



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Scienze Storiche, geografiche e dell'antichità

Scuola superiore di Studi storici, geografici e antropologici (interateneo)

Indirizzo di Studi storici e storico-religiosi

XXVIII ciclo

***Prove tecniche d'integrazione. L'Italia e l'OECE negli anni della prima
legislatura repubblicana (1947-1953)***

Direttore della Scuola Chiar.ma Prof.ssa Maria Cristina La Rocca

Coordinatore d'indirizzo Ch.mo Prof. Walter Panciera

Supervisore Ch.mo Prof. Antonio Varsori

Dottorando Roberto Ventresca

Prove tecniche d'integrazione. L'Italia e l'OECE negli anni della prima legislatura repubblicana (1947-1953)

Indice

Introduzione	p. 3
Capitolo 1	La dimensione internazionale della ricostruzione in Italia (1945-1948) p. 11
1.1	Riorganizzazione del mercato e avvio della ricostruzione p. 11
1.2	Egemonia americana, guerra fredda, Piano Marshall p. 35
1.3	La collocazione internazionale dell'Italia e le aporie della politica estera degasperiana p. 54
Capitolo 2	L'Italia nell'OECE: attori, strategie, contraddizioni p. 71
2.1	I primi passi della cooperazione: la Conferenza dei 16 p. 73
2.2	Nascita dell'OECE, <i>Piano a lungo termine</i> e avvio della cooperazione europea p. 100
2.3	Politiche per la manodopera e «ossessione» emigratoria p. 110
2.4	Processi di apertura commerciale: una «liberalizzazione manovrata»? p. 143
Capitolo 3	«Vista dagli altri»: l'Italia alla prova della cooperazione europea nelle sue relazioni con Francia e Gran Bretagna p. 172
3.1	I rapporti italo-francesi all'alba della cooperazione europea p. 175
3.2	Un «amore respinto»? Italia e Regno Unito nell'OECE p. 204
Capitolo 4	Funzionari, esperti, tecnocrati: i rapporti tra la delegazione italiana all'OECE e il Governo centrale di Roma p. 238
4.1	Neo-mercantilismo e tecnocrazia: una panoramica p. 242
4.2	Una delegazione con «poche idee e scarsissima autorità»? p. 256
4.3	Un bilancio p. 274
Conclusioni	p. 282
Bibliografia	p. 289
<i>Ringraziamenti</i>	p. 305

Introduzione

Nelle pagine di una delle sue opere più recenti, intitolata *Nella spirale tecnocratica*¹, il filosofo tedesco Jürgen Habermas ha riflettuto sulle origini profonde della crisi politica, ancor prima che economica, nella quale l'Unione Europea sta scivolando in maniera a dir poco dirimpente. La debolezza delle sue istituzioni, riflesso immediato della condizione di generale disorientamento politico che pare accomunare buona parte dei governi nazionali dell'Unione, deriverebbe - scrive Habermas - da una sorta di vizio originario intrinseco al processo di integrazione continentale, vale a dire l'esistenza di un sostanziale *deficit* di legittimazione democratica degli organismi decisionali preposti al coordinamento dei 27 Stati dell'UE. In aggiunta, secondo Habermas, la natura solo apparentemente apolitica e procedurale delle strutture portanti dell'architettura europea rappresenterebbe non soltanto una delle ragioni della diffidenza – quando non dell'aperta ostilità - manifestata dalle popolazioni dei singoli Paesi membri nei confronti del progetto comunitario, ma anche una delle cause più evidenti del malfunzionamento e della scarsa incisività dell'Unione quale soggetto politico autonomo e riconoscibile nello scacchiere geopolitico internazionale. Senza addentrarci in un'analisi serrata delle posizioni espresse dal filosofo tedesco, le cui osservazioni meriterebbero una trattazione critica ben più estesa di quella consentita dai limiti di questa ricerca, riteniamo che il riferimento all'odierna crisi degli equilibri politici, economici e istituzionali dello spazio europeo offra un utile spunto di riflessione per introdurre gli argomenti di cui si compone il nostro lavoro, il cui arco cronologico di riferimento insiste per l'appunto sul momento «originario» del processo di cooperazione e di integrazione europea: il secondo dopoguerra, l'affermazione dell'antagonismo bipolare tra gli USA e l'URSS e l'avvio della ricostruzione economica del Vecchio continente.

La nostra indagine si concentra infatti sul ruolo giocato dall'Italia

¹ Cfr. J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2015 (ed. or. *Im Sog. Der Technokratie. Kleine Politische Schriften XII*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2013).

all'interno dell'OECE (Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica), istituita a Parigi nell'aprile del 1948 con l'obiettivo di coordinare la distribuzione dei fondi americani indirizzati a 16 Paesi dell'Europa occidentale² nel quadro dello *European Recovery Program* (ERP), meglio noto come Piano Marshall. Come si diceva poco sopra, gli anni da noi presi in esame sono quelli che vanno dal 1947 al 1953. Tale cronologia si giustifica non soltanto alla luce degli eventi internazionali che caratterizzarono il contesto politico occidentale all'alba della guerra fredda: se il 1947 fu l'anno dell'annuncio ufficiale del Piano Marshall - tramite il noto discorso del 5 giugno tenuto dall'allora Segretario di Stato dell'Amministrazione Truman di fronte agli studenti della Harvard University³ - e quello dell'apertura delle consultazioni della CCEE (Conferenza per la Cooperazione Economica Europea, vera e propria "incubatrice" dell'OECE), esso segnò anche l'affermazione di una svolta decisiva negli instabili equilibri su cui si reggeva la neonata Repubblica italiana. Nella primavera del 1947, infatti, si consumò la rottura dell'alleanza di governo tra la Democrazia Cristiana, il Partito Comunista e il Partito Socialista Italiano, prodromo dell'avvio di una stagione destinata a perdurare perlomeno fino alla fine degli anni '50: la nascita del «centrismo»⁴ e il progressivo consolidamento del ruolo della DC quale baricentro dello scenario politico nazionale. Nell'agosto del 1953, infine, si chiuse l'esperienza dell'ottavo Governo presieduto da Alcide De Gasperi, *leader* del partito democristiano negli anni della ricostruzione post-bellica e protagonista del reinserimento dell'Italia all'interno dell'orizzonte economico-politico occidentale. Le coordinate cronologiche entro cui si muoverà questo studio rendono dunque esplicita la scelta di concentrare la nostra attenzione non tanto sull'OECE in quanto Organizzazione internazionale a sé stante⁵, né sugli avvenimenti strettamente legati al Piano Marshall, che si snodò nel corso del quadriennio 1948-1952; ci si soffermerà piuttosto sugli aspetti politico-

2 Gli Stati che per primi aderirono alla proposta lanciata dal Segretario di Stato americano, George C. Marshall, furono: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Turchia.

3 Cfr. M. Del Pero, *La guerra fredda*, Roma, Carocci, 2014 (ed. or. 2001), pp. 24-25.

4 Cfr. G. Rossini (a c. di), *Alcide De Gasperi e l'età del centrismo, 1947-1953*, Roma, Cinque Lune, 1990.

5 Essa sarebbe rimasta in vita fino al 1960, quando assunse la denominazione di Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico, attualmente ancora in vigore. Cfr. R. T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris, OECD, 1997.

economici che caratterizzarono le vicende della prima legislatura repubblicana e sulla proiezione euro-atlantica che la coalizione democristiana impresso alle linee-guida della politica estera della Penisola a cavallo tra la fine degli anni Quaranta e il debutto degli anni Cinquanta.

L'angolo visuale tramite il quale si osserverà questa porzione della storia del secondo dopoguerra italiano è, come detto, quello della partecipazione del Paese alle attività promosse dall'OECE, la cui indagine nasce dall'esigenza di rispondere a una serie di interrogativi: secondo quali direttrici si dipanò l'azione politico-economica dell'Italia all'interno di questa Organizzazione? Quali furono gli interessi e gli obiettivi che il Governo centrista promosse in quegli anni con maggiore determinazione? Si manifestarono contraddizioni, fratture, discrasie tra le intenzioni generali annunciate dalle autorità dell'esecutivo degasperiano e i risultati effettivamente raggiunti alla conclusione del periodo da noi considerato? In che termini si articolò il ruolo della delegazione italiana inviata all'OECE e quale tipo di rapporti essa istituì con le altre delegazioni nazionali presenti a Parigi? Si produsse uno «spazio di autonomia» entro cui i rappresentanti italiani poterono esercitare una qualche forma di intervento diretto nella definizione delle posizioni ufficiali assunte dall'Italia, oppure i delegati risultarono sostanzialmente estranei al processo di *decision making* promosso dalle istituzioni centrali dello Stato? Chi furono, inoltre, questi delegati, e quale profilo assunsero nel corso del loro mandato: semplici funzionari, esperti, tecnici, «tecnocrati»? Infine: in quale misura la presenza dell'Italia all'interno dell'OECE influenzò il più globale processo di ricostruzione economica e di ri-legittimazione politica internazionale intrapreso dalla Penisola all'indomani del Ventennio fascista e della drammatica esperienza del secondo conflitto mondiale? Nelle pagine seguenti cercheremo, senza pretese di esaustività, di offrire una serie di risposte a quest'insieme di domande.

Nel primo capitolo verranno esaminati gli avvenimenti cruciali della primissima fase della ricostruzione post-bellica italiana: dalla formazione del Governo Parri alle misure promosse per arrestare le fiammate inflazionistiche del '46-'47, si osserveranno le scelte di carattere politico-economico che

accompagnarono la stagione della coabitazione tra le forze politiche del fronte antifascista, conclusasi notoriamente nella primavera dello stesso anno con l'uscita delle sinistre dal terzo Governo De Gasperi e con l'avvio vero e proprio della stagione del centrismo degasperiano⁶. Si ripercorreranno inoltre le dinamiche di carattere internazionale che segnarono l'avvio della guerra fredda e che, parallelamente, spinsero l'Amministrazione Truman a promuovere il Piano Marshall, la cui attuazione si legò in maniera indissolubile alla nascita e all'evoluzione dell'OECE. All'interno di questo orizzonte globale, si rifletterà inoltre sul percorso politico (e ideologico) che condusse la coalizione centrista a condividere, seppure in maniera contraddittoria e talora non entusiastica, la prospettiva di un'integrazione europea di marca essenzialmente «atlantica»: un approdo, quest'ultimo, che provocò tormentati dibattiti in seno alla DC e alla maggioranza di governo, la quale tentò, con scarsi risultati, di accompagnare la sua convinta adesione al blocco statunitense ad un limitato coinvolgimento della Penisola soprattutto sul piano della difesa militare europea, quale conseguenza di considerazioni di natura al contempo politica ed economico-finanziaria.

Nel secondo capitolo si svilupperà una riflessione più circostanziata sulla presenza dell'Italia all'interno dell'OECE, muovendo dall'apertura dei negoziati della CCEE (la cosiddetta Conferenza dei 16, luglio-settembre 1947) e giungendo in seguito ad analizzare le proposte avanzate dalla delegazione romana all'interno del consesso parigino: realizzazione del *Piano a lungo termine* nell'autunno 1948; difesa degli interessi dell'Italia nel campo dell'emigrazione di manodopera scarsamente qualificata; elaborazione di progetti di integrazione economica tra i Paesi dell'area OECE, quali ad

6 Sulle ragioni della rottura dell'alleanza d Governo tra DC, PCI e PSI, oggetto di una lunghissima *querelle* politico-storiografica che non intendiamo ripercorrere in questa sede, riteniamo condivisibile l'opinione di Pier Paolo D'Attorre, il quale ha osservato che: «Dopo una lunga polemica sul significato politico di De Gasperi negli Stati Uniti, imperniata sulla ricerca di prevalenti responsabilità americane o italiane nella decisione di por termine ai governi di coalizione antifascista, la conclusione da più parti proposta, di una convergenza di opzioni da parte dei diversi protagonisti, appare convincente e capace di illuminare molte scelte successive [a]l maggio '47. Essa consente di correlare la ricerca i legittimazione esterna perseguita dal *leader* trentino nell'incedere della guerra fredda, all'analogo impegno d personalità e forze moderate italiane, da un lato e classi dirigenti di altri paesi, dall'altro: si pensi ai casi francese, tedesco e austriaco». P. P. D'Attore, *Il Piano Marshall: politica, economia e relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milano, Marzorati, 1990, p. 499.

esempio l'Unione doganale italo-francese o il Piano Pella⁷; applicazione di misure di liberalizzazione commerciale e di progressivo abbattimento delle barriere protezionistiche mutate dalle politiche autarchiche degli anni '30.

Tali fenomeni saranno analizzati a partire da una duplice prospettiva. In primo luogo, la ricostruzione degli aspetti più significativi della partecipazione italiana all'interno dell'OECE si atterrà a un criterio interpretativo in base al quale, tenendo conto delle evoluzioni del contesto nazionale e internazionale entro cui tali vicende si dispiegarono, si tenterà di illuminare il nesso (o, più precisamente, lo scarto) esistente tra le ambizioni iniziali nutrite da parte del Governo di Roma e i risultati effettivamente raggiunti al termine dell'arco cronologico da noi preso in esame. Questo assunto non si tradurrà in un «giudizio politico» retrospettivo dei successi o dei fallimenti ottenuti dai rappresentanti italiani attivi a Parigi, bensì verrà adoperato al fine di restituire la complessità della genesi e delle trasformazioni delle proposte elaborate in seno alla coalizione centrista e accolte dalla delegazione romana. In secondo luogo, la nostra analisi non potrà prescindere dal carattere evidentemente conflittuale e parziale, vale a dire politico, delle scelte compiute dai vertici delle istituzioni italiane nell'ambito della ricostruzione economica internazionale: l'influenza di attori esterni all'arena politico parlamentare (gruppi privati, esperti, Pubblica Amministrazione, etc.), così come le fratture interne alla compagine centrista, contribuirono a modellare in maniera di certo non univoca, né predeterminata, le posizioni ufficiali assunte dai rappresentanti dell'Italia nel quadro dell'OECE⁸.

Nelle pagine del terzo capitolo si cercherà invece di sondare il punto di vista che i due maggiori (in termini di influenza geopolitica) attori statuali dell'Europa occidentale – Francia e Gran Bretagna – svilupparono in merito al ruolo giocato dall'Italia all'interno dell'Organizzazione, nella convinzione che lo studio delle posizioni assunte della Penisola possa dotarsi di maggiore

⁷ Su entrambi questi argomenti cfr. *infra* par. 2.1 e 2.3.

⁸ Per un'analisi del concetto di «conflitto» riguardo al ruolo dei *business circles* durante il processo di integrazione economica europea Cfr. F. Petrini, *Bringing Social Conflict Back in: the Historiography of Industrial Milieux and European Integration*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 3/2014, pp. 525-541.

profondità analitica proprio grazie alla contestualizzazione delle sue posizioni nell'orizzonte delle relazioni internazionali post-1945. In questo modo risulteranno più chiari non soltanto il peso effettivo e la reale incidenza che caratterizzarono l'esperienza dell'Italia nelle strutture decisionali dell'OECE, ma anche i fattori costitutivi delle “pressioni esterne” esercitate sulla Penisola da parte dei suoi principali *partner* continentali (senza dimenticare, com'è ovvio, l'assoluta centralità degli Stati Uniti) nei primi anni della guerra fredda.

Nel quarto capitolo, infine, ci si soffermerà sull'articolazione dei rapporti che si svilupparono tra la delegazione italiana inviata a Parigi e gli uffici governativi centrali (Presidenza del Consiglio, Ministero degli Esteri, Banca d'Italia, enti pubblici economici, etc.). Più in generale si rifletterà sulla natura delle richieste, delle proposte e delle critiche indirizzate da parte dei rappresentanti italiani nei confronti dei vertici dell'esecutivo degasperiano, e contestualmente sulle reazioni che ne scaturirono all'interno della compagine governativa e istituzionale della neonata repubblica democratica. Lo studio dei maggiori esponenti della delegazione italiana imporrà inoltre una riflessione concettuale intorno al “profilo politico” di cui si dotarono queste personalità nel quadro della loro esperienza internazionale: si trattava di funzionari, di uomini politici *tout court*, di esperti, di tecnocrati? Sebbene risulti facilmente intuibile che, entro certi limiti, la delegazione venne attraversata da figure corrispondenti a tutti i profili appena indicati, si tenterà di individuare il perimetro tecnico e politico all'interno del quale agirono i singoli delegati e che contribuì a definirne il loro specifico margine di influenza nell'individuazione delle priorità strategiche maturate dal Paese in seno all'OECE.

Prima di concludere questi brevi cenni introduttivi, riteniamo opportuno rendere espliciti alcuni dei limiti costitutivi del nostro lavoro. Per ciò che concerne le fonti archivistiche rintracciate nel corso della ricerca, si è constatato come le carte dell'OECE (i verbali delle riunioni del Consiglio, del Comitato Esecutivo e dei Comitati di settore; i *memorandum* tecnici elaborati dalle 16 delegazioni nazionali, etc.) offrano un insieme di informazioni molto

utili ai fini della ricostruzione fattuale delle posizioni assunte dai vari membri dell'Organizzazione, ma come al contempo contengano tracce alquanto limitate a proposito dei “retroscena” riguardanti il processo di *decision making* che guidò la maturazione degli orientamenti politici delle singole delegazioni. Ciò rappresenta l'ovvia conseguenza della natura prettamente istituzionale e per così dire “ufficiale” di questi documenti, nei quali è di norma improbabile rinvenire la complessità e le sfumature che contraddistinguono solitamente la genesi dell'azione politica degli attori internazionali. Per questo motivo, come si noterà dalla lettura del testo, i riferimenti alle fonti depositate presso gli archivi dell'OECE risulteranno scarsi e sporadici, mentre si farà largo uso della documentazione offerta dagli archivi dei Ministeri degli Esteri di Italia, Francia e Gran Bretagna, insieme con quella disponibile presso l'Archivio Centrale dello Stato, la Banca d'Italia e la sede romana della Fondazione Luigi Einaudi (senza contare, ovviamente, la bibliografia già esistente sul tema⁹).

Un limite ulteriore di questa ricerca consiste nell'assenza diffusa, per quanto non generalizzata, dei soggetti sociali che affiancarono i principali esponenti delle istituzioni statali nella definizione degli obiettivi perseguiti dall'Italia nell'ambito dell'OECE¹⁰. La storia dell'integrazione europea non fu certamente un semplice processo “di vertice”, ma coinvolse soggetti sociali – partiti, sindacati, movimenti, gruppi di pressione – nazionali e internazionali, i quali contribuirono (e contribuiscono tutt'ora) in maniera determinante alla

9 Si preferisce in questa sede sorvolare sullo «sullo stato dell'arte» della bibliografia dedicata ai temi qui presi in esame, e ciò alla luce di una serie di motivazioni di carattere storiografico. Se, da un lato, sull'adesione dell'Italia al processo di integrazione economica e politica dell'Europa post-bellica molto è stato scritto e molto si sta ancora scrivendo (soprattutto in relazione ai decenni 1970-1980, quale conseguenza della progressiva disponibilità di nuove fonti archivistiche), sull'esperienza dell'Italia all'interno dell'OECE, come si potrà notare dalle note a piè di pagina disseminate nel testo, gli studi disponibili risultano abbastanza limitati e, soprattutto, datati. Ciò rappresenta a nostro avviso l'esito di una duplice motivazione: in primo luogo, la storia dell'OECE è stata in molti casi associata – o, in alcune circostanze, schiacciata – sulla storia del Piano Marshall, a proposito del quale esiste invece una letteratura nazionale e internazionale decisamente vasta; in secondo luogo, ha pesato in maniera forse determinante l'effettiva debolezza politica manifestata dall'OECE in quanto organizzazione internazionale durante tutto l'arco della sua esistenza (1948-1960), tanto da indurre lo storico inglese Alan Milward – le cui tesi vengono qui ampiamente discusse e condivise – a considerare la parabola storica di questo organismo come la somma di un insieme di speranze e di tentativi di cooperazione e di integrazione andati in buona parte falliti, soprattutto alla luce delle aspettative che inizialmente vennero riversate sull'efficacia di questa Organizzazione da parte, *in primis*, degli Stati Uniti. Su questi temi cfr. A. S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, London, Methuen, 1984, in particolare le pp.168-211.

10 Su questi aspetti cfr. A. Ciampani (a c. di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Milano, FrancoAngeli, 1995.

concreta ridefinizione degli equilibri politici ed economici del Vecchio continente. Se nelle pagine successive si maturerà l'impressione che gli esiti del reinserimento dell'Italia nell'orizzonte capitalistico occidentale sia stato governato, all'indomani della Seconda guerra mondiale, da un nucleo di personalità estremamente ristretto, ciò rappresenterà nient'altro che l'effetto di un'«illusione prospettica» determinata sia dal perimetro analitico della nostra ricerca, sia da un'evidenza storiografica già messa in luce da molti degli studiosi che si sono occupati della ricostruzione economica italiana: le modalità di concreta adesione del Paese alle istituzioni e ai meccanismi del blocco capitalistico occidentale (Piano Marshall, OEECE, etc.) furono caratterizzate da una strutturale compressione dei margini di controllo democratico esercitabile, in linea teorica, dai partiti, dai sindacati e da tutti quei soggetti sociali che conquistarono una nuova agibilità politica all'indomani della Liberazione e della proclamazione della Repubblica. Tale interpretazione, che verrà sviluppata e precisata nel corso dei prossimi capitoli, è stata riassunta con queste parole dallo storico Stefano Battilossi:

[...] il liberismo italiano degli anni tra le due guerre e del secondo dopoguerra [...] non è perciò da intendere soltanto come semplice riaffermazione del mercato contro la «mistica corporativa», l'«assistenzialismo» e le «indebite ingerenze» dello Stato in economia, ma innanzitutto come un vero e proprio programma anti-politico, per così dire, volto a saldare l'alleanza organica tra la borghesia imprenditoriale e quella «classe media» indicata esplicitamente da Einaudi (ma non solo) come «il nerbo della nazione» contro le organizzazioni fondanti della nuova democrazia (partiti e sindacati di massa)¹¹.

Sebbene, come detto, queste ultime affermazioni saranno oggetto di una contestualizzazione più specifica e puntuale lungo l'intero dipanarsi della nostra analisi, cionondimeno esse consentono di individuare fin da subito le coordinate interpretative generali all'interno delle quali questo lavoro intende collocarsi. Ciononostante, l'onere di giustificare la plausibilità scientifica dell'accostamento di siffatte coordinate al caso di studio specifico che ci accingiamo a esporre ricade soltanto sulla responsabilità di chi scrive.

11S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni 1945-1955*, Milano, FrancoAngeli-INSMLI, 1996, pp. 38-39

1. *La dimensione internazionale della ricostruzione economica in Italia (1945-1948)*

1.1 *Riorganizzazione del mercato e avvio della ricostruzione*

All'indomani della sconfitta della Germania nazista, del Giappone e delle potenze dell'Asse, apparve subito chiaro agli occhi dei *leader* dei Paesi alleati come gli esiti militari della Seconda guerra mondiale non potessero garantire in maniera immediata una soluzione soddisfacente e definitiva a tutte le questioni di ordine politico-economico che nel corso del decennio precedente avevano contribuito allo scoppio del conflitto. Le crescenti tensioni internazionali che videro protagonisti gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica - insieme con il progressivo deteriorarsi delle condizioni materiali all'interno delle nazioni dell'Europa occidentale, del Giappone e degli altri teatri dello scontro bellico - resero particolarmente accidentato il processo di ridefinizione dei complessi equilibri del cosiddetto «nuovo ordine mondiale»¹². L'emergere, infine, di due «blocchi» contrapposti non solo in termini militari e politici, ma anche da un punto di vista ideologico-culturale – una contrapposizione che si sostanziò nel costante tentativo di mobilitare i «cuori e le menti»¹³ delle popolazioni direttamente o indirettamente coinvolte dalle dinamiche della guerra fredda¹⁴ -, segnò profondamente l'evoluzione del

12 A. Giovagnoli, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale". Politica ed economia dal 1945 al 1947*, Milano, Vita e Pensiero, 2000. Sul reinserimento dell'Italia nel sistema economico occidentale post-bellico si veda F.

Romero e L. Segreto (a c. di), *Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*, in «Studi Storici» (numero monografico), 1/1996.

13 G. Formigoni, *La politica internazionale del Novecento*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 198.

14 Sulle origini della guerra fredda esiste un numero pressoché sconfinato di volumi. Per ciò che concerne i lavori di carattere generale editi in lingua italiana, ci limitiamo a segnalare: E. Aga Rossi, *Gli Stati Uniti e le origini della guerra fredda*, Bologna, il Mulino, 1984; F. Romero, *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009; M. Del Pero, *La guerra fredda*, cit. Tra le opere di area anglosassone ricordiamo: O. A. Westad (ed.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*, London, Frank Cass, 2000; Id., *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; M. P. Leffler and O. A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, 3 voll., Cambridge, Cambridge University Press, 2010; J. L. Harper, *The Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2011. Per un'aggiornata panoramica della storiografia internazionale sulla guerra fredda cfr. F. Romero, *Cold War historiography at the crossroads*, in «Cold War History», 4/2014, pp.685-703.

quadro politico internazionale per quasi tutta la seconda metà del XX secolo.

Già nei mesi precedenti la conclusione ufficiale delle ostilità i rappresentanti delle potenze occidentali avevano cominciato a gettare le basi del futuro sistema monetario internazionale, nella convinzione che soltanto attraverso la riorganizzazione di un nuovo meccanismo di cambi fissi tra le valute e, al contempo, l'istituzione di organismi sovranazionali, incaricati di monitorare il processo di stabilizzazione dei mercati, si sarebbe potuta neutralizzare la carica distruttrice dei nazionalismi economici esplosa negli anni Trenta. Il massimo intento dei rappresentanti dei Paesi impegnati nella lotta contro il nazifascismo consisteva dunque nella correzione degli squilibri (nazionali e internazionali) di carattere economico e sociale, sfruttando i quali, anche attraverso la costruzione di un'efficace macchina propagandistica, tanto il fascismo italiano quanto il nazismo tedesco avevano saputo coagulare il malcontento di ampie fasce di popolazione presenti nei rispettivi Paesi, rafforzando il consenso politico di cui essi godevano e trascinando di conseguenza l'Europa e il resto del mondo nel vortice della Seconda guerra mondiale.

Nel corso della Conferenza monetaria e finanziaria internazionale delle Nazioni Unite, che si tenne a Bretton Woods (New Hampshire, USA) da 1° al 22 luglio 1944 e alla quale parteciparono i delegati di 44 Paesi (tra cui l'Unione Sovietica, che però non sottoscrisse il trattato finale), vennero create due nuove istituzioni monetarie – il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), in seguito divenuta Banca Mondiale –, si decretò l'ancoraggio del dollaro all'oro (1 dollaro sarebbe corrisposto a 35 once d'oro) e si stabilì la convertibilità delle altre divise nazionali rispetto alla moneta statunitense in base ai valori registrati al 1° luglio 1944¹⁵. In questo modo, attraverso l'elaborazione di un sistema di cambi fissi tra le monete, per i quali era comunque prevista una possibilità di oscillazione del $\pm 1\%$ ¹⁶, gli architetti del nuovo sistema

15 F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 139.

16 In poche parole, ogni volta che il cambio di ciascuna valuta nazionale eccedeva o si sottostimava dell'1% rispetto al valore prefissato – nel caso dell'Italia si trattava di 625 lire per ogni dollaro –, le Banche centrali dei singoli Paesi erano automaticamente obbligate ad acquistare o a vendere dollari: «ciò evitava che il prezzo del dollaro superasse i limiti prestabiliti dall'accordo istitutivo». Cfr. *Ibidem*.

monetario internazionale immaginavano di prevenire futuri squilibri nelle bilance dei pagamenti e di frenare ipotetiche ondate speculative contro le valute nazionali, anche per mezzo della concessione di prestiti che il FMI, dopo una serie di accordi preliminari con gli Stati intenzionati a ricevere sussidi – accordi che di norma prevedevano la svalutazione delle singole monete e la riduzione dei livelli di spesa pubblica -, avrebbe potuto fornire ai Paesi in difficoltà. Senza scendere nel dettaglio delle molteplici clausole del Trattato con cui vennero siglati gli accordi di Bretton Woods, sembra evidente quanto fosse avvertita da parte dei membri delle potenze alleate l'esigenza di immaginare un nuovo e meno incerto equilibrio economico internazionale post-bellico, all'interno del quale le aspre conflittualità commerciali e valutarie esistenti tra i vari Paesi del globo avrebbero incontrato una sorta di camera di compensazione, la cui regia generale, sia dal punto di vista tecnico-economico che da quello più estesamente politico, restava tuttavia appannaggio di una sola grande potenza, vale a dire gli Stati Uniti.

Questi ultimi rappresentarono il soggetto egemone della ridefinizione degli equilibri interni al mondo occidentale dopo il 1945, rendendo esplicito il declassamento – che però, secondo vari studiosi, si era già consumato intorno alla fine del XIX secolo¹⁷ - della Gran Bretagna dal suo fin lì tradizionale ruolo di vertice delle relazioni internazionali. Pur non trovandoci nella sede appropriata per analizzare compiutamente l'evoluzione della politica estera statunitense nel corso dei primi quarant'anni del Novecento, sembra utile ricordare quanto l'esperienza della Grande Guerra, della Depressione del '29, del *New Deal* rooseveltiano e del successivo coinvolgimento nel secondo conflitto mondiale avessero contribuito ad aggiornare le mutevoli strategie diplomatiche degli USA in senso sempre meno isolazionista¹⁸, anche alla luce

17 Sulla transizione delle egemonie globali dal '500 ai giorni nostri si veda il classico studio di G. Arrighi, *Il lungo XX secolo. Potere, denaro e le origini del nostro tempo*, Milano, il Saggiatore, 1996 (ed. or. *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*, London-New York, Verso, 1994); si veda inoltre G. Arrighi, *Capitalismo e (dis)ordine mondiale*, a c. di G. Cesarale e M. Pianta, Roma, Manifestolibri, 2010.

18 Sulle caratteristiche generali della politica estera americana del secondo dopoguerra si rimanda, senza alcuna pretesa di esaustività, ai lavori di V. De Grazia, *Irresistible Empire. America's Advancement through 20th Century Europe*, Cambridge (MA), Belknap Press of Harvard University Press, 2005; C. S. Maier, *Among Empires. American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2006; M. Hunt, *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2007; M. Del Pero, *Libertà e impero: gli Stati Uniti e il mondo*,

delle crescenti esigenze di espansione capitalistica motivate dall'estremo sviluppo dei mercati interni¹⁹. All'interno di questa prospettiva, l'evoluzione delle tecniche di produzione fordista tra gli anni '20 e gli anni '30 del Novecento incisero in maniera determinante nella “mutazione genetica” del complesso industriale statunitense, che peraltro poté superare in maniera definitiva le turbolenze provocate dalla recessione del '29 grazie all'impiego militare delle energie del suo sistema produttivo: l'ambizioso progetto rooseveltiano di riforma dell'economia (e della società) americana – il *New Deal* appunto – e la successiva partecipazione alla Seconda guerra mondiale lasciarono in eredità all'Amministrazione democratica guidata da Harry Truman le risorse materiali e politiche per esercitare, in maniera voluta e intenzionale, un'azione egemonica di lunga durata²⁰, la cui applicazione si manifestò in maniera palese anzitutto lì dove avevano prosperato negli ultimi decenni le radici del “disordine globale”, e cioè l'Europa.

La partecipazione degli Stati Uniti alla ricostruzione del Vecchio continente conobbe differenti gradi di coinvolgimento al variare delle specifiche compagini nazionali nelle quali si dispiegò il sostegno americano. In questa sede ci soffermeremo soltanto sul caso dell'Italia, pur essendo consapevoli dell'impossibilità, da un punto di vista storico, di isolare le vicende riguardanti la Penisola da un più ampio e complesso contesto internazionale in continua evoluzione, quale fu lo scacchiere euro-atlantico all'indomani del 1945. Se, come si è detto in precedenza, il protagonismo degli Stati Uniti in Europa non rappresentò soltanto l'esito obbligato delle vicende militari caratterizzanti l'ultima fase della guerra, ma rispose invece a un più articolato – sebbene non ancora ben definito, nelle previsioni dei vertici politici americani, all'altezza del 1945 – disegno di consolidamento delle strategie egemoniche americane in occidente, l'interesse di Washington per le sorti dell'Italia post-fascista si acutizzò intorno alla fine dell'estate del 1944: le difficili condizioni del Paese,

1776-2011, Roma-Bari, Laterza, 2011 (ed. or. 2008).

19 Come ha efficacemente notato Mauro Campus, «La scoperta che l'impegno internazionale rappresentava il carburante per la crescita dell'industria americana si tradusse quindi, a partire dalla fine degli anni Trenta, nel superamento del paradigma isolazionista, che la seconda guerra mondiale contribuì a estinguere almeno nelle sue inclinazioni più retrive». Cfr. M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall, 1947-1951*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 10.

20 Cfr. Ivi, pp.11-12.

che ancora appariva agli occhi dei responsabili militari anglo-britannici un teatro di guerra quasi secondario, insieme con le pressioni degli ambienti italo-americani sull'Amministrazione Roosevelt (sensibile al peso elettorale rappresentato dall'emigrazione italiana) e con il rinnovato protagonismo del Partito Comunista all'indomani della «svolta di Salerno»²¹, stimolarono il sostegno americano alla rinascita materiale e politica – in senso democratico – dell'Italia, che nei mesi successivi sarebbe diventata agli occhi degli USA un vero e proprio spazio di interesse strategico²². Nonostante alla fine della guerra le autorità alleate (AMG, *Allied Military Government*) fossero ancora condizionate da una serie di impellenze di carattere prevalentemente militare (mantenere l'ordine e provvedere ai bisogni dell'esercito), nelle settimane successive al 25 aprile 1945 si imposero nella loro crudezza tutte le difficoltà di natura economica e politica rispetto alle quali un'Italia quasi allo sbando non era in grado di provvedere autonomamente. Il diffondersi del mercato nero, l'aggravarsi dell'inflazione – dovuto anche all'eccessiva diffusione delle AM-Lire²³ - e il clima di apparente disordine sociale che si stava progressivamente affermando (basti pensare alla necessità delle truppe alleate di misurarsi con la presenza delle formazioni partigiane presenti sul territorio italiano, specie al centro-nord) non motivò soltanto l'erogazione da parte di Washington delle prime *tranches* di aiuti a favore dell'Italia, ma spinse anche le forze angloamericane – le quali, ad ogni modo, elaborarono una vera e propria politica estera nei confronti dell'Italia soltanto a partire dai primi mesi del 1947 - a individuare una serie di interlocutori credibili al fine di garantire la formazione di un nuovo regime democratico, condizione indispensabile agli

21 Con la «svolta» di Salerno il PCI di Palmiro Togliatti accoglieva la prospettiva di una «via democratica al socialismo» da percorrere all'interno di un quadro politico di carattere democratico-parlamentare, accantonando in questo modo, nell'ottica della “presa del potere”, la strategia rivoluzionaria di matrice leninista. Sulla «svolta», tra i numerosi studi esistenti, si veda S. Galante, *L'autonomia possibile: il Pci del dopoguerra tra politica estera e politica interna*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991; E. Di Nolfo, *La svolta di Salerno come problema internazionale*, in A. Varsori (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milano, LED, 1993, pp. E. Di Nolfo e M. Serra, *La gabbia infranta: gli alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, Roma-Bari, Laterza, 2010;

22 F. Romero, *Gli Stati Uniti e l'Italia*, in F. Barbagallo (a c. di), *Storia dell'Italia Repubblicana*, vol. I, Torino, Einaudi, 1994, pp. 237-238.

23 Le *Allied Military Notes*, o AM-Lire, già diffuse durante la guerra dall'esercito anglo-americano per sostenere le sue spese sul territorio italiano, circolavano senza un effettivo controllo da parte della Zecca di Stato, generando in tal modo un automatico effetto inflazionistico. Cfr. M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 164.

occhi degli Americani per la concessione di sostegno politico e finanziario ai futuri esecutivi romani²⁴.

Per le forze cattoliche, coagulatesi intorno alla Democrazia Cristiana, erede del Partito Popolare sciolto dal regime fascista nel 1926²⁵, ciò rappresentò una forma di “assicurazione politica” fondamentale, in quanto consentì all'Italia di porsi fin da subito – benché le condizioni per una diversa collocazione geopolitica non fossero mai state concrete – sotto l'ala protettrice degli Stati Uniti, evento di per sé auspicato da buona parte del partito democristiano; inoltre, il bisogno di istituire un dialogo costruttivo con i soggetti politici italiani in grado di governare la transizione democratica del Paese spinse gli USA a rafforzare anche il ruolo della CGIL, nella speranza che essa fosse in grado di governare (muovendosi talvolta in autonomia rispetto alle indicazioni degli alleati, come nell'ambito delle politiche salariali) la spirale delle tensioni sociali attive nel Paese²⁶. Tuttavia si imponeva alle autorità angloamericane un problema molto concreto e urgente: trovare al più presto i mezzi – alimenti, materie prime, crediti finanziari – per dare corso a questa strategia politica, con l'obiettivo di arginare il crescente protagonismo della sinistra social-comunista, senza però minare alla base l'avvio del processo di rinascita democratica del Paese. Tale scopo non poteva però essere raggiunto mediante il semplice trasferimento di risorse economiche da un lato all'altro dell'Atlantico: la peculiarità del disegno egemonico dei cosiddetti *new dealers* americani, come è stato messo in luce da un'ampia produzione storiografica²⁷, consistette nell'individuare nella promessa della «prosperità materiale» - che sola poteva essere garantita da una società di democratica di mercato non più

24 F. Romero, *L'Italia e gli Stati Uniti*, cit., pp.238-239.

25 Sulla storia della DC si vedano A. Giovagnoli, *Il partito italiano: la Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996; G. Formigoni, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale: 1943-1953*, Bologna, il Mulino, 1996.

26 F. Romero, *L'Italia e gli Stati Uniti*, cit., pp.238-239.

27 Tra i numerosi lavori disponibili si vedano C.S. Maier, *The politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II*, in «International Organizations», 4/1977, pp. 607-633; J.L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia. 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 1987 (ed. or. 1986); P. P. D'Attorre, *Anche noi possiamo essere prosperi: aiuti ERP e politiche della produttività negli anni Cinquanta*, in «Quaderni storici», 58/1985, pp. 55-93; A. Giovagnoli, *L'Italia nel “nuovo ordine mondiale”*, cit.; J. McGlade, *Lo Zio Sam ingegnere industriale. Il programma americano per la produttività e la ripresa economica dell'Europa occidentale (1948-1959)*, in «Studi storici», 1/1996, pp. 9- 40; C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia, 1947-1952*, Roma, Carocci, 2001; M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit.

balcanizzata dalla presenza di barriere commerciali e dotata di alti tassi di produttività industriale - la chiave di volta per neutralizzare i conflitti sociali (in una parola, la lotta di classe) all'interno dell'Italia e delle altre nazioni europee, e dunque per disinnescare all'origine le ragioni del potenziale consenso politico a favore dei partiti delle sinistre: era nella miseria e nella povertà, sostenevano i rappresentanti dell'Amministrazione Truman, che sarebbero prosperate le “dittature”, paradigmaticamente associate non solo ai fascismi europei appena sconfitti, ma soprattutto alle esperienze di società socialiste affini al modello sovietico. Alla luce di tali considerazioni, sembrano ancora più evidenti i motivi che indussero l'*establishment* politico-finanziario di Washington a elaborare, nel corso del biennio 1945-1947, un piano organico di sostegno all'Europa (quale fu l'ERP, *European Recovery Program*, meglio noto come Piano Marshall), la cui consistenza – in termini sia ideologici che strettamente economici – si definì in misura tale da soddisfare la portata di questo ambizioso progetto di rifondazione egemonica in chiave liberal-democratica del continente.

Focalizzando la nostra attenzione sulle specifiche condizioni economiche e politiche dell'Italia, ricordiamo che nella seconda metà del 1945 si consumò l'esperienza del fragile Governo presieduto dall'azionista e in seguito repubblicano Ferruccio Parri, stretto tra le aspre divisioni che laceravano il suo esecutivo – diviso ad esempio sulla battaglia per il cambio della moneta²⁸ e sull'ipotesi di collegare quest'ultima all'adozione di una tassa patrimoniale, eventualità che furono accantonate all'inizio del 1946 – e un temporaneo disinteresse diplomatico da parte degli USA²⁹, in ragione del quale il Governo italiano si vide momentaneamente privato del sostegno politico necessario sia per affrontare la difficilissima fase della ricostruzione, sia per individuare al

28 Come scrive Harper, l'ipotesi del cambio della moneta, immaginata con precisi scopi anti-inflazionistici, consisteva nel tentativo di «diminuire direttamente l'offerta di moneta bloccando una frazione dei depositi bancari e convertendone una parte in titoli di Stato. Nel contempo, le vecchie banconote venivano requisite e sostituite con nuove emissioni a un tasso prestabilito. [...] a seconda della struttura della tassazione, [il cambio della moneta] poteva colpire gli speculatori e i profittatori di guerra, e redistribuire il reddito a favore delle vittime dell'inflazione. In ogni caso, l'operazione avrebbe richiesto un'accurata preparazione tecnica e un'efficiente macchina amministrativa, oltre a una grande segretezza [...]: se la manovra fosse stata ritardata troppo a lungo o resa nota in anticipo, il pubblico avrebbe cercato di sottrarsi alla manovra monetaria ritirando i depositi bancari e convertendoli in beni immobiliari». J.L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia., 1945-1948*, cit., pp. 98-99.

29 F. Romero, *L'Italia e gli Stati Uniti*, cit., p. 241.

suo interno un equilibrio politico duraturo, alla luce della composizione alquanto eterogenea della coalizione antifascista al potere. Indebolito dalle proprie incertezze e dall'aggravarsi dello stato di salute dell'economia nazionale, il Governo Parri cadde alla fine del '45 e fu sostituito dal primo Governo De Gasperi, il quale fin da subito tentò di accreditarsi come interlocutore privilegiato della Commissione Alleata (attiva in Italia all'indomani della guerra) e, più in generale, dell'Amministrazione americana, sempre più persuasa, nel corso dei primi mesi del 1946, della necessità di monitorare in maniera estremamente ravvicinata l'instabile panorama italiano, dove la presenza di una forte componente social-comunista sia nell'organigramma del Governo che nello scontro sociale diffusi nel Paese non poteva non preoccupare gli strateghi di Washington.

Gli elementi che caratterizzarono il dibattito economico e politico italiano di quei mesi furono molteplici e di diverso segno: indicativa dell'evoluzione dei rapporti tra il neonato Governo De Gasperi e gli americani fu la gestione del rimborso dei debiti in dollari contratti dall'Italia – sia dallo Stato, sia da società pubbliche e private - negli anni precedenti la guerra. Il ministro del Tesoro, il liberale Epicarmo Corbino, mirava ad archiviare al più presto il problema delle esposizioni finanziarie italiane maturate negli anni Trenta, la cui risoluzione – cominciata già nel giugno 1944 – costituiva, nell'opinione dei vertici governativi, una condizione necessaria per ricreare quell'indispensabile clima di fiducia economica di cui l'Italia aveva bisogno se avesse voluto ottenere nuove e più cospicue linee di credito da parte degli USA. Le trattazioni, guidate dal ministro dell'Industria, il socialista Ivan Matteo Lombardo, si chiusero con la firma di un accordo bilaterale nell'agosto del 1947, dove si prescrisse il riconoscimento degli «interessi scaduti e non pagati, capitalizzandoli in nuovi titoli emessi per la conversione dei vecchi per un totale di 23.818.950 dollari»³⁰. In poche parole, il Governo italiano riconobbe l'entità dei debiti e degli interessi (ad eccezione di quelli formati nel periodo bellico), e ottenne che tali cifre venissero ripagate tramite l'emissione di obbligazioni a scadenza trentennale garantite dallo Stato, sulla

30 M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 28.

base di calcoli economici che prevedevano il risanamento della bilancia dei pagamenti italiana entro il 1952: si trattò, per certi versi, di una «sorta di nazionalizzazione surrettizia dei debiti»³¹. La firma dell'accordo tra l'Italia e gli Stati Uniti rappresentò uno snodo importante, oltretutto sul piano economico-finanziario, dal punto di vista delle relazioni politiche tra i due Paesi: l'«affidabilità» dimostrata in questo frangente dai rappresentanti economici del Governo e dell'ente incaricato di seguire da vicino le contrattazioni (il CREDIOP, Credito per le Opere di Pubblica Utilità, fondato da Alberto Beneduce, e l'ICIPU, Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità) avrebbe rappresentato una forma di “capitale politico” di cui gli esecutivi De Gasperi si sarebbero certamente giovati.

Altrettanto significativa si rivelò la decisione del leader democristiano di assegnare la guida del CIR³², il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (nato nel luglio del 1945 come struttura interna al Ministero della Ricostruzione, in seguito sciolto da De Gasperi), proprio alla Presidenza del Consiglio: il Comitato aveva il compito di *coordinare* – ma non di *indirizzare*³³ - da un punto di vista politico-amministrativo le decisioni adottate dal Governo e dai suoi organi ministeriali nell'ambito della ricostruzione economica. Sebbene non sia del tutto corretto affermare che al CIR fosse demandato il compito di elaborare «una qualche forma di programmazione economica»³⁴, risulta evidente quanto questo Comitato

31 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni 1945-1955*, Milano, FrancoAngeli-INSMLI, 1996, p. 72. Commentando l'esito delle operazioni che condussero all'accordo italo-americano sui debiti prebellici, osserva Battilossi: «Sulle spalle del bilancio dello stato repubblicano venivano in tal modo scaricati, a distanza di vent'anni, i costi del beneficio valutario incamerato dal regime fascista e della garanzia sui rischi di cambio da questo accordata alle imprese. Quale manifestazione più evidente di continuità istituzionale? L'impegno ad onorare i debiti costituiva, di fronte alla comunità finanziaria, un elemento di garanzia e di legittimazione assai più decisivo di qualsiasi cesura». Cfr. Ivi, pp. 73-74.

32 Sul CIR e sulle sue funzioni si rimanda a M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, in F. Barbagallo (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana*, cit., pp. 499-509.

33 Sulla peculiarità del CIR e sulla sua funzione politicamente “monca” rispetto alla gestione del Piano Marshall, cfr. il saggio di G. Endrici, *L'amministrazione di fronte al Piano Marshall*, in A. Orsi Battaglini (a c. di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 331-391.

34 Questo punto è sottolineato da A. Giovagnoli, *L'Italia nel “nuovo ordine mondiale”*, cit., pp. 53-54. Come vedremo anche più avanti, e come è stato messo in luce da un'ampia e consolidata storiografia, i governi del secondo dopoguerra, specie dalla cacciata delle sinistre in poi, rifiutarono ideologicamente l'ipotesi di sviluppare delle sintesi organiche e realistiche di programmazione economica, motivo per il quale sarebbe scorretto identificare nel CIR l'organo “programmatore” interno agli esecutivi guidati da De Gasperi.

condensasse al suo interno un insieme di funzioni cruciali per la gestione della politica economica italiana durante l'avvio del processo di ricostruzione, e non a caso, infatti, De Gasperi volle avocare a sé il compito di assumerne la presidenza. Rappresentando infatti l'anello di congiunzione tra l'ambito amministrativo e quello economico della catena decisionale posta alla base delle scelte economiche di fondo adottate dall'Italia – e dai suoi alleati – nell'immediato dopoguerra, il CIR divenne l'interlocutore obbligato non solo dei ministeri coinvolti nella ricostruzione, ma anche degli Stati Uniti, i cui rappresentanti dovettero pertanto rivolgersi direttamente al CIR – e cioè a De Gasperi – per inoltrare alle autorità di Roma le proprie indicazioni inerenti alla ripresa delle attività produttive e commerciali italiane³⁵. Secondo questa stessa ottica può essere interpretata la scelta del neonato Governo De Gasperi di dare vita al Ministero del Commercio Estero, istituito il 22 dicembre 1945 su esplicita richiesta e pressione degli uomini di Washington³⁶. Senza ripercorrere le tormentate vicende che condussero alla nascita del Ministero, guidato durante il primo scorcio del '46 dal repubblicano Ugo La Malfa (che sarà poi nuovamente ministro nel 1951, durante gli anni delle liberalizzazioni commerciali promosse dall'Italia in ambito europeo), appare significativo notare come quella che Agostino Giovagnoli ha definito «l'origine americana» del dicastero non abbia effettivamente pregiudicato l'esistenza di uno spazio di manovra politica autonoma da parte della compagine governativa italiana rispetto ai *desiderata* di Washington. E ciò fu dovuto, probabilmente, anche alla fragilità amministrativa che caratterizzò il Ministero del Commercio Estero fin dalla sua fondazione: quest'ultimo era infatti obbligato a cooperare sia con l'Istituto nazionale del commercio estero (poi confluito nel neonato dicastero), sia con l'Ufficio Italiano Cambi, che invece rimase alle dipendenze della Banca d'Italia e fu affidato al futuro Governatore Guido Carli³⁷. Non da ultimo, per volere di De Gasperi molte altre competenze relative al coordinamento dei rapporti commerciali con i Paesi stranieri rimasero appannaggio del Ministero dell'Industria, del Tesoro e soprattutto degli Esteri

35 *Ibidem*.

36 *Ivi*, pp. 49-53.

37 Su Guido Carli, di cui si tratterà ampiamente nei capitoli successivi, si veda C. Carli (in collaborazione con P. Peluffo), *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

(capeggiato fino all'Ottobre del '46 dallo stesso De Gasperi), con l'obiettivo di non concentrare in un'unica sede la quasi totalità delle funzioni riguardanti un aspetto tanto cruciale della vita economica nazionale quale era – e rimane tutt'oggi – la gestione dei flussi commerciali con i partner internazionali. De Gasperi, pertanto, anche alla luce dei malumori espressi da parte dei Ministeri potenzialmente danneggiati – in termini di sottrazione delle rispettive competenze – dalla nascita del Commercio estero, assecondò da un lato le pressioni degli USA, i quali nutrivano la speranza di individuare un interlocutore unico con il quale trattare i più importanti *dossiers* relativi ai rapporti economici tra i due Paesi, e dall'altro disinnescò alla radice il pericolo che il nuovo ministero assumesse un ruolo preponderante (e potenzialmente nocivo per gli instabili equilibri del Governo) nel panorama politico-amministrativo italiano³⁸.

I primi mesi del 1946 furono anche caratterizzati dalla discussione intorno al progetto, mai condotto a termine, del «cambio della moneta»³⁹, che avrebbe avuto lo scopo, nelle intenzioni dei suoi sostenitori (dal comunista Scoccimarro al repubblicano La Malfa, rispetto ai quali, in questo specifico dibattito, non era troppo lontano nemmeno l'allora Governatore della Banca d'Italia Luigi Einaudi), di frenare l'inflazione e di realizzare un computo effettivo della ricchezza mobiliare esistente in Italia, a partire dal quale si sarebbe potuto realizzare un programma di tassazione in grado di colpire la speculazione e di realizzare una più equa distribuzione degli oneri fiscali tra la popolazione⁴⁰. Le resistenze del liberale Corbino, timoroso che questa misura potesse offrire l'occasione per l'introduzione una vera e propria tassa patrimoniale, furono supportate dalle opinioni di alcuni settori dell'Amministrazione Truman e, paradossalmente, dalla ritrosia degli stessi comunisti nel sostenere con forza il cambio della moneta⁴¹, che pertanto, complice i dubbi degli americani riguardo all'opportunità di adottare tale provvedimento, venne rimandato e in seguito definitivamente accantonato.

38 A. Giovagnoli, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale"*, cit., p. 52.

39 Cfr. *supra*.

40 A. Giovagnoli, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale"*, cit., pp. 58-59. Su questo punto si veda anche C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., p. 135.

41 Ivi, p.138.

Benché numerosi studi abbiano messo in luce quanto la norma sull'eventuale cambio della moneta non debba essere sovrastimata dal punto di vista della ricostruzione storiografica⁴², occorre notare che tali vicende stimolarono in primo luogo una delle prime manifestazioni del cosiddetto pragmatismo degasperiano, capace di risolvere, come in questo caso, l'acutizzazione dello scontro politico interno alla sua maggioranza attraverso la consapevole procrastinazione delle decisioni finali; in secondo luogo, in corrispondenza delle polemiche sul cambio della moneta si palesarono le prime avvisaglie dell'esistenza di fratture interne al «fronte liberista» (ministri e uomini della maggioranza come Corbino; industriali; tecnici della Banca d'Italia), animato da una varietà di posizioni che si differenziavano non tanto sulla base di un'interpretazione più o meno ortodossa dei principî del *laissez-faire*, quanto piuttosto – molto più realisticamente – in ragione degli interessi e dei rapporti di forza più determinanti che di volta in volta si imponevano sullo scenario politico nazionale.

Il 1946 segnò inoltre l'avvio del flusso di aiuti provenienti dall'UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, l'agenzia ONU capeggiata da funzionari americani di fede keynesiana che avevano il compito di distribuire un ammontare concordato di aiuti immediati ai Paesi usciti stremati dal conflitto), intorno ai quali – sebbene limitati nel tempo e nell'ammontare finale - si consumò una significativa battaglia politica tra il Ministro del Tesoro Corbino e i rappresentanti delle forze socialiste e comuniste interne all'esecutivo (il dicastero delle Finanze era infatti presieduto da Mauro Scoccimarro, esponente del PCI), ma anche tra molti degli esponenti dell'appena evocato fronte liberista. Concedendo per il 1946 una serie di aiuti pari a circa 450 milioni di dollari – comprendenti beni alimentari, materie prime, macchinari -, i tecnici dell'agenzia ONU, tra i quali spiccava il *new dealer* Spurgeon Keeny, auspicavano di stimolare il volume degli investimenti e conseguentemente il livello dei consumi interni, incontrando però in questo caso l'opposizione sia del Tesoro italiano che di

42 Come fa ad esempio P. Barucci in *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, il Mulino, 1978, citato in A. Giovagnoli, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale"*, cit., p. 60.

alcuni ambienti del Dipartimento di Stato americano (come William Clayton, segretario di Stato per gli Affari Economici nell'Amministrazione Truman)⁴³. L'UNRRA concedeva infatti in forma gratuita al Governo di Roma una serie di beni che in seguito venivano rivenduti agli acquirenti italiani: il ricavato di queste vendite era poi trasferito in un apposito conto del Tesoro aperto presso la Banca d'Italia e denominato Fondo Lire. Intorno all'utilizzo del Fondo, dunque, maturò una forte contrapposizione tra i tecnici keynesiani dell'UNRRA e i ben più cauti responsabili economici del Governo De Gasperi (Corbino *in primis*), i quali di fatto detenevano le leve amministrative e politiche dell'impiego delle riserve ricavate dalla concessione dei fondi UNRRA. Sia i tecnici dell'agenzia ONU che i ministri economici dell'esecutivo romano esprimevano la loro disapprovazione per le reciproche ingerenze riguardo all'impiego degli aiuti⁴⁴, e in generale muovevano da assunti affatto opposti riguardo all'impiego del Fondo: Corbino, ad esempio, prefigurava l'utilizzo delle riserve del Fondo al fine di riequilibrare il bilancio dello Stato e di stabilizzare la lira, soprattutto dal momento in cui gli effetti negativi delle sue politiche liberalizzatrici⁴⁵ sul tasso di cambio della moneta determinarono una pericolosa diminuzione delle riserve liquide possedute dallo Stato⁴⁶. Inoltre, lo scontro politico che si consumò tra i tecnici dell'UNRRA e gli esponenti dell'industria tessile italiana (specie quella del cotone), sostenuta da alcuni ambienti governativi particolarmente sensibili alle loro rivendicazioni (come il Ministero dell'Industria, capeggiato fino all'estate del 1946 dal democristiano Gronchi), incrinò ancor di più i già deteriorati rapporti tra la Missione guidata da Keeny e gli uomini del Governo De Gasperi. Nelle intenzioni dei funzionari della Missione, il cotone acquisito tramite gli aiuti dell'Agenzia ONU andava rivenduto a prezzi accessibili sul

43 J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit. pp. 180-181.

44 A. Giovagnoli, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale"*, cit., pp. 69-71.

45 Il tasso di cambio della lira rispetto al dollaro, dopo alcune misure adottate dal Governo tra il gennaio e marzo 1946, non fu più unico: a quello ufficiale di 100 lire per dollaro (applicato ai turisti, alle rimesse dall'estero, al movimento di capitali), si aggiunse un tasso "commerciale" (225 lire per dollaro); un tasso "all'esportazione", e cioè un tasso a fluttuazione libera sulla base del quale l'esportatore era obbligato a rivendere allo Stato il 50% delle sue riserve in valuta estera; infine un tasso "effettivo", che rappresentava la media tra il tasso commerciale e quello all'esportazione. Questa complessa e caotica moltiplicazione dei tassi di cambio della lira contribuì all'indebolimento della moneta italiana e all'aumento dell'inflazione. Su questi punti cfr. J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., pp. 188-189.

46 Ivi, p. 191.

mercato interno, mentre i vertici industriali della produzione tessile, concentrati soprattutto nelle zone settentrionali della Penisola, destinarono le scorte messe a disposizione dall'UNRRA alla vendita sul mercato internazionale, che non solo garantiva maggiori profitti immediati, ma anche la possibilità di incamerare nuova valuta estera, grazie alla quale gli imprenditori avrebbero poi esercitato pressioni speculative sulla lira, avvantaggiandosi in ultimo del suo deprezzamento rispetto alle divise straniere.

Ciò tuttavia produsse un doppio risultato: da un lato rese evidente la profonda parzialità degli interessi economici presenti sul territorio italiano nell'immediato dopoguerra, laddove un nucleo ristretto di imprese forti e politicamente ben rappresentate – come quelle tessili – riuscì a stornare a proprio favore l'impiego di una massa cospicua di aiuti internazionali inizialmente affidati alle autorità del Governo italiano. Dall'altro, però, tali avvenimenti esposero la maggioranza alle fortissime critiche di quanti si sentivano colpiti da una strategia economica votata più o meno direttamente all'indebolimento della moneta. Tale strategia finì dunque per danneggiare il Paese sul piano strettamente finanziario (riduzione delle riserve e disavanzo nel bilancio statale) e al contempo, sul piano politico, si ritorse contro la maggioranza di Governo, la quale smarrì temporaneamente l'appoggio di quei settori che subirono gli effetti delle politiche liberalizzatrici promosse da Corbino e che risultarono impossibilitati a esercitare un livello di pressione corporativa simile a quella sviluppata, come si è visto, dai membri del tessile. Ad ogni modo, alla fine del 1946 la Missione UNRRA era già stata abolita come organo indipendente⁴⁷ e il suo programma di aiuti volgeva al termine, così come la parabola politica del liberista Corbino (che venne comunque confermato nel rimpasto di governo del luglio 1946), le cui misure non riuscirono a frenare l'ondata speculativa contro la lira e la parallela «auto-alimentazione» degli indici dell'inflazione⁴⁸, acuendo pertanto le critiche mosse dal PCI e dai socialisti del PSIUP nei suoi confronti. Corbino in realtà

47 Ivi, p. 194.

48 Sulla auto-alimentazione dell'inflazione, dovuta sostanzialmente alle misure di politica economica varate da Corbino e in seguito da Einaudi, insiste molto Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., p. 229

caldeggiava apertamente un'ipotesi di “scontro frontale” con le sinistre allo scopo di escluderle anticipatamente dal Governo⁴⁹, ma sia l'instabilità politica interna al Paese, sia la dubbia disponibilità degli americani ad appoggiare un ipotetico Governo di centrodestra, sia, infine, l'incertezza relativa alle decisioni finali della Conferenza di Parigi il Trattato di Pace indussero De Gasperi a non privarsi dell'alleanza con i social-comunisti, in quanto egli pretendeva da parte di questi ultimi la piena condivisione politica delle condizioni che sarebbero state imposte all'Italia (dalle riparazioni economiche alla questione di Trieste) da parte degli alleati tramite il Trattato⁵⁰. Nel settembre 1946 Corbino si dimise e fu sostituito dal democristiano Giovanni Battista Bertone: così si apriva l'ultima fase della “convivenza forzata”, sul piano sia politico che economico, tra le sinistre e i partiti dell'area centrista, il cui divorzio si consumò definitivamente nel maggio del 1947, dopo il noto viaggio di De Gasperi negli USA nel gennaio dello stesso anno e la definitiva acutizzazione delle tensioni interne alla coalizione antifascista al potere in Italia.

Non riteniamo sia opportuno ripercorrere nel dettaglio il lungo dibattito storiografico che per molto tempo ha caratterizzato le numerose ricostruzioni del significato politico del viaggio di De Gasperi negli USA⁵¹. In questa sede ci basterà rammentare che, in termini di ricostruzione storiografica, la visita del leader trentino negli Stati Uniti avvenne in un periodo di grave sofferenza economica e alimentare dell'Italia (mancavano infatti i necessari approvvigionamenti di grano e di carbone), aggravata dalla conclusione del programma di aiuti UNRRA e dall'incertezza che a questi sarebbero seguite nuove forme di sostegno all'economia italiana da parte degli USA. Non a caso, l'unico – e magro, rispetto alle attese iniziali – risultato concreto del viaggio di De Gasperi fu il noto prestito di 100 milioni di dollari al Tesoro italiano da parte della Export-Import Bank (una vicenda nella quale giocò un

49 J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., pp. 201-204.

50 *Ibidem*.

51 Per una panoramica generale sulle prime fasi della politica estera italiana del secondo dopoguerra si veda A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998; sul significato politico del viaggio in America di De Gasperi cfr. A. Gambino, *La situazione politica interna*, in E. Aga Rossi (a c. di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983, pp. 121-127; J. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia*, cit., pp. 216-226.

ruolo di primo piano l'allora direttore della Banca d'Italia, e futuro governatore, Donato Menichella), che di certo risultava del tutto insufficiente a coprire le corpose esigenze materiali di cui il Paese necessitava nell'inverno '46-'47. Senza dubbio il viaggio di De Gasperi - preparato perlopiù in collaborazione con l'ambasciatore italiano a Washington, Tarchiani⁵², mentre il Ministero degli Esteri venne lasciato vagamente in disparte (come noto, il vertice di Palazzo Chigi, allora sede del Ministero, era presieduto in quei mesi dal socialista Nenni)⁵³ - ricoprì un ruolo non secondario nella personale affermazione del ruolo di Alcide De Gasperi a capo della strategia internazionale dell'Italia, volta sostanzialmente a saldare l'alleanza con gli Stati Uniti e con il campo delle potenze occidentali. Ciononostante, le autorità del Dipartimento di Stato USA tentarono fin da subito di ridimensionare il significato politico del viaggio e, dunque, di non alimentare negli ambienti governativi italiani l'illusione di un'aperta e consistente affermazione di sostegno – sia politico che economico – all'azione di De Gasperi. Non bisogna infatti dimenticare che proprio in quei mesi il Congresso USA veniva conquistato da una maggioranza repubblicana, ben più restia rispetto ai democratici nel concedere fondi e appoggio politico agli esecutivi europei, specie se ancora caratterizzati dalla presenza al loro interno dei locali partiti comunisti⁵⁴. Tuttavia proprio durante il viaggio a Washington De Gasperi si convinse sempre più fermamente dell'insostenibilità politica della sua alleanza di governo con i socialisti e i comunisti, la cui presenza nell'esecutivo si poneva in tensione rispetto alla progressiva definizione delle logiche della guerra fredda⁵⁵.

Di ritorno dagli Stati Uniti De Gasperi aprì una crisi di governo – la

52 Cfr. D. Fracchiolla, *Un ambasciatore della "nuova Italia" a Washington. Alberto Tarchiani e le relazioni tra Italia e Stati Uniti 1945-1947*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

53 A. Giovagnoli, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale"*, cit., p. 110.

54 Ivi, p. 105

55 Ha infatti osservato Francesco Barbagallo: «Il viaggio in America di De Gasperi, nei primi giorni del '47, organizzato dall'intraprendente ambasciatore Tarchiani, costituisce per il leader democristiano l'occasione da tempo cercata di avviare un rapporto privilegiato con la potenza ormai egemone nel mondo occidentale. Il governo unitario con le sinistre marxiste rappresenta, come negli altri paesi in cui è ancora operante (Francia, Belgio, Danimarca, Norvegia), un retaggio dell'alleanza di guerra, più che una prefigurazione del futuro». F. Barbagallo, *La formazione dell'Italia democratica*, in Id. (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana vol I. La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 96-97

cosiddetta «crisi inutile»⁵⁶ - che, per certi versi, preparò la più decisiva e “periodizzante” crisi del maggio 1947, quando fu decretata l'uscita delle sinistre dal Governo⁵⁷ e l'avvio vero e proprio della stagione del centrismo. Nei primi mesi del 1947, quando l'ondata inflazionistica non accennava a diminuire, la progressiva compressione dei margini di intervento delle forze di sinistra sugli indirizzi generali del Governo, insieme con il rafforzamento della centralità della DC come punto di riferimento sia per gli industriali (i quali fino a quel momento avevano guardato con favore soprattutto al PLI, capace di sviluppare una posizione egemonica nella gestione della politica economica della ricostruzione: si pensi all'ex ministro del Tesoro Corbino⁵⁸) che per gli statunitensi, assicurò definitivamente al partito democristiano il ruolo di ago della bilancia nel processo di ricostruzione economica e politica del Paese⁵⁹. Lo stesso fronte del «quarto partito», inizialmente ostile alle pur limitate concessioni che l'esecutivo della coalizione antifascista aveva offerto di fronte alle rivendicazioni operaie (una debole scala mobile, temporaneo blocco dei licenziamenti, prezzi politici su alcuni prodotti come il pane⁶⁰), comprese come la DC avesse progressivamente guadagnato le redini della politica industriale e finanziaria nazionale, i cui indirizzi, tuttavia, non poterono più essere formulati (con buona pace delle mai sopite speranze di ritorno a qualche forma di “protezione nazionale” rispetto alle insidie rappresentate, per molte aziende italiane, dai mercati concorrenziali dell'area occidentale) indipendentemente dal contesto monetario internazionale e, inoltre, dalla vitale necessità degli aiuti americani: la collocazione occidentale dell'Italia e il suo reinserimento nei circuiti commerciali euro-atlantici, voluta

56 Ivi, pp. 115-118. La nuova formazione governativa che emerse da questa crisi comportò l'accorpamento delle funzioni dei Ministeri del Tesoro e delle Finanze sotto la guida di Pietro Campilli, uomo della DC molto vicino a De Gasperi, e la nomina del repubblicano Carlo Sforza a ministro degli Esteri. Entrambi svolgeranno un ruolo di primo piano nella vicenda della partecipazione dell'Italia all'OECE.

57 Cfr. S. Galante, *La fine di un compromesso storico. Pci e Dc nella crisi del 1947*, Milano, FrancoAngeli, 1980.

58 Sulla iniziale “alleanza” tra industriali e PLI, frutto anche di un rapporto storicamente consolidato già prima dell'avvento del fascismo, si sofferma L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia: la Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 1991; si veda a questo proposito F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea 1947-1957*, Milano, FrancoAngeli, 2005.

59 M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit., pp. 452-473.

60 Ivi, p. 465.

e perseguita dalla *leadership* democristiana⁶¹, rappresentarono però una “sfida” (vissuta spesso con preoccupazione, come vedremo meglio in seguito) per buona parte del panorama capitalistico italiano.

All'interno di questa logica, e alla luce dell'aggravarsi delle tensioni inflazionistiche nel corso di quei mesi, possono essere collocate sia la cosiddetta «espulsione» delle sinistre dal Governo nel maggio '47, sia la successiva adozione delle misure di austerità finanziaria – la cosiddetta «stretta creditizia» - elaborate da Luigi Einaudi e da Donato Menichella. Ancora una volta, preferiamo sorvolare sull'intenso dibattito che precedette e che seguì (sia in Italia che negli USA) la decisione di De Gasperi di provocare la crisi di governo con l'obiettivo di estromettere il PCI e il PSI dall'esecutivo. Tuttavia, analizzando brevemente le ragioni di carattere internazionale che con ogni probabilità influenzarono la decisione di De Gasperi (che non fu certo repentina: ancora all'inizio di maggio egli non aveva assunto la risoluzione di rompere l'alleanza con le sinistre⁶²), si può osservare come il viaggio negli USA del gennaio '47, l'avvenuta sottoscrizione del Trattato di pace (la cui responsabilità politica fu dunque condivisa tra i democristiani e i socialcomunisti) e la successiva esplicitazione da parte di Truman dell'elaborazione di una chiara strategia di *containment* antisovietico - la nota «dottrina Truman» - persuasero il leader democristiano circa l'opportunità di interrompere la collaborazione con il PCI e il PSI, nonostante vada ricordato come gli Stati Uniti si fossero dimostrati per molti mesi estranei – e per certi versi disinteressati⁶³ – alle tensioni interne al Governo italiano. Per di più, gli stessi comunisti registrarono le diffidenze di Mosca riguardo all'ipotesi di

61 Bisogna comunque ricordare che, nella prima fase del secondo dopoguerra, la DC espresse al suo interno non poche voci di dissenso rispetto all'ipotesi che l'Italia entrasse a far parte *tout court* dell'orizzonte geopolitico occidentale a guida americana, manifestando in tal modo una netta distanza da ogni ipotesi di piena e univoca “americanizzazione” del partito cattolico nell'immediato secondo dopoguerra. Le critiche più aspre provenivano in questo senso sia dalla sinistra gronchiana e dossettiana, sia dagli ambienti della destra democristiana, spesso molto legati alla Santa Sede, che mal sopportavano l'idea di legare i destini del Paese alla guida di una nazione – gli USA – prevalentemente protestante e ispiratrice di un modello di società consumista e “materialista”. Lo stesso De Gasperi maturò in maniera non immediata la sua adesione ideale – più che politico-economica, in quanto quest'ultima fu giocoforza scontata fin da subito – al progetto politico-ideologico americano. Su questi temi, che tratteremo più distesamente nelle pagine successive, cfr. P. Acanfora, *Miti e ideologie nella politica estera DC. Nazione, Europa e Comunità Atlantica (1943-1954)*, Bologna, il Mulino, 2013.

62 A. Giovagnoli, *L'Italia nel “nuovo ordine mondiale”*, cit., p.144.

63 Ivi, p. 141.

mantenere in vita, nei Paesi del blocco occidentale (come Francia e Italia), una coabitazione governativa con le forze che godevano esplicitamente dell'appoggio americano⁶⁴. Infatti si può ritenere che

non [fosse] un caso che in Italia le prime elezioni politiche [dopo il 1945] dovessero tenersi nel volgere di pochi mesi e nella grave situazione in cui versava il paese per le forze di sinistra appariva forse più opportuno collocarsi all'opposizione che all'interno di un governo, il quale sembrava debole e difficilmente in grado di fronteggiare le gravi difficoltà economiche esistenti⁶⁵.

Tuttavia l'Amministrazione Truman non aveva intenzione di esacerbare lo scontro interno all'esecutivo italiano, provocandone un ulteriore indebolimento e un'accentuata incapacità rispetto al ben più urgente compito di procedere al risanamento finanziario del Paese: la cacciata delle sinistre, in parole povere, non costituiva un obiettivo immediato degli uomini del Dipartimento di Stato americano⁶⁶. Ad ogni modo, anche l'ipotesi secondo la quale l'allontanamento del PCI e del PSI si sarebbe reso necessario per procedere in seguito all'applicazione delle misure deflazionistiche dell'estate '47 da molto tempo è stata accantonata: le stesse forze di sinistra, secondo alcuni osservatori⁶⁷, avevano già in precedenza avallato una serie di misure volte alla limitazione della circolazione del credito e, con esso, delle spinte inflazionistiche all'interno del mercato italiano. Pertanto sembra più opportuno affermare che la rottura degli equilibri del Governo del «tripartito» si motivò alla luce di un complesso intreccio di problematiche internazionali (esposte poco sopra) e di pressioni politiche interne: non c'è dubbio che gli industriali e la componente liberale interna al Governo abbiano favorito la liquidazione dell'alleanza antifascista al vertice delle istituzioni italiane⁶⁸, così come lo stesso De Gasperi non mancò di «drammatizzare» le condizioni economiche italiane allo scopo di ottenere maggiori finanziamenti da parte degli USA (dove il Congresso a maggioranza repubblicana era poco disposto, nelle sue intenzioni iniziali, ad accordare massicci flussi di aiuti a favore dei

64 A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, cit., pp. 49-50.

65 *Ibidem*.

66 A. Giovagnoli, *L'Italia "nel nuovo ordine mondiale"*, cit., p. 144.

67 C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione*, cit., p. 226.

68 Non a caso De Gasperi legò – in maniera per certi versi anche “retorica” – le ragioni della rottura alle pressioni del cosiddetto «quarto partito».

Paesi europei) e di garantire «la conservazione dell'equilibrio politico [italiano] basato sulla sua *premiership*», tentando dunque di «spostare il discorso [nei confronti degli USA] dal piano economico a quello politico»⁶⁹. Ed è altrettanto evidente, *ex-post*, che la crisi di governo del maggio '47 e la successiva adozione di un duro programma di risanamento finanziario (la cosiddetta «stretta creditizia» varata da Einaudi e da Menichella nell'estate dello stesso anno) abbiano rappresentato un passaggio coerente rispetto alle scelte che successivamente furono adottate da parte degli esecutivi centristi, soprattutto se si pensa al fatto che già prima della crisi del maggio 1947 era emersa l'ipotesi di varare una serie di misure deflazionistiche tendenti a limitare forzatamente l'espansione del credito⁷⁰, e che, inoltre, le linee guida del nuovo Governo De Gasperi – comprendente Luigi Einaudi al Bilancio, un dicastero creato quasi su misura per il futuro Presidente della Repubblica⁷¹ – non si discostarono poi molto dalle strategie di fondo espresse dagli esecutivi precedenti: risanamento del bilancio, lotta all'inflazione, riattivazione dei circuiti commerciali internazionali rimasero i pilastri della politica economica degasperiana.

A questo proposito, risulta opportuno rammentare molto schematicamente le ragioni che alimentarono la crescita degli indici dell'inflazione tra il '46 e il '47 e che indussero successivamente Einaudi e il Governatore della Banca d'Italia Menichella a varare la cosiddetta «stretta creditizia» nell'estate del 1947. Se, come ricordato in precedenza, durante le ultime fasi della guerra l'aumento della circolazione monetaria venne provocata anche all'emissione delle AM-Lire da parte delle forze alleate presenti sul territorio nazionale, una volta cessato il conflitto furono soprattutto le banche a stimolare l'eccessiva (anche nell'opinione di Donato Menichella⁷²) moltiplicazione del credito e dell'emissione di nuova moneta. Quali le ragioni di fondo di questo scenario?

In primis si registrò un aumento delle spese dello Stato (sia per ovvie ragioni legate al processo di ricostruzione economica e materiale del Paese,

69 A. Giovagnoli. *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale"*, cit., pp. 141-143.

70 Ivi, p. 157.

71 B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Milano, Edizioni Comunità, 1984, pp. 54-55.

72 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia (1947-1952)*, cit., p. 88.

sia per il parallelo incremento delle spese di materie prime sul mercato internazionale); inoltre, la rinascita di numerose attività economiche all'indomani della fine delle ostilità stimolò per l'appunto l'apertura di nuove linee di credito da parte delle banche a favore delle imprese, le quali non solo poterono approfittare di un tasso di interesse inferiore all'indice di inflazione mensile, ma in molti casi decisero di tesaurizzare le risorse ottenute, o di investirle nell'acquisto di nuove scorte, senza impiegarle per investimenti produttivi⁷³. Inoltre le politiche monetarie adottate tra il '46 e la prima metà del '47 sul tasso di cambio della lira – di cui si è discusso nelle pagine precedenti – consentirono agli operatori economici (specie a quelli impegnati nel commercio con l'estero) di effettuare una serie di operazioni di carattere apertamente speculativo, contribuendo in tal modo sia ad aggravare le già deboli condizioni della divisa nazionale, sia a stimolare ulteriormente la spirale inflattiva.

All'interno di un contesto di accentuata sofferenza economica e monetaria vissuta in quei mesi dall'Italia, dopo la crisi del maggio '47 De Gasperi decise di affidare la totalità dei ministeri economici «a uomini di sicura fede liberista»⁷⁴: oltre a Einaudi, furono nominati Del Vecchio al Tesoro, Pella alle Finanze e Merzagora all'Industria (questi ultimi erano entrambi vicini agli ambienti industriali del Nord). Sulla scorta degli studi di Carlo Spagnolo, riteniamo opportuno sottolineare come la cronologia della «stretta» possa essere articolata in due fasi distinte. In un primo tempo, e cioè dall'espulsione delle sinistre fino alla crisi della sterlina (22 agosto 1947), su cui torneremo a breve, il nuovo esecutivo centrista si impegnò nella costituzione del CICR⁷⁵ e nell'adozione di una serie di misure volte a ridurre la liquidità circolante: venne vincolato il 10% dei depositi esistenti al 1 ottobre 1947 e il 40% di

73 F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 109-110.

74 A. Graziani (a c. di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Bologna, il Mulino, 1979 [ed. or. 1972], p. 38.

