

Augusto Graziani

Lo sviluppo dell'economia italiana

Dalla ricostruzione alla moneta europea

Bollati Boringhieri

Prima edizione novembre 1998

Indice

© 1998 Bollati Boringhieri editore s.r.l., Torino, corso Vittorio Emanuele II 86
I diritti di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati
Stampato in Italia dalla Stampare di Torino
ISBN 88-339-1125-X

9 Premessa

- 15 1. Il dopoguerra e la ricostruzione (1945-55)
1. Aspetti generali, 15 2. I problemi immediati e quelli di fondo, 18
3. Il dibattito sui grandi temi, 23 4. La grande scelta: verso un'economia aperta, 25 5. La lotta contro l'inflazione, 28 6. L'intervento nel Mezzogiorno, 43

56 2. Il miracolo economico (1955-63)

1. Sviluppo e squilibri, 56 2. Le esportazioni come fattore propulsivo, 58 3. La tesi del dualismo economico, 61 4. Esportazioni e sviluppo dualistico, 63 5. Debolezza sindacale e distribuzione del reddito, 65 6. Stabilità monetaria e bilancia dei pagamenti, 68
7. I movimenti migratori, 71 8. Terziarizzazione e urbanizzazione, 74 9. Il Mezzogiorno nel miracolo economico, 74

79 3. Lotte sindacali (1963-73)

1. Premessa, 79 2. La nuova situazione nel mercato del lavoro, 82
3. Inflazione e crisi, 84 4. Depressione e trasformazioni industriali, 86 5. La ristrutturazione in fabbrica, 88 6. L'autunno caldo del 1969, 90 7. La ristrutturazione fuori della fabbrica, 91
8. Il Mezzogiorno nelle trasformazioni del 1964-73, 96 9. La programmazione economica, 104

111 4. Il quadro internazionale degli anni settanta e ottanta

1. Premessa, 111 2. La crisi del petrolio, 111 3. Aree commerciali e Nuovi paesi industrializzati, 114 4. Il sistema dei pagamenti internazionali, 115

120 5. Il periodo dei cambi flessibili (1973-79)

1. Premessa, 120 2. Cambi flessibili e inflazione, 123 3. Il periodo dell'emergenza, 125

128 6. Il Sistema monetario europeo

1. Premessa, 128
2. La struttura dello Sme, 129
3. Le conseguenze dello Sme, 131
4. La politica economica della Germania. Il corso del dollaro, 136
5. L'Italia nello Sme, 140
6. L'industria italiana nell'area commerciale comunitaria, 147

154 7. L'Italia fuori dello Sme (1992-96)

1. La svalutazione del settembre 1992, 154
2. Svalutazione e inflazione, 157
3. L'andamento dei cambi, 159
4. Lira e dollaro, 162

166 8. Verso la moneta unica europea

1. Premessa, 166
2. Il Trattato di Maastricht, 167
3. Le conseguenze del Trattato di Maastricht, 170

173 9. L'Italia di fronte alla moneta unica

1. Il problema del debito pubblico, 173
2. Disoccupazione e salari, 184
3. Il dibattito sulla scala mobile, 188
4. La ristrutturazione dell'apparato produttivo, 195
5. Trasformazioni nell'economia del Mezzogiorno, 203

220 10. Osservazioni conclusive

231 *Bibliografia*263 *Indice analitico*

Premessa

AVVERTENZA

Questo volume trae origine dall'Introduzione alla raccolta antologica *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, pubblicata presso la Società Editrice Il Mulino nel 1972 e, in successive edizioni aggiornate e ampliate, nel 1979 e nel 1989.

Nel 1992, esigenze didattiche consigliarono di rendere disponibile come opera a sé il testo dell'Introduzione, ancora una volta aggiornato, con il titolo *Lo sviluppo dell'economia italiana*.

Dei dieci capitoli che compongono il presente volume, i primi cinque riproducono, con aggiornamenti e ampliamenti, il testo pubblicato in precedenza; i rimanenti sono frutto di nuova elaborazione.

A. G.

Rievocare le vicende dell'economia italiana nel corso della seconda metà di questo secolo significa ripercorrere modificazioni profonde che hanno investito la struttura economica del paese e la sua collocazione internazionale.¹

Nel 1945, all'indomani della seconda guerra mondiale, si può dire che l'economia italiana avesse appena avviato il processo di industrializzazione. Non mancavano anche allora produzioni industriali avanzate e diversificate; ma queste erano prevalentemente concentrate nel cosiddetto «triangolo industriale», mentre le altre regioni, salvo rare eccezioni locali, restavano essenzialmente agricole. Alla fine del secolo, l'Italia viene invece riconosciuta come la quarta o la quinta potenza industriale del mondo.

Questa lunga strada di industrializzazione e di progresso è stata percorsa dall'economia italiana nelle condizioni tipiche di un paese da un lato *piccolo e largamente aperto* agli scambi con l'estero, dall'altro in possesso di un'industria che, *mancando di adeguata autonomia tecnologica*, non riusciva ad acquisire, nonostante il continuo aggiornamento, posizioni di autentica avanguardia. Come ogni economia di piccole dimensioni, anche l'economia italiana doveva attingere largamente all'estero le risorse produttive necessarie al pro-

¹ Le opere generali riguardanti la storia d'Italia, sotto il profilo economico e politico, sono numerose. Ne indichiamo soltanto alcune fra le più significative per le vicende economiche: Castromovo 1995, specie capp. V e VI; la *Storia dell'Italia repubblicana* coordinata da Barbagallo (1995-97); Ginsborg 1989; Bianchi e Casarosa 1991; Gnesutta e Ciccarone 1993; Ciocca 1994; Pizzutti 1994; Balceri 1997; F. Barca 1997. Di particolare interesse De Rosa 1997, che riassume e commenta saggi pubblicati nel corso del tempo, presentando in tal modo gli eventi così come furono visti e giudicati dagli studiosi contemporanei.

prio sviluppo; il che significa che un *flusso crescente di esportazioni* era necessario per fare fronte al fabbisogno di importazioni. Non disponendo di un'industria di avanguardia, le esportazioni italiane dovevano farsi strada sui mercati mondiali facendo affidamento più sul prezzo che sulla novità del prodotto. L'industria italiana si è trovata in tal modo costretta a perseguire aumenti costanti della produttività del lavoro nelle industrie esportatrici, *evitando al tempo stesso aumenti eccessivi nel livello dei salari*.

L'azione congiunta di tali esigenze ha fatto sì che lo sviluppo industriale italiano si sia verificato sempre senza grande assorbimento di manodopera, il che ha perpetuato il problema antico dell'economia italiana, quello della *disoccupazione strutturale*. «La disoccupazione di massa – scrive Vittorio Foa – è il vero grande protagonista della storia italiana del secondo dopoguerra» (V. Foa 1975, 26). Le grandi decisioni di politica economica, se analizzate nei loro motivi profondi, possono essere tutte ricondotte al nodo centrale, consistente nell'esigenza di trovare collocazione alla massa di disoccupati, o quanto meno di evitare che la pressione della disoccupazione si tramutasse in fattore di instabilità sociale.

Per la medesima ragione, fenomeno di rilevanza determinante nel secondo dopoguerra è stato quello delle *emigrazioni*. Negli anni che precedettero la prima guerra mondiale, le emigrazioni, specie quelle transoceaniche, avevano raggiunto livelli elevatissimi. Come vedremo, la ripresa delle correnti migratorie negli anni cinquanta e sessanta comportò modificazioni profonde nell'assetto del mercato del lavoro con ripercussioni sullo stesso processo di accumulazione, mentre l'arresto delle emigrazioni negli anni settanta produsse modificazioni altrettanto pronunciate nelle modalità dell'industrializzazione e nel contenuto della spesa pubblica.

Le vicende del quarantennio che va dal termine del secondo conflitto mondiale ai giorni nostri possono essere suddivise nelle seguenti fasi principali:

a) *La ricostruzione (1945-55)* Nel periodo iniziale, il cosiddetto *periodo della ricostruzione*, il paese si trovò a fronteggiare un problema duplice, e a prima vista apertamente contraddittorio: ristrutturare e sviluppare l'apparato industriale, per renderlo pronto all'ingresso nei mercati dell'Europa occidentale, e al tempo stesso ri-

solvere il problema della disoccupazione, trovando ad esso una soluzione interna, dal momento che le possibilità di sbocchi migratori sembravano allora totalmente estinte. Le due esigenze vennero conciliate con due ordini di interventi, che si susseguirono a ruota: dapprima la ristrutturazione industriale nelle regioni del Nord e, immediatamente dopo, l'avvio dei programmi di riforma agraria e di opere pubbliche straordinarie nel Mezzogiorno, dove il problema della disoccupazione era più acuto.

b) *Il periodo del miracolo economico (1955-63)* Questo periodo, e ancor più segnatamente il quinquennio 1958-63, viene descritto come un susseguirsi di anni miracolosi, nel corso dei quali l'economia italiana ottenne tre obiettivi usualmente considerati, se non addirittura incompatibili, almeno difficili a realizzare congiuntamente: investimenti elevati, stabilità dei prezzi, equilibrio della bilancia dei pagamenti. Lo sviluppo veloce della produzione, unito a un flusso cospicuo di emigrazione verso Svizzera, Francia e Germania, contribuì a risolvere, almeno temporaneamente, il problema della disoccupazione. Sdrammatizzato il problema del mercato del lavoro, il capitalismo italiano poté dedicarsi all'investimento intensivo nel settore industriale, sviluppare le esportazioni, inserire l'economia nazionale nel contesto europeo. Per le medesime ragioni, fu possibile in questi anni avviare nel Mezzogiorno una politica di industrializzazione accelerata.

c) *Lotte sindacali (1963-73)* In questi anni, gli eventi esterni risultano meno favorevoli rispetto al passato. Il flusso migratorio verso i paesi europei comincia a declinare. Al termine degli anni sessanta le emigrazioni nette finiscono quasi con l'annullarsi, il che ripropone in termini aggravati il problema della disoccupazione. Al tempo stesso, le lotte sindacali, iniziate nell'industria del Nord fin dal 1959, riprendono a simiglianza di quanto accade in altri paesi (segnatamente in Francia e in Germania), e toccano il culmine nell'«autunno caldo» del 1969. Una prima manovra di deflazione, attuata nel 1963, riduce temporaneamente la combattività sindacale e consente alle imprese una prima ristrutturazione, consistente soprattutto nella *riorganizzazione interna del processo produttivo*. Dopo la ripresa delle lotte sindacali nel 1969, l'industria avvia una secon-

da e più vasta manovra di ristrutturazione, basata sul *decentramento produttivo* e sullo *sviluppo della piccola e media impresa*. Questo, insieme all'espansione progressiva del settore dei servizi, consente di riassorbire, almeno in parte, la disoccupazione.

d) *Le crisi del petrolio (1973-79)* Nel corso degli anni settanta, la scena internazionale subisce cambiamenti considerevoli, che pongono all'economia italiana problemi nuovi e di non facile soluzione. Con il 1971 ha inizio un rapido aumento dei prezzi internazionali delle materie prime. Tale aumento, in seguito al conflitto scoppiato fra lo Stato d'Israele e i paesi arabi confinanti (la cosiddetta guerra del Kippur), sbocca nella decisione dell'Opec (Organization of the Petroleum Exporting Countries, Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio) di quadruplicare il prezzo del petrolio greggio. Nel 1979, un nuovo aumento del prezzo del petrolio determinerà una seconda «crisi petrolifera». La redistribuzione di reddito a favore dei paesi produttori di petrolio modifica la struttura dei flussi commerciali. Al tempo stesso, emergono nel mercato mondiale i Nuovi paesi industrializzati (Hong Kong, Singapore, Corea, Taiwan e altri ancora) che, nel settore delle produzioni tradizionali, all'ombra dell'economia giapponese, muovono una concorrenza irresistibile ai paesi di più vecchia industrializzazione.

L'industria della Germania Federale, sostenuta da tecnologie d'avanguardia e, sotto il profilo finanziario, in posizione tale da dominare i settori industriali dei paesi emergenti, riesce a tenere testa a questi eventi assai meglio delle economie degli altri paesi europei. La Germania Federale si afferma come economia guida in Europa e il marco come valuta centrale tra le valute europee. Si formano così *tre grandi aree valutarie*, rispettivamente del dollaro, del marco e dello yen. L'industria italiana è adesso costretta a lottare su due fronti, da un lato contro i paesi industriali avanzati, che muovono concorrenza servendosi di tecnologie d'avanguardia, dall'altro contro i paesi di nuova industrializzazione, che si battono con le armi del prezzo.

Sconvolgimenti paralleli si verificano nel settore monetario. L'emergere del marco e dello yen come nuove valute forti provoca la crisi del dollaro, che nel 1971 viene dichiarato inconvertibile. Questa decisione segna la fine del sistema dei pagamenti interna-

zionali così come era emerso nel 1944 dagli accordi di Bretton Woods. Nel 1973, i paesi europei abbandonano il sistema dei cambi fissi. Anche l'Italia si affida a un *sistema di cambi flessibili* che resta in vigore fino al 1979, anno in cui l'Italia aderisce al nuovo Sistema monetario europeo, basato su cambi stabili tra valute europee e cambi flessibili rispetto al dollaro e allo yen.

e) *L'integrazione monetaria europea* Gli ultimi vent'anni sono dominati dall'obiettivo di estendere l'integrazione europea dal campo commerciale al settore finanziario e monetario. In questa prospettiva, i paesi europei si pongono l'obiettivo di realizzare cambi stabili nell'ambito dell'Unione europea. L'Italia aderisce al Sistema monetario europeo nel 1979, ma nel 1992, sotto l'urto di ondate speculative, è costretta a uscirne per quattro anni. Al suo rientro nel Sistema, nel novembre 1996, l'obiettivo finale dell'Unione europea, in seguito all'approvazione del Trattato di Maastricht (1992), è diventato assai più ambizioso: trasformare l'Unione europea in una unione monetaria, dotata di moneta unica e di una sola Banca centrale europea. I vincoli imposti da questo obiettivo risultano assai più stringenti di quelli che vent'anni prima erano scaturiti dal Sistema monetario europeo. Nello sforzo di prepararsi all'unione monetaria, tutti i paesi europei mettono in atto una politica rigorosa di risanamento del bilancio pubblico e di ristrutturazione industriale. L'Italia, oberata da un debito pubblico assai più elevato della media europea, deve percorrere questa strada a ritmo accelerato. Ne deriva una veloce caduta dell'occupazione, soprattutto nella grande industria, che, congiunta alla dispersione della classe lavoratrice in una miriade di officini minori e all'espansione incontrollata del lavoro sommerso, riduce progressivamente la forza contrattuale dei sindacati, sia sul piano salariale sia su quello normativo. Sul terreno finanziario (stabilità dei prezzi, riduzione del disavanzo pubblico, riduzione dei tassi di interesse), la politica di rigore ottiene rapidi successi. Se ne scontano le conseguenze sul terreno reale: la disoccupazione cresce, crescono le disuguaglianze nella distribuzione personale dei redditi, crescono nuovamente le distanze fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

I.

