erpivori", riferendosi soprattutto alle grandi imprese settentrionali che traevano profitto dai sussidi per il carbone e il petrolio e al tempo stesso mantenevano alti i prezzi di vendita contro gli interessi dei consumatori, un'impostazione, questa, che ottenne consenso anche dai liberali⁸⁴. Infine il comitato richiese l'utilizzo del fondo lire per alcuni programmi di investimento, con una quota fissa per il Sud: lavori pubblici per trasporti e strade, elettrificazione, trasformazione agraria, turismo e sviluppo dell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli⁸⁵. Si trattava tuttavia di una lista di spese che, per quanto coerente nelle linee di fondo, poco aveva a che fare con un programma di riequilibrio dei conti con l'estero; specularmente alla Confindustria, dunque, il comitato non fu in grado di superare la propria ottica particolarista. Separata da una visione integrale dello sviluppo italiano, anche in questa impostazione la questione meridionale restava residuale.

Le richieste del comitato furono appoggiate dall'Italian-American committee for the South, creato da Luigi Antonini e Vanni Montana dell'American Federation of Labor con la partecipazione del generale Donovan, ex direttore dell'Oss (i servizi segreti americani in tempo di guerra). Il comitato, che ottenne il riconoscimento ufficiale del Dipartimento di Stato, sottopose al ministero degli Affari esteri un piano per lo sviluppo della Sicilia, comprendente la modernizzazione dell'industria alimentare (vino, frutta, pesca, ecc.), la creazione di stabilimenti per la produzione di cemento, vetro, prodotti chimici,

tessili, carta e altre cose minori. Antonini lanciò il progetto come contributo alla lotta contro la "crescente ribellione dei lavoratori italiani contro il predominio comunista nelle organizzazioni sindacali"⁸⁶.

Il peso raggiunto dalla lobby del Sud ridusse l'autonomia del governo. Nel Gabinetto emersero due linee di fondo. Da un lato i ministri che favorivano lo sviluppo industriale e inclinavano a incoraggiare l'importazione industriale con sussidi e magari anche con la svalutazione; dall'altro quelli che, preoccupati per il Sud e per i ceti medi, davano maggior importanza ai consumi, all'agricoltura e ai lavori pubblici, e a un cambio stabile. Nel primo gruppo, Togni (Dc), Merzagora (Pli) e Tremelloni (Psl) chiedevano per le imprese una politica creditizia meno restrittiva di quella rimasta in piedi dopo la stretta einaudiana; Tremelloni in particolare insisteva che gli Usa volevano che il fondo di contropartita fosse usato per fini produttivi e di autentico sviluppo, non per assistenza⁸⁷.

Il ministro dell'Agricoltura Segni, invece, appoggiava con calore le bonifiche e le trasformazioni agrarie, in quanto "l'occupazione permanente di un contadino costa meno (un investimento tra 500 mila e 1 milione di lire [...]) dell'occupazione di un operaio (un investimento di circa 4 milioni di lire)"⁸⁸. La proposta di Segni rifletteva le preoccupazioni produttiviste del capitale agrario, ma non soddisfaceva le istanze di un'ampia area riformista interna alla Dc, raccolta attorno alle personalità di Giovanni Gronchi e di Dossetti, che sollecitava la modernizzazione dello Stato e riforme sociali per prevenire rivolte popolari. In Consiglio dei ministri, De Gaspe-

⁸³ Sulla disorganizzazione dell'industria meridionale, specie nell'area di Napoli, cfr. Riccardo Padovani, *Le scelte della ricostruzione nel Sud d'Italia*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., pp. 206-244.

⁸⁴ Luigi Sturzo, *Erpivori...* "Il Popolo", 25 luglio 1948; Armando Zanetti, *Bravo Sturzo!*, "Risorgimento liberale", 27 luglio 1948; sul meridionalismo liberista di Sturzo cfr. Mario G. Rossi, *Introduzione*, in L. Sturzo, *Scritti politici*, a cura di M.G. Rossi, Milano, Feltrinelli, 1982, pp. 27, 47, 64.

⁸⁵ Membri del comitato erano influenti deputati (Gava, Pallastrelli, Scoca, Zotta, Aldisio, Jervolino, Colombo, ecc.) ed "esperti" come Caglioti, Ferrari Aggradi, Guidotti, La Loggia, Milone, Origo, Stammati e altri, cfr. *Atti e Documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, vol. I, Roma, Cinque lune, 1968, pp. 370, 387-388.

⁸⁶ Ministero degli Affari esteri, Direzione generale degli Affari economici, Uff. IV, al Gabinetto del primo ministro, 7 aprile 1948, telegramma 44/10843/C, in ACS, *Pcm*, 1951-1954, b. 19.17/13659/39.1.

⁸⁷ Cm, Seduta del 6 luglio 1948, in ACS, *Pcm*, Cm, Verbali.

⁸⁸ [Ministero Agricoltura e Foreste], "Sull'utilizzo del piano Marshall", sd., in ACS, *Pcm*, Segreteria particolare del presidente del Consiglio Alcide De Gasperi (d'ora in poi *De Gasperi*), b. 21, f. 162.

ri obiettò a Segni che "la bonifica è importante, la riforma agraria è urgente"⁸⁹. Segni vedeva la bonifica come "premessa" alla riforma agraria, ma la riforma era ben più essenziale della bonifica alla stabilizzazione della Dc, in quanto mirava alla creazione di un cetto medio di proprietari terrieri attraverso la divisione del latifondo. In un paese in cui oltre il 40 per cento della popolazione attiva risultava legato all'agricoltura, il progetto di riforma era dotato di una forza intrinseca di attrazione politica enorme⁹⁰.

Tuttavia, un tale disegno contrastava, come giustamente notava Tremelloni, con le finalità produttive dell'Erp, in quanto piccole unità agricole avrebbero necessariamente avuto bassi livelli di produttività e avrebbero quindi depresso alla lunga redditi e consumi. Tremelloni, che favoriva un approccio produttivista per l'industria, aperto alla consultazione coi sindacati e più in linea con le istanze riformiste della socialdemocrazia, si avvaleva abilmente anche della probabile opposizione che il programma di Segni avrebbe potuto sollevare nella missione romana dell'Eca (l'organismo americano che amministrava l'Erp) a cui spettava un diritto di veto sull'uso del fondo lire. L'opposizione strategica tra un disegno produttivo industriale e le bonifiche di Segni era netta. Per Segni, il problema era addirittura di riequilibrare i termini di scambio tra prezzi agricoli e industriali, alterati negli anni trenta in favore di questi ultimi⁹¹. Egli attribuiva a un "esasperato protezionismo industriale" la creazione di barriere che impedivano ai contadini di comprare i "prodotti e macchinari necessari alla produzione agricola" sul mercato internazionale, mentre si obbligava l'agricoltura a vendere a prezzi inferiori a quelli esteri. Inoltre, poiché, come Einaudi, voleva l'abolizione dei prezzi politici per trasferire le risorse risparmiate ver-

so investimenti produttivi, chiese di usare l'Erp per coordinare la politica industriale con quella agraria, reclamando 137,5 miliardi di lire come minimo assoluto per il suo programma, insistendo sul possibile contributo dell'agricoltura alla bilancia dei pagamenti (nel 1938 un attivo di circa 100 milioni di dollari, contro un deficit corrente di circa 350 milioni di dollari nel 1948)⁹².