75 Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, cui furono attribuite competenze di vigilanza generale sulla politica monetaria (la quale, ad ogni modo, venne gestita soprattutto in base alle indicazioni provenienti dagli ambienti della Banca d'Italia, personificata nelle figure dell'ex governatore Einaudi e di Menichella, di lì a poco nominato al vertice dell'istituto.). È importante notare come il CICR, una volta istituito, abbia sottratto al Consiglio dei Ministri la quasi totalità delle competenze riguardo appunto al settore del credito e del risparmio, consentendo al governatore della Banca d'Italia di diventare «la sola figura istituzionale rappresentata in tutte le sedi decisionali della politica economica». Cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 89.

quelli creatisi dopo quella data, provocando in tal modo la diminuzione sia dell'inflazione che della domanda interna⁷⁶. Fu inoltre varata un'imposta patrimoniale, la cui portata assai limitata – non si intaccarono le riserve liquide e si consentì la rateizzazione dei pagamenti – vanificò quasi del tutto la stessa ragion d'essere del provvedimento⁷⁷. Se indubbiamente gli indici di inflazione diminuirono subito dopo l'applicazione di queste norme, i costi sociali ed economici della manovra creditizia risultarono alquanto onerosi. Nonostante le condizioni monetarie nazionali e internazionali sembrassero giustificare in quel momento l'intensità della «stretta» (nell'agosto del '47, come detto, la sterlina, di cui l'Italia possedeva consistenti quantità, tornò inconvertibile dopo una parentesi di poche settimane⁷⁸; inoltre le riserve in dollari, necessarie per pagare le importazioni di merci e di materie prime dall'area statunitense, si erano pericolosamente assottigliate nei mesi in cui l'inflazione aveva raggiunto i suoi picchi più elevati), le ricadute negative sull'economia italiana – in termini di contrazione degli investimenti e della domanda interna – furono nondimeno significative. Secondo Augusto Graziani «la stretta creditizia provocò infatti 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 ripesa della produzione»⁷⁹: in poche parole, se la stretta servì per «salvare la lira» e per adeguarsi alla richiesta statunitense di una celere ricostituzione delle già compromesse riserve valutarie italiane⁸⁰, essa fu altresì uno strumento di irreggimentazione economica e monetaria che, secondo alcuni osservatori, venne attuata solo dopo che per troppo tempo si era lasciata mano libera – da parte di quelle stesse autorità che nel luglio del '47 corsero ai ripari - a un'incontrollata e per molti versi speculativa espansione del credito⁸¹. Ciò che

76 A. Graziani (a c. di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, cit, p. 39.

77 *Ibidem*.

78 Sulle conseguenze del ritorno all'inconvertibilità della sterlina nell'agosto-settembre 1947 e sulle gravi conseguenze che ciò produsse sull'economia italiana, cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., 58-61; G. Tullio, *Monete ed economie. Le relazioni anglo-italiane nel secondo dopoguerra*, Napoli, ESI, 2001.

79 A. Graziani (a c. di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, cit, p. 39.

80 Ad esempio Giovagnoli accentua molto, sulla scorta delle analisi di Paolo Baffi, il peso esercitato dalle pressioni americane sulle autorità monetarie italiane nei mesi cruciali dell'estate-autunno 1947. Cfr. A. Giovagnoli, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale"*, cit., pp. 169-170.

81 Ivi, p. 40 e C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 90, il quale afferma esplicitamente: «Il

tuttavia occorre sottolineare è che, da un punto di vista storiografico, sembrerebbe poco appropriato rimproverare *ex post* a Einaudi e Menichella la decisione di non varare, in quel preciso frangente storico, terapie di stampo keynesiano miranti a stimolare la domanda interna. Aldilà della distanza culturale che separava il liberista Einaudi dalle teorie economiche di carattere keynesiano, bisogna considerare quanto le aspettative economiche suscitate dal contesto internazionale della primavera-estate del 1947, caratterizzate dall'aspettativa di un prolungamento della convertibilità della sterlina e dalle attese suscitate dal discorso del Segretario di Stato Marshall il 5 giugno 1947, per certi versi imponessero all'Italia la rapida ricostituzione delle riserve monetarie e il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio. Non si può ovviamente non ricordare come, oltre a frenare l'inflazione e la speculazione, «le restrizioni quantitative combinate alla svalutazione [...] produssero anche un crack di borsa»⁸². Altrettanto significativo risulta ai nostri occhi considerare come, subito dopo l'annuncio del Piano Marshall, si fossero aperte a Parigi le consultazioni del Comitato per la Cooperazione Economica Europea, le cui prescrizioni economiche nei confronti dei Paesi partecipanti – tra cui l'Italia - apparivano però ancora poco chiare all'altezza del luglio-agosto 1947. L'incertezza del quadro internazionale – rottura degli USA con Mosca, lancio del Piano Marshall, conclusione improvvisa della convertibilità della sterlina -, sommata a uno squilibrio finanziario interno per troppo tempo incontrollato da parte di quanti poi avrebbero promosso la «stretta», restituisce tutta la complessità del quadro generale entro cui si inserirono le misure antinflazionistiche del primo gabinetto centrista, spingendoci pertanto a tenere in considerazione l'esistenza di un «vincolo economico esterno» che, sebbene fosse altamente condizionante, non conteneva la totalità delle motivazioni poste alla base della «stretta».

Alla luce di queste osservazioni, possiamo dunque ribadire come la cifra «antisociale» della manovra finanziaria di Einaudi e Menichella emergesse

problema [relativo agli strumenti da adottare per frenare l'inflazione nell'estate del 1947] era se porvi rimedio orientando il mercato verso produzioni e generi essenziali oppure lasciando decidere al massimo profitto.

Sarebbe quindi più corretto accusare le autorità monetarie e creditizie italiane di essersi astenute troppo a lungo dal combattere la speculazione nei mesi precedenti». [corsivo mio].

82 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 89.

non tanto dall'analisi dei suoi aspetti tecnici, quanto piuttosto dalle sue implicazioni politiche. Come ha scritto Carlo Spagnolo,

[f]u soprattutto l'assenza di programmazione per le imprese e di qualsiasi forma di compensazione sociale per i lavoratori salariati a dare alle misure di Einaudi un significato conservatore. Accompagnando la stabilizzazione finanziaria con l'aumento delle tariffe dei servizi pubblici e l'autorizzazione ai licenziamenti, bloccata sin dal 1945 da accordi trilaterali tra governo, industria e sindacati, si voleva chiaramente dare un segnale in favore dell'iniziativa privata.⁸³

Di certo la manovra fu caratterizzata da un'evidente connotazione politica di marca conservatrice e «privatistica»: la centralità attribuita all'equilibrio della bilancia dei pagamenti e alla rigenerazione delle riserve monetarie, è stato giustamente osservato⁸⁴, ricalcò una visione degli assetti sociali contrassegnata dalla moderazione salariale e dal de-potenziamento dei conflitti sindacali, cui si aggiunse la possibilità per il fronte industriale di procedere a un massiccio piano di licenziamenti delle maestranze operaie. In poche parole, le esigenze della stabilizzazione finanziaria confluirono in di una strategia politica fondata, nei primi anni della ricostruzione post-bellica, sulla neutralizzazione della lotta di classe e sulla tutela degli interessi della grande industria⁸⁵.

Il quadro sin qui delineato dimostra come il processo di «stabilizzazione»⁸⁶ capitalistica avviata dai governi italiani nell'immediato secondo dopoguerra, e sostenuta attivamente – anche se con gradi di intensità spesso variabili – da

83 Ivi, p. 90.

84 R. Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande Guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, il Mulino, 2003, pp.309-311. Petri insiste molto sul carattere *neo-mercantilista* – e dunque né liberista in senso neoclassico, né certamente keynesiano - non soltanto della stretta del '47, ma più in generale della politica economica perseguita da Einaudi, Menichella, Pella e altri fino alle soglie del boom economico della seconda metà degli anni '50. Un neo-mercantilismo, dunque, che scioglierebbe il “nodo” teorico circa la presunta vittoria del fronte liberista nel processo di ricostruzione post-45: né liberismo puro, né keynesismo spurio, bensì un pragmatismo economico socialmente conservatore e “privatista”, neo-mercantilista e di carattere tecnocratico-dirigista (con ciò istituendo dunque un *continuum* rispetto all'esperienza economica del fascismo negli anni '30: su questo punto ritorneremo nel corso dei prossimi capitoli). A questo proposito, M. Campus preferisce parlare, più che di esplicito e intenzionale neo-mercantilismo, di mercantilismo *naïf*, e cioè perseguito quasi “malgrado” le condizioni economiche globali del Paese, le quali non avrebbero consentito in quella particolare congiuntura internazionale la possibilità di perseguire una politica realmente mercantilista. Cfr. M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 23.

85 Cfr. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit.; S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit.; M. Legnani, *L'«utopia grande-borghese». L'associazionismo padronale tra ricostruzione e repubblica*, in AA. VV., *Gli anni della costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983, pp. 129-226.

86 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., a cui si farà ampio riferimento nei prossimi capitoli.

molti settori dell' *establishment* democratico statunitense vicino al Presidente Truman, abbia conosciuto un momento di svolta intorno alla metà del 1947, quando sia il clima politico internazionale (dottrina del *containment* e lancio del Piano Marshall) che i delicati equilibri interni all'orizzonte sociale e istituzionale italiano (l'aggravarsi dell'instabilità finanziaria e la rottura dell'alleanza antifascista) entrarono in una fase di acuto irrigidimento: l'inizio della guerra fredda, la cacciata delle sinistre e la svolta deflazionista compiuta da Einaudi e Menichella caratterizzarono l'orizzonte politico italiano all'interno del quale, con le elezioni del 18 aprile 1948, prese definitivamente avvio la stagione del *centrismo* e si produsse il consolidamento della *leadership* degasperiana, la quale avrebbe segnato in maniera profonda e contraddittoria l'esperienza della ricostruzione economica e politica dell'Italia post-fascista.

1.2 *Egemonia americana, guerra fredda, Piano Marshall*

Come si è osservato nelle pagine precedenti, il 1947 rappresentò un anno di svolta nell'andamento delle vicende politiche italiane: dal viaggio di De Gasperi negli USA alla firma del Trattato di Pace il 10 febbraio 1947; dalla «espulsione» delle sinistre dal Governo al varo della manovra anti-inflazionistica caldeggiata da Einaudi e da Menichella, il processo di consolidamento della coalizione moderata a guida democristiana conobbe una decisa accelerazione proprio nella rapida successione degli eventi appena menzionati. Tuttavia risulterebbe arduo comprendere nella sua pienezza il significato di tali avvenimenti se questi ultimi non venissero inseriti all'interno di una cornice storica più ampia, capace di fornire gli strumenti concettuali con cui cogliere la specificità del caso italiano rispetto alla contemporanea evoluzione del quadro politico internazionale.

Nel corso del biennio 1945-1947 gli equilibri geopolitici scaturiti a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale si articolano intorno all'imporsi dei due principali protagonisti della vittoria sul nazifascismo, e cioè gli Stati

Uniti e l'Unione Sovietica, i quali esercitarono sui rispettivi territori d'influenza (che però, al termine della guerra, non si erano ancora definiti in maniera stabile e netta⁸⁷) una forma di egemonia politica, economica, militare e culturale che caratterizzò il successivo quarantennio della cosiddetta guerra fredda. Sia per Stalin che per Roosevelt (il quale morì il 12 aprile 1945 e fu sostituito da Truman, anch'egli esponente del Partito democratico) il nodo politico e territoriale più problematico all'indomani della guerra era sostanzialmente rappresentato dal futuro della Germania, per la quale si decise inizialmente la ripartizione in quattro zone d'influenza controllate dagli eserciti delle forze alleate uscite vincitrici dal conflitto (USA, URSS, Francia, Gran Bretagna). Intorno agli assetti futuri della nazione tedesca si consumò un'aspra e prolungata lotta politica internazionale, la quale coinvolse non soltanto i sovietici e gli americani, ma anche un attore come la Francia (il cui ruolo di potenza imperiale stava però inesorabilmente declinando), desiderosa – come già era avvenuto nel 1918 – di scongiurare la rinascita della potenza economica tedesca e, contestualmente, di disinnescare ogni possibile rischio di riproposizione dell'aggressività militare di Berlino. Ciononostante l'atteggiamento dell'Amministrazione Truman nei confronti della Germania si distinse nettamente rispetto a quello elaborato dagli uomini del Cremlino: se questi ultimi – credendo che i propri diretti concorrenti avrebbero agito più o meno allo stesso modo - puntarono ad acquisire il controllo diretto della più ampia porzione possibile di territorio tedesco (in tal senso legittimati anche dalla vaghezza dei protocolli di Potsdam del luglio-agosto 1945), gli statunitensi colsero invece i rischi di ordine economico-politico che sarebbero derivati dall'assumersi la diretta responsabilità di provvedere alle esigenze materiali di una Germania prostrata dalla guerra e puntarono sulla ripresa delle attività produttive tedesche (*in primis* l'industria carbonifera, cruciale non solo per la stessa Germania, ma più in generale per l'approvvigionamento di buona parte delle economie europee), negando però ai sovietici la

87 Con ciò si vuole ribadire l'insostenibilità dell'ipotesi secondo cui la l'assegnazione delle rispettive sfere d'influenza mondiale sarebbe stata decisa da USA e URSS nel febbraio del 1945 a Yalta: più che gli accordi diplomatici siglati prima della cessazione delle ostilità, furono soprattutto gli avvenimenti succedutisi nel biennio 1945-1947 a determinare gli equilibri geopolitici della guerra fredda. Cfr. F. Romero, *Storia della guerra fredda*, cit., p. 71.

condivisione delle riparazioni di guerra derivanti dallo sfruttamento dei bacini della Ruhr⁸⁸. Tutto ciò dimostra come sia Washington (in accordo con gli inglesi) che Mosca temessero specularmente l'esistenza di progetti espansionistici a danno delle proprie sfere di influenza e, più in generale, del fragile equilibrio territoriale raggiunto subito dopo il maggio 1945, e fu sulla base di questo timore reciproco – aggravatosi poi nel campo sovietico a seguito del lancio della bomba atomica americana contro il Giappone nell'agosto dello stesso anno – che i vertici delle due superpotenze alimentarono una progressiva diffidenza diplomatica che nei primi mesi del 1946 si trasformò in esplicita ostilità politica. L'inasprimento dei toni utilizzati dai *leader* delle potenze antifasciste⁸⁹ nei confronti dei propri (ex) alleati, insieme con l'inconciliabilità delle posizioni riguardanti i temi più caldi della stagione post-bellica (controllo delle armi atomiche, futuro della Germania e di altri territori sensibili), spinsero USA e URSS a riconoscere l'impossibilità di cooperare in maniera non ostile. Tale atteggiamento venne poi teorizzato esplicitamente, tra il febbraio e il marzo del '46, da uno dei più brillanti diplomatici americani allora in attività, George F. Kennan⁹⁰, il quale in un lungo report da Mosca elaborò un'accurata e in seguito fortunata interpretazione delle posizioni maturate in quei mesi all'interno dell'*establishment* sovietico: l'Urss veniva infatti dipinta come una forza costitutivamente antagonista rispetto all'Occidente, in quanto guidata dalla certezza di un'insanabile incompatibilità tra il sistema capitalistico e quello socialista. Inoltre – e furono soprattutto queste riflessioni a guidare buona parte delle scelte successivamente compiute da Truman nel quadro della ricostruzione europea – l'analisi di Kennan sottolineava l'esistenza di un legame diretto tra il rafforzamento delle organizzazioni comuniste europee e

88 Ivi, p. 38.

89 Si ricordi *en passant* il discorso di Winston Churchill del marzo 1946, quando l'ex primo ministro britannico evocò la nota metafora della «cortina di ferro» per descrivere la nuova geografia dell'Europa all'alba della guerra fredda; così come non meno importanti furono le dichiarazioni di Stalin, compiute nel febbraio 1946, riguardo alla necessità per il popolo sovietico di intraprendere «una nuova stagione di sviluppo forzato», allo scopo di prepararsi alle conseguenze dell'inevitabile lotta tra capitalismo e socialismo. Cfr. Ivi, p. 43.

90 Si vedano a questo proposito i documenti del Foreign Relations of the United States (FRUS), 1946, vol. VI, 22.02 e 20.03 1946, pp. 696-709 e 721-722. Cfr. M. Del Pero, *Libertà e impero*, cit., p. 284; W. D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

le condizioni di caos economico-politico allora vissute dall'Italia, dalla Francia o dalla Germania: a suo dire, infatti, i partiti filo-sovietici avrebbero potuto incrementare i propri consensi proprio laddove le sofferenze materiali della popolazione europea fossero state particolarmente dure e prolungate. L'obiettivo degli Usa, dunque, si sarebbe dovuto concretizzare nella rapida e consistente elaborazione di una rete di sostegno economico alle zone dell'Europa occidentale non ancora "intaccate" dalla diretta influenza della diplomazia del Cremlino, la quale invece andava limitata e contenuta in maniera sempre più decisa⁹¹.

Se la lettura di Kennan contribuì a orientare i vettori della politica internazionale statunitense dopo il febbraio-marzo 1946, non sorprende la durezza (e la chiarezza) con la quale, nel marzo del 1947, vennero espressi i contorni della cosiddetta «dottrina Truman»⁹², la quale rappresentò sia l'affermazione dell'irreversibile rottura tra il fronte occidentale e l'ex alleato sovietico, sia la diretta esplicitazione di un nuovo e globale *modus operandi* della politica estera americana, intriso di significati fortemente ancorati non soltanto al concetto di sicurezza nazionale, ma anche a una più complessa articolazione di «ideologia, interessi e identità»⁹³ sui quali si sarebbe costruito il nuovo «secolo americano». A fronte dell'incapacità del Governo britannico – tradizionale sentinella coloniale del Mediterraneo orientale - di garantire il necessario supporto materiale e politico all'esecutivo conservatore al potere in Grecia, che in quei mesi doveva fronteggiare l'offensiva delle milizie partigiane filo-comuniste costitutesi nel territorio ellenico durante la Resistenza antifascista, gli Stati Uniti decisero di farsi direttamente carico della responsabilità di «sostenere i popoli liberi che intendono resistere a tentativi di soggiogamento da parte di minoranze armate o di pressioni esterne»⁹⁴. Benché in realtà Stalin non ambisse seriamente a destituire il

91 F. Romero, *Storia della guerra fredda*, op. cit. pp. 43-44. Si veda anche M. J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge MA, Cambridge University Press, 1987, pp. 44-45.

92 Sulla «dottrina Truman» cfr. D. Merrill, *The Truman Doctrine. Containing Communism and Modernity*, in «Presidential Studies Quarterly», 1/2006, p. 32; M. P. Leffler

93 M. Del Pero, *Libertà e impero*, cit., p. 297.

94 Nella versione inglese: «I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures». Il testo integrale è disponibile all'indirizzo: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp. Consultato l'ultima volta il

Governo di Atene, riconoscendo come la Grecia appartenesse di fatto alla sfera d'influenza occidentale⁹⁵, il discorso di Truman fece calare il sipario sulle ambiguità diplomatiche che avevano caratterizzato il primo biennio del dopoguerra, e al contempo rese esplicito il giudizio (intriso di esplicita ostilità⁹⁶) formulato da Washington riguardo all'immediato futuro delle proprie relazioni con l'URSS:

[l'Unione sovietica] era il rivale l'avversario da cui difendersi, non più una variabile dipendente, un soggetto da poter contestare nel suo stesso ambito, in s'una possibile subordinazione. Era implicito, in questo, la rinuncia alla vocazione «monarchica» e il riconoscimento dell'esistenza di un altro centro d'attrazione nel sistema mondiale. Nasceva allora il sistema bipolare, dominato da due superpotenze che rispettivamente si riconoscevano tale ruolo e ne desumevano le debite aspettative; prima fra tutte l'impegno a stabilizzare le rispettive zone d'influenza.⁹⁷

L'analisi di Truman, legata a doppio filo alle osservazioni espresse circa un anno prima da Kennan, postulava dunque uno dei punti cardine della strategia americana negli anni della guerra fredda: la chiave di volta della supremazia americana sarebbe passata soprattutto per il tramite del risanamento economico delle regioni europee, che rappresentavano – anche geograficamente – l'avamposto della sfera egemonica internazionale degli Stati Uniti, i quali tuttavia compresero quanto fosse loro necessario dotarsi delle condizioni materiali per perseguire efficacemente questo ambizioso disegno egemonico. Non a caso il Segretario di Stato Marshall, in un discorso tenuto alla Harvard University il 5 giugno 1947, annunciò all'America e al mondo l'intenzione dell'Amministrazione Truman di organizzare un imponente – benché ancora non definiti nelle sue modalità - piano di aiuti per

14.02.2015.

95 F. Romero, *Storia della guerra fredda*, cit. p. 50.

96 A questo proposito ci serviamo delle osservazioni di F. Romero sull'interpretazione non tanto delle responsabilità originarie, quanto piuttosto degli effetti immediati scatenati dall'avvio della guerra fredda nei confronti delle relazioni USA-URSS. In questo senso, la più recente storiografia ha osservato come «Stalin non prevedeva, e soprattutto non voleva, la guerra fredda che poi ebbe - anche in conseguenza delle sue azioni. Tutte le scelte decisive che diedero vita e forma alla guerra fredda furono americane (con qualche sollecitazione da Londra): la dottrina Truman, il contenimento e, soprattutto, l'opzione per una Germania divisa entro una coalizione occidentale alimentata dal Piano Marshall. La guerra fredda fu cioè la scelta strategica statunitense e occidentale per impedire la [...] deriva di un'Europa disgregata di fronte alla potenza sovietica. La rivalità ideologica tra USA e URSS era data, [...], ma le condizioni in cui tale antagonismo si esplicò non furono certo quelle desiderate, o cercate, da Mosca». Cfr, F. Romero, *Storia della guerra fredda*, cit., p. 69.

97 E. Di Nolfo, *Sistema internazionale e sistema politico italiano: interazione e compatibilità*, in A. Varsori (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1953-1957)*, Milano, LED, 1993, p.61.

l'Europa.

La decisione di dare vita al Piano Marshall risulterebbe però incomprensibile qualora non venissero analizzate – seppure in maniera sommaria – le ragioni del definitivo accantonamento dell'alleanza antifascista tra Mosca e Washington. Non bisogna infatti dimenticare che la rottura irreversibile della cooperazione tra le due superpotenze non si consumò in esatta corrispondenza della proclamazione della dottrina Truman (marzo 1947), bensì nei mesi successivi, e cioè tra la Conferenza di Mosca – organizzata nell'aprile dello stesso anno e dedicata alla risoluzione delle controversie sul futuro della Germania – e la Conferenza di Parigi del luglio 1947⁹⁸, istituita dalle potenze europee (URSS compresa) a seguito dell'annuncio dell'ERP da parte degli statunitensi. Se già durante la conferenza di Mosca gli USA posero con gli inglesi, anche tramite incontri segreti, le basi per un accordo “spartitorio” sull'utilizzo dei bacini della Ruhr – un accordo nel quale non era prevista una compartecipazione sovietica –, e con i francesi un'intesa sulla Saar, il cui territorio sarebbe stato parzialmente concesso al Governo di Parigi⁹⁹, sembra oggi evidente l'intenzione americana di spingere più o meno indirettamente i sovietici al di fuori della cooperazione alleata inaugurata nell'ultima fase della guerra. Tale atteggiamento si replicò poi nel corso delle trattative sul Piano Marshall, alle quali difatti anche l'URSS fu invitata, sia per ovvie ragioni di *realpolitik* internazionale, sia perché l'Amministrazione Truman e i suoi alleati europei impostarono i termini dell'offerta in modo tale da spingere Mosca a rifiutare la partecipazione al Piano stesso (senza dunque negarle *a priori* la possibilità di farne parte). Non a caso, infatti, come ha osservato Spagnolo, «in caso di accettazione sovietica, i governi di USA e Gran Bretagna avevano concordato di porre delle clausole tali da obbligare l'URSS a ritirarsi»¹⁰⁰. Come spiegare però, da un punto di vista storico, le ragioni che indussero i vertici del Cremlino a valutare perlomeno inizialmente la possibilità di aderire al Piano?

Sebbene non sia questa la sede per approfondire compiutamente l'evolversi

98 Dopo il ritiro della delegazione sovietica, durante la Conferenza di Parigi si deciderà di dare via al Comitato per la Cooperazione Economica Europea (CEEC), a proposito del quale discuteremo nelle pagine successive.

99 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 43

100Ivi., p. 44.

della strategia diplomatica degli uomini di Stalin nel corso del 1947¹⁰¹, non è forse superfluo rammentare come in quei mesi la politica estera sovietica fosse caratterizzata da posizioni contrastanti e certamente non univoche. Anche le istruzioni fornite da Mosca ai suoi satelliti – Polonia, Cecoslovacchia – riguardo all'atteggiamento da tenere nei confronti della proposta del Segretario di Stato Marshall furono sostanzialmente ambigue: ad esempio si raccomandò inizialmente alle rappresentanze dei due Paesi dell'Europa orientale di prendere parte alle conversazioni con i *partner* occidentali, con la clausola di «ritirare clamorosamente le loro delegazioni» subito dopo l'avvio dei negoziati; in un secondo momento, però, Mosca rettificò questa posizione, dimostrando in tal modo l'esistenza di sensibilità differenti all'interno del Cremlino riguardo alla percezione dell'offerta americana¹⁰². Un ulteriore fattore da tenere in considerazione è la consapevolezza nutrita dalle alte sfere del Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS) circa le difficoltà economiche vissute dai Paesi del blocco orientale nel Vecchio continente: ad esclusione della Boemia, le regioni dell'Europa dell'est risultavano nettamente sotto-industrializzate rispetto a nazioni come la Francia, il Belgio, l'Italia o la Gran Bretagna, e ciò spinse molti membri della nomenclatura comunista ad accarezzare con un certo interesse l'ipotesi di cooperare economicamente con gli Stati occidentali (una cooperazione che, è bene ribadirlo, Stalin non volle mai negare nell'ambito delle più importanti *issue* di politica internazionale di quegli anni: nascita dell'ONU; futuro della Germania; stabilizzazione dell'Europa¹⁰³).

Tuttavia intervennero con molta probabilità due fattori distorcenti all'interno della strategia diplomatica del Cremlino: da un lato, l'URSS rimase ancorata ad una visione sostanzialmente deterministica del rapporto tra la il mondo capitalistico e il campo socialista: i due blocchi, nell'opinione

101 Su questi temi si vedano i lavori di A. Graziosi, *L'Urss dal trionfo al degrado. Storia dell'unione Sovietica, 1945-1991*, Bologna, il Mulino, 2011; S. Pons, *La rivoluzione globale: storia del comunismo internazionale, 1917-1991*, Torino, Einaudi, 2012; V. Zubok, C. V. Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev*, Cambridge (MA)-London, Harvard University Press, 1996; V. Zubok, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2007.

102 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 44-45; si veda anche A. Varsori, *Reflections on the Origins of the Cold War*, in A. O. Westad (a c. di), *Reviewing the Cold War*, cit., p. 291.

103 Ivi, p. 292.

prevalente dell'ortodossia marxista-leninista allora dominante, erano destinati presto o tardi a collidere, e pertanto ogni forma di collaborazione avrebbe assunto un carattere semplicemente tattico o temporaneo. Dall'altro lato, Stalin non colse fino in fondo la dimensione della crisi economica che, nel '46-'47, stava attanagliando l'Europa, e probabilmente non comprese quanto il Piano Marshall rappresentasse, nelle intenzioni degli americani, non semplicemente uno strumento volto a garantire un'egemonia diretta da parte di Washington sulle economie europee, ma anche – e forse soprattutto – un tentativo di ri-autonomizzazione dei mercati del Vecchio continente a favore di una loro stabilizzazione in senso capitalistico, con l'obiettivo di eliminare alla radice le ragioni degli squilibri finanziari che, nell'opinione dei *new dealers* d'oltreoceano, costituivano l'ideale “brodo di coltura” per l'affermazione della propaganda bolscevica. Ignorando dunque le reali dimensioni della sofferenza economica che in quei mesi stava minacciando l'equilibrio politico dei Paesi dell'Europa occidentale, Stalin accolse l'invito americano e, al contempo, immaginò di poter negoziare a proprio vantaggio le condizioni di adesione al piano ERP, nutrendo la speranza di limitare il più possibile il margine di discrezionalità con la quale gli Stati Uniti avrebbero selezionato e distribuito gli aiuti del Piano Marshall a favore dei Paesi europei¹⁰⁴. In realtà questa strategia, come comprese quasi subito la delegazione sovietica guidata da Molotov, non era perseguibile, anche a causa della riluttanza dimostrata da Londra e Parigi nel sostenere insieme con Mosca le ragioni di una drastica “mortificazione” della valenza politica dell'ERP: i governi (oramai anticomunisti¹⁰⁵) dell'Europa occidentale, anche a causa di evidenti ragioni di convenienza economica nazionale, non avevano alcuna intenzione, perlomeno in quella fase, di comprimere l'ampiezza del disegno strategico statunitense¹⁰⁶. Giungendo dunque ai negoziati di Parigi,

104Cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 49.

105 Oltre al già menzionato caso italiano, anche in Francia e in Belgio i locali partiti comunisti erano stati espulsi dai rispettivi esecutivi nel corso della primavera del 1947.

106In tale contesto si inseriscono le note osservazioni dello storico norvegese Geir Lundestad, secondo il quale nel secondo dopoguerra gli Stati Uniti avrebbero sì esercitato una forma imperiale di egemonia sul Vecchio continente, ma a partire da un'esplicita sollecitazione da parte Stati europei, i quali temevano di subire il potenziale allargamento della sfera di influenza sovietica. Sulla teoria dell' «empire by invitation» cfr. g. Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford, Oxford university Press, 2003, pp. 27-62. Bisogna però notare come sia Romero che Del Pero ridimensionino l'importanza della tesi di Lundestad,

Molotov si rese conto degli effetti concreti scaturiti dalle trattative condotte dagli USA con francesi e inglesi durante la precedente Conferenza di Mosca: il Piano Marshall si fondava infatti su di un'intesa angloamericana volta a escludere l'URSS dalla condivisione delle riparazioni di guerra provenienti dalla zona ovest della Germania, e cioè dal bacino carbonifero-industriale della Ruhr. In poche parole,

l'Urss sarebbe stata messa in minoranza e non avrebbe potuto imporre il proprio controllo sulla Germania occidentale, di cui godeva invece nel Consiglio dei ministri degli Esteri delle potenze vincitrici. [Il 3 luglio 1947], avendo verificato la disponibilità di Bevin e Bidault [i ministri degli Esteri di Gran Bretagna e Francia] ad escludere la Germania dal piano europeo da sottoporre agli USA, un Molotov infuriato ritirava la propria delegazione denunciando l'imperialismo occidentale¹⁰⁷.

Non si può pertanto non riconoscere come le ambiguità (la mai rinnegata prospettiva teorica della rivoluzione proletaria in occidente, che pure Stalin non tentò di alimentare in maniera intenzionale e diretta), le rigidità ideologiche (la presunta ineluttabilità dello scontro finale tra socialismo e capitalismo, insieme con l'inevitabile crollo sistemico di quest'ultimo) e i timori nutriti dalla diplomazia sovietica, insieme con una serie di errori di valutazioni circa l'interpretazione delle ambizioni americane in Europa, abbiano indirettamente contribuito all'ulteriore isolamento internazionale di Mosca e dei suoi Paesi satelliti, senza con ciò ignorare ciò che la più recente storiografia sulle guerra fredda ha rilevato riguardo alle *motivazioni* di fondo (non già alle *colpe*) della rottura USA-URSS, e cioè l'indisponibilità di Stalin a provocare uno scontro diretto con l'occidente euro-atlantico e la inequivocabile «matrice americana» delle decisioni più significative (strategia del *containment*, dottrina Truman, Piano Marshall) poste all'origine della guerra fredda. Proprio per questo, ci sembra alquanto persuasiva la distinzione operata da Carlo Spagnolo tra le *responsabilità* - foriere di osservazioni di carattere etico-politico - e le *ragioni* contingenti poste alla base

insistendo invece su quanto fosse necessario *in primis* per l'Amministrazione Truman intervenire nell'incandescente contesto europeo per assicurarsi quella "sicurezza" e quella "libertà" di cui il popolo americano aveva, agli occhi dell' *establishment* democratico, un disperato bisogno. Cfr. F. Romero, *Storia della guerra fredda*, cit.; M. Del Pero, *L'alleato scomodo*, cit.; Id., *Libertà e impero*, op. cit., pp. 297-299; J.L. Gaddis, *On Starting All Over Again: a Naïve Approach to the Study of the Cold War*, in A. O. Westad (a c. di), *Reviewing the Cold War*, cit., pp. 31-32

107C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 50.

dell'irrigidimento tra le due potenze nel secondo dopoguerra: entrambi i «sistemi imperiali» erano affetti da una serie di intrinseche «debolezze» e dall'impossibilità di comprendere fino in fondo i contorni delle strategie del proprio avversario, finendo dunque per ritenere che, proprio in quanto sia Washington che Mosca giudicavano oggettivamente incerto l'equilibrio internazionale raggiunto all'indomani della guerra, fosse di vitale importanza condurre in porto una «azione assertiva» che garantisse la difesa dello *status quo* e che consolidasse i confini delle rispettive egemonie imperiali¹⁰⁸

A questo proposito, messe brevemente in luce le ragioni che condussero alla frantumazione della collaborazione tra USA e URSS nel corso del biennio 1945-1947, sembra opportuno considerare più da vicino, da un punto di vista internazionale, la genesi politica ed economica del Piano Marshall, proprio in quanto attorno all'organizzazione e alla gestione della complessa macchina di aiuti elaborata dai tecnici statunitensi del Dipartimento di Stato – a cui si aggiunsero molte altre figure, anche esterne alle strutture governative dell'Amministrazione USA – si articolò da parte dei Paesi europei destinatari del sostegno americano un'«originale» e altrettanto complessa reazione politica, intorno alla quale si focalizzerà in seguito l'attenzione della nostra indagine.

Se, come si è visto, il Piano Marshall divenne di fatto uno degli strumenti più significativi che gli Stati Uniti svilupparono per garantire efficacia concreta alla propria strategia politica in Europa, non bisogna dimenticare il fatto che l'ideazione del Piano prese forma all'interno di un ambiente politico e intellettuale direttamente legato all'esperienza del *New Deal* rooseveltiano, sebbene i protagonisti americani dell'ERP non appartenessero in maniera indistinta all'orizzonte politico del progressismo keynesiano d'oltreoceano¹⁰⁹. Gli aiuti concessi all'Europa da parte degli USA durante la guerra – in buona parte forniti nel quadro del *Lend-lease Bill*, approvato nel marzo del 1941 –

108Ivi, p. 20.

109Mettendo da parte per un momento il contesto della guerra fredda, si potrebbe osservare, sulla scorta degli studi di Hogan, come il Piano Marshall abbia rappresentato per certi versi la prosecuzione della politica interna (e internazionale) americana degli anni '20 e '30, quando gli USA, nel tentativo di fronteggiare le conseguenze della Prima guerra mondiale e quelle della Depressione del 1929, cercarono di influenzare la costruzione di un «nuovo ordine» non soltanto in patria, ma anche - e forse soprattutto - nel Vecchio mondo, e cioè in Europa. Cfr. M. J. Hogan, *The Marshall Plan*, cit., in particolare le pp.1-25.

continuarono a essere erogati anche dopo la conclusione delle ostilità, e cioè fino al giugno 1947. Tuttavia le autorità statunitensi giudicarono insufficienti, mal calcolate o distribuite in maniera poco efficace le somme che vennero stanziare a favore dei Paesi dell'Europa occidentale all'indomani del maggio 1945. Già tra il 1946 e il 1947 numerosi esponenti dell'Amministrazione Truman – dal ministro dell'agricoltura Anderson al Segretario di Stato Byrnes – commentarono con preoccupazione le condizioni di estrema prostrazione materiale dalle quali le popolazioni del Vecchio continente erano afflitte in quei mesi, stigmatizzando fin da subito i potenziali rischi economici e politici (dal pericolo di pregiudicare l'equilibrio di pace appena raggiunto all'ipotesi di un rafforzamento del consenso per i locali partiti comunisti) che sarebbero potuti derivare dall'eccessiva persistenza della crisi europea¹¹⁰. Come si è già osservato, ciò che Truman rese esplicito nel famoso discorso del 12 marzo '47, quando venne annunciata la nuova dottrina della politica estera americana, fu la consapevolezza della inevitabilità (di certo non disinteressata) dell'esercizio della *leadership* statunitense in Europa occidentale, per realizzare la quale occorreva però un insieme di misure concrete e immediate di carattere anzitutto economico, finanziario e alimentare. Gli americani erano però altrettanto consapevoli dell'inadeguatezza degli strumenti utilizzati fino a quel momento: oltre che della legge sul *Lend-lease*, l'«arma» di cui Washington si servì durante e dopo la guerra per sostenere i Paesi alleati si sostanziò principalmente negli aiuti UNRRA (principalmente prodotti alimentari o beni di prima necessità), i quali tuttavia non solo erano gestiti all'interno del quadro ONU¹¹¹, ma erano anche sottratti a una forma di controllo diretto da parte dei Paesi erogatori una volta che i fondi fossero stati consegnati alle nazioni beneficiarie. In poche parole, risultò chiaro che bisognava superare lo «schema UNRRA» e articolare un progetto di sostegno all'Europa nel quale venisse garantita alle autorità di Washington la supervisione della distribuzione e dell'impiego dei fondi¹¹². A questo proposito, subito dopo

110F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp. 18-19.

111 Si è tuttavia notato nelle pagine precedenti come i vertici dell'agenzia UNRRA fossero largamente rappresentati da esponenti del mondo progressista e *newdealista* americano; non bisogna poi dimenticare che il 75% delle risorse messe a disposizione del programma UNRRA provenivano dalle casse del Tesoro americano.

112 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 121-125; F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp.

l'annuncio del Piano da parte del Segretario di Stato Marshall¹¹³, Truman volle istituire tre comitati «per studiare il problema della ripresa europea dal punto di vista degli Stati Uniti, [e per] valutare insomma la questione delle capacità e risorse americane in relazione al Piano Marshall»¹¹⁴. Il terzo di questi comitati, presieduto dal ministro del Commercio estero Harriman, valutò che il *dollar gap* (il deficit di valuta estera) dell'Europa tra il 1948 e il 1952 si sarebbe attestato tra i 17 e i 23 miliardi di dollari. Pertanto, sulla base di queste stime, il comitato suggerì all'Amministrazione Truman di quantificare in 12-17 miliardi lo stanziamento di cui dotare il Piano Marshall, e difatti il Presidente sottopose al Congresso un programma che oscillava intorno alla cifra di 17 miliardi di dollari¹¹⁵. Tuttavia è bene sottolineare come gli aiuti su cui il Congresso fu chiamato a deliberare non corrispondessero direttamente a un ammontare di dollari pari alle cifre appena indicate. Una delle peculiarità dell'ERP fu infatti quella di offrire, tramite un complesso meccanismo di compravendita, merci e non denaro, per soddisfare da un lato le esigenze di espansione commerciale delle imprese americane e, dall'altro, per ridurre al minimo il rischio che una massa monetaria tanto imponente fosse gestita in maniera troppo autonoma – e potenzialmente contraria agli indirizzi economici auspicati da Washington – da parte dei responsabili finanziari dei singoli Paesi. Non sembra dunque superfluo soffermarsi sull'illustrazione del meccanismo di funzionamento del Piano Marshall, poiché dietro l'aspetto procedurale della distribuzione delle risorse ERP si celava il tentativo americano – in buona parte fallito, come vedremo - di condizionare il ritmo e la natura stessa della ripresa dell'Europa occidentale, la quale avrebbe dovuto

20-21;

113Va comunque ricordato che, nel discorso del 5 giugno 1947, il generale Marshall sottolineò come l'entità e le caratteristiche del programma di aiuti dovessero provenire da parte degli Europei, e non semplicemente dalle stime effettuate dagli esperti americani: all'offerta di aiuti avanzata dagli USA l'Europa avrebbe dovuto rispondere tramite un progetto di richieste specifico e dettagliato, per redigere il quale sarebbero stata necessaria (per non dire obbligatoria) un'attività di cooperazione politica tra i Paesi partecipanti.

114 F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., p. 28. Come riporta Fauri, i comitati furono presieduti dal segretario dell'interno Julius Krug, in relazione alla disponibilità delle risorse nazionali degli Stati Uniti; il secondo venne affidato all'economista Edwin Nourse, il quale fu incaricato di stimare le conseguenze sull'economia USA dell'elargizione di un aiuto di vasta portata; il terzo comitato, guidato dal ministro del Commercio Averill Harriman, era invece composto da privati cittadini provenienti dal mondo dell'industria, dell'agricoltura e dei sindacati, con l'obiettivo di analizzare fino a che punto, in termini economici e cronologici, fosse possibile per gli USA estendere il proprio sostegno ai Paesi europei.

115Ivi, pp. 30-31.

ad ogni modo rispondere, dal punto di vista degli USA, alle modalità di trasformazione delle economie capitalistiche progettate a Bretton Woods¹¹⁶.

La legge con la quale il Congresso di Washington decretò la concessione degli aiuti ERP, promulgata il 3 aprile 1948 e denominata *Foreign Assistance Act*, prevedeva la creazione di una agenzia amministrativa americana indipendente, l'ECA (*Economic Cooperation Administration*), dotata di una sede centrale negli USA e di sedi distaccate all'interno di ogni Paese europeo aderente al Piano Marshall. Alla guida dell'ECA venne nominato un uomo d'affari americano, Paul Hoffman, allora al vertice dell'azienda automobilistica Studebaker (si noti *en passant*, accettando l'incarico, vide il suo reddito annuo calare da 96.000 a 20.000 dollari)¹¹⁷. La composizione per così dire “privatistica” dell'ECA, nella quale erano impiegati circa 400 membri provenienti dal mondo della finanza e dell'industria statunitense, è sintomatica della peculiarità organizzativa e al contempo ideologica del Piano Marshall, il quale non a caso venne in buona parte affidato, anche sotto la pressione esercitata dagli ambienti repubblicani sul Presidente Truman, a una serie di personalità esterne all'Amministrazione, con l'obiettivo di favorire da un lato quella «tecnicizzazione» (o, per meglio dire, «depoliticizzazione») degli obiettivi di lungo periodo intorno ai quali l'ERP era stato immaginato – vale a dire stimolare l'integrazione dei mercati europei allo scopo di generare anche sull'altra sponda dell'oceano una società dell'abbondanza e della «prosperità riproducibile»¹¹⁸, dove quindi non potessero trovare spazio le ragioni del disordine sociale e della lotta di classe – che agli occhi dei membri dell' *establishment* americano rappresentava un fattore necessario per consentire la piena adesione dei Paesi europei alla filosofia del Piano Marshall. Dall'altro lato, inoltre, la scelta di affidare l'ECA a Paul Hoffman – dunque a un uomo d'affari estraneo alla pubblica amministrazione – rispondeva anche all'esigenza di costruire un ponte più solido sia con il mondo dell'imprenditoria privata che, più in generale, con l'opinione pubblica

116C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 73.

117 Si noti *en passant* che, accettando l'incarico, Hoffman vide il suo reddito annuo calare da 96.000 a 20.000 dollari. Cfr. F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., pp. 157-158.

118 P. P. D'Atorre, *Anche noi possiamo essere prosperi. Aiuti ERP e politiche della produttività negli anni cinquanta*, in «Quaderni storici», 58/1985, pp. 55-93.

americana. Sia quest'ultima che il circuito industriale e finanziario statunitense divennero l'oggetto di una vera e propria campagna propagandistica volta a illustrare l'evidente necessità (e la conseguente utilità economica) di offrire il proprio sostegno all'Europa tramite il Piano Marshall: in fin dei conti gli Stati Uniti stavano impiegando uno stock di investimenti di denaro pubblico il cui utilizzo, proprio in quanto destinato alla “lontana” Europa, andava giustificato agli occhi dei contribuenti. Tutto ciò rende ancor più chiaro perché la nomina di Hoffman fosse sostenuta *in primis* dal Partito repubblicano – su tutti dal senatore Vandenberg -, e non direttamente da Truman, il quale aveva invece puntato sul sottosegretario al Dipartimento di Stato Dean Acheson: i repubblicani pretesero infatti, in cambio del loro appoggio al progetto di legge ERP, che a capo dell'ECA ci fosse un *businessman* di orientamento politicamente conservatore¹¹⁹.

L'ECA tuttavia non costituiva, in ambito statunitense, l'unica struttura responsabile dell'attuazione del Piano, in quanto essa agiva in collaborazione con il *National Advisory Council* (creato dopo gli accordi di Bretton Woods e incaricato di supervisionare la politica commerciale internazionale degli Stati Uniti), con il *Public Advisory Board* (una struttura dotata di compiti consultivi e nata in occasione della legge del 3 aprile '48) e con l'*Office of the Special Representative*, ossia l'ufficio americano di stanza a Parigi, dove si era stabilita l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE), evoluzione istituzionale del precedente Comitato di Cooperazione economica Europea e organismo incaricato di gestire la distribuzione degli aiuti ERP tra gli Stati aderenti al programma¹²⁰. Tale articolazione amministrativa rispondeva a una complessa distribuzione degli equilibri politici ed economici interni all'orizzonte americano, dove già l'esperienza del *New Deal* rooseveltiano aveva consentito di affinare i meccanismi di sinergia tra gli ambienti dell'industria o del commercio privati e gli uffici amministrativi del Governo centrale, generando quell'originale soluzione di *corporate*

119Cfr. l'intervista rilasciata dallo stesso Hoffman alla Ford Foundation il 28.01.1953, il cui *draft* è conservato presso la George C. Marshall Foundation. Il *transcript* dell'intervista è consultabile al sito:

http://marshallfoundation.org/library/wp-content/uploads/sites/16/2014/06/Paul_Hoffman_Interview_Transcript.pdf (ultimo accesso: 16.03.2015).

120 F. Fauri, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit, p. 158.

*capitalism*¹²¹ che si tentò, negli anni del Piano Marshall, di esportare in maniera un altrettanto originale anche in Europa.

Per ciò che concerneva i meccanismi di finanziamento dell'ERP, occorre sottolineare come gli aiuti si suddividessero in tre tipologie: *grants*, *loans* e *conditional aid*. I *loans* rappresentavano dei prestiti speciali concessi ai Paesi europei per acquistare a condizioni determinate attrezzature industriali statunitensi, mentre il *Conditional aid* costituiva, come suggerisce la denominazione, una forma di credito destinato ad alimentare il commercio intraeuropeo a seguito degli accordi sui pagamenti interni all'area OECE siglati nel '48 e rinnovati nel '49¹²². Nel caso della quota di aiuti in conto *grants*, invece, i beni venivano concessi gratuitamente agli acquirenti dei singoli Stati, i quali avrebbero poi versato su di un conto del Tesoro (che in Italia era denominato Fondo Lire) aperto presso la Banca centrale di ciascun Paese l'equivalente in moneta nazionale del prezzo delle singole merci, ricavando tale somma dalla vendita dei prodotti americani sul territorio interno: in questo modo si formavano i cosiddetti fondi di contropartita (in lire, sterline, franchi, etc.). L'utilizzo dei fondi di contropartita (il cui 5% era destinato a finanziare le spese di attività delle rappresentanze nazionali dell'ECA) generò con il passare dei mesi numerose polemiche tra i governi europei e l'agenzia di Paul Hoffman, in quanto tali riserve potevano essere impiegate in linea teorica o per investimenti produttivi a medio-lungo termine, oppure per il risanamento della bilancia dei pagamenti (dunque copertura del deficit interno a ciascun Paese), rendendo evidente in un caso come nell'altro *l'indirizzo politico* di fondo che avrebbe animato le strategie di ripresa economica dei governi dell'area OECE.

Considerando però che i fondi a disposizione dell'ERP erano comunque limitati e prestabiliti da una legge approvata dal Congresso americano, e che l'indicazione della quota da assegnare ai singoli Paesi scaturiva dalle negoziazioni intergovernative condotte nel quadro dell'OECE, bisogna precisare con maggiore chiarezza il modo in cui venivano organizzate le

121 Su questi temi rimangono illuminanti gli studi di C. S. Maier, tra i quali ricordiamo *The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II*, cit.; Id., *I fondamenti politici del dopoguerra*, in AA. VV., *Storia d'Europa*, vol. I, Torino, Einaudi, 1993, pp. 311-372.
122 F. Fauri, *Il Piano Marshall in Italia*, cit., p. 159. Su questi aspetti ritorneremo nei prossimi capitoli.

ripartizioni tra i vari Paesi europei. Nel quadro dei negoziati in seno all'OECE si giocava una partita politica, oltre che economica, molto serrata, dove ogni Stato tentava di acquisire, sulla base di lunghe contrattazioni con i membri dell'ECA, il numero più ampio possibile di aiuti. Una volta stabilite le quote a disposizione di ciascun Paese, l'ECA garantiva i mezzi di pagamento – i dollari, in sostanza – per l'acquisto delle merci (che avveniva tramite il cosiddetto Form 201, l'apposito modulo rilasciato dall'ECA), la cui composizione era determinata da una lista di categorie di prodotti (il Form 202) presentata ogni tre mesi dalle singole autorità nazionali europee. L'ECA si riservava però il diritto di negare la concessione di alcune merci (ad esempio di quelle difficilmente recuperabili negli USA, come l'alluminio¹²³, o di quelle che si riteneva sarebbero state assorbite con difficoltà dai mercati europei), benché una serie di pre-accordi di carattere informale normalmente limitavano questo tipo di inconveniente¹²⁴. Una volta emendate le richieste del Form 202, l'ECA inviava alle rispettive autorità nazionali le cosiddette *Procurement of Authorization* (PA) per ogni categoria di prodotto contenuta nella lista delle importazioni: le PA costituivano in sostanza delle «lettere di credito che mettevano a disposizione di ciascun paese i dollari necessari per acquistare i beni da importare entro il trimestre successivo»¹²⁵. A questo punto i responsabili nazionali dell'ERP concedevano alle singole imprese le Sub-PA, e cioè i moduli di autorizzazione finale all'importazione delle merci.

Tutto questo complicato meccanismo risultava molto spesso rallentato da ritardi nella presentazione delle domande o nella concessione delle autorizzazioni da parte dell'ECA, con ovvie ricadute sull'utilizzo dei fondi ERP messi a disposizione di ogni singolo Paese e, parallelamente, sull'andamento degli indici economici dei mercati europei. Soprattutto la questione del *timing* dei trasferimenti delle merci acquisiva un particolare rilievo economico e politico all'interno di ogni compagine nazionale, proprio in quanto questi stessi trasferimenti erano direttamente legati alla composizione dei fondi di contropartita. Come ha messo in luce Carlo

123 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p.158

124 Ivi p. 128.

125 *Ibidem*.

Spagnolo a proposito del caso italiano, esisteva uno scarto sostanziale – e non soltanto contabile – tra il Fondo lire «ufficiale» (sul quale erano registrate le somme virtualmente depositate su questo specifico conto del Tesoro) e il Fondo lire «effettivo» (dunque l'ammontare reale e immediatamente disponibile dei depositi versati sul Fondo), poiché gli acquirenti finali dei beni americani messi a disposizione dal Piano Marshall erano soprattutto Enti pubblici, che a loro volta rivendevano tali prodotti alle ditte private presenti sul suolo italiano. Ciò comportava uno scarto temporale tra l'arrivo delle merci in Italia, la loro vendita alle imprese, il dovuto pagamento effettuato da queste ultime – spesso dilazionato a causa della lentezza nello smaltimento dei beni accumulati nei depositi – e l'effettivo versamento sul Fondo lire del controvalore dei beni importati. L'accordo bilaterale tra ECA e Italia prevedeva però che la Banca d'Italia (ma in questo caso si trattava materialmente del Ministero del Tesoro) depositasse tale controvalore *prima* della vendita effettiva delle merci sul suolo italiano, costringendo dunque le casse dello Stato italiano ad anticipare una somma che soltanto in un secondo momento sarebbe stata effettivamente incassata. Pertanto, senza addentrarci in un'analisi microeconomica dell'utilizzo del Fondo Lire nei suoi primi mesi di attività, non si può non rilevare un dato di fatto: perlomeno fino alla metà del 1949, il Fondo lire «ufficiale» rimase sostanzialmente in passivo, contribuendo ancor di più a rafforzare le già note resistenze ideologiche del Tesoro (e della Banca d'Italia) di fronte all'ipotesi di ammorbidire le politiche deflative avviate nell'estate del 1947 e di andare incontro alle richieste della rappresentanza italiana dell'ECA, la quale agli inizi del '49, nel noto *Country Study* sull'Italia, invocava un impegno più deciso del Governo di Roma nel sollecitare investimenti produttivi e manovre economiche più espansive¹²⁶.

126 Ivi, p. 215. Bisogna tuttavia precisare come l'ECA fosse un'agenzia politicamente composita al suo interno: se Hoffman ne incarnava (paradossalmente, data la sua estrazione sociale e professionale) l'anima più interventista e keynesiana, Zellerbach, capo della missione ECA in Italia, sembrava più in linea con l'impostazione «deflazionista» e restrittiva di Einaudi e Menichella. Anche questa divisione dei ruoli, però, conobbe un ribaltamento tra la fine del '48 e gli inizi del '49, quando appunto venne stilato il *Country study* sull'Italia, dove l'ECA espresse numerose critiche alla politica economica del governo De Gasperi, poiché giudicata troppo prudente e austera rispetto agli obiettivi di espansione produttiva e commerciale perseguiti dagli ideatori americani del Piano Marshall. Per un'analisi dettagliata delle posizioni coagulatesi intorno al *Country Study* e delle polemiche che esso scatenò in Italia si vedano, oltre al saggio di Spagnolo appena citato, il lavoro di C. Esposito, *America's Feeble Weapon. Funding the Marshall Plan in France and Italy, 1948-1950*, Westport, Greenwood Press, 1994. L'autrice presenta un'interpretazione della vicenda dei fondi di

Questo accenno alla rete organizzativa posta alla base del Piano Marshall¹²⁷ risulta utile ai nostri occhi per considerare fin da subito l'estrema *politicità* dell'utilizzo e della composizione degli aiuti ERP, intorno ai quali si fronteggiarono differenti e talora contrapposte «filosofie economiche», espresse sia dai rappresentanti americani dell'ECA, sia dai responsabili economici italiani, sia dagli altri membri europei dell'OECE. Da un punto di vista globale, dunque, l'intenzione politica che ispirò gli estensori americani del Piano Marshall – e che si precisò ancora meglio, come vedremo, nel corso dei quattro anni di applicazione dell'ERP, soprattutto quando, intorno alla metà del 1949, l'Amministrazione Truman impresso una decisa accelerazione alla diffusione dei progetti di incremento della produttività industriale, i quali poi furono cruciali per sostenere la campagna per il riarmo europeo a seguito dello scoppio della guerra di Corea nel giugno 1950 – fu quella di riformulare la grammatica delle relazioni industriali, e più globalmente sociali, all'interno dello spazio politico europeo. Come ha scritto efficacemente Pier Paolo D'Attorre, riflettendo proprio sull'avvio dei programmi per la produttività in Italia,

la collaborazione tra ECA ed industrie non può essere limitata – si sostiene – al pur decisivo versante della fornitura di impianti, nuove tecnologie e nuovi metodi di management o organizzazione del lavoro. [...] L'ambizione è quella di esportare in Europa moduli neocorporativi di soluzione del conflitto sociale nella convinzione che per questa via possa essere disinnescata la politicizzazione delle tensioni di classe che riapre costantemente la strada alla penetrazione del comunismo.¹²⁸

Almeno nel caso italiano, però, quest'ambizione riscontrò un successo molto limitato, a causa di una molteplicità di fenomeni di carattere sia

contropartita che Spagnolo, pur apprezzandone l'impianto generale, giudica per certi versi limitata e incompleta. Si veda inoltre W. B. Burr, *The Truman administration and the European reconstruction, 1947-1950: corporate internationalism and foreign aid*, Ann Arbor, UMI, 1990, più ampia e articolata, sempre secondo l'opinione di Spagnolo, anche perché si soffermerebbe con più attenzione sulle «considerazioni strategiche attraverso cui Washington leggeva il caso italiano». Cfr. C. Spagnolo, *La polemica sul «Country Study»*, cit., p. 106-115.

127 Per una ricostruzione più articolata dell'organizzazione dell'ERP in Italia si veda L. Trezzi, *Articolazione organizzativa e cenni di amministrazione del Piano Marshall in Italia*, in A. Cova (a c. di), *Il dilemma dell'integrazione. L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, Milano, FrancoAngeli, 2008, pp. 451-533. Su questi temi ci soffermeremo con maggiore attenzione nei prossimi capitoli.

128 P. P. D'Attorre, *Il Piano Marshall: politica, economia e relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, cit., p. 529.

economico che prettamente politico: non pesò solamente la scarsa rappresentatività dei cosiddetti «sindacati liberi» (come la Libera CGIL, poi CISL, nata nel settembre del 1948 a seguito di una scissione dalla CGIL: un esito fortemente influenzato dalle pressioni e dai finanziamenti provenienti da ambienti americani¹²⁹), i quali avrebbero dovuto diffondere nel Paese il «verbo produttivistico» intrinseco al Piano Marshall; o il fallito tentativo degli uomini dell'ECA di costruire intorno ai responsabili economici di area socialdemocratica (come Roberto Tremelloni, il cosiddetto «ministro ERP», che tra il febbraio e il novembre 1949 fu anche a capo della Delegazione italiana all'OECE) il referente politico prevalente per l'applicazione del Piano Marshall in Italia¹³⁰: troppo ridotte erano le capacità di manovra e la consistenza politica del PSLI; o, ancora, l'esclusione del maggiore sindacato italiano, la CGIL, dall'elaborazione di una coerente strategia di attuazione dell'ERP nel territorio della Penisola. Pesarono soprattutto la doppia ostilità della DC e della Confindustria nei confronti dei programmi produttivistici promossi dall'ERP, specie quando questi ultimi vennero legati alle esigenze di riarmo imposte dalla guerra coreana (aspetti su cui ci soffermeremo meglio in seguito). In poche parole divenne chiaro quanto il tentativo dei *newdealisti* dell'ECA di rimodellare le tradizionali relazioni industriali italiane, caratterizzate storicamente da un conflitto di classe nel quale il padronato aveva fino ad allora mantenuto una libertà d'intervento poco ostacolata da parte di autorità politiche o economiche esterne, mal si accordasse con l'intenzione confindustriale di conservare la propria sovranità sulla gestione dei rapporti tra imprenditori, maestranze e sindacati. Inoltre, l'ipotetica adozione di nuovi progetti industriali di riarmo e la conseguente intensificazione degli sforzi finanziari connessi alla loro realizzazione avrebbe comportato, agli occhi dei ministri economici della DC (Giuseppe Pella¹³¹ su tutti), il rischio di compromettere la stabilizzazione economica avviata nel 1947 e raggiunta, perlomeno dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio, nel

129 F. Romero, *Gli Stati Uniti e il sindacalismo europeo, 1944-1951*, Roma, Edizioni Lavoro, 1989.

130 M. Granata, *Roberto Tremelloni, Riformismo e sviluppo economico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 251-278.

131 Sulla figura di Pella cfr. G. Fanello Marcucci, *Giuseppe Pella: un liberista cristiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

corso del 1949, senza considerare le possibili ripercussioni politiche interne al partito democristiano, dove la sinistra dossettiana e gronchiana aveva più volte espresso la propria contrarietà rispetto all'ipotesi che l'Italia, reduce dall'esperienza della guerra scatenata dal regime fascista, imboccasse la strada di una nuova corsa agli armamenti¹³². A tutto ciò si aggiungeva, sul piano delle lotte sociali, l'ostilità della CGIL e del PCI nei confronti dell'ERP, interpretato come strumento di “colonizzazione” politica dell'Europa da parte degli americani e - come di fatto avvenne - *longa manus* dell'*establishment* statunitense in chiave anticomunista e antisovietica.

Proprio la dimensione «bellica» del Piano Marshall segnerà la fase conclusiva della sua storia, quando la stessa ECA venne trasformata in *Mutual Security Agency* (MSA) tra la fine del 1951 e l'inizio del 1952¹³³, rendendo evidente l'accentuazione militare e più globalmente atlantica dell'ERP. Questi cenni alla fase conclusiva del Piano Marshall permettono dunque di introdurre un ulteriore aspetto della storia italiana nell'immediato secondo dopoguerra, il quale ci consentirà di cogliere con maggiore precisione le implicazioni economiche e politiche della partecipazione italiana all'ERP e all'OECE: la cosiddetta «scelta occidentale» dell'Italia e, più in generale, il nucleo di riflessioni e di orientamenti che caratterizzarono la politica estera di Roma – e, incidentalmente, della DC – nei primissimi anni della ricostruzione.

1.3 *La collocazione internazionale dell'Italia e le aporie della politica estera degasperiana.*

Sebbene molti studi abbiano illustrato le vicende che segnarono, dopo il trauma dell'esperienza fascista, il percorso di reintegrazione dell'Italia all'interno del blocco occidentale¹³⁴, conviene in questa sede analizzare ancora

132 P. P. D'Atorre, *Il Piano Marshall*, cit., 530.

133 F. Fauri, *Il Piano Marshall in Italia*, cit., p. 250.

134 Si vedano, tra i molti volumi disponibili, quelli di E. Di Nolfo, *Le paure e le speranze degli italiani*, Milano, Mondadori, 1998; A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998; Id., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; G. Mammarella e P. Cacace, *Storia della politica estera italiana. Dallo Stato unitario a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005; P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera DC. Nazione, Europa e comunità atlantica (1943-1954)*, Bologna, il Mulino, 2013; M. De Leonardis, *Guerra fredda e interessi*

una volta le motivazioni politiche che spinsero la leadership centrista ad aderire ai trattati e alle organizzazioni internazionali – perlomeno ad alcune di queste, come vedremo - di cui l'area euro-atlantica si dotò nell'immediato secondo dopoguerra, evidenziando come, all'interno della maggioranza democristiana, esistessero profonde distanze riguardo ai temi più caldi della politica internazionale all'alba della guerra fredda. Sarebbe infatti un errore dare per scontata, ex post, la collocazione occidentale dell'Italia, o, più precisamente, il pieno coinvolgimento di Roma all'interno delle strutture internazionali (OECE, Patto di Bruxelles, Patto Atlantico, ONU¹³⁵) che sorsero all'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale: in molti casi, infatti, la partecipazione italiana a questi organismi avvenne in ritardo rispetto ai partner fondatori, e ciò avvenne sia in ragione del particolare status maturato dall'Italia durante gli anni della guerra – Paese nemico fino al 1943 e in seguito Paese «cobelligerante», ma ad ogni modo estromesso dall'inner circle delle potenze vincitrici: Usa, Francia, Gran Bretagna, URSS-; sia a causa delle dirette conseguenze del conflitto – dalla firma del Trattato di Pace, che avvenne soltanto nel febbraio del 1947, alle tensioni politiche esistenti tra Roma e la Gran Bretagna intorno alla questione delle colonie -; sia, infine, per via delle indecisioni e dei tentennamenti maturati in seno alla Presidenza del Consiglio (De Gasperi) e al Ministero degli Esteri italiano (guidato dall'Ottobre 1946 al febbraio 1947 dal socialista Pietro Nenni, e in seguito, fino al luglio 1951, dal repubblicano Carlo Sforza), che senza dubbio si tentarono di garantire fin da subito un profilo diplomatico di alto livello per l'Italia, nella speranza che tale obiettivo potesse essere raggiunto anche eludendo, più o meno intenzionalmente, un insieme di obblighi e di responsabilità internazionali ad alto costo politico interno. In breve, se De Gasperi e i partiti dell'area centrista non misero in discussione l'ipotesi di traghettare il Paese nell'orbita geopolitica filo-statunitense – che, nel contesto della nascente guerra fredda, costituiva l'unico e quasi «naturale» approdo internazionale dell'Italia, nonostante la presenza di una robusta ed elettoralmente significativa presenza comunista -, al contempo tentarono,

nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.
135 Basti pensare, infatti, che l'Italia aderì all'ONU soltanto nel 1955.

almeno per un breve periodo (e senza successo), di negoziare le condizioni politiche alla luce delle quali Roma si sarebbe reinserita all'interno dell'occidente euro-americano: un tentativo, quest'ultimo, che soprattutto nell'ambito delle questioni militari legate al Patto di Bruxelles e al Patto Atlantico si dimostrò velleitario e politicamente infruttuoso, nonostante si debba ancora una volta rammentare come l'Italia e gli altri Paesi dell'Europa occidentale non subirono in maniera passiva e unilaterale l'esercizio dell'egemonia politica statunitense (specie in relazione alle trattative di ordine economico, come ad esempio il Piano Marshall), bensì seppero reinterpretare, alla luce dei propri interessi e delle proprie strategie, le concrete modalità di partecipazione e di appartenenza alla coalizione delle forze più o meno apertamente filostatunitensi¹³⁶.

Le tappe della «scelta occidentale» di Roma¹³⁷ furono numerose e si dispiegarono anche oltre il perimetro cronologico della nostra riflessione, motivo per cui in questa sede ci limiteremo soltanto riepilogare gli elementi di fondo della politica estera italiana negli anni immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, tentando in seguito di connettere queste tematiche agli aspetti più specificamente legati all'adesione dell'Italia all'OECE.

Nel periodo che intercorse tra l'aprile 1945 e i primi mesi del 1947 una delle maggiori preoccupazioni della diplomazia italiana fu quella di monitorare i negoziati per il Trattato di Pace, ai quali però Roma non fu ammessa, vedendosi così costretta ad accettare il risultato delle trattative condotte dai «quattro grandi» (USA, URSS, Francia e Gran Bretagna). Benché intenzionata a influire in maniera sostanziale sulle decisioni finali adottate a Parigi, sede dei colloqui sul trattato, già intorno alla fine del 1946 (quando il Ministero degli Esteri era ancora guidato dal leader socialista Pietro Nenni) l'Italia comprese quanto poco ampi fossero i margini di intervento e di condizionamento di cui essa avrebbe potuto godere nei

136Cfr. A. Brogi, *A question of self esteem. The United States and the Cold War Choices in France and Italy, 1944-1958*, Westport-London, Praeger, 2002; Id., *Confronting America: the Cold War between the United States and the Communists in France and Italy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.

137 A. Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949) - I*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1/1985, pp. 95-159.

confronti degli Alleati rispetto alla tutela dei propri interessi strategici: ricostruzione dell'esercito; pieno controllo su tutto il territorio nazionale (e dunque recupero della sovranità sulla città di Trieste); salvaguardia dei possedimenti coloniali in Africa¹³⁸. Tali specifici obiettivi alimentarono il progetto politico di fondo perseguito, sul piano internazionale, da De Gasperi e dal ministro degli Esteri Sforza (subentrato a Nenni nel gennaio-febbraio 1947) durante la prima fase della legislatura, e cioè il pieno reinserimento della Penisola nell'orizzonte occidentale e l'acquisizione di uno status politico-diplomatico pienamente autonomo e paritario nei confronti di americani, francesi e inglesi. Ciò significava sviluppare un ruolo diplomatico che, sebbene oggettivamente più debole rispetto a quello esercitato dai «grandi» Paesi occidentali, consentisse all'Italia di recuperare perlomeno un ruolo di «media potenza regionale» all'interno dei suoi tradizionali spazi geografici di appartenenza: il Mediterraneo e il continente europeo¹³⁹. Questo quadro interpretativo, già ampiamente consolidato in sede storiografica¹⁴⁰, non deve però indurre a credere che l'azione diplomatica italiana nella seconda metà degli anni '40 e nei primi anni '50 sia stata del tutto lineare e priva di contraddizioni, tentennamenti o «retromarce». Al contrario, la politica estera di De Gasperi e di Sforza – indubbiamente le due figure più significative, perlomeno all'interno della compagine governativa del primo centrismo, sul piano della proiezione internazionale dell'Italia – andò sviluppandosi parallelamente all'emergere di contesti e di occasioni di cui non sempre, e per ovvie ragioni, Roma poté dirsi ispiratrice. Dal Piano Marshall al più globale processo di integrazione europea, dal Patto di Bruxelles¹⁴¹ alla firma del Patto Atlantico, furono gli Stati Uniti e i partner anglo-francesi i principali «motori» della politica internazionale occidentale, ridefinendo gli assetti dello

138 A. Varsori, *Introduzione*, in Id. (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, LED, Milano, 1993, p. 9.

139 A. Varsori, *Italy's Policy towards European Integration (1947-1958)*, in C. Duggan e C. Wagstaff (a c. di), *Italy in the Cold War. Politics, Culture and Society*, Oxford-Washington DC, Berg Publishers, 1995, p. 48. In generale, sulla «politica di potenza» italiana ed europea nel secondo dopoguerra, si veda E. Di Nolfo, R. Rainero, B. Vigezzi (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa, 1945-1950*, cit.

140 Tuttavia un'opinione leggermente diversa sugli obiettivi strategici della politica estera degasperiana, e in particolare sull'interpretazione della peculiare «politica di potenza» italiana nel post-1945, è contenuta in D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, il Mulino, 2004.

141 Sul Patto di Bruxelles cfr. A. Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948). Tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, Bonacci, 1988.

scacchiere occidentale e costringendo de facto l'Italia – in quanto Paese sconfitto ma cobelligerante; guardato con sospetto dai suoi alleati per l'appena trascorsa disavventura fascista, ma a suo modo riscattato dall'esperienza della Resistenza; guidato da una classe politica non compromessa con il regime mussoliniano, alla quale però si affiancava una macchina statale e amministrativa ancora profondamente fascistizzata, negli uomini come nelle strutture – ad adeguarvisi, sebbene Roma abbia spesso tentato di elaborare una risposta «originale» alla necessità di ridefinire di volta in volta le proprie strategie in risposta alle sollecitazioni provenienti dalle evoluzioni della politica internazionale.

Il 10 febbraio 1947 l'Italia firmò il Trattato di pace¹⁴², accettando di fatto le condizioni che vennero imposte dalle quattro potenze vincitrici, le quali, a proposito della questione triestina, escogitarono la soluzione della divisione della città in due zone: la zona A, occupata militarmente dagli americani, e la zona B, a guida jugoslava (un compromesso che frustrava la pretesa italiana di completo recupero della propria sovranità su quel territorio). Per ciò che riguardava il futuro delle ex-colonie, invece, gli alleati imposero all'Italia di rinunciare alla totalità dei suoi ex possedimenti, sia quelli imperiali che quelli pre-fascisti¹⁴³. Parallelamente il Trattato tutelò in maniera molto accorta gli interessi della Gran Bretagna nell'area africana, la quale per un certo numero di anni – almeno fino agli inizi dei Cinquanta – costituì uno dei maggiori oggetti di scontro e di diffidenza diplomatica tra Londra e Roma, contribuendo in tal modo a ritardare l'avvio di una piena e franca cooperazione politica – che pure ci fu, nonostante tali difficoltà – tra due delle nazioni più importanti, in termini di peso politico ed economico, all'interno del Vecchio continente. Tuttavia non si può negare come, specie a partire dal viaggio di De Gasperi a Washington nel gennaio del '47, l'interesse internazionale – e in particolar modo americano – nei confronti dell'Italia

142 Sul Trattato di Parigi cfr. S. Lorenzini, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Bologna, il Mulino, 2007. Ci preme qui notare un aspetto politico di rilievo, peraltro già evocato nelle pagine precedenti: il Trattato di pace venne firmato quando l'esecutivo italiano comprendeva ancora al suo interno le forze social-comuniste: De Gasperi pretese apertamente, anche alla luce del bisogno di rafforzare e di legittimare in misura significativa la sua *leadership*, che le sinistre condividessero (agli occhi degli italiani soprattutto) con le formazioni politiche moderate la responsabilità politica del trattato.

143 L'Italia in seguito ottenne, ma solo a partire dal 1949, una semplice e blanda amministrazione fiduciaria sulla Somalia, Paese notoriamente povero di risorse

crebbe sensibilmente, specie a causa delle condizioni di instabilità politica ed economica della Penisola, nonché in ragione della presenza di un forte Partito comunista e della peculiare collocazione mediterranea del Paese, di cui abbiamo dato conto nelle pagine precedenti. Proprio la ricerca di una stretta *partnership* con gli Usa divenne a partire da quei mesi la «stella polare» della politica estera italiana, la quale individuò nella costruzione di un rapporto privilegiato con Washington, più che con Parigi o con Londra, il viatico privilegiato per la propria re-integrazione nello scenario politico internazionale. La diplomazia di Palazzo Chigi tentò infatti di garantire all'Italia una sorta di «trattamento speciale» da parte delle autorità di Washington, nella convinzione che soltanto un rapporto politico immediato con gli Usa, e cioè il più possibile autonomo rispetto all'ipotesi di coordinare la propria strategia internazionale con gli alleati europei (specie Francia e Gran Bretagna), avrebbe permesso all'Italia di perseguire i propri interessi, di vedere legittimate le proprie aspirazioni (in politica estera come in politica interna), di recuperare quel tormentato *status* di media potenza regionale di cui si è già discusso. Questo quadro incontrò ovviamente una forte complicazione nel momento in cui divenne chiara l'aspirazione dell'Amministrazione Truman di trattare con l'Europa non più sul piano dei tradizionali accordi bilaterali, bensì sul piano di una più articolata e complessa dinamica di cooperazione europea: lo sprone a collaborare economicamente, a disegnare un progetto di rinascita europea comune, a rispondere alle sollecitazioni provenienti dal Piano Marshall in maniera coordinata e condivisa, costituiva il fulcro della strategia statunitense nei confronti dell'Europa, i cui conflitti interni andavano dunque, nell'opinione degli americani, progressivamente risolti attraverso la pratica della cooperazione economica e politica intracontinentale. Tale disegno rese evidente alle autorità di Roma la difficoltà (ma non l'impossibilità) con cui si sarebbero dovuti scontrare i propri tentativi di prescindere, in alcuni casi, dal diretto coinvolgimento dei partner europei per la risoluzione dei problemi da cui l'Italia – e la DC in particolare¹⁴⁴ - era interessata in quei mesi (dalla

144M. Del Pero, *L'alleato scomodo*, cit.

disoccupazione al dissesto finanziario interno; dal timore nei confronti di una politica di riarmo continentale alla «minaccia» destabilizzante di una forte opposizione social-comunista). La consapevolezza di rivestire un ruolo secondario all'interno dello scenario europeo, e la conseguente volontà di svincolarsi da questa condizione, intessendo un rapporto diretto e «privilegiato» con gli USA, cozzò – ad eccezione di un breve periodo, collocabile grossomodo in corrispondenza delle elezioni del 18 aprile 1948 – proprio con le linee guida della politica estera statunitense, intenzionata a risollevarle le condizioni dell'Europa nel suo complesso, non già quelle di un singolo Paese, attraverso un'azione politica su vasta scala – economica e militare, benché le logiche intrinseche a questi due piani non sempre coincisero, come vedremo¹⁴⁵ - che garantisse non tanto una forma di assistenza prolungata, bensì gli strumenti materiali e la legittimazione politica affinché l'Europa stessa si rendesse nuovamente autonoma, vitale, prospera.

Ciononostante, proprio l'adesione al Piano Marshall e all'OECE rappresentarono l'esplicita manifestazione delle intenzioni di De Gasperi e di Sforza di traghettare l'Italia in maniera piena e convinta all'interno dell'Europa e, conseguentemente, del più largo panorama euro-atlantico, benché il forte accento posto sull'importanza dell'OECE e del processo di cooperazione europea fornirono molto spesso ai vertici istituzionali di Roma l'occasione di sottolineare il carattere economico-politico, più che militare, della rinnovata alleanza occidentale nel quadro della guerra fredda¹⁴⁶. Un tentativo, quest'ultimo, che però non fu politicamente fecondo per Roma, anche a causa della debolezza politica da cui era condizionata un'istituzione intergovernativa (ma non pienamente sovranazionale) quale fu nei suoi primi anni di vita l'OECE. Era ben vivo, infatti, il timore che un attivo coinvolgimento dell'Italia nei programmi di riarmo promossi dagli USA, preoccupati di stabilizzare politicamente l'Europa e di contrastare ogni eventuale pericolo di allargamento della sfera d'influenza sovietica, costituisse non soltanto un

145 Sulle discrasie che distinguevano le logiche del Piano Marshall da quelle, successive, del Patto Atlantico ha insistito D. Ellwood, *Italy, Europe and the Cold War: The Politics and Economics of Limited Sovereignty*, in C. Duggan e C. Wagstaff (a c. di), *Italy in the Cold War*, cit., pp. 31-32.

146 A Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea*, in Id. (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, cit., pp. 340-345; Id. *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, cit., pp. 59-60.

onere finanziario di enorme portata, potenzialmente in grado di minare il lento e difficile percorso di risanamento finanziario interno avviato da Einaudi e Menichella¹⁴⁷, ma anche un fattore di rischio politico per la tenuta della maggioranza di governo, consapevole delle ritrosie dell'opinione pubblica italiana rispetto all'ipotesi di supportare nuovi impegni militari e dei malumori espressi a questo proposito da ampi settori della coalizione centrista (dai socialdemocratici alla sinistra DC, incarnata soprattutto dalle figure di Gronchi e Dossetti¹⁴⁸). A ciò si aggiungeva inoltre l'aperta ostilità manifestata da parte di alcuni partner europei, su tutti il Regno Unito, riguardo all'idea di includere l'Italia nelle alleanze militari che stavano prendendo corpo in quei mesi, e cioè il Patto di Bruxelles (marzo 1948) e il Patto Atlantico (aprile 1949).

Sia per quanto riguarda il Patto di Bruxelles che il Patto Atlantico – che pure rappresentarono due progetti distinti tra di loro –, Londra riteneva che la partecipazione di Roma ai progetti di difesa militare euro-atlantica avrebbe rappresentato per i suoi alleati un elemento di debolezza e non un punto di forza, sia a causa della fragilità economica del Paese – che dunque sarebbe stato incapace di dotarsi autonomamente di un sistema di difesa adeguato, sia a causa della inaffidabilità politica di cui si accusava il Governo De Gasperi, sospettato da parte di Londra di voler sfruttare l'eventuale partecipazione ai programmi di difesa militare allo scopo di ottenere una maggiore legittimazione politica internazionale sia rispetto alle rivendicazioni di Roma sui suoi ex possedimenti coloniali in Africa, sia più in generale riguardo a un ipotetico «protagonismo» italiano nella sfera mediterranea¹⁴⁹. Ad ogni modo, nelle settimane precedenti le cruciali elezioni del 18 aprile 1948, la compagine democristiana si dimostrò parecchio scettica in merito a un'eventuale adesione italiana al Patto di Bruxelles, poiché la stessa DC sembrava contraria, come si è detto poco sopra, all'idea di condividere con i

147 R. Gualtieri, *La politica economica del centrismo nel quadro internazionale*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a c. di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, cit., pp. 91-117.

148 A. Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia*, cit., p. 149; cfr. inoltre P. Acanfora, *Miti e ideologie nella politica estera DC*, cit., in particolare i primi due capitoli del volume.