Il dopoguerra e la ricostruzione (1945-55)

1. Aspetti generali

Gli anni che seguirono immediatamente la fine del secondo conflitto mondiale formano quello che viene usualmente detto *periodo della ricostruzione*. Si tratta di una denominazione impropria, dal momento che gli eventi di quegli anni andarono assai al di là del mero restauro materiale della capacità produttiva distrutta dagli eventi bellici.¹ Proprio in quegli anni, infatti, vennero prese decisioni e imboccate strade che dovevano risultare determinanti per lo sviluppo economico successivo.² Non può dunque stupire il fatto che questo periodo, sul quale converge l'attenzione degli storici come degli economisti, sia forse quello più intensamente e appassionatamente studiato dell'intero quarantennio postbellico.

Ciò che induce molti a ritenere che negli anni dell'immediato dopoguerra il paese, per quanto riguarda sia la struttura economica sia le istituzioni politiche, si trovasse concretamente dinanzi alla possibilità di una svolta, è la complessa natura politica assunta dal movimento della Resistenza. Per un verso, la Resistenza era stata espressione del movimento antifascista borghese, volto a restaurare le libertà democratiche soppresse dal governo autoritario fascista; d'al-

¹ La scarsa appropriatezza di questa definizione è sottolineata da L. Villari 1972, 461. Barnacci prende posizione non molto diversa, e limita il periodo della ricostruzione agli anni 1945-47, con il motivo che entro quell'anno erano state prese le decisioni determinanti per lo sviluppo successivo (Barnacci 1978, 30).

² Ci limitiamo a indicare alcuni testi di carattere generale, che contengono una rievocazione completa del periodo: Castronovo 1975, nonché il successivo e più agile Castronovo 1980; Barnacci 1978; Saraceno 1969 e 1977; Ellwood 1977; Dario 1975; Gualerzi 1980; De Rosa 1980; Martucci Salvari 1982.

tro canto nell'organizzazione della Resistenza era confluito, per impulso e sotto la protezione del Partito comunista italiano, un ampio movimento operaio, le cui finalità andavano al di là della lotta al nazifascismo e si ispiravano a una critica radicale alla struttura dello Stato democratico borghese, del quale l'episodio del fascismo veniva interpretato come espressione particolarmente violenta ma non atipica (V. Foa 1975, 29; Legnani 1973, Introduzione). Vale la pena di ricordare a questo proposito come la resistenza armata, condotta dai gruppi clandestini, si fosse accompagnata a una resistenza in fabbrica, che aveva trovato i suoi momenti culminanti negli scioperi dell'industria del Nord del novembre e dicembre 1943, e ancor più nello sciopero generale del marzo 1944.³ E del resto non si deve dimenticare che, nel novembre 1944, quando Gran Bretagna e Stati Uniti intesero in quale misura l'organizzazione della Resistenza facesse capo al Partito comunista, il generale Alexander ebbe istruzioni di ridurre gli aiuti somministrati alle bande partigiane. Negli anni della ricostruzione, le due forze emerse dalla Resistenza, quella del movimento democratico borghese e quella del movimento operaio, dovevano dare luogo a due linee contrapposte di politica economica, e, come diremo, la vicenda doveva rapidamente concludersi con il prevalere della prima, quella della restaurazione di una democrazia borghese, attuata attraverso la restaurazione «di una vecchia classe e di una vecchia cultura».⁴

È sotto questo profilo che non pochi hanno sollevato il quesito se la ricostruzione del dopoguerra, sebbene effettuata all'insegna dell'antifascismo e volta dichiaratamente a negare gli orientamenti autarchici del governo fascista e a cancellarne le tracce di intervento dirigista, più che come una precisa cesura, non vada invece interpretata come una fase storica di continuità rispetto alla politica economica del fascismo.

La risposta a un quesito simile non può che essere articolata. Su un piano più generale, considerando *l'assetto istituzionale*, la risposta è certamente positiva, dal momento che l'Italia antifascista confermò in larga parte le istituzioni economiche del fascismo. A questo risultato concorse in misura considerevole la collocazione internazio-

nale del paese. Al termine del conflitto, l'Italia era ricaduta nell'ambito del blocco occidentale, senza che su questo punto si registrasse alcun dissenso fra le grandi potenze. Lo stesso governo sovietico, fin dal febbraio 1944, aveva riconosciuto il governo Badoglio, governo che, con il sostegno delle forze alleate, tentava addirittura di evitare che la monarchia venisse travolta nel crollo dello Stato fascista. Nel quadro dei rapporti con le grandi potenze, una svolta nella direzione di un sistema economico di tipo socialista era dunque scarsamente concepibile.

Sul piano delle *linee concrete di politica economica*, la risposta deve invece essere meno rigida, e impone una distinzione tra quanto accadeva nel Nord e quanto veniva maturando nel Mezzogiorno. Nel Nord, si procedette al rafforzamento dell'apparato produttivo, lungo linee di sostanziale continuità con il passato.⁵ Nel Mezzogiorno, la pressione della disoccupazione impose una linea più complessa. Con il decadere dell'agricoltura estensiva e con l'intervento della riforma fondiaria, come vedremo, i vecchi ceti della proprietà terriera persero gran parte del loro peso politico e sociale, mentre emerse sempre più forte una classe di burocrati dotati di potere, la cosiddetta *borghesia di Stato*. Sotto questo profilo, è possibile sostenere che, nel Mezzogiorno, elementi di innovazione abbiano avuto la prevalenza sulla stretta continuità.

Visto nella sua prospettiva storica, questo disegno di ricostruzione appare dotato di singolare lucidità e aderenza, sia per gli obiettivi di integrazione europea che il capitalismo italiano ormai si poneva in termini netti, sia in relazione ai vincoli che occorreva rispettare. Si spiega così come i tentativi delle sinistre di imprimere un indirizzo diverso alla politica economica nazionale finissero per naufragare l'uno dopo l'altro. Si è parlato a questo proposito di debolezza di idee e carenza di azione delle sinistre, e si è cercato di spiegare tale debolezza a volte con fattori storici (la lunga assenza delle sinistre dalla politica attiva e le conseguenti inesperienza e difficoltà a riprendere l'iniziativa e dominare la situazione), a volte con fattori politici immediati (lo scarso sostegno che il Partito comunista avrebbe dato alla linea autenticamente innovativa). Il fatto è che la lotta era dis-

³ Turone 1973, 62, ove si trova un ampio resoconto degli scioperi industriali sotto la Repubblica sociale, e *ibid.*, 98, ove si ricordano gli scioperi agrari del 1944.

⁴ L'espressione è di Barucci 1974, 9. Si vedano anche L. Villari 1972, 462 sgg.; Gallo 1972, 279 sgg.

⁵ Per il privilegio accordato all'industria del Nord nell'opera di ricostruzione, si veda Gronchi 1945. Per i problemi posti dal Mezzogiorno si vedano le riflessioni di Barucci 1974 e gli autori ivi ricordati.

giale, ed era pressoché inevitabile che di volta in volta le forze del padronato imponessero vittoriosamente quello che fu detto il *ricatto della congiuntura*, e che, in nome di obiettivi immediati, quali la lotta all'inflazione o il pareggio dei conti con l'estero, le riforme strutturali di più lungo periodo venissero sistematicamente accantonate.⁶

2. I problemi immediati e quelli di fondo

All'indomani della seconda guerra mondiale, il paese si trovava a dover affrontare problemi di estrema gravità, sia sotto il profilo immediato, sia da un punto di vista di più lungo periodo. Problemi immediati erano quelli della ricostruzione delle attrezzature produttive distrutte dagli eventi bellici, dell'inflazione che procedeva sempre più veloce, della strozzatura della bilancia dei pagamenti, che impediva gli acquisti, peraltro indispensabili, di materie prime. Nel periodo lungo, il problema di fondo era quello storico della disoccupazione strutturale, che portava con sé l'esigenza di rilanciare lo sviluppo industriale, di trovare soluzione all'arretratezza del settore agricolo, di attenuare gli squilibri territoriali e in particolare la povertà delle regioni meridionali.

I danni della guerra erano stati vistosi. Nelle grandi città, gran parte del patrimonio di abitazioni era andato distrutto o danneggiato, la rete stradale era sconvolta per gli innumerevoli crolli di ponti e opere d'arte, la rete ferroviaria era pressoché paralizzata, perché, oltre ai danneggiamenti alle linee, era andata distrutta oltre la metà delle locomotive e delle vetture. Tuttavia, al di là di questi aspetti gravi ma rimediabili, i danni inferiti all'apparato produttivo risultarono meno estesi del previsto.⁷ I settori più colpiti erano quello della siderurgia, che aveva perso un quarto dei propri impianti (in particolare, lo stabilimento di Cornigliano era stato smantellato dalle truppe tedesche in ritirata), quello dell'industria meccanica e quello della ma-

⁶ Un testo particolarmente critico dell'atteggiamento del Pci in materia di politica economica è Dancio 1975. La posizione delle sinistre viene esaminata ampiamente da Barucci 1978, 58 sgg. e 68 sgg., che ricorda appunto il ricorrente «ricatto della congiuntura». Per una rievocazione dettagliata della posizione delle sinistre e per una scelta di testi significativi, si vedano L. Barca 1977 e Corneli 1979.

⁷ Dancio 1975, 3-20; Barucci 1978, 36 sgg.; Saraceno 1947 (ora in Saraceno 1969, 258 sgg.) e 1977, 45 sgg.; B. Foa 1949, 22 sgg.; De Cecco 1967b, 111 sgg.

rina mercantile (che aveva perso il 90 per cento del naviglio). Negli altri settori, si stima che fosse andato perduto non più del 4-5 per cento della capacità di produzione. Là per lì, anche per la mancanza di valutazioni corrette e per la frammentarietà e il disordine con cui le rilevazioni venivano eseguite, sembrò che i danni fossero assai maggiori; era peraltro chiaro fin da allora che le distruzioni erano state assai maggiori nel Mezzogiorno, dove la guerra era stata combattuta per lunghi mesi, mentre nelle regioni del Nord l'industria era rimasta pressoché indenne.

Il problema dell'inflazione era altrettanto sentito e fu costantemente al centro del dibattito economico e politico. Negli anni di guerra, il governo fascista aveva cercato deliberatamente di reprimere la pressione inflazionistica. Al fine di compensare le immissioni di liquidità connesse alle spese militari, le autorità economiche procedevano a consistenti emissioni di titoli di Stato, che venivano collocati, con metodi più o meno forzosi, presso banche e privati. Le autorità vantavano la creazione di un «circuitto dei capitali» che avrebbe evitato l'aumento dei prezzi sottraendo alla circolazione l'eccesso di liquidità; di fatto, il sistema funzionava soltanto in parte ma l'inflazione almeno nelle sue forme vorticosose venne evitata.⁸ L'inflazione esplosiva invece irrefrenabile nell'Italia liberata; anzitutto nel Mezzogiorno (dove essa fu alimentata dalle spese delle truppe di occupazione) e successivamente anche nelle regioni del Nord. Gli indici dei prezzi che fra il 1938 e il 1943 erano raddoppiati, decuplicarono l'anno successivo, per continuare in una crescita vertiginosa nel 1945; dopo la breve pausa del 1946, l'inflazione dilagò galoppante nel 1947. Come vedremo, fu soltanto alla fine di quell'anno che una brusca e discussa manovra di stabilizzazione arrestò l'aumento progressivo dei prezzi.

Non meno grave era il problema della bilancia dei pagamenti. Sotto questo profilo, sembrava che il paese fosse chiuso in una sorta di circolo vizioso: per pagare le importazioni, era necessario sviluppare le esportazioni; ma, per farlo, era necessario ricostituire la capacità produttiva, importando macchinari e materie prime. Proprio in quanto dovuto alle distruzioni belliche, il problema della bilancia dei pagamenti avrebbe potuto essere affrontato attraverso finanziamenti

⁸ Le valutazioni dell'efficacia del circuito dei capitali sono varie. De Cecco 1967b, 110-11, formula un giudizio parzialmente positivo; Dancio 1975, 31, esprime invece riserve sostanziali.

esterni, da ripagarsi una volta rimessa in sesto l'industria esportatrice. Viceversa, il problema venne considerato prioritario rispetto a quello della ricostruzione e, almeno fino al 1949, gli aiuti esteri, più che a ricostruire la capacità produttiva, vennero destinati a rafforzare le riserve valutarie.

Come *problemi di lungo periodo* abbiamo ricordato quelli dell'ammmodernamento produttivo, della povertà del Mezzogiorno e quello, conseguente ai primi due, della disoccupazione strutturale.

I *problemi della struttura produttiva* si presentavano vasti e impegnativi. A rigor di termini, non vi era settore che non richiedesse una ristrutturazione profonda. Il settore agricolo presentava problemi gravi e palesi (Fabiani 1986). La politica autarchica del governo fascista aveva esasperato la coltivazione dei cereali, nell'intento di ridurre al minimo le importazioni. Questo orientamento, accoppiato alla pressione demografica, aveva prodotto uno sviluppo eccessivo delle produzioni cerealicole, a danno degli allevamenti zootecnici. Nel ventennio fra il 1931 e il 1951, mentre gli addetti all'agricoltura erano diminuiti nel Nord, essi erano cresciuti nel Sud; l'inchiesta parlamentare sulla miseria classificò come misere oltre il 50 per cento delle famiglie meridionali.⁹ La proprietà era fortemente concentrata: lo 0,5 per cento dei proprietari possedeva il 35 per cento della superficie. Al termine delle ostilità, risultava chiaro che il settore agricolo presentava non solo un problema immediato di disoccupazione e di povertà, ma anche, e specialmente nel Mezzogiorno, gravi problemi strutturali, che imponevano la riduzione delle colture cerealicole per fare posto agli allevamenti e alla produzione di carni e latticini.

La situazione del settore industriale non era molto migliore. Nel corso del ventennio fascista, l'industria italiana aveva compiuto sensibili passi in avanti e, accanto ai settori tradizionali, aveva sviluppato produzioni più moderne, nel settore degli autoveicoli, dei prodotti petroliferi, delle fibre sintetiche.¹⁰ Ma a parte questi settori pilota,

⁹ L'inchiesta parlamentare sulla miseria e sui mezzi per combatterla fu deliberata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1951. Alcuni testi dell'inchiesta sono ripubblicati da Braghin 1978, di cui si veda anche l'introduzione, pp. xv-xvi.