Per quanto non priva di spunti interessanti, quella di Segni era una posizione irrealistica, in quanto assumeva l'agricoltura come fronte strategico di sviluppo. Un orientamento davvero produttivista in agricoltura avrebbe ostacolato l'abolizione del latifondo e l'espansione dei ceti medi. Oltretutto, l'abolizione dei prezzi politici avrebbe potuto innescare una spirale prezzi-salari a scapito dei ceti medi urbani e della modernizzazione industriale. I bassi prezzi cerealicoli erano essenziali ai bassi salari.

Praticamente tutti i ministeri avevano delle richieste di investimento a carico del fondo lire. Il ministro della Difesa, il repubblicano Randolph Pacciardi, voleva più risorse per riorganizzare le forze armate dopo il trattato di pace; il ministro della Marina mercantile Giuseppe Saragat era preoccupato del destino dei cantieri; il ministro del Lavoro Fanfani chiedeva di finanziare corsi di qualificazione per disoccupati, e così via⁹³. Infine, De Gasperi si espresse a favore di spese sociali non permesse dal ristretto bilancio dello Stato, come la riforma agraria, l'assistenza sociale e il Mezzogiorno⁹⁴.

Una politica per i ceti medi

Dato che l'insieme delle richieste eccedeva largamente le disponibilità previste, l'Erp rimase all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri per

⁸⁹ Cm, Seduta del 6 agosto 1948, in ACS, *Pcm, Cm, Verbali*.

⁹⁰ G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943-60)*, cit., pp. 387-398; Gino Massullo, *La riforma agraria*, in Piero Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, Venezia, Marsilio, 1991, vol. III, pp. 509-542.

⁹¹ G. Mori, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il "secondo miracolo economico" (1945-1958)*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, cit., pp. 158-160.

⁹² Segni a De Gasperi, 25 maggio 1948, in ACS, *Pcm, De Gasperi*, b. 21, f. 162.

⁹³ M. Ferrari Aggradi, segretario generale Cir, "Appunto per il Presidente", 16 febbraio 1948; Fanfani a De Gasperi, 12 giugno 1948, in ACS, *Pcm, De Gasperi*, b. 21, f. 162; Cm, Sedute del 10 e 11 giugno 1948, in ACS, *Pcm, Cm, Verbali*.

⁹⁴ De Gasperi alla Camera, 1 giugno 1948, programma del quinto Gabinetto, in *I programmi dei governi repubblicani dal 1946 al 1978*, Roma, Centro romano editoriale, 1978, p. 59.

tutto giugno e luglio. La discussione sugli investimenti si intrecciò con quella sulle importazioni e sull'organizzazione amministrativa dell'Erp. Le riunioni decisive si svolsero al Cir, nel corso di tre settimane di incontri in preparazione della sessione autunnale del parlamento. Sottoposto a pressioni dagli americani e dall'Oece, il 6 e 7 agosto 1948 il Consiglio dei ministri prese finalmente posizione sulla sua politica economica⁹⁵. Il contesto in cui tali decisioni furono prese — a ridosso dell'attentato a Togliatti del 14 luglio, delle rivolte popolari, dello sciopero generale e della conseguente scissione dei cattolici dal sindacato confederale Cgil — ne influenzò l'esito.

Si abbandonò appunto allora una strategia di ampie riforme, preferendole l'"integrazione negativa". Scelba fu tra i più coerenti sostenitori del quadripartito come fondamento della centralità democristiana; quando la formula entrò definitivamente in crisi, ne avrebbe denunciato lucidamente i pericoli per la Dc⁹⁶. Alle misure repressive adottate da Scelba dopo l'attentato a Togliatti si affiancò un uso "permissivo" dell'Erp rivolto all'assorbimento delle aree della marginalità sociale. Si puntò cioè sulla combinazione tra l'isolamento dell'estrema sinistra e un uso selettivo delle risorse pubbliche per atterrire i costi dell'integrazione nel mercato occidentale. Così facendo si rinviò l'esecuzione delle riforme a un imprecisato "terzo tempo". L'anima popolare della Dc, nella congiuntura dell'Erp, veniva così sottoposta a una torsione: la

funzione di rappresentanza delle masse del partito italiano era, progressivamente e insensibilmente, subordinata alla mediazione politica e al controllo sociale⁹⁷.

Viene da chiedersi se la protesta popolare venisse strumentalizzata da destra per fare dell'"integrazione negativa" una strategia definitiva, forzando la mano allo stesso De Gasperi. Questi dichiarò infatti nel Consiglio dei ministri di credere all'esistenza di un progetto comunista per prendere il potere, sulla base di informazioni dei servizi segreti su un supposto piano K per un golpe comunista⁹⁸. Tutto sommato è sorprendente che nel Consiglio dei ministri non si discutesse di eventuali divergenze interne al Pci. Certo, esisteva una situazione di tensione rivoluzionaria. Il 6 luglio Fanfani aveva avvertito il Consiglio dei ministri che la "situazione è gravissima e può esplodere". Tuttavia la ricerca storiografica successiva ha mostrato come, persino dopo la creazione del Cominform, la posizione del Pci non fosse riducibile al velleitarismo rivoluzionario. La "doppia lealtà" comunista si accompagnava a una realistica valutazione delle forze in campo anche da parte di Pietro Secchia, considerato da molti la personalità più vicina a Mosca⁹⁹. Nelle reazioni popolari all'attentato a Togliatti si combinarono motivazioni contraddittorie, tra cui la reazione alla sconfitta del 18 aprile, i timori sul futuro occupazionale e l'opposizione operaia al ritorno dei cottimi¹⁰⁰. La contemporanea diffusione di informazioni da parte dei servizi segre-

⁹⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio stampa, n. 335, copia in Archivio storico del ministero degli Affari esteri (d'ora in poi ASMAE), Direzione generale degli affari economici (d'ora in poi *Affari economici*), IV A, 1949, b. 275.9; P.P. D'Attorre, *Il Piano Marshall. Politica, economia relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, "Passato e presente", 1985, n. 7, pp. 31-63, ora in E. Di Nolfo, Romain H. Rainero, Brunello Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, Marzorati, 1990, pp. 497-545; I.S.E., *Documenti sul piano Marshall nel primo anno di attuazione*, Milano, Istituto Editoriale Italiano, 1949.