149 A. Varsori, *L'Italia e la difesa dell'Occidente, 1948-1955: l'alleato sfuggente*, in Id. (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, cit., p. 296.

partners europei l'onere politico ed economico di costituire un'alleanza militare continentale. I risultati delle elezioni del 18 aprile, tuttavia, mutarono non soltanto il quadro politico italiano, ma contribuirono anche a modificare, agli occhi del nuovo blocco di potere centrista, l'interpretazione del ruolo internazionale che il Paese avrebbe potuto giocare in seguito alla vittoria democristiana: secondo De Gasperi e i suoi collaboratori l'affermazione elettorale della DC avrebbe potuto rappresentare un ottimo biglietto da visita proprio per ottenere un più accentuato e duraturo riconoscimento degli interessi diplomatici italiani. Queste aspirazioni, però, si rivelarono sostanzialmente infondate e illusorie, nonostante già da tempo gli ambasciatori italiani presenti nelle maggiori capitali europee (Qauroni a Parigi e Gallarati Scotti a Londra) e a Washington (Tarchiani) avessero consigliato a Sforza e agli altri membri del Ministero degli Esteri di non sovrastimare oltremodo il significato internazionale della vittoria ottenuta il 18 aprile contro il Fronte popolare¹⁵⁰. Non per nulla Gallarati Scotti, sondando le opinioni del Governo britannico riguardo a un'eventuale adesione dell'Italia al Patto di Bruxelles, e manifestando l'intenzione di Roma di condizionare la propria adesione all'ottenimento di un'amministrazione fiduciaria sulle ex-colonie in Africa, ricevette un perentorio *niet* da parte di Londra, che bollò l'iniziativa italiana alla stregua di un vero e proprio ricatto diplomatico¹⁵¹. In poche parole, all'entusiasmo suscitato nel blocco di potere centrista dalla vittoria elettorale dell'aprile '48 non corrispose una altrettanto entusiastica accettazione delle richieste italiane in ambito internazionale, che anzi vennero respinte o drasticamente ridimensionate. Anche a causa di queste vicende, sia De Gasperi che Sforza non furono in grado di (o più realisticamente non vollero) sciogliere le proprie ambiguità, intorno alla metà del 1948, riguardo alla posizione che l'Italia avrebbe dovuto assumere rispetto al futuro sistema difensivo occidentale, concretizzatosi nell'aprile 1949 con la firma del Patto Atlantico. Se, come l'atteggiamento inglese aveva reso esplicito, era ormai chiaro come all'Italia non fosse consentito porre condizioni alla base del proprio ingresso nei progetti militari euro-atlantici, non risultava del tutto

150 Ivi, pp. 298-299; cfr. Id., *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, cit., pp. 144-146.

151 A. Varsori, *L'Italia e la difesa dell'Occidente, 1948-1955: l'alleato sfuggente*, cit., p. 300.

comprensibile l'atteggiamento della DC e dei suoi alleati riguardo al grado di coinvolgimento politico che essi intendevano conferire rispetto all'ipotesi di una politica di riarmo continentale, essendosi fatta largo nell'opinione dei maggiori esponenti governativi – De Gasperi *in primis*, sostenuto in questo senso anche dalla Santa Sede - una vaga aspirazione a un progetto di «neutralità armata», che da un lato consentisse al Paese di dotarsi di strumenti di difesa militare (ipoteticamente concessi soprattutto dagli USA), e che dall'altro sollevasse l'Italia dall'obbligo di assumere l'impegno di un diretto coinvolgimento materiale e politico nei progetti militari del Patto di Bruxelles e del Patto Atlantico¹⁵². Questa posizione, evidentemente intrisa di ambiguità e di indecisione politica, contribuì a far sì che Sforza e De Gasperi individuassero nel Piano Marshall e nell'OECE, piuttosto che nei programmi di difesa promossi da USA, Francia e Gran Bretagna, l'elemento “coagulante” del nascente processo di cooperazione economico-politica di tutti (e non solo dell'Italia) i Paesi europei.

Tuttavia non esistevano le condizioni politiche perché tale progetto potesse prendere corpo, sia per l'intrinseca debolezza di un'istituzione come l'OECE – perennemente aggirata dal protagonismo dei singoli governi nazionali, tra cui non fece eccezione nemmeno quello italiano -, sia più in generale a causa del profondo legame che sussisteva tra gli aspetti economici dell'ERP e quelli politico-militari riferiti alla creazione di un blocco difensivo euro-atlantico¹⁵³: non esistevano dunque margini di manovra a disposizione dell'Italia per indirizzare (quand'anche ne avesse avuta la forza e la capacità diplomatica) l'agenda politica degli USA e dei suoi alleati maggiori in direzione di una progressiva accentuazione degli aspetti più strettamente economici rispetto a quelli più direttamente militari della cooperazione europea e occidentale. In poche parole, sebbene il Governo De Gasperi nutrisse la malcelata intenzione, almeno fino al tardo autunno del '48 – quando divenne chiara l'intenzione americana di accelerare la costituzione di quello che sarebbe poi divenuto il Patto Atlantico -, di sottrarsi alla responsabilità di assumere una posizione netta e riconoscibile nei confronti della questione del riarmo continentale,

152 Ivi, pp. 301-302

153 *Ibidem*.

l'incalzare degli eventi e la strenua convinzione americana di organizzare un sistema militare euro-atlantico in funzione antisovietica resero del tutto inservibili i tentennamenti del Governo di Roma e spinsero i vertici di Palazzo Chigi, anche su pressione delle ambasciate italiane a Parigi, Londra e Washington, che «si erano format[e] una visione più precisa dei preparativi per la creazione di un'alleanza atlantica di carattere politico-militare»¹⁵⁴, a schierarsi a favore della partecipazione italiana al sistema euro-atlantico di difesa. La posta in gioco per l'Italia, dunque, era la possibilità stessa di recuperare o meno uno spessore politico all'interno del contesto geopolitico nato all'indomani della guerra: decidere di partecipare attivamente o meno ai progetti di difesa lanciati da Washington e già raccolti dagli altri *partners* europei significava, dato il contesto internazionale di quei mesi, adattarsi – anche se al prezzo di molti sacrifici in termini di consenso elettorale e di stabilità politica interna – alle evoluzioni dello scenario euro-occidentale (che l'Italia, come si è visto, non aveva la forza di modificare unilateralmente), oppure condannarsi a una probabile irrilevanza diplomatica, con le ovvie e ben più rovinose conseguenze sul grado di legittimazione politica di cui la maggioranza degasperiana avrebbe potuto godere, nel breve e medio periodo, all'interno dei confini nazionali.

Riflettendo brevemente sulle tappe che condussero alla firma del Patto atlantico nella primavera del 1949, si può affermare che De Gasperi e Sforza furono giocoforza obbligati a compiere una sorta di «scelta di campo»¹⁵⁵ a favore del sistema di difesa occidentale, sebbene sia nell'opinione del *leader* trentino che in quella del Ministro degli Esteri¹⁵⁶ non fosse stata mai messa in reale discussione l'intenzione di collocare l'Italia nell'emisfero politico occidentale a guida americana, alla cui adesione, tuttavia, essi avrebbero preferito giungere sulla base di condizioni politiche e diplomatiche più favorevoli agli interessi dell'Italia¹⁵⁷. Alla luce di questo scenario globale,

154 *Ibidem*.

155 A Varsori, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949)*, cit., p. 159.

156 *Ivi*, p. 303.

157 L'adesione italiana al blocco occidentale, e soprattutto al suo sistema di difesa militare, venne invece osteggiata per molto tempo dai settori più conservatori del Ministero degli Esteri, rappresentati soprattutto nella figura dell'allora Segretario Generale, Vittorio Zoppi, cresciuto professionalmente sotto il regime fascista e ancorato a una concezione apertamente nazionalistica del ruolo politico dell'Italia nello scenario europeo e atlantico. Cfr. *Ivi*, pp. 129-130. Inoltre non si può dimenticare quanto ancora pesasse in quegli anni

l'esecutivo centrista abbandonò le proprie reticenze e manifestò il suo interesse – ancora ufficioso negli ultimi mesi del 1948 – al progetto del Patto Atlantico, incontrando ancora una volta, però, le perplessità degli inglesi e quelle di alcuni settori dell'Amministrazione americana (come ad esempio George Kennan, il direttore del *Policy and Planning Staff* e uno dei primi teorici della dottrina del *containment*, convinto sostenitore di una alleanza militare di carattere puramente atlantico e perciò molto critico non solo rispetto a un'ipotetica adesione dell'Italia, ma più in generale a una concezione “allargata” - in senso geografico - del Patto stesso¹⁵⁸), che però non influenzarono l'opinione di Truman, desideroso (non senza nutrire qualche dubbio) di includere Roma nella nuova alleanza, sia in ragione della sua posizione strategica nel Mediterraneo che per prevenire – sfruttando l'effetto deterrenza generato dall'inserimento dell'Italia nel sistema di difesa euro-americano – un eventuale irrobustimento dell'influenza comunista nel Paese. Furono poi soprattutto i francesi a sostenere la candidatura italiana, preoccupati all'idea che nel Patto potesse generarsi un asse anglo-americano troppo sbilanciato a sfavore degli interessi “continentali” di Parigi¹⁵⁹. L'Italia figurò dunque tra i firmatari del Patto, siglato il 4 aprile 1949, senza però essere stata coinvolta dai suoi partners nelle fasi finali del negoziato e senza essere inserita negli organi decisionali più significativi dell'alleanza, come lo *Standing Group*¹⁶⁰, subendo perciò una sostanziale *deminutio* del suo peso politico all'interno del Patto.

Prima di concludere queste osservazioni generali sulle vicende che caratterizzarono il reinserimento italiano nell'orizzonte militare e politico occidentale dopo il 1945, ci preme approfondire brevemente un ultimo aspetto, riguardante le motivazioni (e le passioni) politiche che animarono la «scelta occidentale» del Governo degasperiano, che non fu, da un punto di vista politico, né indolore, né scontata. Se l'opzione europeistica e occidentale

l'aperta l'ostilità politica maturata durante il Ventennio fascista nei confronti dell'area “atlantica”, con la quale si volevano indicare sostanzialmente gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, ritenute due società storicamente “barbare” rispetto alla “latina” - e latina in quanto “romana”, nei termini della retorica fascista – e “civile” Europa continentale.

158Cfr. Ivi, pp. 155-157

159 *Ibidem*

160 Ivi. p.306.

fu indubbiamente autentica nelle intenzioni dei maggiori protagonisti di questa fase della politica estera italiana, non si può negare quanto, in molte occasioni (specie in corrispondenza del tentativo di accentuare oltremodo la declinazione economica del processo di cooperazione euro-atlantica), l'uropeismo della diplomazia di Palazzo Chigi fosse in qualche modo strumentale e funzionale sia agli interessi politici nazionali del blocco di potere centrista, sia alla persistente ricerca di legittimazione politica internazionale da parte degli USA e degli altri *partners* europei, il cui livello di scetticismo – e talora di ostilità – nei confronti di Roma impiegò molto tempo ad attenuarsi¹⁶¹ (ma ciò valse, viceversa, anche per l'Italia rispetto ad alcuni dei suoi alleati, tra cui spiccava la Gran Bretagna¹⁶²). Quali furono gli elementi di fondo che spinsero la leadership centrista, aldilà dell'evidente condizionamento internazionale imposto dalla progressiva rigidità delle dinamiche della guerra fredda, a elaborare ideologicamente e politicamente una propria strategia di adesione al «nuovo ordine» euro-atlantico?

Dal punto di vista dei protagonisti della politica estera italiana del secondo dopoguerra, uno degli ostacoli più evidenti alla definizione di una nuova e coerente proiezione internazionale del Paese si situava proprio nel superamento dell'esperienza fascista – e soprattutto delle sue espressioni imperiali e nazionalistiche – e nel recupero di un ideale di nazione legato non già all'immediato passato prebellico, bensì alla più antica – ma politicamente ben più spendibile - tradizione risorgimentale e mazziniana, passando però da una decisa depurazione delle sue tonalità più apertamente anticlericali¹⁶³. Il ripristino, per così dire, di una concezione non nazionalista (e dunque non aggressiva sul piano internazionale, così come gli equilibri impliciti ed espliciti del nuovo ordine bipolare imponevano) della nazione, capace di legittimare agli occhi dei partner internazionali lo sforzo della leadership democristiana di chiudere i conti con il recente passato dell'Italia, e al

161 R. Ranieri, *Europeismo e politica europea: osservazioni sulla presenza italiana in Europa occidentale dal 1947 al 1951*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1/1985, pp. 161-181; Sulle posizioni di De Gasperi in politica estera cfr. I. Poggiolini, *Europeismo degasperiano e politica estera dell'Italia: un'ipotesi interpretativa*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1/1985, p. 79; M. Del Pero, *L'alleato scomodo*, cit., pp. 29-34; P. Formigoni, *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale*, Bologna, il Mulino, 1996.

162 A. Varsori, *Gran Bretagna e Italia 1945-1956: il rapporto tra una grande potenza e una piccola potenza?* In Id (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, cit., pp. 201-246.

163 P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera DC*, cit., p. 29.

contempo di consolidare il consenso interno del nuovo blocco di potere centrista, costituì un'operazione politica e ideologica non sempre agevole per il gruppo dirigente della DC e per gli altri protagonisti della politica estera italiana. In questo senso, uno dei passaggi logici più significativi nel processo di costruzione di una rinnovata «ideologia» alla base dell'azione internazionale della maggioranza centrista consistette nell'accentuata affermazione del carattere di latinità della nazione italiana e, per estensione, della civiltà occidentale *tout court*, nel tentativo di istituire in tal modo una sorte di collegamento diretto tra lo spazio geografico e culturale euro-atlantico a guida americana e la collocazione mediterranea – ma pur sempre fortemente europea, nelle intenzioni di De Gasperi e Sforza – della Penisola¹⁶⁴. La giustificazione della “naturale” contiguità – che però nell'opinione dei *leaders* centristi non equivaleva a una completa equivalenza concettuale - esistente tra la dimensione della latinità e quella dell'occidentalità¹⁶⁵ (benché entrambi i termini, ovviamente, venissero adoperati di volta in volta a partire da premesse interpretative non sempre univoche e storicamente condivise: di qui la natura precipuamente politica dell'operazione sviluppata dal partito democristiano) risultava necessaria agli occhi di De Gasperi e dei suoi collaboratori per legittimare in termini non soltanto contingenti e fattuali, bensì storico-culturali (e perciò potremmo dire quasi *pre-politici*), l'adesione dell'Italia al blocco europeo e occidentale. Ciononostante l'iniziale insistenza sulla latinità del Paese costituì al contempo un fattore di «differenziazione rispetto all'appartenenza alla civiltà occidentale»¹⁶⁶, a dimostrazione della lenta gradualità e della non scontatezza con cui l'Italia nel secondo dopoguerra guadagnò, tra perplessità interne e ostacoli esterni, la propria collocazione atlantica. Come ha efficacemente osservato Paolo Acanfora,

164 Ivi, pp. 34-35.

165 È quasi superfluo rammentare come entrambi questi termini ovviamente venissero adoperati di volta in volta a partire da premesse interpretative non sempre univoche e storicamente condivise: di qui la natura precipuamente politica dell'operazione sviluppata dal partito democristiano.

166 P Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera DC*, op. cit., p. 34. Nel novembre del 1947, durante il secondo congresso nazionale del suo partito, De Gasperi utilizzava queste parole: «noi difendiamo l'ideale umanistico della civiltà greco-latina che su queste spiagge venne spiritualizzato, rinnovato e fecondato dal cristianesimo; *difendiamo non interessi stranieri, ma la nostra storia, la nostra vitalità, la nostra cultura*» [corsivo mio], citato in *Ibidem*.

nonostante l'individuazione di un minimo comune denominatore tra le due civiltà [quella latina e quella occidentale], la specificità della nazione italiana quale rappresentante principale dell'identità latina comportava anche l'affermazione di una propria autonomia e la rivendicazione di una missione civilizzatrice di cui era investita l'Italia. Il processo di inserimento nel mondo occidentale guidato dalla leadership statunitense avveniva dunque con gradualità e con molta cautela, con una enfaticizzazione dei tratti comuni che legavano l'Italia agli Stati Uniti – sulla base di una politica improntata allo schema classico dei rapporti bilaterali – e con la contemporanea difesa della propria identità nazionale¹⁶⁷.

In poche parole, la piena auto-percezione quale nazione compiutamente occidentale e non semplicemente latina maturò in seno alla nuova classe politica centrista con tempistiche e con modalità non immediate o, per così dire, auto-evidenti, ma rappresentò il frutto di un percorso politico – realizzato congiuntamente sia sul piano interno che sul piano dei rapporti con i partner internazionali, e con gli USA soprattutto – che trovò la sua complessa realizzazione prima nell'ideale europeistico (declinato fino al 1948 in maniera per certi versi ancora strumentale¹⁶⁸) e, in un secondo momento, nell'accettazione del carattere prevalentemente atlantico dello spazio politico-diplomatico entro cui l'Italia si sarebbe dovuta muovere, da un lato assumendo *de facto* le conseguenze della leadership americana in occidente, agita in senso multilaterale e non più (come per un certo periodo di tempo avevano sperato i responsabili della politica estera italiana) in senso bilaterale, e dall'altro tentando di elaborare un'ideologia atlantica¹⁶⁹ tanto «mobilitante» da stimolare la popolazione italiana a percepirsi sempre più attratta dal disegno euro-atlantico elaborato dagli USA e condiviso dall'esecutivo centrista. Si trattava dunque di elaborare una sorta di «mitologia politica» laica che consentisse di irrobustire il consenso dell'opinione pubblica a favore dell'obiettivo degasperiano di traghettare l'Italia nell'orizzonte economico-militare dell'occidente e che, al contempo, dotasse la maggioranza di un grimaldello ideologico – il connubio europeismo-atlantismo – non meno «affascinante» di quanto lo fosse in quegli anni l'altro «mito» presene nell'agone politico italiano e internazionale, e cioè il comunismo¹⁷⁰.

167 Ivi, pp. 41-42.

168 Ivi, p. 47.

169 M. Del Pero, *L'alleato scomodo*, cit., p. 102.

170 P. P. D'Attorre, (a c. di), *Nemici per la pelle. Sogno americano e mito sovietico nell'Italia contemporanea*, Milano, FrancoAngeli - Istituto Gramsci Emilia-Romagna, 1991.

Riflettendo sui risultati concreti di questa politica, che si estese aldilà dei confini tematici e cronologici entro cui questa ricerca si muove, la più recente storiografia ha certificato un sostanziale fallimento della strategia degasperiana, sia dal punto di vista della concretizzazione dei progetti allora immaginati per dare corpo ai disegni europeistici del leader trentino (si pensi al fallimento della Comunità Europea di Difesa e al contestuale accantonamento della Comunità Politica Europea¹⁷¹), sia dal punto di vista della reale introiezione da parte dell'elettorato italiano, perlomeno all'altezza dei primi anni Cinquanta, dell'energia mobilitante del «mito europeistico», sebbene non si possa non riconoscere la traccia significativa – e però rivelatasi, con il trascorrere dei decenni, molto sensibile ai mutamenti del clima politico sia italiano che più in generale europeo, a dimostrazione della non linearità del processo di integrazione continentale dal dopoguerra a oggi¹⁷² - che questa stessa strategia degasperiana ha impresso nella cultura politica italiana in un'ottica di lungo periodo¹⁷³. Servendoci ancora una volta dell'analisi condotta da Paolo Acanfora, si può affermare che,

pur nel fallimento di alcuni dei grandi obiettivi della strategia degasperiana e nella difficoltà di radicamento, nel breve e medio periodo, dei miti ad esso legati, occorre dunque considerare che essi produssero effetti ben oltre l'immediato, contribuendo in modo decisivo alla definizione del profilo identitario della nazione¹⁷⁴.

Quanto poi questa strategia abbia incontrato nell'OECE un primo e per certi versi ambivalente luogo di espressione è stato l'oggetto di alcune brevi

171 Banco di prova fondamentale per l'articolazione della strategia europeistica e atlantica della DC degasperiana furono sia la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), avvenuta tra il maggio 1950 e l'aprile 1951, sia – e soprattutto – le discussioni intorno al progetto della Comunità Europea di Difesa (CED, lanciata dal primo ministro francese Pleven nel maggio 1950) e al parallelo tentativo di dare vita alla Comunità Politica Europea (CPE), per la quale De Gasperi si spese molto intensamente – dopo un iniziale scetticismo - negli ultimi anni della sua carriera politica. Sia la CED che la CPE, tuttavia, non videro mai la luce, soprattutto per il successivo disinteressamento della Francia, dalla quale era partita la proposta di un esercito unico europeo. Cfr. D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione Europea*, Milano, Jaca Book, 1990.

172 Sulla discontinuità del processo di integrazione europea e sull'esistenza, per così dire, di molteplici forme e interpretazioni di questo stesso processo, si rimanda alle importanti osservazioni di G. Garavini, *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro nord-sud*, Firenze, Le Monnier, 2009.

173 Come scrive Acanfora: «Il mito della patria Europa si rivelava nell'immediato incapace di reggere il confronto con i miti internazionalisti comunisti e con il mito nazionalista ma produceva nel lungo periodo risultati diversi, diffondendo più largamente un sentimento di appartenenza europea». Cfr. P. Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera DC*, cit., p. 246.

174 *Ibidem*.

considerazioni già illustrate nelle pagine precedenti. Ora invece ci preme osservare se e in che modo, nell'ambito della politica europea elaborata dagli esecutivi della prima legislatura repubblicana, l'Italia abbia sviluppato una sua specifica strategia economica all'interno delle strutture dell'OECE, la quale rappresentò uno dei primi consessi intergovernativi (che però, è bene ripeterlo, non aveva carattere sovranazionale) in cui l'esecutivo centrista abbia tentato – spesso con scarso successo – sia di garantire all'Italia un ruolo economico-diplomatico all'altezza delle sue iniziali aspirazioni, sia di individuare i canali e gli strumenti più adatti per difendere a livello internazionale gli interessi economici del blocco di potere sul quale la DC degasperiana fondava la base del suo consenso elettorale.

2. *L'Italia nell'OECE: attori, strategie, contraddizioni*

Come abbiamo più volte sottolineato, la fase preparatoria del Piano Marshall si sostanziò nelle discussioni intergovernative tenutesi dal 12 luglio al 22 settembre 1947 a Parigi nell'ambito della cosiddetta Conferenza dei 16¹⁷⁵, dal cui nucleo nacque il 16 aprile 1948 l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE)¹⁷⁶. Nelle pagine che seguono si tenterà di tracciare un profilo generale della partecipazione italiana alle attività dell'OECE, analizzando in particolare gli aspetti che più da vicino interessarono i rappresentanti dell'esecutivo degasperiano all'interno di questa Organizzazione: stesura di un programma a lungo termine sull'utilizzo dei fondi ERP; politiche migratorie e dislocazione dei surplus di manodopera; liberalizzazione degli scambi commerciali e ridefinizione degli accordi sui pagamenti intra-europei adottati nel quadro dell'UEP (Unione Europea dei Pagamenti). Tale ricostruzione, che sconterà senza dubbio una certa dose di parzialità e di incompletezza, mirerà in primo luogo a mettere in luce le motivazioni di fondo - parzialmente già enucleate nel primo capitolo - e il contesto generale entro cui maturò la decisione del Governo italiano di aderire alla Conferenza dei 16 e contestualmente al Piano Marshall, e, in secondo luogo, a illustrare le modalità concrete in base alle quali si dipanò l'azione politica italiana nel quadro degli organi costitutivi dell'OECE, con l'obiettivo di evidenziare le strategie di volta in volta adottate dall'Italia e le contraddizioni politiche che queste stesse strategie generarono nei rapporti tra il Governo centrale, la delegazione parigina e i partner internazionali della Penisola.

175 La conferenza parigina fu così denominata poiché i Paesi che accettarono l'invito americano a discutere di un piano di aiuti da destinare all'Europa furono appunto 16: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Turchia. Bisogna poi considerare che in seguito la platea dei Paesi partecipanti all'OECE si allargherà anche al Territorio Libero di Trieste e alle autorità della Germania Ovest.

176 Historical Archives of the European Union (d'ora in avanti HAEU), f. OEEC, Council, Minutes of meetings, 10.05.1948. Più in generale sulla storia dell'OECE si veda R. T. Griffiths (a c. di), *Explorations in OEEC history*, cit. Si veda inoltre F. Petrini, *Preludio al grande mercato? Un bilancio storiografico dell'esperienza dell'OECE (1948-1960)*, in «Memoria e Ricerca», 14/2003, pp. 51-68.

Due sono gli aspetti su cui a nostro avviso occorre riflettere in via preliminare: anzitutto, discutendo delle «politiche» elaborate dall'Italia nel quadro dell'OECE (così come accadeva all'interno di molte altre organizzazioni internazionali sorte in quegli anni), bisogna ricordare come alle spalle delle iniziative promosse dal Paese in ambito internazionale vi fossero un insieme di attori e di organi istituzionali molto diversi tra di loro e non sempre animati da un'evidente omogeneità di intenti. Tra i membri della delegazione italiana all'OECE e, ad esempio, alcuni esponenti dei Ministeri coinvolti nelle trattative economiche con gli altri partner dell'Organizzazione sussistevano una serie di dissonanze e di attriti che resero non sempre agevole la costruzione di una «strategia» chiara e definita degli obiettivi che l'Italia era intenzionata a perseguire. In poche parole, ciò che si tenterà di evidenziare, in merito alla tipologia dei protagonisti di queste vicende, consiste proprio nella natura plurale – apparentemente scontata, ma spesso dimenticata - dei soggetti, singoli e collettivi, che animarono la partecipazione italiana all'OECE.

Di qui il secondo punto della nostra premessa: proprio alla luce di tale polifonia, risulta necessario insistere sulla natura conflittuale dell'elaborazione di una più o meno coerente politica economica internazionale da parte del gabinetto centrista nel corso della prima legislatura repubblicana. Il concetto di conflittualità, in questo caso, rimanda – come abbiamo già avuto modo di osservare - alla pluralità e alla contraddittorietà di interessi economico-politici che condizionarono perennemente l'azione dei governi De Gasperi tra il '47 e il '53, configurandosi però non tanto come semplice riproposizione di un'opzione liberista simile a quella dispiegatasi negli anni dell'Italia pre-fascista, quanto piuttosto come un più complesso intreccio di pulsioni neo-protezionistiche e di ripulsa nei confronti dell'intervento statale; di liquidazione dell'esperienza dirigista del Ventennio mussoliniano e di parallela invocazione di sostegno pubblico – diretto e indiretto – a favore di quelle attività produttive ritenute vitali, nell'opinione di alcuni settori del fronte industriale, per il benessere di tutta l'economia italiana¹⁷⁷. Il tasso di

¹⁷⁷Per ciò che concerne le vicende di cui qui si sta trattando e che attengono perlopiù al campo dei rapporti tra soggetti istituzionali di vario genere (governi, ministeri, enti pubblici, ambasciate, membri delle delegazioni

conflittualità che innervò il processo decisionale nel quale erano coinvolti, per ciò che concerneva l'OECE e il Piano Marshall, i protagonisti della politica economia internazionale del Paese – la Presidenza del Consiglio e i Ministeri più direttamente coinvolti (Esteri, Industria, Tesoro, Commercio Estero), Enti pubblici economici, Banca d'Italia, Confindustria, la Delegazione di stanza a Parigi - costituisce uno dei fattori più significativi di cui tener conto, da un punto di vista euristico, per interpretare la trama di relazioni e di contraddizioni che caratterizzò l'esperienza italiana nelle prime fasi del processo di integrazione europea: un processo il cui esito sarebbe scaturito, nell'opinione di molti protagonisti dell'epoca, soltanto a seguito di una profonda e duratura battaglia politica da agire sia sul piano nazionale che su quello internazionale¹⁷⁸.

2.1 *I primi passi della cooperazione: la Conferenza dei 16.*

La rottura dell'alleanza tra USA e URSS, che divenne del tutto manifesta proprio in coincidenza del ritiro della delegazione sovietica dai negoziati

nazionali all'OECE, rappresentanze del settore industriale privato, etc.) all'interno del più vasto orizzonte del processo di integrazione europea, si vuole sottolineare la necessità di adottare strumenti interpretativi che, affiancandosi a quelli più classici della storia diplomatica e della storia delle relazioni internazionali, consentano di illuminare la natura dei conflitti e delle discrasie di carattere politico-economico che si produssero all'interno di queste stesse istituzioni in relazione al processo di cooperazione economica europea. Si tenga poi conto che ci si riferisce a un arco cronologico, quello della fine dei '40 e dei primi anni '50, nel quale il peso dell'intervento statale nell'evoluzione degli assetti economici (in Italia come nel resto dell'Europa occidentale) era particolarmente accentuato, benché diversificato. In sintesi, in questa sede si vuole mettere in evidenza la natura non lineare o “teleologicamente” predefinita delle scelte istituzionali – lasciando in ombra, per ragioni di omogeneità tematica e non certo per una svalutazione del loro peso politico nel corso di quella stagione, la il ruolo svolto da altri soggetti, come partiti, sindacati, associazioni padronali, movimenti sociali – adottate dall'Italia nei primi anni del processo di integrazione europea, bensì la loro origine molto spesso spuria e frutto di aspre negoziazioni, la cui analisi consente di osservare il panorama complesso e non “conciliato” della geografia del potere economico-politico italiano durante la prima legislatura repubblicana. Per un riferimento teorico al tema del conflitto nelle ricostruzioni storiografiche sul processo di integrazione europea cfr. F. Petrini, *Bringing Social Conflict Back in: the Historiography of Industrial Milieux and European Integration*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 3/2014, pp. 525-541.

178 Appare sintomatico a questo proposito ciò che Pietro Campilli, capo-delegazione italiano all'OECE fino al febbraio 1949, osservava rispetto alla necessità di riformare il funzionamento dell'amministrazione pubblica italiana: «Le nuove necessità della convivenza economica esterna – che è cooperazione ed è lotta – pongono anche seri problemi di organizzazione politica ed amministrativa interna, e richiedono che si rinnovi nella mentalità e nei sistemi di alcuni settori della nostra amministrazione». Archivio Centrale dello Stato (d'ora in avanti: ACS), Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), Segr. Part. De Gasperi, b. 11 f. “Erp”, *Appunti per la conversazione con S.E. De Gasperi*, Roma, 11.01.1949.

parigini sul Piano Marshall¹⁷⁹, permise agli Stati Uniti di procedere con maggiore celerità verso l'auspicata «stabilizzazione capitalistica»¹⁸⁰ del continente europeo, i cui Paesi, sulla base dello stimolo americano, individuarono nella discussione sulle modalità di erogazione degli aiuti ERP un primo, sebbene imperfetto, esercizio di cooperazione politico-economica intergovernativa, dispiegatasi appunto nel quadro della Conferenza per la Cooperazione Economica Europea (CCEE) di Parigi dal 12 luglio al 22 settembre 1947. Come noto, l'Italia partecipò fin da subito alla Conferenza¹⁸¹, inviando nella capitale francese una delegazione di funzionari ministeriali - appartenenti soprattutto al Ministero degli Esteri, al Ministero dell'Industria e a quello del Tesoro -, insieme con un certo numero di esperti in materia economica e di tecnici della Banca d'Italia¹⁸². Il capo delegazione era Pietro Campilli, esponente della DC, già alla testa della Federazione bancaria delle Banche cattoliche tra il 1917 e il 1923, nonché ex vice-presidente dell'IRI, membro della Commissione Economica durante la Costituente, ministro del Commercio Estero nel Governo De Gasperi II e Ministro del Tesoro e delle Finanze nel De Gasperi III¹⁸³. L'azione dei delegati alla CCEE era poi coadiuvata anche dall'Ambasciata italiana a Parigi, guidata da Pietro Quaroni, una personalità che giocò un ruolo di primo piano sia durante la fase preparatoria del Piano Marshall, sia negli anni successivi¹⁸⁴.

179 Cfr. *supra*, par. 1.2

180 Sul concetto di *stabilizzazione* e di *stabilità* economico-politica tra le due guerre e nell'immediato secondo dopoguerra cfr. C. S. Maier, *In search of stability. Exploration in Historical Political Economy*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 1987.

181 Sulla partecipazione dell'Italia alla CCEE si veda A. Giovagnoli, *L'Italia nell'OECE e le prospettive della politica estera degasperiana*, in G. Rossini (a c. di), *Alcide De Gasperi e l'età del centrismo (1947-1953)*, cit., pp. 357-382.

182 Come scrive Carlo Spagnolo, nel 1947 la delegazione italiana era composta principalmente da rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri. A capo della delegazione vi era Pietro Campilli, uomo di fiducia di De Gasperi. Egli era poi affiancato da Lanza D'Ajeta, Colonna, Di Falco, De Carnet, Sinfarosa, Malagodi, Caracciolo. Nel corso degli anni la delegazione, dotata di una struttura abbastanza duttile - questione su cui torneremo ancora -, mutò di continuo, componendosi di personalità di volta in volta differenti e che si recavano a Parigi per seguire da vicino singole trattative o negoziati settoriali (carbone, elettricità, manodopera, trasporti, etc.). Il numero dei delegati oscillò, tra il '47 e il '48, intorno alle 20-30 unità, per poi allargarsi negli anni successivi. Cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 82, n. 77.

183 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 393.

184 Quaroni, nel corso dei lavori della CCEE prima e dell'OECE poi, mantenne sempre un atteggiamento iper-realista - e talora cinico - riguardo ai concreti margini di manovra di cui l'Italia poteva disporre per difendere i suoi interessi nel confronto con i propri partner internazionali: margini che Quaroni giudicava a dir poco stretti. Su Quaroni e in generale sui vertici della diplomazia italiana nel post-1945 cfr. A. Varsori, *Continuità e discontinuità nella diplomazia italiana*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a c. di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2005, p.

Come ha osservato Carlo Spagnolo, l'analisi delle comunicazioni inviate da Parigi a Roma nelle settimane della Conferenza dimostrerebbe quanto la Delegazione capeggiata da Campilli fosse giunta nella capitale francese «con poche idee e scarsissima autorità»¹⁸⁵. Tale interpretazione richiede però una ricostruzione circostanziata delle condizioni reali entro cui maturò l'esperienza dei membri italiani alla CCEE, i quali a nostro avviso non furono indistintamente caratterizzati da «scarsissima autorità», benché scontassero un'oggettiva carenza di «idee chiare» per via della scarsa attitudine del gabinetto centrista a fornire con accuratezza le istruzioni di cui necessitava la delegazione parigina¹⁸⁶.

Gli uomini che affiancarono Campilli nel corso delle consultazioni parigine dovettero misurarsi con un clima di incertezza di cui soffrivano non soltanto i rappresentanti italiani, bensì anche quelli provenienti dalle altre capitali europee. Si trattava infatti di uno dei primi consessi internazionali del dopoguerra nel quale i Paesi dell'Europa occidentale fossero riuniti per immaginare una soluzione comune e coordinata a un insieme di problemi di portata vastissima ed estremamente differenziati in base ai singoli contesti nazionali. Ciononostante uno degli aspetti più significativi del Piano Marshall consisteva proprio nella sollecitazione proveniente dagli USA affinché fossero i Paesi europei – e non l'Amministrazione Truman - a presentare le proprie richieste all'interno di un programma comune, dettagliato e politicamente «sostenibile», vale a dire tale da non suscitare il prevedibile ostruzionismo a parte dei settori repubblicani del Congresso americano, dai quali sarebbe

166.

185 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 68.

186 I delegati italiani della “prima ora”, oltre a Campilli, erano l'on. Roberto Tremelloni, vicepresidente della Delegazione; Attilio Cattani, allora Consigliere dell'Ambasciata italiana a Parigi e già vicedirettore generale degli Affari Economici al Ministero degli Esteri; Guido Colonna di Paliano, Segretario della delegazione; gli ingegneri Visentin e Mastrocinque per il Comitato dell'energia elettrica; gli ing. Ottolenghi e Zanari per quello della siderurgia; gen. Ingianni e ing. Spani ai trasporti; prof. Papi e dott. Levi nel Comitato per il lavoro (che sarebbe poi diventato il Comitato per la manodopera); dott. Enea, dott. Saraceno (con ogni probabilità si tratta di Pasquale Saraceno, al quale poi si preferirà conferire un incarico a Roma, dove agli occhi delle autorità italiane «sarebbe stato più utile»), dott. Molinari, dott. Rossi Ragazzi, dott. Ossola (proveniente dalla Banca d'Italia), dott. Giannattesi, ing. Zamaner e dott. Viccari per il segretariato tecnico. Su alcune di queste e di altre personalità – come ad esempio il liberale Giovanni Malagodi, che entrò a far parte della delegazione parigina fin dalla nascita dell'Organizzazione nell'aprile '48- e sull'evoluzione dei loro ruoli all'interno dell'OECE e della ricostruzione economica italiana ci soffermeremo in seguito Cfr. Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri (d'ora in avanti ASMAE), Direzione Generale Affari Economici (d'ora in avanti DGAE), vers. A, b. 141, (s.f.) 17.07.1947.

dipesa in maniera niente affatto secondaria l'approvazione parlamentare dei fondi ERP. A dispetto di tutto ciò, per molte settimane i delegati alla CCEE – anche dopo la consegna del rapporto finale del 22 settembre 1947 - rimasero all'oscuro riguardo al definitivo ammontare degli aiuti che Washington avrebbe potuto e voluto garantire, lamentando pertanto l'impossibilità di elaborare una contro-proposta adeguata ed economicamente ponderata¹⁸⁷. A nostro avviso ciò costituì per l'Italia un particolare elemento di debolezza (forse più che per altri Paesi, come la Gran Bretagna o la Francia, il cui ruolo nello scenario della guerra fredda risultò certamente più solido e significativo di quello ricoperto dalla Penisola, benché non si possa dimenticare come la politica estera italiana nel '46-'47 fosse dominata dalle incertezze relative alle future disposizioni del Trattato di Pace, firmato nel febbraio 1947), in quanto essa soffriva di un marcato disorientamento politico riguardo alla definizione di una sua coerente strategia sul piano delle relazioni internazionali, motivata anche dalla costante tendenza dell'esecutivo degasperiano – e di conseguenza anche dalla delegazione capeggiata da Campilli – ad attendere che si manifestassero in maniera palese i *desiderata* statunitensi *prima* di esprimere il proprio punto di vista in merito alle più importanti questioni economico-politiche trattate nell'ambito della CCEE¹⁸⁸. Tale atteggiamento costituì in realtà uno dei *leitmotiv* della politica estera italiana nella prima fase di attuazione del Piano Marshall (e per certi versi anche oltre), sebbene ciò, come si è detto in precedenza, non debba indurci a ritenere che Palazzo Chigi agisse in totale conformità rispetto alle indicazioni provenienti da Washington o dai rappresentanti dell'ECA in Italia. L'obiettivo di venire a conoscenza in via preliminare degli orientamenti americani testimoniava piuttosto della volontà di Roma di rafforzare la propria *special relationship* – o, meglio, un'auspicata *special relationship* - con l'alleato economicamente e politicamente più determinante nel quadro dei nuovi equilibri internazionali, coltivando inoltre l'illusione (che però si rivelò essere tale fin dalle prime consultazioni della CCEE) di articolare il proprio rapporto con gli USA sulla

187 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 67.

188 ASMAE, DGAE, vers. A, b. 141, *Appunto del CIR*, Roma, 23.07.1947.

base di relazioni di natura bilaterale e non multilaterale¹⁸⁹. In tal modo Roma sperava di ottenere dagli americani un margine di assistenza sia finanziaria che precipuamente politica superiore a quello di cui essa avrebbe potuto godere se avesse agito – come poi di fatto avvenne nell'OECE - nel quadro di un «pool comune» di Stati con uguali diritti ed uguali doveri. In sintesi, i retaggi del sistema delle relazioni internazionali di epoca pre-bellica, apparentemente funzionale agli interessi di un Paese debole come l'Italia – che pertanto ambiva a controllare il più possibile, all'altezza del 1947-48, il margine di intervento americano nella definizione della “via italiana” allo sviluppo economico post-bellico¹⁹⁰ -, ancora esercitavano i propri effetti negli schemi mentali di una parte significativa della diplomazia della Penisola, la quale sarebbe stata però costretta ad adeguarsi alla netta prevalenza dell'approccio multilaterale adottato dagli USA proprio tramite l'applicazione del Piano Marshall, inteso dagli uomini di Truman come lo strumento per consentire la ripresa di tutta l'Europa occidentale – e non di singoli Stati o di singole macro-aree – a partire dal coordinamento e dall'armonizzazione dei programmi economici dei Paesi che la componevano. Non più insomma, come Grazzi auspicava, un aiuto economico concesso ai singoli Stati sulla base di accordi bilaterali e privi di condizioni di spesa (come gli aiuti UNRRA¹⁹¹), ma al contrario un piano organico di risanamento dell'Europa che sarebbe stato quantificato e distribuito – sotto la supervisione americana – in relazione alle richieste provenienti proprio dalle istituzioni intergovernative europee.

Oltre alla “intenzionale” opacità della posizione americana sulla consistenza degli aiuti - intenzionale in quanto frutto di un calcolo politico dell'Amministrazione Truman, intenzionata a costringere gli Stati europei ad assumere impegni precisi e vincolanti in funzione del proprio risanamento

189 Questo ad esempio era l'auspicio di Umberto Grazzi, direttore generale della DGAE, le cui posizioni entrarono spesso in collisione con gli orientamenti espressi da De Gasperi e Sforza. Cfr. ASMAE, Affari Politici, Stati Uniti, b. 17 (1947-48), *Appunto*, f.to Grazzi, Roma, 30.08.1947.

190 *Ibidem*. In questo senso non sembra fuorviante parlare anche a proposito dell'Italia (così come Churchill aveva parlato a proposito delle posizioni assunte dalla Francia rispetto alla cooperazione euro-atlantica nei primi anni della guerra fredda) di *tyrannical weakness* agita nei confronti del *senior partner* all'interno del campo occidentale. Cfr. A. Brogi, *A Question of Self-esteem*, cit., p. 17.

191 Cfr. *supra*, par. 1.1

economico e finanziario e del riequilibrio dei propri conti con l'estero¹⁹², senza cioè garantire *ex ante* uno specifico quantitativo di sussidi che altrimenti sarebbero potuti diventare fin sa subito (come poi avvenne in Italia) oggetto di contesa e di propaganda politica all'interno dei singoli contesti nazionali -, sussisteva anche un oggettivo grado di imponderabilità rispetto alle condizioni economiche dei Paesi europei riuniti nella CCEE, poiché ad esempio mancavano dati certi sull'andamento delle bilance dei pagamenti nazionali, a proposito delle quali la delegazione italiana sollecitò un tempestivo chiarimento, così da elaborare un insieme di proposte realistiche per il rilancio dei flussi commerciali tra l'Italia e gli altri Stati del continente¹⁹³. Ciò che tuttavia disorientava in misura maggiore l'azione dei rappresentanti di Roma al CCEE si sostanziava nell'ambiguità politica manifestata dalle delegazioni di alcuni dei Paesi più importanti della Conferenza, come la Gran Bretagna, il cui atteggiamento nei confronti del processo di cooperazione europea appariva oscillante e talora in contrasto con le direttive statunitensi¹⁹⁴. Londra infatti, come sarebbe avvenuto anche negli anni successivi, si dimostrava abbastanza scettica di fronte all'ipotesi di inserirsi appieno in un'area europea politicamente ed economicamente integrata, all'interno della quale i vantaggi derivanti dal ruolo-guida sino ad allora giocato dalla sterlina nell'ambito delle transazioni internazionali avrebbero conosciuto un netto ridimensionamento, insieme con la possibilità di perpetuare una forma di egemonia politica sul Vecchio continente immune dai condizionamenti politici che uno schema di più stretta interdipendenza avrebbe giocoforza determinato¹⁹⁵. La speranza

192 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 67.

193 ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (15), Dichiarazione di Campilli, 26.08.1947. Anche in Italia, però, mancavano rilevazioni statistiche certe sulla base delle quali elaborare dei programmi di ripresa economica nel post-1945. Per lo studio dell'economia italiana negli anni della ricostruzione esiste, per ciò che concerne i dati prodotti da istituzioni ufficiali, un rapporto ISTAT del 1949 e relativo soltanto al Sud Italia. Cfr. M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, op. cit., p. 17. Vi era poi l'*Appunto per un "piano di ricostruzione economica" dell'Italia*, redatto nell'agosto 1944 dalla dirigenza dell'IRI e a cui si è accennato nel capitolo I; «un documento in cui, prospettando con stupefacente esattezza i possibili sviluppi futuri, veniva delineata chiaramente ed esplicitamente una linea d'azione [economica] per gli anni a venire». Cfr. F. Petri, *Il liberismo a una dimensione*, op. cit., p. 39. Si veda anche R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in G. Sabbatucci e V. Vidotto (a c. di), *Storia d'Italia. 5. La repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 335-349.

194 Campilli ad esempio riteneva che la Gran Bretagna guardasse al Piano Marshall e alla CCEE non tanto come mezzo per rafforzare l'Europa e il processo cooperazione continentale, bensì come uno strumento per ottenere benefici a favore del rafforzamento della sterlina e di conseguenza della coesione dell'area commerciale del Commonwealth. ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 3, f. 2, Delegazione italiana CCEE a Sforza, (s.d.).

195 ASMAE, Affari Politici, Stati Uniti, b. 17 (1948), Appunto per il ministro (s. f.), 10.09.1948

inglese di conservare nel nuovo contesto post-bellico i privilegi del suo passato imperiale si infransero però non soltanto contro l'evidente asimmetria politico-militare che differenziava la Gran Bretagna dagli Stati Uniti, ma anche contro l'intrinseca instabilità monetaria di cui soffriva il Regno Unito nell'estate del 1947, quando il Governo laburista guidato da Attlee – anche sull'onda delle pressioni statunitensi, desiderose di accelerare la piena attuazione degli accordi di Bretton Woods e la relativa abolizione delle preferenze commerciali interne al Commonwealth britannico¹⁹⁶ – reintrodusse la convertibilità della sterlina (15 luglio), rivelatasi però prematura e insostenibile per le casse del Tesoro inglese, gravate dagli enormi esborsi compiuti durante la guerra e dall'esposizione finanziaria nelle colonie; dalla crescente inflazione americana, che provocò un netto aumento dei costi delle importazioni provenienti dagli USA; dalle conseguenze monetarie innescate dalla convertibilità stessa, che stimolò un'imponente richiesta di permutazione di sterline in dollari e il conseguente esaurimento delle riserve di moneta statunitense di cui disponeva la Banca d'Inghilterra. Il 21 agosto, pertanto, la convertibilità della sterlina venne revocata, provocando le proteste di quei Paesi, come l'Italia, che erano provvisti di ampi quantitativi di divisa britannica, divenuta di colpo inutilizzabile per gli acquisti sui mercati internazionali. Le incerte manovre del Governo inglese¹⁹⁷, dunque, riflettevano in maniera evidente le condizioni di imprevedibilità politica ed economica entro cui le delegazioni europee alla CCEE (specie quelle degli Stati per così dire “minori”) furono costrette ad agire nell'estate del 1947, come l'esperienza dei rappresentanti dell'esecutivo degasperiano dimostra in maniera palese.

Come si è osservato poco sopra, l'attività della delegazione italiana alla

196 C.. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 58-59.

197 Come nota Carlo Spagnolo, le vicende inglesi dell'aprile-agosto 1947 furono determinanti sotto molti punti di vista, in quanto coincisero «con l'espulsione dell'estrema sinistra dai governi antifascisti dell'Europa continentale e con il lancio del Piano Marshall». Inoltre «il ritorno della sterlina alla convertibilità avrebbe avuto un enorme significato per i governi continentali. In primo luogo, avrebbe consolidato la pericolante posizione britannica nel mondo, affrancandola almeno in parte dalla dipendenza dal dollaro. In secondo luogo avrebbe posto le premesse per politiche più orientate verso il libero commercio in Europa occidentale, e quindi dato un'iniezione di fiducia alle forze liberali e moderate del continente. [...] In terzo luogo, avrebbe reso nuovamente utilizzabili le riserve di sterline delle banche centrali europee, consolidando le loro monete». Cfr. Ivi, p. 60

CCEE si dispiegò con un certo livello di difficoltà materiale e politica. Campilli e i suoi uomini lamentavano la mancanza di istruzioni precise e di direttive ben definite da parte del Governo di Roma, e pertanto sottolineavano la propria difficoltà nell'elaborare proposte concrete e soprattutto difendibili all'interno del consesso intergovernativo della Conferenza. Non a caso Campilli notava come, a differenza dei delegati francesi, inglesi od olandesi – capaci anche per questioni geografiche «di raggiungere le loro capitali in poche ore», e dunque di poter consultare personalmente i propri diretti superiori con una frequenza molto alta -, i rappresentanti di Roma incontrassero maggiori impedimenti nell'informare tempestivamente le autorità centrali riguardo alle evoluzioni delle trattative del CCEE, e come di rimando dovessero scontare una certa penuria di direttive politiche da parte dell'esecutivo centrista: una penuria che, in ultima istanza, si traduceva in un clima di generale isolamento politico della delegazione¹⁹⁸. Un'impressione non molto dissimile veniva espressa dall'ambasciatore Quaroni, il quale indirizzava una reprimenda dai toni estremamente duri¹⁹⁹ al Ministro degli Esteri Sforza, criticando appunto la vaghezza e la scarsità di indicazioni con cui veniva indirizzata da Roma l'attività della delegazione:

È molto facile dire fate questo, fate quello, dite questo o perché avete fatto questo: non è sempre altrettanto facile farlo. L'impressione generale che da osservatore e latore quale sono io riporto dal complesso delle istruzioni è che a Roma, avendo preso una serie di posizioni, che permette [sic] di difendersi da eventuali attacchi interni, si prepara oggi, o domani, a gettare la colpa di quello che non può essere andato “according to plan” sulla Delegazione: il risultato inevitabile di questo è che la Delegazione sarà portata a *guardarsi le spalle*, per prima cosa. È il solito gioco dello scarico di responsabilità: lo conoscevo bene come uno dei fondamenti della burocrazia: mi accorgo ora che dalla burocrazia è passato anche nel mondo politico²⁰⁰.

Questa citazione ci consente di prendere coscienza diretta dello scollamento politico che separava, nel primo periodo di attività della CCEE, il lavoro della delegazione da quello dell'esecutivo centrista, impegnato in quella fase a gestire le conseguenze della fuoriuscita del PCI e del PSI dalla

198 ASMAE, Affari Politici, Stati Uniti, b. 17 (1948), Campilli a Sforza, Parigi, 30.07.1947 (la citazione virgolettata è tratta dallo stesso documento).

199 Non era infatti usuale che un ambasciatore, seppure molto noto e influente come Quaroni, si rivolgesse con tanta schiettezza al capo del ministero

200 ASMAE, Affari Politici, Stati Uniti, b. 17 (1948), Quaroni a Sforza, Parigi, 10.08.1947[corsivo mio].

maggioranza di governo e, contemporaneamente, a istituire le linee guida della stretta creditizia voluta da Einaudi e da Menichella. I due momenti, quello nazionale e quello internazionale, benché si snodassero con tempistiche coincidenti, non sembravano essere ispirati da una visione politica coordinata e di ampio respiro (e cioè capace di cogliere le implicazioni, positive e “negative”, determinate dall'attuazione del Piano Marshall e dall'evoluzione dei negoziati alla CCEE), che a nostro giudizio l'esecutivo centrista non riuscì in quei mesi a sviluppare, sia a causa dell'estrema fluidità dello scenario internazionale²⁰¹, sia in conseguenza delle divisioni interne alla compagine governativa, che solo qualche settimana prima aveva conosciuto la rottura con le sinistre che si apprestava a gestire l'applicazione della stretta creditizia promossa da Einaudi e Menichella (senza dimenticare come, nella primavera del 1947, esistesse tra le forze partitiche italiane la diffusa convinzione che le elezioni politiche si sarebbero tenute alla fine di quell'anno e non, come poi avvenne, nell'aprile 1948: l'attesa di una imminente campagna elettorale contribuì forse a ritardare ancor di più l'individuazione di una chiara strategia rispetto alla CCEE e al Piano Marshall da parte dell'esecutivo guidato da De Gasperi). Si deve poi tenere in considerazione che le autorità politiche e diplomatiche italiane non assunsero fin da subito una posizione comune riguardo alla volontà di attribuire un valore precipuamente politico, e perciò dirimente nella definizione degli indirizzi generali dell'esecutivo in campo internazionale, alla Conferenza dei 16. Se infatti Quaroni stigmatizzava apertamente lo scarso spessore politico di cui a suo dire godeva la CCEE, conseguenza del fatto che le delegazioni dei Paesi partecipanti fossero

201 In un appunto del CIR del 22 luglio '47 venivano esplicitate le urgenze più immediate alle quali il governo doveva rispondere per fronteggiare la difficile situazione economica del Paese: rallentamento dell'affluenza di beni cerealicoli; difficoltà valutarie e *dollar gap*; strategia politica da adottare in seno alla Conferenza dei 16, rispetto alla quale si osservava: «L'Italia confida nel successo della Conferenza: non si può però escludere che da essa non si ottengano tutti i risultati sperati. [...] Sarebbe pertanto di grande interesse che l'Italia conoscesse preventivamente che cosa gli Stati Uniti si attendono dalla Conferenza, data la sua posizione nel comitato esecutivo tale da poter spostare la maggioranza. [...] È questo un punto particolarmente delicato sul quale sarebbe necessario ottenere chiarimenti anche allo scopo di poter opportunamente orientare la nostra Delegazione a Parigi». ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (9), *Riunione CIR* (s.f.), 22.07.1947. Si nota appunto come venisse avvertita anche negli ambienti governativi e dell'Amministrazione pubblica la necessità di fornire indicazioni precise e dettagliate ai propri rappresentanti inviati alla CCEE, ma ciò sembrava di difficile attuazione anche a causa dell'opacità della posizione statunitense rispetto alla CCEE e in generale al valore politico che gli USA avrebbero attribuito ai risultati finali della Conferenza stessa.

composte perlopiù da funzionari – «nemmeno tutti di grado elevato»²⁰² - dei rispettivi Ministeri degli Esteri, contemporaneamente Umberto Grazzi, capo della Direzione Generale Affari Economici, sottolineava la necessità di contenere il più possibile, almeno in un primo momento, la natura politica della Conferenza, auspicando che questa venisse progressivamente depoliticizzata proprio per assegnarle «un contenuto o quanto meno una maggiore apparenza economica»²⁰³. Quindi da un lato l'ambasciatore italiano a Parigi criticava l'apparente disinteresse politico manifestato nei confronti della CCEE da parte della maggioranza degli Stati membri, i quali a suo giudizio non comprendevano come la CCEE fosse qualcosa di troppo importante «per essere lasciata in mano ai tecnici» e rischiavano in tal modo di adagiarsi sulla presunta certezza dell'aiuto americano, illudendosi di non essere costretti a fronteggiare la necessità di accordarsi rapidamente e in maniera coordinata attorno a un piano di ricostruzione economica da cui sarebbero derivati obblighi precisi dal punto di vista della collaborazione politica con i propri partner continentali con gli Stati Uniti²⁰⁴. Dall'altro lato Umberto Grazzi, una delle personalità che incarnò in maniera paradigmatica la continuità esistente nel corpo diplomatico italiano tra l'esperienza fascista e la nuova stagione repubblicana, sottolineava quanto all'Italia convenisse contribuire a smorzare il livello di condizionamento politico che le decisioni assunte nella Conferenza avrebbero esercitato sui singoli contesti nazionali, nella convinzione che all'offerta di aiuti proveniente dagli USA si sarebbe dovuto rispondere con la semplice indicazione delle scelte economiche volte a migliorare le *performance* della produzione industriale europea e a ottenere i mezzi di pagamento (presumibilmente dollari americani) tramite i quali sostenere la ripresa del continente e facilitare l'intensificazione degli scambi commerciali. Il punto di vista di Grazzi era chiaro: l'aiuto economico non avrebbe dovuto comportare l'assunzione di impegni politici particolarmente gravosi per la conservazione della sovranità nazionale degli Stati europei. Ciononostante proprio la tendenza a depoliticizzare il processo di

202 ASMAE, Ambasciata Parigi, b. 397, Quaroni a Sforza, Parigi, 28.08.1947.

203 ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (8), Grazzi a Enea, Roma, 24.07.1947.

204 ASMAE, Ambasciata Parigi, b. 397, Quaroni a Sforza, Parigi, 28.08.1947.

cooperazione economica europea - tendenza che pure continuò a informare l'attività delle delegazioni europee anche all'interno dell'OECE²⁰⁵ - rappresentava per Washington l'ostacolo da superare per la realizzazione il suo disegno egemonico internazionale.

Tornando a focalizzare la nostra analisi sull'attività della delegazione italiana alla CCEE, osserviamo come quella particolare forma di «scollamento» emersa nei rapporti tra i funzionari inviati a Parigi e il centro romano si manifestò ad esempio in merito alle discussioni sul rilancio dell'industria siderurgica europea²⁰⁶, la quale non soltanto rappresentava uno dei settori più importanti per il rilancio dell'intera economia del continente, ma obbligava altresì le autorità della CCEE e i vertici dell'Amministrazione Truman a misurarsi con uno dei nodi più spinosi di tutto il secondo dopoguerra, vale a dire la stabilizzazione economica e politica della Germania. Aldilà dell'importanza del caso tedesco per la ripresa economica europea, l'Italia non era stata inserita fin da subito all'interno del Comitato per la siderurgia della CCEE, venendo così ridotta in un primo tempo al semplice rango di osservatrice (nello specifico il membro osservatore del Comitato tecnico per la siderurgia era l'ing. Vignuzzi)²⁰⁷. Questa assenza, a cui soltanto in un secondo momento fu posto rimedio, pregiudicava la capacità della delegazione italiana di influire sulle decisioni fondamentali della Conferenza riguardo a un tema così importante come la produzione e la distribuzione

205 Cfr. A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, in particolare il capitolo V, intitolato appunto «The depoliticization of the OEEC», pp. 168-211.

206 Sulla storia comparto siderurgico in Italia e in Europa durante le prime fasi del processo di integrazione europea si vedano i molti lavori di Ruggero Ranieri, tra i quali ricordiamo *La siderurgia italiana e gli inizi dell'integrazione europea*, in «Passato e Presente», 7/1985, pp. 65-85; Id., *L'Italia e i negoziati del Piano Schuman*, in E. Di Nolfo, B. Vigezzi, R. Rainero (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, cit., pp. 547-572; Id., *Inside or outside the Magic Circle: the Italian and British Steel Industries face to face with the Schuman Plan and the European Coal and Steel Community in the Early Fifties*, in A. S. Milward, F. Lynch, R. Ranieri, F. Romero, V. Sørensen (a c. di), *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992*, London-New York, Routledge, 1993, pp. 117-154; Id. *Learning from America. The Remodelling of Italy's Public Sector Steel Industry in the 1950s and 1960s*, in M. Kipping e O. Bjarnar (a c. di), *The Americanisation of European Business. The Marshall Plan and the Transfer of US Management Models*, London, Routledge, 1998, pp. 208-228. Per una esauriente ricostruzione storiografica delle vicende relative alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) cfr. F. Petri, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 113-154.

207 ASMAE, DGAE, vers. A., b. 176 (15), *Attività svolta dai delegati italiani del Comitato tecnico per la siderurgia*, f.to Vignuzzi, 16.08.1947. Vignuzzi, nelle sue relazioni inviate a Roma, non specificava come mai l'Italia non fosse stata inizialmente ammessa al Comitato, «nonostante che venissero chiamati a farne parte nazioni siderurgicamente insignificanti quali la Norvegia e la Turchia». Cfr. Ivi, *Considerazioni sui lavori del Comitato tecnico della siderurgia del CCEE*, f.to Vignuzzi, 06.09.1947.

dell'acciaio e dei materiali ad esso correlati, tanto più se si consideri, nel quadro della ricostruzione economica italiana, l'esistenza di una netta divaricazione in termini di strategie industriali tra il comparto siderurgico privato - dominato dalle Acciaierie Falck e in misura minore dalla Fiat degli Angelli – e quello pubblico, coagulatosi intorno alla Finsider di Oscar Sinigaglia. Già nell'ambito dei dibattiti alla Costituente Giovanni Falck aveva espresso le sue riserve nei confronti dei progetti di sviluppo della produzione siderurgica a ciclo integrale su larga scala promossi da Sinigaglia (autore del noto “Piano” approvato dal Governo nel 1948²⁰⁸), difendendo una prospettiva di netta limitazione delle capacità produttive ed esportatrici del settore²⁰⁹, e affermando di

[n]on cred[ere] ai grandi sviluppi della siderurgia in Italia, che anzi dovrà essere mantenuta su un piano modesto. [...] L'industria siderurgica italiana dovrebbe essere un'industria complementare, indispensabile per i bisogni più minuti della Nazione, lasciando che i grandi acquisti della produzione di massa, come rotaie ecc., possano venire dall'estero.²¹⁰

Rigettando fortemente tali “anguste” prospettive sul futuro della siderurgia italiana, Oscar Sinigaglia - esponente di quella tecnocrazia di Stato formatasi alla scuola dell'IRI di Beneduce e della Banca d'Italia durante gli anni del fascismo, e che annoverava, solo per citare alcuni nomi, Donato Menichella,

208 Sul Piano Sinigaglia cfr. R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, in «Studi Storici», 1/1996, pp. 145-190. In queste pagine Ranieri ricorda come quello che sarebbe poi diventato il delegato italiano al Comitato tecnico per la siderurgia, Vignuzzi, fosse un uomo di fiducia di Sinigaglia, tanto da essere coinvolto tra il '47 e il '48 in prima persona nel negoziato per l'approvazione del Piano presentato dal presidente della Finsider.

209 Nell'immediato secondo dopoguerra la Confindustria, e *in primis* l'allora presidente Angelo Costa, era fautrice di una «concezione “minimalista”» dello sviluppo dell'industria italiana, che si sarebbe dovuta articolare rispettando gli assetti e le strutture produttive tradizionali, imperniati soprattutto sulle «piccole e medie aziende [e sui settori] del tessile, dell'alimentare e della meccanica specializzata in produzioni non di serie». Veniva quindi negata in via di principio, nell'analisi di Costa, «la possibilità di competere con la produzione in serie statunitense», così come l'introduzione in Italia delle modalità di produzione legate al fordismo e alle politiche di produttività, che, in quanto normalmente legate a un aumento dei salari e dei consumi interni, avrebbero sconvolto – e qui si situava la reale preoccupazione della Confindustria - la fisionomia industriale del Paese, provocando inoltre un incremento e non una diminuzione della disoccupazione: un atteggiamento, insomma, votato alla conservazione degli equilibri di potere interni all'economia italiana, in netto contrasto con la filosofia liberalizzatrice e keynesiana su cui si basava Piano Marshall. Cfr. F. Petri, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 40-41

210 Ministero per la Costituente – Commissione Economica, *Rapporto della Commissione Economica*, vol II, tomo II, *L'industria – Appendice alla relazione (Interrogatori)*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, p. 196, citato Ivi, p. 43.

Pasquale Saraceno, Ugo La Malfa, Paolo Baffi²¹¹ - auspicava invece una riorganizzazione degli assetti industriali del Paese in termini di espansione (non già di limitazione) delle proprie capacità produttive, benché temesse che anche tra i delegati inviati alla Conferenza dei 16 l'atteggiamento rinunciatorio manifestato da alcuni ambienti imprenditoriali italiani risultasse prevalente. Non a caso lo stesso Sinigaglia scriveva a De Gasperi nell'agosto del 1947:

Questa mattina ho telefonato a Parigi, e, con mia immensa sorpresa, ho saputo dall'ing. Vignuzzi che Campilli non ha fatto nessun passo per mettere a posto la nostra situazione nel Comitato Siderurgia, nonostante che egli mi avesse formalmente promesso di occuparsene immediatamente [...]. Vignuzzi avrebbe parlato stamane con Tremelloni di tale gravissima questione; gli ho raccomandato di dirgli anche a nome mio che i nostri Delegati debbono assumere un contegno della massima energia. Purtroppo si verifica [...] quel doloroso fenomeno [...], e cioè la ignoranza da parte della nostra gente dei sistemi coi quali si debbono condurre i rapporti con gli stranieri.

E concludeva amaramente Sinigaglia:

Le unisco intanto copia del telegramma che ho mandato a Campilli; ma ho una gran paura che il complesso di inferiorità da cui quasi tutti gli italiani sono affetti avrà il sopravvento.²¹²

Ciononostante lo stesso Vignuzzi, in una nota del settembre '47 sul rapporto finale stilato dal Comitato per la siderurgia del CCEE, dando prova di un inequivocabile compiacimento nei confronti del lavoro da lui stesso svolto, sintetizzò i punti qualificanti della sua azione, tra i quali spiccavano soprattutto il successo nel contrastare «tutti i tentativi di farci diminuire le richieste di carbone da coke e di rottami; [...] fare inserire nel Rapporto numerosi opportuni accenni all'Italia; [...] Risultato di questa azione è che nel Rapporto finale l'Italia appare, tenuto conto della sua potenzialità siderurgica, considerata sullo stesso piede dei più importanti Paesi partecipanti e che il piano siderurgico italiano esce assolutamente inalterato dalle discussioni critiche del Comitato»²¹³. Pertanto, alla luce delle osservazioni dei

211 Cfr. Ivi, p. 31. Su alcune delle figure più rappresentative della stagione della presenza dello Stato in economia nella storia repubblicana, di cui si parlerà anche nei capitoli successivi, si veda il numero monografico della rivista «Storia Economica», 1/2012, intitolato *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*.

212 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 3, f. 18, Sinigaglia a De Gasperi, 14-15.08.1947.

213 ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (15), *Considerazioni sui lavori del Comitato tecnico della siderurgia del CCEE*, f.to Vignuzzi, 06.09.1947, dove si elogia l'attività molto propositiva della delegazione italiana e la

protagonisti dell'epoca e della nota approvazione (non certo lineare e indolore, dal punto di vista delle trattative tra la Finsider e i responsabili dell'attuazione del Piano ERP in Italia²¹⁴) da parte del Governo De Gasperi delle misure proposte all'interno del Piano Sinigaglia - sviluppo del ciclo integrale, con la creazione di tre grandi stabilimenti costieri a Bagnoli, Piombino e Cornigliano -, possiamo notare quanto fosse intenso il condizionamento a cui i delegati alla CCEE erano sottoposti da parte dei maggiori esponenti del mondo imprenditoriale italiano, sia pubblico che privato. Al contempo però le osservazioni di Sinigaglia, insieme come le parole di Vignuzzi, descrivono in maniera sintomatica il livello di conflittualità che caratterizzava la definizione delle proposte italiane nei vari comitati tecnici del CCEE. Una conflittualità esperita anzitutto sul territorio nazionale e che, di rimando, si rifletteva nelle prese di posizione dei delegati presenti a Parigi, i quali erano connotati da una pluralità di orientamenti politico-economici di non facile armonizzazione, anche a causa, come detto in precedenza, della penuria e della vaghezza delle istruzioni provenienti dal gabinetto degasperiano.

Se il caso dell'iniziale esclusione dei rappresentanti italiani dalle discussioni interne al Comitato tecnico della siderurgia consente di cogliere, anche se limitatamente, il clima di incertezza e di parziale disorientamento da cui era condizionato il lavoro dei delegati italiani, occorre adesso precisare quali furono le proposte più significative presentate dagli uomini di Campilli nel corso della Conferenza dei 16, in modo tale da tracciare un profilo più organico, ancorché schematico, dell'azione svolta dai rappresentanti di Roma durante i lavori preparatori per l'attuazione dell'ERP. In sintesi, quali furono i macro-temi sui quali l'Italia si spese con maggiore decisione nel corso dei negoziati alla CCEE?

In primo luogo, accogliendo anche gli orientamenti espressi dal Dipartimento di Stato americano²¹⁵, la delegazione italiana propose di ripristinare uno stabile flusso di rapporti commerciali con la Germania Ovest, la quale aveva sempre rappresentato uno dei tradizionali partner economici

capacità di quest'ultima, anche grazie al «lavoro di corridoio dei nostri esperti», di garantire, dopo l'iniziale esclusione, la piena ammissione dei rappresentanti di Roma all'interno del Comitato per la siderurgia.
214 R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, cit., p. 145.
215 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 68.

dell'Italia. L'obiettivo di Campilli era anzitutto quello di garantire all'industria italiana la possibilità di importare, come era avvenuto nel periodo prebellico, le materie prime di cui essa era sprovvista e di riattivare al contempo l'esportazione di beni alimentari e agricoli provenienti in particolare dal Meridione (soddisfacendo in questo modo l'intenzione di De Gasperi di tutelare gli interessi degli agrari del Sud²¹⁶). Questo obiettivo ostacolava però gli interessi – e fomentava le paure – della Francia, la quale mirava a condizionare il processo di estrazione e di distribuzione del carbone proveniente dalla Ruhr, così da controllare le modalità e i tempi della ripresa economica tedesca e, più in generale, limitare l'eventuale rinascita della potenza industriale della Germania, ritenuta da parte dei francesi la ragione principale dello scoppio delle due guerre mondiali nel corso del trentennio precedente. Ciò significava, da parte dell'Italia, «dichiararsi contraria alla nazionalizzazione delle miniere della Ruhr», adoperandosi per una decisa «limitazione delle ambizioni francesi e per un orientamento più privatistico dell'economia europea»²¹⁷.

In generale, l'intenzione dei delegati italiani alla CCEE era quella di porre le condizioni perché la Penisola potesse ottenere il «massimo potenziamento delle proprie risorse», anche attraverso un parziale affrancamento dalle importazioni estere (senza ovviamente compromettere l'afflusso di materie prime, di cui l'Italia era poco provvista), come ad esempio «il grano, il carbone e il tonnellaggio necessario al loro trasporto, che maggiormente grava[va]no sulla Bilancia dei Pagamenti»²¹⁸. Pertanto l'Italia auspicava una maggiore «collaborazione tra i mercati europei»²¹⁹ – sebbene le proposte di liberalizzazione della circolazione delle merci non fossero ancora poste al centro dell'agenda della delegazione –, nella speranza che i tradizionali circuiti commerciali entro cui la Penisola era inserita negli anni Venti e Trenta si potessero riattivare celermente. A questo proposito vennero presentate altre due proposte da parte degli uomini di Campilli: la prima consisteva in un progetto di ottimizzazione dello sfruttamento delle risorse idroelettriche

216 *Ibidem*.

217 *Ibidem*.

218 ASMAE, DGAE, vers. A, b. 141, *Appunto* (s.f.), Roma, ottobre 1947.

219 *Ibidem*.

europee, in particolare di quelle disponibili all'interno del massiccio alpino²²⁰. Tuttavia questo progetto venne rapidamente accantonato, soprattutto a causa dei costi particolarmente elevati che erano stati preventivati per la sua realizzazione²²¹. La seconda, che costituirà uno degli argomenti più ricorrenti sia nelle dichiarazioni dei delegati italiani alla CCEE e all'OECE, sia più in generale nell'agenda della politica estera degasperiana, consisteva nella richiesta di creare, in aggiunta ai Comitati tecnici già esistenti in seno alla Conferenza, un Comitato dedicato ai problemi del lavoro e dell'emigrazione. Venne infatti istituito il Comitato per la Manodopera, il cui primo presidente fu proprio l'italiano Roberto Tremelloni, già vice-presidente della delegazione alla CCEE e in seguito responsabile dell'attuazione del Piano ERP in Italia all'interno del CIR²²². Va tuttavia sottolineato come l'attenzione rivolta ai problemi del lavoro da parte dei rappresentanti italiani alla Conferenza dei 16 si declinasse non tanto in termini di tutela dei diritti salariali o di miglioramento delle condizioni di assistenza materiale e previdenziale a favore della manodopera, quanto piuttosto in termini di riduzione degli impedimenti burocratici alla libera circolazione (e cioè all'emigrazione) dei lavoratori nello spazio europeo ed extra-continentale. Ciò, come noteremo in seguito, costituì un vero e proprio cruccio per la maggioranza degasperiana e, di riflesso, per i suoi uomini all'interno dell'OECE, poiché l'alto tasso di disoccupazione da cui l'Italia era caratterizzata nell'immediato secondo dopoguerra (circa 2 milioni di disoccupati e altrettanti di inoccupati²²³) rappresentò un problema politico che la DC e i suoi alleati, per una precisa scelta di politica economica, affrontarono attraverso la continua stesura di programmi di sostegno all'emigrazione, non già mediante l'elaborazione di una politica di pieno impiego – o perlomeno di promozione di occasioni occupazionali all'interno del territorio nazionale –, così come avvenne invece in Gran Bretagna e, in misura minore, in Francia: due compagini nazionali che tuttavia erano caratterizzate in quegli anni da condizioni economiche e

220 *Ibidem*; cfr. inoltre A. Bonoldi e A. Leonardi (a ci di), *La rinascita economica dell'Europa. Il Piano Marshall e l'area alpina*, Milano, FrancoAngeli, 2006.

221 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 68-69.

222 Sulla figura di Tremelloni cfr. M. Granata, *Roberto Tremelloni. Riformismo e sviluppo economico*, cit.

223 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991, p. 32.

soprattutto politiche ben diverse da quelle italiane (basti pensare che Londra era retta già dal 1945 dal Governo laburista di Clement Attlee, mentre nel gennaio 1947 si era insediato a Parigi il presidente socialista Vincent Auriol).

La politica migratoria del Governo italiano si inserì, nel quadro delle prime consultazioni alla CCEE, all'interno di una proposta più ampia, che mirava a facilitare sia la circolazione dei lavoratori che, sebbene gradualmente, quella dei beni e delle merci: una Unione doganale europea, benché fin da subito le reazioni dei rappresentanti degli altri Paesi rese evidente la scarsa fattibilità di una simile proposta²²⁴, essendo ancora poco chiare nel luglio-agosto 1947 l'entità e la modalità di concessione degli aiuti ERP da parte degli USA, così come poco chiaro era anche il grado di condizionamento che le risoluzioni adottate nella Conferenza dei 16 avrebbero effettivamente esercitato sui singoli governi nazionali. Tutto ciò spinse il Governo italiano a caldeggiare l'istituzione di una Unione doganale perlomeno regionale, le cui possibilità di realizzazione apparivano di certo più concrete rispetto a un'ipotesi di unione economica estesa a tutti i 16 Paesi della Conferenza. L'iniziativa della creazione di una unione doganale incontrava almeno apparentemente il plauso dei Paesi presenti alla CCEE, ma ciò che ostacolava la concreta discussione intorno a questo progetto consisteva sia nelle specifiche modalità economiche con cui l'unione si sarebbe dovuta realizzare, sia nella individuazione degli Stati che avrebbero dovuto aderire all'unione stessa. Gli inglesi ad esempio manifestarono immediatamente il proprio disinteresse nei confronti di una unione doganale nella quale fossero presenti alcune economie continentali – come quella italiana – in evidente difficoltà e potenzialmente concorrenti rispetto agli interessi inglesi; conseguentemente, anche i rappresentanti di Belgio e Olanda manifestarono le loro perplessità nei confronti della proposta italiana, anche a causa della contrarietà già espressa dalla Gran Bretagna, con

224 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 3, f. 18, Campilli a Sforza, Parigi, 15.08.1947. Il capo della delegazione italiana scriveva: «Ci siamo preposti [sic] e ci proponiamo di sostenere – come tesi principale - la formazione di una unione generale che abbracci tutti i paesi di Europa [sic] e soltanto come subordinata suggerire ed appoggiare la formazione di unioni doganali. E questo per lasciare ad altri la responsabilità di declinare, anche [se] le ragioni sono oggettivamente fondate, la proposta di una unione generale europea e fare in modo che si arrivi ad una eventuale soluzione parziale per ragioni di necessità e come avviamento in un tempo successivo a una soluzione integrale». Appare evidente, nelle parole di Campilli, un certo grado di strumentalità nell'iniziale proposta italiana di creazione di una unione economica generale, proprio in quanto appariva ben evidente l'impossibilità pratica e politica di ottenere fin da subito questo ambizioso risultato.

la quale i due Paesi potevano vantare «forti correnti di scambio e [...] stretti legami politici e culturali»²²⁵. L'unico attore statale “di peso” che sembrava disposti a sostenere la proposta di unione doganale regionale fu infine la Francia, rappresentata alla CCEE da Hervé Alphand, allora direttore degli Affari Economici del Ministero degli Esteri transalpino.

In realtà, fin dalle primissime battute della Conferenza dei 16, il Ministro degli Esteri Sforza aveva annunciato l'intenzione dell'Italia di lavorare affinché gli Stati europei alimentassero «l'egoismo di superare i vecchi egoismi», accennando all'ipotesi che, al pari della regione del Benelux, si potesse creare una unione franco-italiana²²⁶, rispetto alla quale esistevano già delle prime forme di intesa realizzate tramite un accordo commerciale bilaterale del 23 dicembre '46 tra il primo ministro francese Léon Blum e l'allora Ministro degli Esteri italiano, Pietro Nenni²²⁷. In generale, oltre a sussistere una consolidata tradizione di rapporti economici e politici tra i due Paesi – consuetudine che la dittatura fascista e la Seconda guerra mondiale avevano contribuito a interrompere -, era noto che la Francia, ben più della Gran Bretagna (per via di questioni politico-militari di cui abbiamo discusso in precedenza²²⁸) o dei Paesi del Benelux, rappresentava, tra i *big partner* interni alla CCEE, l'attore su cui Roma avrebbe potuto fare leva per guadagnare una nuova legittimazione internazionale all'indomani del 1945. Da parte sua la Francia accettò almeno in parte di giocare questo ruolo, ma adottando nei confronti dell'Italia una posizione non priva di ambiguità e di reticenze, che si manifestarono nella ricorrente inclinazione della diplomazia francese a trattare Roma quasi alla stregua di un «brillante secondo», tentando di favorire questa sorta di *special relationship* con la Penisola al fine di rafforzare il proprio ruolo in Europa e di garantirsi maggiore capacità di controllo sull'imminente rinascita economica tedesca. Come ha scritto Bruna Bagnato, la diplomazia del Quai d'Orsay offrì il proprio sostegno all'Italia sia

225 C. Spagnolo, *La stabilizzazione* incompiuta, cit., p. 70. L'allineamento olandese alle decisioni assunte dalla Gran Bretagna rappresentò una delle costanti più ripetute in seno alla CCEE e all'OECE.