¹⁰ Si vedano Castonovo 1975, 296 segg., e 1980, capp. iv e v; Cicca e Toniolo 1976. Un'interpretazione efficace è quella di V. Foa 1971. Si vedano anche Mori 1971, Fano Danasselli 1971; Catalano 1964 e 1969; Gualerini 1976 e 1982; Del Monte 1977. Un'ampia documentazione si trova in Wolk 1938; Romeo 1972.

l'industria italiana restava ancora basata su settori scarsamente dinamici e tecnologicamente arretrati.

Tre settori rivestivano un'importanza prevalente quanto a manodopera occupata. Essi erano l'alimentare, il tessile (dove era ancora largamente presente il lavoro a domicilio) e quello delle costruzioni. A questi si aggiungeva l'industria, allora privata, dell'energia elettrica, la maggiore concentrazione finanziaria del paese. Viceversa, la siderurgia, l'industria dell'automobile e l'industria chimica, destinate a diventare i settori portanti negli anni successivi, avevano allora di dimensione ancora limitata.¹¹ La siderurgia italiana, nel corso del ventennio fascista, aveva attraversato un periodo di profonda evoluzione tecnologica. Con la costruzione dell'impianto di Cornigliano, a lungo avversata dai settori privati,¹² aveva compiuto il balzo verso la lavorazione a ciclo integrale. A parte questo impianto, peraltro smantellato, come si è detto, dalle truppe tedesche in fuga ancor prima che potesse entrare in produzione, il resto del settore consisteva di impianti di dimensione modesta, basati sulla lavorazione del rottame. Tale sistema aveva avuto la sua ragion d'essere in un'economia povera di minerali e chiusa agli scambi con l'estero, costretta a utilizzare e riutilizzare successivamente il medesimo metallo, ma non era tale da consentire costi competitivi, ed era destinato a perdere peso nel quadro di un'economia aperta agli scambi con l'estero. L'industria chimica e quella automobilistica, anche se più avanzate sotto il profilo tecnologico, avevano portata modesta: ancora nel 1938, l'Italia produceva non più di 50 000 autoveicoli all'anno. Più che contribuire in misura sostanziale alla formazione del reddito nazionale, questi settori fungevano dunque preminentemente da pionieri del progresso tecnico, introducendo i metodi più avanzati di produzione, il lavoro di fabbrica in luogo del lavoro a domicilio, il montaggio a catena in luogo della lavorazione pezzo a pezzo, i procedimenti meccanizzati in luogo del lavoro manuale. Il ruolo che essi svolgevano era quindi eminentemente preparatorio.

Le conseguenze di questa struttura produttiva inadeguata si mani-

¹¹ È istruttiva la lettura delle deposizioni rese da grandi industriali alla Commissione di inchiesta sull'economia italiana istituita dal ministero per la Costituente. Ampii stralci sono contenuti in L. Villari 1972, 480 segg., ove sono riprodotte le deposizioni di A. Costa, G. Marzotto, G. Falck, V. Valletta. Si veda anche Gualerini 1980.

¹² Per la lotta contro la realizzazione di Cornigliano, si vedano Scalpelli 1981 e Toniolo 1975.

festavano in una estesa *disoccupazione strutturale*. Le stime ufficiali ponevano il numero dei disoccupati intorno ai due milioni, ma con ogni probabilità peccavano per difetto in quanto trascuravano i sottoccupati che, in particolare nel settore agricolo, erano assai numerosi. Nei primi anni del secolo, la disoccupazione aveva trovato sfogo nell'emigrazione. Ma dopo la prima guerra mondiale, le correnti migratorie si erano affievolite e non presentavano prospettive di rapida ripresa. Negli anni del fascismo anche le migrazioni interne, specie dalle campagne verso le città, erano state soffocate,¹³ il che aveva accentuato la pressione demografica nelle campagne.

Il problema della disoccupazione era ovviamente sentito in modo particolare dalle confederazioni sindacali. Per farvi fronte, la Cgil, in occasione del suo II Congresso nazionale svoltosi a Genova nel 1949, propose un insieme organico di misure con la denominazione di *Piano del Lavoro*¹⁴ (Cgil 1950; AA.VV. 1979). Nel febbraio dell'anno successivo, la stessa Cgil convocò a Roma una Conferenza economica nazionale, nel corso della quale il Piano venne sottoposto a discussione. Il Piano del Lavoro non proponeva una gestione pianificata dell'economia nazionale — lo stesso onorevole Di Vittorio, nel presentarlo, dichiarava che «sarebbe stato illusorio chiedere questo» —, ma indicava un insieme di interventi coordinati in tre settori chiave, l'energia elettrica, l'edilizia, la trasformazione fondiaria, e procedeva a un primo calcolo della spesa pubblica necessaria. Il Piano proponeva la nazionalizzazione delle industrie produttrici di energia elettrica, una politica agraria basata in primo luogo sugli investimenti produttivi per l'irrigazione e la trasformazione delle colture, e solo in parte sulla espropriazione, una vigorosa politica della casa. Per molti aspetti esso anticipò, come vedremo, il primo documento ufficiale della programmazione, il Piano Vanoni del 1956.

¹³ Il problema delle migrazioni interne negli anni del fascismo è stato analizzato da Tresselt (1976), che considera errata l'opinione dominante, secondo la quale, durante il fascismo, le leggi contro l'urbanesimo avrebbero ridotto le migrazioni interregionali. L'autrice dimostra con chiarezza che le leggi contro l'urbanesimo ebbero qualche applicazione concreta soltanto negli ultimi anni del fascismo; ma gli stessi dati da lei utilizzati indicano come le migrazioni interne dal Mezzogiorno verso il Nord fossero praticamente irrilevanti.

¹⁴ Si vedano gli Atti della conferenza di Roma nel volume della Cgil (1950). Il dibattito sul Piano del Lavoro è stato rievocato in un convegno tenutosi per iniziativa della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Modena (AA.VV. 1979). Si vedano anche le notizie sul Piano del Lavoro in Sylos Labini 1985.

3. Il dibattito sui grandi temi

La soluzione dei grandi problemi aperti, sia di carattere immediato sia di natura strutturale, veniva ad essere strettamente connessa con la questione di fondo dell'assetto complessivo del sistema economico italiano. L'economia fascista aveva rappresentato un esperimento di *economia controllata*. Esaurito l'esperimento fascista, in linea di principio tutto poteva essere rimesso in discussione. Gli esempi che venivano da altri paesi europei non indicavano affatto una linea decisa di restaurazione liberista (Barucci 1973, 672; Postan 1975, cap. II). In Francia, con il cosiddetto Piano Monnet, si tentava la via della programmazione, e, fatto anche più significativo, si procedeva alla nazionalizzazione delle ferrovie, della produzione di energia elettrica e di gas, nonché della maggiore fabbrica di autovetture, la Renault. In Gran Bretagna, il partito laburista, al governo dal luglio 1945, procedeva nel 1947 alla nazionalizzazione dell'industria pesante.

La discussione finiva inevitabilmente per svolgersi su due piani, spesso intrecciati, che investivano da un lato problemi singoli, di natura immediata e contingente (quali l'opportunità di controllare il corso dei cambi o di liberalizzare il mercato dei beni di consumo), dall'altro aspetti di natura generale e ideologica (e cioè i vantaggi relativi dei sistemi pianificati rispetto alle economie di mercato) (Barucci 1972 e 1974).

Sul piano dei singoli provvedimenti, si discuteva sulla conservazione del sistema di razionamento dei generi alimentari, sulla permanenza del controllo sulla disponibilità delle valute estere, sull'introduzione di un'imposta straordinaria sul patrimonio. Dietro ciascuno di questi problemi, si collocavano questioni rilevanti di politica economica. Preservare il *razionamento dei generi alimentari* significava far fronte alla scarsità di generi essenziali distribuendoli in misura eguale fra tutti, mentre abolirlo significava affidare la distribuzione alle forze del mercato, favorendo i più abbienti a danno d'altri. Analogamente, *controllare le assegnazioni di valuta estera* significava avere la possibilità di concentrare le importazioni nei settori di interesse più rilevante per la ricostruzione; liberalizzare il mercato delle valute significava invece assegnare la capacità di importazione ai settori che in

quel momento avevano la possibilità di esportare di più. L'applicazione di un'imposta straordinaria sul patrimonio, la cui discussione fu strettamente collegata a quella sul cambio della moneta, avrebbe avuto lo scopo di eliminare i sovrapprofitti straordinari degli speculatori e, nelle regioni meno sviluppate, di attenuare l'estrema concentrazione delle ricchezze nelle mani di pochi. Su questi temi, come vedremo, l'orientamento non era affatto unanime. Come emerse dall'inchiesta della Commissione economica dell'Assemblea costituente, non pochi operatori economici e funzionari pubblici erano sostanzialmente favorevoli alla conservazione di controlli. Più di un esperto, fra cui Carli, considerava necessario il controllo sul mercato delle valute; lo stesso Corbino, liberista noto e convinto, si dichiarava favorevole all'imposta straordinaria sul patrimonio.

Sul piano dei principi generali, la discussione toccava temi molto più astratti. I liberisti, con vigore alimentato da un'antica tradizione e consolidato da una altrettanto antica esperienza accademica, presentavano gli argomenti più persuasivi a favore dell'abolizione di ogni controllo. Essi vantavano la superiorità del mercato libero, l'utilizzazione efficiente delle risorse produttive che sarebbe scaturita dalla libertà delle contrattazioni, le distorsioni e le corruzioni che qualsiasi controllo amministrativo degli scambi avrebbe inevitabilmente portato con sé. In questa difesa del liberismo, si allineavano anzitutto esponenti del mondo industriale; e ciò non può essere fonte di sorpresa, se si pensa che in quegli anni l'intervento governativo portava con sé il controllo operaio, data la presenza operaia negli organi ministeriali.¹⁵ Ma anche i teorici più autorevoli erano tutti assai convinti del principio del liberismo economico. Einaudi, Bresciani Turrioni, Fanno, Del Vecchio, Demaria, Corbino concordavano nell'identificare controlli, protezionismo e autarchia con i principi autoritari dello Stato fascista e vedevano il ritorno al principio della libertà degli scambi come coronamento della restaurazione democratica, simbolo del rientro dell'Italia nel consesso dei paesi avanzati, uscita da un clima di presuntuoso e provinciale isolamento.¹⁶

¹⁵ Si vedano le deposizioni di grandi industriali riportate in L. Villari 1972, 480 sgg.; Danco 1975, 107 sgg.; Pirzio Ammassari 1976, 31 sgg.

¹⁶ Questo giudizio è condiviso da Castronovo 1995, 367-68. Quale testimonianza di sincera fede liberista, basti ricordare il discorso pronunciato, in pieno periodo fascista, da Demaria in occasione del convegno di Pisa del maggio 1942 (Demaria 1942); si veda anche Demaria 1941. Posizioni analoghe nella Prefazione di Bresciani Turrioni a Hayek 1946. Il volume di Hayek era stato pubbli-

Non va dimenticato d'altro canto che molti di costoro influirono sulle decisioni pubbliche non solo con il peso del loro prestigio personale, ma anche in virtù delle posizioni di responsabilità che furono chiamati a ricoprire. Einaudi fu governatore della Banca d'Italia (1945-47) e ministro del Bilancio (1947-48), Corbino fu ministro del Tesoro fra il 1945 e il 1946, Del Vecchio fu ministro del Tesoro fra il 1947 e il 1948. Nella seconda metà del 1947, Einaudi occupava il dicastero del Bilancio, Del Vecchio quello del Tesoro e Menichella era succeduto a Einaudi nel governatorato della Banca d'Italia (dapprima come supplente, poi a titolo permanente). Questi tre personaggi, animati da idee convergenti e sostenuti dalle forze politiche dominanti, tenevano saldamente in pugno la politica economica del paese.

4. La grande scelta: verso un'economia aperta

Come abbiamo visto, le discussioni sul controllo dell'economia si risolvevano in dibattiti verbali, senza spocchi concreti. La vera politica economica, come diremo in seguito, era se mai quella opposta, cioè dello smantellamento dei controlli esistenti e della restaurazione del potere padronale in nome dell'efficienza e dell'iniziativa privata. In questo clima, la discussione sui principi generali di gestione economica del paese venne presto travolta dalla decisione di politica economica più rilevante del dopoguerra, quella di abbandonare progressivamente la politica di protezionismo e di chiusura agli scambi con l'estero, per orientare l'economia italiana verso una *politica di apertura commerciale e di intensificazione degli scambi esteri*.¹⁷

La via della liberalizzazione progressiva rappresentava per certi aspetti una via obbligata. L'Italia è caratterizzata da una tradizionale povertà di materie prime; tutti i prodotti naturali che di volta in volta sono stati alla base dello sviluppo industriale (legno, carbone, ferro, petrolio, uranio) sono assenti dal suolo o dal sottosuolo del paese. Per l'economia italiana, sviluppo industriale significa quindi

cato in Italia per iniziativa dello stesso Bresciani, il che è indicativo del clima di opinione allora dominante nel mondo accademico. Si veda anche AA. VV. 1985.

¹⁷ Saraceno 1969, specie 185 sgg.; De Cecco 1967b, 13 sgg. Secondo Bartucci, la decisione di aprire l'economia italiana agli scambi con l'estero era stata presa dal governo italiano, su pressioni degli Stati Uniti, fin dal 1945 (Bartucci 1978).

sviluppo delle importazioni, dovendo l'industria necessariamente alimentarsi di materie prime provenienti dall'estero. A sua volta, lo sviluppo delle importazioni esige uno sviluppo parallelo delle esportazioni, e quindi un'apertura commerciale crescente.¹⁸ L'alternativa cui l'Italia si trovava di fronte non era dunque fra sviluppo come economia chiusa e sviluppo come economia aperta, ma piuttosto quella fra sviluppo industriale come economia aperta da un lato, e rinuncia, almeno iniziale, allo sviluppo industriale dall'altro.