⁹⁶ Mario Scelba, *Comunismo in marcia*, "Quaderni di centrismo popolare", 1959, n. 1, testo del discorso pronunciato al VII Congresso nazionale della Dc di Firenze, 28 ottobre 1959.

⁹⁷ La compresenza dei due livelli era certo precedente, ma mi pare che nell'estate 1948 si compia una svolta. Cfr. F. De Felice, *De Gasperi e la questione democristiana*, "Studi storici", 1978, n. 1, pp. 5-16; M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., *passim*.

⁹⁸ Giuseppe Carlo Marino, *La repubblica della forza. Mario Scelba e le passioni del suo tempo*, Milano, Angeli, 1995, pp. 118-137.

⁹⁹ Donald Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo. Il PCI dal 1944 al 1964*, Torino, Einaudi, 1980; Paolo Spriano, *Le passioni di un decennio (1946-1956)*, Milano, Garzanti, 1986, pp. 49-71, 88-100; Pietro Di Loreto, *Togliatti e la "doppiezza". Il PCI tra democrazia e insurrezione 1944-49*, Bologna, Il Mulino, 1991; Francesco Barbagallo, *La formazione dell'Italia democratica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, cit., pp. 73 sg., 100-110; Aido Agosti, *Palmiro Togliatti*, Torino, Utet, 1997.

¹⁰⁰ Cfr. Marcello Flores, *Il mito dell'URSS nel secondo dopoguerra*, in P.P. D'Attorre (a cura di), *Nemici per la pelle. Sogno*

ti su analoghi piani comunisti anche in Francia e Germania solleva un interrogativo, probabilmente destinato a rimanere inevaso, sull'intreccio tra la strumentalizzazione del pericolo rosso e le controversie tra governi europei, amministrazione Truman e Congresso statunitense sulle strategie da adottare nella lotta al bolscevismo¹⁰¹.

Nel caso italiano, l'effetto fu comunque quello di far prevalere la linea repressiva di Scelba e con essa una scelta prioritaria per la stabilizzazione sociale invece che per la modernizzazione agricola e industriale¹⁰². L'enfaticizzazione della minaccia comunista permise inoltre al governo di affermare il ritorno del potere manageriale in fabbrica e al tempo stesso di avere una valida giustificazione formale per lasciare in piedi la normativa fascista che vietava il libero movimento della popolazione dalla campagna in città¹⁰³. Con tale strumento giuridico, esso si dotava di una leva per regolare i rapporti tra forza lavoro agricola e industriale e quindi per assicurare il successo delle linee di sviluppo contestualmente approvate per l'Erp.

Nella breve dichiarazione stampa diffusa il 7 agosto 1948, il governo si impegnava a una politica di stabilità. Come asserito dal liberale Cesare Merzagora, la coalizione mirava alla "difesa dei ceti medi"¹⁰⁴.

La stabilità della lira era annunciata come pri-

mo obiettivo della coalizione e ad essa si subordinavano le strategie del governo. Il secondo obiettivo era la "difesa" del bilancio dello Stato, da raggiungere con una riduzione delle spese, un'"accelerazione" della promessa riforma fiscale, e una modifica delle aliquote delle imposte sui redditi per ridurre l'evasione. Terzo veniva l'equilibrio della tesoreria. Solo come quarto punto il governo mirava a stimolare la produzione al fine di ricostituire il livello del reddito nazionale e raggiungere "il massimo incremento possibile" dell'occupazione, una formula ambigua che tendeva a evitare ogni promessa di piena occupazione. "Conseguentemente" ci si impegnava al consolidamento del potere d'acquisto dei salari dei lavoratori dipendenti privati e pubblici attraverso la riduzione dei prezzi invece che con aumenti nominali. Una riduzione dei prezzi al dettaglio avvenne effettivamente nel 1948-1950 e, sebbene destinata a essere riassorbita dalle conseguenze inflazioniste del boom coreano, contribuì all'iniziale successo del centrismo. Essa infatti invertiva un trend ascendente cominciato con la guerra che aveva portato alla "proletarizzazione" dei ceti medi¹⁰⁵.

Si trattava di un insieme di misure tra loro collegate, con le quali si cercava di conciliare stabilità finanziaria, pace sociale e crescita all'interno del sistema di vincoli costituito dalle strategie americane per l'attuazione del disegno

americano e mito sovietico nell'Italia contemporanea. Milano, Angeli, 1991, pp. 491-506; Adriano Ballone, *Uomini, fabbriche e potere. Storia dell'associazione nazionale perseguitati e licenziati per rappresaglia politica e sindacale*. Milano, Angeli, 1987, pp. 244-260; Giulio Sapelli, *Organizzazione lavoro e innovazione industriale nell'Italia tra le due guerre*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1978.

¹⁰¹ Dopo la creazione del Cominform, nella Bizona (l'area della Germania occupata dagli angloamericani) si diffusero notizie su un Protocollo M, attribuito alla Kpd, che dette adito al generale Clay di avviare la campagna di propaganda Operation Talk-Back, mentre in Francia nello stesso periodo si moltiplicarono le informative dei servizi sulle Brigate internazionali comuniste e su loro possibili tentativi rivoluzionari. Cfr. Michael Fichter, *Besatzungsmaecht und Gewerkschaften. Zur Entwicklung und Anwendung der US-Gewerkschaftspolitik in Deutschland 1944-1948*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1982, pp. 241-242; Vincent Auriol, *Journal du Septennat 1947-1954*, Paris, Colin, 1970-1971, vol. I, 1947, appunti relativi al 17-21-22 ottobre, 4-6 novembre e 16 dicembre, pp. 478, 480-481, 485-486, 512-513, 521-522 e 629-630; Roberto Faenza, Marco Fini, *Gli Americani in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1976, pp. 241-266; *FRUS* 1947, III, pp. 923-924.

¹⁰² Cm, Sedute del 15 e 17 luglio 1948, in ACS, *Pcm, Cm, Verbali*.

¹⁰³ Pietro Merli Brandini, *Gli Stati Uniti, il sindacalismo europeo, l'Italia*, in appendice a F. Romero, *Gli Stati Uniti e il sindacalismo europeo 1944-1951*, Roma, Edizioni Lavoro, 1989, p. 397.