226 Cfr. C. Sforza, *L'Italia alle soglie dell'Europa*, Milano, Rizzoli, 1947, pp. 27-29, citato in B. Bagnato, *Storia di un'illusione europea. Il progetto di Unione doganale italo-francese*, London, Lothian Foundtion Press, 1995 p. 11.

227 Ivi, p. 13.

228 Cfr. *supra*, par. 1.3.

per

accreditare la Francia come potenza leader dell'Europa e quindi tramite necessario del governo degli Stati Uniti per quanto riguardava gli affari del continente, sia per creare con il Reno e le Alpi un diaframma tale da respingere o almeno attutire l'urto dell'inevitabile rientro della Germania nel consorzio delle libere nazioni²²⁹.

Alla luce delle posizioni espresse dagli attori statali coinvolti nella proposta italiana, l'idea di realizzare una unione doganale (o addirittura economica) europea venne accantonata e si procedette nelle consultazioni per giungere alla nascita perlomeno di una Unione doganale italo-francese, intorno alla quale non pochi furono i dubbi e le resistenze provenienti dagli ambienti economici di entrambi i Paesi coinvolti. Infatti non bisogna trascurare il fatto che la proposta di unione doganale italo-francese - che pure trovò un primo suggello nella firma di una dichiarazione congiunta, datata 13 settembre '47, tra Campilli e il Ministro degli Esteri francese Georges Bidault, nella quale i due Paesi si impegnarono a sostenere i negoziati diplomatici ed economici necessari all'individuazione di un accordo finale – nascesse proprio in seno alla CCEE, dove sia gli italiani che i francesi apparivano estremamente solerti nel dimostrare ai partner statunitensi la capacità delle rispettive delegazioni di formulare «proposte concrete» per la ripresa economica dell'Europa. Il tentativo di promuovere accordi commerciali tra i vari Paesi della Conferenza – accordi sulla cui realizzabilità politica ed economica le singole delegazioni non erano in grado di garantire quasi nulla, ad eccezione di una vaga volontà dei rispettivi governi nazionali a impegnarsi nella prosecuzione delle specifiche trattative – serviva anche, in quella fase, a convincere gli Americani della «buona volontà» degli europei nell'affrontare di petto e con risolutezza i problemi materiali da cui il Vecchio continente era gravato nella difficile fase del post-1945. Come affermava Campilli, bisognava convincere gli uomini dell'Amministrazione Truman ad aiutare gli Stati europei e, soprattutto, occorreva persuadere i membri del Congresso americano – ai quali spettava l'ultima parola sull'erogazione di quello che sarebbe poi stato l'ERP – che questi stessi Paesi «meritassero» di beneficiare dello sforzo

229 B. Bagnato, *Storia di un'illusione europea*, cit., p. 10.

finanziario a cui gli Stati Uniti si sarebbero sottoposti di lì a poco²³⁰. Di certo una maggiore intensificazione degli scambi commerciali all'interno dell'area europea, anche se nel solo perimetro economico italo-francese, risultava comunque benvenuta²³¹. Inoltre dal punto di vista della diplomazia italiana l'Unione doganale avrebbe dovuto facilitare il rapido ritorno a un clima di amichevole cooperazione nei confronti di un Paese - la Francia - con il quale, dopo l'avvento del Fascismo e lo scoppio della guerra, i rapporti politici si erano tragicamente incrinati²³². Più in generale, il raggiungimento di un simile accordo con i francesi avrebbe accelerato ancor di più il ritorno di Roma all'interno dell'orizzonte economico e politico dell'occidente capitalistico, e avrebbe al contempo rappresentato un esempio di collaborazione bilaterale che, sebbene non ostacolata – in quanto “male minore” rispetto alla condizione di stallo che Washington temeva si sarebbe prodotta al termine della Conferenza dei 16 – da parte degli Stati Uniti, si sarebbe però profilata come un'alternativa concreta al «modello di cooperazione multilaterale e di liberalizzazione sostenuto dalle autorità statunitensi»²³³, consentendo dunque ai Paesi interessati (Italia e Francia in questo caso) di misurare sul piano degli indirizzi di politica economica quale gradi di autonomia essi fossero in grado di guadagnare nella complessa ridefinizione degli equilibri di potere e di egemonia rispetto al paradigma del multilateralismo americano.

Ad ogni modo la delegazione italiana alla CCEE non poteva fare a meno di stigmatizzare l'incertezza che, a proposito delle discussioni sull'unione doganale italo-francese, traspariva dalle comunicazioni provenienti dal Governo (sebbene sia De Gasperi che Sforza avessero sostenuto la proposta dell'accordo economico con Parigi²³⁴) e che sembrava rallentare, nel periodo precedente la firma della dichiarazione congiunta con Bidault, una positiva

230 *Ibidem*; cfr. inoltre ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (9), Campilli a Sforza, Parigi, 02.08.1947

231 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, op. cit., p. 69. Come noto, gli USA avrebbero preferito fin da subito che gli Europei sviluppassero progetti di cooperazione continentale di carattere ampio e multilaterale, non già limitati alla semplice sfera degli accordi tra singoli governi nazionali.

232 ASMAE, Ambasciata Parigi, b. 397, Quaroni a Sforza, Parigi, 03.09.1947. Non a caso Quaroni invita il governo italiano a impostare i propri rapporti coi francesi non tanto sul piano delle rivendicazioni “diplomatiche”, che in quel caso consistevano soprattutto nella controversia sulle frontiere territoriali e sulle clausole del Trattato di Pace, e che in quelle settimane apparivano di difficile risoluzione.

233 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 84.

234 B. Bagnato, *Storia di un'illusione europea*, cit., pp 9-10.

conclusione delle trattative avviate in sede CCEE. Tali esitazioni nascevano infatti dalla preoccupazione di alcuni ambienti economici italiani, e dei relativi referenti istituzionali, che la futura unione doganale con la Francia potesse mettere in discussione tutta una serie di garanzie – dall'abbassamento delle tariffe sui beni importati alla messa in discussione della libera determinazione dei prezzi e dei salari – di cui essi avevano goduto fino a quel momento grazie alle politiche protezionistiche attuate dal regime fascista a cavallo tra gli anni Trenta e Quaranta. Affermava infatti Campilli, sottolineando la sua opinione di osservatore ravvicinato – e tuttavia “tecnico”, dunque capace di rispondere nel merito alle osservazioni critiche e ai timori manifestati da alcuni settori industriali e agrari italiani - delle trattative condotte nella CCEE:

Noto dalle istruzioni che provengono da Roma alcune perplessità. Anche io ne ho. Ma non c'è soluzione – in questo momento – che non presenti dei rischi. Del resto una Unione doganale non può essere varata di colpo. [...] Pur non nascondendomi i lati negativi considero da parte mia favorevolmente la possibilità di una Unione franco-italiana. Naturalmente io vedo in particolare il lato economico, la valutazione politica non spetta a me farla. Su questa linea è anche Quaroni.²³⁵

Le vicende successive riguardanti l'Unione doganale italo-francese – che, in ultima istanza, non vide mai la luce²³⁶ - evidenziarono però tutti i limiti di una strategia non semplicemente «funzionalista»²³⁷, bensì «concertata» o, se si

235 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, f. 18, Campilli a De Gasperi, Parigi, 06.08.1947.

236 Delineando brevemente le tappe dei negoziati dell'Unione doganale, su cui molto è stato già scritto (cfr. B. Bagnato, *Storia di un'illusione europea*, op. cit.), ricordiamo che il primo atto concreto fu la creazione di una prima Commissione incaricata di studiare l'accordo e guidata da Grazi e Drouin, i rispettivi Direttori generali degli Affari Economici dei due Ministeri degli Esteri. In seguito, venne siglato il Protocollo di Torino del marzo 1948, con cui si conclusero i lavori della prima Commissione. Successivamente venne creata una seconda Commissione mista, istituita dopo le elezioni politiche italiane del 18 aprile 1948 e formata anche da rappresentanti del Parlamento, dell'industria, del settore agricolo e anche delle forze sindacali. In conclusione si procedette alla firma del Trattato di Parigi del 26 marzo 1949, con il quale l'Unione sarebbe dovuta nascere ufficialmente. Nell'estate del 1950, quando a Parigi era in corso una crisi di governo, il *Conseil économique* francese – organo consultivo dove sedevano le rappresentanze del mondo dell'industria, dell'agricoltura e del commercio – espresse una serie di pareri non favorevoli all'unione doganale con l'Italia, rendendo palesi i dubbi nutriti intorno al progetto di accordo franco-italiano sia da parte dei sindacati che da parte del padronato transalpino. Il pronunciamento del *Conseil économique* di fatto affossò il progetto di Unione doganale italo-francese. Cfr., oltre al volume della Bagnato, il capitolo dedicato all'Unione doganale italo-francese in S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 199-247.

237 Con questo termine si intende una modalità di cooperazione politica ed economica fondata su intese intergovernative o multilaterali riguardanti però singole materie di carattere economico (un esempio tipico di integrazione funzionalista fu la nascita della CECA, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), non già relative ad accordi di ampio respiro politico. Buona parte della storia dell'integrazione europea,

vuole, «cartellista», quale fu quella che l'Italia e la Francia tentarono (senza successo) di adottare in questa particolare trattativa: una declinazione dell'integrazione continentale secondo la quale «l'unione economica [si sarebbe dovuta] realizzare attraverso la creazione di intese transnazionali negoziate autonomamente dai produttori, un modello propugnato *in primis* dagli industriali privati francesi»²³⁸, e che dunque offriva ai rappresentanti del mondo dell'industria e dell'agricoltura un margine di discrezionalità ben più ampio di quello che di norma veniva concesso da parte delle autorità della politica e della pubblica amministrazione (in Italia come in Francia). Pertanto, a nostro giudizio, oltre all'esistenza di contingenti difficoltà tecniche nella definizione di un compromesso tra i produttori dei due Paesi e al conflitto tra interessi evidentemente non complementari che caratterizzava le rispettive posizioni, proprio il modo in cui il Governo italiano consentì che venissero impostate le trattative – rispondendo dunque a una logica interna agli equilibri di potere del blocco politico e sociale democristiano, nel solco di una gestione dei rapporti economici nazionali in chiave sostanzialmente «privatistica»²³⁹ e, dunque, votata alla conservazione dei rapporti di forza esistenti tra i soggetti economici attivi nel Paese, attraverso l'articolazione di una politica economica favorevole agli attori già dotati di una significativa capacità produttiva e di ampie quote di mercato sia interno che internazionale – contribuì, aldilà della pur decisiva bocciatura dell'accordo da parte del *Conseil économique* francese²⁴⁰, all'affossamento definitivo del progetto di unione doganale: un progetto che, a fronte dell'apparente arretramento della direzione politica delle trattative a favore di un rapporto più diretto e immediato tra i rappresentanti degli interessi economici coinvolti, lentamente imboccò la via del fallimento. Occorre però prestare attenzione al fatto che tale «rinuncia» a una certa quota di discrezionalità decisionale da parte dei vertici governativi italiani nella

soprattutto nelle sue prime fasi, fu chiaramente impostata da parte dei governi del continente in termini funzionalistici.

238 F. Petri, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 84.

239 Sul concetto di «privatismo», inteso come variante consociativa e protezionistica del più classico liberismo, e dunque come «ideologia mirante ad escludere in modo radicale l'intervento dei poteri pubblici, e in generale della politica stessa, nei meccanismi di mercato» (F. Petri, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 29), si veda il lavoro di M. Legnani, *L' "utopia grande-borghese". L'associazionismo padronale tra ricostruzione e repubblica*, cit.

240 Cfr. *supra*, n. 218.

prosecuzione delle trattative con la Francia non fu un evento isolato nell'orientamento della politica estera degasperiana durante gli anni della ricostruzione economica. Infatti, come è stato opportunamente sottolineato,

quello della collocazione internazionale [...] costitu[i] no dei terreni di elezione nel quale il consolidamento del nuovo regime pluralista risult[ò] maggiormente debitore dell'operato di una élite dirigente amministrativa esaltata dall'esperienza centralizzatrice del fascismo, in possesso di una determinante continuità di strumenti e funzioni e alla quale, proprio in virtù di ciò, il nuovo ceto politico tendeva a conferire un ampio grado di autonomia. Il coinvolgimento diretto degli interessi industriali organizzati nel concerto negoziale e decisionale sull'unione [doganale] integra[va] questa scelta rinunciataria da parte del potere politico a favore di interessi sezionali, elevati alla dignità di pubblici rappresentanti; la nuova saldatura tra élite amministrativa e rappresentanti industriali si rivelò infatti decisiva [...] nell'orientare la trattativa sull'Unione doganale in chiave tutt'altro che liberalizzatrice²⁴¹.

Queste osservazioni risultano illuminanti da un punto di vista euristico per indagare le dinamiche della partecipazione dell'Italia alle attività della CCEE e dell'OECE, così come sembrano offrire una chiave di lettura molto significativa per interpretare in termini globali la complessa trama dei rapporti esistenti tra potere politico, burocrazia, Amministrazione e interessi nell'arco della prima legislatura repubblicana. Una mappa di relazioni che non può certo essere interpretata come la mera sommatoria dei rapporti di forza esistenti tra questi soggetti, in quanto tale lettura lascerebbe presumere - alla luce dell'indirizzo economico socialmente conservatore, ma non per questo tecnicamente liberista, adottato dall'*entourage* raccolti attorno a Einaudi, Menichella, Corbino e rimasto invariato perlomeno fino agli inizi del 1950²⁴² -

241 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 206.

242 A partire dal VI Governo De Gasperi (gennaio 1950) la politica economica centrista sembrò rivolgersi con qualche attenzione in più verso obiettivi non immediatamente riconducibili al dogma del pareggio di bilancio e dell'accumulazione del risparmio nazionale, in quanto si riteneva sostanzialmente raggiunta la stabilizzazione capitalistica avviata con la svolta del maggio '47. Anche - ma non in maniera esclusiva - a seguito delle aspre critiche dell'ECA alla linea di austerità seguita da Einaudi e Menichella (il famoso *Country Study* di cui si è parlato nel cap. 1), vi furono una serie di misure - riforma agraria; la Cassa per il Mezzogiorno; il Piano INA- casa di Fanfani (approvato già nel febbraio '49) - che, insieme con l'ingresso nella NATO, favorirono una «piccola svolta» dell'economia italiana in chiave produttivista, anche se questi provvedimenti non interruppero del tutto la linea di continuità della politica economica degasperiana rispetto agli anni precedenti. Non a caso Bottiglieri ha parlato del De Gasperi VI come di un «governo dir riforme senza rottura». La congiuntura economica del Paese e quella internazionale mutarono poi, a partire dal giugno 1950, a causa dello scoppio della guerra di Corea, registrando un deciso incremento della produzione industriale su scala continentale, dovuto alle esigenze del riarmo imposte dalla guerra. Cfr. B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., pp. 64-65; sulla «piccola svolta» del '49-'50 cfr. R. Gualtieri, *La politica economica centrista nel quadro internazionale* in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a c. di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 99-100.

una netta prevalenza degli interessi del mondo privato a danno di un non meglio definito interesse politico generale. Al contrario, proprio la «saldatura» di cui ha parlato Battilossi in riferimento alla sinergia istituitasi tra gli esponenti dell'*élite* amministrativa e tecnocratica in buona parte già attiva durante il regime fascista, i rappresentanti del padronato e larghi settori dei partiti della maggioranza centrista consente di saggiare la natura di ciò che si potrebbe definire una sorta di «accordo implicito» stipulato da questi attori al fine di orientare politicamente la collocazione internazionale dell'Italia nell'immediato post-1945, quando ancora il partito democristiano non aveva consolidato il suo ruolo di mediatore prevalente delle istanze spesso conflittuali espresse in seno ai settori dell'industria privata, del blocco agrario e degli altri protagonisti dell'economia italiana negli anni della ricostruzione. Insomma: non già, come la vicenda dell'Unione doganale italo-francese – per restare alle vicende della Penisola - potrebbe suggerire, una semplice vittoria delle ragioni dell'economia privata e delle sue istanze protezionistiche a scapito della tutela statuale e politica degli interessi collettivi, quanto piuttosto la manifestazione di un comune rifiuto della borghesia imprenditoriale italiana e dei vertici dell'esecutivo centrista (ma non necessariamente delle sue rappresentanze internazionali) dei rischi di destabilizzazione delle geografie di potere che sarebbero potuti scaturire, nel quadro politico-sociale interno, dall'introduzione di misure economiche effettivamente liberalizzatrici.

Prima di concludere la nostra analisi sull'atteggiamento tenuto dall'Italia nel corso della Conferenza dei 16, conviene ricordare quali furono le decisioni finali adottate dal consesso parigino, conclusosi il 22 settembre del '47 con l'invio a Washington di un Rapporto finale stilato dai Paesi della CCEE, dove venivano esplicitati i punti qualificanti del programma di ripresa economica che gli Stati europei intendevano elaborare sulla base degli aiuti garantiti nel quadro dell'ERP. Dopo aver calcolato l'ammontare dell'esposizione commerciale dei Paesi CCEE verso le altre economie mondiali, il delegato inglese Oliver Frank sostenne che, per ottenere il riequilibrio delle condizioni materiali dell'Europa entro il 1952 – data indicata dagli americani come limite massimo per l'erogazione di aiuti -, il Piano Marshall avrebbe dovuto dirottare

verso il continente una cifra pari a circa 29.2 miliardi di dollari. Nonostante l'enormità di questa cifra – che sarebbe servita a finanziare le importazioni alimentari, quelle di materie prime e quelle necessarie per ammodernare l'apparato tecnologico-produttivo delle industrie del Vecchio continente –, il rapporto CCEE stimava che ancora nel 1952 il deficit commerciale dell'Europa occidentale non sarebbe stato colmato del tutto²⁴³. Ciò provocò le ire di Clayton, sottosegretario agli affari economici del Dipartimento di Stato USA e rappresentante dell'Amministrazione Truman ai lavori della CCEE²⁴⁴, in quanto egli non solo giudicava esorbitante la cifra richiesta dagli europei, ma riteneva altresì inaccettabile l'idea che, nonostante tale ammontare di aiuti, i Paesi della CCEE non assicurassero il completo superamento dei propri deficit commerciali e il definitivo risanamento delle finanze nazionali. Ciò dunque indusse Clayton, su indicazione del Dipartimento di Stato, a richiedere ai Paesi CCEE una serie di precise garanzie da inserire nel rapporto finale che essi avrebbero redatto al termine della Conferenza, rendendo manifesta la divaricazione di punti di vista che allora esisteva tra i rappresentanti delle potenze europee e gli emissari dell'Amministrazione Truman presenti a Parigi. Da un lato, Washington pretendeva che l'Europa imboccasse in maniera indubitabile la strada della liberalizzazione commerciale internazionale e quella della cooperazione economica intracontinentale, affinché le relative clausole degli Accordi di Bretton Woods potessero ottenere un'effettiva concretizzazione²⁴⁵; dall'altro lato, durante le settimane della CCEE i governi europei manifestarono molta reticenza nell'allinearsi appieno alla declinazione “americana” della cooperazione economica continentale, poiché essa imponeva di smantellare progressivamente il complesso intreccio di barriere commerciali e politiche protezionistiche allora esistenti ed esponeva gli esecutivi nazionali al rischio di subire le conseguenze dell'introduzione di queste misure sia in termini di

243 A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, op. cit. pp. 73-74; C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 64.

244 Sulle critiche di Clayton per il modo in cui la CCEE – e incidentalmente anche l'Italia – conducevano i lavori di stesura delle richieste da presentare agli USA, e più in generale per la apparente incapacità di comprendere il valore politico globale e di lungo periodo che il Piano Marshall incarnava agli occhi degli statunitensi, cfr. ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (9), Quaroni al MAE, Parigi, 14.08.1947.

245 Cfr. *supra*, p. 68.

diminuzione del consenso elettorale che di instabilità sociale interna²⁴⁶.

Le contrattazioni tra Clayton, Frank, Alphand, Campilli e Hall-Pach (*Permanent Representative* della delegazione britannica all'OECE e membro del *Foreign Office*) condussero alla accettazione da parte degli USA delle stime presentate dalla CCEE, in cambio però della disponibilità di quest'ultima a inserire nel suo rapporto finale sei punti indicati dallo stesso Clayton:

1. indicazioni più puntuali sulla stabilizzazione finanziaria interna; 2. promesse formali sugli obiettivi produttivi, per evitare l'impressione che l'Europa facesse esclusivo affidamento sugli aiuti del Congresso di Washington; 3. impegni sulla liberalizzazione del commercio; 4. indicazione di possibili fonti alternative di aiuto, come la BIRS [Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, che insieme all'Associazione Internazionale per lo Sviluppo costituiva l'ossatura istituzionale della Banca Mondiale]; 5. stesura di un capitolo sulle spese previste per investimenti in impianti industriali; 6. un impegno alla creazione di un'organizzazione che desse continuità alla cooperazione europeo-occidentale dopo la conferenza di Parigi [quale sarà poi l'OECE]²⁴⁷.

Il rapporto finale formulato dalla CCEE²⁴⁸ abbassò la richiesta di finanziamenti agli USA da 29,2 a 20 miliardi di dollari, necessari per sanare il deficit commerciale delle singole bilance nazionali nei confronti dei mercati esteri; si propose inoltre di ristabilire normali flussi commerciali anche con quei Paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'Europa orientale che, nel periodo tra le due guerre, avevano rappresentato un importante sbocco per le esportazioni europee. Ovviamente l'elemento chiave della ripresa del Vecchio continente si sarebbe sostanziato nel rafforzamento delle esportazioni verso l'area del dollaro, per le quali occorrevano mezzi di pagamento – il biglietto verde, appunto – che solo il sostegno finanziario USA avrebbe potuto garantire²⁴⁹. Come si è già visto in precedenza²⁵⁰, l'ammontare finale di aiuti messi a disposizione dal Congresso americano nel quadro del Piano Marshall fu di circa 17 miliardi di dollari: meno di quanto domandato dalla CCEE, ma non tanto da rendere inconciliabili le richieste degli europei rispetto all'offerta degli uomini dell'Amministrazione Truman.

246 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 65.

247 *Ibidem*. Un riassunto delle posizioni di Clayton e dell'esplicitazione dei 6 punti è contenuta in ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (8), Comitato di Cooperazione – seduta dell'11 sett. 1947, (s.f., ma probabilmente si tratta di Campilli).

248 CEEC, *General Report*, Paris 1947, vol. 1.

249 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 66.

250 Cfr. *Supra*, par. 1.2.

Ora, alla luce di queste considerazioni, come interpretare in termini generali la partecipazione italiana alla Conferenza dei 16? In breve, va osservato che buona parte delle proposte avanzate dalla delegazione guidata da Campilli non trovarono in seguito un'effettiva applicazione: né l'iniziativa riguardante lo sfruttamento coordinato delle risorse idroelettriche dell'area alpina, né quella relativa all'Unione doganale italo-francese incontrarono, nel medio-lungo periodo, il favore dei partner internazionali dell'Italia, anche se il progetto di Unione doganale conobbe un *iter* negoziale che, come detto, procedette molto oltre la conclusione della Conferenza. Tuttavia si può affermare che al termine della CCEE la delegazione italiana ottenne un duplice risultato, sebbene gli effetti concreti di tali acquisizioni si dispiegarono soltanto nei mesi successivi al settembre 1947. In primo luogo, l'Italia riuscì a porre la questione dell'emigrazione della manodopera (italiana ed europea) all'interno dell'agenda politica dei 16²⁵¹, come testimoniato dall'istituzione di un apposito Comitato tecnico per la manodopera (anche se va ricordato come l'attenzione rivolta a queste tematiche, sia nella CCEE che più tardi nell'OECE, non fosse sempre così accentuata come l'Italia invece auspicava). Come noteremo in seguito, il tentativo di fare dell'OECE il terreno istituzionale entro cui elaborare misure di sostegno all'emigrazione italiana – dove cioè stipulare accordi che consentissero ai lavoratori della Penisola di essere accolti sia nei Paesi dell'area OECE che in Canada, America Latina, Australia, etc. - rappresentò il *refrain* politico forse più ripetuto da parte delle autorità italiane durante l'intero periodo di applicazione del Piano Marshall – e forse anche oltre -. In secondo luogo, da un punto di vista di politica internazionale, la CCEE offrì all'Italia, per la prima volta dopo la caduta del regime fascista, l'occasione di misurarsi con le pratiche della cooperazione e dell'interdipendenza euro-atlantiche a partire da obiettivi politici concreti, come la necessità di elaborare proposte specifiche per favorire la progressiva integrazione dei mercati europei e per contribuire a redigere il rapporto finale della Conferenza. In conclusione, benché non si possa davvero sostenere che le decisioni finali adottate in seno alla CCEE furono per l'Italia – e in parte

251 A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., p. 171

anche per le altre nazioni coinvolte – del tutto soddisfacenti o, specie nel breve periodo, particolarmente determinanti nel quadro del processo di ricostruzione economica nazionale, il fatto stesso di essere stato riammesso all'interno di una consultazione intergovernativa allargata a buona parte dei Paesi dell'Europa occidentale e agli Stati Uniti costituì in ogni caso un fattore di legittimazione internazionale per il Governo De Gasperi, estremamente bisognoso di rafforzare la propria immagine e la propria credibilità alla vigilia dello scontro elettorale dell'aprile 1948, dopo il quale poté dirsi definitivamente avviata la parabola politica del centrismo democristiano: una legittimazione internazionale ancora limitata e non del tutto compiuta, ma che trovò nelle settimane della CCEE una prima forma di riscontro.

2.2. *Nascita dell'OECE, Piano a lungo termine e avvio della cooperazione europea*

All'indomani dell'approvazione da parte del Congresso americano del *Foreign Assistance Act* (3 aprile 1948²⁵², con il quale si diede ufficialmente avvio all'erogazione dei fondi previsti dal Piano Marshall, venne altresì siglata la carta costitutiva dell'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica - OECE, 16 aprile 1948, con sede a Parigi -, un consesso intergovernativo che rappresentò l'evoluzione e la stabilizzazione istituzionale della precedente CCEE²⁵³. L'articolazione burocratica dell'OECE prevedeva un Consiglio rappresentativo di tutti i Paesi, che si riuniva settimanalmente, composto da alti funzionari nazionali (solo talvolta, e soprattutto negli anni successivi, esso si tenne «a livello di ministri»²⁵⁴) e fondato, dal punto di vista delle proprie deliberazioni finali, sul principio dell'unanimità: un fattore, quest'ultimo, che in molte occasioni rese difficile il processo di *decision making* dell'Organizzazione. Vi era poi un Comitato esecutivo, formato da sette rappresentanti degli Stati membri, a cui si aggiunsero un rappresentante degli Stati Uniti, uno del Canada e due del Consiglio stesso. Il Comitato aveva

252 Cfr. *supra*, par. 1.2

253 HAEU, OEEC, Council, Minutes of meetings, 1948.

254 Cfr. D. Barbezat, *Le Plan Marshall et les origines de l'OECE*, cit., p. 37.

il compito di prendere in esame e di discutere tutte le questioni trattate a livello generale all'interno dell'OECE, ma ogni deliberazione finale poteva avvenire soltanto su mandato del Consiglio²⁵⁵. Si decise inoltre di istituire un Segretariato Generale, affidato dopo numerose trattative all'economista francese di orientamento socialdemocratico Robert Marjolin²⁵⁶, il cui ruolo non si spinse mai oltre il coordinamento e la supervisione dei lavori del Consiglio e del Comitato esecutivo, venendo dunque privato della possibilità di orientare politicamente l'OECE e di acquisire una compiuta indipendenza decisionale. Infine vennero creati, sulla falsariga di quelli già nati nel corso della Conferenza dei 16, una serie di Comitati tecnici (agricoltura; produzione mineraria, specie quella del carbone; elettricità; siderurgia; importazione di petrolio; materie prime; tessile; carta; legname; industria chimica; trasporti marittimi e terrestri; manodopera ed emigrazione; scambi e pagamenti commerciali²⁵⁷) dedicati alle singole materie a cui l'OECE si sarebbe dovuta interessare al fine di realizzare il programma quadriennale di ricostruzione economica²⁵⁸ concordato tra i 16 Paesi europei e i rappresentanti statunitensi dell'ECA²⁵⁹. Sebbene in questa sede non vi sia lo spazio per affrontare compiutamente tale argomento – già analizzato, utilizzando soprattutto le carte inglesi, dallo storico Alan Milward²⁶⁰ –, sembra utile ricordare che l'assetto istituzionale dell'OECE, così come l'abbiamo appena descritto, costituì il frutto di un'aspra e duratura lotta politica combattuta, da un lato, dal capo dell'ECA Paul Hoffman e da Averell Harriman (ministro del Commercio Estero americano) e, dall'altro lato, dai rappresentanti dei maggiori Stati europei, in particolare Francia e Gran Bretagna. Questi ultimi, in controtendenza rispetto alle indicazioni provenienti dall'Amministrazione Truman, rifiutarono l'idea che l'OECE potesse acquisire lo spessore di un'organizzazione compiutamente sovranazionale, evitando che essa riuscisse anche solo potenzialmente a comprimere gli spazi di autodeterminazione

255 *Ibidem*.

256 Sulla sua figura si veda l'autobiografia R. Marjolin, *Architect of European Unity: Memoirs 1911- 1986*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1989 (ed. or. 1986).

257 A. Cova, *Le vie all'unificazione del mercato e i piani economici*, in A. Ciampani (a c. di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, cit., p. 290.

258 Cfr. OEEC, *Interim Report on the European Recovery Program*, 2 voll. Paris, 1948.

259 Sull'ECA e sull'articolazione amministrativa internazionale del Piano Marshall si veda il par. 1.2

260 A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., pp. 172-178.

politica nazionale che i due “grandi” dell'OECE – Parigi e Londra, ma lo stesso discorso vale per buona parte delle altre nazioni europee – non volevano smarrire ²⁶¹. Tutto ciò dimostra come la distribuzione di ruoli, funzioni e competenze all'interno dell'OECE, aldilà delle accorate dichiarazioni a favore della cooperazione europea economica e politica tra gli Stati dell'Europa occidentale, avvenne in un clima di perenne conflitto politico e di continua ricerca di una mediazione tra la spinta “integrazionista” americana e gli interessi nazionali sostenuti dalle singole compagini governative europee, più o meno capaci – a seconda del relativo peso politico – di difendere una propria concezione della ricostruzione europea e dell'applicazione dell'ERP molto spesso in contraddizione con i *desiderata* americani²⁶².

Quasi in coincidenza dell'approvazione dell' *Assistance Act* e della cerimonia di fondazione dell'OECE, il 18 aprile 1948 le prime elezioni politiche della storia repubblicana dell'Italia sancirono la vittoria della Democrazia Cristiana e l'avvio della stagione del centrismo degasperiano, la cui parabola fu determinata in misura significativa dalla parallela evoluzione delle vicende politico-economiche del processo di integrazione europea e, nella fattispecie, dalle risoluzioni adottate all'interno delle strutture decisionali dell'OECE. Alla guida della delegazione italiana venne riconfermato Pietro Campilli, il quale, insieme con gli altri membri della rappresentanza (*in primis* Roberto Tremelloni), a partire dall'estate-autunno del 1948 dovette fronteggiare il primo dei numerosi impegni richiesti da parte dell'ECA a ciascuno dei Paesi dell'OECE: rivedere i programmi nazionali di ripresa economica e ricalibrarli su base quadriennale - e cioè in armonia con il previsto arco temporale dell'ERP, 1948-1952 –, tenendo appunto conto dell'erogazione degli aiuti del Piano Marshall.

Sulla base dell'atto costitutivo dell'OECE, fu stabilito che a quest'ultima spettasse il compito di redistribuire tra le sedici nazioni dell'Europa occidentale i fondi provenienti dal programma di aiuti varato

261 *Ibidem*. Di qui ad esempio lo smacco subito dagli USA, che non riuscirono ad ottenere che il Comitato Esecutivo si riunisse sempre a livello di ministri o di figure appartenenti ai singoli esecutivi nazionali.
262 *Ibidem*.

dall'Amministrazione Truman, rendendo così effettivo il superamento dello schema bilaterale di aiuti che aveva caratterizzato l'esperienza dell'UNRRA e delle precedenti forme di sostegno internazionale alle economie europee. In questo senso si profilò tutta la sostanza politica dell' *intolerable burden*²⁶³ che gravò sull'OECE e di cui si lamentarono soprattutto le delegazioni dei due Paesi leader dell'Organizzazione, Francia e Gran Bretagna, contrari all'idea secondo la quale il compito di operare la distribuzione degli aiuti venisse affidato a un'istituzione che essi speravano rimanesse tecnica e apolitica, e dunque aliena dalla difficile pratica della mediazione, del compromesso e del conflitto che di sicuro avrebbe accompagnato le decisioni del Consiglio sulle quantità effettive di merci e di dollari da destinare a ciascuna economia nazionale. Il compito di “gravare” l'OECE, e non le singole rappresentanze nazionali, del dovere di indicare agli USA la precisa ripartizione dei fondi ERP imponeva agli organismi decisionali dell'OECE non soltanto l'obbligo di ottenere da parte dei singoli Stati membri una serie di accordi di carattere diplomatico, ma più in generale significava per i vertici dell'Organizzazione parigina realizzare lo sforzo tecnico e politico di individuare meccanismi economici innovativi (nell'ambito delle barriere commerciali, del sistema di scambi e pagamenti, delle politiche fiscali) che consentissero l'effettiva armonizzazione di mercati e strutture produttive nazionali alquanto difformi. Il fatto che, come oramai è stato accertato²⁶⁴, l'OECE non sia riuscita, o sia riuscita solo in parte, a raggiungere del tutto tali obiettivi, non deve però indurci a sottovalutare da un punto di vista storiografico le speranze e le ambizioni che pure la sua nascita suscitarono soprattutto tra i *Marshall planners* americani²⁶⁵ (molto più che tra gli europei stessi: e ciò rappresentò

263 Così si espresse l'inglese Sir Stafford Cripps, cancelliere dello Scacchiere, al capo della missione ECA in Gran Bretagna, Thomas K. Finletter, pregandolo che tale “peso intollerabile” venisse rimosso dai compiti assegnati all'OECE, ricevendo però un deciso *niet* da parte del funzionario americano. Cfr. A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., p. 181.

264 A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit.; di simile avviso, anche se con alcuni distinguo, è anche F. Petrini, *Preludio al grande mercato? Un bilancio storiografico dell'esperienza dell'OECE (1948-1940)*, in «Memoria e ricerca», 14/2003, pp. 51-68; molto più ottimista a proposito del ruolo svolto dall'OECE è invece A. Cova, *Le vie all'unificazione del mercato e i piani economici*, op. cit., p. 287, quando scrive che «L'Oecec, che costituisce il punto di svolta essenziale della storia economica e non economica dell'Europa contemporanea e dunque anche del processo di integrazione dei mercati, nacque in realtà sulla base della convinzione degli americani che occorresse puntare alla realizzazione di un unico grande mercato».

265 A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., p.p. 172-173.

una dinamica abbastanza diffusa sia nella storia dell'OECE, sia in quella delle prime fasi del processo di integrazione europea).

Tornando a focalizzarci sul caso italiano, tra l'estate e l'autunno del 1948 i responsabili dell'attuazione dell'ERP si impegnarono nella redazione del *Piano a lungo termine*²⁶⁶ richiesto a tutti i Paesi dell'area OECE da parte dell'ECA, la quale agì affinché le esigenze dei singoli mercati nazionali venissero poi armonizzate all'interno di un unico programma comune che garantisse entro il 1952, e cioè al termine del Piano Marshall, la «viabilità»²⁶⁷ dell'economia dell'intera Europa occidentale. La redazione del Piano italiano vide il coinvolgimento di un nutrito gruppo di «tecnocrati riformisti»²⁶⁸ cresciuti nell'IRI, nella Banca d'Italia o nelle aule universitarie nel corso degli anni '30, e che si riunirono nella cosiddetta «Commissione dei nove»²⁶⁹ istituita in seno al CIR e presieduta dal socialdemocratico Roberto Tremelloni, presidente del comitato CIR-ERP (e cioè la struttura burocratica interna al CIR a cui fu affidato da De Gasperi il compito di coordinare l'applicazione del Piano Marshall in Italia: di qui l'appellativo di “ministro ERP” attribuito allo stesso Tremelloni) e già membro della delegazione italiana all'OECE. Oltre a Tremelloni la Commissione era composta da Saraceno (che fu, insieme con Tremelloni, il vero estensore del Piano), Parri, Corbino, Libero Lenti, Uggè, Carli, Molinari, Baffi, tutti incaricati «di individuare la filosofia del piano [...]

266 Il «Programma economico italiano a lungo termine 1948-49/1952-53» è noto anche come “Piano Saraceno” o “Schema Tremelloni”, dal nome di due degli economisti che contribuirono concretamente alla stesura del programma. Esso venne realizzato a partire dai dati e dalle indicazioni già presenti nel piano che Saraceno e il gruppo milanese dell'IRI avevano realizzato alla fine del 1944 e che doveva servire agli uomini del CLN come orientamento generale per la ripresa dell'economia italiana dopo la fine del secondo conflitto mondiale (*Appunto per un “piano di ricostruzione economica” dell'Italia*, cfr. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 39). Esistono numerose versioni del Piano: una è contenuta in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione (1943-1948)*, a c. di Piero Barucci, Bari, Laterza, 1969, pp. 281-489. Questa versione costituì la base di partenza per la realizzazione del programma finale consegnato all'OECE e cioè il *Programma economico italiano a lungo termine 1948-49/1952/53*, in Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, vol. I, Roma, SO.GRA.RO, 1966, pp. 3-100. Si veda inoltre R. Tremelloni, *The Italian Long-Term Program Submitted to the OEEC*, in «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review», 8/1949, pp. 12-24.

267 Con questo termine si traduceva l'imperativo della *viabilité* o *viability* a cui i programmi di tutti i Paesi dell'area OECE, su indicazione dell'ECA, si sarebbero dovuti conformare, e che sostanzialmente «indicava la capacità di vivere e svilupparsi autonomamente» senza la garanzia di aiuti provenienti dall'estero. Cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, cit., p. 98.

268 F. Ricciardi, *I “tecnocrati riformisti” e la ricostruzione in Italia*, in «Storia in Lombardia», 2/2007, pp. 69-82.

269 M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., pp. 257-258.

e di sintetizzare le informazioni che giungevano dalle undici commissioni di lavoro costituite presso le singole amministrazioni e coinvolgenti circa duecento esperti rappresentanti delle categorie»²⁷⁰.

Sebbene le interpretazioni storiografiche sul Piano siano numerose e talvolta discordanti²⁷¹, in queste sede ci preme richiamarne brevemente i contenuti e le implicazioni di fondo, poiché esso, al netto delle successive evoluzioni della politica economica del Governo, costituì una delle prime manifestazioni della “filosofia economica” intorno alla quale si costruì l'esperienza del centrismo degasperiano e del reinserimento italiano nel contesto capitalistico occidentale. Il Piano, diviso in cinque capitoli dedicati a «Le linee generali della politica economica italiana», i «Principali piani di investimento», le condizioni della «Bilancia dei pagamenti» e la «Vitalità» dell'economia italiana nel 1952-53», sintetizzava gli obiettivi di fondo che il Governo si era proposto di raggiungere grazie agli aiuti forniti dall'ERP, ma già nelle sue battute iniziali evidenziava che «i programmi e le misure da adottare [...] hanno un valore di orientamento generale [...] La loro applicazione pratica dovrà adattarsi alle mutevoli condizioni, spesso impreviste e contraddittorie, che caratterizzarono questa fase di laboriosa formazione del nuovo ordinamento economico europeo»²⁷². Dunque già nelle sue premesse il Piano si presentava come un insieme di direttive di massima, dove sembrava mancare, nonostante comparissero le analisi di una serie di statistiche allora disponibili sull'andamento della produzione industriale, dell'agricoltura o della bilancia dei pagamenti, la specificazione degli strumenti e delle misure concrete che avrebbero permesso la realizzazione degli obiettivi indicati dall'esecutivo. La vaghezza del programma italiano –

270 *Ibidem*.

271 V. Zamagni, *Betting on the Future: the Reconstruction of Italian Industry 1946-1952*, J. Becker and F. Knipping (eds.), *Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a Postwar world, 1945-50*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1986, che sottolinea come l'impostazione del Piano risentisse del processo di «industrializzazione forzata» imposto dagli USA all'Italia e agli altri partner europei, e che comunque nota la sostanziale coincidenza tra le previsioni contenute nel Piano e i risultati effettivamente raggiunti dall'economia italiana; più critiche appaiono le osservazioni di P. P. D'Atorre, *Il Piano Marshall: politica, economia e relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, cit., pp. 497-546; così come quelle di C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 219-223.

272 Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, cit., p. 5.

vaghezza che contraddistingueva però buona parte dei Piani presentati dalle altre delegazioni europee e che comportò una dura reprimenda da parte dell'ECA ²⁷³– fu giustificata dai suoi estensori alla luce dell'imprevedibilità che riguardava la consistenza e l'effettiva durata degli aiuti ERP, senza i quali si riteneva pressoché impossibile una rapida ripresa dell'economia italiana²⁷⁴. Tuttavia l'accento del Piano fu posto fin da subito su due dei più costanti “cavalli di battaglia” della strategia deflazionista adottata dal Governo De Gasperi: l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e le politiche per la manodopera. Se il primo dei due obiettivi costituiva non soltanto un'opzione fortemente sostenuta da Einaudi e Menichella, ma anche una condizione imposta dai *Marshall planners* americani – anche se non nelle forme così stringenti e aliene da una seria politica di investimenti interni quali furono invece quelle attuate dai vertici delle istituzioni economiche italiane, non a caso duramente attaccati dall'ECA di Hoffman nel famoso *Country Study* sull'Italia del febbraio 1949²⁷⁵ –, il secondo assurgeva a problema strutturale dell'economia italiana, ritenuta incapace di assorbire l'eccedenza di manodopera allora esistente (circa due milioni di disoccupati) in relazione sia alle capacità produttive nel campo industriale e agricolo del Paese, sia all'andamento demografico previsto per il quadriennio 1948-1952. Veniva poi affrontato il problema della redistribuzione del reddito nazionale nelle cosiddette aree depresse, vale a dire il Mezzogiorno, in favore del quale si proponeva un «piano di industrializzazione» e di investimenti rispetto a cui però, oltre a un generico accenno alla necessità di applicarlo sia al settore agricolo che a quello di alcuni servizi essenziali come «ferrovie, poste, telegrafi, televisioni[...]» ²⁷⁶, non si esplicitavano le coperture o i percorsi di effettiva attuazione politica.

In linea generale, l'idea di sviluppo economico che sorreggeva l'intera impalcatura del Piano e che si sarebbe dovuta armonizzare con l'esigenza di

273 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit. p. 217.

274 Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, cit., p. 98.

275 Cfr. *supra*, par. 1.2

276 Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, cit., p. 15.

*viabilité*²⁷⁷ dell'economia italiana dopo il 1952-53 presupponeva certamente la promozione di investimenti statali nell'industria meccanica, nella siderurgia e nell'elettricità, ma questi, a una più attenta analisi, risultavano disordinati da un punto di vista territoriale; indirizzati a favore dei settori già dotati di alta capacità produttiva e concentrati soprattutto nel Nord del Paese; insufficienti per combattere sul piano interno, e non attraverso l'*escamotage* dello stimolo all'emigrazione, il problema della disoccupazione (alla fine del quadriennio si prevedevano ancora, al netto di tutte le misure di assorbimento della manodopera elencate nel Piano, ben 1.2 milioni di disoccupati!²⁷⁸); in ultima analisi, indirizzati laddove non fossero stati di ostacolo ai consolidati interessi dei grandi gruppi privati attivi nel Paese²⁷⁹. Ciò si tradusse in una politica economica che, come abbiamo già notato nelle pagine precedenti, puntava a comprimere i consumi interni al di qua dei livelli registrati nel 1938, al fine di limitare le importazioni dai mercati stranieri e di raggiungere, attraverso una decisa accelerazione delle esportazioni, l'equilibrio dei conti con l'estero, in conformità ad una concezione «neomercantilistica»²⁸⁰ e quasi «hobbesiana» delle relazioni economiche internazionali e della nascente cooperazione europea²⁸¹. Senza dubbio le condizioni politiche e materiali entro cui furono costretti ad agire Tremelloni, Saraceno e gli altri tecnocrati italiani durante la redazione del Piano non furono delle più agevoli, ed essi stessi apparivano molto consapevoli, ad esempio, della gravità delle critiche americane rivolte all'impostazione dei singoli piani nazionali (non solo di quello italiano), suscettibili di provocare «un incremento della concorrenza inter-europea in luogo di una integrazione delle diverse economie»²⁸². Lo stesso Tremelloni riconosceva come le formule di politica economica presentate nel Piano fossero talvolta imprecise e fin troppo generali, ma al contempo ricordava anche le tempistiche estremamente stringenti (il periodo settembre-ottobre 1948) entro cui gli estensori dei singoli programmi nazionali poterono agire

277 Cfr. *supra*, p. 94.

278 Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, cit., p. 99.

279 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 220.

280 R. Petri, *Storia economica d'Italia*, cit., pp. 309-311.

281 C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 222-223.

282 M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., p. 262.

sulla base delle prescrizioni imposte in sede OECE²⁸³. Fu dunque lo stesso economista socialdemocratico a rivelare la reale natura di limiti e delle contraddizioni interne al Piano italiano, il cui maggior difetto però, a nostro avviso, non consisteva soltanto nella vaghezza degli strumenti politici ed economici individuati per raggiungerne gli obiettivi, oppure nella continua riaffermazione della provvisorietà e della genericità delle soluzioni proposte, in quanto dipendenti – dal punto di vista dei responsabili economici di Roma – dall'andamento dei mercati internazionali e dall'ammontare degli aiuti garantiti tramite il Piano Marshall. Ciò che emerge dalla lettura del programma e dalla testimonianza dei protagonisti dell'epoca – qual era appunto Tremelloni – è l'ispirazione per così dire compromissoria che animava la filosofia di fondo della politica economica del gabinetto De Gasperi. Analizzando l'interpretazione fornita dall'allora “ministro ERP” in merito al «Piano a lungo termine», Mattia Granata ha osservato che, in linea con la sua ispirazione genuinamente socialdemocratica,

Tremelloni aveva sostenuto e ribadito sistematicamente l'esigenza di passare dal piano contabile del bilancio dello Stato al piano generale del bilancio economico del Paese, da temi puramente monetari a una contestuale visione dei fenomeni reali e sociali. In questo senso le richieste provenienti dalle sedi internazionali avevano rappresentato uno strumento di pressione utile ai suoi argomenti o meglio un'autorevole spinta nel cui cono d'ombra [Tremelloni] poteva situarsi ma che comunque [...] non eliminava le forze che fino a quel momento si erano strenuamente opposte a questa visione o, al contrario, l'avevano interpretata in modo radicale²⁸⁴.

E più avanti lo stesso autore aggiungeva:

in questo senso deve leggersi il *Piano a lungo termine*, i cui indirizzi generali non potevano che rappresentare un nuovo compromesso condotto nell'ambito degli equilibri di governo. Per quanto potesse considerarsi modesto, o rinunciatario, il risultato di passare [...] alla concreta realizzazione di un complessivo schema previsionale, che contenesse pur sfumati indirizzi produttivistici, si deve considerare che gli equilibri esistenti in quel momento [...] concorrevano a rendere possibile questo esito, e non altro, anche a chi voleva forzarli in senso progressista [come appunto Tremelloni]²⁸⁵

Tali osservazioni, che pure appaiono condivisibili, mettono in luce non tanto – o non solo – il peso dei condizionamenti imposti alle scelte

283 *Ibidem*.

284 *Ivi*, p. 263.

285 *Ivi* p. 264.

economiche italiane dal cosiddetto «vincolo esterno» del quadro internazionale, ma sottolineano, anche se in maniera sfumata, la portata della sconfitta politica subita da un'ipotesi di ricostruzione dell'economia italiana che non ricalcasse, almeno nella fase del 1948-49, le tracce di un processo di sviluppo modellato sulla base della tradizionale opzione neomercantilistica – presentata «sotto le mentite spoglie del liberismo einaudiano»²⁸⁶ - sposata dai vertici del Tesoro, dei ministeri economici e della Banca d'Italia. Le tendenze anche prudentemente programmatrici di Tremelloni e Saraceno²⁸⁷, ispirate a una visione dello sviluppo economico del Paese che, attraverso l'elaborazione di una soluzione «corporatista»²⁸⁸ al dilemma del Governo democratico di una società industriale in via di espansione, inglobasse al suo interno le istanze provenienti dal mondo del lavoro e delle sue rappresentanze sindacali (oltre a quelle del fronte padronale), furono politicamente sopraffatte – come la rottura dell'alleanza tra DC, PCI e PSI aveva già palesato – dalle pressioni di quei settori istituzionali e sociali desiderosi di preservare il più possibile gli elementi di continuità e i fattori di equilibrio propri della politica economica italiana per come essa era stata impostata già a partire dall'esperienza fascista²⁸⁹.

Ciò che intendiamo ancora una volta sottolineare è che, nel caso del programma italiano sottoposto all'OECE, le timidezze e l'approccio rinunciatario²⁹⁰ di cui diedero prova alcuni «tecnocrati riformisti»²⁹¹ e la dirigenza economica del Governo centrista non trovano la loro spiegazione nella semplice constatazione dell'esistenza di un vincolo esterno applicato alle politiche di bilancio nazionali; nella insondabilità delle *performance* economiche degli altri Paesi europei; nell'incertezza che regnava intorno alla quantità e alla composizione degli aiuti del Piano Marshall; o, tanto meno,

286 F. Ricciardi, *I «tecnocrati riformisti» e la ricostruzione in Italia*, cit., p. 80.

287 Su questi argomenti si tornerà nel capitolo 4.

288 Sul concetto di corporatismo cfr. C. S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade After World War I*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1975; Id., *In search of stability. Exploration in Historical Political Economy*, op. cit.

289 R. Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, in R. Covino, A. Grohmann, L. Tosi (a c. di), *Uomini, economie, culture. Saggi in memoria di Gianpaolo Gallo*, vol II, Napoli, ESI, 1997, pp. 131-162.

290 Cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit. p. 219.

291 F. Ricciardi, *I «tecnocrati riformisti» e la ricostruzione in Italia*, cit.

nella banale incapacità dei tecnocrati italiani di prospettare una credibile via d'uscita alla crisi economica che affliggeva l'Italia nel secondo dopoguerra²⁹². Sembra invece che tali risultati fossero in primo luogo il frutto di una volontà politica influenzata dall'orientamento neo-mercantilista e deflazionista imposto dalla linea Einaudi e dalle pressioni esercitate sul Governo da alcuni ambienti padronali, interessati a impedire che la dimensione internazionale della ricostruzione economica, e dunque gli obblighi di organizzazione multilaterale e integrata dei mercati euro-occidentali, minacciasse gli equilibri di potere esistenti all'altezza del 1948, come ad esempio era dimostrato dalla persistente richiesta di porre rimedio alla “piaga” del *surplus* di manodopera attraverso un massiccio ricorso all'emigrazione, non già mediante un'articolata politica di investimenti nel mercato interno che stimolasse produzione, consumi e occupazione²⁹³.

2.3 Politiche per la manodopera e «ossessione» emigratoria

La centralità delle politiche migratorie all'interno dei più ampi obiettivi di politica economica adottati dai governi centristi costituisce un dato storiografico inequivocabile²⁹⁴ e consente altresì di leggere il coinvolgimento

292 Sebbene vi fosse da parte delle autorità italiane (anche negli anni successivi al lancio del Piano Marshall) la consapevolezza di rendere più efficiente e pragmatico il funzionamento della pubblica amministrazione italiana, in linea con la filosofia produttivistica dell'ERP, ispirata ai criteri di efficienza e pragmatismo. Un tema su cui si tornerà nella parte finale di questo lavoro. Cfr. ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 11, f. “Erp”, *Appunto per la conversazione con S.E. De Gasperi e S.E. Sforza*, f.to Campilli, 11.01.1949.

293 Tali conclusioni sono state in parte già elaborate da una parte della storiografia sulla ricostruzione economica italiana: cfr. M. Salvati, *Stato e industria nella ricostruzione. Alle origini del potere democristiano, 1944/1949*, Milano, Feltrinelli, 1982; Ead., *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit.; S.

, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit.; C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit.; F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit.

294 Solo per citare alcuni titoli si veda F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit.; P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a c. di), *Storia dell'emigrazione italiana*, 2 voll., Roma, Donzelli, 2001; M. Colucci, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa, 1945-1957*, Roma, Donzelli, 2008; Id., *Emigrazione e ricostruzione. Italiani in Gran Bretagna dopo la Seconda guerra mondiale*, Foligno, Editoriale Umbra, 2009; G. Prontera, *Partire, tornare, restare? L'esperienza migratoria dei lavoratori italiani nella Repubblica Federale Tedesca nel secondo dopoguerra*, Milano, Guerini e Associati, 2009; S. Rinauro, *Il cammino della speranza. L'emigrazione clandestina degli italiani nel secondo dopoguerra*, Torino, Einaudi, 2009; A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010; Id., *L'assalto al cielo. Donne e uomini nell'emigrazione italiana*, Roma, Donzelli, 2014. Nelle pagine seguenti si farà particolare riferimento ai lavori di Romero e di Colucci.

italiano nel processo europeo di ricostruzione postbellica attraverso un'ottica particolare, proprio in quanto lo studio dell'organizzazione e dell'andamento dei flussi migratori pone in evidenza la saldatura – o, molto più spesso, il problematico intreccio – tra i progetti di rilancio economico sviluppati in ambito nazionale e le conseguenti reazioni innescatesi sia all'interno delle organizzazioni internazionali, sia all'interno delle compagini governative straniere. Come veniva esplicitato nell'*Appunto per un «piano di ricostruzione economica» dell'Italia*²⁹⁵ redatto nell'agosto '44 dall'IRI, il ricorso all'emigrazione si configurava come una «risorsa strategica per affrontare il dopoguerra»²⁹⁶, alla luce dell'altissimo tasso di disoccupazione che si sarebbe profilato di lì a pochi mesi. Complice la contrazione delle capacità produttive nel campo industriale come effetto della guerra (sebbene gli impianti non avessero subito danneggiamenti così massicci²⁹⁷); il rientro dei reduci di guerra; lo sblocco dei licenziamenti, il ricorso all'emigrazione quale strumento prevalente nella lotta alla disoccupazione venne condiviso da buona parte delle forze politiche italiane²⁹⁸, timorose di fronte alla “bomba sociale” incarnata dai circa due milioni di senza lavoro calcolati nel 1945 e concordi, durante il periodo della coalizione antifascista al Governo, nel ritenere incapace il sistema economico del dopoguerra ad assorbire pienamente il *surplus* di manodopera allora esistente. Tuttavia, una volta consumatasi la rottura tra la DC e i partiti della sinistra social-comunista, l'insistenza con la quale i vertici del Governo centrista invocarono il ricorso all'emigrazione – intesa quasi come un dovere patriottico da compiere in nome della prosperità economica dell'Italia e dell'Europa²⁹⁹ - rivelò l'interesse politico perseguito dal partito democristiano: alleggerire il peso della disoccupazione tramite un massiccio numero di espatri significava impedire che montasse la protesta e il malcontento sociale, e che sempre più larghe fasce di disoccupati potessero essere attratte dagli obiettivi di proselitismo

295 Cfr. *supra*, par. 2.1; si veda inoltre R. Petri, *Storia economica d'Italia*, cit., pp. 299-300.

296 M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 41.

297 Secondo Rolf Petri, a differenza di alcuni studi sulla ricostruzione economica italiana degli anni '70-'80, «[n]essuna delle analisi recenti ha invece confermato perdite superiori all'8-10% del capitale fisso industriale del 1938», cfr. R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., p. 315.

298 M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 51.

299 Cfr. Ivi, p. 64

perseguiti dal Partito comunista e da quello socialista. In poche parole, occorre creare le condizioni per un esodo massiccio di manodopera non occupata, così “bonificare” il terreno sociale e politico entro cui le sinistre avrebbero potuto ipoteticamente irrobustire i propri consensi e innescare un nuovo ciclo di lotte, i cui effetti sarebbero stati di certo deleteri – agli occhi della maggioranza - sia per la stabilità sociale del Paese che per il consolidamento elettorale della DC.

Per ciò che concerne le strategie adottate dall'Italia all'interno dell'OECE nell'ambito dell'emigrazione, risulta oramai accertata quale fosse la predisposizione generale dei rappresentanti di Roma, vale a dire tentare di ottenere ogni possibile sbocco, concessione, accordo bilaterale o multilaterale che permettesse a un numero sempre più ampio di cittadini italiani di recarsi all'estero, di trovarvi un'occupazione più o meno stabile e in ultima istanza di risiedere in maniera permanente all'interno dei Paesi di destinazione. Occorre però sottolineare un primo dato: nel secondo dopoguerra «il nesso emigrazione-contratto di lavoro» fu più saldo che mai e divenne «il punto di riferimento irrinunciabile delle politiche migratorie europee»³⁰⁰. Un'affermazione che può apparire scontata, ma che nei fatti non lo è: si poteva partire (quasi) solo per lavorare in un Paese straniero o, in un secondo momento, per raggiungere un proprio familiare già emigrato per ragioni ancora una volta lavorative³⁰¹. Inoltre l'emigrazione di forza lavoro avrebbe consentito, nei piani dei responsabili economici del gabinetto centrista, un consistente afflusso di riserve straniere tramite quelle rimesse che, in un regime di scambi europei ancora non liberalizzato e gravato dagli ostacoli imposti dalla non-convertibilità di buona parte delle divise continentali, sarebbero state in grado di ripagare una porzione non indifferente (circa il 10%) delle importazioni dall'estero e dunque di riequilibrare la bilancia commerciale italiana³⁰². Ad ogni modo si stabilì che la cornice legale e istituzionale entro cui si sarebbero potuti dispiegare i fenomeni migratori

300 Cfr. Ivi, p. 226.

301 *Ibidem*.

302 A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione*, cit. p. 42. Tuttavia i piani del governo si infransero contro numerosi ostacoli di ordine burocratico ed economico sorti negli accordi bilaterali con i Paesi di destinazione che impedirono di ottenere nella misura sperata i benefici finanziari legati all'afflusso delle rimesse degli emigranti.

fosse prioritariamente legata all'orizzonte lavorativo. Il legame tra partenze e ricerca di nuovi sbocchi occupazionali figurava come un punto cruciale non soltanto delle politiche migratorie, ma più globalmente delle politiche economiche italiane del post-1945, la cui insistenza sulla necessità di favorire flussi organizzati – e dunque supervisionati dalle relative istituzioni statali - di lavoratori nello spazio euro-atlantico rivelava un altro dato su cui la storiografia riguardante le migrazioni del secondo dopoguerra ha riflettuto, e cioè la centralità del ruolo assunto dallo Stato (italiano in questo caso, ma si trattava di un *trend* comune a molti Paesi dell'Europa occidentale³⁰³) nella gestione dei processi migratori.

Il protagonismo della macchina statale nell'organizzazione e nel controllo del processo migratorio non costituì fin da subito un'opzione unanimemente condivisa all'interno della compagine governativa italiana, specie durante gli anni della coalizione antifascista tra DC, PCI e PSI. Le diffidenze nutrite nei confronti di una politica economica eccessivamente “dirigista”, la cui evocazione richiamava quasi in automatico, perlomeno nell'immediato dopoguerra, la recente esperienza fascista, spinse molti esponenti dell'arco costituzionale – da Sforza, che in seguito rivide le sue posizioni, a Francesco Saverio Nitti, per arrivare fino a Luigi Sturzo³⁰⁴ - a promuovere il margine più ampio possibile di libera emigrazione individuale, sottolineando dunque gli ostacoli che una gestione centralizzata (e dunque, dal loro punto di vista, burocratizzata) avrebbe potuto frapporre alla volontà di espatriare espressa da numerosi cittadini italiani. Questa impostazione del problema emigratorio dovette però fronteggiare la decisa contrarietà di De Gasperi e di altri settori della DC, i quali – soprattutto alla luce delle dimensioni assunte dal fenomeno della disoccupazione italiana nel secondo dopoguerra – spingevano perché i movimenti migratori fossero il più possibile ampi e consistenti, ritenendo che fosse possibile raggiungere tale obiettivo soltanto attraverso una politica di accordi bilaterali (e in seguito multilaterali, sull'onda dei risultati poco soddisfacenti registrati a proposito degli accordi tra singoli Paesi) con i partner internazionali dell'Italia. Tutto ciò, ovviamente, si configurava come

303 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., pp. 47-51.

304 M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., pp. 59-61

un compito a cui si sarebbero dovute dedicare in primo luogo le istituzioni dello Stato (ministeri, enti pubblici, etc.), benché fosse a tutti noto che la distribuzione dei ruoli e delle competenze riguardo all'emigrazione «face[ss]e gola»³⁰⁵ anche ad altri soggetti, pubblici e privati (banche, cooperative, agenzie di trasporto, etc.), sia perché si trattava di un'attività profittabile dal punto di vista economico, sia perché rappresentava una partita di estrema rilevanza in ambito politico-elettorale.

Il fatto che le strutture statali si facessero carico di promuovere, programmare e indirizzare i flussi in uscita di gruppi di lavoratori destinati a raggiungere specifiche mete geografiche, offriva ai ministeri, alla pubblica amministrazione e al Governo un terreno di lotta politica e di gestione del consenso elettorale quantomai determinanti. Come ha scritto Federico Romero, sottolineando quanto fosse diffusa negli ambienti governativi italiani – e nell'opinione di De Gasperi *in prms*³⁰⁶ - la convinzione secondo cui il problema della disoccupazione nazionale si potesse risolvere soltanto nel quadro della cooperazione europea e atlantica, e quanto altresì la ricerca di uno sbocco europeo al *surplus* di manodopera italiana venisse motivata da elementi caratterizzanti in maniera specifica l'orizzonte politico della Penisola, appena uscito dalla stagione della dittatura fascista e da poco inseritosi nell'alveo delle democrazie liberali occidentali,

la competizione politica intrinseca ad un regime di democrazia elettorale imponeva, come in ogni altro paese, un progressivo riassorbimento della disoccupazione, pena l'ingovernabilità delle tensioni sociali e, in particolare, l'irrealizzabilità di ogni progetto di indebolimento dell'opposizione comunista. Senza una tangibile, rapida attenuazione della pressione demografica, la coesione e la stabilità sociale non sembravano raggiungibili in un regime politico aperto³⁰⁷.

Conviene però insistere, prima di analizzare il modo in cui l'Italia agì

305 Ivi, p. 82.

306 Affermava infatti De Gasperi nel 1949, nel suo famoso discorso intitolato *Agli italiani perché ricerchino le vie d'Europa*: «[...] la dilatazione [qui si intende l'emigrazione italiana], nel campo del lavoro soprattutto, diventa per noi un programma di politica sociale dal quale non possiamo distinguere, staccare, il concetto nostro politico generico. Quando parliamo di pace, in fondo non parliamo che di questo, cioè di cooperazione nel lavoro; quando diciamo pace intendiamo dire lavoro, quando diciamo collaborazione europea intendiamo dire soprattutto collaborazione economica. [...] Oggi l'imperialismo, se vogliamo servirci di questa parola, è l'imperialismo del lavoro e della cultura». Cfr. M. R. Catti De Gasperi (a c. di), *De Gasperi e l'Europa. Scritti e discorsi*, Brescia, Morcelliana, 1979, pp. 77-78, citato in Ivi, p. 63.

307 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., pp. 33-34.

nell'OECE rispetto al tema della circolazione della manodopera, sulla questione del governo istituzionale dei flussi in uscita dei lavoratori italiani, poiché tale fenomeno costituì non soltanto, come detto, un fattore di destabilizzazione sociale e di potenziale minaccia per il consolidamento politico-elettorale del partito democristiano e dei suoi alleati, ma al contempo divenne un nodo di scontro politico e amministrativo all'interno delle stesse strutture dello Stato italiano. In questo senso bisogna sottolineare – ma ciò richiederebbe uno studio approfondito del tema, che ad ogni modo già altri studiosi hanno elaborato³⁰⁸ – come l'entità statale che presiedeva al Governo dei processi di emigrazione nel secondo dopoguerra non costituiva di certo un monolite amministrativo, ma al contrario si articolava in una pluralità di soggetti molto spesso in conflitto tra loro, o comunque connotati da funzioni, interessi e obblighi per nulla collimanti.

I due soggetti istituzionali che gestirono, sul piano interno, la ripresa dell'emigrazione italiana furono anzitutto il Ministero degli Affari Esteri – e in particolare la Direzione generale per l'emigrazione, che subentrò alla Direzione generale italiani all'estero, la quale era stata creata nel 1927 dal regime fascista in sostituzione del Commissariato Generale dell'emigrazione (CGE), nato a sua volta nel 1901 - e il Ministero dei Lavori Pubblici e della Previdenza Sociale, che rinacque nell'estate del 1950 dopo il Ventennio a seguito dello scorporo delle funzioni del Ministero dell'Industria³⁰⁹. Tra i due ministeri si sviluppò fin da subito un aspro conflitto intorno alla distribuzione delle rispettive competenze nell'amministrazione del problema migratorio, in quanto tra i due dicasteri sussisteva una sostanziale differenza nell'approccio politico al fenomeno della fuoriuscita della manodopera nazionale. Se il Ministero del Lavoro – non a caso retto da rappresentanti del Partito Socialista dal 1945 fino all'uscita delle sinistre dal Governo e in seguito da Amintore Fanfani, che rimase in carica fino al gennaio 1950 – risultava più sensibile alla necessità di assicurarsi che i lavoratori all'estero ricevessero un buon trattamento economico e potessero godere di un'adeguata assistenza materiale (nell'organizzazione del viaggio, nell'individuazione di un alloggio,

308 Mi riferisco a M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., in particolare le pp. 80-96.

309 Cfr. Ivi, p. 82.

etc.) anche da parte delle autorità italiane, il Ministero degli Esteri, che durante il Ventennio aveva per certi versi monopolizzato la gestione della politica migratoria dell'Italia, in un primo periodo fu reticente nell'accogliere le nuove direttive provenienti dai governi democratici del dopoguerra, soprattutto a causa della forte continuità esistente nel corpo diplomatico italiano rispetto al recente passato fascista, durante il quale – specie dagli anni Trenta in poi – il regime aveva apertamente tentato di contenere la fuoriuscita di manodopera oltre i confini nazionali³¹⁰. Ciò infatti condusse i funzionari del MAE a guardare con sospetto, specie nel '45-'47, alla promozione di massicci flussi migratori da parte di De Gasperi e della maggioranza governativa, mentre in seguito, alla luce dell'evidente prevalenza nel Governo centrista di un'opzione favorevole alle politiche di facilitazione dell'emigrazione, condivise in buona parte anche dal Ministro degli Esteri Sforza, Palazzo Chigi – sede del Ministero fino al 1961 – sviluppò un indubbio protagonismo nella promozione della fuoriuscita di manodopera italiana alla volta dell'Europa e dei Paesi d'oltreoceano, puntando soprattutto alla massimizzazione quantitativa delle partenze e alla moltiplicazione degli accordi bilaterali con i partner internazionali, e dimostrando così di ritenere che la fuoriuscita di manodopera a cui si dava corso avrebbe generato per l'Italia effetti economici quasi soltanto positivi³¹¹.

310 A. Golini e F. Amato, *Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a c. di), *Storia dell'emigrazione italiana*. vol. I. *Partenze*, cit., p. 52. Come scrivono i due autori, il calo dell'emigrazione italiana nel periodo tra le due guerre era dovuto a molti fattori: «l'emigrazione è decrescente, dapprima a causa delle restrizioni legislative imposte da alcuni paesi di immigrazione come, ad esempio, gli Stati Uniti inizialmente con il famoso *Quota Act* del 1921 e del 1924 [...] e in seguito come conseguenza della grande crisi economica. Gioca evidentemente un ruolo importante anche la politica anti-emigratoria perseguita dal fascismo per motivi di prestigio e poi anche per l'esigenza di trattenere in patria leve di giovani da impiegare per scopi militari». Sugli elementi di continuità del corpo diplomatico tra fascismo e repubblica cfr. A. Varsori, *Continuità e discontinuità nella diplomazia italiana*, cit., pp. 155.171. Sull'iniziale ritrosia del MAE ad avallare la politica degasperiana di pieno sostegno all'emigrazione, e dunque sul diverso rapporto che questo ministero intratteneva con il suo recente passato fascista, rispetto a ciò che invece poteva avvenire nelle strutture dell'appena rinato Ministero del Lavoro, cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 92, quando si legge: «[...] il ministero degli Esteri, il cui personale politico, amministrativo e diplomatico faticava ad accettare l'idea che lo Stato favorisse l'emigrazione e che la gestione e la responsabilità organizzativa del fenomeno dovessero ricadere sui propri uffici, salvo poi entrare in polemica con altre istituzioni competenti».

311 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., p. 31. Le politiche migratorie del governo centrista a cavallo tra gli anni '40 e '50 dimostrarono in questo modo di non considerare gli effetti perniciosi per l'economia italiana della naturale fuoriuscita, insieme con una quota prevalente di maestranze poco qualificate, di un buon numero di lavoratori dotati di alte competenze professionali, che ovviamente incarnavano il profilo di emigrante più richiesto da parte dei Paesi di destinazione dei flussi.

L'esistenza di approcci diversi al tema dell'emigrazione alle strutture amministrative dello Stato provocò una serie di conflitti burocratici e politici che si dispiegarono durante tutto il periodo della ricostruzione e che influenzarono non poco, a nostro avviso, la capacità dell'esecutivo e delle sue rappresentanze internazionali di impostare una politica migratoria all'altezza delle dinamiche dell'interdipendenza economica europea e del nascente processo di cooperazione euro-occidentale, sebbene l'obiettivo politico di fondo perseguito dall'Italia in quegli anni – cercare ogni possibile sbocco, in ambito prevalentemente internazionale, al problema della disoccupazione – venne condivisa non soltanto dalla maggioranza degasperiana, bensì grossomodo da tutto lo spettro politico costituzionale, sinistre incluse, anche se con ovvi distinguo e prese di distanza³¹². Senza addentrarci in una complessa ricostruzione dei ruoli e delle competenze attribuite ai vari settori dell'Amministrazione statale rispetto al tema dell'emigrazione, un elemento risultò, come scrive Michele Colucci, particolarmente decisivo, e cioè la mancata ricostruzione del già menzionato Commissariato Generale dell'Emigrazione (CGE), intorno alla cui possibile rinascita, sia durante il periodo della Costituente che negli anni immediatamente successivi, si sviluppò un ampio dibattito³¹³. Si confrontarono infatti le posizioni di quanti auspicavano una sua ricostituzione – specie tra gli ambienti politici e sindacali

312 Soprattutto negli anni della coabitazione antifascista, anche socialisti e comunisti, insieme con la CGIL, condivisero la necessità di favorire l'emigrazione, benché tale prospettiva venisse accettata a malincuore. Un uomo come Vittorio Foa, azionista, insisteva moltissimo sulla necessità di inserire in Costituzione (specie nell'art. 35) delle clausole che prevedessero, nell'ottica della cooperazione economica multilaterale, la libera circolazione dei lavoratori e la «salvaguardia del lavor italiano all'estero nell'articolo riguardante la tutela del lavoro [inizialmente art. 30]» Cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 56.

In seguito, quando i risultati degli accordi bilaterali firmati dall'Italia divennero più evidenti, dimostrando il fallimento delle previsioni governative sul numero di partenze e rendendo a tutti note le condizioni di estrema prostrazione in cui versava buona parte della manodopera italiana emigrata all'estero nei primi anni della ricostruzione, le contestazioni del PCI e del PSI – che intanto erano passati all'opposizione – contro le politiche di De Gasperi sull'emigrazione si fecero molto più dure e spinsero il fronte social-comunista a lottare aspramente contro quella che essi definivano una vera e propria espulsione di manodopera (potenzialmente vicina alle istanze delle sinistre) promossa dalla DC. Cfr. Ivi, pp. 68-77.

313 Come ricorda Colucci, sottolineando il valore politico delle competenze sui processi migratori che il Commissariato generale accoglieva al suo interno, lo scioglimento del CGE da parte del fascismo «ebbe ripercussioni di lungo periodo molto gravi oltre a quelle immediate, perché fece “tabula rasa” di un dibattito, di una formazione, di una professionalità che avevano accompagnato lo sviluppo dell'emigrazione in età giolittiana e che furono ricondotti – nel ministero degli Esteri – all'interno di una *progettualità politica che rifiutava esplicitamente la stessa emigrazione*. Quando – caduto il fascismo e finita la guerra – gli espatri ricominciarono, si ripartì da zero, cercando di riconvertire e ricostruire un apparato organizzativo e assistenziale che fin da subito fece acqua da tutte le parti» [corsivo mio], Ivi, p. 92.

legati alle sinistre³¹⁴ - e quanti, soprattutto all'interno della DC e del Ministero degli Esteri, guardavano con sospetto alla nascita di un organismo che a loro avviso avrebbe ulteriormente moltiplicato competenze, ricorsi, conflitti e lungaggini burocratiche nella gestione dei flussi migratori. Quest'ultima fu la posizione che prevalse e che poi condusse nel marzo 1949 alla presentazione di un disegno di legge per l'istituzione del Consiglio superiore dell'emigrazione (presieduto dal Ministro del Lavoro e affiancato, in qualità di segretario generale, dal capo della Direzione generale dell'Emigrazione del Ministero degli Esteri³¹⁵), il quale però ebbe solo una funzione consultiva e la cui nascita effettiva fu procrastinata a causa delle divisioni interne al Governo e al rallentamento che il disegno di legge incontrò nelle aule parlamentari.

Tali avvenimenti dimostrano come l'obiettivo politico di condensare le competenze nazionali sull'emigrazione all'interno di una struttura unica e centralizzata, quale era stata nella prima parte del secolo la CGE, non fosse condiviso dalla maggioranza degasperiana e non trovasse il necessario appoggio nelle restanti forze politiche dell'arco costituzionale, e ciò per una molteplicità di ragioni che lo stesso Colucci ha messo in luce: la lotta scatenatasi tra il Ministero del Lavoro e quello degli Esteri, gelosi custodi delle rispettive competenze e delle rispettive autonomie decisionali; l'idea per la quale la nascita di un nuovo organismo avrebbe ulteriormente complicato, invece che semplificare, la già abbastanza intricata rete di responsabilità istituzionali legate al tema dell'emigrazione, nonostante sia oggi noto come la stagione del centrismo abbia dato un netto impulso a quella proliferazione di enti e organismi pubblici³¹⁶ che, forse, con la nascita di un organo unico per l'emigrazione avrebbe incontrato una parziale limitazione, frenando dunque la corsa al frazionamento e alla dispersione delle competenze³¹⁷; le pressioni di

314 Ivi, p. 83.

315 Ivi, p. 86.

316 F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a c. di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 4-115; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996; G. Tosatti, *La pubblica amministrazione tra conservazione e rinnovamento*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a c. di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 61-70.

317 Secondo Colucci ciò testimonierebbe del fatto che il dibattito sull'emigrazione nel secondo dopoguerra – a differenza, almeno in parte, di quanto era avvenuto nel periodo delle “grandi migrazioni” dell'Italia liberale – non fu sorretto da una visione sostanzialmente comune di tale fenomeno sociale tra gli esponenti delle forze politiche italiane. Si può dunque notare «l'assenza [...] di un'interpretazione larga e condivisa della politica

quei soggetti extra-istituzionali - «le compagnie di navigazione, gli agenti di trasporto, le banche, le agenzie di collocamento, le cooperative»³¹⁸ - che da un lato auspicavano la limitazione delle competenze dello Stato nell'organizzazione dei flussi – e dunque non potevano che ostacolare la nascita di un organismo statale in cui venissero canalizzate tutte le competenze nel campo dell'emigrazione -, e dall'altro agivano nella “comoda” posizione di chi *de facto* aveva già guadagnato il proprio spazio di intervento all'interno delle neonate istituzioni repubblicane, consapevoli dunque che i loro interessi

stavano già *dentro* istituzioni statali e parteciparono con loro al governo dell'emigrazione. Fu probabilmente anche per questo che dall'interno delle istituzioni repubblicane le spinte per creare un ente unico simile [alla CGE] non furono sufficientemente forti³¹⁹.

Era dunque chiaro che la rinascita del Commissariato generale, o l'istituzione di un nuovo ente che supervisionasse e condizionasse – così come i promotori della nascita di un organo unico auspicavano³²⁰ - le politiche promosse dai ministeri e dalla Presidenza del Consiglio, rappresentava una sorta di minaccia per l'esecutivo centrista, il quale avrebbe mal tollerato l'esistenza di un nuovo soggetto politico-amministrativo non immediatamente conforme ai *desiderata* espressi dalla maggioranza governativa intorno a una materia tanto importante come quella dell'emigrazione, in quanto potenzialmente soggetto – per come le discussioni parlamentari sulla rinascita del CGE facevano presupporre – all'influenza di altri attori politici e istituzionali (come ad esempio i sindacati).

Analizzando ora più da vicino l'azione dei delegati italiani nel Comitato per la Manodopera dell'OECE, risulta evidente una netta continuità tra la Conferenza dei 16 e le strategie adottate nella nuova Organizzazione riguardo al tenore delle proposte legate al tema dell'emigrazione: istituire accordi internazionali che consentissero alla manodopera europea – ma era evidente

migratoria e del ruolo concreto dell'emigrazione nella congiuntura politico-economica interna e internazionale», Ivi, p. 91. Ciò su cui quasi tutti i partiti si trovarono d'accordo, perlomeno nella maggioranza centrista, fu l'obiettivo di massimizzare gli espatri da un punto di vista *in primis* quantitativo.

318 Ivi, p. 95.

319 *Ibidem*.