La decisione di aprire l'economia italiana agli scambi con l'estero non implicava necessariamente che l'apertura dovesse avvenire verso i paesi europei. In linea del tutto astratta, l'industria italiana avrebbe potuto ricercare nuovi mercati nei paesi del bacino del Mediterraneo o nel continente sudamericano. Di fatto, però, le possibilità di scelta erano assai più limitate. I paesi balcanici erano entrati a far parte della zona d'influenza sovietica; i rimanenti paesi mediterranei erano sotto l'influsso economico e politico britannico o francese; l'America Latina era legata sempre più strettamente agli Stati Uniti.¹⁹ In questo quadro, le alternative effettive erano assai scarse. L'Italia, al termine del conflitto, si era venuta a trovare nella sfera d'influenza degli Stati Uniti, e gli Stati Uniti, nella prospettiva della creazione di un blocco europeo saldamente integrato sotto il profilo economico e politico, incoraggiavano apertamente il riattivarsi degli scambi commerciali fra paesi europei, e vedevano con favore l'inserimento dell'economia italiana nel blocco europeo. È significativo, sotto questo aspetto, che gli Stati Uniti, mentre davano mostra di comprendere le difficoltà che l'industria europea incontrava nei confronti di quella statunitense, e di conseguenza non insistevano per una liberalizzazione degli scambi europei con l'area del dollaro, premessero invece perché venissero liberalizzati al più presto gli scambi all'interno dell'area europea.²⁰

¹⁸ Questa posizione venne sottolineata con particolare vigore da Demaria nella già ricordata relazione al convegno di Pisa (Demaria 1942). Secondo Demaria, l'isolamento dell'economia italiana fra le due guerre era la misura più esatta del mancato sviluppo. Si veda anche Demaria 1941, 538, ove si legge: «Il problema industriale dell'immediato dopoguerra è tutto qui: incremento massimo del reddito nazionale delle industrie produttrici di beni capitali e di beni di esportazione».

¹⁹ Anche prima dell'inizio della guerra fredda, la ripresa dei rapporti commerciali con i paesi dell'Est europeo era stata vietata dalla Commissione alleanza di controllo (Galemi 1980, 7).

²⁰ H. S. Hughes 1953; Weicker 1983, cap. xii; Hogan 1987. De Cecco 1977, 110, osserva che lo sviluppo centrato sulle esportazioni fu una caratteristica comune a tutti i paesi europei, e che si trattò di una conseguenza del sistema dei pagamenti fondato sul dollaro; Barucci 1973, 670.

Ragioni economiche e ragioni politiche sospingevano così il governo italiano verso una rapida liberalizzazione nei confronti dei mercati europei. Come vedremo, il confronto diretto con economie assai più avanzate e industrializzate doveva risultare decisivo per l'evoluzione strutturale dell'economia italiana, nei suoi aspetti positivi e negativi.

Una volta presa la decisione, la via della liberalizzazione commerciale fu seguita con prontezza e continuità (Tonio 1979, 56). La precedenza venne data al commercio con i paesi europei, nei confronti dei quali le limitazioni quantitative alle importazioni vennero presto abolite. Basti pensare che, all'indomani della guerra, nel 1946, le importazioni dai paesi Oece (Organizzazione europea per la cooperazione economica) non sottoposte a vincoli di licenza erano appena il 3,5 per cento delle importazioni totali, e che questa percentuale crebbe al 23 per cento nel 1949, al 50 per cento nel 1952, al 99 per cento nel 1954. Queste cifre fanno contrasto con quelle relative alle importazioni dell'area del dollaro delle quali, ancora nel 1954, soltanto il 34 per cento era esente da licenza. Mentre le limitazioni quantitative venivano ridotte rapidamente, la revisione dei dazi doganali avvenne con maggiore gradualità. Nel 1949, in seguito all'accordo di Anney, venne approvata una nuova tariffa doganale, che comportava una revisione delle tariffe in senso liberista per tutti i paesi partecipanti. In sé, le riduzioni di tariffa non erano molto significative, dal momento che la vecchia tariffa doganale italiana, approvata nel 1921 e basata su dazi *ad valorem*, era stata ormai vanificata dall'inflazione; assai più significative risultavano invece le liberalizzazioni, dal momento che la protezione dell'industria interna era ormai affidata soprattutto ai contingenti. Nel contempo, fin dal 1948 l'Italia aveva iniziato a stipulare una serie di accordi multilaterali con altri paesi europei, allo scopo di facilitare i pagamenti e garantire crediti reciproci. Alla fine del 1946, l'Italia era stata ammessa al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale; nel 1949 aderì all'Oece, nel 1950 all'Unione europea dei pagamenti, nel 1953 alla Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio). La tappa finale di questo processo di integrazione nell'economia europea venne raggiunta nel 1957 con la stipulazione del Trattato di Roma, che diede origine al Mercato comune europeo.

5. La lotta contro l'inflazione

I termini del dibattito Le linee di fondo che il capitalismo italiano si apprestava a percorrere risultavano fissate con sufficiente chiarezza nei dibattiti che abbiamo riferito. *Sul piano politico*, svuotamento progressivo degli embrioni di controllo operaio sulla gestione dell'economia e riconduzione delle organizzazioni dei lavoratori entro i binari tradizionali dell'attività sindacale, confinata al piano meramente salariale; *sul piano della struttura generale del sistema economico*, accantonamento dell'idea della pianificazione, abolizione progressiva dei controlli, ritorno a una piena economia di mercato; *sul piano delle linee concrete di politica economica*, scelta decisa dell'obiettivo di integrazione europea, attenzione primaria dedicata alla ristrutturazione industriale e al rammodernamento produttivo, e politica di severo contenimento salariale. Vista in questa chiave, quella che usualmente viene considerata politica della congiuntura e che viene spiegata ricordando esigenze transitorie e accidentali, acquista invece un significato strutturale di raggio assai più vasto.

Su questi aspetti, il dissenso tra le due linee, quella della sinistra riformatrice e quella della destra liberista, era profondo.²¹ Le sinistre avevano una visione coerente, che legava in una manovra unitaria il controllo della moneta, dei cambi, dei salari e delle imposte. Veniva in primo luogo il problema del *finanziamento della ricostruzione*. Qui le sinistre chiedevano l'applicazione di una politica fiscale rigorosa e l'introduzione di un'imposta straordinaria sul patrimonio, in modo da prelevare potere d'acquisto presso le classi più abbienti. Al tempo stesso, le sinistre chiedevano che i salari venissero tutelati controllando l'inflazione; e, per controllare l'inflazione ed evitare che questa redistribuisse troppo violentemente il reddito a danno dei redditi da lavoro e a favore dei profitti, proponevano due misure: *a*) anzitutto tenere in vita il *razionamento dei generi di consumo*, per assicurare un reddito reale minimo distribuito in natura all'intera popolazione; *b*) effettuare un *cambio della moneta*. Questa seconda operazione era destinata non solo a ridurre la circolazione, sì da combattere l'inflazione, ma era anche intesa come mezzo tecnico per applica-

re un'imposta sulle giacenze liquide, di cui si sarebbe dovuta trattenere una quota al momento della conversione dei biglietti di banca. Era infatti opinione diffusa che buona parte dei profitti guadagnati da speculatori assumesse la forma di riserve liquide e che un'imposta straordinaria applicata al momento del cambio della moneta avrebbe svolto anche il ruolo di imposta sui profitti.

Veniva in secondo luogo il problema della *utilizzazione dei fondi disponibili* per la ricostruzione. Su questo punto, le sinistre, oltre a richiedere la nazionalizzazione dei colossi dell'industria, proponevano il controllo dei cambi, controllo che avrebbe consentito di amministrare le risorse importate dall'estero, che in quella fase rappresentavano un elemento chiave. La valuta estera disponibile era scarsa, dal momento che scarsa era la capacità di esportazione dell'industria italiana e altissimo il fabbisogno di importazioni, specie di materie prime. La valuta disponibile andava quindi amministrata con parsimonia e convogliata verso i settori più bisognosi di aiuti per la ricostruzione e più rilevanti ai fini della ripresa delle attività produttive. Liberalizzare i cambi significava viceversa lasciare la valuta nelle mani degli esportatori, e rinunciare implicitamente a qualsiasi controllo sulla natura delle importazioni e, in ultima analisi, anche sul processo di ricostruzione dell'industria nazionale.

Il punto di vista della destra su questi problemi era radicalmente diverso. Anche le destre tracciavano una linea compiuta e coerente, ma partivano da principi opposti, che erano quelli dell'economia di mercato. Un primo caposaldo era l'idea che l'inflazione dipendesse esclusivamente da un eccesso di spesa pubblica: su questo punto Einaudi era fermissimo e lottava strenuamente per una politica di riassetto delle finanze dello Stato.²² Da un lato, si raccomandava quindi il massimo rigore nello stanziamento di fondi pubblici, anche se ciò comportava palesemente una limitazione di quelle opere pubbliche che risultavano vitali per il processo di ricostruzione; dall'altro, si riaffermava una politica di espansione delle entrate, facendo leva sia sulla finanza ordinaria sia su quella straordinaria: prestiti pubblici e imposta straordinaria sul patrimonio, unico punto, que-

²¹ Per la discussione che segue, si vedano l'ormai classico De Cecco 1967b e Corni 1979, 15 sgg.

²² *Considerazioni finali del governatore*, in Banca d'Italia, *Relazione per l'anno 1946*, Roma 1947; Bresciani Turroni 1958, vol. 2, 234 sgg. Baffi era peraltro dell'avviso, assai più ragionevole, che all'inflazione contribuisse largamente il finanziamento bancario all'industria privata (Baffi 1965, 219).

st'ultimo, sul quale anche Einaudi e Corbino si trovavano concordi con le sinistre.²³ Le destre erano invece contrarie al cambio della moneta.

Secondo Corbino, il cambio della moneta andava considerato non solo inefficace contro l'inflazione, ma anche dannoso perché avrebbe ridotto ulteriormente la fiducia del pubblico nella moneta e reso ancora più instabile l'equilibrio monetario. Una volta riportato all'equilibrio il bilancio dello Stato, e quindi arrestata l'inflazione, le destre sostenevano che si sarebbe potuto porre il problema di reperire le risorse per la ricostruzione facendo appello alla classe lavoratrice e chiedendo una linea di contenimenti salariali e di sacrifici. Quanto all'utilizzazione delle risorse per la ricostruzione, per le destre non vi erano problemi: si sarebbe dovuto smantellare al più presto ogni residuo di controlli amministrativi, perché soltanto un mercato libero avrebbe assicurato un uso efficiente delle risorse produttive. Si ricordavano inoltre tutti gli inconvenienti che ogni controllo porta con sé, il peso della burocrazia che sarebbe stato necessario tenere in vita, la tendenza alla corruzione che i controlli avrebbero stimolato, le contrattazioni di mercato nero che sarebbero sorte e che avrebbero annullato i vantaggi del razionamento.

In questo quadro, le destre erano, inutile dirlo, contrarie anche al controllo dei cambi. Era infatti convinzione radicata dei teorici dell'economia di mercato che affidando il corso delle valute alle contrattazioni libere degli operatori, e assegnando le valute estere disponibili a chi offriva di pagarle al prezzo più alto, sarebbero state automaticamente assegnate a chi sapeva farne l'uso più produttivo, e, in tal modo, le scarse importazioni possibili sarebbero state utilizzate nel modo più efficiente per la ricostruzione.

Inflazione e cambio della moneta Il conflitto fra le due linee si risolse ben presto a favore della linea liberista.²⁴

Nel giugno del 1945 venne costituito il primo governo dell'Italia unita dopo la Liberazione. Esso fu presieduto da Ferruccio Parri e vide il comunista Scoccimarro al ministero delle Finanze, mentre il

²³ Corbino 1946, 14, 131 segg.; Daneo 1975, 234, ricorda che quando, nel 1947, l'imposta straordinaria sul patrimonio venne finalmente approvata, ciò fu fatto dietro pressioni esplicite di Luigi Einaudi.

²⁴ Per quanto segue si veda B. Foa 1949.

ministero del Tesoro andò al conservatore Soleri (poi sostituito da Ricci). Governatore della Banca d'Italia era Luigi Einaudi. Il governo trovava una situazione di inflazione ormai dilagante. Durante gli anni di guerra, l'inflazione era stata contenuta, almeno in parte, e soltanto alla fine delle ostilità l'aumento dei prezzi era divenuto vorticoso. L'indice dei prezzi all'ingrosso, su base 1938 = 100, nel 1944 era pari a 858, e doveva salire ancor più velocemente negli anni seguenti, toccando il livello 2060 nel 1945, 2884 nel 1946, 5159 nel 1947. La fine della guerra aveva portato con sé non soltanto la fine dei meccanismi che in precedenza erano stati messi in opera per sottrarre liquidità al settore privato (quali le collocazioni forzate di titoli pubblici presso banche e privati), ma anche l'immissione di moneta cartacea da parte delle autorità militari alleate, immissioni sulle quali le autorità monetarie italiane non avevano alcun controllo. A partire dal giugno 1943, quando era cominciata l'occupazione delle regioni meridionali, e fino al febbraio 1946, le autorità militari alleate emisero moneta a corso legale (le Allied Military Notes, o «amlire»), utilizzate per il pagamento degli stipendi ai militari e per l'acquisto di beni e servizi nei territori occupati. Era chiaro che immissioni di mezzi di pagamento così cospicue non potevano che provocare pressioni inflazionistiche violente. All'inizio, l'emissione di amlire venne effettuata senza alcuna contropartita per l'economia italiana, quasi una sorta di imposta fatta gravare sul paese sconfitto, e commisurata di volta in volta al fabbisogno delle truppe occupanti. Fu soltanto nel marzo 1945 che gli Stati Uniti, seguiti dal Canada, concessero al governo italiano aiuti supplementari (per 140 milioni di dollari) intesi come controvalore (*counterpart funds*) delle emissioni di amlire. In tal modo, almeno parte delle emissioni venne recuperata sotto forma di importazioni.²⁵

Un ulteriore fattore di inflazione fu costituito, secondo numerosi osservatori, dal cambio fra lira e dollaro che le autorità militari fissarono in ragione di 100 lire per un dollaro (quattrocento per una sterlina). Questo livello del cambio rappresentava un brusco adeguamento rispetto al cambio prebellico, che era stato di 19 lire per un dollaro, e integrava una svalutazione implicita di oltre cinque volte, misura

²⁵ La vicenda delle amlire è narrata accuratamente da Fausto e Giulia 1992, dove si trova una ricostruzione completa dell'amministrazione del governo militare alleato.

che non pochi ritengono eccessiva rispetto alla perdita di potere d'acquisto verificatasi fra il 1938 e il 1943. A tale sottovalutazione iniziale della lira molti attribuirono in buona parte l'origine dell'inflazione. È certo che un cambio più basso avrebbe significato un minore potere d'acquisto per le truppe occupanti, e quindi avrebbe comportato una spinta inflazionistica più tenue. Ma è anche certo che se la politica monetaria delle forze militari alleate era un fattore di inflazione, essa lo era assai più attraverso le emissioni incontrollate di amlire che non a causa della sottovalutazione iniziale della lira.

Il governo Parri, che fin dall'inizio nasceva con un programma economico piuttosto limitato, pose in primo piano la decisione di *effettuare il cambio della moneta*, come misura di lotta all'inflazione e di rastrellamento dei profitti speculativi.²⁶

In un primo momento, il piano per il cambio della moneta ebbe l'appoggio degli esperti angloamericani (Ellwood 1977, 337). Operazioni di cambio della moneta erano state effettuate in Norvegia, in Grecia, nel Belgio, in Corsica e in altri paesi ancora. Ma gradualmente, le autorità militari alleate si andarono distaccando dall'idea, anche a causa delle argomentazioni martellanti di Corbino.