¹⁰⁴ Merzagora, dichiarazione riportata nella minuta e poi non riprodotta nel verbale dattiloscritto del 6 agosto, in ACS, *Pcm, Cm, Verbali*.

¹⁰⁵ Assieme alla Grecia e alla Francia, l'Italia era stata la nazione occidentale più colpita dagli effetti sociali dell'inflazione. Rispetto al 1938, nel 1948 il costo della vita era aumentato di 58 volte in Italia, 12 in Francia, 3,7 in Austria e solo 1,7 nel Regno Unito. Cfr. Immanuel Wexler, *The Marshall Plan revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1983, p. 98.

di Bretton Woods. Accettando gli impegni di stabilità finanziaria, assunti in relazione al piano Marshall, come vincoli esterni e oggettivi, il governo sceglieva una politica economica funzionale a un disegno conservatore. Nessuna misura moderna di *welfare* era stata accolta; la Dc fondava la propria egemonia su un disegno di frugalità, centrato sulla famiglia, la religione e i valori tradizionali¹⁰⁶. La preminenza della stabilità monetaria confermava inoltre la delega alla Banca d'Italia del vero coordinamento della politica economica, secondo l'assetto impostato dalla stretta einaudiana nel giugno 1947. Non fu per pura coincidenza che, in quella stessa riunione del Consiglio dei ministri, il vero ideatore di quella manovra, Donato Menichella, fosse ufficialmente confermato come successore di Einaudi alla carica di governatore della Banca d'Italia¹⁰⁷.

L'analisi incrociata dei verbali della Confindustria e del Consiglio dei ministri sugli investimenti del piano Marshall indica che non si ebbe un ritorno al protezionismo liberale degli anni venti. Anche se la coalizione di De Gasperi confermò la sostanza della politica di Einaudi, in vista della reintegrazione italiana nel mercato mondiale, una parte considerevole della maggioranza mostrò sin dal 1948 una forte inclinazione per un intervento statale che andava oltre i principi dell'economia neoclassica e i desideri confindustriali. La Dc si dimostrò sensibile alla pressione della sua base elettorale e capace di autonomizzarsi dal "quarto partito"¹⁰⁸.

Il fondo di contropartita servì a finanziare la parte più interventista di tale politica. Diviso tra modernizzazione e pressione popolare, il governo ripartì i previsti 250 miliardi del fondo di contropartita per grandi categorie: occupazione e

agricoltura (70), lavori pubblici, edilizia e trasporti navali (70), turismo (8), ferrovie (90) e acciaio (12 miliardi)¹⁰⁹. Se si separano i progetti nuovi da quelli già in corso di attuazione, ci si rende conto che il Consiglio dei ministri divise il fondo lire salomonicamente: meno di un terzo per coprire impegni già assunti dal Tesoro (73 miliardi, ossia il 28 per cento), ben il 43 per cento per investimenti in lavori pubblici (110 miliardi), e quasi un terzo per nuove spese sociali e investimenti industriali (71 miliardi, pari al 28 per cento).

Non è da escludere che parte dei lavori pubblici sarebbe stata realizzata comunque per lenire la disoccupazione; tuttavia, data la volontà della Dc di non aumentare il prelievo fiscale, pare assai improbabile che le bonifiche e gli investimenti industriali sarebbero stati approvati nel 1948 in assenza dell'Erp. Chiarito questo punto, che permette di attribuire agli aiuti americani un ruolo decisivo nell'elaborazione di una politica di intervento statale, quello che conta è quanto "cruciali" tali investimenti fossero per lo sviluppo del paese.

Nessuna risorsa fu attribuita all'industria privata — come del resto voluto da Costa — ma l'industria siderurgica dell'Iri ottenne circa 13 miliardi di lire con l'obiettivo strategico di mettere l'industria meccanica in condizioni di produrre a costi internazionali. Un accordo di massima tra Finsider e Fiat, tra il marzo e il luglio 1948, sembra avesse dissipato le resistenze del governo¹¹⁰. Su questo punto De Gasperi si distaccò dalla maggioranza della Confindustria che venne ricompensata non solo dal posto attribuito ai suoi delegati nei negoziati romani e parigini dell'Erp¹¹¹ ma anche attraverso le richieste di prestito sulla quota *loans* dell'Erp che transita-

¹⁰⁶ Silvio Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, Venezia, Marsilio, 1992, p. 99.

¹⁰⁷ Cm, Verbale del 7 agosto 1948, in ACS, Pcm, Cm, Verbali.

¹⁰⁸ P.P. D'Attorre, *Il Piano Marshall*, cit., pp. 510-511; M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione*, cit., pp. 508-511; G. Provasi, *Borghesia industriale e Democrazia Cristiana*, cit., pp. 91-101.

¹⁰⁹ Il governo specificò solo un mese dopo l'allocazione per progetti: bonifiche 70 miliardi; case per gli operai, corsi di riqualificazione e riforestazione 35 miliardi; marina mercantile 15 miliardi; lavori pubblici 20 miliardi; trasporti 81 miliardi; siderurgia 13 miliardi. Cfr. C. Esposito, "The Marshall Plan in France and Italy 1948-1950. Counterpart Fund Negotiations", Ph.D. thesis, State University of New York at Stony Brook, 1985, p. 218.

¹¹⁰ Sul programma siderurgico cfr. R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, "Studi storici", 1996, n. 1, pp. 145-190.

¹¹¹ Un'analoga osservazione in P.P. D'Attorre, *Il Piano Marshall*, cit., pp. 509-511. Concorde col giudizio di D'Attorre circa

va attraverso l'Eximbank in America e l'Imi a Roma¹¹².

La ragione della relativa autonomia del quinto Gabinetto De Gasperi va rintracciata nell'esistenza della forte opposizione comunista. L'ambasciatore italiano a Washington, Tullio Tarchiani, spiegò al Dipartimento di Stato che il forte voto comunista in Italia era "largely a reflection of deep-rooted non-partisan discontent on the part of a large segment of the Italian people with existing economic and social conditions in the country"¹¹³. L'uso del fondo lire fatto dal governo rifletteva appunto tale lettura del comunismo e forniva una base preliminare per combatterlo. Attraverso il programma siderurgico, il governo sperava di creare occupazione per "qualche centinaio di migliaia di lavoratori"¹¹⁴. Dato che il programma siderurgico era un progetto di lungo periodo, per di più sottoposto a un negoziato internazionale, le sue implicazioni emersero con evidenza solo dal 1950, dopo che un mutamento nella politica dell'Eca verso l'integrazione europea sollecitò anche un maggior ruolo degli "interventisti" nel governo¹¹⁵. Tuttavia i semi erano stati piantati sin dall'inizio dell'Erp.