320 Ivi pp. 82-85.

che si trattava di un problema soprattutto italiano³²¹ - di circolare il più liberamente possibile, diminuendo progressivamente le quote di ingressi stabilite da ciascun Governo nazionale e ottenendo nuovi accordi che sostenessero le partenze verso altri sbocchi, come i Paesi dell'America Latina, alla luce della forte diminuzione delle possibilità di esportare manodopera in Paese di storica emigrazione per l'Italia (come gli Stati Uniti, che avevano ridotto di molto i permessi di entrata fin dagli anni '20-'30)³²². In questo senso si articolava all'interno della delegazione italiana un approccio apparentemente inconsueto, se comparato con quanto detto finora, alla risoluzione del problema della disoccupazione: la delegazione auspicava infatti che i piani di ricostruzione economica dei Paesi europei venissero impostati tenendo conto non solo degli obiettivi economici e produttivi più immediati, ma anche dei più ampi aspetti sociali legati all'assorbimento della manodopera in eccedenza. Pertanto sarebbe stato necessario sostenere uno sviluppo economico che assicurasse a livello continentale, e non più nazionale, la condizione del pieno impiego³²³. Si profilava dunque in maniera palese la strategia di Campilli e dei suoi uomini nel campo delle politiche del lavoro e dell'emigrazione: spostare la discussione sul *surplus* di maestranze che affliggeva l'Italia – e si trattava soprattutto di lavoratori poco qualificati e appartenenti al comparto agricolo, concentrati in buona parte nel Mezzogiorno – su di un piano europeo, possibilmente multilaterale e fondato sul riconoscimento delle particolari condizioni entro cui versava l'economia italiana, così da spingere i partner internazionali presenti nell'OECE a condividere il “fardello” della disoccupazione esistente nel Paese sia in termini di solidarietà sociale che in termini di concreta cooperazione economica. Campilli infatti affermava che

La massa dei disoccupati deve essere cioè considerata come un pool internazionale, al quale ognuno dei singoli paesi dovrà attingere la mano d'opera di cui avrà bisogno

321 A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit. Così Milward scriveva, quasi causticamente, a proposito degli obiettivi italiani nel campo della manodopera all'inizio del 1948: «Here was another pointer to the failure of co-operation in this direction. Italy wished to export unskilled labour; the demand in Europe was largely and increasingly for skilled labour», p. 79.

322 ACS, Ministero dei Lavori Pubblici e della Previdenza Sociale (d'ora in avanti MM. LL PP), Divisione IX, b. OECE 407, *Problemi della mano d'opera*, Cattani al MAE, Parigi, 16.11.1948.

323 ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (15), Dichiarazione di Campilli al Comitato esecutivo, Parigi, 29.07.1947.

[sic], via via che col progredire del programma di ricostruzione europea cresceranno le possibilità di impiego³²⁴.

In ogni caso, nel Piano a lungo termine presentato all'OECE nell'autunno del 1948 venivano esplicitati gli obiettivi dell'Italia in tema di emigrazione, e cioè raggiungere la quota di 832.000 fuoriuscite nette (circa 350.000 verso l'Europa e il resto verso gli altri continenti) entro il 1952, e contemporaneamente ottenere un volume di rimesse che raggiungesse la cifra di 205 milioni di dollari nel 1953, coprendo il 10% circa delle importazioni totali dai mercati esteri³²⁵. Come noto, l'Italia si impegnò in questa direzione promuovendo una serie di iniziative - come l'organizzazione di una Conferenza internazionale sulla manodopera, che si tenne a Roma nel gennaio 1948³²⁶ - che ebbero l'esplicito obiettivo di convincere l'OECE e i Paesi dell'Europa occidentale, specie quelli considerati economicamente più adatti ad assorbire la disoccupazione italiana³²⁷, ad assecondare l'obiettivo di Roma di trovare nello spazio euro-occidentale gli strumenti risolutivi per sanare il crescente aumento della disoccupazione interna. La delegazione italiana alla Conferenza pose l'accento soprattutto sull'esistenza di un forte legame, sia sul piano nazionale che sul piano europeo, tra il bisogno di facilitare i movimenti di manodopera e la necessità di irrobustire sistemi di *welfare* anche a favore dei lavoratori stranieri, che soltanto in presenza di un adeguato regime di assistenza abitativa, sanitaria e pensionistica avrebbero rinunciato alla via del rimpatrio

324 ASMAE, DGAE, vers. B, b. 108/a, *Programma di ricostruzione*, trascrizione di un promemoria firmato da Campilli, 10.11.1948.

325 Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, cit., pp. 68-71; F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit. p. 31.

326 A proposito della conferenza sulla manodopera del gennaio-febbraio 1948 Cfr. ASMAE, DGAE, vers B, b 158/bis, ERP – Manpower Conference in Rome, Memorandum presented by the Italian delegation, s.d. (ma presumibilmente inizi del febbraio 1948). Si veda inoltre A. Altarelli, *The International Manpower Conference*, in «Reviwe of economic conditions in Italy», 2/1948, pp. 94-108; A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., pp. 77-78; F. Romero, *Emigrazione e integrazione*, cit., pp. 43-44; G. Fumi, *Gli accordi internazionali di "sicurezza sociale" e la questione delle politiche sociali alle origini della costruzione europea (1947-1956)*, in A. Cova (a c. di), *Il dilemma dell'integrazione*, cit., pp. 147-148

327 Subito dopo la fine della guerra, nell'arco del '46-'47, l'Italia stipulò una serie di accordi bilaterali con Francia, Svizzera, Belgio, Gran Bretagna e Cecoslovacchia (e successivamente con Olanda, Lussemburgo e con la Germania Federale, ma con quest'ultima solo nel 1955), verso cui sperava di indirizzare una quota molto significativa di manodopera in surplus. Come vedremo, queste speranze andarono in buona parte deluse, perlomeno nel periodo storico da noi considerato ('47-'53). Cfr. F. Romero, *Emigrazione e integrazione*, cit., pp. 34-35. In seguito, alla luce degli scarsi risultati ottenuti dopo la firma dei primi accordi bilaterali con questi Paesi, l'attenzione dell'Italia si spostò verso altri Paesi, in particolare quelli dell'America Latina, su cui ci si soffermerà nelle prossime pagine. Cfr. A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione*, cit., pp. 73-97.

(fenomeno in realtà già ampiamente verificatosi, per quanto riguardava l'Italia, nel periodo 1946-48)³²⁸. Era chiaro infatti come l'Italia intendesse persuadere i suoi alleati affinché attivassero efficaci meccanismi di sostegno sociale a favore della manodopera immigrata, rendendo così più appetibile agli occhi dei lavoratori italiani la prospettiva dell'espatrio. Tuttavia il risultato forse più sostanziale della Conferenza di Roma fu quello di dare vita all'EMICO (*European Migration Committee*), il cui ruolo si ridusse però all'opera di razionalizzazione e di perfezionamento dei trattati bilaterali sull'emigrazione di cui i Paesi europei si erano già dotati negli anni precedenti, senza dunque ottenere l'attribuzione di poteri politici decisionali atti a condizionare le politiche adottate dai singoli Stati nazionali: un risultato, quest'ultimo, che originò soprattutto dalle resistenze inglesi e francesi rispetto all'ipotesi di cedere ampi margini di sovranità nazionale in un settore politicamente ed elettoralmente scottante come quello dell'accoglienza di forza lavoro straniera³²⁹. Già partire dai primi mesi del 1948, nonostante il suo costante impegno all'interno dell'OECE e del suo Comitato per la manodopera (che in quei mesi era presieduto dal funzionario italiano Parenti, così come quasi sempre italiani sarebbero stati i massimi rappresentanti dello stesso comitato durante i primi anni di vita dell'OECE³³⁰), si consumò, perlomeno fino ai primi anni Cinquanta, un contrasto politico che vide il Governo italiano da una parte e i Paesi industrializzati del centro-nord Europa; scontro che però, come ha scritto Romero, non andrebbe interpretato in termini di

contrapposizione tra europeismo e nazionalismo ma, viceversa, [come] corposo contrasto, nell'approccio all'interdipendenza, tra interessi sostanzialmente analoghi e paralleli – ma di segno contrario. I motivi di equilibrio interno e di interesse nazionale che indirizzavano i governi centristi italiani sulla via dell'integrazione e della liberalizzazione [dei movimenti di manodopera] erano assai simili, se non uguali, a quelli che spingevano altri paesi nella direzione opposta, inducendoli a sbarrare la strada preferita dall'Italia³³¹.

328 ASMAE, DGAE, vers. B, b. 158/bis, *Memorandum presented by the Italian delegation. Social conflicts stoppages of work*, s.d. (presumibilmente gennaio-febbraio 1948). Sul fenomeno dei rimpatri volontari cfr. A.

De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione*, cit. pp. 45-46.

329 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit. p. 44.

330 G. Fumi, *Gli accordi internazionali di "sicurezza sociale" e la questione delle politiche sociali alle origini della costruzione europea (1947-1956)*, cit., p. 148.

331 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., p. 60.

L'analisi delle politiche migratorie promosse dall'Italia (ma ciò potrebbe valere anche in altri casi nazionali) all'interno dell'OECE costituisce dunque un esempio significativo del modo in cui i vertici istituzionali del Paese interpretarono la partecipazione al processo di cooperazione europea e, nello specifico, tali vicende illuminano l'approccio adottato dal Paese nei confronti del *pattern* dell'interdipendenza all'interno dell'area euro-atlantica durante i primi anni della guerra fredda. In quest'ottica, sostiene ancora Romero, si trattava di un'occasione per propiziare la realizzazione, nel quadro del mercato capitalistico occidentale, degli obiettivi di politica economica interna stabiliti dal gabinetto centrista, consapevole del fatto che soprattutto l'orizzonte dei rapporti internazionali avrebbe offerto all'Italia lo spazio politico entro cui ottenere gli strumenti imprescindibili (basti pensare agli accordi bilaterali e multilaterali sull'emigrazione) per il coronamento dei suoi programmi nazionali. Tale atteggiamento non costituì però una specificità tutta italiana, ma si ripropose, specie durante i primi anni della lenta costruzione europea (perlomeno fino ai Trattati di Roma del 1957), nelle strategie elaborate da buona parte delle nazioni coinvolte nell'OECE, e soprattutto in quelle dei Paesi politicamente più forti – Francia e Gran Bretagna su tutti -³³².

Nel corso del 1948-1949 continuarono a svilupparsi le pressioni della delegazione italiana e dei suoi membri attivi nel Comitato per la manodopera – di cui proprio nel 1949 era divenuto presidente Giovanni Malagodi³³³, già membro della delegazione italiana al CCEE e all'OECE in qualità di esperto di questioni finanziarie – affinché i progetti presentati da Roma nell'ambito dell'emigrazione venissero approvati in sede europea. Durante il 1949 divenne però sempre più chiaro che le mete del centro e del nord Europa risultassero poco appetibili per l'Italia, che giocoforza scontò l'atteggiamento di chiusura dei governi e delle forze sindacali degli alti Paesi di fronte alla evenienza di un massiccio afflusso di manodopera italiana poco qualificata, a basso costo e

332 Il fatto che gli Stati membri dell'OECE abbiano vissuto la loro partecipazione al nascente processo di integrazione europea – e in generale al Piano Marshall - come una tappa del rafforzamento, ben più che della diluizione, dei propri margini di sovranità nazionale è la tesi del lavoro di A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., cui si è fatto ampio riferimento nelle pagine precedenti.

333 ASMAE, DGAE, vers. B, b. 117, Malagodi a Pella, Roma, 25.11.1949. Si veda inoltre G. Malagodi, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa. Il diario europeo (1950-51)*, a c. di G. Farese, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 20.

potenzialmente in concorrenza con la forza lavoro locale³³⁴. Per questo motivo, le autorità italiane promossero una serie di accordi³³⁵ con i Paesi d'oltreoceano, i quali venivano considerati – a torto, come si vedrà – bisognosi di forza lavoro proveniente dall'estero e dunque compatibili con le necessità di alleggerimento demografico manifestate dall'Italia, benché i dati dimostrassero come già a partire dal 1947 le partenze alla volta del Brasile, dell'Argentina e del Venezuela stessero subendo una sensibile contrazione, rispetto alle previsioni iniziali, soprattutto causa della mancanza di mezzi di trasporto e di fondi per l'assistenza tecnica, che fino ai primissimi mesi del dopoguerra erano stati garantiti in particolare dagli USA³³⁶. Sebbene non sia questa la sede appropriata per indagare nello specifico gli accordi bilaterali siglati dall'Italia con i cosiddetti «Paesi emergenti»³³⁷ - emergenti nella misura in cui essi rappresentavano una destinazione di tipo nuovo rispetto ai tradizionali flussi migratori in partenza dalla Penisola -, occorre ricordare come lo sbocco sudamericano³³⁸, australiano (rispetto al quale tra la fine della guerra e l'inizio degli anni Cinquanta si registrò la partenza, perlopiù

334 A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione*, cit., pp. 53- 65. Bisogna tuttavia notare come in Paesi come il Belgio, la Francia, la Gran Bretagna esistesse effettivamente una domanda di manodopera poco qualificata che i governi locali non riuscivano a soddisfare, ma si trattava comunque di una domanda molto fluttuante e «concentrata in settori altamente ciclici o addirittura stagionali (come l'agricoltura e l'edilizia) [...] ciò favorì non tanto il trasferimento permanente di interi nuclei familiari (come spesso accadeva invece nell'emigrazione intercontinentale), bensì un fluttuante trasferimento di manodopera altamente temporanea». Cfr. F. Romero, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in P. Bevilacqua *et alii* (a c. di), *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., p. 400.

335 Ad esempio fu stipulato un accordo bilaterale con l'Argentina nel febbraio 1947; con l'Australia, invece, soltanto nel 1951. Per quanto riguarda molte altre mete dell'emigrazione transoceanica, non si procedette, perlomeno fino alla metà degli anni Cinquanta, alla firma di accordi bilaterali specifici tra l'Italia e i Paesi di destinazione dei flussi migratori.

336 Ivi. pp. 14-15. Sull'obiettivo di dirottare verso l'America Latina buona parte dell'emigrazione italiana, anche in ragione dell'assenza di significativi sbocchi europei e della sostanziale impossibilità di sfruttare lo «storico» approdo statunitense, cfr. ASMAE, Piano Marshall, b. 9, f. 2, Tarchiani al MAE, Washington, 97.07.1948; Ivi, *Problema dell'emigrazione – Organizzazione e finanziamento*, MAE alle Ambasciate di Washington e Rio De Janeiro (s.f.), 05.08.2948.

337 Ivi, p. 73.

338 In Brasile, nel 1946, erano registrati 1.840.000 italiani rispetto a un totale di 44 milioni di abitanti. Fino al 1947 l'emigrazione italiana aumentò, ma dopo questa data il *trend* si contrasse nettamente, a causa della minore necessità del sistema produttivo brasiliano, caratterizzato da una progressiva crisi economica, di assorbire manodopera straniera. Un discorso simile può essere esteso al Venezuela, che divenne però una delle principali mete latinoamericane dell'emigrazione italiana soltanto dopo il 1953. Infine l'ammontare dei flussi provenienti dalla Penisola e diretti verso l'Argentina si rivelò consistente, per ciò che concerne il dopoguerra, solo tra il '47 e il '51, e cioè con i primi cinque anni di vita del governo Perón, ma anche in questo caso l'euforia iniziale dovette fare i conti con l'incapacità del mercato occupazionale argentino di dare corso alle ambiziose speranze nutrite dai vertici istituzionali italiani. Cfr. Ivi, pp. 12-19 e 73-97.

individuale, di circa 12.000 lavoratori all'anno³³⁹) e in parte canadese³⁴⁰ abbia rappresentato per le autorità politiche italiane di quegli anni la necessaria alternativa all'emigrazione verso l'Europa, la cui scarsa praticabilità negli anni immediatamente successivi alla guerra aveva indotto Roma a mutare strategia. Se l'obiettivo di dirottare quote ingenti di disoccupati italiani verso queste “vecchie” e “nuove” destinazioni non riscosse molti successi, soprattutto dal punto di vista della quantità effettiva di partenze (senza contare dunque il massiccio fenomeno dell'emigrazione clandestina³⁴¹ e dei rimpatri, che caratterizzò soprattutto l'esperienza dell'emigrazione alla volta degli Stati europei³⁴², dai quali, anche per ovvie ragioni geografiche, appariva più semplice fare ritorno nelle proprie terre d'origine), ciò può essere ascritto a una serie di ragioni in parte contingenti e in parte legate all'insufficiente capacità dei governi centristi di organizzare e canalizzare in maniera ponderata la fuoriuscita di manodopera. Da un lato, i responsabili della politica migratoria italiana non calcolarono dovutamente la possibilità che, ad esempio, i Paesi sudamericani, benché apparentemente bisognosi di una massiccia quantità di manodopera straniera a basso costo (basti pensare alle necessità di popolamento di vaste porzioni di territorio agricolo, in Argentina o in Venezuela, che si riteneva sarebbe stata soddisfatta tramite la pratica della colonizzazione), potessero incappare in difficoltà economiche strutturali – come infatti avvenne soprattutto in Brasile e in Argentina³⁴³ –, rendendo dunque superfluo l'afflusso di migliaia di lavoratori stranieri, la cui possibilità di ottenere un impiego stabile e duraturo si scontrava con la realtà del declino economico locale. In poche parole, i vertici istituzionali di Roma non si sincerarono in maniera effettiva – e molto probabilmente sorvolarono, anche per calcolo politico, rispetto alle preoccupate segnalazioni delle ambasciate e dei consolati italiani, che pure descrivevano le difficili condizioni in cui i lavoratori italiani erano costretti a vivere nelle destinazioni *overseas*³⁴⁴ - sulle

339 *Ibidem*

340 Tra il 1949 e il 1951 si recarono in Canada circa 20.000 cittadini italiani all'anno, circa la metà di quelli che invece avevano scelto l'Australia come meta di emigrazione. Cfr. Ivi, p. 84.

341 Su questi argomenti si veda S. Rinauro, *Il cammino della speranza*, op. cit.

342 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., pp. 35-36

343 A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione*, cit., pp. 12-19.

344 Per la sola Australia cfr. Ivi, pp. 73-83.

reali potenzialità di assorbimento di lavoratori italiani all'interno dei mercati occupazionali di tali Paesi, nella speranza che il mero ottenimento di sbocchi migratori “purchessia” consentisse di risolvere alla radice l'endemica condizione di disoccupazione diffusasi nella Penisola.

In secondo luogo, come ha messo in evidenza Federico Romero riguardo all'emigrazione verso l'Europa, anche nel caso dei cosiddetti Paesi emergenti la pratica degli accordi bilaterali – che di certo l'Italia, se avesse potuto vantare un'influenza politica maggiore nell'ambito dell'OECE e delle altre organizzazioni internazionali attive nel campo delle politiche sulla manodopera, avrebbe tentato di convertire a favore di un approccio multilaterale – sfavoriva gli interessi di quei Paesi, come l'Italia, dotati di un ampio *surplus* di forza lavoro non occupata. In sostanza, l'andamento del ciclo economico dei Paesi riceventi e la variazione delle loro specifiche esigenze di importazione di manodopera, in quegli anni abbastanza instabili, determinarono, con un andamento quasi diaframmatico, l'ampiezza delle aperture e delle chiusure delle proprie frontiere, descrivendo una frequenza sostanzialmente oscillatoria dei flussi di emigrazione dall'Italia, la cui ampia “offerta” di manodopera evidentemente non collimava rispetto alla fluttuante “domanda” che proveniva dalle altre nazioni³⁴⁵.

Ancora una volta, quindi, interessi nazionali tendenzialmente affini – crescita economica, stabilità sociale, incremento dei consensi elettorali per le formazioni politiche al potere – vennero perseguiti tramite politiche diametralmente opposte, le quali risultarono penalizzanti per quegli Stati, come l'Italia, che, anche in ragione delle scelte di politica economica interna, non considerarono come prioritario l'obiettivo del pieno impiego e preferirono affrontare il problema dell'esistenza di un alto tasso di disoccupazione non già attraverso la stimolazione della domanda interna, dei consumi e la predisposizione di piani di investimento mirati e organici da un punto di vista territoriale, quanto piuttosto – come era avvenuto già negli anni dell'Italia liberale - attraverso la vera e propria rimozione del problema, e cioè tramite il

345 Cfr. in merito all'«andamento disordinato» dell'emigrazione italiana verso il resto d'Europa M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 5

sostegno all'emigrazione di massa³⁴⁶.

Un ostacolo ulteriore all'espansione dei flussi migratori si sostanziò nella carenza di trasporti adeguati – in particolare le navi per il trasporto dei passeggeri, diminuite in gran numero a causa della guerra³⁴⁷ - e negli alti costi legati al loro ottenimento, i quali imponevano che il Governo italiano procedesse o ad acquisti e noleggi sul mercato libero, oppure all'attivazione di accordi specifici con i singoli Paesi di destinazione³⁴⁸. Il tentativo di porre rimedio alla scarsità di navi e alla relativa concessione, da parte degli enti regolatori, degli standard di tonnellaggio che regolavano in termini quantitativi la trasportabilità di persone e merci, rappresentò uno dei più ricorrenti obiettivi dell'Italia in materia di emigrazione, la cui realizzazione passò ancora una volta per il tramite di una strategia votata alla ricerca di una sorta di soccorso esterno da parte delle organizzazioni internazionali e dei Paesi alleati, tra i quali spiccavano gli USA. Era ben chiaro infatti che la possibilità di dare corso agli ambiziosi programmi migratori della coalizione centrista, in particolare di quelli relativi alle tratte transoceaniche, richiedeva un utilizzo massiccio di navi, alla cui penuria il Governo italiano volle sopperire inoltrando all'ECA un programma di assistenza finanziaria straordinaria in aggiunta alle somme già stanziare dall'Amministrazione Truman nel quadro del Piano Marshall. Si poneva ad esempio la questione del riadattamento a scopi civili di alcune navi militari che il Governo USA o il mercato libero americano avrebbero potuto offrire all'Italia, o, più precisamente, agli armatori italiani, benché tale soluzione presentasse una serie di problemi «sia dal punto di vista economico [...] che psicologico» prontamente messi in luce dall'ambasciatore a Washington Alberto Tarchiani³⁴⁹. In questo caso, Tarchiani chiedeva alle autorità romane di

346 Come afferma nelle sue conclusioni Michele Colucci, «È chiaro [...] che il rilancio dell'emigrazione in Europa costituì una delle risposte con cui i gruppi dirigenti del paese affrontarono i nuovi problemi posti dal dopoguerra. Ma l'analisi del modo in cui tale rilancio fu governato rafforza una semplice evidenza, che riecheggì inevitabilmente nei commenti dell'epoca: l'emigrazione come risposta *vecchia* a problemi *nuovi*». Cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 238.

347 ASMAE, Piano Marshall, b.9, f. 2, Memorandum sull'emigrazione (s.f.), Roma, 14.08.1948 .

348 *Ibidem*.

349 ASMAE, Piano Marshall, b. 9, f. 2, Tarchiani al MAE, Washington, 10.12.1948. Il Dipartimento di Stato USA aveva in un primo momento prospettato l'ipotesi di concedere in prestito all'Italia una serie di navi della flotta mercantile statunitense da utilizzare per scopi legati all'emigrazione, lasciando però agli americani la gestione dell'equipaggio. Tuttavia Tarchiani fece presente al Dipartimento quali fossero gli svantaggi

informarlo sulla linea da seguire per ottenere dagli USA la concessione di finanziamenti per l'emigrazione italiana verso le destinazioni extra-europee, benché a suo dire – e sottolineandone la gravità - il Ministero degli Esteri italiano non avesse ancora fatto pervenire all'ambasciata di Washington, nel dicembre 1948, un prospetto completo riguardo ai programmi e alle necessità dell'emigrazione d'oltreoceano³⁵⁰. Insomma, sembrava riproporsi una delle dinamiche più classiche dell'approccio sviluppato da parte dell'esecutivo degasperiano nell'ambito della politica estera di Roma: al tentativo di servirsi degli strumenti offerti dallo scenario internazionale per porre rimedio a problemi di carattere interno non seguiva la necessaria istituzione di concrete indicazioni sia operative che politiche a favore delle proprie rappresentanze istituzionali attive nelle capitali occidentali.

A tutto ciò si aggiunse l'esplicita opposizione degli armatori italiani all'acquisto di navi americane - precedentemente impiegate a fini militari – da utilizzare nel trasporto dei migranti, in quanto a loro dire l'ammontare dei posti già disponibili sulle navi italiane sarebbero stati sufficienti «a soddisfare le richieste di passaggio per l'emigrazione in Sud-America per il 1949»³⁵¹. Inoltre, gli armatori si dichiaravano poco propensi a sostenere i costi di ammodernamento di tali navi, giudicate molto datate e bisognose di interventi troppo esosi. Il punto di vista degli armatori era inoltre motivato, secondo i rappresentanti italiani all'OECE, da una serie di provvedimenti legislativi allora all'esame del Parlamento italiano, in base ai quali gli armatori avrebbero potuto facilmente ottenere «navi nuove finanziate per oltre il 70% dal Governo (30% a fondo perduto e 40% a credito)»³⁵². L'opposizione degli armatori italiani (la cui Confederazione nazionale, è bene ricordarlo, era guidata in quei mesi da Angelo Costa, contemporaneamente a capo di Confindustria) costrinse i negozianti internazionali italiani (Tarchiani a Washington e Parenti nel Comitato Manodopera dell'OECE) a rivedere, tra la fine del '48 e la prima metà del '49, le richieste finanziarie avanzate all'ECA,

derivanti da una scelta di questo tipo («più elevato costo delle operazioni di navi con bandiera ed equipaggio americani [...] mancato impiego dei nostri marittimi disoccupati»)

350 ASMAE, Piano Marshall, b. 9, f. 2., Tarchiani al MAE, 10.12.1948.

351 ASMAE, Piano Marshall, b. 9, (firma illeggibile), 30.12.1948.

352 *Ibidem*.

nonché l'ammontare dei flussi di manodopera previsti per il '49-'50 alla volta dell'America Latina, considerando inoltre che nell'aprile del '49 il Congresso americano approvò un emendamento con il quale si concedevano all'Italia 10 navi di modello C-4 per il trasporto di emigranti. In tal modo si produsse un cortocircuito politico-diplomatico che imbarazzò non poco i vertici dell'ambasciata italiana a Washington, costretta a fornire «risposte evasive»³⁵³ alle richieste di chiarimento provenienti dall'Amministrazione Truman sui bisogni reali – numero e tipologia di navi, ammontare dell'assistenza finanziaria richiesta all' ECA, etc. - che l'Italia intendeva soddisfare tramite il sostegno americano. Un'esplicita manifestazione di tale imbarazzo – e al contempo una lettura molto acuta di queste vicende – venne espressa ancora una volta da Tarchiani, il quale, scrivendo direttamente a De Gasperi, si domandava se

le nostre esitazioni [riguardo all'acquisto delle navi] non siano determinate dall'interesse dei nostri armatori (che in tal caso non coincidono con quelli del Governo) a non avere troppe navi adibite a tali trasporti, sia per tenere alti i prezzi dei passeggeri e sia per aver assicurato un notevole traffico in avvenire³⁵⁴,

senza contare come, nei primi mesi del '49, i numeri degli espatri verso il Sudamerica apparissero già in diminuzione. Il conflitto di interessi tra gli obiettivi emigratori prefissati dal Governo e l'intenzione confindustriale di limitare il più possibile la concorrenza esercitata dai mezzi di trasporto stranieri (statunitensi in questo caso), nonché di gestire con la più ampia autonomia possibile le pratiche del trasporto dei migranti – fissando i prezzi delle tratte e gestendo le navi tramite compagnie private nazionali -, produsse una *impasse* politica che espose il Governo e le sue rappresentanze internazionali alle critiche provenienti sia dal Congresso USA che dalla stessa ECA, comunemente irritati a causa delle indecisioni e delle reticenze

353 ASMAE, Piano Marshall, Tarchiani al MAE, Washington, 28.01.1949.

354 ASMAE, Piano Marshall, b. 17, f. 1, Tarchiani a De Gasperi, Washington, 20.05.1949. Altrettanto imbarazzato dall'atteggiamento del governo italiano in merito alla questione delle navi americano appariva Egidio Ortona, figura di spicco dell'ambasciata italiana a Washington, in una sua lettera a Luca Pietromarchi, membro della delegazione italiana all'OECE. Cfr. ASMAE, Piano Marshall, b. 17, f. 1, Ortona a Pietromarchi, 11.05.1949. Sull'azione svolta da Ortona negli USA si vedano i suoi due volumi, *Anni d'America. La ricostruzione, 1944-1951*, Bologna, il Mulino, 1984 e Id., *Anni d'America. La diplomazia, 1953-1961*, Bologna, il Mulino, 1986.

dimostrate dai vertici istituzionali italiani. Questi ultimi infatti erano stati paradossalmente i primi a interrogare gli USA sulla possibilità di ottenere un'assistenza specifica e “suppletiva” - dunque superiore rispetto a quella già quantificata all'OECE rispetto ai fondi ERP disponibili – alle esigenze emigratorie dell'Italia, per poi operare un parziale dietrofront a seguito delle pressioni “privatistiche” esercitate dagli ambienti confindustriali.

Analoghe difficoltà vennero riscontrate, a partire dalla metà del 1949, da parte della delegazione italiana all'OECE e dello stesso Tarchiani in merito alla richiesta di uno specifico finanziamento di circa 32.5 milioni di dollari ERP (non preventivati nell'assegnazione annuale all'Italia) presentata all'ECA per facilitare la partenza di manodopera dalla Penisola. Agli occhi dell'esecutivo degasperiano tale progetto rispondeva non solamente a una contingente necessità economica, ma a un disegno politico più ampio e teso a spingere gli Stati Uniti – *senior partner* del blocco occidentale – ad accogliere la tesi democristiana relativa alla presunta eccezionalità della condizione occupazionale e demografica italiana, che per essere risolta necessitava, secondo Sforza e De Gasperi, sia di un'assistenza finanziaria particolarmente massiccia, sia della condivisione dell'eccedenza di forza lavoro italiana da parte degli Stati membri dell'OECE e da parte degli americani. In un memorandum dedicato ai problemi della manodopera e consegnato al Consiglio dell'Organizzazione parigina, Attilio Cattani, una delle figure di spicco della delegazione italiana, affermava esplicitamente che occorreva

chiedere che gli U.S.A. esercitino la loro influenza per appoggiare le raccomandazioni che dovessero essere fatte all'OECE verso altri Governi extra-europei per incrementare l'assorbimento di mano d'opera e ciò comporta una eventuale assistenza finanziaria straordinaria da parte americana per creare le condizioni più propizie a tale programma³⁵⁵.

A questo proposito, come detto, nell'estate del 1949 l'Italia avanzò all'ECA la richiesta di una erogazione straordinaria di 32.5 milioni di dollari, da inserire nel computo dei fondi di assistenza ERP per l'anno 1949-1950, a favore dei programmi per l'emigrazione elaborati da parte del Governo centrista e recepiti

355 ACS, MM. LL. PP., Dir. Gen. Collocamento Manodopera – Divisione IX – b. OECE 407, *Problemi della mano d'opera*, f.to Cattani, Parigi, 16.11.1948.

dalla delegazione italiana all'OECE³⁵⁶. Fin da subito l'agenzia di Hoffman manifestò le sue perplessità di fronte alla proposta italiana, ritenuta eccessiva non soltanto per via della somma domandata, quanto piuttosto per l'inopportunità politica di sottoporre al Congresso americano, già indispettito dall'atteggiamento italiano nella vicenda dell'acquisto delle navi, una richiesta di incremento dei fondi del Piano Marshall per una serie di scopi – il sostegno all'emigrazione italiana – non preventivati in precedenza³⁵⁷. Senza negare il suo interessamento rispetto ai progetti italiani sull'emigrazione, Hoffman affermò con nettezza come la sua agenzia fosse impossibilitata a fornire aiuti supplementari all'Italia, soprattutto perché ciò avrebbe rappresentato un precedente politico ed economico a cui gli altri Paesi dell'OECE si sarebbero potuti appellare in seguito, provocando l'inevitabile moltiplicazione delle richieste di assistenza ERP per gli anni '50-'51 e '51-'52 e, dunque, ponendo le basi per uno scontro politico tra il Congresso (restio ad allargare le maglie della spesa a favore dei Paesi europei tramite il Piano Marshall), l'ECA e l'OECE che né Hoffman, né i membri dell'Amministrazione Truman intendevano ingaggiare³⁵⁸. Inoltre l'Italia, secondo i vertici dell'ECA, si sarebbe esposta alle inevitabili critiche da parte dei propri alleati europei, i quali avrebbero di certo protestato per l'accordo di un trattamento di favore a uno solo degli Stati membri dell'Organizzazione³⁵⁹. Il suggerimento indirizzato da Hoffman ai rappresentanti italiani era quello di inserire nelle passività della bilancia nazionale dei pagamenti i dollari richiesti per finanziare i progetti migratori di Roma, evitando in tal modo sia di porre l'ECA – e il suo ufficio parigino, l'OSR, guidato da Averell Harriman – in una posizione di conflitto rispetto al Congresso, sia di attirare sull'Italia le inevitabili critiche dei *partner* internazionali. Ciononostante agli occhi della diplomazia italiana sembrava essere maturata una sincera attenzione da parte di Hoffman e di Harriman rispetto agli interessi italiani nel campo della circolazione della manodopera³⁶⁰,

356 ASMAE, Piano Marshall, b. 17, f. 1, *Fondi per Emigrazione*, Tarchiani al MAE, Washington, 08.07.1949
357 *Ibidem*

358 ASMAE, Piano Marshall, b. 17, f. 1, *Fondi per Emigrazione*, Tarchiani al MAE, Washington, 16-07-1949.

359 Scriveva infatti Tarchiani: «Se si ricorda che in passato [...] tutti i Paesi [dell'OECE] avevano rinunciato a finanziare con dollari ERP i propri uffici turistici, si può facilmente immaginare quanta difficoltà comporterebbe l'istituzione di un sistema di “procurement” per i nostri progetti sull'emigrazione». Cfr. *Ibidem*.

360 ASMAE, Piano Marshall, b. 17, f. 1, *Fondi per Emigrazione*, Tarchiani al MAE, Washington, 13.07.1949.

benché ciò non comportasse – come poi si ebbe modo di verificare – l'approvazione della richiesta italiana da parte dell'Amministrazione Truman e del Congresso. La vicenda, conclusasi tra la fine del '49 o le prime settimane del 1950, produsse un ulteriore aggiornamento delle domande di finanziamento straordinario provenienti da Roma, la quale avanzò una nuova richiesta: 1.3 milioni di dollari da prelevare dal fondo per l'assistenza tecnica del Piano Marshall e 10 milioni di dollari da destinare all'attivazione di una serie di progetti per l'emigrazione verso l'America Latina³⁶¹. Anche questa volta l'ECA non dissimulò le sue contrarietà e avanzò una serie di argomentazioni che da un lato ricalcavano quelle addotte per il respingimento dell'iniziale richiesta di 32 milioni di dollari, e dall'altro ponevano all'attenzione delle autorità italiane un dato difficilmente contestabile, vale a dire l'assenza di un'esplicita condivisione da parte dei governi sudamericani dei programmi emigratori stilati dall'Italia. Insomma, non risultava chiaro, intorno alla fine del '49, se davvero e in che misura i Paesi del continente sudamericano fossero intenzionati a consentire il definitivo trasferimento sui propri territori di ampie quote di manodopera italiana: senza questo tipo di garanzie il programma da 10 milioni di dollari presentato dal Governo italiano, giudicato in ogni caso troppo vago e impreciso nella sua formulazione³⁶², avrebbe incontrato scarse *chances* di approvazione. Non a caso, ragionando intorno alle disattese previsioni dei flussi migratori transoceanici per il 1949 (si era calcolata la fuoriuscita di circa 196.000 unità) e alla necessità di bloccare l'acquisto di nuovi messi adibiti al trasporto dei migranti, in un appunto del Ministero degli Esteri si poteva leggere quanto segue:

data la situazione economica dei paesi che costituiscono lo sbocco principale della nostra emigrazione, anche le previsioni per i prossimi anni devono basarsi su cifre prudenziali, non molto lontane dalla emigrazione effettiva verificatasi durante quest'anno. Di conseguenza non appare necessaria l'entrata in linea di nuove navi per il trasporto dei migranti³⁶³.

361 ASMAE, Piano Marshall, b. 17, f. 1, *Fondi per Emigrazione*, Tarchiani al MAE, Washington, 30.11.1949.

362 L'ambasciatore Tarchiani, comunicando al MAE i giudizi espressi dall'ECA riguardo al progetto presentato dall'Italia, notava come questo «elenca[sse] programmi in modo alquanto generico e non precisa[sse] in alcun modo una scomposizione, sia pur approssimativa, dei 10 milioni di dollari in questione». Cfr. *Ibidem*.

363 ASMAE, Piano Marshall, b. 17, f. 2, *Appunto*, (s.f., s.d., ma probabilmente dicembre 1949 o gennaio 1950).

A seguito di questi fallimenti diplomatici, che pure avevano consentito all'Italia di sottoporre con maggior forza all'attenzione degli alleati occidentali le sue particolari esigenze nel campo dell'emigrazione, il Governo De Gasperi e la rappresentanza italiana all'OECE furono costrette a mutare le proprie strategie. Dalla richiesta di finanziamenti straordinari si passò, nel corso della prima metà degli anni '50, all'elaborazione di una serie di memorandum e di proposte tese, tra le altre cose, a sottolineare lo stretto legame che esisteva nell'area OECE tra due processi di liberalizzazione di cui in quei mesi si stava discutendo in seno all'Organizzazione parigina: quello della circolazione della manodopera e quello della circolazione delle merci³⁶⁴.

Dopo una conferenza sull'emigrazione convocata dall'ILO (*International Labour Organization*) a Ginevra nell'aprile del 1950, che si concluse semplicemente con l'impegno dei Paesi membri dell'organizzazione si impegnarono ad analizzare in maniera più approfondita i problemi economico-finanziari legati al fenomeno della circolazione di manodopera dall'Europa verso il resto del globo³⁶⁵; e a seguito di una serie di altre consultazioni sull'emigrazione internazionale tra USA, Francia e Gran Bretagna avvenute a Parigi nell'estate dello stesso anno, da cui l'Italia fu di fatto estromessa³⁶⁶, Roma comprese quanto fosse poco conveniente continuare a far leva sulle pressioni nei confronti degli USA – e in secondo luogo nei confronti degli Stati dell'OECE – per ottenere benefici concreti a favore delle proprie esigenze migratorie, tanto più in una fase, come quella della primavera-estate 1950, in cui lo scoppio della guerra di Corea, le questioni legate alla ricostruzione economico-politica della Germania (che, dopo la fondazione della RFT nel maggio 1949, tornava ad essere un soggetto politico progressivamente autonomo nel cuore dell'Europa) e la parallela attivazione

364 ASMAE, DGAE, vers. B, b. 117, Cattani al MAE, 06.12.1949. Sul processo di liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti intra-europei si rimanda al prossimo paragrafo.

365 Ancora una volta a causa: a) dei veti incrociati imposti dai governi nazionali alla concessione di quote per l'immigrazione nei propri territori; b) per via della reticenza manifestata Gran Bretagna e Francia a cedere all'ILO o a nuovi organismi internazionali margini di manovra decisionale fin lì amministrati dalle singole compagini statuali; c) a seguito del rifiuto del congresso americano di concedere nuovi fondi a un'organizzazione come l'ILO, dove sedevano anche i Paesi del blocco comunista. Cfr. F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., p. 44.

366 ASMAE, Piano Marshall, b. 30, f. 1, *Su conferenza esperti emigrazione*, MAE alle ambasciate di Washington, Londra, Parigi, (s.f.), Roma, 19.08.1950.

del processo di liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti europei, culminato con la nascita dell'UEP (Unione Europea dei Pagamenti, 1 luglio 1950), spingevano l'attenzione degli americani e degli anglo-francesi verso altre priorità politiche³⁶⁷. In realtà proprio la guerra di Corea e la conseguente accelerazione dei ritmi di produzione industriale imposti dal riarmi e richiesta dagli USA ai loro *partner* occidentali alimentarono una significativa, seppure limitata nel tempo³⁶⁸, crescita economica nel Vecchio continente, la quale a sua volta influì positivamente sulle possibilità di impiego e di circolazione della manodopera europea, peraltro apertamente incoraggiata dalla NATO³⁶⁹. Sull'onda lunga della favorevole congiuntura economica legata alla guerra di Corea e agli ulteriori sviluppi intervenuti tra il '50 e il '51 (avvio dell'UEP; forte svalutazione della sterlina nel settembre 1950; lancio dei programmi per la produttività nel quadro dell'OECE; rinascita del mercato tedesco), si impose in seno all'OECE e al suo Comitato per la Manodopera – dove l'influenza di Giovanni Malagodi era consistente – la necessità di elaborare una serie di proposte organiche che facilitassero la più ampia circolazione dei lavoratori nell'area OECE, con l'obiettivo di ottimizzare le capacità produttive della manodopera continentale e di rispondere al meglio alle sollecitazioni provenienti dai piani militari americani e dal parallelo sviluppo dei programmi nazionali per la produttività³⁷⁰.

Gli sforzi dell'OECE si concretizzarono soltanto nel marzo 1952, quando il

367 In una lettera (senza autore) indirizzata a Giovanni Malagodi, allora membro del Comitato per la Manodopera dell'OECE, si nota che, pur tenendo in sicura considerazione le preoccupazioni italiane riguardo al problema della circolazione della manodopera, queste ultime non erano di certo considerate come priorità indiscutibili da parte degli USA. L'autore della lettera concludeva amaramente: «Sappi comunque che di questi tempi non facciamo che masticare umiliazioni». Cfr. ASMAE, Piano Marshall, f. 1, b. 30, (s.f.), 12.05.1950.

368 Sugli effetti economici positivi della breve “congiuntura coreana” in Italia cfr. R. Gualtieri, *La politica economica del centrismo nel quadro internazionale*, cit., p. 100.

369 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., p. 51.

370 Sulle politiche per la produttività sviluppate nel quadro dell'OECE e del Piano Marshall cfr. M Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., 103-149; J. McGlade, *From Business Reform Programme to Production Drive*, in M. Kipping and O. Bjarnar (eds.), *The Americanisation of European Business. The Marshall Plan and the transfer of US management models*, London, Routledge, 1998, pp. 18-34; B. Boel, *The European Productivity Agency. A Faithful Prophet of the American Model?*, in Ivi, pp. 37-54; V. Varini, *Technology and Productivity. The Impact of the Marshall Plan in Italy: an Empirical Study*, in F. Fauri and P. Tedeschi (eds.), *Novel Outlooks on the Marshall Plan. American Aid and European Re-Industrialization*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 107-132. Sulla storia dell'Agenzia italiana per la produttività e sulla parallela affermazione della sociologia del lavoro come disciplina accademica all'interno del Paese, si veda D. Franco, *Studiare il lavoro industriale in Italia. Verso la nascita di una disciplina sociologica (1950-1956)*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 1/2012, pp. 24-42.

Consiglio dei ministri dell'Organizzazione promosse la nascita di un Gruppo di lavoro per la liberalizzazione dei movimenti della manodopera (in stretta connessione con il già esistente Comitato per la manodopera), la cui presidenza, a seguito delle pressioni politiche esercitate dalla delegazione italiana, fu affidata proprio a Giovanni Malagodi³⁷¹, che si fece promotore di un piano per la libera circolazione dei lavoratori nell'area europea³⁷². In sintesi, il piano dell'Italia prefigurava una serie di misure liberalizzazione del mercato del lavoro che risultavano a dir poco drastiche: a) per ogni Stato membro vi sarebbe stata una quota annuale di immigrazione di manodopera, a condizione che i richiedenti fossero provvisti di un contratto di lavoro; b) tali quote, rinnovate ogni biennio, sarebbero state definitivamente superate nel giro di dieci anni, dopo i quali la circolazione sarebbe stata completamente libera; c) le nuove quote previste dal piano non avrebbero sostituito quelle pattuite negli anni precedenti, bensì si sarebbero sommate a queste ultime, generando perciò una duplice tipologia di trattamento per i lavoratori recatisi in un Paese straniero: quelli giunti tramite i vecchi accordi bilaterali «non avevano diritto di cambiare lavoro e di prendere la residenza, [mentre] quelli ammessi con i contingenti multilaterali sarebbero stati liberi di lavorare e risiedere indefinitamente»³⁷³. In ogni caso l punto a nostro avviso più qualificante dell'iniziativa di Malagodi consistette nella proposta di rendere totalmente *privata* la natura del contratto di lavoro per le maestranze immigrate. In tal modo, come ha osservato Federico Romero, si sperava di superare le resistenze dei sindacati nazionali rispetto al fenomeno dell'afflusso di manodopera straniera – in conformità con gli interessi già a lungo manifestati dal Governo italiano -, nonché di oltrepassare «il concetto stesso

371 Oltre a Malagodi, vi era un rappresentante del Belgio (in qualità di vicepresidente), della Francia, della Gran Bretagna, della Germania e degli Stati Uniti. Cfr. Archivio Fondazione Luigi Einaudi Roma (d'ora in avanti: AFLER), Fondo Malagodi (d'ora in avanti: FM), b. 10, f. 1 “OECE”, Cattani a Pella, Parigi, 29.04.1952.

372 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., pp. 51-52. Come sottolinea Romero, si trattava del «primo, coerente progetto elaborato da Roma per ancorare i *partner* europei a uno schema di organizzazione multilaterale dell'interdipendenza», cfr. *Ibidem*. Bisogna tuttavia ricordare il precedente del cosiddetto Piano Pella (giugno 1950) relativo al processo di liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti, che, sebbene fosse stato presentato dalle autorità italiane all'OECE come un vero e proprio piano organico di integrazione economica europea, conteneva una impostazione troppo graduale e limitata per poter condividere tale opinione. Cfr. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 158-159. Questi argomenti verranno trattati nel prossimo paragrafo.

373 *Ibidem*.

di mercato nazionale del lavoro [e di] sradicare la politica del pieno impiego dalla dimensione nazionale per trasferirla a quella europea, dove la questione demografica ed occupazionale italiana avrebbe così potuto trovare una soluzione internazionale»³⁷⁴. In questo frangente si misurò tutta la distanza, in termini di politica economica, che separava l'esperienza del centrismo italiano da quella dei governi di molti altri Stati europei.

Se infatti quest'ultimi – si pensi al caso inglese o belga - miravano a raggiungere l'obiettivo del pieno impiego della forza lavoro *in primis* nazionale, attraverso una politica di *welfare* molto estesa e articolata e con misure di forte controllo all'ingresso dei lavoratori appartenenti ad altre nazionalità, in Italia – nonostante la Costituzione repubblicana riconoscesse in maniera esplicita «il diritto [dei cittadini] al lavoro [e la promozione delle] condizioni che rendano effettivo questo diritto» (art. 4) – si dava per scontata non soltanto l'impossibilità di ottenere in tempi brevi un alto livello occupazionale, ma veniva esplicitamente negata la volontà politica di elaborare misure di promozione attiva del lavoro, in luogo della quale si sceglieva di spingere le maestranze inattive (e si trattava in buona parte di lavoratori poco qualificati e provenienti soprattutto dalle campagne del meridione) all'espatrio. Nondimeno, la privatizzazione dei contratti di lavoro e la completa liberalizzazione dei movimenti della manodopera da un Paese all'altro avrebbe negato ai nuovi lavoratori migranti l'accesso alle tradizionali forme di protezione sociale previste su base nazionale, in quanto essi, proprio in virtù della loro più completa libertà di spostamento, avrebbero scontato l'esclusione dalle misure legislative in materia di tutela occupazionale che invece vigevano per coloro che avevano scelto la via dell'espatrio nel quadro dei precedenti accordi bilaterali. In tal modo si produceva, come notato anche dalla Delegazione italiana all'OECE, un doppio – e discriminante - regime di cittadinanza per i lavoratori stranieri: l'una “controllata” ma dotata di diritti, l'altra “libera” ma giuridicamente e socialmente non garantita³⁷⁵.

Questa modalità di “liberazione” del *surplus* di manodopera italiana non

374 Ivi, p. 53.

375 ACS, MM. LL. PP., Dir. Gen. Collocazione Manodopera, Div. IX, b. OECE 446, f. 8, *Osservazioni generali alla proposta italiana e risposte date al riguardo dalla Delegazione italiana*, (s.f., s.d., ma presumibilmente giugno-luglio 1952).

potrebbe non incontrare, sulla scorta di quanto detto in precedenza, l'opposizione dei *partner* europei, i quali criticarono aspramente il piano Malagodi attraverso una serie di circostanziate obiezioni che criticavano, tra le altre cose, il

carattere puramente “economico” delle proposte italiane che considera (*sic*) i movimenti di mano d'opera come dei movimenti di *merci* mentre, trattandosi di esseri umani, dovrebbero prevalere delle considerazioni “sociali”³⁷⁶.

Lo stesso Malagodi riconosceva come il principale ostacolo all'approvazione delle sue proposte consistesse proprio nella preoccupazione – che il delegato italiano dimostrava di non condividere - di salvaguardare una concezione «strettamente nazionale» del pieno impiego, quando a suo avviso sarebbe stato più opportuno «prendere in seria considerazione un indirizzo di politica sociale e del lavoro che ten[esse] conto del “pieno impiego” nel settore europeo e atlantico»³⁷⁷. La proposta italiana, che pure ebbe il parziale sostegno della delegazione tedesca (che vi scorgeva l'opportunità di dare sollievo al problema dei rifugiati presenti sul suolo tedesco³⁷⁸) e di quella statunitense (favorevole alla diminuzione dei limiti alla libera circolazione della manodopera europea, con l'obiettivo di garantire, come detto, una minore dispersione delle capacità produttive del continente³⁷⁹), scontava l'evidente sbilanciamento dei suoi contenuti a favore degli interessi contingenti della Penisola, così come l'opposizione manifestata soprattutto

376 *Ibidem* [corsivo mio]. Nello stesso documento venivano riportate le principali perplessità degli alleati europei sul piano Malagodi: «1 - Queste proposte sarebbero eccessive nel senso che abolirebbero tutti i regolamenti nazionali che disciplinano l'entrata dei lavoratori “contingentati”. [...] 2 – Obiezione dettata dal fatto che vi sarebbero nello stesso momento due categorie di lavoratori stranieri, una “controllata” l'altra libera appena entrate nel paese (*sic*). [...] 3 – Il sistema dei permessi protegge contemporaneamente l'operaio straniero e gli opera del paese da bassi salari e cattive condizioni di lavoro, e il sistema dei contingenti farebbe sparire questa protezione. [...] 4 – Le proposte italiane non tengono conto delle difficoltà dovute all'opposizione dei sindacati. [...] 5 – Una delle obiezioni sollevate si riferiva al carattere puramente “economico” delle proposte italiane che considera i movimenti di mano d'opera come dei movimenti di *merci* mentre, trattandosi di esseri umani, dovrebbero prevalere delle considerazioni “sociali”. [...] 6 – L'adozione della proposta italiana significherebbe che i paesi non avrebbero più la libertà di prendere tutte le misure che sembrerebbero loro necessarie per mantenere il pieno impiego nel paese stesso. [...] 7 – L'obiezione finale [...] consiste nel dichiarare che l'accettazione delle proposte italiane impedirebbe ai Governi membri di controllare la loro politica d'immigrazione nel quadro della loro situazione demografica ed economica».

377 ACS, MM. LL. PP., Dir. Gen. Collocazione Manodopera, Div. IX, b. OECE 446, f. 8, *Appunto – Gruppo di lavoro sulla liberalizzazione dei movimenti di manodopera*, (s.f.), Parigi, 04.10.1952.

378 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., p. 53.

379 ACS, MM. LL. PP., Dir. Gen. Collocazione Manodopera, Div. IX, b. OECE 446, f. 8, op. cit.

dagli inglesi, dai francesi, dai belgi e in seguito dagli olandesi muoveva dall'esigenza di tutelare la propria sovranità decisionale nel campo dell'immigrazione e delle politiche del lavoro. In ultima istanza, la prova di forza che si produsse all'interno del Gruppo di lavoro del Comitato per la Manodopera dopo la presentazione del Piano Malagodi vide la netta prevalenza degli interessi inglesi e francesi; questi ultimi infatti avanzarono nei mesi successivi una contro-proposta (il cosiddetto "Codice di liberazione") ben più mite e più largamente condivisibile rispetto a quella italiana³⁸⁰.

Senza addentrarci in una disamina approfondita del Codice, che – approvato nell'ottobre 1953 - lasciava sostanzialmente invariato il regime di controllo nazionale dei flussi migratori e delle politiche della manodopera nei Paesi dell'area OECE³⁸¹ -, possiamo notare come la conclusione dell'iter legislativo del Piano Malagodi esponesse i vertici istituzionali dell'esecutivo degasperiano e i delegati italiani presenti a Parigi di fronte a un'evidente sconfitta politico-diplomatica, tanto più amara in quanto ottenuta sul terreno che forse aveva fin lì interessato maggiormente l'Italia nell'ambito della sua partecipazione al processo di cooperazione e di integrazione europea nell'ambito dell'ERP e dell'OECE: il superamento dell'eccesso di manodopera interna, e il conseguente abbattimento degli indici di disoccupazione, attraverso flussi emigratori imponenti e duraturi. Tuttavia resta ancora aperto,

380 Ivi, *Riunione del Gruppo di Lavoro per la liberalizzazione dei movimenti della mano d'opera*, Cattani al MAE, Parigi, 20.06.1953. In questo documento si parla dell'accettazione del cosiddetto "piano Rossetti" da parte del Gruppo di lavoro costituito l'anno precedente in seno all'OECE: un piano alternativo e di "compromesso" rispetto a quello di Malagodi e capace di integrare la contro-proposta francese del "Codice di liberazione" nell'ambito del sistema dei permessi di lavoro per la manodopera straniera. Cattani affermava apertamente come tale soluzione non soddisfacesse appieno le esigenze italiane, rappresentando però il "massimo" che, alla luce della congiuntura economica e dei rapporti di forza in seno al Gruppo di lavoro, si potesse ottenere.

381 Rifacendoci ancora una volta al lavoro di Romero, ricordiamo che il Codice affermava quanto segue: «1. Il permesso di lavoro andava concesso (e successivamente rinnovato) a uno straniero se non si riusciva ad assumere un cittadino del paese entro un mese (due nel caso della Francia); 2. dopo cinque anni di residenza il rinnovo sarebbe stato automatico [...] ma solo per lo stesso impiego; 3. i lavoratori immigrati avrebbero goduto delle stesse condizioni salariali e normative. In sostanza i governi mantenevano i propri controlli sul mercato del lavoro, consentendo solo una limitata omogeneizzazione dei regolamenti. [...] l'Italia riuscì unicamente a ottenere che l'applicazione del Codice fosse sottoposta a una periodica supervisione da parte dell'Oece». Cfr. F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., pp. 55-56. Si veda inoltre sulle trattative che condussero all'approvazione del Codice ACS, MM. LL. PP., Dir. Gen. Collocazione Manodopera, Div. IX, b. OECE 446, *Gruppo di lavoro per la Liberalizzazione dei movimenti di manodopera in sede OECE – Riunioni 11-19 giungo*, Giusti al MAE, Parigi, 15.07.1953.

a nostro avviso, un ventaglio di questioni di carattere interpretativo, a cui si cercherà di rispondere in maniera sintetica. Se, come si è potuto constatare, le posizioni italiane in materia di manodopera ed emigrazione non ottennero nell'OECE i successi auspicati da parte dei vertici istituzionali romani, quali furono però i risultati effettivamente raggiunti in relazione alle previsioni iniziali contenute nel «Piano a lungo termine» dell'autunno '48? E inoltre, prendendo in considerazione proprio le ambizioni iniziali che i vertici del Governo centrista manifestarono a proposito dei movimenti migratori italiani negli anni a venire, in che misura l'Italia riuscì a dotarsi degli strumenti politici e organizzativi adatti a perseguire efficacemente questi obiettivi?

In termini quantitativi, all'inizio del 1952 – dunque prima del piano Malagodi - un documento del CIR affermava che

di fronte a una necessità di emigrazione concordemente valutata in 400-500.000 unità all'anno per diversi anni, sta la realtà che indica come in questo dopoguerra il flusso di emigratorio dall'Italia abbia toccato una punta massima di 190 mila unità nel 1949, oscillando del resto intorno alle 160 mila unità annue. A questo ritmo – e perché vi sia contemporaneamente un notevole sviluppo interno dell'economia – possiamo sistemare le nuove leve del lavoro, ma non intaccare sensibilmente l'attuale eccedenza di manodopera³⁸²,

sottolineando come fosse poi necessario operare una serie di riforme amministrative – coinvolgendo la Presidenza del Consiglio, il MAE, il Ministero del Lavoro, l'ICLE (Istituto di Credito per i Lavoratori all'Estero), l'OECE e le altre istituzioni coinvolte nelle politiche migratorie – tali da «fornire [loro] i mezzi»³⁸³ per perseguire con maggiore rapidità e concretezza gli obiettivi stabiliti dal Governo centrale. Il fatto che tali azioni non siano state intraprese, per ciò che concerne il periodo storico oggetto della nostra analisi (e cioè, nel caso specifico delle politiche migratorie italiane, il quadriennio del Piano Marshall, 1948-1952), è un dato di fatto oramai accertato; che però, dalla metà degli anni '50 in poi, il *trend* emigratorio dell'Italia abbia poi conosciuto una fase più espansiva - dovuta da un lato agli effetti dell'irrobustimento della crescita economica sia interna che continentale, e dall'altro all'attivazione di una serie di accordi intergovernativi

382 ACS, MM. LL. PP. b. 485, f.191, *Lineamenti di politica emigratoria*, (s.f.), Roma, 17.01.1952.

383 *Ibidem*.

(dal trattato bilaterale con la Germania nel '55 al più complessivo e “periodizzante” processo che condusse alla firma dei Trattati di Roma nel 1957 e dunque alla nascita del Mercato comune europeo³⁸⁴) che facilitarono la circolazione della manodopera europea - costituisce un ulteriore dato su cui riflettere, benché esso esuli dal nostro specifico campo di indagine. Tuttavia, richiamando alla mente l'obiettivo dei circa 832.000 espatri netti che il Governo auspicava di ottenere nell'arco del quadriennio 1948-1952, si può constatare come tale traguardo non sia stato raggiunto.

Per ciò che concerne l'emigrazione verso l'area europea nell'arco temporale del Piano Marshall, risalta in maniera visibile, sulla base dei dati esistenti – che però non sono in grado di incorporare il fenomeno dell'emigrazione stagionale e soprattutto di quella clandestina³⁸⁵ -, il carattere incerto e fluttuante dell'emigrazione italiana. Essa infatti si attestò su queste cifre: 2.721 trasferimenti effettivi nel 1949 (a fronte di 94595 partenze, a significare l'altissimo numero dei rimpatri); 16.550 nel 1950; 95.765 l'anno successivo; 71.947 nel 1952. Come si vede, rispetto alle 364.000 unità previste nel Piano a lungo termine³⁸⁶, la somma dell'emigrazione netta in Europa nel 1948-1952 raggiunse quota 187.000³⁸⁷

Analizzando invece i tassi di emigrazione netta verso le destinazioni extra-europee nello stesso arco temporale (1948-1952), vi furono 138.564 partenze nel '49; 111.722 nel 1950; 105.388 nel 1951 e 108.688 nel 1952, per un totale di poco più di 464.000 unità³⁸⁸. Come si può facilmente notare, durante il quadriennio del Piano ERP la somma totale delle *tranches* di partenze verso l'Europa e verso altri continenti si attestò intorno ai 651.000 espatri permanenti, a fronte degli 832.000 previsti. Risulta poi necessario confrontare questo dato con un'altra grandezza, e cioè il tasso di disoccupazione, rispetto alla quale i numeri dell'emigrazione italiana nel quadriennio '48-'52 acquistano ulteriore significato sia statistico che politico: al termine del Piano

384 F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, op. cit., si veda in particolare il cap. 4.

385 M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 9.

386 Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *La programmazione economica in Italia*, cit., p. 69.

387 F. Romero, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, cit., p. 401.

388 *Ibidem*. Le cifre sono calcolate sulla base dei dati ISTAT raccolti in G. Lucrezio e L. Favero, *Un quarto di secolo di emigrazione italiana*, in «Studi Emigrazione», 25-26/1972, pp. 1-91.

Marshall, in Italia esistevano ancora circa 1.118.000 disoccupati³⁸⁹. Se si considera che al debutto del programma ERP il Governo De Gasperi lamentava la presenza di circa due milioni di disoccupati censiti, si può facilmente constatare come i progetti di sostegno all'emigrazione di massa non siano stati in grado di ridurre in maniera consistente il *surplus* di manodopera presente sul territorio italiano.

Alla luce di questi dati, sarebbe scorretto attribuire soltanto all'inadeguatezza delle scelte compiute dal Governo centrista e dalla delegazione all'OECE l'origine delle delusioni – per restare al mero dato quantitativo - registratesi nel campo della politica migratoria nel periodo qui considerato ('48-'52). Sulla base delle analisi già condotte nelle pagine precedenti, notiamo come il parziale fallimento delle politiche estremamente liberalizzatrici promosse dall'Italia fu di certo propiziato dall'ostruzionismo esercitato dai *partner* internazionali, i quali da un lato concessero margini molto limitati ai ben più consistenti bisogni di alleggerimento demografico manifestati dall'Italia e, dall'altro, rifiutarono di attribuire un valore politico effettivamente multilaterale alle specifiche esigenze italiane nel campo della manodopera. Inoltre occorre riflettere su un aspetto già messo in luce nel corso di questa analisi, e cioè la costante disarticolazione amministrativa, specchio della più significativa disomogeneità di indirizzi politici interni all'esecutivo e alle strutture burocratiche dello Stato, che caratterizzò l'organizzazione istituzionale dei flussi migratori italiani e che impedì in molti casi sia di ottenere risultati soddisfacenti dal punto di vista del numero delle partenze nette, sia di determinare le condizioni perché vi fosse un'adeguata assistenza materiale (ottenimento dei permessi di lavoro, alloggio, assistenza sociale, etc.) ai lavoratori italiani intenzionati – o molto più spesso costretti a causa delle ristrettezze economiche patite in patria - a scegliere la via dell'emigrazione.

A nostro avviso, infatti, non soltanto la mancanza di una visione politica d'insieme capace di affrontare in maniera coordinata *sia* l'organizzazione del fenomeno migratorio, *sia* l'esistenza di un vasto *surplus* di manodopera, ma la

389 F. Romero, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, cit., p. 403.

stessa tendenza dell'esecutivo degasperiano ad affrontare il tema della disoccupazione anzitutto in chiave di quasi esclusivo alleggerimento demografico propiziò le conseguenti delusioni riguardo al numero degli espatri totali e, in termini più generali, all'atteggiamento poco cooperativo tenuto dai Paesi dell'OECE, in buona parte assertori di un sistema di tutela degli interessi economici e sociali della manodopera locale attraverso politiche di netta selezione degli ingressi di forza lavoro straniera, accentuando il conflitto tra interessi nazionali divergenti che caratterizzò in quegli anni le politiche europee ed extra-continentali sull'emigrazione. In questo senso si produsse un doppio cortocircuito all'interno dell'orizzonte politico-amministrativo dell'Italia: da un lato, le strategie del Governo centrista cozzarono apertamente con le dinamiche dell'interdipendenza europea venutesi a creare all'indomani del lancio del Piano Marshall e della nascita dell'OECE; dall'altro, gli enti preposti al controllo e all'orientamento dei flussi migratori non si dotarono, a nostro avviso, degli strumenti amministrativi, giuridici e politici necessari per dare seguito ai programmi stilati dall'esecutivo e dalla rappresentanza italiana all'OECE. Senza riflettere sulla prevedibile oscillazione del ciclo economico dei Paesi di destinazione e sulla conseguente volatilità della domanda di manodopera italiana; senza predisporre le tutele legali a favore della reale esigibilità delle rimesse inviate dai lavoratori emigrati alle proprie famiglie rimaste in patria; proponendo misure di liberalizzazione della circolazione della forza lavoro così radicali – ma talvolta poco accurate dal punto di vista dei calcoli quantitativi sugli effettivi volumi del movimento di manodopera - da incontrare il quasi certo diniego dei Paesi insieme ai quali tali accordi si sarebbero dovuti realizzare, il Governo centrale e le sue propaggini amministrative locali e internazionali non predisposero le indispensabili condizioni anzitutto politiche perché i loro programmi migratori potessero realisticamente ottenere un esito positivo. Tali mancanze costituirono la naturale conseguenza di quella sorta di “ossessione” quantitativa che animò, nel corso della prima legislatura repubblicana, l'approccio dell'Italia al tema dell'eccedenza di manodopera, la quale, benché rappresentasse il frutto delle politiche migratorie e occupazionali dei decenni

precedenti, fu interpretata in primo luogo come una temibile minaccia per la stabilità sociale del Paese e per il consolidamento elettorale della maggioranza centrista, e pertanto venne affrontata attraverso la pratica apparentemente più rapida, ma in realtà inadeguata e tradizionalmente poco risolutiva, che la recente storia d'Italia potesse conoscere a cavallo tra gli anni Quaranta e gli anni Cinquanta, vale a dire l'emigrazione. Quanto poi tale strategia non fosse in grado di placare il tasso di conflittualità politico-sociale che si celava dietro i fenomeni della disoccupazione e della stessa emigrazione³⁹⁰, sarebbe divenuto più chiaro nel corso degli anni successivi.

2.4 Processi di apertura commerciale: una «liberalizzazione manovrata»³⁹¹?

Uno degli altri fronti su cui il Governo italiano e la sua delegazione all'OECE si impegnarono con particolare attenzione fu quello della liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti europei. Fin dalle ultime fasi della Seconda guerra mondiale si erano moltiplicate le iniziative volte a facilitare la ripresa dei flussi commerciali e finanziari all'interno del blocco occidentale: dai già menzionati accordi di Bretton Woods (1944) alla costituzione del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, 1947), che svolse un ruolo cruciale nella fissazione periodica delle tariffe doganali da applicare a ciascuno dei 23 Paesi che presero parte agli accordi. All'interno dell'area europea i tentativi di rendere più agevoli i meccanismi di riequilibrio dei debiti e dei crediti commerciali tra gli Stati si tradussero in un primo tempo nella firma di due *Accordi di compensazione monetaria multilaterale* (novembre 1947 e ottobre 1949), a cui aderirono Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, benché in linea di principio gli Accordi fossero aperti a tutti i Paesi europei interessati, anche qualora questi avessero voluto partecipare in maniera temporanea e senza l'obbligo di accettare *in toto* le compensazioni già decretate. Nonostante esistesse l'intenzione di procedere

390 Sul carattere conflittuale del fenomeno emigratorio ha giustamente insistito M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p. 236.

391 Di «liberalizzazione manovrata» parla B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p. 323.

verso un sistema di compensazioni di carattere multilaterale, queste ultime venivano ancora stabilite sulla base dei saldi derivanti dai precedenti accordi bilaterali tra i singoli Stati, a cui non si richiedeva «il regolamento delle posizioni prima che [fossero] state effettuate le compensazioni stesse»³⁹². Inoltre le compensazioni multilaterali venivano effettuate mensilmente tramite la Banca per i Regolamenti Internazionali, che però aveva disposto a favore dei cinque Paesi europei un ammontare di credito troppo ridotto rispetto alle loro necessità, facendo sì che, una volta superato un certo livello di esposizione monetaria (creditoria o debitoria), «i permessi di esportazione venivano sospesi, bloccando il flusso commerciale e causando così grandi incertezze negli scambi»³⁹³.

Risultavano quindi evidenti i limiti pratici di questi Accordi, i quali erano gravati soprattutto dalla cronica situazione creditoria o debitoria di ciascuno dei Paesi aderenti, determinata sia dall'esistenza di profonde disparità nelle strutture produttive e commerciali nazionali – l'Italia era ad esempio un Paese che privilegiava i flussi di esportazione più che il sostegno alla domanda interna e alle importazioni –, sia dal fatto che le compensazioni multilaterali stabilite dagli Accordi erano formulate sulla base dei disavanzi previsti – anziché di quelli effettivamente maturati – nelle bilance commerciali di ogni singolo Paese membro. Già a partire dal 1949, infatti, erano state avanzate alcune proposte tendenti a bilanciare tali distorsioni, come l'attivazione di un meccanismo di compensazione multilaterale da realizzare attraverso trasferimenti mensili di dollari – oppure di quantità di oro, se le esigenze di compensazione avessero superato una certa soglia – a favore dei Paesi dell'Accordo e ricavabili dalla costituzione di una sorta di fondo comune che avrebbe richiesto, in caso di copertura integrale dei disavanzi, uno stanziamento di circa 800 milioni di dollari³⁹⁴. Ovviamente tale proposta di sarebbe potuta realizzare soltanto se gli aiuti del Piano Marshall destinati a

392 J. Martinez Oliva e M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti. Alle origini dell'integrazione economica europea*, in F. Cotula (a c. di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. I. L'Italia nel contesto internazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 205. Sulla cronologia degli accordi e delle altre misure adottate in sede OEEC rispetto alle politiche di liberalizzazione cfr. Ivi, pp. 375-382.

393 F. Fauri, *La fine dell'autarchia: i negoziati commerciali dell'Italia dal 1947 al 1953*, in «Rivista di storia economica», 3/1995, p. 332.

394 Cfr. J. Martinez Oliva e M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., p. 215.

sostenere gli scambi intra-europei non avessero subito ulteriori flessioni³⁹⁵. Dopo la pubblicazione dell'*Interim Report* dell'OECE nel gennaio 1949, dove si affermava ancora con una certa cautela la necessità di predisporre forme di graduale decremento dei contingentamenti sui prodotti importati dalle varie economie nazionali³⁹⁶, e dopo la pubblicazione nella primavera dello stesso anno dei dati riguardanti il declino delle esportazioni europee verso l'area del dollaro, cui fece seguito un'ovvia diminuzione delle disponibilità di divisa americana nelle casse dei Paesi europei, sia gli USA che l'OECE notarono come il processo di riduzione del *dollar gap* in Europa si stesse arrestando e come, di conseguenza, il vigore degli scambi all'interno del Vecchio continente fosse ancora troppo dipendente dalle cicliche fluttuazioni economiche americane. Non giocavano poi a favore di una più spedita intensificazione degli scambi intra-europei le posizioni di chi, come alcuni dei responsabili economici del Ministero degli Esteri italiano³⁹⁷, raccomandava esplicitamente maggiore prudenza e gradualità nell'abbattimento delle restrizioni quantitative e nella riduzione dei livelli tariffari, sia perché l'Italia temeva in maniera particolare un'eventuale svalutazione della sterlina (che in effetti si verificò nel settembre successivo, producendo gravi conseguenze per le casse del Tesoro italiano, le cui riserve di moneta britannica erano notoriamente cospicue), sia perché non era stata ancora fissata una nuova tariffa doganale, motivo per cui Roma avrebbe preferito che quest'ultima venisse definitivamente approvata prima di sviluppare una strategia di liberalizzazione commerciale che consentisse all'Italia di agire su di un piano di parità rispetto agli altri Paesi.³⁹⁸

Nel tentativo di porre un freno alla moltiplicazione di ostacoli e di eccessive prudenze nazionali nei confronti del processo di integrazione

395 *Ibidem*.

396 OEEC, *Interim Report on the European Recovery Program*, vol. I., Paris, 1948, p. 92.

397 Come ad esempio Umberto Grazi, Direttore Generale della Direzione Generale Affari Economici del MAE, che però era un diplomatico di carriera, non già un esperto di materie economico-finanziarie: il fatto di delegare soprattutto ai diplomatici la gestione di alcuni importanti uffici economici interni alle strutture ministeriali governative – quale era appunto la DGAE - rappresenta una tendenza molto diffusa nel caso dell'Italia del secondo dopoguerra. Per una panoramica generale cfr. A. Varsori, *Continuità e discontinuità nella diplomazia italiana*, cit.

398 ASMAE, DGAE, vers. C. b. 106 bis, *DGAE- Appunto per S. E. il Ministro*, (s.f.), Roma, 08.08.1949. Sulle reazioni italiane alla svalutazione della sterlina del 17 settembre 1949 cfr. G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, op. cit., pp. 69-77.

economica del continente, l'Amministrazione Truman decise di indirizzare all'OECE un «colpo di frusta» in grado di stimolare, più di quanto gli Stati europei fossero capaci di – o più banalmente disposti a – fare, il volume degli scambi intra-europei³⁹⁹. Ciò avvenne, in maniera molto marcata anche da un punto di vista mediatico, con il noto *integration speech* di Paul Hoffman, pronunciato il 31 ottobre 1949, quando il capo dell'ECA invitò i Paesi dell'Organizzazione parigina a fare dell'area OECE un ben più aperto e integrato mercato comune, dove abolire in maniera definitiva quote, contingentamenti, barriere doganali e tutto quanto potesse ostacolare la libera circolazione delle merci in Europa⁴⁰⁰: le parole di Hoffman, mosse anche dal timore che l'*impasse* registrata nei volumi dell'interscambio europeo inducesse i *congressmen* americani ad acuire le loro reticenze rispetto all'erogazione degli aiuti ERP per gli anni successivi, non caddero nel vuoto. In realtà, già dalla fine del giugno 1949 l'OECE aveva decretato che ogni Stato membro dovesse impegnarsi a presentare entro il 1 ottobre dello stesso anno una duplice lista di prodotti – Lista A e Lista B – che comprendessero, nel primo caso, quei beni a cui applicare fin da subito la rimozione totale delle restrizioni quantitative all'importazione, e nel secondo le merci che sarebbero state parzialmente o totalmente liberalizzate nel caso in cui gli altri Paesi dell'area OECE avessero adottato risoluzioni equivalenti. Tuttavia buona parte delle singole economie nazionali rimossero le restrizioni quantitative soltanto su prodotti considerati non essenziali o sulle materie prime non competitive, cosicché il livello di liberalizzazione commerciale si arrestò inizialmente su libelli alquanto modesti⁴⁰¹. Successivamente, nel novembre 1949 – subito dopo il discorso del capo dell'ECA - , il Consiglio dell'OECE, anche a seguito la revisione delle tariffe doganali avvenuta ad Annecy⁴⁰², promulgò una serie di nuove misure volte a liberalizzare gli scambi commerciali nel continente: entro il 15 dicembre dello stesso anno si sarebbe dovuto liberalizzare il 50%

399 J. Martinez Oliva e M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., p. 222.

400 Il testo del discorso di Hoffman è riportato in ASUE, OEEC, Council, Minutes of meetings, 1949, C(49)176.

401 J. C. Martinez Oliva e M. L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit. pp. 223-224.

402 Alla conferenza di Annecy, secondo *round* delle conferenze del GATT, si decise la riduzione delle tariffe doganali dei 13 Paesi che vi parteciparono. Si noti che, prima di Annecy, erano ancora in vigore le tariffe doganali fissate nel 1921. Cfr. V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 2013 (ed. or. 1995), p. 295.

dei contingenti sul commercio privato, suddiviso in tre macro-settori: agricoltura, materie prime, prodotti finiti⁴⁰³. Anche se i primi risultati davvero significativi vennero raggiunti solo a partire dal marzo 1950, quando buona parte dei Paesi OECE aveva addirittura superato la quota del 50% (tranne Norvegia, Danimarca e Germania), il decollo vero e proprio delle liberalizzazioni europee si produsse dopo la nascita, nel settembre 1950, dell'Unione Europea dei Pagamenti (UEP), il cui primo presidente fu tra l'altro l'italiano Guido Carli⁴⁰⁴. La creazione dell'UEP venne decretata quasi in parallelo al varo del *Codice della liberazione degli scambi* (giugno-agosto 1950), promosso in seno al Comitato scambi e pagamenti dell'OECE e destinato a influenzare notevolmente il processo di liberalizzazione commerciale intra-europeo⁴⁰⁵, trainato tra le altre cose dagli effetti positivi dovuti alla cosiddetta congiuntura coreana⁴⁰⁶. Tuttavia il Codice basava le sue stime sul volume degli scambi registrati nel 1948⁴⁰⁷ e riguardava, è bene notarlo, soltanto il commercio privato prodotto all'interno dell'area OECE: l'accordo dunque non incideva sull'andamento degli scambi extra-europei compiuti dai singoli Stati dell'OECE, né – e ciò si rivelò particolarmente penalizzante per un Paese come l'Italia, penalizzato nei confronti di altri contesti nazionali concorrenti, come quello francese o quello inglese – sulla quota di flussi commerciali gestiti direttamente o indirettamente dallo Stato⁴⁰⁸. Così risultava chiaro come il progressivo abbattimento dei contingentamenti decretato dalle disposizioni del Codice e successivamente da quelle dell'UEP riguardasse soltanto una parte (quella relativa all'area europea occidentale, che

403 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 192.

404 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p.102, dove, a proposito della sua elezione, lo stesso Carli afferma: «La mia nomina alla presidenza dell'Uep avvenne per esclusione, essendo la posizione italiana assai defilata nell'aspro scontro tra fautori dell'oro e fautori dei crediti che aveva avvelenato la trattativa. La scelta fu favorita dai veti incrociati». Carli rimase in carica per i primi due anni di vita dell'UEP.

405 J. Martinez Oliva e M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., pp. 236-237.

406 Sugli effetti della guerra in Corea nelle dinamiche di liberalizzazione economia europea cfr. J.J. Kaplan and G. Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford, Clarendon Press, 1989, pp. 124-129.

407 W. Diebold, *Trade and Payments in Western Europe. A study in Economic Cooperation*, New York, Harper & Brothers, 1952, p. 181, dove si nota l'arbitrarietà della scelta del '48 come anno di riferimento. Cfr. inoltre F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 193-194.