Il piano per il cambio della moneta venne approntato dalla Banca d'Italia e l'operazione fissata per il marzo 1946. Questa lentezza di attuazione, che indeboliva in partenza l'efficacia della manovra, scaturiva dai contrasti che l'operazione suscitava all'interno della compagine governativa. Avversario feroce della manovra era Corbino, che la considerava imitazione tardiva delle esperienze della Francia e del Belgio, la dichiarava controproducente e le riconosceva una funzione meramente materiale e tecnica di cambio delle unità di conto. In queste condizioni, l'unico provvedimento contro l'inflazione che il governo Parri riuscì a prendere fu quello di estendere alle regioni del Nord, ora liberate, il prestito della Liberazione, che era stato lanciato nell'aprile 1945 dal precedente governo Bonomi. Nel novembre 1945, Parri si dimise e fu sostituito da De Gasperi, che

²⁶ Sul cambio della moneta, si vedano Piscitelli 1969; B. Foa 1949, 89 sgg.; Barucci 1973, 696-97; De Cecco 1967b, 116-17; Damico 1975, 135 sgg.; Harris 1977, 48-55. La posizione delle destre è quella espressa da Corbino 1946, 229 sgg. (testo di una esposizione sulla politica economica del governo tenuta alla consulta il 3-4 febbraio 1946) e 254 sgg. La posizione delle sinistre è espressa da Scoccimarro 1956, 25-42. Una rievocazione della figura e dell'azione di Scoccimarro, ricca di dettagli inediti, è in Fausto e Giura 1982. Barucci 1978, 112 e 391 sgg., considera eccessiva l'attenzione che la storiografia ha dedicato alla vicenda del mancato cambio della moneta.

nel formare il nuovo governo affidò il dicastero del Tesoro proprio a Corbino, dando così a intendere la propria aversità all'operazione di cambio della moneta. Scoccimarro, rimasto ministro delle Finanze, ripropose il cambio della moneta nel programma di governo, insieme all'introduzione di un'imposta progressiva sul patrimonio e all'avocazione dei profitti di guerra. Alle richieste di Scoccimarro, restato peraltro solo nell'ambito del governo a sostenere il cambio della moneta, venivano opposte continue difficoltà e richiesti nuovi rinvii. Si scoprì infine che le matrici apprestate per stampare i nuovi biglietti erano state trafugate e che la Banca d'Italia non riteneva di poter distribuire alle sedi provinciali i quantitativi di valuta necessaria, a causa della scarsa sicurezza dei trasporti.²⁷ Dell'operazione di cambio non si parlò più. Del resto, anche se essa fosse stata realizzata, i suoi effetti non sarebbero stati più quelli che si sarebbero potuti ottenere un anno prima.

Cambi esteri e aiuti internazionali La sconfitta subita dalle sinistre sul tema del cambio della moneta doveva ripercuotersi inevitabilmente sull'intera politica economica del governo. Con il 1946, cominciò la politica di *liberalizzazione progressiva* e di abolizione graduale dei controlli, a cominciare dal controllo del corso dei cambi. Fino a quel momento, il cambio ufficiale era rimasto al livello iniziale di 100 lire per un dollaro, con un regime di rigorosa assegnazione delle valute agli importatori. Le pressioni degli esportatori si esercitavano ovviamente in direzione opposta. In prima linea si trovavano i tessili, che godevano di una posizione di favore sui mercati internazionali e che, riuscendo a sviluppare le proprie esportazioni con particolare successo, desideravano disporre liberamente sui mercati di importazione della valuta estera di cui venivano in possesso.²⁸

Nel marzo e nell'aprile 1946, con due decreti successivi, vennero prese misure che servirono in parte a soddisfare le esigenze degli esportatori. In primo luogo, venne concesso agli esportatori un *premio di esportazione* di 125 lire per ogni dollaro; questo equivaleva a portare il cambio per gli esportatori da 100 a 225 lire. Si trattò di una misura ragionevole nella sostanza, in quanto la svalutazione fa-

²⁷ L'esistenza di difficoltà materiali all'operazione venne sostenuta da Corbino 1946, 235, e confermata da Parri 1962, 619.

²⁸ Sulla politica dei cambi si veda l'ampia discussione di B. Foa 1949 e di Hirschman 1947.

cilitava le esportazioni (alcuni ritengono che, data la rigidità della domanda internazionale, le esportazioni si sarebbero sviluppate anche senza svalutazione, e giudicarono negativamente questo provvedimento); fu anche una misura realistica, in quanto la lira si era effettivamente svalutata considerevolmente anche sul mercato interno. In secondo luogo, con provvedimento assai criticabile, si concesse agli esportatori la *libera disponibilità del 50 per cento della valuta ricavata dalle esportazioni*. Metà della valuta poteva quindi essere commerciata su un mercato libero (che venne detto *mercato parallelo*), mentre l'altra metà doveva essere ceduta all'Ufficio italiano dei cambi, al prezzo ufficiale. Il mercato parallelo registrava automaticamente la svalutazione progressiva della lira e, altrettanto automaticamente, le aspettative di inflazione degli operatori, con tutte le caratteristiche speculative accennate in precedenza. Il corso su tale mercato era inoltre necessariamente più elevato del cambio di equilibrio, in quanto il cambio di equilibrio doveva risultare da una media fra cambio libero e cambio ufficiale fissato a 225 lire. Il regime dei cambi diveniva così piuttosto complesso, come tutti i sistemi basati su cambi multipli. Esistevano simultaneamente fino a quattro prezzi del dollaro: il cambio ufficiale di 100 lire, per spese dei turisti e rimesse degli emigranti; il cambio commerciale di 225 lire, che si applicava alla metà dei proventi delle esportazioni; il cambio libero, che si applicava al rimanente 50 per cento, e che fluttuava giorno per giorno; infine il cambio stipulato volta per volta negli accordi commerciali con singoli paesi.

Nel luglio 1946, dopo l'espletamento del referendum istituzionale e le elezioni per l'Assemblea costituente, si formò un secondo governo De Gasperi. In quei mesi, sembrava che l'inflazione avesse subito una battuta d'arresto: fra l'aprile e il settembre, l'indice dei prezzi all'ingrosso rimase pressoché stazionario. Le autorità economiche continuarono tuttavia nella politica di contenimento della spesa pubblica e di limitazione delle opere pubbliche, indipendentemente dall'utilità che queste potessero avere per il processo di ricostruzione; e, al tempo stesso, nella convinzione che, contrariamente alla spesa pubblica, l'investimento privato non esercitasse alcun influsso inflazionistico, lasciavano crescere il flusso di liquidità a favore del settore privato e consentivano l'espansione incontrollata del credito bancario. A loro modo di vedere, la spesa pubblica era mera «creazione di

biglietti», mentre il credito al settore privato avrebbe alimentato la produzione e ridotto la scarsità di prodotti sul mercato. Coerentemente con questa visione, la politica governativa continuava nella abolizione progressiva dei controlli, sostenuta in questo da Corbino che, come ministro del Tesoro, attuava gradualmente il suo programma di liberalizzazione dell'economia. Nel mondo della produzione soltanto il carbone e pochissime altre materie prime rimasero soggette ad assegnazione, senza peraltro che vi fossero ulteriori controlli sulle utilizzazioni successive, il che favoriva il fiorire del mercato nero e della speculazione. Con la motivazione di coprire la spesa pubblica, venne allora lanciato un nuovo prestito pubblico, detto della Ricostruzione. Al fine di assicurarne la sottoscrizione, fu però necessario incoraggiare l'intervento delle banche, le quali ottennero ammontari cospicui di liquidità dalla Banca d'Italia. Accadde così che il prestito invece di raccogliere liquidità giacente presso il pubblico, come era accaduto con il precedente prestito della Liberazione, ebbe l'effetto di immettere liquidità fresca nel circuito monetario. L'inflazione riprese vorticosamente.

In questa linea di azione, rientrava con coerenza l'idea che gli aiuti esteri dovessero essere utilizzati anzitutto *per accrescere le riserve valutarie e consolidare la posizione della lira*, piuttosto che per accelerare il processo di ricostruzione. Nei primi anni del dopoguerra, l'Italia ricevette aiuti attraverso l'organizzazione dell'Unrra (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), emanazione delle Nazioni Unite. Tali aiuti consistettero soprattutto in sussidi alimentari, ma in un momento successivo presero anche la forma di mezzi di produzione che venivano ceduti a imprenditori privati, mentre il governo italiano tratteneva il ricavato. Nel 1948, agli aiuti di carattere internazionale somministrati dalle Nazioni Unite si sostituirono gli aiuti forniti direttamente dagli Stati Uniti con il Piano Erip (European Recovery Program).²⁹ Questo prese avvio dal discorso pronunciato il 5 giugno 1947 alla Harvard University dall'allora

²⁹ La storia del Piano Marshall, dal punto di vista degli Stati Uniti, è narrata da Wexler 1983 e da Hogan 1987, con abbondanza di documenti. Sugli aiuti ricevuti dall'Italia si vedano i dati forniti da Castronovo 1975, 342 sgg.; da Barnucci 1973, 678 sgg.; da Lamberton Harper 1986, cap. X. Il modo in cui l'Italia utilizzò gli aiuti ha suscitato giudizi discordanti. De Cecco 1967b, 136-47; e Daino 1975, 249 sgg. e 300 sgg., segnalano l'uso assai limitato che degli aiuti venne fatto, specialmente nei primissimi anni. Baffi 1965, 191 e 201, considera invece positivamente l'uso iniziale limito dei fondi disponibili, destinati piuttosto a consolidare le riserve valutarie. Anche Fodor

segretario di Stato Marshall, il quale lanciò l'idea di un vasto intervento in aiuto dei paesi europei, allo scopo di accelerare la ricostruzione e la ripresa postbellica. Era chiaro che ciò rispondeva alle esigenze dell'economia statunitense, che in tal modo si metteva al riparo da una eventuale crisi economica conseguente alla fine delle spese belliche; ed era anche chiaro che, con questo programma, gli aiuti venivano a creare un rapporto specifico fra paesi europei e Stati Uniti d'America, cosa questa che determinò un immediato raffreddamento del Partito comunista italiano nei confronti degli aiuti stessi. Nell'aprile 1948, il Congresso americano approvò il programma, e nel giugno successivo l'Italia sottoscrisse il protocollo di accettazione. Con il Piano Erp (più comunemente noto come Piano Marshall) venivano forniti prestiti e contributi ai paesi europei; gli importatori acquistavano le merci loro occorrenti pagandole direttamente al governo italiano, il quale diventava titolare di un fondo lire, che avrebbe potuto utilizzare a scopi di ricostruzione. Ma, come dicevamo, specialmente agli inizi, il fondo lire venne utilizzato soprattutto per accrescere le riserve valutarie (che infatti nel corso del 1948 passarono da 70 a 440 milioni di dollari). A questa utilizzazione si opponevano gli esperti inviati per assistere l'Italia nell'applicazione del piano; costoro premevano per una utilizzazione dei fondi che alleviasse il problema della disoccupazione, nel timore che i disegni da questa provocati potessero ulteriormente rafforzare il Partito comunista. Sol tanto nel 1949, quando il programma di ristrutturazione dell'industria italiana venne avviato concretamente, si notò una utilizzazione del fondo lire a scopi produttivi, e si ebbe un accrescimento sostanziale delle importazioni di macchinari e di materie prime. Vennero al tempo stesso approvati alcuni importanti interventi di spesa pubblica: la legge Tupini, destinata a finanziare le opere pubbliche eseguite dai Comuni, e la legge Fanfani per la costruzione di alloggi per i lavoratori. Nel 1959, come diremo, vennero avviati i primi massicci interventi a favore del Mezzogiorno.

L'azione sindacale Nei confronti della linea ufficiale, che sacrificava la ripresa a favore del rafforzamento della moneta, le sinistre sembravano deboli. Il Partito comunista, con la riunione del comita-

1985 segnala il dissesto finanziario dell'economia europea come il primo ostacolo da superare, prima di avviare la ripresa produttiva.

to centrale del settembre 1946, proponeva un *nuovo corso di politica economica*. Sempre tenendo fede all'intenzione, manifestata da Togliatti, di non acuitizzare la situazione, la linea che adesso veniva sostenuta contemplava un'«ampia libertà all'iniziativa privata», chiedendo nel contempo la nazionalizzazione dei colossi monopolistici, la lotta all'inflazione e l'avvio di una riforma agraria. Di fatto, l'unico successo immediato che il Pci ottenne fu quello di imporre le dimissioni del ministro Cobino, che nel settembre 1946 venne sostituito dal democristiano Bertone. Si aprì allora un breve periodo, durato fino al maggio 1947, nel corso del quale fu possibile alle sinistre influire concretamente sull'opera del governo. In questa fase, l'azione delle sinistre doveva essere gravemente condizionata dall'*indebolimento progressivo del sindacato*. Immediatamente dopo la ricostituzione dello Stato democratico, all'interno del sindacato si erano andati delineando due orientamenti diversi, l'uno più strettamente rivendicativo, volto a ottenere progressi salariali e miglioramenti nelle condizioni dei lavoratori, l'altro più apertamente rivoluzionario, tendente a mettere in discussione le stesse fondamenta del sistema economico e sociale. D'altro canto, fin dal principio, il dibattito fra queste due linee era stato soffocato dal fatto che il patto di Roma, che, stipulato nel 1944, aveva sancito l'unità sindacale, aveva anche di fatto spolicizzato l'azione del sindacato confinandola entro limiti prettamente rivendicativi. Anche entro questi limiti, le vicende dovevano portare il sindacato a un indebolimento progressivo. Gradualmente, sotto l'incalzare degli eventi, esso accettò la linea del padronato, secondo la quale i salari andavano contenuti, e, se il reddito dei lavoratori andava protetto, ciò doveva essere fatto non aumentando i salari monetari bensì controllando l'andamento dei prezzi.³⁰

Nel gennaio 1945, al congresso della Cgil unitaria tenutosi a Napoli, era prevalsa la linea della centralizzazione delle trattative sindacali, linea che venne poi applicata con rigore esasperato fino a soffocare qualsiasi iniziativa non solo aziendale, ma anche regionale o provinciale. La centralizzazione veniva giustificata dalle sinistre con l'argomento che essa era strumento di eguaglianza e anche elemento di for-

³⁰ Per quanto segue si vedano V. Foa 1974 e 1975, 30 sgg.; Beccalli 1974, 319 sgg. Anche secondo il giudizio di Barnci 1978, 127, «il movimento sindacale si poneva all'interno di quei vincoli che l'esecutivo via via definiva».

za della classe lavoratrice. Al tempo stesso, tuttavia, la centralizzazione garantiva alle forze di governo la possibilità di controllare, attraverso la trattativa con il sindacato, l'intera classe operaia.