Con l'eccezione del programma siderurgico, il governo, in quella fase, aveva rispettato il patto con la Confindustria e aveva indirizzato il fondo lire verso i lavori pubblici e le infrastrutture. Inoltre, in generale, tutti i programmi per il 1948-1949 erano stati approvati avendo di mira le possibilità *immediate* che offrivano di "incrementare [...] l'occupazione"¹¹⁶. Il governo approvò anche il piano Fanfani per far fronte alle necessità abitative più urgenti nelle città. Sebbene il piano di Fanfani fosse lungi da un'impostazione liberale, prevedendo un controllo statale sui

salari, un maggiore coordinamento della politica economica e una limitazione della libertà del mercato, riscosse le simpatie di Lucius Dayton, ex capo della missione AUSA (Aid USA) in Italia, e dal 1950 di nuovo capo della missione Eca a Roma¹¹⁷.

Il piano Fanfani rappresentava una delle riforme più significative della coalizione. Mirava a combattere la disoccupazione e la speculazione immobiliare attraverso un programma edilizio per gli operai senza tetto, stimati in circa un milione di persone. Il progetto attraeva anche parte della Confindustria, che vedeva nell'edilizia pubblica una classica risposta anticiclica a depressioni del mercato. Il programma sarebbe stato finanziato in parte da contributi obbligatori di lavoratori e datori di lavoro e in parte da sovvenzioni statali, creando un fondo che avrebbe dovuto attrarre capitale privato. Una sezione speciale di un ente pubblico, l'Ina-casa, avrebbe gestito il programma, che si presentava come una sorta di assicurazione obbligatoria.

In realtà, il piano fu presto esteso a tutti i lavoratori dipendenti pubblici e privati, cambiando natura rispetto al progetto per gli operai bisognosi che era stato promesso agli americani. Delle 400.000 famiglie potenzialmente interessate, solo una quota imprecisata, probabilmente meno del 40 per cento, apparteneva alla classe operaia o a gruppi bisognosi. Gli aventi diritto vennero selezionati da comitati provinciali controllati dal ministero del Lavoro, lasciando una grande discrezionalità alla Dc. Su questa impostazione anche nella Dc emersero delle resistenze da parte di chi temeva che, essendo gli operai in maggior numero al Nord, il Sud sarebbe stato dimenticato. Tuttavia il programma incontrò favo-

"un'assunzione diretta di responsabilità" da parte della Dc, ma mi sembra che le fonti non corroborino la sua ipotesi di ambizioni di controllo del fondo lire da parte della Confindustria.

¹¹² Cm, Seduta del 3 settembre 1948, in ACS, *Pcm, Cm, Verbali*.

¹¹³ "Largamente un riflesso dello scontento non-partitico profondamente radicato di un ampio segmento della popolazione italiana circa le condizioni economiche e sociali esistenti nel paese" (John Hickerson, Director of the Office of European Affairs, Memo of Conversation, 27 aprile 1948, in *FRUS*, 1948, III, pp. 793-794).

¹¹⁴ Dichiarazione finale, allegato, 7 agosto 1948, in ACS, *Pcm, Cm, Verbali*.

¹¹⁵ Cfr. C. Spagnolo, *L'integrazione europea e la nascita della Cassa per il Mezzogiorno*, "Europa Europe", ns., 1999, n. 3, pp. 177-189.

¹¹⁶ Dichiarazione finale, allegato, 7 agosto 1948, in ACS, *Pcm, Cm, Verbali*.

¹¹⁷ Zoppi, segretario generale del ministero degli Affari esteri, nota, 8 luglio 1948, in ASMAE, *Affari economici*, IV A. 1948, b. 176.12, f. 2.

re tra i comunisti per via dell'urgenza del problema abitativo. Mirando a eliminare le caratteristiche autoritarie del progetto, legate alla contribuzione obbligatoria di tutti i lavoratori, i comunisti Giuseppe Di Vittorio e Oreste Lizzadri chiesero in parlamento di finanziarlo col fondo lire invece che coi salari. Siccome il governo avrebbe dovuto finanziare con prelievi su altri gruppi sociali i programmi non più coperti dal fondo lire, la proposta fu bocciata¹¹⁸. Il parlamento approvò il piano Fanfani con legge n. 43 del 28 febbraio 1949.

Assieme al piano edilizio, il fondo lire contribuì a finanziare (15 miliardi su un totale previsto di 20 miliardi) un altro progetto di Fanfani per la disoccupazione, che istituiva un controllo dello Stato sul mercato del lavoro e sui canali di reclutamento contro i desideri partecipativi del sindacato. Le forze laiche e riformiste, nonostante la loro opposizione a una forma di prelievo statale che mostrava una continuità col fascismo, finirono per accettarlo come espressione del dovere dello Stato di combattere la disoccupazione. A livello locale, per quanto se ne sa, l'attuazione di entrambe queste misure rafforzò l'abilità della Dc di mediare tra Stato e società¹¹⁹.

Effetto delle tendenze integraliste della Dc, tale modello di assistenza dall'alto esprimeva quello che chiamerei un *corporatismo paternalista*, ossia un modello dall'alto di mediazione degli interessi, selettivo e discriminante in base ai valori, molto più simile al 'corporatismo statale' di impronta fascista che al 'corporatismo societario' del compromesso socialdemocratico nord-europeo. A differenza del modello giolittiano, il

corporatismo paternalista mirava a un rapporto diretto tra Stato e cittadino, evitando per quanto possibile la mediazione degli organismi sindacali e associativi, tradizionalmente in mano alla sinistra. Esso era antitetico al pluralismo dei valori, su cui si fondava una lunga tradizione liberale e riformista laica di separazione tra Stato e Chiesa. Il suo successo avrebbe ostacolato i ripetuti tentativi dell'Eca e dell'Afl di riunire sotto un unico tetto le forze sindacali anticomuniste, sia cattoliche sia socialdemocratiche, nel 1948-1950¹²⁰. L'appoggio incontrato dal piano Fanfani nell'Eca trova pertanto spiegazione non in un aumento dell'influenza americana, ma nei vantaggi strategici che l'Eca e il Dipartimento di Stato si ripromettevano dalla rottura del predominio comunista nel fronte del lavoro attraverso un'aggressiva politica di investimenti pubblici.