408 In Italia il commercio gestito dallo Stato corrispondeva grossomodo al 5% del totale, contro il 25% di Francia e Gran Bretagna: è dunque evidente come Londra e Parigi potessero godere indirettamente di un regime di protezione commerciale ben più alto di quello italiano. Cfr. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 194.

poteva essere più o meno estesa a seconda dei casi) del totale dei traffici commerciali internazionali attivati dai Paesi OECE⁴⁰⁹. Un ulteriore fattore di debolezza intrinseco al Codice consisteva nel fatto che esso non avrebbe contemplato tra i suoi parametri di riferimento l'esistenza di differenti tariffe doganali nazionali, più basse in alcuni Paesi (Belgio, Svizzera, etc.) e più alte in altri (Francia e Italia), rendendo dunque molto più arduo risanare una condizione di squilibrio commerciale che rappresentava un elemento di ostacolo, o perlomeno di recriminazione politica (come avvenne infatti nel caso dell'Italia), al pieno raggiungimento dell'agognata liberalizzazione totale degli scambi⁴¹⁰. Ad ogni modo, una volta siglato il trattato costitutivo dell'UEP, i Paesi partecipanti si impegnarono a superare il *round* del 60% entro la fine del 1950, per poi raggiungere la tappa del 75% entro il febbraio 1951 e, infine, procedere fino all'ipotetica soppressione totale dei contingentamenti sulla circolazione di ogni tipo di prodotto commerciale all'interno dell'area OECE⁴¹¹.

In tale contesto, grazie alle pressioni statunitensi di cui si è dato conto e alla parallela attivazione dei negoziati che avrebbero condotto alla nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nell'aprile 1951 – un accordo che prefigurava una modalità di integrazione economica per singoli *pool* (in questo caso quello carbo-siderurgico), non già a partire da un'immediata estensione delle misure di liberalizzazione a tutti i settori

409 Come ha notato Petrini, ragionando sui dati scorporati delle misure di liberalizzazione promosse dall'Italia, «il valore delle importazioni private italiane del 1948, in base al calcolo delle percentuali di liberalizzazione, ammontava a un totale di 320,73 milioni di dollari, di cui 91,31 erano prodotti agricoli, 152,58 materie prime e 76,84 prodotti finiti. Perciò, in pratica, il 99,7% di liberalizzazione decretato nell'autunno 1951 [grazie ai provvedimenti promossi da La Malfa: cfr. *passim*] si calcolava, al tasso di cambio di 625 lire per dollaro, su circa 200 miliardi di lire di importazioni. Nel medesimo anno il totale delle importazioni dai Paesi dell'area Oece era arrivato a circa 420 miliardi di lire [...], quindi il dato percentuale della liberalizzazione era in effetti pari, grossomodo, al 47,5%». Cfr. *Ibidem*.

410 Ivi, p. 195.

411 F. Fauri, *La fine dell'autarchia*, cit., pp. 335-336. Sulle tappe del processo di liberalizzazione cfr. ASMAE, DGAE, vers. C., b. 89 bis, *Liberalizzazione degli scambi – Realizzazione dell'obiettivo del 60%*, Ivan Matteo Lombardo al MAE, 30.09.1950; Ivi, *Appunto circa la riunione generale dell'OECE*, Magistrati a Zoppi, Parigi, 26-27.10.1950. In questo memorandum si notava appunto come «man mano che la liberazione [degli scambi] va compiendo le sue tappe, le difficoltà sono destinate ad accrescersi. Si entra cioè ormai nella “carne viva” della questione e ciascun Paese, preoccupato, specie nell'attuale situazione, dei propri interessi, intende procedere con piedi di piombo»: non a caso, circa un anno più tardi, le proposte di apertura commerciale presentate da Ugo La Malfa scateneranno una durissima battaglia politica mossa sia da buona parte degli ambienti industriali italiani, sia da parte di alcuni settori del governo De Gasperi (come il Ministero dell'Industria, allora guidato dall'ex capo della delegazione italiana all'OECE, Pietro Campilli).

produttivi delle economie europee -, le iniziative politiche nazionali e internazionali riguardanti il processo di accelerazione degli scambi e dei pagamenti continentali aumentò considerevolmente. Nel giugno dello stesso anno il Ministro degli esteri olandese e allora Presidente del Consiglio dell'OECE, Dirk Stikker, presentò un piano di liberalizzazione molto articolato (*Piano d'azione per l'integrazione economica europea*), il quale prevedeva sia l'abbassamento delle restrizioni quantitative che il superamento delle barriere tariffarie intra-europee, attraverso l'applicazione tali misure a una serie (non del tutto precisata, come sottolinearono polemicamente le autorità italiane⁴¹²) di settori economici europei identificati mediante la costituzione di altrettanti comitati tecnici in seno all'OECE, e prevedendo inoltre la creazione di un fondo europeo di compensazione che sostenesse gli «aggiustamenti resi necessari dalla creazione di un mercato europeo unificato relativo a questi prodotti»⁴¹³. Va notato come però l'Olanda appartenesse al cosiddetto *low tariffs club*, e cioè a quel gruppo di Paesi dotati – a differenza dell'Italia - di barriere doganali relativamente basse e caratterizzati da una struttura produttiva interna tendenzialmente avvezza alle dinamiche della concorrenza internazionale⁴¹⁴: da ciò nasceva l'approccio molto energico dimostrato da Stikker rispetto all'ipotesi di smantellamento delle protezioni tariffarie da applicare, *industry-by-industry* (e cioè “settore per settore”), a tutte le economie europee. Di fronte ai contenuti e all'impostazione generale del Piano Stikker, la delegazione italiana e il Governo di Roma reagirono in maniera fermamente ostile: il direttore degli Affari Economici presso il Ministero degli Esteri, Umberto Grazi, osservava come il Piano Stikker potesse generare una serie di problemi legati alla formazione di settori economici europei eccessivamente pianificati, proprio in quanto

tale pianificazione parrebbe dovesse avverarsi non già secondo piani stabiliti o preordinati, bensì attraverso il libero gioco delle leggi economiche, le quali eliminerebbero i settori non capaci di sostenere la concorrenza, non più protetti né da

412 ASMAE, DGAE, vers. C, b. 106 bis, *Appunto per S.E. il Ministro*, (s.f.), Roma, 25.06.1950

413 W. Diebold, *Trade and Payments in Western Europe*, op. cit., pp. 205-206. Per il testo del Piano Stikker cfr.

ASMAE, DGAE, vers. C, b. 106 bis, *Plan d'action pour l'intégration économique de l'Europe*; di veda inoltre W. Asbeek Brusse, *The Stikker Plan*, in R. T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe, 1945-1957*, Amsterdam, Neha, 1990, pp. 69-92.

414 F. Fauri, *La fine dell'autarchia*, cit., p. 337.

dazi né da restrizioni quantitative⁴¹⁵.

Secondo il ragionamento di Grazzi, l'Italia avrebbe dovuto insistere ancora una volta (e fuori tempo massimo, verrebbe da dire) sulla via degli accordi «bilaterali o quanto meno regionali», nella speranza che la liberalizzazione per settori immaginata da Stikker non penalizzasse gli ambienti produttivi italiani ritenuti ancora poco attrezzati per affrontare a viso aperto le dinamiche della concorrenza economica internazionale, anche in conseguenza del fatto che il Piano stesso non avrebbe preso in considerazione, secondo Grazzi, una serie di aspetti particolarmente cari all'Italia: «conseguenze dei doppi prezzi, [...] rifornimenti di materie prime, [...] altri correttivi agli squilibri economici quali il movimento di mano d'opera o l'incremento di altre partite invisibili»⁴¹⁶. Sebbene le affermazioni di Grazzi non possano di certo essere considerate esaustive della molteplicità di opinioni che stavano emergendo, sia in seno al Governo che in seno allo stesso Ministero degli Esteri, in merito al processo di liberalizzazione commerciale europea⁴¹⁷, esse appaiono quanto meno indicative della reale natura dei timori che agitavano in quei mesi le autorità di Roma e gli ambienti economici della Penisola: il rischio di essere privati delle barriere daziarie sorte negli anni Trenta che sole, ad avviso di molti, avrebbero consentito a buona parte dei settori economici italiani di non essere travolti da un liberalizzazione continentale sostanzialmente non protetta⁴¹⁸.

Difatti, tornando a focalizzare la nostra attenzione sul contributo italiano alle politiche di rimozione degli ostacoli commerciali intra-europei, nel luglio

415 ASMAE, DGAE, vers C., b 106 bis, *Appunto per S.E. Il Ministro*, f.to Grazzi, Roma, 15.06.1950.

416 *Ibidem*,

417A partire dalla documentazione riguardante le vicende dell'apertura commerciale italiana dei primi anni Cinquanta, fatica ad emergere, in effetti, una posizione specifica dell'esecutivo (e incidentalmente di De Gasperi) in merito al processo di liberalizzazione. Come si noterà scorrendo le pagine che seguono e dalla bibliografia esistente, questa impressione potrebbe sembrare a tratti ovvia, in ragione della pluralità di interessi e di indirizzi che i vari ministeri – dall'Industria al Commercio Estero, dal Tesoro al MAE – espressero nei confronti del processo di liberalizzazione commerciale europea e delle specifiche misure presentate nell'autunno 1951 dal Ministro del Commercio Estero Ugo La Malfa. Cionondimeno, si è tentato di sottolineare, anche sulla base delle acquisizioni della letteratura secondaria, gli indirizzi di fondo, plurali e spesso antitetici, che si produssero in seno alla compagine governativa centrista in occasione delle riforme promosse tanto nell'OECE quanto nel Parlamento italiano sulla libera circolazione delle merci e dei pagamenti in Europa.

418 F. Fauri, *Libre mais protégée? L'Italie et la libéralisation des échanges dans les années 50*, in R. T. Griffiths, (ed.), *À la découverte de l'OECE*, cit., pp. 147-157.

1950 il delegato italiano all'OECE e Ministro del Tesoro Giuseppe Pella firmò un piano – detto appunto Piano Pella⁴¹⁹ - mediante il quale l'Italia, in risposta all'iniziativa di Stikker⁴²⁰, si fece promotrice di un processo di apertura dei mercati europei molto graduale e volto alla «creazione di una zona preferenziale doganale», all'interno della quale negoziare in maniera multilaterale le diverse tariffe nazionali dei Paesi OECE⁴²¹. In poche parole si proponeva di eliminare le restrizioni quantitative, di liberalizzare le transazioni invisibili (rimesse dall'estero, noli marittimi, turismo), di favorire la liberalizzazione della circolazione della manodopera⁴²² e, al contempo, di procedere alla progressiva e automatica riduzione dei dazi doganali, da completare però nell'arco di un decennio⁴²³. In tal modo si palesò l'intenzione del Governo centrista di garantire una forte protezione tariffaria per quei settori che venivano giudicati – anche in ragione delle pressioni politiche che essi erano in grado di attivare nei confronti dell'esecutivo e della Pubblica Amministrazione - ancora impreparati alla prova di un'effettiva liberalizzazione commerciale, essendo l'economia italiana caratterizzata dall'esportazione «di beni di consumo ed alimentari non essenziali [come i prodotti ortofrutticoli], povera nei settori dell'industria pesante e penalizzata dal divario tecnologico»⁴²⁴. Pertanto, come è stato opportunamente osservato,

419 Per il testo del Piano Pella cfr. ASMAE, DGAE, vers. C. b. 106 bis, “*Piano Italiano*” all'OECE per integrazione europea (“Zona preferenziale”); cfr. inoltre ASUE, OEEC, Council, Minutes of Meetings, 1950, file C(50)183. Per un'analisi del Piano Pella e un confronto con il Piano Stikker cfr. A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., pp. 444-450.

420 Si trattava evidentemente del tentativo italiano di controbilanciare la proposta di Stikker e di evitare che la filosofia di fondo del piano olandese potesse risultare dominante all'interno dell'OECE. Anche in questo caso, dunque, sembra che si possa parlare, più che di una “autonoma” proposta italiana, di una reazione delle autorità della Penisola di fronte ai supposti pericoli incarnati dall'impostazione generale del Piano Stikker. Cfr. F. Fauri, *La fine dell'autarchia*, op. cit., p. 337.

421 ASMAE, DGAE, vers. C. b. 106 bis, *Appunto circa la riunione del Consiglio generale dell'OECE*, 5-7 luglio 1950.

422 L'insistenza, anche nel Piano Pella, sulla questione della manodopera derivava infatti dal timore che il processo di liberalizzazione commerciale su scala europea avrebbe potuto aggravare ancor di più le condizioni occupazionali dell'Italia. Di qui l'insistenza con la quale soprattutto la delegazione italiana all'OECE tenterà sempre di legare, a partire dall'estate 1950 in poi, il tema della libera circolazione delle merci e dei capitali a quello della libera circolazione di donne e uomini.

423 F. Fauri, *La fine dell'autarchia*, cit., p. 338. L'autrice ha messo in luce come, nonostante la lentezza con cui il Piano prefigurava la riduzione dei dazi, il meccanismo della automatica riduzione degli stessi venne riproposto nei trattati che istituirono il Mercato comune europeo nel 1957, in modo tale da sancire «l'irreversibilità del cammino verso l'unione doganale» (p. 339).

424 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 161.

si trattava [...] di un progetto che rifiutava ipotesi di integrazione, cioè di cessione, anche parziale, di quote di sovranità ad organismi sovranazionali, tanto più se l'integrazione era intesa in senso "verticale". Si optava piuttosto per un processo "orizzontale", cioè riguardante tutti i settori produttivi, guidato dai governi, dai tempi lunghi e dal rimo molto graduale [...]. In tale sistema l'economia italiana si sarebbe visto garantito un periodo di protezione sufficientemente lungo, al riparo dalle nuove tariffe che stavano entrando in vigore e che erano, insieme a quelle francesi, le più alte in Europa⁴²⁵.

L'impostazione del Piano Pella ricalcava in realtà una concezione, di fatto resa già obsoleta dalla filosofia di fondo del Piano Marshall e dell'OECE, dell'apertura internazionale del mercato italiano – e contestualmente di quello europeo – che si poneva a metà strada tra la speranza di mantenere intatte le più significative garanzie protezionistiche ereditate dagli anni Trenta e il riconoscimento dell'ineluttabile preponderanza che nell'area euro-occidentale stavano assumendo le dinamiche dell'interdipendenza economica, della liberalizzazione commerciale e della progressiva integrazione dei mercati. In poche parole, essa appariva al contempo una soluzione troppo schiacciata sugli interessi di un Paese come l'Italia (condizione irricevibile per Francia, Gran Bretagna, Olanda etc.) e troppo timida per ottenere l'appoggio effettivo – nonostante gli USA sembrassero inclini a sostenere la proposta italiana all'OECE⁴²⁶ - degli altri partner internazionali.

Bisogna tra l'altro notare che nella redazione del piano furono pienamente coinvolti anche i membri della delegazione italiana inviata all'OECE, primi fra tutti Attilio Cattani e Giovanni Malagodi⁴²⁷: quest'ultimo, infatti, scagliandosi contro i pericoli di «dirigismo cartellista e monopolistico» che a suo dire il Piano Stikker e alcuni ambienti della destra europea avrebbero alimentato⁴²⁸, contribuì notevolmente alla realizzazione dell'iniziativa italiana, dimostrando però quanto la sua fede politica spiccatamente liberale – egli fu deputato del PLI nel Parlamento italiano dal 1953 in poi – si traducesse, anche comprensibilmente, nella difesa degli interessi a nostro avviso altrettanto “cartellistici” dell'industria privata italiana, a ulteriore riprova del grado di condizionamento che le rispettive rivalità nazionali esercitarono sul processo

425 Ivi, p. 159.

426 Ivi, p. 163.

427 Ivi, pp. 159-160. Una conferma in tal senso è presente in G. Malagodi, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa*, cit., p. 23

428 ASMAE, DGAE, vers. C., b. 106 bis., Malagodi al MAE, 21.09.1950.

di apertura commerciale europea nel post-1945⁴²⁹. Occorre infine notare che in quegli stessi mesi, dopo l'esplosione della crisi coreana (giugno 1950), una delle maggiori preoccupazioni dei rappresentanti italiani chiamati a supervisionare il processo di apertura commerciale nel quadro dell'OECE riguardava la scarsità di materie prime che si registrava nei mercati di molti dei Paesi dell'Organizzazione, tra i quali l'Italia, e che avrebbe potuto rappresentare un problema molto spinoso a fronte delle esigenze di riarmo che la guerra in Corea sembrava imporre. Tali necessità spinsero addirittura alcuni dei membri dell'OECE a immaginare la creazione di un nuovo organo sovranazionale, gestito congiuntamente dall'OECE e dalla NATO, che si occupasse specificamente della gestione del mercato euro-occidentale delle materie prime⁴³⁰. In realtà, proprio l'esigenza di importare una quantità sempre crescente di materie prime a sostegno delle rinnovate esigenze dell'industria pesante nazionale spinse il Governo italiano a ridurre i dazi sulle merci in entrata, consentendo in questo modo di procedere in maniera più rapida di altri Paesi verso il superamento, in anticipo rispetto alla data indicata dall'OECE (febbraio 1951), della quota del 75% di prodotti su cui si sarebbero applicate le misure di liberalizzazione commerciale⁴³¹. Come detto in precedenza, però, tali percentuali potevano risultare fuorvianti, in quanto si applicavano soltanto al commercio tra privati e non a quello controllato dallo Stato: un Paese come l'Italia controllava infatti solo il 4,3% del commercio

429 Per una ricognizione teorica su questi temi Cfr. A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992.

430 Sulla nascita di un ipotetico super-organo OECE-NATO relativo all'approvvigionamento, per fini anzitutto militari, di materie prime in Europa e negli USA cfr. i documenti contenuti in ASMAE, DGAE, vers. C, b. 87, f. 1. Questa discussione si protrasse, in realtà senza esiti concreti, nel corso dell'autunno 1950. Le autorità italiane – da Cattani a Grazzi, da Malagodi all'ambasciatore Rossi Longhi – erano preoccupate del decremento di capacità decisionale a cui l'OECE (la quale già disponeva di un suo Comitato per le materie prime!) sarebbe andata incontro nel caso in cui la NATO, politicamente ben più “robusta” rispetto all'Organizzazione parigina e dove di fatto l'Italia ricopriva un ruolo secondario, avesse co-gestito il mercato delle materie prime nell'area euro-atlantica. Tutto ciò rendeva manifeste ancora una volta le intrinseche debolezze dell'OECE, nonché lo scarso “investimento politico” che in fin dei conti sia gli USA che i suoi maggiori alleati europei le riservavano. Inoltre, proprio come era accaduto negli anni precedenti durante le discussioni sul Patto di Bruxelles e sull'adesione alla NATO stessa, l'Italia appariva contraria rispetto all'ipotesi di un suo maggiore coinvolgimento nei propositi militari nutriti dagli USA e, in second'ordine, dalla Gran Bretagna, soprattutto per via dei rischi derivanti dall'aumento dei costi per le forniture belliche che, da un lato, l'industria pesante italiana non sembrava essere in grado di fronteggiare, e che, dall'altro, i responsabili della politica economica centrista (Menichella, Pella, lo stesso De Gasperi) non erano disposti a investire, per timore che ciò potesse ripercuotersi negativamente sull'equilibrio della bilancia dei pagamenti nazionale.

431 F. Fauri, *La fine dell'autarchia*, cit., p. 339.

totale nazionale, mentre i governi di Francia e Gran Bretagna arrivavano a coprirne circa il 25%⁴³². In tal senso, la possibilità di soppesare con precisione la reale natura delle concessioni commerciali accordate dai singoli Stati nei confronti dei rispettivi partner dipendeva dalle differenti proporzioni con cui la “mano pubblica” interveniva in ogni singolo contesto nazionale: anche in quest'ottica andrebbero lette le recriminazioni che l'esecutivo centrista, nel corso tra il '51 e il '52, avrebbe poi indirizzato contro le tendenze protezionistiche alimentate dai “pesi massimi” dell'OECE – ancora Parigi e Londra – a difesa delle proprie bilance dei pagamenti, come si vedrà nel capitolo successivo.

Alla fine del 1950, però, le discussioni sorte intorno ai Piani Stikker e Pella (cui si aggiunse anche una terza proposta, quella del Ministro delle Finanze francese, Maurice Petsche, che mirava alla «abolizione delle restrizioni quantitative sui movimenti di capitale, lavoro e merci attraverso l'adozione di cambi fluttuanti», a cui si sarebbe giunti anche attraverso l'azione di una Banca Europea degli Investimenti⁴³³) vennero definitivamente accantonate e si risolsero in un nulla di fatto, benché alcuni degli elementi costitutivi delle tre differenti proposte di liberalizzazione – come il meccanismo di automatica riduzione dei dazi doganali contenuto nel Piano Pella – furono comunque recuperati nella seconda metà degli anni '50 nel quadro degli accordi che condussero alla nascita del Mercato Comune europeo⁴³⁴.

In ogni caso, le dinamiche dell'apertura commerciale promosse all'interno dell'OECE trovarono il loro culmine, come si è detto in precedenza, nell'istituzione dell'Unione Europea dei Pagamenti, nata il 19 settembre 1950 e liquidata a partire dal dicembre 1958⁴³⁵. Il funzionamento dell'UEP si basava su di un articolato meccanismo di compensazione valutaria gestito dalla Banca per i regolamenti internazionali, la quale, sulla base delle informazioni contabili ricevute mensilmente da tutti i Paesi membri, ne decretava la posizione netta rispetto all'Unione stessa. La peculiarità dell'UEP consisteva

432 *Ibidem*.

433 *Ibidem*.

434 Cfr. *supra*, nota 400.

435 Per una ricostruzione della storia dell'UEP cfr. J. J. Kaplan and G. Schleiminger, *The European Payments Union*, cit.

nel fatto che ogni Stato era destinatario di una «quota», e cioè di un tetto massimo di oscillazione – debitoria o creditoria - entro il quale le compensazioni si sarebbero realizzate tramite l'erogazione automatica di crediti attinti dai fondi dell'Unione stessa (e costituiti in buona parte dalle linee di credito che proporzionalmente ogni Paese metteva a disposizione del UEP⁴³⁶). Le quote a loro volta corrispondevano al 15% del commercio estero realizzato da ciascun Paese nel 1949⁴³⁷ e venivano in seguito divise in cinque *tranche* di importo equivalente, cosicché «a seconda della *tranche* in cui la posizione netta contabile cumulativa del paese verrà a collocarsi e a seconda che il paese stesso si presenti come creditore o debitore netto, il regolamento del saldo dovrà avvenire mediante crediti e/o oro, secondo le proporzioni fissate»⁴³⁸: per ciò che riguardava la quota italiana, essa ammontava a 205 milioni in unità di conto⁴³⁹. Mediante questo complicato meccanismo di compensazione, i Paesi aderenti all'UEP tentarono di armonizzare le proprie eccedenze o i propri debiti all'interno dell'area OEEC ricorrendo in maniera molto limitata all'esborso di oro, che avveniva – nel caso delle posizioni debitorie - solo nel caso in cui un Paese avesse superato la soglia fissata dalle singole quote, mentre per le condizioni di *surplus* «non era prevista alcuna regola e si rimandava a una decisione caso per caso»⁴⁴⁰. Bisogna notare come quest'ultimo aspetto, apparentemente marginale, abbia generato nel corso degli anni successivi una serie di conseguenze molto significative nella gestione delle politiche economiche europee a livello *nazionale*. L'assenza di una regolamentazione prestabilita per la definizione degli interventi compensativi dei *surplus* dei singoli Paesi nei confronti dell'UEP fece sì che al *board* dell'Unione venisse delegato un margine di intervento e di discrezionalità estremamente ampio, tale da conferirgli «il potere di analizzare la natura, le origini, degli squilibri e di indicare le politiche adeguate per risolverli. È grazie a questa impostazione che il consiglio di amministrazione

436 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 98.

437 Si decise di indicare il 1949, l'anno precedente la nascita dell'UEP, come periodo sulla base del quale definire le singole quote nazionali.

438 J. C. Martinez Oliva e M. L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., pp. 267-268.

439 L'unità di conto esprimeva la quantità di oro contenuta in un dollaro USA, vale a dire 0,888671 grammi di oro fino. Cfr. F. Petrinì, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 195.

440 Ivi, p. 196.

dell'Uep influi profondamente nella conduzione delle politiche monetarie e fiscali nazionali»⁴⁴¹. Ad ogni modo, l'idea di fondo da cui originò l'UEP, aldilà dell'influenza politica esercitata da attori esterni – come gli USA – per favorirne la nascita, consistette nel superamento dell'idea secondo la quale soltanto i contingentamenti delle importazioni potessero garantire l'armonizzazione del cosiddetto *quartetto inconciliabile*, vale a dire libera circolazione di beni e servizi, libera circolazione dei capitali, tassi di cambio fissi e politiche monetarie indipendenti⁴⁴². Come ha notato il primo presidente del *board* dell'UEP, Guido Carli,

questo slittamento concettuale fu possibile perché l'UEP non si pose l'equilibrio della bilancia dei pagamenti come un valore assoluto. L'obiettivo primario fu quello di garantire la continuità dei pagamenti tra i Paesi membri. Per realizzare questa continuità si scelse di non creare (come invece nella Carta dell'Avana) l'eliminazione degli squilibri di ciascun partecipante, ma delle bilance dei pagamenti globali⁴⁴³.

Tale «slittamento concettuale» rappresentò a nostro avviso un evento particolarmente significativo, soprattutto in considerazione degli orientamenti generali della politica economica di un Paese come l'Italia, che perlomeno fino all'autunno-inverno del 1949 privilegiò il pieno consolidamento del pareggio di bilancio, anche a costo di procrastinare la cronica depressione della domanda interna, di incrementare un clima di disagio sociale già ampiamente diffuso, nonché di attirare la *reprimenda* dei responsabili americani dell'attuazione del Piano Marshall in Europa⁴⁴⁴. Come ricorda Carli, che senza dubbio in quegli anni non fu estraneo alla definizione dei macro-obiettivi della politica economica dei governi De Gasperi,

un sistema [l'UEP] che avesse imposto ai partecipanti l'equilibrio nella bilancia dei pagamenti, anche con strumenti coercitivi, avrebbe spinto inevitabilmente verso un

441 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 106. Va notato come, prima dell'attivazione dell'UEP, Carli auspicasse invece che il *board* dell'Unione non fosse investito di un eccessivo grado di discrezionalità, temendo forse che ciò avrebbe ridotto i margini di autonomia dell'Italia nei confronti dei partner politicamente più forti. Cfr. ASMAE, Gabinetto, *Verbale della riunione del CIR*, Roma, 29.01.1950.

442 Il concetto di *quartetto inconciliabile* fu coniato negli anni '80 dall'economista – e in seguito ministro dell'Economia – nel governo Prodi II - Tommaso Padoa-Schioppa. Cfr. A. Sironi, *Cinque impegni dell'Università per la crescita*, in «Il Sole 24 ore», 22.10.2013, p. 18. L'espressione viene qui rievocata in riferimento alle testimonianze riportate in G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 105.

443 *Ibidem*.

444 Ci si riferisce alla vicenda riguardante la polemica sul *Country Study* sull'Italia. Cfr. *supra*, par. 1.2.

mercato chiuso. E gli americani erano i primi a non volerlo. Questo dimostra che già i primissimi passi dell'integrazione europea erano incompatibili con la logica del protezionismo regionale⁴⁴⁵.

Analizzando dunque più da vicino la posizione dell'Italia nei confronti dell'UEP, una delle più ricorrenti preoccupazioni manifestate sia dal Governo che dalla sua rappresentanza nell'OECE⁴⁴⁶ si concentrava sulle modalità di inserimento dell'area della sterlina all'interno dell'Unione, poiché durante le discussioni intorno all'impostazione dei meccanismi di compensazione monetaria i britannici avevano espresso la loro intenzione di limitare il più possibile l'esborso di dollari posseduti dalla Banca d'Inghilterra per sanare le posizioni debitorie del Regno Unito nei confronti degli altri Stati europei, senza però specificare se in futuro fosse stato possibile per questi ultimi rimborsare i propri debiti nei confronti di Londra tramite le riserve di sterline detenute dalle singole banche nazionali. Tale richiesta rendeva manifesta non soltanto la volontà inglese – simile a quella degli altri Paesi OECE – di contenere il proprio *dollar gap*, ma costituiva un campanello d'allarme circa il livello di stabilità monetaria e valutaria che caratterizzava la Gran Bretagna nel corso del 1950. Il nodo della sterlina appariva molto problematico agli occhi dell'Italia, Paese che deteneva ampie quote di divisa britannica e che perciò sperava di poter continuare a finanziare mediante le riserve già possedute dalla sua Banca centrale l'acquisto – che si prevedeva abbastanza massiccio - di attrezzature industriali provenienti dall'area della sterlina⁴⁴⁷. Era tuttavia noto l'iniziale scetticismo della Gran Bretagna nei confronti di un accordo multilaterale che avrebbe certamente liquidato gli ultimi residui (in Europa e nel mondo) della supremazia monetaria, e giocoforza politica, della sterlina, la quale avrebbe dovuto agire su di un piano di parità con le altre monete nazionali, così come auspicavano anche gli Stati Uniti, convinti che la

445 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 106.

446 I membri della delegazione italiana all'OECE incaricati di seguire più da vicino le trattative sulla liberalizzazione degli scambi erano il Prof. Stoppani, uomo vicino alla Banca d'Italia e in seguito membro del *board* della Banca dei Regolamenti Internazionali, il suo assistente Di Falco. Era inoltre presente Giuseppe Dall'Oglio, Direttore Generale degli Accordi Commerciali al Ministero del Commercio con l'Estero, che soprattutto a partire dall'autunno 1951 – a seguito delle robuste misure di liberalizzazione promosse dal suo ministero – acquisì un ruolo particolarmente all'interno della rappresentanza italiana all'OECE. Cfr. ASMAE, DGAE, vers. C, b. 89 (a), *Rapporto preliminare del gruppo centrale sulla liberazione degli scambi intereuropei (1a fase)*, Cattani al MAE, Parigi, 09.02.1950; Ivi, Dall'Oglio al MAE, Roma, 30.06.1950.

447 ASMAE, DGAE, vers. C, b 92 (a), *Riunione interministeriale*, (s.f.), Roma, 22.03.1950.

partecipazione britannica all'UEP avrebbe garantito a quest'ultima maggiore stabilità e maggiore autorevolezza, incentivando di conseguenza un maggiore coinvolgimento politico di Londra nell'intero processo di integrazione europea⁴⁴⁸.

Riassumendo le impressioni della delegazione italiana all'OECE, Attilio Cattani – il quale, è bene notarlo, lamentava ancora una volta il fatto di non aver potuto «in mancanza di istruzioni, assumere atteggiamenti molto precisi»⁴⁴⁹ - sottolineava come fosse imprescindibile per l'Italia ottenere da parte del Regno Unito e da parte degli altri membri della futura UEP precise garanzie affinché Roma non fosse costretta a firmare un trattato tale da obbligarla ad accumulare sterline potenzialmente non spendibili⁴⁵⁰, essendo ancora di là da venire il raggiungimento di un regime di piena convertibilità delle monete europee. Benché l'Italia temesse - e indirettamente subisse, a causa dei suoi interessi monetari e commerciali - le ricorrenti freddezze manifestate dalla Gran Bretagna nei confronti dell'UEP e dei suoi meccanismi di funzionamento (spingendo così l'ambasciatore italiano a Washington, Tarchiani, a mettere in guardia la delegazione italiana all'OECE e il Governo De Gasperi affinché non avallassero gli atteggiamenti disfattisti manifestati dalla Gran Bretagna – e in parte dalla Francia - per il solo fatto di nutrire, quale era appunto il caso dell'Italia, forti interessi commerciali nell'area della sterlina⁴⁵¹), il Governo De Gasperi sostenne l'entrata in vigore dell'UEP e,

448 Ivi, Tarchiani al MAE, Washington, 14.04.1950. Tarchiani notava come la nascita dell'UEP non fosse salutata in maniera unanimemente concorde da parte di tutti gli attori nazionali e internazionali coinvolti nelle trattative di quei mesi. Ad esempio il Fondo Monetario Internazionale temeva che l'UEP potesse diventare una sorta di suo doppio, essendo il FMI composto in gran parte dai Paesi europei che avrebbero poi dato vita all'Unione. Cfr. *ibidem*.

449 Ivi, Cattani al MAE, Parigi, 06.05.1950.

450 *Ibidem*. Analoghe osservazioni, sempre da parte di Cattani, sono contenute in Archivio Storico della Banca d'Italia (d'ora in avanti: ASBI), Segreteria Particolare, b. 508, f.1, *Atteggiamento inglese sull'UPE*, Cattani al MAE, Parigi, Maggio 1950.

451 Scriveva infatti Tarchiani, preoccupato delle reazioni dell'Amministrazione Truman di fronte alle dichiarazioni inglesi e francesi rispetto alla costituzione dell'UEP: «Se i rappresentanti dei Paesi partecipanti [all'UEP] a Washington [quale era appunto Tarchiani in qualità di ambasciatore] dovessero basarsi sulle dichiarazioni fatte dai rappresentanti inglesi e francesi nella Delegazione attualmente a Washington per giudicare sulle intenzioni dell'OECE di prestare orecchio alle esortazioni americane, potrebbero trarre delle conclusioni alquanto sconcertanti sulla confusione di lingue e sul conflitto di propositi tra americani ed europei nell'attuale congiuntura e alla vigilia della discussione in Congresso per il terzo anno dell'[ERP] che si presentano tutt'altro che facili». E più avanti conclude, criticando sia l'atteggiamento anglo-francese sia il possibile e conseguente «allineamento» italiano: «sarebbe estremamente erroneo il non cercare di compiere ogni sforzo per seguire gli americani nelle loro direttive e nei loro propositi, semplicemente perché tali propositi possono essere suscettibili dell'accusa che deriva da un atteggiamento semplicistico e non piuttosto

durante il primo anno di vita dell'accordo⁴⁵², l'Italia registrò una marcata posizione debitoria nei confronti dell'Unione, che rimase più o meno invariata per tutta la prima parte del 1951, raggiungendo un deficit di circa 83,5 milioni di dollari⁴⁵³. In seguito, però, la situazione dell'Italia si capovoltò, diventando nel giro di qualche mese un'economia cronicamente in *surplus* nei confronti degli altri Stati dell'UEP. Quali le ragioni di questo repentino cambio di passo?

Per interpretare le statistiche riguardanti i singoli Paesi all'interno dell'UEP occorre rammentare come questa rappresentasse un sistema economicamente chiuso⁴⁵⁴, e cioè valido solo per i pagamenti da e per gli Stati membri dell'Unione, le cui bilance dei pagamenti continuavano però a essere condizionate dalle esposizioni creditorie o debitorie nei confronti di altre aree monetarie, come ad esempio quella del dollaro. Tale era infatti la posizione dell'Italia intorno alla metà del '51, quando essa divenne «estremo creditore» nel quadro dell'UEP, benché la sua bilancia dei pagamenti nazionale fosse sostanzialmente in rosso, proprio a causa dei disavanzi contratti con l'area del dollaro⁴⁵⁵. In questo quadro, il ribaltamento della posizione commerciale dell'Italia nell'UEP era legato anche agli effetti inflazionistici determinati dalla guerra di Corea, che aveva provocato una generale corsa al riarmo⁴⁵⁶ caratterizzata *in primis* dall'impennata della domanda di materie prime sul mercato internazionale, di cui in un primo momento si erano avvantaggiate soprattutto Francia e Gran Bretagna, grazie al fatto che buona parte delle risorse necessarie all'approvvigionamento delle industrie belliche provenivano

da una sentita e reale esigenza». Cfr. ASBI, Carte Caffè, b. 54, f.1, *Riunione Delegazione OECE – Tarchiani alla Delegazione Italiana all'OECE e al MAE*, Washington, 21.02.1950.

452 Tuttavia i calcoli delle compensazioni vennero retrodatati al 1 luglio 1950.

453 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 196.

454 J. J. Kaplan and G. Schleiminger, *The European Payments Union*, cit., p. 129.

455 G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 107.

456 Il Direttore Generale degli Affari Commerciali del Ministero del Commercio Estero, nonché membro della delegazione italiana all'OECE, Giuseppe Dall'Oglio, parlava della corsa al riarmo dei Paesi OECE come «un dato di fatto della cui necessità non si discute», riconoscendo in tal modo l'ineluttabilità della «torsione» militare imposta al Piano Marshall e all'OECE dagli interessi strategici americani, i cui effetti però beneficiarono, come si è visto, anche le economie europee, anche se – continuava Dall'Oglio - «la destinazione di maggiori risorse alla difesa non deve né provocare una inflazione distruggitrice [sic] dell'equilibrio interno faticosamente raggiunto, né impedire la prosecuzione ed il completamento d[ei] programmi di investimento [...] legati al progresso economico dei Paesi partecipanti». Insomma: una ineluttabilità geo-politica di cui però si avvertivano anche i rischi per la stabilità delle singole economie nazionali. Cfr. ASBI, Carte Caffè, b. 54, fasc. 1, *Decisione del Consiglio dell'OECE al livello Ministri relativa ai problemi economici urgenti*, Dall'Oglio al MAE, Parigi, 13.10.1950.

dalle aree geografiche sottoposte all'influenza economica e coloniale del franco e della sterlina⁴⁵⁷. Alla lunga, però, l'aumento di riserve monetarie accumulate dalle banche centrali di Londra e Parigi, sommato alle conseguenze derivanti dall'estensione dei *budget* militari nei due Paesi, provocò un'ondata inflazionistica che mise a dura prova la tenuta delle bilance dei pagamenti dei due “pesi massimi” dell'UEP e che giocoforza si ripercosse sugli altri membri dell'Unione. L'Italia infatti, sull'onda del *boom* coreano, vide aumentare in maniera considerevole le sue esportazioni verso il mercato francese, inglese e anche tedesco (che in quegli anni stava ritrovando una sua autonomia e competitività internazionale), cosicché i traffici italiani alla volta dell'Europa occidentale passarono dal 38,7% raggiunto nel 1948 a oltre il 50% nel biennio '50-'51, registrando un netto miglioramento soprattutto nei settori “classici” dell'*export* italiano, il tessile (particolarmente richiesto dalle regioni non europee inserite nell'area della sterlina e del franco, «che risentivano favorevolmente dell'aumento del prezzo delle materie prime»⁴⁵⁸) e l'alimentare⁴⁵⁹. Parallelamente, però, le esigenze industriali di un'economia trascinata dal ciclo virtuoso della congiuntura coreana – e quindi dall'esigenza di acquistare beni necessari a sostenere i progetti di sviluppo varati dal Governo centrista - provocarono un aumento delle importazioni dai mercati nordamericani e un conseguente aumento del *deficit* della bilancia commerciale rispetto all'area del dollaro.

In questo contesto, caratterizzato da un insieme di luci e ombre, e tuttavia segnato dall'indubbia moltiplicazione dei volumi di scambio nell'area euro-occidentale, si fece largo in alcuni settori politici e industriali (inizialmente molto “ristretti”, come vedremo) della Penisola la convinzione che si potesse conferire un ulteriore impulso all'apertura internazionale dell'economia italiana, la quale avrebbe potuto beneficiare degli sviluppi positivi che sembravano poter scaturire da un clima molto più favorevole che in passato - basti pensare all'accoppiata congiuntura coreana-UEP - rispetto alla

457 J. J. Kaplan and G. Schleminger, *The European Payments Union*, cit., p. 125.

458 R. Gualtieri, *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, cit., p. 106.

459 Cfr. L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)*, Milano, FrancoAngeli, 2003, p. 47. Cfr. inoltre R. Ranieri, *L'integrazione europea e gli ambienti economici italiani*, in R. H. Rainero (a c. di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, Milano, Marzorati, 1997, p. 289.

liberalizzazione degli scambi su scala continentale ed extra-europea⁴⁶⁰. Tuttavia, per dare corso a una simile strategia, occorre porre un freno all'esposizione creditoria dell'Italia nei confronti dell'UEP e in particolare dei mercati francese e inglese, che a partire dal luglio 1951, anche per controbilanciare «le tensioni inflazionistiche innescate dall'aumento dei bilanci per la difesa e il finanziamento dello sforzo di riarmo»⁴⁶¹, avevano promosso un programma di massicce importazioni dall'area OEEC che li avevano resi nel giro di poche settimane - da «creditori estremi» quali erano inizialmente - strutturalmente debitori nei confronti dell'Unione⁴⁶². A fronte di questo potenziale irrigidimento del quadro economico internazionale, e dunque non solo in ragione delle necessità contingenti imposte dal contesto economico-politico interno, vennero presentate dal Ministro del Commercio Ugo La Malfa le note misure di liberalizzazione del mercato italiano⁴⁶³.

I provvedimenti annunciati nell'autunno 1951 dal *leader* repubblicano si inserirono dunque in un contesto alquanto diverso, in Italia come nel resto d'Europa, rispetto all'avvio del Piano Marshall e alle prime iniziative legate al processo di cooperazione europea. Nondimeno, esse costituirono un fattore molto significativo per le successive evoluzioni dell'economia italiana, i cui equilibri subirono in quell'occasione una cesura significativa non tanto – o non solo – rispetto ai suoi meccanismi e alle sue tendenze di fondo (si riaffermò, anche se nel segno di un rinnovamento dei settori economici trainanti, la centralità di un modello economico orientato a favorire le esportazioni rispetto allo stimolo della domanda interna), quanto piuttosto rispetto alle “pratiche di governo” della gestione dell'economia nazionale, sullo sfondo di un mutato rapporto tra settore pubblico, interessi privati, burocrazia e potere politico⁴⁶⁴. È dunque opportuno analizzare più da vicino sia i contenuti delle proposte avanzate da La Malfa, sia le reazioni e le interpretazioni che esse generarono in seno alla compagine governativa centrista e alla rappresentanza italiana all'OEEC, nel tentativo di comprendere

460 L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., p. 48.

461 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 315.

462 Cfr. J. J. Kaplan and G. Schleiminger, *The European Payments Union*, cit., pp. 138-144.

463 Sulla figura di La Malfa si veda, oltre al volume di Mechi, anche il lavoro di P. J. Cook, *Ugo La Malfa*, Bologna, il Mulino, 1999.

464 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 299-303.

in che termini i membri della delegazione parigina interpretarono lo spirito dell'iniziativa dei vertici del Commercio Estero e si posizionarono rispetto ai conflitti che coinvolsero gli attori, pubblici e privati, di quelle vicende.

Le condizioni critiche maturate dall'Italia nei confronti dell'UEP spinsero La Malfa a individuare nella più ampia liberalizzazione alle importazioni la chiave di volta per il riequilibrio della pendenza strutturalmente creditoria registrata dalla bilancia commerciale nazionale. Gli assi portanti delle misure ideate da La Malfa si focalizzarono intorno ai seguenti cardini: la «messa a dogana» (e cioè l'abolizione delle restrizioni quantitative) della quasi totalità delle importazioni dai Paesi dell'UEP; una diminuzione del 20% dei dazi doganali sui beni importati non solo dalla zona OECE, bensì dalla totalità delle aree geografiche con le quali l'Italia intratteneva rapporti commerciali, in linea con le direttive imposte dalla «clausola della nazione più favorita»⁴⁶⁵; infine, l'istituzione di facilitazioni finanziarie riguardanti sia l'acquisto di beni e servizi dall'area della sterlina, sia, parallelamente, le vendite nella zona del dollaro⁴⁶⁶. Com'è facile intuire, trattandosi non già di un'azione a sostegno alle esportazioni – misura che avrebbe aggravato invece che mitigare l'esposizione creditoria dell'Italia nell'UEP –, ma viceversa di una strategia mirante a favorire un più ampio volume di importazioni, i settori generalmente più protetti dell'industria italiana – come ad esempio quello elettromeccanico, automobilistico, chimico, farmaceutico⁴⁶⁷ – si opposero fortemente ai propositi di La Malfa, bollati in prima battuta un «inutile autolesionismo»⁴⁶⁸ praticato dal Ministro del Commercio estero a danno dell'economia interna. Tuttavia non bisogna credere che l'apparente radicalità dell'iniziativa di La Malfa fosse dettata dalla mera intenzione di sostenere gli interessi di quella frazione del mondo agricolo e industriale italiano che più si riconosceva nelle tradizionali funzioni del Ministero del Commercio estero, propenso per sua stessa natura a tutelare e rafforzare la posizione dell'*export* nazionale. La

465 Si tratta di una clausola in base alla quale i Paesi coinvolti nell'accordo GATT acconsentivano di estendere a tutte le altre nazioni i trattamenti commerciali più favorevoli – sconti sui dazi, facilitazioni fiscali, etc. - che eventualmente essi avessero già concesso, o fossero in procinto di farlo, a un altro Paese.

466 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, op. cit., p. 197. Su tutta la parabola del processo di liberalizzazione promossa da La Malfa si veda inoltre Id, *Ugo La Malfa, la liberalizzazione degli scambi e la Confindustria*, in «Annali dell'Istituto Ugo La Malfa», vol. XVI, 2001, pp. 15-55.

467 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 319.

468 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 200.

Malfa dovette dunque misurarsi contemporaneamente con un insieme di problematiche molto complesse, come l'aggravarsi della posizione creditoria italiana nell'UEP e le conseguenze della congiuntura coreana⁴⁶⁹; i sempre più insistenti *rumors* dell'estate-autunno 1951 circa l'ipotesi di una nuova svalutazione della sterlina – dopo quella, già ampiamente deleteria per gli interessi valutari italiani, del 1949 –; non da ultimo, la difficile risoluzione del caso della bilancia commerciale belga, la quale stava registrando avanzi commerciali troppo superiori alla quota indicata dai trattati dell'UEP, la quale si vide pertanto costretta a concedere al Governo di Bruxelles margini crescenti di compensazione monetaria in dollari, determinando al contempo il pericoloso assottigliamento di riserve americane nelle casse dell'Unione stessa⁴⁷⁰. L'elevata improbabilità che l'Italia riuscisse a ottenere, dopo l'eccezione belga, un trattamento analogo da parte dell'UEP⁴⁷¹, anche a causa dell'impressione che quest'ultima fosse in grado di fronteggiare soltanto crisi «oscillatorie e di carattere temporaneo», non già permanenti, dei suoi membri interni⁴⁷², spinse La Malfa – sostenuto in tal senso anche dalle indicazioni dell'amministratore dell'ECA in Italia, Dayton⁴⁷³ – a perorare la causa della facilitazione delle importazioni nel mercato italiano, concentrate soprattutto nel settore delle materie prime e in quello dei prodotti alimentari di base⁴⁷⁴.

Il progetto di liberalizzazione delle importazioni irritò soprattutto il mondo dell'industria privata e contribuì ad acuire le divergenze che già nei mesi precedenti l'autunno 1951 si erano manifestate tra il Ministero del Commercio con l'Estero e quello dell'Industria e del Commercio, guidato a partire dal

469 ACS, Fondo Ugo La Malfa (d'ora in avanti: FLM), Serie III, sotto serie 3, b. 23, *Problemi attuali dei rapporti economici con l'estero*, (firma illeggibile), Roma, 10.12.1951. In questo *report*, successivo alla promulgazione delle misure in seno al Consiglio dei Ministri italiano, si sottolineava come l'esposizione creditoria dell'Italia verso l'UEP, oltre a rappresentare un problema per l'equilibrio della sua bilancia dei pagamenti, comportasse «un ulteriore depauperamento del nostro mercato interno che necessita di un'espansione degli impieghi di beni strumentali e durevoli e di incremento nei consumi di merci correnti». Ecco farsi strada, nelle opinioni del Commercio Estero, la necessità di chiudere in maniera abbastanza netta con la stagione delle deflazione e della compressione dei consumi, non fosse altro che per rispondere ai nuovi stimoli e alle nuove «costrizioni» provenienti dal mutamento degli scenari internazionali.

470 ACS, FLM, Seri III, sottoserie 3, *Situazione attuale dell'Unione Europea dei Pagamenti* (s.f.), Roma, 12.12.1951. Cfr. L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., pp. 51-53.

471 Cfr. Ivi, p. 51.

472 ACS, FLM, Serie III, sottoserie 3, *Situazione attuale dell'Unione Europea dei Pagamenti*, op. cit.

473 L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., p. 51.

474 ACS, FLM, Serie III, sotto serie 3, b. 24, *Considerazioni di ordine generale*, Dall'Oglio a La Malfa, Roma, 02.10.1951.

luglio dello stesso anno dall'ex capo della delegazione italiana all'OECE, Pietro Campilli⁴⁷⁵. In un *memorandum* del marzo 1951 il Ministero del Commercio Estero⁴⁷⁶ criticava in maniera molto dura le posizioni assunte dal dicastero “rivale”, accusato di aver assunto un atteggiamento unilaterale «su questioni relative ad importazioni od a esportazioni dei prodotti interessanti il settore industriale», e in particolare riguardo alla «fissazione dei contingenti in occasione delle trattative per gli accordi commerciali [...]; [al]le misure da adottare in materia di scambi commerciali con l'estero»⁴⁷⁷, a proposito delle quali il ministero che di lì a poco sarebbe stato affidato a La Malfa rivendicava in maniera molto netta un indiscusso primato decisionale. I termini dello scontro convergevano intorno alle concrete caratteristiche dell'apertura internazionale dell'economia italiana, la cui ampiezza e le cui specifiche modalità di applicazione rappresentavano un delicatissimo oggetto di contesa politica sia tra i ministeri interessati, sia tra i soggetti produttivi maggiormente coinvolti. Pertanto il Ministero del Commercio Estero giustificava la semi-esclusività della sua azione politica e amministrativa nel campo dei rapporti economici con i partner internazionali sul piano delle «conoscenze» e delle competenze che in tale ambito soltanto questo dicastero, a detta dei suoi vertici, poteva vantare:

Poiché manca al Ministero dell'Industria e Commercio la conoscenza di insieme dei rapporti commerciali con i diversi Paesi esteri, non è possibile che esso pretenda di avocare a sé decisioni così importanti in materia di politica commerciale per le quali ovviamente non si può prescindere dalla necessità di ottemperare, nei limiti del possibile, agli impegni assunti in sede internazionale⁴⁷⁸.

Critiche altrettanto dure si estendevano all'operato del Ministero degli Esteri, accusato di sostanziali interferenze politico-amministrative a danno dell'autonomia del Commercio Estero: anche in questo caso vi si poteva

475 Con la nascita del De Gasperi VII, Campilli subentrò al democristiano Giuseppe Togni.

476 Il dicastero fu guidato fino all'aprile 1951 dal socialista Ivan Matteo Lombardo, poi sostituito da La Malfa, che rimase in carica fino alla conclusione della legislatura nel luglio 1953.

477 ACS, FLM, Serie III, sotto serie 3, b. 22, *Interferenze del Ministero Industria e Commercio nei rapporti con l'estero che hanno determinato sfavorevoli ripercussioni sui nostri approvvigionamenti*, s.f., Roma, 23.03.1951.

478 ACS, FLM, Serie III, sotto serie 3, b. 22, *Interferenze del Ministero Industria e Commercio nei rapporti con l'estero che hanno determinato sfavorevoli ripercussioni sui nostri approvvigionamenti*, s.f., Roma, 23.03.1951.

leggere, da parte del suo Direttore generale Dall'Oglio, una orgogliosa rivendicazione di autonomia del suo Ministero (rifondato, come detto, nel 1945), motivata dal fatto che la decisione stessa di ricostituirlo – dettata *in primis* dalle pressioni statunitensi nell'immediato dopoguerra⁴⁷⁹ e ritenuta in un primo momento, almeno da parte di alcuni settori dell'amministrazione, di carattere solo temporaneo⁴⁸⁰ - in un contesto caratterizzato da una forte dinamica di interdipendenza internazionale avrebbe dovuto investire quasi automaticamente il Commercio Estero del ruolo di «centro propulsore dell'azione del Governo nel campo della nostra politica dei rapporti commerciali con i Paesi esteri»⁴⁸¹. Qui trovava la sua origine un conflitto di competenze che, pur essendo motivato da questioni legate alle frizioni nel coordinamento amministrativo interministeriale relativo ai rapporti commerciali intrattenuti dall'Italia con l'estero, acquisiva una sostanza eminentemente politica, così come testimoniato dalla veemenza delle parole di Dall'Oglio, che così giustificava il suo attacco nei confronti delle pretese “egemoniche” del Ministero degli Esteri:

Indipendentemente dalla già riconosciuta necessità che il Ministero del Commercio Estero si uniformi [...] alle direttive della politica generale del Ministero degli Esteri, è evidente che la pretesa inizialmente accampata dal predetto Ministero di effettuare direttamente il coordinamento sul piano tecnico commerciale tra le varie Amministrazioni interessate, non può assolutamente essere ammessa, in quanto questo compito rientra nelle specifiche attribuzioni del Ministero del Commercio Estero, al quale soltanto spettano le decisioni di merito sulle questioni relative agli scambi commerciali con l'estero⁴⁸².

Se i rapporti con i ministeri “concorrenti” apparivano dunque profondamente tesi, per certi versi potrebbe stupire la diffusione, all'interno dello stesso Ministero del Commercio Estero, di una certa riluttanza ad appoggiare *in toto* i programmi di liberalizzazione promossi da La Malfa. Alcuni settori della dirigenza del Ministero, infatti, sembravano suggerire una certa prudenza nella riduzione delle protezioni tariffarie che avrebbero potuto danneggiare comparti industriali (dalla meccanica alla metallurgia) ancora

479 A. Giovagnoli, *L'Italia nel “nuovo ordine mondiale”*, cit., pp. 49-53.

480 ACS, FLM, Serie III, sotto serie 3, b. 22, *I rapporti commerciali con l'estero e i compiti del Ministero del Commercio estero*, f.to Dall'Oglio, Roma, 20.03.1951.

481 *Ibidem*, p.1

482 *Ivi*, p. 2.

condizionati da uno scarso livello di competitività internazionale. Il fatto (giustamente definito da Battilossi «paradossale»⁴⁸³) che i vertici del Commercio Estero condividessero per certi versi la medesima prudenza cui si richiamava Campilli (che pure dichiarò di sostenere, almeno in via ufficiale, le decisioni assunte dal Governo⁴⁸⁴) nelle sue considerazioni sui rischi corsi dalle imprese italiane e dal settore creditizio nazionale a causa dalle misure di abbattimento delle protezioni tariffarie contribuiva ad esprimere, a nostro avviso, la reale configurazione dei timori e delle resistenze che i provvedimenti dell'autunno 1951 generarono in seno ad alcuni segmenti del blocco di potere centrista.

Ciononostante, il *leader* repubblicano poteva contare sul sostegno di altri settori del mondo produttivo italiano, come ad esempio la Confcommercio, la quale auspicava che le misure di riduzione dei dazi, ancorché gradualmente e progressive, dovessero imporsi come decisioni irrevocabili⁴⁸⁵. Inoltre egli incassò il fondamentale appoggio del delegato permanente presso l'OECE e, contemporaneamente, Ministro del Tesoro e del Bilancio, Giuseppe Pella⁴⁸⁶, che grazie a questa somma di incarichi assunse un ruolo cruciale nella definizione delle strategie economiche del Paese, tanto da spingere Giovanni Malagodi, anch'egli membro della delegazione italiana all'OECE, a dire (forse un po' troppo enfaticamente) che Pella avesse concentrato «nelle sue mani la direzione d'insieme della politica economica interna ed esterna»⁴⁸⁷. In ogni caso, a seguito delle turbolenze valutarie determinate dal *dietrofront* in tema di liberalizzazione commerciale varato da Francia e Gran Bretagna tra la fine del 1951 e il l'inizio del 1952⁴⁸⁸ Pella spronava La Malfa affinché questi continuasse sulla via del sostegno alle importazioni, ritenuta l'unica soluzione

483 Cfr. S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 318-320, dove si trovano anche le indicazioni archivistiche relative al contro-progetto elaborato dalla dirigenza del Commercio Estero.

484 ACS, FLM, Serie III, sotto serie 3, b. 23, Campilli a La Malfa, Roma, 20.10.1951. Affermava infatti Campilli: «Tu sai come anche in questa occasione e nonostante che si tratti di provvedimenti che vengono a incidere direttamente sull'andamento delle industrie, io mi sia reso pienamente conto delle tue esigenze e abbia cercato di non frapporre ostacoli pregiudiziali alle soluzioni da te proposte».

485 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 320

486 ACS, PCM, Atti, 1948-1950, 19/17 – 13659 – 39.7, f. “OECE”. La nomina era avvenuta dopo le dimissioni di Tremelloni nel novembre 1949 e fu rinnovata fino alla scadenza naturale dell'ultimo governo De Gasperi.

A partire dal gennaio 1954, con il varo de governo Fanfani, il massimo rappresentante italiano all'OECE sarà il successivo Ministro del Bilancio, Ezio Vanoni.

487 AFLER, FM, b. 10, f.3, Malagodi a Pella, 18.05.1951.

488 Su questi temi cfr. il cap. 3.

possibile per evitare che si ripresentasse nell'immediato futuro il pericolo di «nuove posizioni creditorie» estreme⁴⁸⁹. La delegazione italiana all'OECE, che ancora nel marzo 1951 (dunque alcuni mesi prima della presentazione delle proposte di liberalizzazione di La Malfa) Dall'Oglio giudicava poco “sensibile” alle istanze del Ministero del Commercio Estero⁴⁹⁰, concentrava le sue impressioni e le sue comunicazioni proprio intorno alle implicazioni internazionali delle politiche predisposte da La Malfa, e in particolare richiamava l'attenzione delle autorità di Roma intorno ai rischi che si sarebbero potuti determinare sia in relazione alle tensioni valutarie dovute ai provvedimenti restrittivi di Francia e Regno Unito, sia in merito alla

possibile riduzione degli aiuti americani [e alla] impostazione della nostra bilancia dei pagamenti in dollari ed alle deduzioni che le Autorità Americane si apprestano a trarre dalla previsione di nostre entrate in dollari EPU [Unione Europea dei Pagamenti]⁴⁹¹.

In ogni caso, sembra confermata l'ipotesi di una sostanziale condivisione da parte degli uomini della delegazione rispetto all'iniziativa di La Malfa. Già nel marzo 1951, nonostante le difficoltà valutarie della Germania e dei passi indietro compiuti da Bonn nel campo delle liberalizzazioni commerciali⁴⁹², la delegazione italiana all'OECE – per bocca del diplomatico Massimo Magistrati - sottolineava la necessità di procedere lungo il percorso di progressiva apertura dell'economia italiana, mettendo enfaticamente in risalto il «valore, nella vita economica del nostro continente [...], di un organismo quale l'OECE che ha indubbiamente contribuito, con risultati notevolissimi, al superamento della crisi del dopoguerra»⁴⁹³. Un atteggiamento, quest'ultimo,

489 ACS, FLM, Serie III, sottoserie 3, b. 24, Pella a La Malfa, Roma, 12.04.1952.

490 ACS, FLM Serie III, sottoserie 3, *I rapporti commerciali con l'estero e i compiti del Ministero del Commercio Estero*, cit.

491 ACS, FLM, Serie III, sotto serie 3, b. 24, Pella a La Malfa, Roma, 12.04.1952.

492 La crisi che l'economia della Germania visse nel quadro dell'UEP maturò soprattutto a partire dal raggiungimento della tappa del 60% di liberalizzazioni commerciali nell'autunno 1950, complici gli squilibri economici da cui era ancora afflitta dopo la fine della guerra: ad esempio, la separazione territoriale della Germania dopo il 1945 aveva fatto sì che le eccedenze di produzione industriale registrate nella parte ovest non fossero più compensate dall'export di beni alimentari provenienti dall'est, cosicché «la prima [veniva] a dipendere, per gli approvvigionamenti di prodotti alimentari, dalle importazioni, mentre la seconda stenta[va] a trovare mercati di sbocco per i suoi prodotti nell'Europa orientale, caratterizzata da un'agricoltura ben sviluppata». Cfr. J. C. Martinez Oliva e M. L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., p. 281.

493 ASBI, Carte Caffè, b. 2, f.1., *Magistrati a Menichella*, Roma, 12.03.1951

che tra la fine del '51 e il '52 venne poi confermato, come si vedrà più approfonditamente nelle prossime pagine, in occasione della crisi delle bilance dei pagamenti di Francia e Gran Bretagna, i cui effetti pesarono non poco sulle condizioni generali dell'economia italiana, rischiando così di mettere in discussione la stessa irreversibilità del processo di liberalizzazione avviato mediante le misure di La Malfa.

Superando i numerosi veti incrociati che furono lanciati dagli attori coinvolti nel processo di liberalizzazione - tra i quali si inserì anche la CGIL, che temeva gli effetti potenzialmente negativi, sul piano occupazionale, delle politiche promosse da La Malfa, specie nei settori meccanico ed elettrotecnico⁴⁹⁴ -, intorno alla fine dell'ottobre 1951 il Consiglio dei Ministri emanò il decreto con il quale si rendevano effettive le misure di abbassamento degli ostacoli alle importazioni commerciali sul mercato italiano: abolizione provvisoria dei contingenti sulle merci non liberalizzate e provenienti dalla zona UEP, ad eccezione (sebbene si trattasse di eccezioni parecchio rilevanti, come si dirà tra poco) degli autoveicoli, dei motocicli, del latte e del vino; la riduzione del 10% - e non del 20%, come inizialmente proposto da La Malfa - dei dazi doganali; infine, una serie di incentivi finanziari per gli acquisti di beni alimentari e di materie prime (rame, gomma, stagno) da parte dello Stato⁴⁹⁵. In merito alla riduzione della tariffa doganale, la discussione tra il Governo e gli industriali si protrasse anche negli anni successivi, poiché si trattava di una norma che necessitava di una proroga annuale da parte dell'esecutivo, motivo per cui «la richiesta di eliminazione della riduzione tariffaria avrebbe rappresentato il *Leitmotiv* della posizione degli industriali in materia di liberalizzazione»⁴⁹⁶.

Dopo aver ripercorso le vicende che accompagnarono la promulgazione del decreto ministeriale sulla liberalizzazione commerciale, sembra opportuno soffermarsi sull'analisi delle reali «poste in gioco», e sulle relative conseguenze politiche, che scaturirono dalla battaglia condotta da Ugo La Malfa e dai suoi alleati politici e – in misura minore – imprenditoriali

494 L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., p. 54.

495 Ivi, p. 58.

496 F. Petrini, *Ugo La Malfa, la liberalizzazione degli scambi e la Confindustria*, cit., p. 36.

nell'autunno del 1951: come ha scritto Battilossi, descrivendo le caratteristiche dello scontro politico fin qui analizzato,

le posizioni [...] erano ben definite: su un fronte, la tenace volontà di La Malfa – alimentata non tanto da una sincera volontà riformatrice antimonopolistica, quanto da considerazioni di politica estera – orientato verso una liberalizzazione «integrale», sulla base di una massiccia messa a dogana delle importazioni ancora sottoposte a quote e contingenti, e di una contemporanea riduzione del 20 per cento [...] delle tariffe doganali [...]; sull'altro, le alte dirigenze ministeriali per una volta concordi sul fatto che «l'attuale posizione dell'Italia nell'Uep non [poteva] essere addebitata ad una insufficienza dello sforzo di liberalizzazione»⁴⁹⁷.

Sebbene in questa sede non sia dirimente misurare la più o meno «sincera» volontà riformatrice nutrita in termini personali da La Malfa, risulta in primo luogo necessario insistere sulla disamina delle motivazioni profonde e del contesto politico da cui maturò la riflessione del *leader* politico repubblicano sulla necessità di offrire maggiore respiro alle dinamiche dell'*import* nazionale: non già, dunque, una motivazione ideologica o semplicemente calibrata sugli interessi dei settori economici di riferimento del dicastero presieduto da La Malfa stesso, bensì una pragmatica consapevolezza dei rischi a cui l'Italia sarebbe andata incontro se il Governo, alla luce delle tendenze in atto all'interno dell'UEP e più in generale all'interno dell'orizzonte economico internazionale, non fosse tempestivamente intervenuto con l'obiettivo di riequilibrare una condizione di insostenibile esposizione commerciale nell'area OECE e di altrettanto accentuata mortificazione della domanda interna. Si trattava inoltre di osservazioni intorno alle quali la rappresentanza italiana all'OECE espresse la propria condivisione, sebbene non si possa affermare che essa avesse suggerito o propiziato in prima battuta l'adozione dei provvedimenti approvati dal Governo centrale⁴⁹⁸, benché essa abbia svolto un ruolo di stimolo esterno probabilmente non secondario nel sottolineare agli occhi delle autorità politiche e ministeriali romane il peso che il contesto economico e valutario internazionale – quello che Malagodi chiamava il «momento esterno»⁴⁹⁹ - avrebbe dovuto giocare forza esercitare nella definizione

497 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 320.

498 In questo senso sembra che la delegazione italiana abbia giocato un ruolo meno evidente di quello assunto in occasione della presentazione del Piano Pella.

499 ASMAE, DGAE, vers. B, b. 117, Malaogodi al MAE,

di un'adeguata (sempre nei termini generali impostati dall'azione propulsiva dei centri decisionali dell'economia nazionale, vale a dire la Banca d'Italia e il Ministero del Tesoro⁵⁰⁰) linea di politica economica interna ed estera.

In secondo luogo, alla luce dei pesanti condizionamenti che i settori industriali privati più forti – che non necessariamente corrispondevano a quelli dotati di una maggiore proiezione internazionale -, e dunque meglio attrezzati nell'opera di continua intromissione nei gangli decisionali della Pubblica Amministrazione, La Malfa si impegnò (si suppone con un buon grado di intenzionalità) soprattutto a «sbrogliare la matassa intricata di discrezionalità amministrativa», non già a comprimere il primato economico nazionale (e dunque agito anzitutto sul piano del mercato interno) di quegli stessi gruppi economici che, in ultima istanza, non furono particolarmente gravati dalle conseguenze delle politiche di liberalizzazione avviate nell'autunno del 1951. In tal senso, il decreto governativo dell'ottobre-novembre 1951 conteneva infatti, come già illustrato, una serie di eccezioni che plasticamente testimoniavano del «grado di influenza esercitato dai gruppi industriali italiani sul potere politico»⁵⁰¹: tali eccezioni favorirono la FIAT (autoveicoli), la Montecatini (che ottenne un'esenzione daziaria per molti dei prodotti chimici che costituivano la base della sua produzione industriale: fenolo, fertilizzanti azotati e fosfatici, etc.), la Pirelli (si è ricordata l'esenzione della gomma dai provvedimenti di liberalizzazione), mentre rimasero maggiormente scoperte le aziende che popolavano il settore dell'industria meccanica, largamente maggioritario nel Paese, ma al contempo caratterizzato dalla prevalenza di imprese medie e piccole, la cui capacità di incidenza nei meccanismi decisionali della sfera ministeriale e degli enti amministrativi ad essa correlati risultava giocoforza molto limitata⁵⁰². Di qui risultava evidente

500 Sulla centralità di queste due istituzioni cfr. R. Ranieri, *L'Italia, la ricostruzione e il sistema economico internazionale*, cit., 139, che parla del Tesoro come di quell'organismo che «deteneva le chiavi della spesa ministeriale attraverso la ragioneria generale dello Stato, nonché delle questioni valutarie e fiscali fino a esercitare un vero e proprio potere di veto su tutte le più importanti decisioni interne e internazionali». Riguardo al ruolo apicale rivestito nelle stesse vicende dalla Banca d'Italia, considerata in questi termini come il vero e proprio cervello delle dinamiche fondamentali della politica economica centrista in relazione al processo di integrazione continentale, si veda S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 352-353.

501 F. Petrini, *Ugo La Malfa, liberalizzazione degli scambi e la Confindustria*, cit., p. 37.

502 *Ibidem*.

un fattore ulteriore: la frammentarietà degli interessi interni al blocco industriale, il cui vertice rappresentativo, Confindustria - e incidentalmente il suo Presidente, Angelo Costa⁵⁰³, di cui in realtà erano note le opinioni a favore di una graduale apertura alle proposte di La Malfa⁵⁰⁴ -, non fu in grado di sintetizzare, o vi riuscì in maniera solo formale⁵⁰⁵, una posizione comune sulla base della quale impostare la propria attività di condizionamento nei confronti del mondo politico e di quello burocratico, subendo in tal modo la prevalenza del potere negoziale – esercitato in maniera spesso autonoma rispetto al consesso confindustriale - dalle aziende *tradizionalmente* egemoni, anche in termini di influenza politica, all'interno del panorama produttivo italiano. Non sembra quindi fuori luogo affermare che, pur rappresentando indubbiamente un fattore di rinnovamento – ma non di reale scardinamento, prospettiva che in ogni caso non si sarebbe potuta concretizzare tramite l'azione di un solo uomo o di un solo Ministero - rispetto alla prassi “consociativa” che caratterizzava la natura dei rapporti tra l'amministrazione pubblica e alcuni segmenti del padronato italiano, le misure dell'autunno 1951 contribuirono a perfezionare⁵⁰⁶ e ad adattare ai *trend* internazionali, piuttosto che riformare in termini sostanziali (intenzione che per avrebbe comportato l'esistenza di un indirizzo politico sostanzialmente differente, e cioè calibrato sullo stimolo dei consumi interni e di investimenti pubblici mirati, di cui non esistevano *de facto* le condizioni), le linee di fondo della pratica neo-mercantilista coltivata dalle *élites* politiche e industriali del Paese nel corso della prima legislatura repubblicana⁵⁰⁷.

503 Sulla figura di Angelo Costa, oltre ai riferimenti contenuti nel più volte citato lavoro di Petrini (*Il liberismo a una dimensione*), cfr. F. Fauri e V. Zamagni (a c. di), *Angelo Costa. Un ritratto a più dimensioni*, Bologna, il Mulino, 2007.

504 F. Petrini, *Ugo La Malfa, liberalizzazione degli scambi e la Confindustria*, cit., p. 55.

505 Ivi, p. 54.

506 Tale “perfezionamento”, però, sin inserì all'interno di quello che Francesca Fauri ha definito un «progetto ambivalente» di politica industriale elaborato dalle *élite* italiane all'alba degli anni Cinquanta: un progetto «da un lato orientato a favorire determinati settori particolarmente battaglieri e influenti quali quello automobilistico, dall'altro tale progetto non sembra aver avuto un'idea sufficientemente organica di sviluppo dell'economia del paese, offrendo una protezione limitata e disomogenea ad altri settori quali quello chimico». Cfr. F. Fauri, *La fine dell'autarchia*, cit., p. 358.

507 A questo proposito sembra opportuno sottolineare come l'assenza di ampi riferimenti alle posizioni di una personalità centrale quale fu quella di De Gasperi può essere motivata, all'interno della nostra ricerca, oltre che da una certa penuria di tracce documentarie relative alle sue specifiche posizioni – aspetto legato anche sia alla ovvia parzialità delle fonti analizzate, sia alla natura molto spesso tecnica delle questioni su cui ci si è concentrati -, anche dalla tendenza del *leader* trentino a posizionarsi, come ha notato Guido Formigoni, «al di qua del compito storico, ineliminabile in una moderna democrazia di massa, di creazione mirata e organizzata

3. **«Vista dagli altri»: l'Italia alla prova della cooperazione europea nelle le sue relazioni con Francia e Gran Bretagna**

La presenza italiana nelle istituzioni europee sorte dopo la fine della Seconda guerra mondiale si articolò, com'è facile immaginare, non soltanto sulla base degli specifici interessi economici e diplomatici nutriti dal Governo De Gasperi, ma anche a partire da una costante interazione, spesso di carattere conflittuale, con le rappresentanze dei Paesi che componevano la struttura di quelle stesse istituzioni. Il caso dell'OECE non si discostò da questo tipo di analisi. L'Organizzazione parigina, divenuta istituzione permanente soltanto a partire dall'aprile 1948, offrì – come detto in precedenza - ai Paesi aderenti al Piano Marshall una delle prime occasioni di sperimentazione, facendo leva su obiettivi concreti e ben definiti, di quella pratica di cooperazione economico-politica che nel bene e nel male avrebbe segnato le tappe successive del processo di integrazione europea.

All'interno dell'OECE si riproposero, anche se in maniera di certo non consequenziale o schematica, gli «equilibri di potenza»⁵⁰⁸ che avevano caratterizzato le relazioni internazionali fin dalla cessazione delle ostilità nel 1945: prescindendo dal ruolo indubbiamente preponderante che gli Stati Uniti assunsero a partire da quel frangente, la vita politico-economica dell'Occidente europeo fu fortemente condizionata dal ruolo della Francia e della Gran Bretagna, sebbene entrambe fossero costrette a misurarsi con il sostanziale arretramento della rispettiva predominanza geopolitica a favore delle due «superpotenze» mondiali, gli Stati Uniti e l'URSS, e di conseguenza con la frustrazione delle rispettive ambizioni di rinnovata *grandeur*

di una nuova classe dirigente che fosse radicata nel sistema democratico [...], dotata di competenze che la collocassero all'altezza della sfida della gestione delle interdipendenze internazionali. Egli scelse coerentemente fin da principio di *appoggiarsi su una vecchia struttura tecnico-burocratica* fin n dove poté, restandone quindi anche abbastanza condizionato nell'operatività. In quest[o] [...] egli si mostrò uomo molto tradizionale, in qualche misura ottocentesco». Cfr. G. Formigoni, *Il ruolo di Alcide De Gasperi nella politica estera italiana*, in U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori (a c. di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., p. 181.

508 Per una ricognizione teorica del concetto di «equilibrio di potenza» cfr. R. Little, *The Balance of Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

internazionale. I mutamenti che intervennero negli equilibri geopolitici dopo la seconda guerra mondiale, e che decretarono il sostanziale declassamento del ruolo internazionale dei due Paesi europei (perlomeno se confrontato con quello agito negli anni che precedettero il conflitto), si resero per l'appunto manifesti anche nel modo in cui questi ultimi svilupparono le proprie relazioni con gli Stati “minori” dell'area OECE, tra i quali figurava l'Italia: come si vedrà nelle pagine seguenti, Londra e Parigi si fecero promotrici di forme di “collaborazione” con le strutture diplomatiche romane che si distinsero proprio in ragione dei differenti obiettivi strategici, nonché della differente “auto-percezione” del proprio ruolo internazionale, che caratterizzarono l'azione politica dei due Paesi.

In ogni caso, sia i britannici che i francesi rappresentarono i “pesi massimi” dell'orizzonte politico europeo, a prescindere dal fatto che essi fossero in grado di cogliere, prima e meglio di altri attori, le implicazioni insite nell'affermazione dell'egemonia americana sul Vecchio Continente. A partire da queste osservazioni, nelle pagine che seguono si tenterà di offrire un quadro dei rapporti che sussistevano tra l'Italia e i due Stati-guida dell'OECE, analizzando in particolare il punto di vista di Parigi e di Londra⁵⁰⁹ rispetto alle strategie, agli atteggiamenti e ai risultati conseguiti dalla Penisola tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta. Quale fu la percezione del ruolo italiano da parte dei rappresentanti di Francia e Gran Bretagna? In che modo essi accolsero o rigettarono le richieste che provenivano dalla delegazione guidata da Campilli, da Tremelloni e infine da Pella? Fino a che punto questi due Paesi tennero in debita considerazione il tentativo italiano di ritagliarsi un ruolo più o meno significativo – si sarebbe tentati di scrivere “visibile” - nel quadro dell'OECE?

Senza dubbio le relazioni che si istituirono tra questi attori statuali all'interno dell'Organizzazione parigina furono in quegli anni influenzate da fattori che esulavano dallo specifico campo d'azione dell'OECE: dal Trattato di Pace alla questione delle colonie in Africa; dall'adesione ai progetti di

⁵⁰⁹ Occorre però notare come il materiale archivistico e bibliografico a cui si è potuto accedere nel corso della ricerca si riferisca in misura lievemente superiore al caso inglese rispetto a quello francese. Ciò si rifletterà probabilmente anche nell'estensione dei paragrafi dedicati rispettivamente alla Francia e al Regno Unito.

difesa militare europea (Patto di Bruxelles, CED, etc.) alla ridefinizione degli equilibri politici nel bacino del Mediterraneo, i rapporti tra Roma, Parigi e Londra di certo non si distinsero per l'assenza di conflitti e di recriminazioni, dovuti in buona parte alle vicende della Seconda guerra mondiale e al ruolo che il regime fascista aveva giocato sul piano internazionale nel corso del ventennio precedente. Tuttavia, non essendo questa la sede adatta per ripercorrere nello specifico la storia delle relazioni italo-anglo-francesi negli anni 1947-1953, ci si soffermerà ancora una volta sugli aspetti politici ed economici che interessarono maggiormente la delegazione italiana inviata a Parigi (politiche della manodopera; liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti; elaborazione di piani per l'integrazione economica europea), con l'obiettivo di comprendere quale fosse a questo proposito la posizione espressa dai due *major partner* dell'Italia.

L'assunto analitico da cui muovono le pagine successive consiste dunque nell'intenzione di sviluppare una disamina quasi «in controtuce» della partecipazione italiana all'interno dell'OECE, attraverso il «prisma» offerto dalle osservazioni che Londra e Parigi elaborarono intorno ai temi cruciali dell'azione politica italiana. Ciò non significa evidentemente che un'accurata ricostruzione del ruolo italiano durante le prime fasi del processo di cooperazione e integrazione europea possa essere realizzata affidandosi prevalentemente alle analisi delle opinioni sviluppate dai responsabili economici e diplomatici delle due maggiori potenze europee; al contrario, in questa sede si cercherà di sottolineare anche le incongruenze e le contraddizioni delle posizioni assunte da Francia e Gran Bretagna nei confronti dell'Italia. Tuttavia si ritiene proficuo, proprio per collocare in una prospettiva relativizzante - dal punto di vista storiografico - quel segmento della storia repubblicana italiana su cui si concentra la nostra ricerca, mettere in relazione la singolarità dell'azione dell'Italia nell'OECE e gli atteggiamenti, tanto politici quanto globalmente psicologici, che caratterizzarono le strategie di chi *de facto* vantava una posizione preponderante – in termini di condizionamento e di influenza politica – nel quadro dell'Organizzazione parigina.