Con gli accordi del gennaio 1946, con cui vennero sbloccati i licenziamenti, la linea della Confindustria, tendente ad arrestare le rivendicazioni salariali e a restaurare il pieno controllo padronale in fabbrica, conseguì i primi successi concreti. Di fatto, le prime ondate di licenziamenti si ebbero soltanto in un momento successivo, dopo la stabilizzazione del 1947,³¹ ma fin da allora il ricatto della disoccupazione pesò in maniera assai grave sull'azione sindacale. Altri accordi del dicembre 1945 e del maggio 1946 sancirono la reintroduzione del cottimo, che era scomparso fin dalla Liberazione, e che rappresentò un ulteriore strumento di controllo all'interno della fabbrica. Come contropartita, con gli stessi accordi, e senza incontrare alcuna resistenza, i sindacati ottennero l'introduzione della scala mobile, con il meccanismo dell'*indennità di contingenza*.³²

Nell'autunno del 1946, il sindacato concedeva una tregua salariale che fu inizialmente di sei mesi e venne poi rinnovata per altri sei. Nei fatti, la tregua subì numerose violazioni; ciò nondimeno essa sanciva la rinuncia alle rivendicazioni per tutta la sua durata, che fu di un anno. Con questa patteggiatura, l'azione sindacale finì con il ridursi a una linea di mera difesa del posto di lavoro; gli eventi del 1947, con la stretta creditizia e la caduta della produzione, l'ondata di licenziamenti che ne seguì e il consolidamento politico della linea moderata prodotto dalla vittoria democristiana alle elezioni politiche del 18 aprile 1948, costrinsero il sindacato entro limiti sempre più angusti.

La svolta del 1947 L'anno 1947 si annunciò fin dall'inizio come denso di eventi. Nel gennaio, De Gasperi si recò in visita ufficiale a Washington. Questo viaggio è stato unanimemente interpretato come un preannuncio della svolta successiva. Con il ritorno di De Gasperi dagli Stati Uniti, iniziò una serie di manovre politiche che, nel

³¹ Con le parole dell'industriale Falck: «L'accordo di Roma per lo sblocco dei licenziamenti non ha affatto migliorato la situazione, poiché per varie ragioni non è possibile fare licenziamenti in misura minimamente sufficiente a eliminare l'enorme carico di salari improduttivi» (L. Villari 1972, 528).

³² Per una storia della scala mobile, si vedano Triola 1980; Lungarella 1981; Bini 1983.

giro di pochi mesi, dovevano modificare radicalmente la composizione del governo, ponendo termine ai governi di coalizione tra tutte le forze democratiche, per condurre, dopo l'allontanamento delle sinistre e una breve parentesi di monocoloro Dc, alla lunga serie di governi centristi che doveva dominare la vita politica del paese per oltre un quindicennio. E dunque comprensibile che molti studiosi si siano chiesti quale sia stata la parte degli Stati Uniti nel determinare questa brusca svolta politica: fu il governo di Washington a premere su De Gasperi per l'esclusione del Pci dal governo, o fu De Gasperi che, prima di mettere in atto una operazione già decisa, volle assicurarsi l'appoggio degli Stati Uniti? Il quesito per molti versi è aperto.³³ Di certo si può dire che in quegli anni le due rispettive sfere di influenza, degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, si vanno delineando, sotto il profilo politico, in modo netto. Nel marzo 1947, anche in Belgio il Partito comunista venne escluso dal governo; nel maggio successivo la stessa sorte toccò al Partito comunista francese e nel novembre al Partito comunista austriaco. Per contro, si insediarono governi comunisti in Bulgaria (1945), Romania (1946), Ungheria (1947), Polonia (1947), Cecoslovacchia (1948), Germania Est (1949).

Al ritorno dagli Stati Uniti, De Gasperi aprì una crisi di governo. Nel corso della sua assenza, la scena politica era mutata: nel gennaio 1947, la cosiddetta scissione di Palazzo Barberini aveva sancito l'uscita dal Partito socialista della corrente di destra, che diede vita al Partito socialdemocratico. Il governo che si ricostituì meno di due settimane dopo contava ancora sull'appoggio delle sinistre, ma comprendeva soltanto due rappresentanti del Psi e del Pci (Sereni al ministero dei Lavori pubblici, e Morandi a quello dell'Industria), men-

³³ Il problema è trattato in dettaglio da Perrone 1995a, 63-73, che, sulla base di un attento esame dei documenti di archivio, esclude pressioni esplicite, ma osserva che l'impostazione stessa della politica estera di De Gasperi implicava una decisa linea anticomunista. Tonello 1979, 49, narra i dettagli dell'operazione. Colletti 1977, nell'ammettere la possibilità di pressioni da parte degli Stati Uniti, ricorda come anche in precedenza gli Alleati, prima di riconoscere le province settentrionali all'amministrazione italiana, avessero atteso la primavera del 1946, quando, caduto il governo Parri, si era costituito il primo governo De Gasperi. Andreotti 1977, 65-83, esclude ogni influenza degli Stati Uniti o del Vaticano e ricorda che l'inevitabilità di provare la coalizione con il Partito comunista fosse un convincimento personale di De Gasperi. Lamberton Harper 1986, 123-26, mette in primo piano le pressioni della Confindustria; ricorda peraltro il pericolo imminente che gli Stati Uniti sospendessero gli aiuti fino a quando non fosse stato allontanato il pericolo della sinistra (anche la Francia ottenne aiuti concreti soltanto dopo che, nel maggio 1947, il Partito comunista francese fu allontanato dal governo).

tre i ministeri delle Finanze e del Tesoro venivano affidati ambedue a Campilli.

I mesi immediatamente successivi furono mesi di difficoltà economiche crescenti. Il programma economico del governo accentuava le linee precedenti. Per combattere l'inflazione, si puntava a contenere la spesa pubblica, considerata per definizione inflazionistica, liberizzando invece la spesa privata, considerata produttiva e quindi priva di effetti sul livello dei prezzi. In questa convinzione, si proponeva l'eliminazione tempestiva di tutti i prezzi politici, a cominciare da quello del pane, la cui presenza gravava sul bilancio dello Stato, e si lasciava privo di freni il credito bancario, con la sola accortezza di limitare i finanziamenti, tipicamente speculativi, accordati alle giacenze di merci in magazzino.³⁴ In queste condizioni, era inevitabile che, nonostante la battaglia quotidiana che Einaudi, governatore della Banca d'Italia, conduceva contro l'espansione della spesa pubblica, l'inflazione continuasse come prima e più veloce di prima. Nel primo semestre del 1947, l'aumento dei prezzi raggiunse il tasso del 30 per cento, e il cambio libero del dollaro passò da 528 lire in gennaio a 825 in maggio. Di pari passo, peggiorava la situazione della bilancia commerciale, aggravata da un rallentamento nelle esportazioni.

Alla metà di maggio, De Gasperi aprì una nuova crisi, motivando la decisione con il famoso discorso del quarto partito, che Sereni ricorda così:

i voti non sono tutto (...). Non sono i nostri milioni di elettori che possono fornire allo Stato i miliardi e la potenza economica necessaria a dominare la situazione. Oltre ai nostri partiti, vi è in Italia un quarto partito, che può non avere molti elettori, ma che è capace di paralizzare e rendere vano ogni nostro sforzo, organizzando il sabotaggio del prestito e la fuga dei capitali, l'aumento dei prezzi e le campagne scandalistiche. L'esperienza mi ha convinto che non si governa oggi l'Italia senza attrarre nella nuova formazione di governo (...) i rappresentanti di questo quarto partito (Sereni 1948, 17-18).

³⁴ Questa linea è stata vivacemente criticata da De Cecco, che afferma sarcasticamente che Einaudi conduceva la sua battaglia contro l'inflazione «combattendo in campo avversario» (De Cecco 1967b). Castronovo difende invece la linea Einaudi. A suo avviso, Einaudi agiva correttamente quando finanziava la spesa pubblica con creazione di moneta, allo scopo di ridurre l'onere degli interessi, quanto alla «briglia sciolta» accordata al credito bancario, Einaudi si sarebbe consapevolmente riservato di intervenire in un momento successivo, cosa che infatti avvenne dopo la svolta politica del 1947 (Castronovo 1996, 49).

Il governo che si ricostituì dopo meno di tre settimane, fu un monocolore De con l'integrazione di alcuni tecnici. Tutti i ministeri economici vennero affidati a uomini di sicura fede liberista. Einaudi lasciò il governo della Banca d'Italia a Menichella e assunse la direzione del nuovo ministero del Bilancio; Del Vecchio, autorevole studioso di eguali tendenze liberiste, assunse il ministero del Tesoro; i ministeri delle Finanze e dell'Industria andarono rispettivamente a Pella e a Merzagora, ambedue legati agli ambienti della grande industria del Nord. A questo governo spettò di prendere nei mesi immediatamente successivi i provvedimenti di maggiore portata, e di realizzare la famosa svolta deflazionistica del 1947.

Nel luglio 1947, venne creato il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, con poteri di controllo generale della situazione monetaria. Immediatamente dopo, vennero prese misure rigorose per la riduzione della liquidità bancaria e l'erogazione del credito al settore privato. Fondatamente parve ad alcuni che, con questa azione, Einaudi ministro del Bilancio contraddicesse apertamente la linea che egli stesso aveva seguito come governatore della Banca d'Italia, allorché si era concentrato sul contenimento della spesa pubblica e aveva lasciato libera espansione al credito bancario.

In sintesi, una frazione dei depositi bancari, fissata al 10 per cento di quelli esistenti al 1° ottobre 1947, e al 40 per cento di quelli formati dopo tale data, venne vincolata, creandosi un vincolo complessivo di circa il 25 per cento. Questa misura, insieme ad altri provvedimenti restrittivi, produsse una riduzione drastica della liquidità e una conseguente caduta della domanda globale; l'aumento dei prezzi si attenuò e la spirale inflazionistica venne arrestata. Nel luglio dello stesso anno, il governo aveva approvato finalmente l'applicazione dell'imposta straordinaria sul patrimonio, per la quale le sistime si erano battute per due anni, e che, sul piano delle dichiarazioni astratte, aveva sempre incontrato l'approvazione anche di Corbino e di Einaudi. Ma poiché l'imposta non prevedeva alcun taglio sulle riserve liquide e consentiva la rateizzazione dei pagamenti, essa non agì in modo sostanziale come manovra contro l'inflazione.

Provvedimenti conseguenti vennero presi per stabilizzare il corso dei cambi. Fin dall'ottobre 1946 era stata approvata l'ammissione dell'Italia al Fondo monetario internazionale (la sottoscrizione defi-

nitiva avvenne nel marzo 1947). Poiché gli accordi di Bretton Woods prevedevano un *regime di cambi fissi*, anche l'Italia doveva soddisfare questa condizione e individuare un livello del cambio che potesse essere difeso stabilmente. Nell'agosto 1947, il cambio ufficiale venne portato a 350 lire per un dollaro. Nel novembre dello stesso anno, il cambio venne di fatto lasciato libero; si tenne in vita il sistema del 50 per cento, ma si stabilì che il 50 per cento di valuta da cedere al cambio ufficiale sarebbe stato acquistato a un prezzo commisurato al corso libero del mese precedente. Legare il corso ufficiale al corso libero equivaleva a rendere il mercato totalmente libero. Il cambio libero, che nel regime del 50 per cento aveva superato le 900 lire, si abbassò con la liberalizzazione e oscillò fra 570 e 600 lire. Nel 1949 venne infine fissato il cambio di 625 lire per un dollaro, cambio che era destinato a restare in vigore per oltre vent'anni, fino alla svalutazione del dollaro nel 1971.

Sotto il profilo monetario, la manovra aveva conseguito un successo pieno; ma i costi che essa comportò per il paese non furono lievi. La stretta creditizia provocò una caduta degli investimenti proprio negli anni in cui il paese avrebbe dovuto intensificare gli sforzi per la ricostruzione, e finì quindi col ritardare sensibilmente la ripresa della produzione. Dalla fine del 1947 fino alla metà del 1950, quando lo scoppio della guerra di Corea segnò una ripresa della domanda internazionale, l'economia italiana visse in clima di sostanziale depressione.

Per questa ragione, la manovra deflazionistica del 1947, se venne ampiamente lodata dagli esperti di problemi monetari, se fece attribuire ai suoi autori il merito di avere salvato la lira (il crollo del marco tedesco nel 1923 era ancora vivo nella memoria di molti), non andò tuttavia esente da critiche. Essa fu difesa strenuamente dalle autorità monetarie, ma venne valutata con maggiore severità da osservatori esterni. In Italia, Lionello Rossi denunciò prontamente gli effetti deprimenti che il salvataggio della lira aveva avuto sull'andamento della produzione; all'estero, i commentatori furono concordi nel considerare la manovra come assai costosa in termini di reddito nazionale e di occupazione lavorativa.³⁵

³⁵ Danco 1975, 230 sgg.; De Cecco 1967b; B. Foa 1949, 116 sgg.; Rossi 1959, 320 sgg. Una critica documentata con fonti recenti è contenuta in Perrone 1995a, 109 sgg. Fra i critici stranieri, Hirschman 1948; Simpson 1950.

Al di là delle discussioni immediate, vista nella sua prospettiva storica, la manovra di stabilizzazione del 1947 si presta a molteplici interpretazioni. Sul piano tecnico, è innegabile che essa valse a bloccare l'inflazione; ma resta da spiegare per quali ragioni si fosse consentito all'inflazione di procedere così avanti, quasi si fosse voluta predisporre una giustificazione per una manovra tanto violenta. Tanto più che quelle stesse persone, ed Einaudi in prima linea, che per anni avevano individuato le cause dell'inflazione nella spesa pubblica e avevano lasciato libero il sistema bancario di espandere il credito al settore privato, dovevano poi smentirsi clamorosamente quando, volendo combattere l'inflazione davvero, presero come primo provvedimento proprio quello di attuare una stretta creditizia. Queste incongruenze tecniche degli esperti che ressero la politica monetaria di quegli anni giustificano l'idea avanzata da più parti che la sostanza della manovra sia stata piuttosto di natura politica. La grande ondata di inflazione, in questa ottica, sarebbe stata lasciata libera di gonfiarsi allo scopo di far apparire inaccettabile l'azione delle sinistre e renderne alla fine impossibile la permanenza al governo; la brusca deflazione, con la depressione che ne seguì, avrebbe avuto la funzione di stroncare l'azione sindacale, consentire una ondata di licenziamenti, favorire l'opera di ristrutturazione cui la grande industria era intenta, e avviare la ripresa all'insegna della pace sociale e della moderazione salariale.³⁶ In questo quadro confluivano tutti gli elementi della scena internazionale. La stabilizzazione monetaria consentiva all'Italia di aderire alle prescrizioni del Fondo monetario internazionale, stabilizzando i cambi esteri. Ciò a sua volta consentiva al paese di avviare quell'inserimento nell'economia europea, che, in una prospettiva più ampia, rappresentava la sostanza economica e politica dell'intera operazione.