Investimenti pubblici e aiuti americani

L'analisi delle scelte del centrismo porta a concordare con le osservazioni di De Cecco e Daneo circa l'assenza di ogni seria programmazione negli investimenti industriali, ma a ritenere che le sue ragioni non si risolvessero nell'opposizione tra una linea "keynesiana" e una liberista¹²¹. L'esperienza del trattato di Maastricht permette oggi di cogliere meglio che in passato il senso della stabilizzazione postbellica. Alle spalle delle scelte del governo erano due esigenze contraddittorie: da un lato rispettare i vincoli imposti dall'apertura al mercato internazionale, dall'altro avviare una propria politica, che qui abbiamo defi-

¹¹⁸ Serafino Maierotto, *Il risparmio obbligatorio nel Piano Fanfani*, "Cronache sociali", 15-30 settembre 1948; Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, *Piano incremento occupazione operata: case per i lavoratori. Tre anni di attività del Piano Fanfani-Case*, Roma, 1952; *L'attività del Piano INA-Casa*, "Quaderni di azione sociale", novembre-dicembre 1954; Domenico Novacco (a cura di), *Storia del parlamento italiano*, Palermo, Flaccovio, 1963-1984, vol. XIV, pp. 243-261; Federico Sullo, *Il dibattito politico sulla programmazione in Italia dal 1945 al 1960*, Salvatore Alberti, *Il piano settennale per incrementare l'occupazione mediante la costruzione di case operaie*, entrambi in *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1963*, cit., rispettivamente pp. 140 e 187-216.

¹¹⁹ A Verona, per esempio, la distribuzione dei fondi avveniva in base alle indicazioni della Segreteria provinciale della Dc, invece che attraverso i criteri neutri dell'amministrazione pubblica: M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, cit., p. 531.

¹²⁰ Corrado Barberis, *Un'interpretazione storica della riforma agraria*, in Istituto nazionale di sociologia rurale (a cura di), *La riforma fondiaria: trent'anni dopo*, Milano, Angeli, 1979, pp. 93-130; F. Romero, *Gli Stati Uniti e il sindacalismo europeo*, cit., pp. 233-238; Ronald L. Filippelli, *American Labor and Postwar Italy, 1943-1953*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1989, pp. 153-163.

¹²¹ Marcello De Cecco, *La politica economica durante la ricostruzione 1945-1951*, in Stuart J. Woolf (a cura di), *Italia 1943-*

nito come "integrazione negativa", per l'isolamento dell'estrema sinistra e l'allargamento dei ceti medi. Il centrismo si poggiava non su una strategia deflazionista ma su una strategia di stabilità e di crescita, sebbene quest'ultima fosse indebolita dalla scelta di un basso prelievo fiscale. Si differiva infatti l'attuazione delle riforme, per via della supposta mancanza di mezzi, al momento in cui la crescita economica avesse consolidato le basi del quadripartito.

Questo progetto politico spiega anche le scelte italiane di privilegiare le richieste di grano, carbone e petrolio nell'importazione dell'Erp invece dei macchinari. E ciò in base a due ordini di considerazioni:

1. Per finanziare gli investimenti pubblici senza ulteriore prelievo fiscale, l'Italia doveva importare il più possibile beni gratuiti, la cui vendita avrebbe accelerato "la formazione del fondo lire"¹²². Importando generi di prima necessità, la tesoreria si aspettava aumento dei consumi, abolizione del razionamento, stabilizzazione dei prezzi, diffusione di una sensazione di sicurezza psicologica tra i ceti medi e ricavi rapidi per il fondo lire. L'importazione di macchinari, invece, essendo legata a importi unitari elevati, richiedeva crediti a lungo termine alle industrie, differendo di vari anni il beneficio per il Tesoro e il fondo lire. Il 29 ottobre 1948 Menichella chiedeva al Cir un aumento delle importazioni dei beni di consumo come "premessa per una politica produttivista"¹²³. Proprio importando grano e carbone, il go-

verno creava insomma le premesse per una politica di sostegno agli investimenti senza ricorrere all'inflazione. È bene ribadire questo punto, in quanto corregge una diffusa tesi che attribuisce al fondo lire una funzione deflattiva, corroborando l'idea di una vittoria liberista¹²⁴. La lentezza delle spese del fondo lire, notata da Daneo, aveva una funzione di alleggerimento della tesoreria; ma ridurre la linea Pella a una scelta deflattiva mi pare poco persuasivo (cfr. p. 494, tabella 2¹²⁵).

La vera scelta deflattiva sarebbe stata quella, proposta da Cuccia, di estinguere col fondo lire una quota pari di debito statale, o di "sterilizzarlo" tenendolo bloccato come fecero i paesi nord-europei e la Gran Bretagna (cfr. p. 495, tabella 3). In questo modo ci si sarebbe anche sottratti all'interferenza dell'Eca sugli investimenti. La sua mancata adozione la dice lunga sulla decisione centrista di evitare sia una politica liberista sia una dirigista, e di far leva sugli Usa per avere un avallo ad una politica interventista che altrimenti non sarebbe stata accettata dagli imprenditori.

2. Come notava De Cecco, l'Italia aveva interesse a "ricostituire le riserve valutarie del paese". De Cecco criticava però l'incremento delle riserve nel 1948-1950 come concausa della lenta ripresa economica. Pur avanzando molti validi argomenti, mi pare che De Cecco scambiasse gli effetti con le cause, esponendosi così a critiche successive¹²⁶. La scelta di Einaudi e Menichella va compresa come *effetto* dell'obiettivo posto dall'Erp, ossia l'equilibrio dei conti con l'e-

1950. *La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 310-313; C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., pp. 258-260, 267 sg.

¹²² Pella, intervento al Cir, 27 agosto 1948, in ASMAE, *Affari economici*, IV B, 1949, b. 282.2.

¹²³ Verbale Cir in ASMAE, *Affari economici*, IV B, 1949, b. 282.2.

¹²⁴ C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., pp. 260-261; R. Gualtieri, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia alle origini dell'europeismo centrista*, "Studi storici", 1998, n. 3, p. 858.

¹²⁵ La tabella 2 cerca di quantificare approssimativamente gli effetti della gestione del fondo lire. Il valore ufficiale del fondo differiva da quello reale, che va calcolato deducendo i costi dell'Erp a carico del Tesoro. Qui questi ultimi sono stimati in misura probabilmente inferiore alla realtà, almeno per il 1948-1949 (si veda la nota 42). Le spese diminuiscono fortemente i saldi positivi per il Tesoro notati da Daneo. I saldi positivi che permangono per il 1948-1949 e 1949-1950 si spiegano in parte come scelta di freno alle spese da parte di Pella, ma anche con la lentezza delle procedure per l'approvazione dei programmi, i tempi del passaggio in parlamento, le lungaggini dell'autorizzazione dell'Eca, ecc. In fin dei conti, mi pare che il Tesoro abbia compensato spese ed entrate effettive, cercando di prevenire gli effetti inflazionisti della spesa del fondo lire (dovuti alla scarsa rispondenza degli aiuti americani ai bisogni dell'economia italiana), e ne abbia ricavato un utile, specie nella seconda metà del 1949, che lo aiutava nella riduzione del deficit corrente. Ma è solo per il 1949 che si può parlare di un uso deflattivo del fondo lire, rafforzato dal taglio delle spese pubbliche e dalla politica monetaria. Dal 1950-1951, invece, si passa a una spesa fortemente inflattiva.