3.1 *I rapporti italo-francesi all'alba della cooperazione europea*

Dopo la firma degli accordi del Trattato di pace, siglati a Parigi il 10 febbraio 1947 e considerati da parte dei vertici governativi italiani estremamente lesivi degli interessi e delle prerogative del proprio Paese⁵¹⁰, il panorama politico occidentale venne investito dall'annuncio del Piano Marshall (5 giugno 1947), dall'apertura delle consultazioni anglo-franco-sovietiche (dalle quali, come già affermato, l'URSS si ritirò quasi subito) e dal successivo avviamento della Conferenza per la Cooperazione Economica Europea tra il luglio e il settembre dello stesso anno. Attraverso questi passaggi, Roma tentò, con alterne fortune, di ottenere il suo pieno reinserimento all'interno dell'orizzonte capitalistico occidentale, facendo leva anche sulla riattivazione di una serie di tradizionali rapporti diplomatici ed economici interrotti dal fascismo e dalla guerra: tra questi, il legame con la Francia rappresentò uno degli approdi privilegiati del corpo diplomatico di Palazzo Chigi⁵¹¹.

Nonostante figurasse tra le potenze uscite vincitrici dal conflitto e si auto-percepisse ancora investita di un ruolo-guida da esercitare non soltanto nella cornice territoriale europea, ma anche nelle regioni storicamente sottoposte alla sua influenza, la Francia dovette fronteggiare l'inevitabile arretramento del suo ruolo di potenza internazionale a favore dell'«irresistibile impero»⁵¹² statunitense e adattarsi di conseguenza alle difficili logiche

510 Come noto, il Trattato del '47 rappresentò per l'Italia un sconfitta, sia politica che diplomatica, che per molto tempo l'opinione pubblica italiana attribuì tra le altre cose all'ostilità anti-italiana manifestata dalla Gran Bretagna. Roma non fu ammessa ai negoziati e perse buona parte della Venezia Giulia a favore della Jugoslavia; perse i propri diritti sulle colonie africane d'epoca fascista (Eritrea, Somalia, Libia); dovette accettare una serie di perdite territoriali al confine con la Francia; infine, Trieste finì per diventare, perlomeno fino al 1955, un territorio diviso e sotto tutela internazionale. Come detto nelle pagine precedenti, la politica estera italiana fu condizionata per tutto il 1947, dunque anche dopo gli accordi di Parigi, dalle polemiche sorte intorno al trattato. Cfr. A. Varsori, *Il Trattato di pace italiano. Le iniziative politiche e diplomatiche dell'Italia*, in Id. (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, cit., pp. 125-163; S. Lorenzini, *L'Italia e il Trattato di pace del 1947*, cit., in particolare i capp. 1 e 2.

511 Sui rapporti economici italo-francesi nel secondo dopoguerra si è registrata una certa penuria di pubblicazioni. Ricordiamo tra gli altri il volume di J.B. Duroselle ed E. Serra (a c. di), *Italia e Francia. 1946-1954*, Milano, FrancoAngeli – ISPI, 1988; B. Bagnato, *Storia di un'illusione*, cit.

512 Qui ci si riferisce chiaramente al volume di V. De Grazia, *Irresistible Empire*, op. cit.

dell'interdipendenza euro-occidentale. Parimenti, l'Italia individuò proprio nella Francia uno dei *partner* europei apparentemente più sensibili alle sue ambizioni internazionali – che si sostanziavano nel tentativo di vedersi riconosciuto un ruolo di media potenza regionale nel continente europeo e nell'area mediterranea -, proprio alla luce del prestigio politico e dell'influenza di cui Parigi, per quanto in maniera di certo ridotta rispetto al passato, poteva vantare a livello globale, specie nelle sue relazioni con gli altri «grandi» dell'Occidente, vale a dire USA e Regno Unito (sebbene Londra nutrisse, si vedrà, un'accentuata diffidenza – in molti casi ricambiata - nei confronti dell'Italia). Inoltre, l'obiettivo di puntare sulla creazione di un ipotetico asse franco-italiano originava anche, dal punto di vista delle autorità di Palazzo Chigi, da una sorta di scelta obbligata: nell'Europa postbellica, oltre a una Germania ancora politicamente divisa e ad una Gran Bretagna perennemente ostile nei confronti delle ambizioni internazionali dell'Italia, la Francia costituiva l'unico possibile alleato “di peso” in grado di sostenere le ragioni della diplomazia italiana⁵¹³. Tuttavia, come ha scritto Alessandro Brogi riguardo alle “ambizioni di potenza” nutrite sia dalla Francia che dall'Italia,

[i]n the postwar period, France and Italy had lost the illusion that they could replicate the “old game” of European balance of power within the emerging bipolarism of the Cold War. The negotiations for an Atlantic Pact – together with the establishment of the ERP – offered them an alternative. They began to adapt to their diminished stature and to embrace interdependence at the strategic level, much as they were learning to do in the economic field. And they started viewing interdependence as a new avenue to continental leadership (for France) or to equality with the other great powers (for Italy).

E più avanti Brogi concludeva:

Between the late 1940s and early 1950s [...] the promotion of American hegemony amplified [French and Italian] inferiority complex, making them perversely more sensitive to matters of *traditional* prestige founded on nationalism. France's obsession with maintaining great power status and Italy's fixation about reaching equal rank with France thus became stronger during the first phase of Western integration⁵¹⁴.

Pertanto, l'analisi del confronto politico ed economico tra l'Italia e la Francia

513 B. Bagnato, *La Francia, un partner privilegiato per l'Italia*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1/1999, pp. 26-27.

514 A. Brogi, *A Question of Self-Esteem*, cit., p. 102 e p. 105.

nell'Europa della seconda metà degli anni Quaranta non può non considerare l'esistenza di questa sorta di comune debolezza intrinseca ai due Paesi: entrambi alla ricerca di uno *status* all'altezza delle proprie ambizioni, ed entrambi costretti a ridimensionare e ricalibrare passo dopo passo l'ampiezza delle proprie strategie di fronte all'evoluzione del quadro politico ed economico euro-atlantico, dominato da attori e interessi del tutto rinnovati rispetto all'anteguerra. Infine, sia il Governo francese che quello italiano – almeno a partire dalle elezioni del 18 aprile in poi – condividevano una serie di preoccupazioni e, al contempo, di interessi comuni: da un lato la presenza di due forti partiti comunisti all'interno dei rispettivi territori nazionali, dall'altro

Parigi poteva essere interessata a contare su un partner utile e amico nell'area mediterranea [, mentre] Roma poteva sfruttare l'argomento del legame «tradizionale» che univa le due «nazioni sorelle latine»⁵¹⁵

Occorre inoltre non dimenticare come, per ciò che riguardava il caso specifico della Francia, la politica di Parigi fosse in quegli anni diretta, oltre che alla perenne ricerca di una rinnovata *grandeur* internazionale, alla risoluzione di un problema che «dominerà per anni l'inconscio collettivo dei francesi», e cioè l'«ossessione della [propria] sicurezza nei confronti della Germania»⁵¹⁶: all'alba della guerra fredda, il problema tedesco - attorno al quale si definirono non soltanto gli obiettivi diplomatici della Francia, ma anche quelli della politica estera europea elaborata da USA e URSS⁵¹⁷ – acquisì una centralità indiscutibile nella dimensione della ricostruzione sia economica che politica dell'Europa post-bellica. In tale contesto, l'approccio francese alla questione della ricollocazione internazionale dell'Italia venne mediato dalla considerazione politica non certo esaltante che Parigi aveva sviluppato nei confronti di Roma: come ha osservato Bruna Baganto, riprendendo un'acuta osservazione di Pierre Guillen,

515 A. Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea. Dal Piano Marshall al Piano Pleven*, in Id., *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, cit., p. 336.

516 D. Vitti, *L'integrazione europea e la Francia*, in R. H. Rainero (a c. di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, cit., p. 371. Sulla politica estera francese di quegli anni si veda A. Grosser, *La IV République et sa politique extérieure*, Paris, Librairie Armand Colin, 1972 [éd. or. 1961].

517 Cfr. *supra*, par. 1.2.

per Parigi l'interesse per l'Italia era motivato e giustificato dall'ambizione di fare della penisola [...] un "brillante secondo": si intendeva stabilire una mano protettrice sull'Italia [...] sia per accreditare la Francia come potenza leader dell'Europa e quindi mediatore obbligato del governo degli Stati Uniti per quanto riguardava la supervisione degli equilibri continentali. Sia per creare un diaframma tale da attuare l'urto dell'inevitabile rientro di una Germania [...] nel consorzio delle libere nazioni.⁵¹⁸

Come si è già avuto modo di osservare⁵¹⁹, nelle prime fasi del Piano Marshall i rapporti italo-francesi si focalizzarono intorno al progetto di unione doganale e, contestualmente, alla speranza del Governo De Gasperi di poter indirizzare oltralpe una quota molto consistente della manodopera in esubero presente sul suolo italiano. Senza ripercorrere nello specifico le vicende legate al fallito tentativo di attivare quell'Unione doganale che soprattutto la diplomazia di Palazzo Chigi – e Sforza in particolare – interpretava sia come uno strumento diplomatico capace di impressionare positivamente gli americani, sia come primo concreto volano per il reinserimento dell'Italia nel *club* delle nazioni occidentali⁵²⁰, sembra però opportuno rammentare come già all'inizio del 1948 l'ambasciatore italiano a Parigi, Pietro Quaroni, interpretasse in maniera molto scettica e disillusa l'atteggiamento dei francesi nei confronti dell'Unione. Analizzando le possibili alternative che si presentavano agli occhi dei responsabili del Quai d'Orsay nei primi mesi del 1948, e cioè la nascita di una unione doganale italo-francese o l'attivazione di un accordo doganale allargato ai Paesi del Benelux – operazione che però avrebbe scontato la netta opposizione degli inglesi, convinti che un accordo di questo tipo avrebbe minato i propri interessi nel continente -, Quaroni era certo che i francesi avrebbero scelto la seconda strada⁵²¹. Successivamente, infatti, gli atteggiamenti francesi dimostrarono quanto la decisione di appoggiare, almeno all'apparenza, la prospettiva di una Unione doganale italo-francese costituisse per Parigi una scelta sostanzialmente strumentale: essa infatti avrebbe mirato fare leva sull'Unione con l'Italia per attirare in seguito nella sua orbita i Paesi del Benelux e candidarsi in questo modo – anche nei

518 B. Bagnato, *La Francia, un partner privilegiato per l'Italia*, cit., p. 27

519 Cfr. *supra*, pp. 80-83.

520 Sulla storia dell'Unione doganale cfr. B. Bagnato, *Storia di un'illusione europea*.

521 Archives Diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères, Paris (d'ora in avanti: ADMAE), Europe 1944-1970, f. Italie 1944-1949, b. 91, *Traduction d'un télégramme envoyé au Ministère des Affaires Étrangères par l'Ambassade d'Italie à Paris*, 18.01.1948.

confronti degli americani – come nazione *leader* del processo di integrazione europea, attribuendo dunque alla sua *partnership* con l'Italia un peso specifico molto limitato, o comunque funzionale al perseguimento di una rinnovata (per quanto contraddittoria e destinata all'insuccesso) politica di *grandeur* internazionale⁵²².

Questa evidente discrasia tra le percezioni e gli obiettivi che i due Paesi svilupparono intorno all'Unione doganale – discrasia di cui, come detto, l'Italia non era per nulla all'oscuro⁵²³, pur continuando ad alimentare la sua politica di riavvicinamento alla Francia proprio in ragione della natura e della portata della politica estera di Roma: non a caso Sforza parlava dell'Unione doganale come di «un progetto politico cui era sembrato opportuno dare una veste economica»⁵²⁴ – si ripropose anche nei mesi successivi, quando nel dicembre 1948 si tenne a Cannes un incontro bilaterale tra il Ministro degli Esteri italiano, Carlo Sforza, e il suo omologo francese, Robert Schuman, dove si affrontarono le principali questioni – Unione doganale, creazione di un sistema di difesa europeo (nel marzo 1948 c'era stata infatti la firma del Patto di Bruxelles, dal quale l'Italia rimase esclusa⁵²⁵), problema tedesco: le specifiche attività dell'OECE rimasero invece ai margini dell'incontro – che animavano in quel periodo le relazioni italo-francesi⁵²⁶. Sebbene il comunicato

522 B. Bagnato, *Storia di un'illusione europea*, cit., p. 61. L'ambasciatore francese a Roma, Jacques Fouques Duparc, aveva sottolineato come l'Unione doganale italo-francese non rappresentasse per il suo Paese una necessità economica indispensabile, soprattutto a causa dell'evidente non complementarità delle strutture produttive dei due Paesi (ad eccezione di un settore molto significativo: quello della manodopera). Ciononostante, il suo valore politico – dal punto di vista del rafforzamento dei rapporti bilaterali con l'Italia e dell'impulso che tale accordo avrebbe potuto generare nei confronti del più globale processo di cooperazione economica europea – era tuttavia innegabile, e ciò consigliava la necessità di procedere sulla via della realizzazione finale del progetto. Cfr. ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944 – 1949, b. 91, f. “Union douanière franco-italienne – Janvier 1948- Juin 1949”, *L'Union douanière franco-italienne*, J. Fouques Duparc al MAEF, 17.09.1948. Sull'approccio francese al processo di costruzione europea cfr. G. Bossuat, *L'Europe des français, 1943-1959: la IVème République aux sources de l'Europe communautaire*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996; M. T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Édition Complexe, 1999.

523 Come nota Bruna Bagnato, in un colloquio tra De Gasperi e Fouques Duparc, avvenuto all'indomani delle elezioni italiane del 18 aprile, il *leader* trentino avrebbe affermato, a proposito dell'Unione doganale, che «si poteva farla o non farla; ma, poiché abbiamo deciso di farla, è necessario concluderla». Cfr. B. Bagnato, *Storia di un'illusione*, op. cit., p. 126.

524 B. Bagnato, *La Francia, un partner privilegiato per l'Italia*, cit., p. 28.

525 Sul Patto di Bruxelles cfr. A Varsori, *Il Patto di Bruxelles (1948)*, cit. Questi temi sono stati già analizzati nel par. 1.3

526 ADMAE, Cabinet du Ministre (d'ora in avanti: CDM), Cabinet Schuman (1948-1953), b. 51, f. Italie, *Compte rendu des conversations qui ont eu lieu à Cannes les 20-21.12 1948 entre le Comte Sforza et M. Robert Schuman*, Paris, 24.12.1948..

finale enfatizzasse il clima di cordialità entro cui si erano svolte le discussioni e l'«identità di vedute» che aveva caratterizzato il colloquio tra i due ministri degli esteri – incontro che Sforza non esitava a definire «un grande successo»⁵²⁷ –, dal *meeting* di Cannes non scaturì nessun concreto passo in avanti verso l'effettiva realizzazione dell'Unione doganale, in quanto si rinviò ogni effettiva decisione a un «vago e indefinito “prossimo futuro”»⁵²⁸. In tal modo divenne del tutto evidente agli occhi dell'opinione pubblica internazionale l'estrema prudenza con la quale Parigi intendeva far avanzare il processo di realizzazione di un accordo commerciale con l'Italia, anche a dispetto dell'opinione di chi, tra le autorità politiche transalpine – come l'ambasciatore francese a Roma, Jacques Fouques Duparc –, sottolineava l'importanza politica di condurre in porto l'Unione doganale, nonostante gli inevitabili ostruzionismi che una parte non marginale del comparto industriale e agrario francese (e delle loro rappresentanze all'interno del *Conseil économique français*⁵²⁹) avrebbe attivato con l'obiettivo di affossare l'accordo. Un atteggiamento, quest'ultimo, che secondo Duparc tradiva non solo l'evidente timore degli industriali francesi di rinunciare ai vantaggi derivanti dalla protezione delle barriere commerciali di Stato e di affrontare a viso aperto i rischi, insieme con i potenziali benefici, dell'apertura ai mercati europei (atteggiamento che contraddistingueva al contempo buona parte del mondo produttivo italiano), ma anche la diffusa «ignoranza» del padronato d'oltralpe riguardo ai concreti meccanismi di funzionamento di una eventuale Unione doganale e, parimenti, delle caratteristiche e delle necessità del mercato italiano⁵³⁰. Del resto, come detto, aldilà della freddezza manifestata

527 B. Bagnato, *Storia di un'illusione*, cit. p. 140

528 Ivi, p. 141.

529 Sull'atteggiamento negativo del *Conseil économique* nei confronti dell'Unione doganale italo-francese cfr. *supra*, par. 2.1.

530 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1949, b. 91, f. “Union douanière franco-italienne”, Duparc al MAEF, Rome, 27.05.1949. Duparc sarebbe tornato negli anni successivi a insistere sugli stessi punti, lamentando il fatto che gli esportatori francesi non avessero colto la grande occasione offerta dalle politiche di liberalizzazione sostenute da La Malfa e dal governo centrista tra la fine del '51 e il '52-'53. L'ambasciatore francese attribuiva le ragioni di questa “timidezza” dei produttori transalpini a sfruttare questa possibilità - tenendo poi conto che, al contrario, nel 1952 la Francia aveva adottato politiche commerciali molto restrittive e protezionistiche, come si vedrà nelle prossime pagine – anzitutto alla «extraordinaire ignorance de nos industriels et de nos commerçants du marché italien», evidenziando così quanto le massime rappresentanze diplomatiche francesi fossero (perlomeno su aspetti specifici) in disaccordo con gli industriali del proprio Paese. Cfr. ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1955, b. 260, f. “Relations économiques avec la France . Julliet 1949 – dec. 1955”, *De nos exportations en Italie*, Duparc al MAEF, Rome, 23.01.1953.

da parte di ampi segmenti del mondo produttivo francese (e, non bisogna dimenticarlo, dei sindacati) nei confronti dell'intesa commerciale con l'Italia, in cima agli interessi strategici dell'Eliseo e del Quai d'Orsay si collocava in quel periodo soprattutto l'obiettivo di controllare e indirizzare la rinascita economica della potenza tedesca. Pertanto sembrò chiaro come l'esigenza italiana di giungere a una rapida approvazione dell'Unione doganale, motivata dall'obiettivo dell'esecutivo centrista di individuare anche nella Francia - oltre che nel resto d'Europa e nei territori d'oltreoceano - un possibile sbocco migratorio per l'elevato tasso di disoccupazione che affliggeva l'Italia in quegli anni, fosse condivisa in maniera molto contenuta da parte dei vertici istituzionali parigini⁵³¹.

Questi equilibri si riprodussero nell'approccio che Francia e Italia svilupparono parallelamente nei confronti dell'OECE: nel mese di ottobre del 1948, anche sull'onda degli eventi che avevano caratterizzato nelle settimane precedenti i rapporti tra le nazioni coinvolte nel processo di cooperazione europea (oltre al già menzionato Patto di Bruxelles, nel maggio 1948 si tenne all'Aja la nota conferenza promossa da una serie di movimenti europeisti, tra cui spiccava quello d'ispirazione churchilliana *United Europe*, dove si auspicò la creazione di un'Assemblea dei Paesi europei quale base fondamentale della futura integrazione politica del continente⁵³²), il ministro Sforza inviò all'OECE un *memorandum* nel quale si affermava la necessità di rendere l'Organizzazione parigina il perno attorno a cui realizzare un'effettiva cooperazione sia economica che politica tra gli Stati coinvolti nel Piano Marshall⁵³³. Era evidente, in questo senso, il tentativo dell'Italia di puntare a

531 A proposito dell'obiettivo del governo De Gasperi di indirizzare verso la Francia un flusso quanto più consistente possibile di manodopera in esubero, nel dicembre 1948 Duparc sottolineava come in quel periodo la Francia scontasse una serie di difficoltà finanziarie che, di fatto, le avrebbero impedito di assecondare le esigenze espresse dall'Italia. Inoltre l'ambasciatore non mancava di criticare le autorità di Roma, affermando che «les services italiens sont en effet trop enclins à nous considérer comme demandeurs dans ce (domaine) [sic] et a penser que dans ces conditions tous les sacrifices devraient venir de notre part». Insomma, le richieste italiane apparivano a Duparc troppo onerose per la stabilità dei conti francesi e soprattutto risultavano troppo sbilanciate a sfavore degli interessi di Parigi, la quale avrebbe dovuto sopportare, sempre nell'opinione di Duparc, la maggior parte degli oneri derivanti da un'esigenza che, in fin dei conti, era anzitutto italiana. Cfr. ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1949, b. 88, f. “Relationes bilatérales France-Italie; Avril - Décembre 1948”, *Urgent* – Duparc al MAEF, Rome, 19.11.1948; cfr. inoltre Ivi, *Financement de l'immigration italienne en France*, Duparc a Schuman, 03.12.1948.

532 A. Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea. Dal Piano Marshall al Piano Pleven*, cit., p. 341.

533 *Ibidem*; per il testo del memorandum si veda C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, Atlante, 1952, pp. 73-80.

rafforzare (guadagnando in questo modo, si presumeva, il favore degli USA) il ruolo politico di un'Organizzazione come l'OECE, di carattere prevalentemente tecnico-economico, nella consapevolezza che soltanto un'azione svolta sul terreno della cooperazione economica e finanziaria avrebbe consentito a un Paese dotato di un peso politico-militare ancora molto scarso di influire concretamente sulle dinamiche evolutive del processo di integrazione europea. A dispetto delle speranze nutrite dal gabinetto centrista, il sostanziale disinteresse con il quale i *major partner* dell'OECE accolsero il testo di Sforza dimostrò l'inapplicabilità della ricetta italiana e la sostanziale prevalenza, nell'agenda della diplomazia francese e inglese a cavallo tra il '48 e il '49, delle preoccupazioni di carattere strategico-militare, che difatti si sarebbero sintetizzate nelle successive discussioni sulla firma del Patto Atlantico (aprile 1949). A fronte di questi avvenimenti, l'Italia fu obbligata a

rinunciare alle speranze di giocare un ruolo di primo piano nel delineare la politica occidentale verso il vecchio continente; al contrario le autorità di Roma furono costrette a concentrare energie e attenzione sul progetto di Patto Atlantico, poiché solo la partecipazione a questa alleanza militare avrebbe dato alla penisola la garanzia di rimanere parte del mondo occidentale e, di conseguenza, di qualsiasi futuro schema mirante alla cooperazione europea⁵³⁴.

Era dunque palese il fatto che Parigi non volesse individuare nell'OECE - così come non lo avrebbe fatto Londra - il fulcro della propria azione politica in relazione al processo di cooperazione e di integrazione dell'Europa, soprattutto perché ciò avrebbe prefigurato la più o meno ampia cessione di sovranità economica e politica agli organi decisionali dell'Organizzazione stessa⁵³⁵. Una prospettiva, quest'ultima, che le grandi potenze europee non erano disposte a sposare, a differenza invece di quanto avrebbero auspicato gli

534 A. Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea. Dal Piano Marshall al Piano Pleven*, cit., p. 346.

535 Per lo stesso motivo la Francia smorzava il valore politico di un accordo come quello sull'Unione doganale italo-francese e, in generale, attribuiva un valore molto limitato alle competenze politiche sovranazionali dell'OECE. Non a caso, in una nota della Direzione Affari Economici e Finanziari del Ministero degli esteri francese del gennaio '49 si poteva leggere: «Nos projets d'union douanière avec l'Italie comportent la constitution d'un organisme mixte franco-italien qui sera chargé de la mise en œuvre de cette Union. La transformation de l'O.E.C.E en un conseil exerçant une sorte de supervision sur les rapports économiques entre Etats européens risquerait de gêner le fonctionnement de cet organisme et par là de nuire à la réalisation de l'Union douanière. Enfin l'extension de la compétence de l'OECE que suggère M. Quaroni est rendue dans une grande mesure inutile par l'existence du Groupe d'Études pour l'Union douanière Européenne de Bruxelles [...]». Cfr. ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1949, b. 91, f. «Union douanière franco-italienne-Janvier 1948-juin 1949», Note, Direction Affaires Économiques et Financières, Paris, 15.01.1949.

Stati medio-piccoli (come ad esempio l'Italia) del continente, desiderosi che l'OECE assumesse un profilo quanto più politico e “condizionante” possibile, in modo tale da obbligare la Francia e il Regno Unito ad agire in sinergia e (entro certi limiti) in condizione di parità rispetto alle loro specifiche prerogative, che invece avrebbero trovato un'eco molto più scarsa se fossero state declinate in uno schema di alleanze dominato prevalentemente dalle logiche della difesa militare.

Ciononostante la diplomazia transalpina non disinteressò del tutto alle modalità con cui l'Italia si apprestava a gestire sia l'applicazione interna del Piano Marshall, sia la sua partecipazione alle attività dell'OECE. In una nota inviata al suo Ministero, l'ambasciatore francese a Roma - Jacques Fouques Duparc, il quale avrebbe conservato il suo incarico fino al 1957 -, descriveva l'organigramma dei ministeri e degli enti coinvolti nell'amministrazione dei fondi americani in Italia, sottolineando come la direzione effettiva del Piano ERP spettasse a Tremelloni, mentre a Palazzo Chigi – sede del Ministero degli Esteri – era stato affidato il coordinamento dei rapporti italiani con l'OECE e con le delegazioni degli altri Stati europei. Interrogandosi sull'effettiva influenza politica che il MAE avrebbe potuto esercitare nei confronti dell'esecutivo degasperiano rispetto alla complessa gestione dei fondi ERP, e più in generale rispetto al nuovo quadro delle relazioni internazionali che si andava definendo all'indomani del 1945, l'ambasciatore francese notava che il ruolo degli Esteri fosse stato apparentemente salvaguardato da una possibile – e in una certa misura effettiva, perlomeno in riferimento alla gestione economico-finanziaria degli aiuti del Piano Marshall in poi – esautorazione di competenze e di ruoli a favore di altri soggetti, come il Tesoro, il ricostituito Ministero del Commercio Estero o il CIR. Tuttavia Duparc non mancava di sottolineare i dubbi che una simile distribuzione di poteri e competenze sembravano suscitare in seno alle rappresentanze diplomatiche francesi di stanza in Italia: cogliendo in realtà uno degli elementi cruciali dell'articolazione politico-amministrativa istituita dall'esecutivo centrista per governare i molti aspetti – sia sul piano nazionale che su quello internazionale – dell'applicazione dell'ERP, vale a dire l'ampia

frammentazione delle competenze e dei ruoli tra tutti gli attori coinvolti, egli osservava:

Comme le fait remarquer notre attaché commercial, le système établi a l'avantage d'éviter la création, qu'aurait souhaité les socialistes saragattiens, d'une nouvelle administration sous la forme d'un super-ministère économique chargé de l'exécution du Plan Marshal. La formule adoptée est plus souple et respecte la compétence normale de chaque ministre. Le rôle de coordination [appartient] du Conseil des Ministres en fait par l'intermédiaire du CIR-ERP. Il reste à savoir qu'en sera l'efficacité à l'expérience et à la fragmentation des compétences ne nuira pas à l'unité de vues et d'action nécessaires dans le domaine de la reconstruction économique⁵³⁶.

Anche a proposito dei contenuti del *Piano a lungo termine*⁵³⁷ italiano, presentato all'OECE nell'autunno-inverno 1948, i servizi tecnico-finanziari dell'ambasciata francese a Roma sollevarono una certa numero di perplessità, i cui contenuti avrebbero trovato parziali conferme, così come parzialmente smentite, nel corso degli anni successivi. Innanzi tutto si stimava che le «possibilità di finanziamento», e cioè il volume totale di risorse finanziarie di cui l'Italia avrebbe dovuto disporre per dare corso ai programmi di spesa contenuti nel Piano, risultavano eccessivamente sovrastimate, alla luce sia dell'ammontare previsto degli aiuti ERP, sia delle proiezioni sull'andamento del PIL nazionale e sulla quantità totale del risparmio privato dei cittadini italiani, che difficilmente l'esecutivo centrista avrebbe potuto – o voluto, anche per via dei suoi specifici interessi elettorali – tassare oltre modo: l'unica via d'uscita a cui le autorità economiche italiane avrebbero potuto fare ricorso sarebbe stata, scriveva Duparc, l'aumento dell'inflazione⁵³⁸ (una misura in palese contrasto, come si è visto, con le linee guida della politica economica di Einaudi e Menichella). In secondo luogo, l'orientamento degli investimenti prospettato nel programma italiano avrebbe favorito quel tipo di produzioni già considerate «artificiali»: dal grano, che nel 1952 avrebbe dovuto – secondo le stime diffuse dalle autorità di Roma - raggiungere un *output* non

536 ADMAE, Affaires Économiques et Financières, Cooperation Économique - OECE, b. 376, f. "Italie – Avril 1948 – Septembre 1955", *Organisation italienne pour l'application du Plan Marshall*, Duparc al MAEF, Rome, 23.07.1948.

537 Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *La programmazione economica in Italia*, op. cit., pp. 3-100.

538 ADMAE, Affaires Économiques et Financières, Cooperation Économique - OECE, b. 376, f. "Italie – Avril 1948 – Septembre 1955", *Programme à long terme du Gouvernement italien*, Duparc al MAEF, Rome, 14.01.1949.

di molto superiore a quello registrato negli anni della «battaglia» d'epoca fascista, al carbone (per il quale si prevedeva un incremento del 60% entro i quattro anni del Piano Marshall, pur essendo un prodotto di cui notoriamente l'Italia scarseggiava), per finire alla siderurgia, il cui sviluppo avrebbe però richiesto una massiccia importazione di materie prime da acquistare sui mercati internazionali. Si trattava di comparti industriali in cui legittimamente, scriveva Duparc, l'Italia aveva il diritto di investire con l'obiettivo di migliorare il livello di vita della sua popolazione, ma che al contempo – trattandosi di settori che avrebbero imposto l'utilizzo di materie prima di cui l'Italia non era naturalmente dotata – tale strategia sarebbe risultata altamente dispendiosa per le casse dello Stato⁵³⁹. In poche parole, il responsabile della diplomazia francese in Italia poneva l'accento sul rischio concreto che proprio i *gap* economici da cui l'Italia era strutturalmente caratterizzata (nella sintesi di Duparc: una domanda interna molto debole, dovuta a sua volta a una politica di forte compressione salariale; costi di produzione elevati, conseguenza di oneri sociali e fiscali consistenti e della presenza di un forte quantitativo di manodopera non occupata⁵⁴⁰) e che il *Piano a lungo termine* si proponeva di eliminare avrebbero impedito l'effettiva realizzazione del programma presentato all'OECE. Infatti, anche nel caso in cui si fosse registrato un incremento davvero consistente della capacità produttiva dell'industria italiana, quest'ultima non sarebbe riuscita a trovare uno sbocco immediato né all'interno del mercato nazionale – gravato appunto da una dinamica di compressione dei salari e dei consumi –, né, probabilmente, in quello euro-occidentale, poiché i prezzi dei beni italiani avrebbero incorporato una media di costi di produzione superiore rispetto a quella registrata negli altri Paesi europei, rendendo dunque poco competitive le merci esportate al di fuori della Penisola. Alla luce di quelle che poi sarebbero state effettivamente le *performance* del sistema produttivo e finanziario italiano, le osservazioni di Duparc anticiparono correttamente – riprendendo in realtà molti dei temi analizzati nei dibattiti sulla ricostruzione

539 *Ibidem*.

540 *Ibidem*.

che in quegli anni coinvolsero istituzioni e forze sociali⁵⁴¹ – l'emergere di una serie di freni allo sviluppo economico del Paese per via della carenza di materie prime e della prolungata «stretta» salariale, la quale limitò perlomeno fino alla metà degli anni '50 la capacità di spesa della forza lavoro italiana. Al contempo, le previsioni riguardanti un'ipotetica contrazione dell'*export* nell'arco del quadriennio 1948-1952 non poterono tenere conto sia delle successive evoluzioni del quadro economico nazionale e internazionale – basti pensare agli effetti scaturiti dalla congiuntura coreana -, sia delle innovazioni istituzionali, come la nascita dell'UEP e l'avvio delle misure di liberalizzazione promosse da La Malfa⁵⁴², che al contrario avrebbero favorito l'apertura commerciale del mercato italiano e la sua tendenza – già ampiamente prefigurata dagli indirizzi di fondo della politica economica del Governo e dalle pressioni del mondo padronale – ad alimentare i flussi di esportazione dei suoi prodotti verso i mercati mondiali. Al netto di queste osservazioni, il giudizio di Duparc a proposito dell'azione economica promossa dall'esecutivo centrista sembrava, a nove mesi dalla vittoria del 18 aprile, globalmente positivo (soprattutto in relazione alla rinnovata stabilità finanziaria garantita dalle misure promosse da Einaudi), benché egli non ignorasse la necessità di procedere a un vasto programma di riforme (nel campo dell'agricoltura, della produzione industriale e della tassazione) di cui, all'inizio del 1949, il Governo - gravato anche dalle pesanti «eredità del passato» (un'esplicita allusione alla recente esperienza fascista) - non aveva potuto ancora dare prova⁵⁴³.

A cavallo tra il 1949 e il 1950 l'attenzione delle istituzioni francesi nei confronti dell'Italia e dell'azione politico-economica svolta dal gabinetto degasperiano nel quadro del processo di cooperazione europea si arricchì di nuove prospettive. Il 1950 fu l'anno dello scoppio della guerra in Corea e della corsa al riarmo promossa dagli USA, i quali di fatto spinsero i *partner* europei a condividere lo sforzo per il riarmo e per la lotta interna alla “minaccia”

541 Si veda a questo proposito A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000 (ed. or. 1998), pp. 18-25.

542 Cfr. *supra*, par. 2.3.

543 ADMAE, Cabinet du Ministre, Schuman (1948-1953), b. 51, f. “Italie”, *L'oeuvre du Gouvernement De Gasperi après neuf mois d'exercice du pouvoir*, Duparc al MAEF, Rome, 11.02.1949.

comunista⁵⁴⁴. Se, come ha scritto Roberto Gualtieri, la congiuntura coreana aveva in qualche modo prefigurato la rinascita di una

“economia di guerra” per molti aspetti analog[a] a quell[a] della seconda metà degli anni Trenta, attraverso una sorta di “dirigismo atlantico” di stampo corporativo fondato da un lato sul sostegno alle esportazioni e dall'altro su un'accentuazione dei controlli amministrativi del mercato interno⁵⁴⁵,

L'incaricato degli affari economici presso l'ambasciata francese negli Stati Uniti, Jean Daridan, non mancava di sottolineare l'apparente contraddizione che in questo modo sembrava profilarsi in relazione al caso italiano. Da un lato, infatti, l'ECA di Paul Hoffman criticava aspramente i responsabili economici del Governo De Gasperi a causa della loro “ossessione” nei confronti dell'intangibilità del pareggio di bilancio e del contenimento degli indici di inflazione; dall'altro lato, però, Daridan non mancava di sottolineare come fosse stata la stessa Amministrazione Truman a vincolare gli aiuti ERP a una più rigorosa disciplina di bilancio e all'ottenimento di una solida stabilità finanziaria interna ai singoli mercati europei: di qui la contraddittorietà – che la «propaganda comunista» avrebbe potuto sfruttare anche a suo favore, secondo Daridan – delle prescrizioni indirizzate dagli USA all'Italia e il parallelo disorientamento degli ambienti economici italiani⁵⁴⁶.

Non a caso, infatti, le riflessioni sulla politica economica italiana sviluppate dai responsabili della diplomazia francese prestavano particolare attenzione, fin dall'insediamento del Governo De Gasperi VI (gennaio 1950), sulla figura dell'allora Ministro del Tesoro, Giuseppe Pella, del quale si sottolineavano gli aspetti di sostanziale continuità rispetto all'opera del suo predecessore, l'allora Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, che a partire dalla rottura dell'alleanza tra la DC e le sinistre aveva inaugurato una politica di duro rigore per combattere la spirale inflazionistica e per favorire, al contempo, la stabilità della lira. Tuttavia, quale conseguenza di una serie di

544 R. Gualtieri, *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, cit., p. 105. Non bisogna dimenticare infatti che, a partire dall'ottobre 1951, l'ECA cessò ufficialmente di esistere e venne sostituita dall'MSA, *Mutual Security Agency*, a sottolineare l'avvenuta evoluzione in senso prevalentemente militare del progetto americano di sostegno alla rinascita economica dell'Europa.

545 Ivi, p. 106

546 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1955, b. 253, f. “Économie- dossier général – Juillet 1949-Mars 1953”, *L'ECA et la politique économique italienne*, Daridan a Schuman, Washington, 05.10.1950

rimpasti di governo avvenuti tra la fine del '49 e l'inizio del '50 (Cesare Merzagora aveva da poco lasciato la guida del Ministero del Commercio estero, così come gli esponenti socialdemocratici dell'esecutivo, tra cui Roberto Tremelloni, capo della delegazione italiana all'OECE, e Ivan Matteo Lombardo, Ministro dell'Industria e del Commercio, si erano dimessi nel novembre '49 a causa della decisione del loro partito, il PSLI, di ritirare la propria delegazione dal Governo⁵⁴⁷), a Pella venne affidato un numero cospicuo di incarichi – tutti molto significativi - nella geografia delle istituzioni economiche italiane: oltre a conservare la guida del Tesoro, egli sostituì Tremelloni alla testa della delegazione italiana all'OECE, divenne Ministro del Bilancio *ad interim* ed assunse la direzione del CIR. Ciononostante le autorità francesi mettevano in luce l'esistenza di «correnti ostili» alla linea del rigore e dell'austerità difesa da Pella (una linea che però veniva giudicata poco più che un'enunciazione di principi, non già la realizzazione di un vero e proprio programma di politica economica⁵⁴⁸), contro la quale si invocava, da parte di alcuni ambienti governativi ed economici della Penisola, l'elaborazione di un atteggiamento di una «politica economica espansiva» e più attenta alle esigenze della domanda interna e agli investimenti. L'estensore della nota francese individuava i «nemici» del ministro del Tesoro sia tra gli uomini dell'ala sinistra della DC, sia nella figura dell'ex capo della delegazione italiana all'OECE, Pietro Campilli. Questi ultimi però – al pari dello stesso Pella – faticarono a sviluppare una serie di piani o di progetti concreti per correggere in senso più espansivo la politica finanziaria del Governo⁵⁴⁹: una *querelle* rispetto alla quale, si notava, il Presidente del Consiglio De Gasperi non sembrava intenzionato a intervenire, se non per rimarcare la sua disapprovazione nei confronti della «dualité de coordination au sein du Gouvernement, l'une financière, l'autre économique»⁵⁵⁰; nonostante l'apparente estraneità di De Gasperi nei confronti

547 M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., p. 274.

548 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1955, b. 258, f. “Questions financières et budgétaires – septembre 1949 – décembre 1955”, *Politique financière du gouvernement italien*. Lavarène (Attaché finanziario francese a Roma) al Ministero delle Finanze e degli Affari Economici francese, Rome, 05.01.1950.

549 *Ibidem*. Lavarène notava poi, quasi sarcasticamente, che «pour marquer les nécessaires concessions que le Ministre du Trésor devra sans doute faire à ses adversaires, les journaux, mêlant humoristiquement les noms des deux antagonistes démochrétiens, ont annoncé une ligne “Campella”»

550 *Ibidem*.

di questo dibattito, indubbiamente la cosiddetta “linea Pella” prevalse rispetto alle opzioni della sinistra democristiana.

Analizzando più da vicino le posizioni della Francia nei confronti della politica economica internazionale di cui l'Italia si fece interprete nel corso del 1950, una delle maggiori preoccupazioni della diplomazia transalpina era legata al pericolo che Roma si avvicinasse sempre di più all'orbita economica e commerciale della neonata Repubblica Federale Tedesca (proclamata il 23 maggio 1949), anche sull'onda del recente deterioramento dei rapporti bilaterali tra il gabinetto centrista e il Governo parigino⁵⁵¹: la rinascita del mercato tedesco, da sempre *partner* economico di grande rilievo per l'Italia, impensieriva non poco l'ambasciatore Duparc, il quale sottolineava la necessità di «lier l'Italie à nous par des liens solides d'interêt qui contribueront à la fixer dans notre camp»⁵⁵². L'irrigidimento dei rapporti tra i due Paesi nasceva, oltre che dalla lentezza con cui procedevano le discussioni intorno all'Unione doganale, anche dall'evidente conflitto di interessi che caratterizzava le politiche migratorie promosse dai rispettivi governi: sebbene, come detto in precedenza⁵⁵³, il settore della manodopera apparisse come uno dei pochi in grado di garantire una reale complementarità tra le due economie (ai circa due milioni di disoccupati registrati in Italia corrispondeva infatti una certa carenza di forza lavoro all'interno del territorio francese), la Francia non solo temeva che buona parte dei costi connessi al finanziamento dei programmi di emigrazione italiana ricadessero sulle spalle del Tesoro transalpino⁵⁵⁴, ma aveva già adottato nella seconda metà del 1949 una serie di misure volte a sopprimere «les avantages dont bénéficient les travailleurs italiens recrutés dans le cadre des accords d'immigration (transfert en Italie des allocations familiales et d'une fraction du salaire, avec une prime de

551 P. Guillen, *Les vicissitudes des rapports franco-italiens de la rencontre de Cannes (déc. 1948) à celle de Santa Margherita (fév. 1951)*, in J.B. Duroselle ed E. Serra (a c. di), *Italia e Francia. 1946-1954*, cit., p. 15.

552 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1955, b. 218, f. “Rélations bilatérales Italie-France – Juillet 1949-Février 1951”, *Reservé Duparc* al MAEF, Rome, 08.05.1950. La citazione è riportata anche in P. Guillen, *Les vicissitudes des rapports franco-italiens*, cit., p. 15., n. 11.

553 Cfr. *supra*, pp. 171-172.

554 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1949, b. 88, f. “Relationes bilatérales France-Italie; Avril - Décembre 1948”, *Financement de l'immigration italienne en France*, Duparc a Schuman, 03.12.1948 (cfr. *supra*, pp. 172-173)

change)»⁵⁵⁵.

Queste restrizioni, motivate in parte da un certo peggioramento della realtà economica francese (dall'incremento della disoccupazione all'aumento parallelo dell'immigrazione di manodopera proveniente dall'Algeria, che contribuiva a ridurre, secondo i francesi, le possibilità di impiego dei lavoratori italiani), spinsero il Ministro degli Esteri Sforza nel febbraio 1950 ad avanzare ufficialmente la richiesta che una quota di lavoratori italiani venisse accolta nei territori d'oltremare appartenenti all'Unione Francese. Tale proposta fu sostanzialmente bocciata, in quanto il Ministero della Francia d'Oltremare aveva da un lato indicato – alla luce di non meglio specificate ragioni economiche interne - il Madagascar come unica meta potenzialmente appetibile per l'emigrazione di manodopera italiana, anche se questa si sarebbe dovuta attestare su livelli molto contenuti, al fine di non provocare tensioni con la forza lavoro locale⁵⁵⁶. Dall'altro lato, però, i vertici istituzionali d'oltralpe non nascondevano la propria reticenza nell'offrire sostegno alla volontà del Governo De Gasperi di stimolare la fuoriuscita della quantità più ampia possibile di manodopera non occupata, poiché in primo luogo apparivano ancora troppo vaghi sia i contenuti che le dimensioni dei progetti sull'emigrazione italiana alla volta dell'Africa francese; in secondo luogo, i vertici del Quai d'Orsay si domandavano molto pragmaticamente dove si collocasse l'interesse strategico di Parigi nel sostenere le richieste provenienti da Roma⁵⁵⁷. Era ovvio, dunque, che la divaricazione tra gli interessi francesi e quelli italiani potesse contribuire a esacerbare le tensioni esistenti tra i due Paesi nel corso del 1950, a loro volta aggravati da una serie di attriti sorti in sede NATO tra Sforza e i suoi omologhi di Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna, i quali - durante il Consiglio Atlantico del dicembre 1950 a Bruxelles - avevano deciso di escludere l'Italia dai *round* più significativi⁵⁵⁸. Pertanto De Gasperi incaricò Quaroni di proporre ufficialmente alle autorità francesi l'organizzazione di un incontro bilaterale da tenersi all'inizio del

555 P. Guillen, *Les vicissitudes des rapports franco-italiens*, cit., p. 19.

556 Ivi, p. 20.

557 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1955, b. 257, f. “Questions démographiques et immigrations – Juillet 1949-Décembre 1955”, *Note. Emigration italienne dans les territoires de l'Union Française*, s.f. Paris, 11.01.1950.

558 P. Guillen, *Les vicissitudes des rapports franco-italiens*, cit., p. 14.

1951, proprio con l'obiettivo di riannodare i fili del dialogo franco-italiano e di superare la fase di *impasse* che pareva caratterizzare i rapporti tra i due Stati.

Tra il 13 e il 14 febbraio 1951 si svolsero infatti gli incontri di Santa Margherita Ligure⁵⁵⁹, dove Sforza e Schuman – insieme con le rispettive delegazioni nazionali – affrontarono una serie di questioni ancora aperte nel quadro dei contenziosi diplomatici italo-francesi nel secondo dopoguerra: dalla definitiva approvazione da parte dell'Assemblea nazionale francese delle clausole del Trattato di Pace riguardanti alcune modifiche - favorevoli all'Italia - degli accorsi sulla frontiera italo-francese; alla mancata riconsegna alle autorità transalpine da parte dell'Italia di un certo numero di unità navali, per le quali era stato già stipulato un accordo nel luglio 1948; per finire, poi, alla ratifica – che nei fatti non sarebbe mai avvenuta – del Trattato sull'Unione doganale italo-francese da parte del Parlamento di Parigi. Tali problemi, che pure non trovarono una sistemazione definitiva alla conclusione dell'incontro, furono affiancati da nuove discussioni intorno alle esigenze emigratorie dell'Italia, che pure, alla vigilia dei colloqui del febbraio 1951, avevano ottenuto una parziale forma di riconoscimento da parte dell'ambasciatore Duparc (che in questo caso sembrava differenziarsi dalle posizioni ufficiali del Quai d'Orsay, sottolineando l'irrinunciabilità della forza lavoro italiana a fronte dei bisogni legati al processo di ricostruzione economica post-bellica in Francia), il quale non mancò di sottolineare la grave «carezza» che contraddistingueva la politica migratoria del suo Paese. Duparc, infatti, non lesinò critiche all'atteggiamento quasi “schizofrenico” che il suo Ministero aveva sviluppato riguardo alla gestione dei flussi di manodopera provenienti dalla Penisola, asserendo quanto segue:

Nous devons convenir que nous avons agi en Italie depuis la guerre comme si nous n'en avions conscience, annonçant une politique d'immigration et l'abandonnant, ouvrant des bureaux et les ferment, préservant l'immigration clandestine et la tolérant, donnant l'impression de n'agir que sous le coup d'une nécessité immédiate et toujours réversible [...] Sous l'effet de ces impressions, les candidatures valables se sont découragées, et nous risquons de n'avoir plus, le moment venu, que les éléments de second et troisième

559 Sull'incontro di Santa Margherita Ligure si vedano i documenti del fondo “De Gasperi” conservati presso gli Archivi Storici dell'Unione Europea. Cfr. HAEU, Alcide De Gasperi, Affari Esteri, f. “Incontri di S. Margherita”.

ordre⁵⁶⁰.

Quanto l'autocritica svolta da Duparc fosse condivisa in seno al Governo francese rappresenta un interrogativo di difficile risoluzione: tuttavia, le decisioni adottate da Parigi, sia in tema di immigrazione che in tema di cooperazione economico-commerciale con l'Italia, risultavano alquanto inequivocabili. Parigi perseguiva – come i suoi *partner*, d'altronde – una politica di difesa dei suoi interessi nazionali che, *de facto*, confliggeva con le speranze e le ambizioni nutrite dall'Italia, come avrebbe dimostrato la reazione francese ai progetti di liberalizzazione commerciale promossi dalla delegazione italiana nel quadro dell'OECE.

Come noto, nell'estate del 1950 l'Italia presentò al Consiglio dell'Organizzazione un progetto di liberalizzazione degli scambi – il Piano Pella - in grado di rispondere alla proposta avanzata in quelle stesse settimane dal Ministro degli esteri olandese, Dirk Stikker⁵⁶¹. Al Piano Pella e al Piano Stikker si era poi aggiunta una terza proposta, quella redatta dal Ministro delle Finanze francese Maurice Petsche, la cui iniziativa, nelle parole della delegazione italiana all'OECE, «mirava a studiare particolarmente il lato finanziario dell'integrazione europea», attraverso una serie di misure – soppressione dei contingenti sulla base di una lista comune e creazione di una Banca Europea degli Investimenti - che, secondo le affermazioni del ministro parigino, sarebbero state compatibili con quelle prefigurate dal Piano Pella⁵⁶². Anzi, le autorità francesi, ancora sette mesi dopo la diffusione delle tre differenti proposte di liberalizzazione (quando però era già stata sancita la nascita dell'UEP, avvenuta nel settembre 1950) ritenevano che l'unico modo per giungere a un accordo tra i Paesi dell'OECE e per condurre in porto il progetto francese riguardante la nascita di una Banca europea degli investimenti consistesse nell'armonizzazione dei progetti Stikker, Pella e Petsche (così come sembravano suggerire anche gli americani al Ministro

560 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1955, b. 219, f. “Relations exterieures France-Italie – Février 1951”, *L'immigration italienne en France*, Duparc al MAEF, Rome, 19.01.1951.

561 Cfr. *supra*, par. 2.4.

562 ASMAE, DGAE, vers. C, b. 106 bis, *Sessione del Consiglio a livello ministri – Proposte di integrazione europea*, Cattani al MAE, Parigi, 11.07.1950.

Petsche durante un suo viaggio a Washington)⁵⁶³, benché ciò implicasse la rinuncia da parte degli italiani e degli olandesi a una serie di prerogative contenute nei loro rispettivi programmi.

Difatti, nel corso dei colloqui di Santa Margherita, i responsabili economici e diplomatici del Quai d'Orsay tentarono di convincere il Governo italiano ad abbandonare la proposta avanzata dal Ministro del Tesoro Pella e di sostenere, con le dovute concessioni, il Piano Petsche⁵⁶⁴. Come ha osservato Pierre Guillen, la delegazione italiana decise in sostanza di accogliere l'invito dei francesi, ottenendo in cambio l'assicurazione che nei mesi successivi le rappresentanze dei due Paesi all'interno dell'OECE e di ogni altro consesso economico internazionale avrebbero agito «di comune accordo», sulla base di consultazioni preventive e di una sostanziale «armonizzazione» delle rispettive strategie. Ciò rappresentava un elemento essenziale per gli interessi italiani, poiché in quel periodo si stava procedendo a livello internazionale alla creazione del Gruppo centrale per le materie prime e dell'Ufficio esecutivo per i trasporti oceanici, dai quali sembrava che l'Italia dovesse essere esclusa: in questo modo, Roma auspicava che i francesi avrebbero fatto in modo che gli interessi italiani, soprattutto nell'ambito delle materie prime, non restassero inascoltati, e anzi venissero presi in forte considerazione da parte degli altri membri di tali organizzazioni.

Tuttavia gli incontri di Santa Margherita, lungi dal prefigurare una rinnovata e sostanziale identità di vedute tra i due versanti delle Alpi in tema di cooperazione economica e di integrazione europea, misero ancora una volta in luce lo spessore della reticenza francese a istituire un legame privilegiato e quanto più possibile stretto con l'Italia, nella convinzione che tale evoluzione diplomatica avrebbe messo a rischio, nello scacchiere euro-occidentale, il ruolo predominante della Francia, intenzionata inoltre a evitare di «donner aux Anglo-Américains l'impression qu'un bloc franco-italien a été constitué»⁵⁶⁵. Inoltre, Schuman e i suoi collaboratori avevano dimostrato già nel corso del 1950 di privilegiare una celere e definitiva risoluzione del “problema” della

563 ADMAE, Europe 1944-1970, Italie 1944-1955, b. 219, f. “Relations extérieures France-Italie, Février 1951”,

Le plan français d'intégration économique et les propositions Pella, MAEF a M. Bogner, Paris, 01.02.1951.

564 P. Guillen, *Les vicissitudes des rapports franco-italiens*, cit., p. 28

565 Ivi, p. 30.

rinascita economica tedesca, invece che prestare eccessiva attenzione alle richieste di collaborazione provenienti dalla Penisola: l'avvio nel maggio 1950 delle consultazioni intorno al Piano Schuman, che si conclusero con la nascita della CECA, entrata ufficialmente in vigore nel 1952, testimoniavano plasticamente la natura degli orientamenti diplomatici transalpini⁵⁶⁶. Ciononostante, come si è già affermato in precedenza, nessuno dei tre progetti relativi alla liberalizzazione degli scambi – Stikker, Pella e Petsche – venne definitivamente approvato, mentre invece le politiche di apertura commerciale dei mercati dell'area OECE si sarebbero sviluppate lungo un altro binario istituzionale, vale a dire l'Unione Europea dei pagamenti, all'interno della quale, tra il '51 e il '52, i rapporti tra la Francia e l'Italia subirono un accentuato deterioramento.

Le ragioni dell'irrigidimento delle relazioni italo-francesi nel quadro dell'UEP (in maniera per certi versi analoga a quanto sarebbe accaduto nello stesso periodo per le relazioni anglo-italiane) si situavano nella scelta del Governo Faure di sospendere il 4 febbraio 1952 – facendo leva sull'articolo 3(c) del Codice di Liberalizzazione varato nel 1950 - i provvedimenti di rimozione delle barriere quantitative all'importazione di tutti i beni provenienti dai mercati internazionali, ad eccezione delle materie prime e dei prodotti agricoli, benché soltanto pochi giorni dopo, il 19 febbraio, la revoca delle misure di liberalizzazione si fosse estesa anche a questi prodotti⁵⁶⁷. Il passo indietro compiuto dall'esecutivo francese scatenò le accese proteste degli altri Paesi dell'Unione, i quali criticarono la presa di posizione di Parigi non soltanto per via dei danni economici che essi avrebbero dovuto fronteggiare, ma anche – e forse soprattutto – perché la sospensione delle misure di liberalizzazione era stata adottata in maniera del tutto unilaterale, contravvenendo in questo modo allo spirito di fondo che aveva animato la

⁵⁶⁶ Sulle vicende del Piano Schuman e della CECA, che in questa sede non verranno analizzate nel dettaglio, esiste una vastissima bibliografia. Ricordiamo, senza pretese di esaustività, W. Diebold, *The Schuman Plan*, New York, F. A. Praeger, 1959; A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., pp. 362-420; J. Gillingham, *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: the Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; D. Spierenburg, R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993; R. Ranieri, L. Tosi (a c. di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Padova, CEDAM, 2004.

⁵⁶⁷ F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., p. 60.

nascita dell'OECE (e dell'UEP) e istituendo in questo modo un precedente alquanto problematico – se non pericoloso - nel quadro delle relazioni commerciali europee⁵⁶⁸. Quali furono tuttavia le ragioni che avevano spinto il Governo Faure in questa direzione?

Alla fine del 1950 le condizioni della bilancia dei pagamenti francese risultavano globalmente positive: subito dopo la Gran Bretagna, la Francia si posizionava come seconda creditrice netta in seno all'UEP, grazie alla sua esposizione di circa 200 milioni di unità di conto, che il Governo francese intendeva in quei mesi mitigare attraverso l'adozione di investimenti e nuove misure di stimolo per la propria economia. Già nel secondo trimestre del 1951, però, questa situazione si stava rovesciando: ad esempio Parigi aveva accumulato un debito di circa 29 milioni di unità di conto nei confronti dell'Italia⁵⁶⁹. La posizione debitoria registrata dalla Francia tendeva infatti ad aggravarsi, costringendo il Governo a varare una serie di provvedimenti restrittivi già nell'ottobre dello stesso anno, prima ancora di giungere al vero e proprio *dietrofront* nel febbraio 1952⁵⁷⁰. Nelle settimane successive il membro francese interno nel *board* dell'UEP, Calvet, illustrò le ragioni del netto peggioramento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti transalpina, ponendo l'accento anzitutto a un certo numero di «errori di previsione» commessi da osservatori nazionali e internazionali riguardo alle reali condizioni della Francia. Non si era infatti prestata la dovuta attenzione, secondo Calvet, alla progressiva perdita di riserve monetarie che la Banca Centrale francese stava conoscendo nel corso dei primi mesi del 1951, a seguito delle spese connesse alla corsa al riarmo imposta dalla guerra di Corea e dal parallelo – e sempre più oneroso – coinvolgimento militare francese in Indocina⁵⁷¹. Tali fattori avevano gonfiato il deficit francese nei confronti

568 Occorre poi notare che, nei mesi precedenti, anche Germania e Olanda avevano incontrato numerosi problemi nella gestione delle proprie bilance dei pagamenti, senza che però venissero formulate decisioni di revisione unilaterale degli accordi firmati nel quadro OECE o UEP. Cfr. *Ibidem*.

569 J. C. Martinez Oliva e M. L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit. p. 294.
570 *Ibidem*.

571 Ivi, p. 295. Si veda inoltre J. J. Kaplan e G. Schleiminger, *The European Payments Union*, cit., pp. 141-144; F. M. B. Lynch, *Restoring France: the Road to Integration*, in A. Milward et alii (eds.), *The Frontier of National Sovereignty*, cit., pp. 61-67; sull'andamento dell'economia francese nelle prime fasi del processo di integrazione europea cfr. F. M. B. Lynch, *France and International Economy: from Vichy to the Treaty of Rome*, London, Routledge, 1996.

dell'UEP fino a raggiungere la cifra di 120 milioni in unità di conto (circa 163 milioni di dollari), dei quali ben 70 sarebbero stati saldati, sulla base dei meccanismi di funzionamento dell'Unione, in oro o in divisa statunitense. Tuttavia le riserve della Banca centrale parigina – nonostante il Belgio avesse annunciato di essere pronto ad offrire un prestito di 100 milioni in unità di conto, consentendo quindi alla Francia di trasferire il suo debito verso l'UEP direttamente nel saldo bilaterale cumulato con Bruxelles⁵⁷² - non superavano i 547 milioni di dollari: di qui la decisione di procedere alla revoca delle liberalizzazioni sull'*import* dai mercati dell'area UEP⁵⁷³.

In maniera abbastanza prevedibile, l'Italia reagì all'annuncio francese con un certo disappunto, alla luce degli sforzi compiuti dall'esecutivo De Gasperi per varare – e soprattutto per mantenere in vigore – i provvedimenti dell'autunno 1951, i quali collocavano la Penisola in una posizione di forte esposizione ai flussi di importazione commerciale provenienti dai mercati dell'area UEP. Naturalmente Roma, dopo aver varato le leggi sulle liberalizzazioni, auspicava che la Francia, così come gli altri Paesi dell'UEP, avrebbe in futuro agito su quella stessa linea d'onda, consentendo all'*export* italiano di guadagnare quote di mercato internazionale sempre crescenti: le decisioni del febbraio 1952, invece, misero in discussione tali auspici. Analizzando i dati delle esportazioni italiane del '51-'52, la diminuzione delle vendite sul mercato francese fu di circa 68 miliardi di lire, e ciò colpì in particolare il settore tessile, che trovava proprio nel mercato francese (e in quello inglese, anch'esso caratterizzato – come vedremo a breve - nello stesso periodo da misure fortemente restrittive alle importazioni) uno dei suoi tradizionali sbocchi di vendita, anche se già a partire dalla metà del 1951 il tessile italiano aveva cominciato a subire i contraccolpi della concorrenza esercitata dalla Germania e dal Giappone, «le cui industrie, non avendo partecipato alla corsa agli acquisti del '50-'51, non si trovavano appesantite da forti giacenze di prodotti tessili, né avevano acquistato materie prime a prezzi elevati»⁵⁷⁴. Il mondo imprenditoriale italiano cominciò dunque a esternare il

572 ASBI, Carte Caffè, b. 37, *Riunione presso S. E. il Ministro Pella – Esame della posizione francese nell'Unione Europea dei Pagamenti*, Roma, 06.03.1952.

573 F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., p. 60.

574 F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 209-212.

suo malcontento e a chiedere al Governo che venissero riconsiderate le misure di apertura commerciale varate nell'autunno 1951, caldeggiando sia la reintroduzione di un margine di quote sui prodotti maggiormente colpiti dall'aumento delle importazioni, sia il mancato rinnovo – una volta scaduta la sua validità legale – della legge sull'abrogazione dei dazi doganali⁵⁷⁵. Ciò che irritava in maniera particolarmente marcata l'universo confindustriale della Penisola si sostanziava nella mancata reciprocità con la quale gli altri Paesi dell'area UEP, e nello specifico Francia e Gran Bretagna, avevano agito nell'ambito del processo di liberalizzazione commerciale: se, da un lato, le aziende italiane erano state costrette a “subire”, anche se limitatamente ai settori poco competitivi sui mercati internazionali, le conseguenze delle misure unilaterali promosse da La Malfa (tra le quali risultava particolarmente invisa la riduzione del 10% dei dazi sulle importazioni), gli esponenti del mondo dell'industria e dell'agricoltura anglo-francesi avevano potuto beneficiare della politica alquanto più “sovrana”, in termini di protezione commerciale, praticata dai loro rispettivi governi. A fronte di questi avvenimenti, però, occorre notare come il padronato italiano non invocasse la cancellazione totale e immediata di tutte le misure di liberalizzazione commerciale adottate solo pochi mesi prima dall'esecutivo degasperiano (misure di cui, in effetti, non pochi settori avevano cominciato a cogliere gli aspetti vantaggiosi per i propri affari), appellandosi invece alla necessità di introdurre una serie di misure (in buona parte di natura fiscale) a sostegno delle esportazioni e, parimenti, a protezione dei segmenti merceologici più votati alla vendita sul mercato interno e dunque più sensibili alla riduzione dei dazi. Soprattutto, però, gli imprenditori italiani chiese al Governo di esercitare un'opera di costante pressione diplomatica sui propri *partner* affinché le risoluzioni assunte in sede OECE e UEP fossero rispettate senza eccezione da tutti gli Stati membri. Come ha infatti osservato Petrini,

la revoca unilaterale da parte francese e inglese delle misure di liberalizzazione portò una parte sempre crescente degli industriali ad enfatizzare il bisogno di ottenere in sede internazionale precisi impegni e garanzie perché vi fosse un'effettiva cessione di sovranità da parte degli Stati partecipanti. Era necessario [...] esigere “un minimo di

575 Ivi, p. 213.

garanzie e di serietà” dai partner dell'integrazione⁵⁷⁶.

Negli incontri ministeriali che seguirono al *dietrofront* transalpino si discusse a proposito dell'atteggiamento che l'Italia avrebbe dovuto sviluppare in sede UEP nei confronti di Parigi: se Cattani, figura di spicco della delegazione italiana all'OECE, rimarcava il «notevole peso» che l'Italia avrebbe potuto giocare in questa faccenda e ricordava – forse proprio per timore che l'azione francese potesse incoraggiare l'emersione di pulsioni anti-integrazioniste in seno al Governo e al padronato – come l'UEP avesse offerto all'Italia dei vantaggi a cui non si sarebbe dovuto rinunciare⁵⁷⁷, il Governatore della Banca d'Italia Menichella propendeva per l'apertura di una linea di credito dell'UEP (non già di un solo Paese, come invece prospettato dalla proposta bega⁵⁷⁸) a favore della Francia, così come pochi mesi prima era accaduto anche per fare fronte alle difficoltà valutarie della Germania, anche perché l'opzione alternativa - come quella prefigurata dal soccorso offerto dal Belgio – avrebbe costituito un precedente difficilmente replicabile nel caso «non scartabile teoricamente che l'Italia si trovasse in futuro in una posizione di bisogno»; un'opinione assai simile era poi espressa da Guido Carli, il quale sottolineava che l'individuazione di una forma di sostegno comune alla Francia, da compiersi attraverso un trasferimento monetario attinto alle riserve dell'UEP, avrebbe impressionato favorevolmente anche gli Stati Uniti, dimostrando loro la «funzionalità dell'Unione stessa»⁵⁷⁹. In parole povere, sia tra gli esponenti dell'esecutivo che tra quelli della Banca centrale italiana – così come, anche se con sfumature differenti, tra gli uomini dell'universo confindustriale - le difficoltà finanziarie di Parigi e la sua decisione di contravvenire, nella sostanza, agli impegni assunti in sede UEP non generarono un sentimento di automatica ostilità anti-francese, così come non contribuirono a riaccendere oltremisura le polemiche scatenatesi in occasione dell'approvazione delle misure di liberalizzazione del novembre

576 Ivi, p. 227. La parte virgolettata si riferisce a un'affermazione fatta nel maggio 1952 da Renato Lombardi, presidente dell'Associazione industriale laniera italiana e figura di spicco all'interno della Confindustria.

577 ASBI, Carte Caffè, b. 37, *Riunione presso S. E. il Ministro Pella – Esame della posizione francese nell'Unione Europea dei Pagamenti*, Roma, 06.03.1952.

578 Cfr, *Supra*, p. 188.

579 ASBI, Carte Caffè, b. 37, *Riunione presso S. E. il Ministro Pella – Esame della posizione francese nell'Unione Europea dei Pagamenti*, Roma, 06.03.1952.

'51.

A proposito della posizione della delegazione italiana all'OECE, in una riunione del Comitato di direzione degli Scambi dell'Organizzazione, tenuta nel giugno del 1952, si discuteva del nuovo programma di importazioni che la Francia avrebbe dovuto sottoporre agli altri membri dell'OECE entro la fine del mese di maggio e che sarebbe dovuto entrare in vigore dal 1 luglio: la delegazione francese, tuttavia, ammise di non essere in grado di procedere alla definizione del suo nuovo programma, né di fornire la garanzia che le restrizioni avrebbero esentato i prodotti ex liberati (come il tessile), proprio in ragione del deterioramento della bilancia dei pagamenti nazionale. Cattani notava come il Comitato, cui partecipava in qualità di rappresentante italiano Giuseppe Dall'Oglio, esponente del Ministero del Commercio Estero, si fosse limitato a domandare al Governo francese di «fare il possibile per stabilire, per i prodotti ex liberati un trattamento “giusto e ragionevole” », senza però riuscire, nonostante gli interventi di Dall'Oglio, «a raggiungere una intesa su una formula più precisa e impegnativa»⁵⁸⁰. Occorre poi notare come Dall'Oglio attirasse l'attenzione dei membri del Comitato sul rischio – ventilato dai rappresentanti francesi – di una ulteriore restrizione alle importazioni di prodotti tessili, di cui l'Italia era notoriamente una grande esportatrice: ciò, nella sintesi redatta da Cattani, avrebbe «aggravato ancora di più le difficoltà che [...] incontra[va] l'industria tessile europea», auspicando dunque, anche in ragione degli specifici interessi italiani, che «non ven[isse] stabilito per i prodotti tessili un trattamento diverso da quello riservato agli altri prodotti»⁵⁸¹. Tuttavia, aldilà di questi richiami alla necessità di non rinunciare del tutto – e soprattutto in relazione ad alcuni prodotti specifici – ai provvedimenti di liberalizzazione, la delegazione italiana all'OECE si spese più nel ribadire l'opportunità di tenere in vita l'UEP e di procedere sulla strada dell'apertura commerciale dei mercati europei che, invece, nel criticare frontalmente la posizione delle autorità transalpine.

Quali furono però le impressioni che fecero breccia negli ambienti

580 ASBI, Carte Caffè, b. 2, *Posizione della Francia in materia di liberazione degli scambi. Esame del Comitato di direzione degli scambi* – Cattani al MAE, Parigi, 19.06.1952.

581 ADMAE, Europe 1944-1970- Italie 1944-1955, b. 260, f. “Relations économiques avec la France – Julliet 1949 – Décembre 1955”, Duparc al MAEF, Rome, 08.02.1952.

economico-diplomatici della Francia riguardo alla reazione italiana nei confronti dei provvedimenti del 4 febbraio 1952?

Nei giorni immediatamente successivi all'annuncio della sospensione dei provvedimenti di liberalizzazione da parte del Governo francese, l'ambasciatore Duparc registrava il clima di tensione che si stava diffondendo tra i membri del Governo e tra gli esponenti del mondo economico italiano, di certo contrariati per una decisione che, sommata a quelle già assunte dalla Germania e dal Regno Unito, danneggiava in maniera non marginale gli interessi della Penisola. Al netto di queste preoccupazioni – sintetizzate dalle affermazioni di Cesare Merzagora, che in un editoriale sul *Corriere della Sera* aveva parlato di «salto all'indietro nel programma di liberalizzazione dell'OECE» -, Duparc rilevava come gli osservatori «più oggettivi» - “oggettivi”, ovviamente, dal punto di vista del diplomatico francese – riconoscessero le ragioni di particolare gravità che avevano spinto la Francia a compiere il suo passo indietro, auspicando ovviamente che Parigi reintroducesse al più presto un regime di piena liberalizzazione degli scambi⁵⁸². Dello stesso avviso era il Console francese a Napoli, Albert Chambon, il quale raccoglieva l'eco delle veementi proteste dei *milieux* economici del Sud Italia – e in particolare gli esportatori di frutta e legumi – contro le restrizioni imposte unilateralmente dalla Francia, aggiungendo però che

la position de ces hommes d'affaires ne consiste pas de critiquer, sans discernement, l'attitude française; ils reconnaissent, bien au contraire, le bien-fondé de notre décision, étant donné la situation de notre trésorerie, mais ils blâment “le caractère imprévu en même temps que draconien” avec lequel notre pays en est venu à cette solution, alors que si ces dispositions avaient été prises après qu'un accord ait été conclu quant à la date de leur application, les pertes auraient été réduites et la réaction psychologique qui s'en est suivie, totalement, différente⁵⁸³.

Pertanto, soprattutto nei mesi del primo semestre del 1952, le relazioni commerciali tra l'Italia e la Francia andarono incontro a un indubbio deterioramento, specie per ciò che concerneva il settore tessile e ortofrutticolo

582 *Ibidem*.

583 ADMAE, Europe 1944-1970- Italie 1944-1955, b. 260, f. “Relations économiques avec la France – Juillet 1949 – Décembre 1955”, *Suspension des importations françaises de l'Italie*, Albert Chambon a Duparc, Napoli 10.04.1952.

(prodotti di punta delle esportazioni italiane), tanto da spingere Duparc a temere che, senza un adeguato riconoscimento delle esigenze manifestate dagli industriali italiani, si sarebbe rischiato di «compromettere ce qui subsiste encore actuellement des échanges commerciaux entre la France et l'Italie»⁵⁸⁴. Ad aggravare ancor di più i timori di Duparc si aggiunse la firma di un accordo commerciale italo-tedesco che avrebbe accresciuto ancor di più (si prevedeva del 25% circa rispetto ai 350 miliardi di dollari registrati nell'arco del 1951) il volume dell'interscambio tra i due Paesi: un'intesa poi consolidatasi nell'ottobre 1952 dalla nascita, siglata dalle rappresentanze dei due padronati nazionali, della *Comunità industriale Italo-Tedesca*. Il rischio, assai temuto dai francesi, che Roma si avvicinasse sempre di più all'orbita commerciale della Repubblica Federale sembrava oramai un dato acquisito, la cui origine poteva essere individuata anche – ma non solo – nelle misure restrittive adottate unilateralmente dalla Francia⁵⁸⁵

Eppure furono poche, o comunque non tanto influenti da indirizzare in maniera determinante l'azione dell'esecutivo⁵⁸⁶, le voci che invocarono un atteggiamento di vera e propria ritorsione commerciale nei confronti di un Paese il quale, nonostante gli avvenimenti del febbraio '52, rimaneva un *partner* economico – e soprattutto politico – di importanza capitale per gli interessi internazionali dell'Italia. Se ancora nel novembre 1952 le autorità francesi riconoscevano che «le déséquilibre des comptes extérieurs de la France notamment à l'égard de la zone de l'UEP, paralyse tout progrès réel de l'intégration»⁵⁸⁷, le proteste avanzate dal mondo politico ed economico della Penisola non servirono a rettificare le decisioni della Francia, così dimostrando «ancora una volta lo scarso peso politico [dell'Italia] rispetto alla Francia e al Regno Unito»⁵⁸⁸; impressione confermata tra l'altro dal fatto che

584 ADMAE, Europe 1944-1970- Italie 1944-1955, b. 260, f. “Relations économiques avec la France – Juillet 1949 – Décembre 1955”, *Réactions italiennes au sujet des restrictions aux importations françaises*, Rome, Duparc al MAEF, 11.07.1952.

585 L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., pp. 67-68.

586 La polemica contro La Malfa e le sue misure ovviamente non si spense dopo la loro approvazione. Cfr. Ivi, p. 61.

587 ADMAE, Affaires économiques et financières, Coopération économique – OECE – b. 361, f. “UEP – 1951-1954”, *Crise du commerce extérieur français*, Dir. Gen. Affaires économiques et financières – *Note pour le Président*, Paris, 20.11.1952 [corsivo non presente nel testo originale].

588 J. C. Martinez Oliva e M. L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., pp. 311-312.

nei mesi successivi la delegazione italiana all'OECE avrebbe dichiarato di subordinare la sua approvazione nei confronti dell'ulteriore ampliamento della lista comune (e cioè del paniere di beni a cui applicare nuove percentuali di liberalizzazione) alla contestuale elaborazione di una serie di meccanismi istituzionali che garantissero l'irrevocabilità delle misure già adottate in precedenza: una richiesta, quest'ultima, che però cadde nel vuoto, mentre soltanto nel 1954 – anno di rinnovo degli accordi dell'UEP - sarebbero stato riconosciuto all'Italia «un trattamento speciale a tardivo riconoscimento delle responsabilità esterne [francesi e inglesi] nella difficile situazione della sua bilancia dei pagamenti»⁵⁸⁹. Difatti solo a partire dalla seconda metà del 1953 l'Italia cominciò a registrare dei lievi miglioramenti nelle condizioni della sua bilancia commerciale, anche a seguito dei progressivi allentamenti dei controlli alle importazioni che Francia e Regno Unito – senza dimenticare la Germania – approvarono in quei mesi. Tuttavia il fatto che l'Italia avesse deciso di non rinunciare alle sue misure di liberalizzazione, per quanto penalizzanti potessero rivelarsi nel periodo di chiusura commerciale praticato ad esempio dalla Francia, costituì a nostro avviso non soltanto la prova della “tenacia” politica dimostrata dai maggiori fautori dell'abbattimento degli ostacoli alle importazioni provenienti dall'area europea – La Malfa *in primis* -, ma anche con ogni probabilità della consapevolezza per la quale un'eventuale defezione dell'Italia – dopo quella francese e inglese, di cui si discuterà nelle pagine seguenti - dagli accordi siglati in sede UEP avrebbe sottoposto l'Unione stessa a una pressione tanto grave da risultare potenzialmente insostenibile, trascinando in questo modo le economie dei Paesi membri in un vortice di instabilità valutaria e commerciale di grandi dimensioni e, *de facto*, decretando la possibile implosione dell'UEP. Proprio nell'oggettivo riconoscimento degli effetti benefici garantiti all'economia italiana dai meccanismi dell'Unione – di cui lo stesso Menichella, nel pieno della crisi anglo-francese, tesseva le lodi⁵⁹⁰- si collocava la necessità politica di non

589 Ivi, pp. 313-314.

590 Notava Menichella nella sua *Relazione per l'anno 1952*: « Pur con le limitazioni implicite nei principi stessi su cui si basa, l'UEP ha arrecato un contributo essenziale alla ripresa dei traffici intereuropei [...]; ha reso possibile il superamento di ampie oscillazioni nei saldi bilaterali tra i partecipanti [...], consentendo di regolarne una parte ragguardevole per via di compensazione; ha agevolato inoltre il rimborso di antichi debiti, per un importo elevatosi a 632 milioni di dollari tra il luglio 1950 e il marzo 1953». La citazione è

cedere alle sirene di un improbabile ritorno a un forte livello protezionismo commerciale, che avrebbe forse compromesso gli obiettivi politico-economici italiani sul piano sia interno che europeo. Se da un punto di vista nazionale le prese di posizione del Ministero del Commercio Estero, della Banca d'Italia e di settori non marginali del mondo industriale (basti pensare, come detto nei paragrafi precedenti, alla posizione di Angelo Costa, presidente della Confindustria e sostanzialmente favorevole all'alleggerimento delle barriere protezionistiche poste a difesa del mercato italiano⁵⁹¹) confermavano, anche se con ovvi tentennamenti, il loro sostegno alla politica liberalizzatrice promossa dal Governo centrista⁵⁹², da un punto di vista internazionale risultava chiaro che l'Italia avrebbe subito più di altri Paesi – di certo più della Francia – un eventuale indebolimento dell'OECE e dell'UEP: tali organizzazioni rappresentavano agli occhi dell'esecutivo degasperiano – benché le vicende appena illustrate avessero provocato un duro colpo a queste convinzioni – una sorta di garanzia del pieno inserimento del Paese nel circuito delle economie capitalistiche occidentali, e al contempo costituivano l'ancoraggio istituzionale che avrebbe dovuto determinare (almeno sulla carta) una condizione di reciprocità negli impegni assunti da parte di tutti gli Stati membri in direzione di una progressiva apertura commerciale e di un comune sforzo di stabilizzazione finanziaria all'interno dell'area europea. Sebbene il *dietrofront* della Francia avesse minato alla base proprio il principio di reciprocità e di irreversibilità delle decisioni assunte in sede OECE e UEP, l'eventuale defezione della Penisola dagli accordi sottoscritti in seno a queste

riportata in J. C. Martinez Oliva e M. L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit. p. 314.

591 Cfr. *supra*, par. 2.4.

592 A sostegno di questa ipotesi si può ricordare come nel più volte menzionato *Appunto per un Piano di ricostruzione economica dell'Italia*, redatto dagli uffici della Direzione centrale dell'IRI nell'agosto 1944, si affermasse esplicitamente – come ha sintetizzato Luciano Segreto - che «il paese avrebbe dovuto cercare di approfittare dallo scontro che si profilava tra i futuri blocchi “al fine di avvantaggiare nel più ampio senso della parola gli interessi italiani”, puntando su industrie chiave, tecnologicamente avanzate (metallurgia, meccanica, chimica, settore energetico), per favorire le quali “i divieti e le contingentazioni negli scambi [potevano essere] aboliti senza danno per la nostra struttura economica”, anche se non all'improvviso, bensì attraverso un “piano per il ribasso graduale delle tariffe doganali in modo da arrivare alla loro eliminazione od alla loro attenuazione entro un ben determinato periodo di tempo, on modo da consentire alle varie industrie interessate di adeguare i loro costi al livello della concorrenza internazionale”». Cfr. L. Segreto, *I ministeri economici e le sfide della liberalizzazione e dell'integrazione*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a c. di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 128-129 (le citazioni del *Piano* riportate nel testo di Segreto sono tratte da R. Petri, *Storia economica d'Italia*, cit.).