6. L'intenimento nel Mezzogiorno

È noto che il problema del Mezzogiorno fu agitato fin dal momento in cui il paese raggiunse la sua unità politica. Secondo l'opinione prevalente, il distacco economico fra Nord e Sud esisteva fin

³⁶ Guaterni 1980, 11, nota una somiglianza fra la stretta attuata da Einaudi e le raccomandazioni formulate pochi mesi prima dalla Confindustria.

da allora.³⁷ Nell'antico regno delle Due Sicilie era presente un moderno settore industriale, che, pur contando alcuni stabilimenti tecnologicamente avanzati sia nel ramo tessile sia in quello meccanico, era tuttavia estremamente concentrato dal punto di vista territoriale (praticamente tutto addensato intorno alla città di Napoli) e fortemente protetto da sussidi e commesse statali. Il resto dell'industria era costituito da lavorazioni primitive e artigianali. Mancava un settore agricolo prospero. Anche se in alcune zone vi era stato un ingresso di media proprietà borghese, soltanto nei decenni successivi questo avrebbe dato luogo allo sviluppo delle colture arboree nelle zone costiere. La montagna era profondamente intaccata dal disboscamento e da un esteso dissesto idrogeologico; le pianure, ampiamente infestate dalla malaria, ospitavano un ordinamento basato sulla cerealicoltura nei mesi invernali, avvicendata alla pastorizia nei mesi estivi. Scarsi gli allevamenti, per lo più di bestiame ovino, con una presenza ridottissima di bovini. Nelle campagne, la struttura sociale ancora pervasa da residui feudali soffocava lo spirito imprenditoriale.

È opinione del pari diffusa che il distacco economico del Mezzogiorno sia stato consolidato e aggravato dall'unificazione politica del paese. Come è noto, l'unificazione amministrativa fu assai veloce. Abolite le barriere doganali, e, successivamente, completata la rete ferroviaria, le poche industrie meridionali non resistettero alla concorrenza delle manifatture italiane ed europee. I meccanismi specifici attraverso i quali l'aggravamento della posizione del Sud si verificò sono stati oggetto di ampia discussione e di acuta polemica. Secondo una tesi esposta con vigore da Gramsci e da Sereni, alla radice del sottosviluppo meridionale starebbe la mancata evoluzione delle campagne (Gramsci 1951; Sereni 1966). Questa sarebbe derivata dal fatto che l'unificazione politica del paese venne realizzata attraverso un'alleanza fra i ceti industriali del Nord e la borghesia agraria del Mezzogiorno, alleanza che sanzionò una posizione di subordinazione dei ceti contadini. Il permanere dell'agricoltura in condizioni di subalterità e di sfruttamento avrebbe impedito l'ingresso del progresso tecnico, l'aumento della produttività e la formazione di un

³⁷ Eckhaus 1960; Saraceno 1961; M. Rossi-Doria 1958 e 1975. Fra coloro che negano l'esistenza di un divario fra Nord e Sud al momento dell'unificazione, si veda Capececiario e Carlo 1973. Berlaquá 1993 mostra come la maggiore miseria contadina sia cominciata negli anni della grande crisi. Si vedano anche Del Monte e Giannola 1978 e Graziani 1993.

mercato prospero. Secondo una tesi opposta, sostenuta da Romeo (1959), sarebbe invece proprio in virtù delle condizioni di sfruttamento del settore agricolo del Mezzogiorno che fu possibile reperire risorse per avviare i primi grandi investimenti (soprattutto in infrastrutture viarie e ferroviarie) che rappresentarono la premessa per il decollo industriale del paese. La miseria delle campagne del Sud sarebbe stata quindi il prezzo pagato per consentire lo sviluppo economico nazionale.

Nel corso dei novanta anni fra il 1860 e il 1950, i provvedimenti a favore del Mezzogiorno furono numerosi, ma non sempre efficaci.³⁸ Nell'insieme del bilancio dello Stato italiano, le risorse disponibili per opere destinate a promuovere lo sviluppo produttivo non furono abbondanti, data l'incerta politica di spesa che destinava somme ingenti all'industria pesante e alla difesa. Nel Mezzogiorno il grosso della spesa fu dedicato a infrastrutture viarie, opere ferroviarie, porti, opere idrauliche e portuali (nel Nord, invece, la spesa fu concentrata nei settori più immediatamente produttivi della bonifica e dei miglioramenti agricoli). Subito dopo l'unificazione, l'agricoltura meridionale attraversò un primo periodo di sviluppo nel corso del quale si ebbero considerevoli aumenti nelle esportazioni dei prodotti tipici del Mezzogiorno, quali agrumi, vino, olio. Questo andamento favorevole venne tuttavia bruscamente interrotto nel 1888, con la svolta protezionista e l'entrata in vigore della nuova tariffa doganale. La svolta protezionista corrisponde alla decisione di imporre una forte spinta all'industrializzazione del Nord; essa fu quindi favorita dai ceti della nascente borghesia industriale delle regioni settentrionali. I grandi proprietari fondiari del Mezzogiorno ottennero in cambio un altro dazio sui cereali, che facendo aumentare il prezzo del grano produsse anche un aumento considerevole delle rendite fondiarie. Sotto il profilo sociale, questa operazione significò la formazione del blocco industria-agricoltura che saldò gli industriali del Nord e i grandi proprietari del Mezzogiorno in un gruppo dominante. Sotto il profilo economico, la svolta fu pernicioso per l'agricoltura del Mezzogiorno. La politica protezionista provocò immediate ritorsioni da parte della Francia, e le esportazioni di vini e

³⁸ Per quanto segue, si vedano Saraceno 1961; Del Monte e Giannola 1978, parte I, e gli autori ivi citati.

di oli dal Mezzogiorno crollarono, portando con sé la rovina di vaste schiere di piccoli proprietari, che negli anni precedenti avevano effettuato considerevoli investimenti e miglioramenti, e che rappresentavano la forza più viva dell'agricoltura meridionale e l'unica sede di accumulazione di capitale. La stessa politica danneggiò le classi contadine, che videro crescere il prezzo del grano e cadere in misura corrispondente i salari reali; e privilegiò la proprietà assenteista, che venne ulteriormente consolidata. In tal modo il processo di accumulazione che si era avviato nell'agricoltura meridionale venne stroncato.

Il deteriorarsi della situazione provocò un graduale accrescimento delle emigrazioni. Mentre nei decenni immediatamente successivi all'unità la maggior parte degli emigranti proveniva dalle regioni del Nord, al volgere del secolo ebbe inizio l'emigrazione torrentizia dalle regioni del Mezzogiorno (Barbagallo 1973, cap. III; Ascoli 1979, 15 sgg.). Nel tentativo di porre riparo a una situazione palesemente insostenibile, fra il 1904 e il 1906 venne approvata una serie di leggi speciali contenenti provvidenze per singole regioni meridionali (leggi per Napoli, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna). Degna di nota la legge speciale per Napoli del 1904, legge caldeggiata da Francesco Saverio Nitri, che si occupò anche di redigere il testo. Con tale provvedimento veniva creata la prima «zona industriale» del paese nella quale veniva installato il grande impianto siderurgico di Bagnoli (tale impianto rimase in attività fino al 1994, quando, in ossequio al ridimensionamento dell'industria siderurgica deliberato dall'Unione europea, fu chiuso e smantellato). Nello stesso torno di tempo, furono creati i cantieri navali di Taranto.

Si trattava peraltro di provvedimenti inadeguati. Tanto più che a fronte di queste misure isolate, la politica economica nazionale veniva proseguita lungo linee che viceversa danneggiavano le regioni del Sud. Un caso che diede luogo a particolari discussioni fu quello della politica tributaria: infatti, il sistema delle imposte, attraverso numerosi meccanismi messi in luce per la prima volta da Nitri, e riconfermati oggi da studi contemporanei, esercitava una pressione fiscale assai più gravosa al Sud che non al Nord.³⁹

Negli anni fra le due guerre la politica governativa non mutò nella sostanza, anche se l'esistenza stessa di una questione meridionale

³⁹ Nitri 1958. Si veda il riespliego del dibattito in Del Monte e Giannola 1978, 57-68, ove sono ricordati gli studi più recenti di De MEO e di Giarda, che confermano i risultati di Nitri.

venne ufficialmente negata. La politica di industrializzazione continuò a favorire gli insediamenti del triangolo industriale, mentre nel Mezzogiorno si ebbero pochi episodi costituiti da grandi impianti isolati: nel Napoletano, vennero potenziati lo stabilimento siderurgico dell'Ilva di Bagnoli e i cantieri navali di Castellammare, e venne creato il Centro aeronautico di Pomigliano d'Arco; presso Crotone, venne creato un complesso chimico. Contro questi interventi isolati nell'industria, restava in vita una politica agraria che continuava a provocare il regresso dell'agricoltura meridionale. La protezione dei cereali (la cosiddetta battaglia del grano) favoriva ancora una volta la grande proprietà, a scapito delle masse contadine. L'estendersi delle colture granarie sacrificava le colture foraggere e i pascoli, producendo un calo sensibile negli allevamenti, non solo bovini, ma adesso anche ovini. Gli interventi per la cosiddetta bonifica integrale, avviata dopo il 1925, non ebbero risultati migliori, anche perché, mentre lo Stato eseguiva le opere di base, le trasformazioni susseguenti erano affidate all'iniziativa privata che, specie nel Sud, risultò totalmente inadeguata. Tutto ciò non faceva che accrescere la pressione demografica nelle campagne; tanto più che, nel periodo fra le due guerre, le migrazioni verso l'estero erano praticamente cessate, e le migrazioni interne si erano ridotte, anche perché ufficialmente avversate dalla politica governativa e colpite da divieti amministrativi (Treves 1976). In tal modo era chiaro che nelle campagne del Mezzogiorno il livello del reddito era talmente basso che, non solo veniva preclusa qualsiasi capacità di accumulazione, ma non venivano raggiunti nemmeno i livelli di sussistenza, creandosi così una situazione socialmente intollerabile.

All'indomani della seconda guerra mondiale, il problema del sottosviluppo meridionale apparve come problema di urgenza immediata.

Le condizioni precarie dell'agricoltura meridionale, caratterizzate da una pressione demografica eccessiva rispetto alla povertà delle risorse, l'aggravarsi della situazione in seguito all'interruzione dei flussi migratori negli anni della guerra, la carenza di attività produttive moderne capaci di assorbire il sovrappiù di popolazione disoccupata rappresentavano non solo un caso patologico sotto il profilo economico e sociale, ma anche una situazione tendenzialmente esplosiva, che rischiava di mettere a repentaglio l'ordine pubblico (Grillo 1946; Mottura e Pugliese 1976; Danco 1975, 194-98 e 289-91). Fin dal

1944, i movimenti contadini e popolari del Mezzogiorno avevano assunto carattere di ribellione contro la grande proprietà e contro l'apparato statale. Di fronte a questa situazione l'unica misura concreta presa nell'immediato dopoguerra fu il decreto Gullo (emanato nell'ottobre 1944 dall'allora ministro dell'Agricoltura, il comunista Fausto Gullo) che autorizzava l'assegnazione ai contadini di terre lasciate incolte dai proprietari (A. Rossi-Doria 1983). Il provvedimento, che resumava un più antico decreto varato nel 1919 dal ministro Visocchi, ebbe un'applicazione limitata ma non trascurabile. Per il resto, i movimenti popolari furono fronteggiati con la repressione. I conflitti a fuoco ebbero inizio nel settembre 1944 nel Fucino, quando la polizia sparò su gruppi di contadini che avevano occupato alcune terre incolte, e proseguirono in numerosissimi scontri che ebbero luogo a Licata, a Palermo e nelle Puglie, regione questa che in quegli anni divenne uno dei centri maggiori delle lotte contadine. Temporeaneamente attenuatosi, il movimento contadino riprese con vigore rinnovato nel 1949. Nel maggio di quell'anno si era avuto il primo grande sciopero dei braccianti della Valle Padana, che si estese rapidamente ad altre regioni fino alla Sicilia. Il movimento popolare si risvegliò soprattutto nel Mezzogiorno, ma questa volta, in luogo del ribellismo generico, i moti assunsero la forma specifica di *occupazione di terre latifondistiche*. Ancora una volta, la reazione immediata delle autorità fu quella di soffocare il movimento con la forza. Scontri con la polizia avvennero a Melissa (Catanzaro), a Torremaggiore (Foggia), a Montescaglioso (Matera), a Bernalda (Matera), tutti segnati da vittime (fra il 1949 e il 1950, nelle campagne del Mezzogiorno si ebbero oltre quindici morti).

Se da un lato qualche forma di intervento si imponeva, non fosse altro che per la tutela dell'ordine costituito, la natura specifica degli interventi non era di facile individuazione. La possibilità di sviluppare nel Mezzogiorno un settore industriale, che gradualmente assorbisse l'eccesso di manodopera contadina, veniva considerata con grande scetticismo, per motivi di volta in volta diversi, ma sempre tali da far apparire fuor di luogo una politica di industrializzazione accelerata delle regioni meridionali. Negli anni della ricostruzione, l'industria delle regioni settentrionali doveva affrontare problemi non lievi di recupero e di riconversione. Le prospettive di ripresa erano assai incerte; sembrava allora che anche se la struttura produttiva del

paese avesse superato i problemi della ricostruzione, si sarebbe tuttora il più restaurata la situazione prebellica, quando l'industria italiana presentava una struttura debole, sostenuta da robuste protezioni, e caratterizzata da un tasso di accrescimento molto ridotto. In questo clima, e con queste prospettive, quando perfino le possibilità di ricostruire il sistema industriale delle regioni settentrionali sembravano scarse, l'idea di estendere il processo di industrializzazione alle regioni meridionali appariva del tutto fuori di luogo. Infatti, negli anni dell'immediato dopoguerra, la politica industriale nel Mezzogiorno fu anzitutto una *politica di smantellamenti*, che investì in primo luogo le industrie meccaniche nel Napoletano, che negli anni dello sforzo bellico avevano avuto un certo sviluppo.⁴⁰

Questa prospettiva negativa per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno era destinata a consolidarsi negli anni successivi, nel corso del miracolo economico. L'Italia era fin da allora impegnata in una progressiva integrazione economica con gli altri paesi europei, e pareva che tutti gli sforzi dovessero essere concentrati nell'acquisire un grado di efficienza e di competitività sempre più elevato, al fine di consentire l'affermazione dell'industria italiana sui mercati internazionali. Pareva allora chiaro che la lotta per la conquista dei mercati esteri dovesse essere combattuta in primo luogo dall'industria delle regioni settentrionali, che, per tradizioni ormai rispettabili e per i successi già riportati, dava affidamento di riuscire vittoriosa; sembrava viceversa altrettanto sicuro che se si fosse tentato uno sviluppo industriale nel Mezzogiorno, la nuova industria del Sud non avrebbe retto alla concorrenza dei mercati esteri. Il tentativo di sviluppare l'industria meridionale avrebbe rappresentato di per sé una prova assai ardua, e non sembrava che l'industria del Nord, già impegnata sul fronte esterno, potesse impegnarsi in una seconda battaglia sul fronte interno. In tal modo, la decisione di aprire l'economia italiana all'integrazione economica internazionale, così come aveva influito in modo determinante sulla struttura settoriale dell'industria italiana, finiva per cristallizzarne anche la dislocazione territoriale.