¹²⁶ Cfr. soprattutto le acute osservazioni di V. Zamagni, *Una scommessa sul futuro. L'industria italiana nella ricostruzione*

stero e l'attuazione del regime di Bretton Woods nel 1952. Per via della carenza di dollari e dell'inconvertibilità delle altre valute, il governo italiano aveva un disperato bisogno di incrementare rapidamente le proprie riserve in dollari (o oro), che erano l'unica divisa accettata in qualunque area del mondo per finanziare il commercio al di là dei *clearing*, e quindi la sola difesa da un'eventuale accelerazione delle importazioni o da tagli agli aiuti statunitensi. Quindi anche un governo di sinistra avrebbe avuto la stessa esigenza (con la differenza che un tale governo avrebbe cercato di orientare maggiormente i propri traffici verso l'Europa dell'Est e avrebbe diversamente ripartito i costi interni) e infatti la soluzione di Einaudi e Menichella ricalcava per certi versi i "quattordici punti" di Morandi. Il governo si comportò come il malato della metafora di Costa, e incamerò molto più di quanto non fosse in grado di assorbire, per farsene scudo non appena gli americani avessero ottenuto dagli altri paesi Oece il ritorno alla convertibilità, o l'avessero loro imposto¹²⁷. Incrementare le riserve tramite l'Erp significava acquisire beni gratuiti e non impianti, che sarebbero finiti automaticamente sulla quota *loans* e avrebbero comportato la restituzione futura di preziosi dollari. È anche dubbio che il Cir potesse ottenere come *grants* molte materie prime industriali, dato che si trattava di risorse scarse sul mercato mondiale. I margini di successo dell'Italia nell'avanzare le sue richieste erano più ristretti di quelli della Gran Bretagna o della Francia, che disponevano di ben altri argomenti e di un potere di interferenza sul futuro della Germania.

Il vero punto debole di quella politica non stava dunque nella "incredibile reticenza dell'Italia

a sfruttare la gallina dalle uova d'oro"¹²⁸, ma nella decisione italiana di non sfruttare i suoi margini di autonomia all'interno dell'area di appartenenza, aumentando il prelievo fiscale e intervenendo sulle modalità dello sviluppo industriale e agricolo in modo molto più massiccio e coordinato di quanto non si facesse col piano Sinigaglia. Non sarebbe stata quella la strada per avviare una politica riformista?

Per consolidare il centrismo si rinunciava così a ogni politica industriale, affidandosi all'intervento pubblico per governare gli scempi dello sviluppo. Le riforme venivano subordinate alle esigenze della destra democristiana, la quale avrebbe usato il proprio potere di interdizione per svuotarne la portata¹²⁹. L'"integrazione negativa" veniva cioè trasformata da temporanea in permanente. La strategia affermatasi nel 1948 avrebbe sollevato immensi problemi di lungo periodo per la modernizzazione del paese, in quanto il centrismo di De Gasperi, sostenuto da una cultura cattolica integralista e basato sull'appoggio delle organizzazioni ecclesiali, non sarebbe riuscito a scendere a patti con i valori secolarizzati e pluralisti del capitalismo di massa¹³⁰.

La rinuncia a un'autentica politica industriale era recepita dal noto piano Saraceno, discusso al Cir tra settembre e ottobre, subito prima di essere sottoposto all'Oece come programma italiano di sviluppo quadriennale. Esso era poco più di una stima degli effetti attesi dagli investimenti statali per lavori pubblici, infrastrutture e modernizzazione dei settori di base (siderurgico, meccanico, elettrico e petrolifero) ed era privo di indicazioni sia sulle politiche da attuare sia sui loro tempi e modalità, poiché ne affidava la definizione al negoziato con gli americani¹³¹.

(1946-1952), in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, cit., pp. 473-495, e Gualberto Gualerni, *Ricostruzione e industria. Per una interpretazione della politica industriale nel secondo dopoguerra 1943-1951*, Milano, Vita e pensiero, 1980.

¹²⁷ P.F. Asso, A. Biagioli, C. Picozza, *Ordinamento valutario, politica del cambio*, cit., pp. 152-154, 179-198.

¹²⁸ M. De Cecco, *La politica economica durante la ricostruzione*, cit., p. 317.

¹²⁹ Alcide De Gasperi, *Nella lotta per la democrazia*, relazione al V Congresso della Dc, Napoli, 1954, in *I congressi nazionali della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque lune, 1959, pp. 479-501.

¹³⁰ Paolo Farneti, *I partiti politici e il sistema di potere*, Raffaele Romanelli, *Apparati statali, ceti burocratici e modo di governo*, Giovanni Miccoli, *Chiesa e società civile*, in Valerio Castronovo (a cura di), *Italia contemporanea 1945-1975*, Torino, Einaudi, 1976, pp. 61-104, 145-190, 209-238; Alessandro Pizzorno, *I ceti medi nei meccanismi del consenso*, in Id., *I soggetti del pluralismo. Classi partiti sindacati*, Bologna, Il Mulino 1980, pp. 67-98.

¹³¹ P. Saraceno, *Elementi per un piano economico 1949-1952. Relazione al Comitato interministeriale per la ricostruzione*

Partendo dagli stessi presupposti del 1947 — crisi della Germania, impoverimento di Inghilterra, Svezia, Norvegia e Olanda, irrimediabile “crisi degli scambi intereuropei” e necessità di fondare l’economia europea su “basi concorrenziali anziché preferenziali” — il piano Saraceno recepiva tutte le contraddizioni della politica avviata. Per equilibrare la bilancia dei pagamenti entro il 1952, si inseguiva un’ambiziosa autonomia nazionale, mostrando un “neomercantilismo” che contraddiceva, specialmente nella raffinazione petrolifera, la scelta della dipendenza politica dagli Stati Uniti¹³². Si perseguiva una crescita industriale disordinata, ma sostenuta dallo Stato, per non interferire eccessivamente coi privati. Gli investimenti industriali sarebbero stati indirizzati al miglior utilizzo delle capacità esistenti, non a nuovi impianti, con limitati aumenti occupazionali. Il piano italiano abbandonava ogni indirizzo produttivista in agricoltura (prevedendo un aumento delle produzioni cerealicole estensive a riduzione delle importazioni invece di quelle intensive per l’esportazione) e non

forniva indicazioni sulla liberalizzazione degli scambi. Si rifiutava ogni “intervento tendente [...] a localizzare al Sud una parte dei futuri sviluppi industriali”, affidando ai soli lavori pubblici il compito di aumentare i redditi e la domanda meridionale. Il piano italiano lasciava quindi irrisolte due questioni fondamentali quali la disoccupazione e il Mezzogiorno¹³³.