⁴⁰ Gli smantellamenti del Napoletano attuati, similmente alla ristrutturazione del Nord, dopo la svolta deflazionistica del 1947, diedero luogo a lotte sindacali degne di essere ricordate come i principali episodi di lotta condotta da lavoratori meridionali del settore industriale. Si veda Danco 1975, 285.

In questo orientamento confluitivano ovviamente anche gli interessi particolari delle regioni settentrionali, che, mentre consideravano le regioni meridionali come possibili mercati di sbocco per i propri prodotti, vedevano con perplessità la possibilità che le stesse regioni si tramutassero in centri di produzione industriale. Sotto questo profilo, l'infelice polemica sulla necessità di evitare nel Mezzogiorno i «doppioni» di industrie settentrionali, polemica sviluppata soprattutto fra il 1958 e il 1960, appare assai indicativa. Tali vedute aziendalistiche erano destinate a rafforzarsi col passare degli anni, quando apparve chiaro che, mentre le regioni settentrionali andavano approssimandosi a una situazione di piena occupazione, il Mezzogiorno rappresentava una riserva di manodopera, capace, almeno in apparenza, di alimentare l'industria del Nord ancora per molti anni. Si andava così confermando, negli ambienti industriali, la visione dualistica secondo la quale l'economia italiana risultava costituita da un gruppo di regioni industrializzate e dinamiche cui si contrapponeva il gruppo delle regioni meridionali, la cui funzione precipua era quella di esportare forze di lavoro. Come vedremo, questa visione era destinata a essere riveduta soltanto molti anni dopo.

Una volta scartata la possibilità di attuare nel Mezzogiorno una politica di industrializzazione vera e propria, non restava altra soluzione che quella di intervenire con una politica di opere pubbliche destinata a consolidare le infrastrutture civili, a rafforzare il settore agricolo, a favorire lo sviluppo del turismo, ed eventualmente a predisporre il terreno per quegli insediamenti industriali che si fossero spontaneamente sviluppati. Su queste basi, e cioè sul proposito di *attuare nel Mezzogiorno una politica di opere pubbliche*, fu possibile raggiungere un accordo politico.⁴¹ Interventi di questa natura riscuotevano infatti il consenso delle regioni settentrionali, in quanto accrescevano la capacità di acquisto del Mezzogiorno senza svilupparne la capacità di produzione, almeno in via immediata; e riscuotevano al tempo stesso l'approvazione delle regioni meridionali, in quanto ne risolvevano il reddito, davano un impulso all'industria delle costruzioni, fornivano qualche occasione di lavoro per la manodopera non qualificata, e in definitiva consolidavano il potere delle amministrazioni locali, attraverso le quali il flusso di spesa pubblica era destinato a passare.

⁴¹ Si veda il materiale raccolto nei volumi curati dalla Svinmez: Barucci 1975; Bini 1976; Carabba 1980.

La riforma fondiaria La riforma fondiaria fu approvata in tre tempi successivi. I primi provvedimenti, riguardanti la Calabria, furono emanati nel maggio 1950 (legge Sila, del 12 maggio 1950). Seguì la cosiddetta «legge stralcio» (21 ottobre 1950), che estese la riforma a territori da determinarsi successivamente con decreto governativo (tali territori furono il Delta padano, la Maremma toscana, il bacino del Fucino, alcune zone della Campania e della Puglia, il bacino del Flumendosa e altre zone della Sardegna). Nel dicembre dello stesso anno, la Regione Sicilia emanò una legge di riforma, relativa al territorio dell'isola e avente caratteri suoi particolari (legge del 31 dicembre 1950) (M. Rossi-Doria 1958; Bandini 1960; Barbero 1960; Marciari 1966).

Furono assoggettati a esproprio i terreni posseduti in eccedenza al valore imponibile di lire 30 000, con espropriazione di quote crescenti in funzione diretta del reddito totale del proprietario e in funzione inversa del reddito medio per ettaro, fino a esonerare del tutto le aziende altamente efficienti e quelle a prevalente indirizzo zootecnico. I proprietari espropriati ebbero quale indennizzo titoli del debito pubblico al 5 per cento al portatore, per una somma determinata in base al valore dei terreni fissato dall'imposta straordinaria sul patrimonio del 1947. Nel suo insieme, i provvedimenti di riforma investirono circa 8 milioni di ettari, pari al 30 per cento della superficie agraria e forestale del paese. Circa 800 000 ettari (di cui 650 000 nel Mezzogiorno) furono oggetto di esproprio effettivo.

I terreni espropriati furono assegnati a famiglie contadine. L'estensione dei terreni assegnati venne calcolata in modo da assicurare a ogni unità familiare un livello di reddito accettabile, sia che l'assegnatario ricevesse un terreno unitario (il «podere»), sia che ricevesse frammenti minori (le «quote»), da coltivare unitamente ad altri frammenti e ad altri appezzamenti eventualmente già posseduti. L'estensione dei poderi risultò assai piccola: in media 6 ettari, con un massimo di 30 in alcune aziende pastorali sarde. Le quote si aggregarono sui 2-3 ettari. Al fine di assicurare un insediamento stabile degli assegnatari, la riforma prevede che, mediante il pagamento di trenta annualità, ciascuno di essi diventasse proprietario dei terreni ricevuti. Gli Enti di riforma si accollarono inoltre l'onere di cospicui investimenti per l'edificazione di case e borgate rurali, aventi lo scopo di

spezzare i tradizionali insediamenti accentrati e creare nuovi insediamenti sparsi. La Cassa per il Mezzogiorno si assunse l'onere di realizzare investimenti per i miglioramenti fondiari, nonché per l'istituzione di *nuclei di assistenza tecnica*, per indirizzare gli agricoltori nella gestione delle nuove aziende.

Mentre la riforma fondiaria realizzava un trasferimento coattivo di terra ai contadini, una manovra altrettanto massiccia di trasferimento volontario venne realizzata mediante la legge per la piccola proprietà colivatrice. Questo provvedimento, approvato nel 1949, prevedeva particolari facilitazioni e ampie sovvenzioni creditizie alle famiglie contadine che acquistavano terra per assoggettarla a conduzione diretta. Esso era palesemente ispirato alle medesime finalità che reggevano l'operazione della riforma fondiaria, ed ebbe effetti altrettanto cospicui: si calcola che, nel Mezzogiorno, grazie a questa legge, circa 600 000 ettari di terra siano passati in proprietà di famiglie contadine (Fabiani 1986).

Questa complessa manovra di assegnazione di terra portò a creare una vasta rete di piccole aziende contadine. L'obiettivo da conseguire era evidentemente quello della piena occupazione; sotto questo profilo, la struttura dell'azienda familiare veniva considerata più efficace dell'azienda basata su lavoro salariato. Questa infatti occupa i lavoratori soltanto se la produttività marginale del lavoro supera il salario reale; e nell'agricoltura delle zone interne si riteneva che, nella maggior parte dei casi, il prodotto marginale del lavoro fosse quasi nullo. Invece l'azienda contadina occupa tutti i familiari e distribuisce il reddito conseguito con criteri egualitari; ciò significa che ogni addetto viene retribuito non già secondo il prodotto marginale ma secondo il prodotto medio, che di regola è superiore al prodotto marginale. Per aversi un settore agricolo vitale, basta quindi che il prodotto medio del lavoro sia abbastanza elevato da assicurare la sussistenza del lavoratore.

I risultati conseguiti furono assai diversi a seconda delle zone. Nelle zone costiere pianeggianti, dove l'esproprio fu accompagnato da intense opere di trasformazione e vennero realizzati sistemi di irrigazione con conseguente passaggio a colture ricche, sorsero aziende agricole efficienti e prospere; sotto questo profilo, la Piana di Metaponto, lungo l'arco ionico, rappresenta uno degli esempi di maggiore successo dell'azione di riforma. Ma nelle zone interne, do-

ve le produzioni rimasero basate su un'agricoltura arida, i risultati, sia in termini di reddito sia in termini di efficienza, furono estremamente modesti; in tali zone, di conseguenza, le condizioni di miseria non furono eliminate.

La Cassa per il Mezzogiorno La Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse per il Mezzogiorno venne istituita nel 1950 (legge 646, del 10 agosto 1950). Il dibattito che si svolse in Parlamento sul progetto di legge istitutivo della Cassa dà un'idea esatta delle diverse visioni che separavano le parti politiche. I sostenitori del nuovo organismo facevano proprie le idee dei cosiddetti *nuovi meridionalisti*, i quali, superate le posizioni liberistiche dei meridionalisti più antichi, ritenevano che un intervento pubblico fosse necessario per spezzare il cerchio dell'arretratezza nel Mezzogiorno; tuttavia, e qui la tradizione liberista conservava il suo influsso, anche i nuovi meridionalisti ponevano l'accento sulla politica delle opere pubbliche, come campo elettivo di intervento dello Stato. Questa visione trovava un sostegno teorico nella teoria del sottosviluppo sostenuta da Nurkse e da Rosenstein Rodan, la cui autorità veniva infatti invocata a giustificazione del progetto di creazione della Cassa. Sulla sponda opposta, il Partito comunista, fedele all'interpretazione gramsciana della questione meridionale, sosteneva che quello del Mezzogiorno fosse anzitutto un problema di struttura politica e che meri provvedimenti tecnici, come un programma di opere pubbliche, non avrebbero mai potuto modificare la situazione; si sarebbe dovuto invece fare leva in primo luogo sulla riforma agraria, per riscattare le classi contadine dalla loro antica emarginazione politica e portarle alla posizione di protagonisti dello sviluppo del Sud. In coerenza con tale posizione, le sinistre votarono in Parlamento contro il progetto di legge che istituiva la Cassa.⁴²

Fedele alle premesse generali della politica per il Mezzogiorno, la Cassa, specialmente nei primi anni, svolse un'opera più umanitaria che propulsiva, attuando una politica delle infrastrutture ispirata all'obiettivo di portare condizioni di vita civile alle popolazioni del Mezzogiorno là dove esse si trovavano. Sotto il profilo spaziale, l'intervento venne quindi diffuso in tutto il territorio; sotto il profilo

⁴² Si veda il discorso di Giorgio Amendola alla Camera dei Deputati, ora in Bini 1976.

del contenuto, l'agricoltura assorbì la parte più rilevante degli stanziamenti, seguita dalle infrastrutture civili, strade carrozzabili, opere idrauliche, scuole, ospedali. Nei primi anni le spese per infrastrutture assorbirono praticamente la totalità degli stanziamenti; soltanto dopo il 1960, i fondi destinati all'agricoltura scesero al di sotto del 50 per cento del totale, e venne fatto più largo spazio alle spese per l'industrializzazione.

Gli incentivi per l'industrializzazione La politica di sviluppo industriale rappresentò la parte più debole e tardiva della politica meridionalista. In sostanza, non venne previsto alcun intervento sotto forma di investimenti diretti per l'industrializzazione; venne soltanto istituito un insieme di incentivi, nella speranza che ciò fosse sufficiente a stimolare sia gli imprenditori locali, sia eventuali imprenditori di altre regioni. Tuttavia, sempre in omaggio all'idea che il primo obiettivo fosse quello di massimizzare l'occupazione, gli incentivi vennero destinati prevalentemente alle piccole e medie imprese. Essi furono di vario genere.⁴³

Anzitutto si ebbero agevolazioni creditizie: tre Istituti di credito speciale, l'Isvemer per il Mezzogiorno continentale, l'Irlis per la Sicilia, e il Cis (quest'ultimo appositamente costituito) per la Sardegna ebbero il compito di effettuare credito industriale a tassi agevolati. Accanto ai finanziamenti a tasso agevolato (in taluni casi il tasso poteva scendere fino al 3 per cento), si ebbero contributi a fondo perduto, assegnati direttamente dalla Cassa. Una legislazione complessa prevedeva inoltre una serie di agevolazioni il cui regime venne continuamente ritoccato e modificato. In linea generale, le principali agevolazioni furono dirette all'obiettivo di *ridurre il costo iniziale di impianto* (riduzioni di imposte per la costituzione di nuove società e per l'acquisto di terreni e fabbricati destinati ad attività produttive, riduzioni di tariffe ferroviarie per trasporto di macchinari, e, come si è ricordato, contributi a fondo perduto per macchinari e opere murarie, e finanziamenti a tasso agevolato); o a *ridurre il costo di esercizio* (esenzione decennale dall'imposta di ricchezza mobile, riduzioni di imposta sulle forniture di energia elettrica, sgravi di contributi previdenziali dovuti all'Inps). Solo in un momento successivo, fu-

⁴³ Si veda Graziani 1973.

no previsti anche incentivi volti ad *accrescere la domanda*: le pubbliche amministrazioni e le imprese pubbliche furono tenute a riservare a imprese meridionali il 30 per cento delle proprie spese per forniture, e il 40 per cento dei propri investimenti (per le imprese a partecipazione statale, la riserva fu del 60 per cento). Tuttavia, la struttura degli incentivi, centrata principalmente su riduzioni di costo invece che su interventi volti ad accrescere la domanda, esercitò soltanto un effetto assai debole sulle decisioni di investimento; e, come vedremo in seguito, quando si ebbe uno sviluppo concreto degli investimenti industriali, questo, invece di coinvolgere soprattutto le piccole e medie imprese e le iniziative locali, servì in prevalenza a grandi imprese nazionali per installare nel Mezzogiorno costosi impianti a elevata intensità di capitale.

Si può dunque concludere che, nella sua fase di avvio, la politica per il Mezzogiorno, concentrata come fu sul settore agricolo e sulle infrastrutture civili, assunse un contenuto più assistenziale che produttivo.