Si trattava di decisioni consapevoli, legate alla scelta americana, alla strategia dell’“integrazione negativa”, al potere di veto della Confindustria e alle insufficienze politiche e culturali della sinistra, non di errori dovuti a un’eccessiva fede nel liberismo. Pur conscio delle possibili opposizioni dell’Eca a una strategia di crescita protetta e assistita, per di più incompatibile con qualsiasi strategia di integrazione europea, Pella ritenne che non ci sarebbero state “difficoltà insuperabili” con gli americani se il governo fosse rimasto unito¹³⁴. Il negoziato con gli Stati Uniti sull’Erp diventava il terreno decisivo per la stabilità stessa del centrismo.

Carlo Spagnolo

(edizione aggiornata al settembre 1948), Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1948, in Id., *Ricostruzione e pianificazione*, cit. Un’analisi del piano in V. Zamagni, *Una scommessa sul futuro. L’industria italiana nella ricostruzione (1946-1952)*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L’Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, cit.: R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., pp. 339-349.

¹³² P. Saraceno, *Elementi per un piano economico*, cit., pp. 255-256.

¹³³ Gli autori (Saraceno sul piano tecnico e Tremelloni su quello politico) rilevavano che, a parità di risorse investite, lo sviluppo di impianti industriali ad alti investimenti fissi, ritenuto necessario per ridurre le importazioni di acciaio ed energia, riduceva la domanda di manodopera, che sarebbe stata invece maggiore in un modello più orientato alla piccola e media impresa. Si stimava un surplus strutturale di manodopera di circa 2 milioni di persone fino alla fine dell’Erp. Cfr. *The Long-Term Programme of Italy, General Memorandum*, in Organisation for European Economic Co-operation, *Interim Report on the European Recovery Program*, Paris, 1948, vol. II, p. 538.

¹³⁴ Dichiarazione di Pella al Cir, 27 agosto 1948, in ASMAE, *Affari economici*, IV B, 1949, b. 282.2.

Carlo Spagnolo è *Gastwissenschaftler* presso l’Università di Bielefeld. Ha conseguito il dottorato presso l’Istituto Universitario Europeo con una tesi sul piano Marshall in Europa occidentale. È stato vicesegretario del Ciriec, e si è occupato di storia dell’intervento pubblico e dell’integrazione europea. Ha pubblicato vari saggi, tra cui *Tecnici e Politici in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni Trenta agli anni Cinquanta*, Milano, Angeli, 1992; *L’integrazione europea e la nascita della Cassa per il Mezzogiorno*, “Europa Europe”, 1999, n. 3.

Tabella 1. — Contributo netto del fondo lire al bilancio dello Stato (miliardi di lire e valori percentuali)

Anno	1. Entrate	2. Spese	3. Saldo	4. Inv. st.	5. Vendita	6. = 5/4%	7. = 5/1%
1947-1948	991	1895	-904	n.d.	53	-	5,3
1948-1949	1180	1710	-530	n.d.	110	-	9,3
1949-1950	1463	1815	-352	407	217	53,3	14,8
1950-1951	1854	2201	-347	679	289	42,6	15,6
1951-1952	1943	2425	-482	563	118	21,0	6,1
1952-1953	1841	2414	-495	509	52	10,2	2,8
1953-1954	2129	2499	-370	439	2	0,5	0,1

1, 2, 3: Entrate e spese correnti, al netto del debito pubblico; 4: Totale investim. statali, inclusi quelli del fondo lire; 5: Incassi delle vendite dei grants Erp e Interim Aid; 6: Peso degli incassi delle vendite Erp sull'investimento statale; 7: Quota degli incassi delle vendite Erp sulle entrate dello Stato

Fonte: Nostre elaborazioni da Banca d' Italia, *Relazione 1954*, Roma, 1955, pp. 244-245.

Tabella 2. — Depositi ed erogazioni del fondo lire (miliardi di lire)

	1948-1950	1949-1950	1950-1951	1951-1952	1952-1953
1. fondo ufficiale	156,3	176,5	156,0	93,2	582,0
2. fondo netto (stima)	104,9	140,9	90,6	60,6	370,2
3. erogazioni	26,8	89,6	220,7	201,5	511,8
4. Saldo netto (=2-3)	+78,1	+51,3	-129,9	-140,9	-141,6

Fonti: Cir, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 132; Un, *Statistical Yearbook*, 1952-1955; Eca, *Local Currency Counterpart Funds Midpoint Review*, aprile 1950.

Tabella 3. — Spese per categoria di fondi di contropartita dell'Interim Aid e dell'Erp approvato dall'Eca e dalla Mutual Security Administration (Msa), 3 aprile 1948-3 giugno 1952 (valori percentuali)

Paese	Ritiro debito	Industria	Spese sociali e al.	Totale approvato	
	%	%	%	%	equiv. in milioni di dollari
Trieste	0,0	100,0	0,0	100,0	31,2
Bel.-Luss.	0,0	100,0	0,0	100,0	2,3
Portogallo	0,0	69,6	30,4	100,0	18,4
Irlanda	0,0	66,0	34,0	100,0	0,0*
Austria	16,1	64,8	19,1	100,0	526,7
Francia	6,3	60,9	32,8	100,0	2702,8
Germania O.	0,0	58,1	41,9	100,0	1008,0
Italia	0,0	52,3	47,7	100,0	1026,8
Turchia	0,0	31,6	68,4	100,0	128,4
Grecia	0,0	30,6	69,4	100,0	361,1
Olanda	39,0	8,5	52,5	100,0	505,7
Islanda	0,0	0,0	100,0	100,0	5,8
Danimarca	74,3	8,4	17,3	100,0	118,9
Regno U.	96,8	0,1	3,1	100,0	1762,8
Norvegia	100,0	0,0	0,0	100,0	200,9
Totale	29,2	40,1	30,7	100,0	8399,8

* meno di 50.000 dollari

Fonte: Nostre elaborazioni da Eca-Msa, *Local Currency Counterpart Funds*, giugno e novembre 1952.