Organizzazioni avrebbe contribuito a isolare ancor di più un Paese politicamente ed economicamente troppo debole per agire sullo scacchiere europeo in autonomia – se non in contrapposizione, come era avvenuto nel caso francese – rispetto ai suoi maggiori alleati, senza considerare l'irritazione che un simile atteggiamento avrebbe provocato negli ambienti dell'Amministrazione americana. Come avrebbe dimostrato anche il caso inglese, su cui ci accingiamo a riflettere, proprio in virtù della sua intrinseca debolezza l'Italia non nutriva l'interesse di assecondare una strategia di indebolimento politico delle organizzazioni economiche europee, entro le quali al contrario essa auspicava che si potesse realizzare concretamente il pieno coinvolgimento – e dunque anche il reciproco condizionamento – dei Paesi *leader* dell'area OEEC: le decisioni assunte da Parigi e da Londra nel corso dei primi anni del processo di cooperazione europea contribuirono però a frustrare tali speranze.

3.2. *Un «amore respinto»?⁵⁹³ Italia e Regno Unito nell'OEEC*

Al pari di ciò che aveva caratterizzato le relazioni italo-francesi nei primi anni della guerra fredda, anche i rapporti tra l'Italia e la Gran Bretagna furono segnati dalle tensioni legate alle conclusioni del Trattato di pace e alle dislocazioni territoriali che le clausole dell'accordo postbellico comportarono, soprattutto per ciò che concerneva i destini delle ex-colonie italiane in Africa e la ridefinizione del ruolo di Roma nel bacino del Mediterraneo. Insieme con questi aspetti, la firma del Patto di Bruxelles (marzo 1948) e l'accresciuta importanza che in quei mesi guadagnarono le discussioni diplomatiche intorno ai progetti di difesa militare dell'Occidente europeo contribuirono a esacerbare i rapporti tra Palazzo Chigi e Whitehall, il cui clima di reciproca diffidenza – che raggiunse, specie da parte degli inglesi, punte di malcelato

⁵⁹³ La citazione si riferisce a un'espressione usata nel luglio 1946 da Sir. Charles Noel, rappresentante diplomatico inglese a Roma nell'immediato dopoguerra, riguardo all'atteggiamento tenuto dagli italiani nei confronti dei britannici. La citazione è riportata in A. Varsori, *Gran Bretagna e Italia 1945-56: il rapporto tra una grande potenza e una piccola potenza?*, in Id. (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, op. cit., p. 212, n. 25.

disprezzo⁵⁹⁴ - condizionò in maniera non ininfluenza il più globale processo di cooperazione politico-economica europea⁵⁹⁵. Se nelle pagine precedenti ci si è già soffermati sull'analisi delle scelte fondamentali della politica estera degasperiana, il quadro dei rapporti anglo-italiani nel secondo dopoguerra – considerati soprattutto in relazione alla partecipazione dei due Paesi al processo di cooperazione economica europea - fu giocoforza condizionato anche dalle specifiche ambizioni e percezioni che il *premier* inglese Clement Attlee e il suo ministro degli Esteri Ernest Bevin (definito da Ellwood «un ex sindacalista senza la minima esperienza nelle questioni internazionali»⁵⁹⁶) nutrono nei confronti di un Paese verso il quale, ancora nel marzo 1948, permaneva un atteggiamento più punitivo che “riabilitativo”⁵⁹⁷. L'esperienza della seconda guerra mondiale e la sfida che in Grecia e nel Nordafrica il regime mussoliniano aveva lanciato al ruolo imperiale britannico⁵⁹⁸ avrebbero plasmato ancora per molti anni l'atteggiamento inglese nei confronti dell'Italia.

Tra 1947 e il 1948 emerse con tutta evidenza che una delle maggiori preoccupazioni della politica estera italiana riguardava, come più volte è stato sottolineato, la spasmodica ricerca di sbocchi territoriali verso cui indirizzare il *surplus* di manodopera che stava alimentando gli indici della disoccupazione nazionale. La Conferenza sulla manodopera che si tenne a Roma nel gennaio-febbraio 1948, risultato delle pressioni diplomatiche esercitate da Sforza e dal suo *entourage* all'interno della CCEE, non offrì concessioni sostanziali alle richieste dell'Italia (tra le quali figurava la creazione di un organismo internazionale centralizzato che si occupasse esclusivamente di questioni migratorie⁵⁹⁹ e che avesse sede proprio in Italia), che vennero giudicate dalla delegazione britannica inviata nella capitale

594 Ivi, p. 210.

595 Su questi temi cfr. *supra*, par. 1.3

596 D. Ellwood, *L'integrazione europea e la Gran Bretagna, 1945-57*, in R. H. Rainero (a c. di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, op. cit., p. 420. Sulla figura di Bevin si veda A. Bullock, *Ernest Bevin. A biography*, London, Politicos, 2002.

597 A. Varsori, *Gran Bretagna e Italia 1945-56*, cit., p. 224.

598 Ivi, p. 202.

599 Come noto, al termine della Conferenza di Roma venne istituito l'EMICO (*European Migration Committee*), il quale però ebbe vita breve e non incise in maniera radicale sulla definizione delle politiche migratorie europee, che rimasero sostanzialmente appannaggio delle singole compagini nazionali. Cfr. F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea*, cit., p. 44.

italiana un po' troppo premature e inoltre dannose per la tutela dell'autonomia decisionale di altre organizzazioni, come l'ILO e la stessa CCEE, anch'esse impegnate sul fronte dei flussi migratori internazionali⁶⁰⁰. I rappresentanti del governo inglese notarono poi come l'Italia avesse tentato di sfruttare la Conferenza per porre rimedio a problemi attinenti alla sua politica interna (ottenendo in questo caso anche il parziale appoggio dei francesi, in previsione – notava il diplomatico britannico Rouse – degli sviluppi dell'Unione doganale italo-francese⁶⁰¹), facendo pressione sui suoi *partner* internazionali perché questi ultimi, con un chiaro riferimento a Francia e Gran Bretagna, consentissero ai lavoratori italiani di essere accolti anche nei territori coloniali d'oltremare. Tale richiesta provocò tuttavia l'opposizione degli inglesi, i quali non accettavano che le discussioni intorno al futuro delle colonie – argomento molto delicato per gli incerti equilibri dei rapporti anglo-italiani – fossero affrontate nei colloqui della Conferenza di Roma⁶⁰². Come sarebbe emerso con maggiore chiarezza nei mesi successivi, le resistenze opposte dal Regno Unito alle pressanti richieste italiane in tema di emigrazione nascevano sia dalla volontà di limitare – soprattutto a causa di motivazioni politiche ed elettorali interne, che ovviamente venivano molto spesso negate nelle dichiarazioni ufficiali rilasciate dalle autorità londinesi – l'afflusso di manodopera straniera, sia dall'insofferenza britannica nei confronti dei metodi alquanto «fastidiosi» (*tiresome*) che i funzionari italiani adoperavano nelle sedi internazionali per perorare la causa dell'alleggerimento demografico della Penisola⁶⁰³. Parimenti, le richieste avanzate da Sforza già nel corso della Conferenza romana e riguardanti la possibilità di individuare nelle zone del Nordafrica controllate dagli inglesi un *outlet* per una quota della disoccupazione italiana venivano palesemente bocciate dal Foreign Office, laddove l'ambasciatore in inglese in Italia, sir Victor Mallet, osservava che

600 United Kingdom National Archives (d'ora in avanti: UKNA), Foreign Office (d'ora in avanti: FO), 371/68921-UE 1684 - (s.f.), *Rome CEEC Manpower Conference*. 06.02.1948.

601 UKNA, FO 371/68921 – UE 1687, *Rome CEEC Manpower Conference*, Rouse a Myrddin Evans, Roma, 05.02.1948.

602 *Ibidem*.

603 UKNA, FO 371/73150 – Z 2055, *Italian Labour*, (s.f.), Londra, 11.03.1948.

I fear that Count Sforza, who is the first to admit that he has no detailed knowledge of economic subjects, may be setting his hopes too high under the influence of grandiose projects of "Europeanising" Africa like that in the Italian Government's memorandum⁶⁰⁴.

Simili atteggiamenti si riproposero anche in sede OECE, dove i membri della delegazione inglese non si spinsero mai, nel discutere dei problemi connessi alla disoccupazione italiana, oltre una mera rassicurazione sull'attenzione che essi avrebbero offerto alle esigenze del gabinetto centrista, senza che però a tutto ciò seguisse effettivamente l'adozione di misure a sostegno dell'emigrazione italiana⁶⁰⁵: semplicemente, a Londra – così come in molte altri capitali europee –, non esisteva la volontà politica di assecondare le pressioni italiane sulla libera circolazione della manodopera.

Le perplessità della diplomazia del Regno Unito si estendevano poi alle misure economiche presentate dal Consiglio dei Ministri italiano nel settembre 1948, e cioè in occasione dell'illustrazione delle politiche che l'esecutivo centrista avrebbe promosso dopo il varo del Piano Marshall e la nascita dell'OECE: la nota inglese evidenziava fin da subito i due cardini del programma governativo, e cioè «a) to make economies in Budgetary expenditure and to increase revenue; b) to revise the incidence of taxes and duties to favour the production and export»⁶⁰⁶. Nel documento del Foreign Office si rifletteva da un lato sul fatto che le ricette economiche necessarie per perseguire gli obiettivi annunciati dal Governo italiano fossero indicate in maniera troppo vaga per consentire al funzionario britannico di redigere un commento davvero circostanziato, e dall'altro si auspicava che la maggioranza degasperiana si impegnasse in un programma di spesa e di investimenti più coraggioso, senza affidarsi esclusivamente agli aiuti – che pure avrebbero avuto una durata di soli quattro anni - provenienti dal Piano ERP: un problema, quest'ultimo, che il comunicato del Consiglio dei Ministri affrontava, nell'opinione degli inglesi, in termini molto sfuggenti⁶⁰⁷.

604 UKNA, FO 371/73150 – Z 2570, *Outlet for Italian Labour in Africa*, Mallet al Foreign Office, Roma, 25.03.1948.

605 UKNA, FO 371/71829 – UR 2167/409/98, Gore Both (First Secretary del Foreign Office) a Cattani, Londra, 24.06.1948

606 UKNA, FO 371/ 73138 – Z 6750/20/22, *Economic program of Italian Council of Ministers*, Ward al Foreign Office, Roma, 04.09.1948.

607 *Ibidem*.

Analizzando più da vicino i giudizi espressi dalle autorità del Regno Unito in merito alla partecipazione italiana all'OECE, i funzionari di Whitehall si espressero in maniera abbastanza dubbiosa riguardo, ad esempio, all'obiettivo di 832.000 fuoriuscite nette per ciò che concerneva la politica emigratoria del Paese nel quadriennio 1948-1952, ritenendola – come poi di fatto si rivelò – troppo ambiziosa, se collocata nel quadro delle reali condizioni economico-sociali che avrebbero dovuto consentire il raggiungimento degli obiettivi indicati. Inoltre, in maniera quasi ironica, si osservava che «this is an extremely well produced document so far as one can judge without expert knowledge of the statistics involved»⁶⁰⁸, cogliendo dunque uno degli elementi che gli stessi estensori del piano italiano – come Tremelloni e Saraceno⁶⁰⁹ – avevano già segnalato, vale a dire l'estrema provvisorietà e genericità delle cifre contenute nel programma della delegazione italiana, a sua volta risultato della mancanza di statistiche nazionali aggiornate agli anni dell'immediato dopoguerra⁶¹⁰. Soprattutto però si metteva in luce come, comparando il programma italiano con quello britannico (e facendo riferimento anche a quello francese),

it looks as if the UK Programme and the Italian Programme will conflict in many of the same ways as do the French and the UK Programmes [...] In the case of Italy, however, the doubt that the Italian Government will be able to carry out this plan, if the conditions are met, is nothing like so strong as it is in the case of the France⁶¹¹,

L'assenza di una reale complementarità tra il programma presentato da Roma e quello elaborato dalla Gran Bretagna veniva dunque giudicata dagli inglesi meno evidente, e forse anche meno preoccupante, di quella che si sarebbe registrata rispetto al Piano redatto dalle autorità francesi, sottolineando in questo modo la (ovvia) diversità di scala con cui Londra si rapportava alle “sfide” poste dagli obiettivi di ricostruzione economica che le altre compagini nazionali rappresentate all'interno dell'OECE avevano elaborato in relazione all'utilizzo dei fondi messi a disposizione dal Piano Marshall. Inoltre, nelle conversazioni intrattenute tra gli inglesi e la

608 UKNA, FO 371/71873 – UR 7360, *Italian Long Term Plan for ERP*, F. D. W. Brown, Londra, 03.11.1948.
609 Cfr *Supra*, par. 2.2.

610 Su questi temi cfr. M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 17.

611 UKNA, FO 371/71873 - UR 7360, *Italian Long Term Plan for ERP*, F. D. W. Brown, Londra, 03.11.1948.

delegazione italiana si raccoglievano anche le sottili diffidenze che gli uomini guidati da Campilli nutrivano nei confronti dei responsabili economici nazionali attivi a Roma: commentando le modalità con cui l'ERP era gestito in Italia, Attilio Cattani affermava che

the general direction was in the hands of Mr. Tremelloni who had an exceedingly good grasp of the whole subject but was not quite tough enough in dealing with difficult ministers⁶¹²,

mettendo in luce così il suo personale giudizio – condiviso con ogni provabilità anche dal capo della delegazione, Campilli, i cui rapporti con Tremelloni erano notoriamente molto tesi⁶¹³ – sulle più generali abilità politiche (che notoriamente richiedevano una grande capacità di mediazione, ed eventualmente di *scelta*, tra i molti interessi coinvolti nel processo di ricostruzione economica del Paese) dell'uomo chiamato da De Gasperi ad agire in qualità di “ministro ERP”. Ciononostante, aldilà delle *personal matters* che caratterizzavano le dinamiche politiche interne agli organismi economico-diplomatici dello Stato italiano, le osservazioni dei britannici sulla partecipazione italiana all'OECE si fecero più dure in corrispondenza del già menzionato *memorandum*⁶¹⁴ che il ministro degli Esteri Sforza, con l'obiettivo di imprimere una più decisa accelerazione del processo di integrazione europea attraverso il potenziamento di un'istituzione come l'OECE, inviò al Consiglio dell'organizzazione parigina nell'autunno del 1948. La scelta italiana di investire politicamente sull'OECE nasceva anche da evidenti ragioni di convenienza politica della Penisola, esclusa dal Patto di Bruxelles e dalle discussioni preliminari che avrebbero condotto gli Stati Uniti, Francia, Regno Unito e altri Paesi europei nell'aprile '49 a dare vita al Patto Atlantico (anche se, come detto, l'Italia figurò tra i Paesi firmatari del Trattato, pur non avendo preso parte ai negoziati), e dunque messa ai margini dall'evoluzione marcatamente militare che, in quei mesi, sembrava caratterizzare la cifra

612 UKNA, FO 371/71829 - , *Italian views*, f.to Mr. Coulson, Settembre 1948.

613 Questa era l'opinione di Mario Ferrari Aggradi, segretario del CIR, il quale - rivolgendosi a De Gasperi - affermava che « la posizione di Campilli e quella di Tremelloni è decisamente avversa e di fiero antagonismo». Cfr. ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 11, f. “Erp”, *Appunto per il Presidente*, f.to Ferrari Aggradi, (s.d.).

614 Cfr. *supra*, p. 172.

dell'impegno americano in Europa. In questo senso, il documento presentato da Sforza e anticipato il 28 settembre in un suo discorso alla Camera dei Deputati italiana avrebbe comportato la compiuta trasformazione dell'OECE in un organismo permanente; l'allargamento delle sue competenze alla sfera dell'istituzione di unioni doganali intra-europee (chiaro riferimento alle trattative di quel periodo sull'Unione italo-francese) e agli aspetti più propriamente sociali e culturali del governo delle popolazioni dell'Europa occidentale; la creazione di due nuove istituzioni a sostegno delle attività della stessa OECE: un comitato politico (delegato all'analisi di questioni generali di politica internazionali) e una Corte di giustizia incaricata di trattare i contenziosi che non avessero trovato una risoluzione in sede diplomatica⁶¹⁵.

La reazione inglese al *memorandum* di Sforza non si fece attendere. Le critiche di Whitehall non si concentrarono in maniera eccessiva sull'evidente volontà del ministro italiano di presentare ancora una volta le specifiche esigenze dell'economia italiana (su tutte, la necessità di sostenere i flussi di emigrazione in uscita) come aspetti di cui tutta l'Europa, e nello specifico l'OECE, si sarebbe dovuta fare carico; né, inoltre, appariva *in toto* l'intenzione dei vertici di Palazzo Chigi diretta a individuare nell'approccio funzionalista e primariamente economico il viatico privilegiato per favorire il pieno avvio del processo di integrazione europea: in fin dei conti, anche il Piano Marshall rispondeva, pur con i dovuti distinguo, a questa stessa logica. Ciò che però la Gran Bretagna non poteva condividere a proposito dell'impostazione del Piano italiano si sostanziava per l'appunto nella scelta dell'OECE quale cornice istituzionale di riferimento entro cui potenziare il livello di interdipendenza politica ed economica dell'Europa occidentale. Come è stato opportunamente osservato, nell'opinione del Foreign Office l'OECE appariva come un'arena

staffed by officials geared towards completing specific economic tasks. Its membership was far too diverse and too scattered geographically to form a coherent political union. The OEEC was considered to be dominated by the United States [...] Finally, it [l'OECE] would merely duplicate some of the BTO [Patto di Bruxelles] machinery which was already working effectively and would replace it with what Kirkpatrick [Permanent Under-secretary of State for Foreign Affairs] described as a "ramshackle"

615 E. Pedaliu, *Britain, Italy and the Origins of the Cold War*, London, Palgrave Macmillan, 2003, p. 143.

organisation⁶¹⁶.

Sebbene il ridimensionamento delle funzioni e del peso politico dell'OECE, così come auspicato dagli inglesi, abbia poi effettivamente plasmato le successive evoluzioni dell'Organizzazione parigina, la presa di posizione del Foreign Office determinò non soltanto la frustrazione delle strategie manifestate dall'Italia all'interno del Piano Sforza, ma anche un'oggettiva decelerazione del processo di integrazione economico-politica dell'intero continente (questione che provocava il perenne risentimento degli americani⁶¹⁷), rispetto alla quale la Gran Bretagna mantenne sempre un atteggiamento sospettoso e talvolta apertamente ostile, proprio in quanto foriero di un grado di coinvolgimento politico che avrebbe minato alla base la pretesa britannica di conservare, insieme con gli USA, un ruolo di sostanziale primato nello scacchiere geopolitico euro-occidentale⁶¹⁸: una prospettiva che gli eventi storici della seconda metà degli anni '40 si sarebbero incaricati di smentire.

Nei primi mesi del 1949 l'Ambasciata inglese a Roma registrava un certo cambiamento, in senso positivo, delle condizioni economiche dell'Italia e, inoltre, dell'approccio adottato dalle autorità italiane nei confronti dell'ERP, che nei primi inizi del '48 era contrassegnato dalla volontà, comune del resto a tutte le altre compagini nazionali, di ottenere la più ampia quota possibile di aiuti americani⁶¹⁹. Circa un anno dopo, invece, pareva che l'Italia avesse beneficiato dell'influenza positiva («the education», nelle parole dell'ambasciatore britannico) determinata dalla sua partecipazione attività dell'OECE, grazie alla quale i vertici istituzionali dell'Italia si erano decisi, sempre secondo Mallet, a «mettere in ordine» gli assetti economici nazionali⁶²⁰. Dalle parole dell'ambasciatore inglese emergevano pertanto due elementi: in primo luogo, una concezione dell'OECE quale occasione per l'Italia – ma sembrava non essere necessario estendere tale discorso, nelle

616 Ivi, p. 144.

617 *Ibidem*.

618 D. Ellwood, *L'integrazione europea e la Gran Bretagna*, cit., pp. 425-428

619 Non a caso Sir. Victor Mallet scriveva, a proposito dell'atteggiamento italiano, che «the tendency in early 1948 was to rejoice in a condition of most-favoured mendicant» UKNA, FO 371/79364 – Z 1973, *Monthly Economic report - January 1949*, Mallet al Foreign Office, Roma, 25.02.1949.

620 *Ibidem*.

parole di Mallet, al caso della Gran Bretagna stessa - di sviluppare un atteggiamento “adeguato” nei confronti del Piano Marshall e più in generale del processo di integrazione europea; in secondo luogo, si evidenziava il modo in cui Londra giudicava gli effetti (positivi in questo caso, ma pur sempre descritti con toni non particolarmente benevoli) dell'esistenza di quel noto “vincolo esterno”⁶²¹ che per l'Italia rappresentò, a nostro avviso, non tanto la leva attraverso la quale i maggiori *partner* occidentali imposero al Paese una determinata modalità di ricostruzione economico-politica dopo gli sconquassi generati dalla guerra, quanto piuttosto il fattore “giustificante” mediante cui le *élite* politiche ed economiche italiane applicarono una politica economica che molto spesso, di fatto, non incontrò la piena approvazione da parte di ampi settori dell'Amministrazione Truman o da parte dei governi di Londra e Parigi.

Quando, nel febbraio del 1949, si consumò l'avvicendamento tra Campilli e Tremelloni alla guida della delegazione italiana all'OECE – evento che di conseguenza determinò la sostituzione del rappresentante italiano nel Comitato permanente ministeriale dell'OECE (organismo la cui nascita fu proposta dopo la sigla del trattato istitutivo dell'Organizzazione dell'arile '48) -, l'ambasciatore Mallet raccolse le caute perplessità manifestate dallo stesso Sforza riguardo alla nomina dell'uomo politico socialdemocratico, al posto del quale il Ministro degli Esteri avrebbe forse preferito indicare un altro membro di spicco del PSLI, Ivan Matteo Lombardo, allora a capo del Ministero dell'Industria e del Commercio (indicato come prima scelta anche dal Cancelliere dello Scacchiere inglese, Sir Stafford Cripps)⁶²². Ciò, tuttavia, avrebbe comportato sia un chiaro ridimensionamento del ruolo di Tremelloni (sul quale cui già Cattani, come detto, si era espresso in modo un po' tiepido),

621 Il modo in cui il “vincolo esterno” venne inteso dalla classe dirigente italiana di quegli anni è ben riassunto dalle parole del più volte menzionato Guido Carli: «[L'] assunto di fondo della nostra politica estera [era] il rispetto del vincolo esterno della bilancia dei pagamenti, perseguito attraverso uno sviluppo privilegiato della domanda estera, soddisfatta con esportazioni alle quali era demandato il compito di trainare tutta l'economia. Era il “modello di sviluppo” che l'élite liberale alla quale appartenevo aveva scelto fin dalla fine degli anni Quaranta», cfr. G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 266-267.

622 UKNA, FO 371/77969 – UR 1046, *OEEC Ministerial Committee*, Mallet al Foreign Office, Roma, 03.02.1949. Osservazioni dello stesso tenore erano state intercettate anche dai diplomatici francesi. Cfr. ADMAE, Affaires économiques et financières – Cooperation économique – OECE, b. 341, f. “OECE dossier général – Avril 1948-déc. 1949”, *Reservé*, Duparc al MAEF, Roma, 05.02.1949.

che difatti era stato già incaricato da De Gasperi di coordinare l'applicazione del Piano Marshall nel contesto nazionale; sia, inoltre, la probabile necessità di procedere a un rimpasto di governo, con il rischio che la DC, sempre secondo Sforza, reclamasse per sé la nomina del sostituto di Lombardo. Insomma, la questione – apparentemente tutta interna alle dinamiche politiche del gabinetto centrista – si sarebbe risolta, nelle parole di Sforza (che aveva declinato l'offerta, proveniente soprattutto dal suo omologo francese Schuman, ad accogliere per sé quella posizione, giustificando il suo rifiuto sulla base sia delle sue scarse competenze in materia economica, sia del sospetto che l'eccessiva enfasi manifestata da Schuman nascondesse «some French intrigue»⁶²³), attraverso un pronunciamento diretto di De Gasperi, che difatti già sembrava più orientato a favore di Roberto Tremelloni. Tuttavia i delegati britannici non mancarono di sottolineare il proprio leggero disappunto per la nomina di Tremelloni, il quale veniva così giudicato dagli uffici dell'ambasciata inglese in Italia:

While Signor. Tremelloni is well versed in Italy's economic affairs, his political influence in the Government is very limited and his appointment as Italian delegate to OEEC in place of Count Sforza will tend to weaken the influence of OEEC in Italy, whatever its more general effect may be⁶²⁴.

Queste parole testimoniavano dell'apprensione inglese – di primo acchito quasi paradossale, pensando al grado di condizionamento alquanto limitato che Whitehall immaginava di concedere alle risoluzioni dell'Organizzazione parigina rispetto agli indirizzi generali della politica britannica – riguardante la possibilità che l'azione «educatrice» esercitata dall'OECE nel plasmare gli equilibri interni della società e della politica italiana potesse ridursi a causa della nomina di un rappresentante di certo preparato da un punto di vista tecnico, ma dotato di scarso spessore politico (o comunque inferiore, nell'opinione inglese, a quello che poteva vantare Lombardo) e di una limitata capacità di incidere nei processi decisionali più significativi del gabinetto centrista. Tralasciando il giudizio sulla figura di Tremelloni, è interessante

623 UKNA, FO 371/77969 – UR 1046, *OEEC Ministerial Committee*, cit.

624 UKNA, FO 371/79364 – Z 2665, *Monthly Economic Report – February 1949*, Mallet al Foreign Office, Roma, 24.03.1949

notare come il reiterato respingimento da parte del Regno Unito di ogni ipotesi di attribuzione a favore dell'OECE di un più ampio margine di “condizionamento” (che certo non si sarebbe tramutato in un esproprio completo delle rispettive sovranità nazionali) delle politiche economiche dei singoli Stati dovesse invece mutare di segno nel caso dell'Italia, per la quale si auspicava un livello di controllo esterno ben più stringente e intenso di quello prefigurato a proposito del caso inglese: l'impressione che queste parole tradissero una concezione della Penisola come Paese ancora costretto in una sorta di “stato di minorità” politico-economica si impone a nostro avviso con forza.

Nel corso del 1949, in un clima di apparente miglioramento dei rapporti anglo-italiani, rafforzato dalla frequenza con la quale gli uomini di Whithall esprimevano la loro «great sympathy»⁶²⁵ nei confronti degli indici di disoccupazione in Italia – per la cui risoluzione, però, la Gran Bretagna risultava refrattaria ad assumere impegni vincolanti in sede OECE o all'interno di altri consessi internazionali -, cominciavano però a manifestarsi i problemi legati alla progressiva crisi della sterlina e, conseguentemente, alle tensioni valutarie tra il Regno Unito e l'Italia, la cui Banca centrale custodiva un ammontare molto significativo di riserve monetaria britannica. Bisogna poi rammentare che il 1949 fu un anno particolarmente tormentato nella gestione delle relazioni internazionali tra la Gran Bretagna e i suoi partner europei, sia dal punto di vista politico-militare che da quello economico. Per ciò che concerneva il primo punto, l'istituzione dell'alleanza atlantica (4 aprile 1949) a circa un anno dalla firma del patto di Bruxelles per certi versi rese espliciti i disegni della diplomazia britannica, la quale – dopo essersi spesa a favore dell'«Unione occidentale»⁶²⁶ e di un sistema di difesa continentale, in funzione anticomunista, che implicasse una stretta collaborazione tra tutti i maggiori Paesi europei – sembrava in realtà piuttosto intenzionata a coltivare la sua *special relationship* con gli USA e a comprimere ancora una volta l'estensione

625 UKNA, FO 371/77836 – UR 3975, *Draft for a statement of the Chancellor of the Exchequer at press conference in Rome on Great Britain and OEEC-* (s.f., s.d.), - Aprile 1949.

626 Ci si riferisce in questo caso al noto discorso che il Ministro degli Esteri inglese Bevin tenne alla Camera dei Comuni all'inizio del 1948 e che incoraggiò nei mesi successivi l'avanzamento delle trattative tra la Gran Bretagna, la Francia e i Paesi del Benelux per la creazione del Patto di Bruxelles. Cfr. P. L. Ballini e A. Varsori (a c. di), *L'Italia e l'Europa: 1947-1979*, vol I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 26-28.

del proprio coinvolgimento nel processo di cooperazione europea, ritenuta una dimensione al contempo troppo angusta e troppo rischiosa per la tutela dei precipui interessi della Gran Bretagna⁶²⁷.

Parallelamente, lungo tutto il primo arco del 1949 l'equilibrio della bilancia dei pagamenti inglese venne minacciato anche dalla contrazione economica registratasi negli USA a partire dalla fine del 1948, quale conseguenza di una

sovraproduzione e disomogenea distribuzione del reddito e dall'esaurirsi dell'aumento della domanda che nei primi mesi del dopoguerra aveva consentito la piena occupazione⁶²⁸.

Questi eventi determinarono un serio irrigidimento dei rapporti tra le due più importanti aree monetarie del mondo, quella del dollaro e quella della sterlina (che comprendeva, come noto, anche tutti quei territori – concentrati soprattutto nelle regioni mediorientali - dai quali i mercati mondiali acquistavano buona parte delle materie prime impiegate nella produzione industriale), poiché la diminuzione delle importazioni americane colpì in primo luogo proprio gli interessi della zona monetaria della sterlina, generando di conseguenza una ridda di voci riguardanti una possibile svalutazione della divisa inglese che le autorità di Washington, anche sull'onda di una serie di misure restrittive alle importazioni dall'estero, contribuirono sostanzialmente ad avallare⁶²⁹. Alla diminuzione delle

627 Lo storico David Ellwood si è infatti domandato: «Un anno dopo il Patto di Bruxelles [si] aprì invece la strada all'Alleanza Atlantica [...] Qual è stato dunque realmente il senso della retorica di Bevin [sull'Unione occidentale]? Era in buona fede quando sosteneva con tanta insistenza la sua concezione di cooperazione europea? O forse il suo vero scopo è sempre stato di usare il Patto di Bruxelles quale esca per convincere gli americani che gli europei potevano agire indipendentemente, e avrebbero creato un loro imprevedibile e autonomo sistema, a meno che gli Stati Uniti non vi partecipassero? [...] Con l'inizio del 1949 [...] l'intera macchina della politica estera aveva deciso di coltivare un “rapporto privilegiato con gli USA e il Canada”. E il ragionamento era semplicissimo. Come afferma un documento dell'epoca, “... in ultima analisi non possiamo fare affidamento sui paesi europei”. Così, alla fine del 1949, conclude Adamthwaite, “la Gran Bretagna era tornata ai margini dell'Europa dove sarebbe rimasta per tutto il decennio successivo”». D. Ellwood, *La Gran Bretagna e l'integrazione europea*, cit., p. 431. Le citazioni interne sono tratte da A. Adamthwaite, *Britain and the World, 1945-1949: the view from the Foreign Office*, in J. Becker and F. Knipping (eds.), *Power in Europe?*, cit., p. 16. Gli stessi temi sono affrontati in J. W. Young, *Britain and the European Unity, 1945-1992*, London, Macmillan Press, 1993, pp. 18-27.

628 G. Tullio, *Monete ed economie. Le relazioni anglo-italiane nel secondo dopoguerra*, Napoli, ESI, 2001, p. 227.

629 Come ha scritto Giuseppina Tullio, la reazione del Congresso americano alla recessione dell'economia statunitense fu, a dispetto di quanto auspicato dall'Amministrazione Truman, si concretizzò nell'inserimento all'interno del *Reciprocal Trade Agreements Act* (1934) di una «clausola che impediva la diminuzione dei dazi sui prodotti concorrenti con quelli americani [...] In quel contesto si trattò di una decisione miope: gli Stati Uniti avevano bisogno di esportare in Europa e gli europei per procurarsi dollari dovevano a loro volta

esportazioni verso l'area del dollaro si aggiunsero inoltre il decremento delle riserve auree della Banca d'Inghilterra e il massiccio ritiro dei depositi in sterline posseduti da correntisti belgi e americani: il 18 settembre '49, proprio per tamponare gli effetti di questi fattori, il Tesoro inglese decise di procedere a una significativa svalutazione della moneta nazionale, passando da un cambio di 4.03 a uno di 2.80 dollari per sterlina. Così quest'ultima si svalutò del 31.52% rispetto al biglietto verde, andando anche oltre le previsioni formulate dalle autorità economiche italiane, le quali avevano previsto un deprezzamento non superiore al tasso di 3.20 dollari per sterlina⁶³⁰. Aldilà dei danni economici e valutari che tale decisione provocò ai danni dell'Italia e delle sue cospicue riserve di moneta britannica – le quali finirono per ridursi di circa un terzo rispetto al loro valore precedente –, Roma attese che si riassetasse il valore della lira rispetto al dollaro (dall'ultima settimana di ottobre del '49 il rapporto si assestò intorno alle 624-25 lire per dollaro⁶³¹, imponendo dunque un riallineamento del *cross-rate* tra la lira e la sterlina proprio in base al nuovo tasso di cambio delle due singole monete rispetto alla divisa americana) e che di conseguenza anche il cambio con la sterlina si adattasse agli effetti della svalutazione. Le proteste del mondo politico-economico italiano non furono però eccessive, generando pertanto una sorta di sorpresa perplessità nelle opinioni dell'ambasciatore inglese a Roma, Victor Mallet, il quale interpretò i toni particolarmente concilianti dei vertici istituzionali italiani come il frutto

nel caso di Pella, [delle] relazioni personali tra il Ministro del Tesoro [italiano] e Cripps

esportare verso il mercato americano. Inoltre la scarsa propensione dei capitali privati statunitensi agli investimenti esteri rendeva ancora più urgente l'incremento delle esportazioni europee verso l'area del dollaro. Invece, nella prima metà del 1949, la crisi determinò la contrazione di un terzo delle importazioni dall'Europa rispetto all'ultimo trimestre del '48, con effetti disastrosi sulle bilance dei pagamenti degli altri paesi, soprattutto di quelli dell'area della sterlina, che sarebbero stati costretti a svalutare le proprie monete con il conseguente peggioramento della ragione di scambio, oppure a ridurre le importazioni avvalendosi della “scarce currency clause”. Cfr. Ivi, pp. 228-229. Come si può notare, le manovre economiche statunitensi – che, beninteso, non riflettevano l'opinione di tutti i dipartimenti del governo USA o quella dello stesso Truman, il quale si dimostrò molto preoccupato per le conseguenze di una possibile svalutazione - contribuirono a spingere direttamente o indirettamente le autorità monetarie britanniche a ridurre il costo della divisa britannica.

630 Ivi, pp. 236-238, dove si spiega come «Grazzi e Dall'Oglio ritennero eccessiva la svalutazione perché pensavano che il governo inglese avrebbe preso come punto di riferimento le quotazioni dollaro-sterlina sui mercati liberi che nei giorni precedenti si erano aggirate intorno a 3.20-3.40». *Ibidem*, n. 54.

631 Ivi, p. 241.

[Ministro del Tesoro inglese], ma che, più probabilmente, erano da ascrivere a un'adesione *tout court* alla politica degli Stati Uniti che avevano infatti sostenuto la svalutazione. Si giustificherebbe così l'assenza di proteste, anche solo formali, dei delegati italiani dell'[Anglo Italian Economic Committee] e dei rappresentanti del [...] governo diversamente da quanto era accaduto nell'agosto del 1947, in occasione dell'inconvertibilità della sterlina⁶³².

Se pertanto - sia in ragione delle posizioni espresse dagli USA che delle misure di svalutazione applicate alla lira, grazie alle fluttuazioni registrate dalla divisa italiana sul mercato dei cambi nei giorni immediatamente successivi al 18 settembre - le reazioni delle autorità romane nei confronti della manovra valutaria inglese non furono eccessivamente dure, consentendo dunque a entrambi i Paesi di conservare una forma perlomeno apparente di intesa economica bilaterale, nell'ultima parte del 1949 l'attenzione della delegazione britannica presso l'OECE si concentrò sui programmi di liberalizzazione commerciale predisposti dal Tesoro italiano, il quale recepì, al pari dei suoi *partner* europei, le direttive dell'Organizzazione parigina. Come già ricordato, l'*integration speech* pronunciato il 31 ottobre da Paul Hoffman - insieme con altre misure già adottate dal consiglio dell'OECE⁶³³ - spinse con forza i Paesi europei a impegnarsi in maniera molto più energica nel processo di liberalizzazione commerciale, e in questo frangente i britannici, analizzando le decisioni assunte dall'Italia, osservarono in primo luogo che la Penisola si trovava in una condizione di sostanziale incertezza, determinata dal mancato aggiornamento, ancora nell'ottobre del '49, della tariffa doganale. Ad ogni modo, le autorità inglesi, già prima che il capo dell'ECA pronunciasse i suoi ammonimenti diretti ai Paesi dell'area OECE, credevano che l'Italia avrebbe garantito un livello di liberalizzazione commerciale tale da non colpire gli interessi del settore manifatturiero nazionale, dove si concentravano notoriamente buona parte degli interessi industriali ostili alla facilitazione delle importazioni provenienti dall'area OECE⁶³⁴. Anche nelle

632 Ivi, p. 246.

633 Cfr. *supra* pp. 135-137.

634 UKNA, FO 371/78120 - Z 10299/321, *Liberalization of Trade*, (s.f.), 20.10.1949. In un altro documento l'ambasciatore Victor Mallet, esprimendo le sue impressioni riguardanti un colloquio con Dall'Oglio, dichiarava: «The Italian Government are under strong pressure from their industrialists not to liberalise manufactured goods until new tariff comes into force next year: and for the United Kingdom in particular industrialists argument is that United Kingdom liberalisation of manufactures can be of no benefit to them whatever at current sterling prices for Italian exports». PRO, FO 371/78210, *Italian liberalisation list*, Mallet al FO, Roma, 22.10.1949.

discussioni interne al *Central Group* la delegazione britannica, pur riconoscendo la difficoltà che l'Italia stava incontrando nel delineare una chiara politica di liberalizzazioni in assenza della nuova tariffa doganale (la cui entrata in vigore era prevista per l'anno successivo), non celava la sensazione che, da un punto di vista generale, i rappresentanti di Roma all'OECE non sembravano intenzionati ad assumere – nemmeno in futuro – nessun rischio concreto in materia di abbattimento degli ostacoli alla libera circolazione delle merci⁶³⁵: in questo senso le impressioni della delegazione britanniche sarebbero state in seguito almeno parzialmente smentite, specie laddove si volessero comparare le decisioni assunte dal Governo italiano e quelle promosse, tra il '51 e il '52, dal Tesoro inglese.

Tra la fine del '49 e la prima metà del 1950 le attenzioni del Regno Unito nei confronti dell'Italia – per ciò che concerneva sia la rappresentanza britannica all'OECE, sia l'ambasciata inglese a Roma – si addensarono intorno al *Leitmotiv* delle politiche migratorie, sulle quali la presidenza del Comitato per la Manodopera presso l'OECE – guidato tra il 1949 e il 1953 da Giovanni Malagodi⁶³⁶ – insisteva in maniera particolare. Per certi versi sembrava affiorare, nell'opinione di alcuni dei responsabili della politica estera di Whitehall, una qualche forma di autocritica in merito alle posizioni che le istituzioni d'oltremarina avevano fin lì assunto nei confronti del problema del *surplus* italiano di manodopera, laddove alcuni di essi biasimavano la scarsa attenzione – se non vera e propria ostilità – che il Ministero del Lavoro inglese concedeva alle richieste di accesso presentate dai cittadini di origine italiana⁶³⁷, mentre altri riflettevano sul fatto che la posizione tenuta dalla delegazione inglese all'OECE nei confronti delle richieste di finanziamenti straordinari (circa 30 milioni di dollari) a favore dell'emigrazione italiana – una posizione di netta opposizione, analoga a quella assunta da molte altre rappresentanze nazionali⁶³⁸ – fosse stata probabilmente un errore (benché poi

635 UKNA, FO 371/78120 – UR 10605, *Liberalisation of trade – Italian examination*, delegazione UK-OECE al FO, Parigi, 21.10.1949.

636 G. Malagodi, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa*, cit., p. 20.

637 UKNA, FO 371/87280 – UR 491/5, *Problem of surplus manpower in Europe*, Henniker al FO, 30.11.1949, dove l'autore della nota affermava, descrivendolo come un «disturbing fact» occorso nelle discussioni del *London Committee*, che l'*Home office* britannico – una sorta di Ministero dell'Interno – «were more loath to consider admitting Italians into this country than any other nationality».

638 Sul tema delle richieste di finanziamenti extra-ERP indirizzate dall'Italia all'ECA si è discusso nel par. 2.3.

in seguito «the Italians have appreciated the various small scale measures the United Kingdom has taken to help»⁶³⁹). Un errore, si ripeteva, motivato anche dalla mancata considerazione delle pesanti condizioni di indigenza materiale nella quale versavano soprattutto ampie fasce di popolazione del Mezzogiorno d'Italia (dove le cifre sulla disoccupazione non comprendevano molto spesso le figure degli inoccupati, concentrati in particolare nel settore del bracciantato agricolo) e in considerazione dell'evidente diminuzione, a dispetto delle speranze manifestate dal Governo De Gasperi, degli sbocchi territoriali a favore dei lavoratori italiani diretti all'estero: di fronte a una situazione che sembrava addirittura destinata a peggiorare – in previsione della diminuzione degli aiuti ERP –, la Gran Bretagna avrebbe dovuto contribuire, concludeva la nota, a individuare in sede OECE delle forme di possibile sostegno alle esigenze dell'Italia⁶⁴⁰. Tali auspici, nei fatti, rimasero poco più che lettera morta, anche perché i Paesi individuati da Roma come possibili destinazioni dei suoi flussi emigratori non offrirono, nella maggior parte dei casi, descrizioni dettagliate delle tipologie di lavoratori di cui essi stessi necessitavano, non consentendo in questo modo alla Pubblica amministrazione italiana – che in ogni caso era percepita dagli inglesi come tendenzialmente incapace di gestire gli innumerevoli problemi di carattere economico-burocratico che in quegli anni gravavano sull'Italia⁶⁴¹ – di individuare soluzioni rapide e concrete per fronteggiare l'emergenza occupazionale interna al Paese. In questo senso, l'ambasciata inglese a Roma suggeriva alla delegazione britannica presso l'OECE di aggiornare, per ciò che concerneva l'Italia, la posizione del Regno Unito in materia di *manpower surplus* nell'area europea e sintetizzata in un documento presentato presso l'apposito Comitato dell'Organizzazione parigina⁶⁴². Nel *paper* redatto dalla delegazione inglese, oltre a riconoscere i rischi di ordine economico e sociale (quali la minaccia di sollevazioni sociali) rappresentati dagli elevati indici di disoccupazione di cui soffrivano molti degli Stati dell'area OECE, si

639 UKNA, FO 371/89791, *Cabinet – OEEC – Surplus manpower in participating countries – Italy* - (s.f.), 29.12.1949.

640 *Ibidem*.

641 UKNA, FO 371/87281 – UR 491/26, Ambasciata britannica di Roma al Foreign Office, (s.f.), 13.01.1950

642 UKNA, FO 371/87281 – UR 491/31, *OEEC Manpower working party on the surplus labour in Europe – Position of the United Kingdom* – (s.f.), Parigi, gennaio 1950.

afferitava la necessità che questi ultimi, in assenza di una politica nazionale di pieno impiego (la cui adozione veniva comunque auspicata quale possibile soluzione interna del problema⁶⁴³, insieme ovviamente con la predisposizione di assistenza tecnica e finanziaria nel quadro dei fondi ERP già destinati ai programmi di emigrazione), indirizzassero i loro sforzi soprattutto verso l'*outlet* latinoamericano, considerato come uno dei pochi sbocchi realmente praticabili per le esigenze emigratorie dei Paesi europei. Pertanto, sia le migrazioni intracontinentali, sia quelle alla volta dei territori coloniali (inglesi *in primis*), venivano sostanzialmente scoraggiate, in quanto ritenute impraticabili alla luce delle condizioni economiche vigenti in queste determinate regioni. Inoltre si incoraggiava una più stretta collaborazione tra i Paesi interessati a stimolare i flussi migratori in uscita e gli uffici delle organizzazioni internazionali – come ad esempio l'ILO o l'ECLA (la *Economic Commission for Latin America* in seno all'ONU) – impegnate nel campo delle migrazioni, affinché queste ultime si impegnassero a realizzare nei territori di destinazione una serie di analisi e di statistiche tese a quantificare concretamente le possibilità di accoglienza della manodopera d'origine europea. Per quanto atteneva al caso italiano, dunque, l'ambasciata inglese a Roma suggeriva in primo luogo di non considerare l'America Latina quale unica destinazione possibile del *surplus* europeo (e nella fattispecie italiano) di manodopera, poiché ad esempio – affermavano gli uomini di Mallet - le aree metropolitane della Francia, stando almeno a quanto le autorità italiane affermavano, avrebbero necessitato di un ampio contributo di forza lavoro straniera per recuperare al meglio le proprie capacità produttive, e pertanto,

643 *Ibidem*. Si legge infatti nel documento che «it is recognised that full employment depends upon a great variety of factors, many of which are international, but even so, as part of the general plan of action, it is incumbent upon each country affected by the problem of unemployment and surplus population to consider on what lines it can take additional action internally to assist the solution of the problem». In un altro documento, relativo a un memorandum italiano presentato all'OECE e incentrato sui problemi occupazionali ed economici del Paese, veniva riconosciuto – nonostante le differenze esistenti nelle misure di politica economica tra la Gran Bretagna e l'Italia - che «The Italian memorandum [...] makes no mention of the possibility of their adopting a full employment policy. I think that departments here may wish to take the question further, but I think also that we should be extremely careful how we do this. The Italian memorandum mentions [...] the “fundamental need to safeguard the stability of prices and of the currency and to continue the rehabilitation of country's finances”. The policy of full employment is inevitably a policy of slight inflation. To press the Italians to generate inflationary pressure for the purpose of helping to solve their unemployment problem might, I think, to be create an equally dangerous, though somewhat different, situation». UKNA, FO 371/87282 – UR 491/38, *Surplus manpower in Europe* – f.to D. P. Aiers (Foreign Office), Londra, 31.01.1950.

continuava la nota, sarebbe stato opportuno considerare in sede internazionale l'opportunità di dirottare almeno una parte delle quote emigratorie italiane proprio verso i territori transalpini⁶⁴⁴. In ultima istanza, l'ambasciata inglese a Roma tentava di criticare almeno parzialmente la diffusa convinzione secondo la quale l'Italia affrontava il problema della disoccupazione interna delegando più o meno intenzionalmente l'onere della sua risoluzione alla semplice disponibilità degli altri Paesi ad accogliere i lavoratori della Penisola, senza dunque attivarsi perché i suoi programmi emigratori potessero ottenere risultati più rapidi e meno dipendenti dalla mera “benevolenza” dei *partner* internazionali: pertanto, si osservava nel documento,

the Italians themselves are not content merely to wring their hands and ask other nation to solve their problem. If they appear to adopt this attitude it is because there are so many steps in the developments of emigration which can only be taken after the essential first steps have been taken by would-be recipient countries in notifying not only a general possibility but particular demands by age, trade and qualification. When these are known the Italians are quite prepared to go all out to meet the demands, and in particular to send forward a good type of qualified worker who will in time counteract the prejudices against the Italians which undoubtedly exist⁶⁴⁵.

Si profilava in queste note una lettura della questione occupazionale ed emigratoria italiana (lettura influenzata con ogni probabilità dalla prossimità che i funzionari dell'ambasciata britannica potevano vantare con i loro omologhi italiani) che si discostava da quella che il Regno Unito stava promuovendo in sede OECE non tanto per ciò che concerneva le possibili chiavi risolutive del problema, quanto piuttosto per l'interpretazione del modo in cui le istituzioni italiane affrontavano queste tematiche. Se anche i Paesi riceventi avessero fornito indicazioni più dettagliate – eventualità che, presumibilmente, non si manifestava con eccessiva frequenza - sulle loro specifiche necessità riguardanti la composizione (anagrafica, professionale, etc.) della manodopera di cui necessitavano, allora gli italiani sarebbero apparsi forse più capaci – proseguiva il testo dell'ambasciata britannica - nell'orientare in base a queste stesse informazioni i programmi di emigrazione

644 UKNA, FO 371/87281 - UR 491/26, Ambasciata britannica di Roma al Foreign Office, (s.f.), 13.01.1950, cit.

645 *Ibidem*.

elaborati dal gabinetto centrista⁶⁴⁶.

Aldilà della parziale divergenza di opinioni che poteva sussistere – e che testimoniava dell'assenza di unanimità politica all'interno delle istituzioni diplomatiche ed economiche inglesi - tra Mallet e gli uomini del *Foreign Office* intorno alla lettura che la Gran Bretagna avrebbe dovuto sviluppare in relazione alle politiche migratorie dell'Italia, nel febbraio del 1950 veniva elaborata dagli uffici dell'ambasciata una sorta di *overview* riguardante le richieste indirizzate in quei mesi dall'Italia agli uffici dell'ECA per l'ottenimento di finanziamenti aggiuntivi a favore dei programmi emigratori verso il Sudamerica che l'esecutivo degasperiano aveva elaborato in quei mesi. Se dunque nelle riunioni dell'OECE delle ultime settimane del '49, come detto, aveva inoltrato all'agenzia di Paul Hoffman una domanda di sostegno pari a circa 30 milioni di dollari extra-ERP (dunque in aggiunta a quelli già stanziati per fronteggiare le esigenze dell'emigrazione europea dal punto di vista dell'assistenza tecnica, dei trasporti, etc.), contro la quale la delegazione britannica presso l'OECE aveva espresso il suo parere negativo⁶⁴⁷, all'inizio dell'anno successivo l'ammontare della richiesta italiana si era ridotto a 11.3 milioni di dollari⁶⁴⁸, di cui però soltanto 1.3 sarebbero stati effettivamente offerti dall'ECA, mentre la somma restante sarebbe dovuta provenire da una razionalizzazione delle spese interne al Fondo lire⁶⁴⁹. Risultava dunque evidente il drastico ridimensionamento delle pretese finanziarie dell'Italia, a sua volta indice di un progressivo ripensamento (nelle dimensioni, più che nelle strategie di fondo) delle politiche migratorie italiane: Roma sembrava cogliere le implicazioni del rifiuto opposto dai suoi *partner* internazionali nei confronti delle “pretese” avanzate dalle istituzioni della Penisola.

646 L'ambasciatore inglese a Roma precisava questo concetto in un altro documento: «I should like to offer a correction to the impression, if such exists, that the Italians are lying back, expecting other nation to solve their problem for them. They have the surplus population problem continually under review in official circles, and various unofficial bodies make their contribution [...] But many of their official efforts have been frustrated by the inexorable fact that the demand for Italian workers in other countries does not find expression in practical schemes of recruitment and transport [...] I venture to suggest that our approaches to the Italian Government should be encouraging rather than exhortatory». UKNA, FO 371/87285 – UR 494/3, Ambasciata britannica di Roma a Hector McNeil (Foreign Office), Roma, 12.01.1950.

647 Cfr. *supra*, p. 208.

648 Cfr. *supra*, par. 2.3.

649 UKNA, FO 371/87285 – UR 494/15, Ambasciata britannica-Roma allo European Recovery Department (Foreign Office), (s.f.), 18.02.1950.

Ciononostante l'utilizzo del finanziamento di 11.3 milioni di dollari, che aveva provocato l'esplicita delusione delle istituzioni italiane – scoraggiate non soltanto dall'atteggiamento manifestato dall'ECA, ma anche dallo scarso andamento quantitativo dei flussi migratori italiani, specie per ciò che riguardava le destinazioni *overseas* -, si sarebbe articolato in tre momenti: a) una prima fase di carattere diplomatico, durante la quale l'Italia avrebbe dovuto negoziare con i Paesi di destinazione - specie, nonostante le *performance* poco brillanti sin lì ottenute, quelli dell'America Latina – sia la scelta delle aree territoriali agricole verso cui far convergere i lavoratori espatriati che, conseguentemente, le concessioni (o gli acquisti) dei terreni coltivabili: in questa fase, il Ministro Sforza avrebbe inoltre inviato in Sudamerica una decina di esperti italiani da affiancare a quelli già presenti nelle ambasciate e nei consolati della Penisola; b) in una seconda fase, denominata *Technical Assistance Stage*, gli esperti italiani avrebbero dovuto analizzare le aree agricole prescelte e realizzare una serie di progetti di sviluppo per stabilire «a pilot organisation with the necessary initial buildings and equipments»: in questo caso, i costi sarebbero stati scoperti dallo stanziamento di 1.3 milioni di dollari promessi dall'ECA e approvati dall'OECE; c) nell'ultimo passaggio, definito *Development Stage*, l'Italia si sarebbe impegnata a spendere i 10 milioni ricavati dal Fondo lire per realizzare i suoi progetti di assistenza all'emigrazione in America Latina⁶⁵⁰. Oltre a descrivere l'articolazione delle tre fasi del piano di emigrazione italiana in Sudamerica e a definire quest'ultimo in sostanza positivo⁶⁵¹, l'ambasciata inglese si soffermò sul fatto che i politici e i funzionari italiani chiamati a gestire tale progetto⁶⁵² esprimessero un atteggiamento molto più sobrio e «ragionevole» rispetto al recente passato nei confronti delle reali possibilità di successo delle politiche emigratorie elaborate fino a quel momento dall'Italia. Atteggiamento, quest'ultimo, che forse nasceva anche dalle delusioni provocate dal numero dei rimpatri – e contestualmente dal

650 *Ibidem*.

651 Cfr. UKNA, FO 371/89791 – WT 1820/10, Ambasciata britannica-Roma a Kenneth Gilmour (Foreign Office), 09.06.1950.

652 Notava l'ambasciata britannica che la gestione del progetto da 11.3 milioni di dollari per l'emigrazione in Sudamerica era stato affidato all'Istituto di Credito Italiano all'Estero, guidato dalla «abile direzione» del prof. Ronchi. Cfr. *ibidem*.

basso numero di richieste di partenza – di lavoratori italiani provenienti dall'Argentina e da molte altre regioni del Sudamerica: si sottolineava ad esempio come Domenidò, Sottosegretario agli Esteri e incaricato di monitorare i programmi sulla fuoriuscita di manodopera, ammettesse che

the collective emigration was vastly expensive and not necessary the best procedure for immediate results. More hopeful, in his views, is what he calls individual “emigration on call”, by which he means that the Italian Government should seek to encourage the Italian communities abroad to nominate Italians from Italy as would-be emigrants, and vouch for them in receiving countries. This is the method [that] involves a minimum of Government intervention and expenses⁶⁵³.

A metà del 1950, dunque, gli inglesi notavano un generale – quanto ancora indefinito – mutamento d'approccio («more sober and realistic», nelle parole del documento britannico) delle istituzioni della Penisola nell'affrontare il problema dell'alleggerimento demografico italiano, nonostante l'insistenza con la quale anche negli anni successivi – come testimoniato dal Piano Malagodi del 1952⁶⁵⁴ – l'“ossessione emigratoria” avrebbe caratterizzato la cifra del protagonismo politico italiano in sede OECE (e non solo):

While in no way renouncing their plans for emigration through all available outlets, and while continuing to work on their long term projects in Latin America, they are now taking care not to encourage the wild hopes which are so easily aroused in Italy by projects for which laborious planning and vast expenditure are necessary. They have learnt from recent disappointments [...] They are aware of the hostility which mass export of unassimilable groups may arouse, even in friendly Latin America⁶⁵⁵.

Il 1950 fu però anche l'anno della presentazione dei programmi per l'integrazione economica continentale da parte di Stikker, Pella e Petsche, che vennero elaborati subito dopo l'avvio del processo di liberalizzazione degli scambi in sede OECE – avviato nel novembre-dicembre 1949 – e quasi in contemporanea con lo scoppio della guerra di Corea. Benché nessuno dei tre progetti abbia mai ottenuto l'approvazione degli organi decisionali dell'OECE, la proposta avanzata dalla delegazione italiana incontrò una qualche forma di appoggio proprio nei *partner* d'oltremontagna, i quali – anche in accordo con gli statunitensi dell'*Office of Special Representative*, la sede parigina dell'agenzia

653 *Ibidem*.

654 Cfr. *supra*, par. 2.3.

655 *Ibidem*.

americana di monitoraggio dell'applicazione del Piano Marshall in Europa⁶⁵⁶ – giudicavano il piano del Ministro degli Esteri olandese, Dirk Stikker, in sostanziale conflitto con le prerogative della «preferenza imperiale» inglese e con il ruolo internazionale del Regno Unito sancito dalla sua appartenenza al Commonwealth. Si biasimava in primo luogo il fatto che la proposta Stikker non avrebbe favorito la nascita di un vero e proprio sistema scambi commerciali di carattere multilaterale, e in secondo luogo, si notava come l'applicazione di alcuni aspetti del piano olandese – quale la nascita di uno *European integration fund*, costituito sulla base dell'apporto finanziario degli Stati europei, per garantire aiuti a quei settori economici che avessero sofferto delle conseguenze immediate di un livello di concorrenza più alto – potesse imporre ai Paesi partecipanti un aumento della tassazione interna che, per ovvie ragioni (sia economiche, sia elettorali), i governi dell'area OEEC erano restii ad avallare⁶⁵⁷. Al contrario il progetto italiano, il cui nucleo era costituito dall'attivazione di una zona preferenziale europea entro cui realizzare un processo di liberalizzazione non calibrato settore per settore – come suggerito da Stikker –, bensì esteso a tutti i segmenti produttivi e merceologici e caratterizzato dal mantenimento di una tariffa protettiva a livello europeo (una «low tariff union»), appariva lievemente più apprezzabile agli occhi dei britannici, ma a patto che la riduzione delle protezioni doganali non si spingesse fino al punto di mettere in pericolo i benefici garantiti dalla *Imperial Preference*⁶⁵⁸. In altre parole, nonostante la presenza di alcune criticità all'interno del testo illustrato dalla delegazione romana presso l'OEEC⁶⁵⁹, l'iniziativa italiana – al netto del perdurante scetticismo che il quale il Regno Unito manifestava nei confronti di ogni possibile soluzione realmente “integrazionista” delle economie del continente europeo – appariva

656 Cfr. M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 81.

657 UKNA, FO 371/87161 – UR 3248/27, *Stikker Proposal – Pella Proposal* – Evans (Foreign Office) allo UK State Secretary, Londra, 30.06.1950.

658 *Ibidem*.

659 Gli inglesi non mancarono sarcasticamente di notare che: «M. Pella's paper [...] also rides the usual Italian hobby horses such as the need for aid after 1952, for the substantial investment for the South and centre of Italy, and for a greater flow of migration from overpopulated European countries. [...] The Italian plea for American aid after 1952 will appear again in the material [with] which the Italians will contribute to the OEEC's Third Report. We are doing our best to discourage “mendicant mentality” in the OEEC», in *Ibidem* [corsivo mio].

quella meno insidiosa per la tutela degli interessi commerciali britannici, proprio perché l'approccio della proposta italiana appariva agli inglesi molto più «generale», e dunque meno condizionante, di quello ventilato nel Piano Stikker (così come in quello Petsche)⁶⁶⁰. In questo frangente, le cautele inglesi sembravano coincidere (sebbene originassero da motivazioni e strategie alquanto disparate) con quelle italiane, soprattutto perché il mantenimento di una tariffa doganale europea, per quanto attenuata, avrebbe consentito al Governo centrista di proteggere l'industria nazionale dalle imprevedibili conseguenze di una liberalizzazione *à la* Stikker⁶⁶¹.

Nei mesi successivi i nodi delle relazioni tra l'Italia e la Gran Bretagna si articolano prevalentemente, nell'ambito della cooperazione europea, intorno a questioni di carattere economico, così come stava avvenendo contemporaneamente anche nel caso dei rapporti italo-francesi⁶⁶². Le politiche di liberalizzazione commerciale avviate nel quadro dell'UEP, e per certi versi frenate dalla revoca dell'abbattimento delle restrizioni quantitative da parte dei governi di Londra e Parigi (rispettivamente l'8 novembre 1951 e il 19 febbraio 1952), costituirono una delle cornici privilegiate del confronto, e talora del conflitto, che interessò i due Paesi all'inizio degli anni Cinquanta. Se già nell'estate del 1951 gli sforzi economici imposti dalla logica della congiuntura coreana stavano sottoponendo a un certo grado di pressione la tenuta dei conti italiani, gravati in particolare dalla necessità di acquistare materie prime sui mercati internazionali⁶⁶³ (i quali, come detto, si collocavano in misura non secondaria nella *sterling zone* mediorientale), la decisione inglese di reintrodurre, a dispetto degli impegni assunti in sede OECE e UEP, restrizioni

660 UKNA, FO 371/87167, *The Pella Proposals*, f.to J. T. Huges (Foreign Office), 29.06.1950. L'impressione inglese è stata infatti condivisa anche da alcuni storici italiani, come Ruggero Ranieri, che ha interpretato il nucleo essenziale del Piano italiano in questi termini: «In effetti più che a un processo di integrazione si pensava a una cauta cooperazione tra governi», cfr. R. Ranieri, *L'integrazione europea e gli ambienti economici italiani*, cit., p. 29; la citazione è riportata anche in F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 158.

661 Questa è anche l'impressione che Roger Makins ricavò da un colloquio con il Direttore Generale della DGAE, Umberto Grazzi. Cfr. PRO, FO 371/87167, *Pella Plan: conversation with Signor Grazzi*, f.to Makins, 13.07.1950

662 Cfr. *supra*, par. 3.1.

663 Ciò faceva sì che i rapporti con la Gran Bretagna acquisissero importanza sempre crescente per le sorti dell'economia italiana, come dimostrato dalle periodiche riunioni dell'AIIEC (*Anglo-Italian Economic Committee*). Cfr. UKNA, FO 371/96262, *Riunione del Comitato italo-britannico*, (firma illeggibile), 10.07.1950 [il testo del documento originale è in italiano].

quantitative alle importazioni colpì con particolare intensità proprio gli interessi commerciali della Penisola⁶⁶⁴: l'annuncio venne diramato l'8 novembre 1951, e cioè solo poche settimane dopo l'insediamento del gabinetto conservatore di Winston Churchill (26 ottobre) e a sette giorni dall'adozione, in Italia, dei provvedimenti promossi dal Ministro del Commercio Estero Ugo La Malfa.

Cosa aveva spinto lo Scacchiere britannico ad assumere questa decisione? A partire dal maggio 1951, la posizione cumulativa del Tesoro inglese nei confronti dell'Unione si era deteriorata di circa 830 milioni in unità di conto⁶⁶⁵, registrando nei dodici mesi che intercorsero tra il giugno 1951 e il giugno 1952 un decremento netto delle riserve in dollari di dimensioni considerevoli (da 3.867 a 1.685 milioni di dollari)⁶⁶⁶. Al pari di tutti gli altri Paesi dell'area OECE, il Regno Unito soffrì particolarmente delle ripercussioni legate allo sforzo bellico, che aveva comportato un forte innalzamento dei prezzi delle materie prime e una spirale inflazionistica che colpì buona parte delle economie dell'Europa occidentale. Tutto ciò si riflesse in maniera evidente sulla tenuta della bilancia dei pagamenti inglese e sull'esposizione del Paese nei confronti dell'UEP, che aveva raggiunto una dimensione tale da imporre alla Gran Bretagna di compensare il 100% dei saldi debitori tramite l'emissione diretta di dollari⁶⁶⁷. Alla spirale inflazionistica determinata dalla congiuntura coreana, a sua volta innescata in parallelo rispetto al processo di liberalizzazione commerciale sostenuto dall'UEP – motivo per cui, anche indipendentemente dalle implicazioni dello sforzo bellico, il volume di importazioni nel mercato britannico si era comunque accresciuto -, si aggiunse un lieve peggioramento dei traffici commerciali internazionali della Gran Bretagna, cosicché i guadagni derivanti dall'*export* non riuscirono in quei mesi a coprire i costi dovuti al massiccio

664 G. Tullio, *Monete ed economie*, cit., p. 307.

665 UKNA, FO 371/94268 – M 3747/30, *OEEC Council: the position of the UK in EPU, Report by the Managing Board* Parigi, 07.12.1951. Qui vengono sintetizzati i motivi fondamentali della crisi della bilancia dei pagamenti inglese e, conseguentemente, della scelta del governo britannico di procedere al reinserimento delle barriere alle importazioni.

666 G. Tullio, *Monete ed economie*, cit., p. 311.

667 G. Carli, *Sistema monetario e politica monetaria dell'Europa federata*, in «Economia internazionale», 1-2/1953, pp. 140-141, citato in *Ibidem*.

aumento delle importazioni⁶⁶⁸. Tenendo poi conto dell'aumento del *deficit* delle partite invisibili (rimesse, turismo, noli marittimi); delle perdite economiche legate alla nazionalizzazione – su iniziativa del Governo di Teheran - delle installazioni petrolifere appartenenti *Anglo-Iranian Oil Company*; e, infine, di un massiccio ricorso alla divisa inglese, da parte di Paesi non inseriti nella zona della sterlina, per i pagamenti sui mercati internazionali⁶⁶⁹, la delegazione britannica all'OECE non poté che ribadire l'opportunità della decisione adottata dal gabinetto conservatore, il quale avrebbe agito lungo due direttrici principali:

the first was designed to attack the internal causes of the disequilibrium [della bilancia dei pagamenti], and the second to reduce the drain on the gold reserve and prevent a dangerous crisis from arising before the internal measures could have their expected effects⁶⁷⁰.

A fronte delle motivazioni presentate al consiglio dell'OECE dai rappresentanti diplomatici del Regno Unito, le reazioni dell'Italia non furono particolarmente positive, anche perché l'*export* della Penisola risultò in ultima analisi uno dei più colpiti, all'interno dell'area OECE, dal *dietrofront* londinese del novembre '51⁶⁷¹. Nelle settimane immediatamente successive, infatti, il Ministero degli Esteri britannico istruiva i propri funzionari riguardo all'atteggiamento da tenere nei confronti delle prevedibili recriminazioni che sarebbero giunte da parte delle istituzioni italiane, sottolineando non solo il fatto che la Gran Bretagna sarebbe riuscita a fronteggiare senza particolari problemi le accuse italiane, ma insistendo anche sull'impossibilità, per il Governo di Roma, di muovere accuse troppo pesanti nei confronti dei provvedimenti inglesi, proprio in quanto la posizione strutturalmente creditoria dell'Italia nei confronti degli altri Paesi dell'UEP –

668 UKNA, FO 371/94268 - M 3747/30, *OEEC Council: the position of the UK in EPU, Report by the Managing Board* Parigi, 07.12.1951, cit.

669 Come scriveva la delegazione britannica all'OECE, «The net invisible balance of the sterling area with the E. P.U. zone registered a deficit of £20 million in the third quarter as against a surplus of £39 million in the first half of 1951 and of £56 million in the second half of 1951 [...] Seasonal expenditures, increase in freight payments corresponding to increased imports and loss of oil earnings following the Persian crisis, appear to be mainly responsible for this situation». *Ibidem*. Si veda inoltre G. Tullio, *Monete ed economie*, op.cit., p. 311 e p. 314.

670 *Ibidem*.

671 G. Tullio, *Monete ed economie*, cit., p. 311, dove si afferma che, anzi, l'Italia «tra i Paesi dell'Unione [...] risulterà il più penalizzato dal ritorno inglese alle restrizioni quantitative».

una posizione, dunque, uguale e contraria rispetto a quella inglese – non le avrebbe consentito di atteggiarsi a “vittima” dell’iniziativa inglese⁶⁷². Nelle prime settimane del dicembre 1951 aleggiava infatti, tra i responsabili economici del Governo Churchill, la preoccupazione che l'Italia esercitasse il suo diritto di veto nei confronti della risoluzione dello *Special Restricted Committee*⁶⁷³, il quale avrebbe dovuto ratificare in sede OECE la posizione debitoria inglese e, in sostanza, approvare la legittimità della reintroduzione delle restrizioni. Oltre a ribadire come le quote sulle importazioni non avrebbero danneggiato in maniera specifica i beni tradizionalmente acquistati sul mercato italiano (ad esempio si notava come il tessile e i formaggi erano stati già inseriti nella Lista Comune, la quale era esclusa dagli interventi del novembre 1951), il Foreign Office enfatizzava la necessità di non tradire alcuna forma di «anxiety» agli occhi di De Gasperi e dei suoi uomini⁶⁷⁴. In parole povere, oltre a ribadire la fondatezza della propria scelta politica – la quale era stata adottata, è bene ricordarlo, in maniera unilaterale -, l'esecutivo britannico non mancava di rammentare quanto stretto fosse il margine di intervento e di “recriminazione” in sede internazionale per le autorità italiane, proprio a causa della posizione altrettanto «estrema», in termini creditori e non debitori, che l'Italia aveva maturato nei confronti dell'area UEP. Di qui, forse, l'atteggiamento apparentemente timido che i vertici istituzionali italiani adottarono nei confronti di una decisione che, pure, rischiava di compromettere le misure di apertura commerciale varate appena una settimana prima dal Consiglio dei Ministri. Tuttavia, come ha notato Giuseppina Tullio, proprio la netta divaricazione tra la posizione italiana e quella inglese determinò una quasi paradossale – seppur momentanea - convergenza d'interessi,

perché la Gran Bretagna voleva migliorare la sua posizione debitoria nell'Uep e l'Italia

672 UKNA, FO 371/94264 – M 3239/4, *Minutes*, f.to T. W. Garvey, Strasburgo, 08.12.1951

673 UKNA, FO 371/94264 – M 3239/5, *Addressed to Foreign Office telegram n. 48* – Strasburgo, 07.12.1951.

Lo *Special Restricted Committee* era un gruppo ristretto di cinque persone (detto perciò anche «group of five») incaricate di risolvere i conflitti provocati all'interno dell'OECE dalle decisioni di uno o più Stati membri. I cinque membri del Comitato non dovevano appartenere a nessuno dei Paesi coinvolti nel contenzioso. Cfr. D. Barbezat, *The Marshall Plan and the Origins of the OEEC*, in R. T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, op. cit., p. 37.

674 UKNA, FO 371/94264, *Addressed to Strasbourg telegram n. 85* – Londra, 08.12.1951.

sperava di ridurre i suoi crediti nei confronti dell'Uep, ascrivibili in gran parte [...] proprio al forte surplus verso l'area della sterlina, aumentando però le importazioni e non sacrificando le esportazioni⁶⁷⁵.

Tutto ciò non produsse, com'è facile immaginare, la completa attenuazione delle critiche dell'Italia nei confronti della Gran Bretagna: esse infatti si protrassero per molti mesi e vennero reiterate al fine di ottenere maggiori concessioni per l'importazione di prodotti italiani (specie del settore ortofrutticolo: mele, pere, nocciole, ciliegie, prugne) nel mercato inglese, incontrando però, molto spesso, la ferma resistenza delle autorità d'oltremarina, le quali non erano intenzionate a concedere all'Italia un'eccezione si sarebbe potuta «allargare tanto da minare alla base lo scopo stesso delle misure introdotte»⁶⁷⁶. A questo proposito, il Consigliere commerciale presso l'ambasciata italiana in Gran Bretagna, Ugo Morabito, non negava la legittimità dell'azione intrapresa dal Regno Unito, ma tentava di mettere in luce come i prodotti ortofrutticoli italiani conoscessero quale loro sbocco principale (se non unico, in alcuni casi) proprio il mercato inglese, e pertanto egli ricordava come la persistenza dei contingentamenti alle importazioni avrebbe provocato ripercussioni economiche non soltanto sulle aziende coinvolte in quello specifico settore, ma anche – a cascata – sulla tenuta occupazionale dei territori nei quali esse erano insediate più diffusamente, vale a dire il Mezzogiorno⁶⁷⁷, dove già si registravano gli indici di disoccupazione più elevati di tutta la Penisola. Non a caso, rivolgendosi a uno dei membri del *Board of Trade* inglese, Morabito scriveva:

I quite understand your impossibility of selecting a new basis which would drastically change the whole structure of the measures which you have adopted. I believe, however, that it should be possible to find a new formula which, without destroying the purpose of restrictions in question, would take care sufficiently of these cases of collective hardship⁶⁷⁸.

Tale formula si sarebbe potuta concretizzare, secondo Morabito, nell'aumento delle *global quotas* inglesi (vale a dire i contingenti globali

675 G. Tullio, *Monete ed economie*, cit, p. 312

676 UKNA, FO 371/96267 – WT 1157/1, *Effects of the Uk import cuts on Italian trade* – f.to Makins, 22.11.1951

677 UKNA, FO 371/96267 – WT 1152/2, *Record of conversaiton*, (firma illeggibile), 03.01.1952.

678 UKNA, FO 371/102100 – n 4882 E.10 , Morabito a Bruce (Board of Trade), 03.01.1952.

applicati indistintamente a tutti i mercati internazionali) sulle importazioni dei prodotti ortofrutticoli⁶⁷⁹, evitando in questo modo di offrire all'Italia un trattamento di favore contro il quale, con ogni probabilità, gli altri Stati membri dell'OECE avrebbero protestato. Tuttavia gli inglesi non accolsero la richiesta dell'Italia – o comunque non accordarono trattamenti di favore all'interscambio con il mercato italiano - e tennero in vita le quote decise l'8 novembre 1951.

La posizione italiana sembrò irrigidirsi lievemente nel corso della riunione dell'AIEC che si svolse nel luglio '52, durante la quale il capitolo sulle restrizioni inglesi dominò ancora una volta il dibattito tra le due delegazioni nazionali. In quell'occasione i rappresentanti del Governo De Gasperi richiamarono l'attenzione di tutti i partecipanti sulla necessità di realizzare nuovi accordi sull'utilizzo delle riserve in sterlina possedute dalla Banca centrale italiana, così da riequilibrare, almeno parzialmente, la posizione creditrice maturata dall'Italia nei confronti dell'area UEP⁶⁸⁰. In secondo luogo, il rappresentante del Ministero del Commercio Estero italiano, Giuseppe Dall'Oglio, sosteneva che, nel caso in cui uno dei Paesi dell'area UEP avesse incontrato l'impellente necessità di revocare del tutto o in parte – come nel caso inglese e francese – i provvedimenti di liberalizzazione commerciale precedentemente adottati, ciò sarebbe dovuto avvenire tenendo conto di una serie di principi generali (anche se questi ricalcavano gli specifici interessi commerciali dell'Italia) volti a mitigare il più possibile i danni inflitti alle economie degli altri Stati membri. Tali principi venivano così riassunti:

- i) The restrictions imposed by a member country in a debtor position should not contain any protectionist element; ii) The restriction should not discriminate between sector

679 UKNA, FO 371/96267 - WT1152/2 *Record of conversation*, (firma illeggibile), 03.01.1952, cit.. Anche nella riunione dell'AIEC del febbraio 1951, nella quale il tema delle restrizioni inglesi fu ampiamente affrontato dalle due delegazioni nazionali, l'atteggiamento italiano apparve molto conciliante. Nel comunicato congiunto finale si leggeva infatti che «Sulle decisioni [del Comitato] hanno influito, da una parte, le difficoltà in cui il Regno Unito si è trovato per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti e che lo hanno costretto a limitare le proprie importazioni dall'Europa e, dall'altra, la posizione fortemente creditrice dell'Italia nell'Unione Europea dei Pagamenti che ha indotto l'Italia a chiedere ulteriori importazioni dal Regno Unito. La reciproca comprensione di tali difficoltà particolari e sperabilmente temporanee ha reso possibile al Comitato di completare il suo lavoro in modo soddisfacente». Cfr. UKNA, FO 371/102101, *IX Riunione del Comitato Economico Italo-Britannico*, Roma, 01.02.1952.

680 UKNA, FO 371/102103 - WT 1152/56, *Minutes of the first meeting of the X Session of Anglo-Italian Economic Committee*, 07.07.1952.

and sector; iii) The weight of the restrictions should not be concentrated on any one country⁶⁸¹.

Nonostante la manifestazione di una qualche apertura di credito nei confronti delle richieste italiane⁶⁸², le autorità del Regno Unito non modificarono sostanzialmente la propria posizione. Pertanto i responsabili economici dell'esecutivo centrista tentarono di percorrere altre strade diplomatiche, intensificando le relazioni commerciali con altri Paesi europei e tentando, in questo modo, di scalfire in maniera indiretta l'irrimovibilità manifestata dalle autorità d'oltremarica. Oltre a ricorrere in sede OEEC, nel dicembre dello stesso anno, contro le misure inglesi di revoca delle liberalizzazioni (una denuncia cui però non fecero seguito azioni concrete all'interno dell'Organizzazione parigina), l'Italia fece pressione sulla Germania Federale affinché quest'ultima incrementasse i propri acquisti di prodotti tessili e agricoli all'interno del mercato italiano⁶⁸³; inoltre il Governo De Gasperi spinse gli Stati Uniti a esercitare pressioni diplomatiche nei confronti di Londra e di Parigi, nella convinzione che il credito politico internazionale guadagnato dall'Italia grazie all'approvazione delle misure volute da La Malfa, nonché l'approssimarsi delle elezioni legislative del 1953 – le quali, nel caso in cui l'esecutivo fosse stato costretto a rivedere drasticamente la sua politica economica internazionale, avrebbero potuto segnare una battuta d'arresto per la coalizione centrista -, convincessero l'Amministrazione Truman dell'opportunità di offrire sostegno agli interessi della Penisola⁶⁸⁴. Tuttavia gli americani, oltre a esprimere una generale «comprensione» per le esigenze manifestate dall'Italia, dichiararono esplicitamente di non poter assecondare le richieste dell'esecutivo degasperiano, anche perché il *dietrofront* praticato da

681 *Ibidem*.

682 Nel comunicato finale congiunto della riunione AIEC del 7-16 luglio '52 si poteva leggere: «il Comitato ha ritenuto che nonostante le attuali difficoltà vi sono possibilità di utile collaborazione. Durante il periodo in questione [il secondo semestre del '52] il Regno Unito non potrà tuttavia mitigare le restrizioni alle importazioni, ma coopererà con l'Italia nel fare ogni sforzo per mettere a disposizione maggiori quantitativi di prodotti essenziali. Nel contempo la politica liberale di importazioni dell'Italia offre possibilità al Regno Unito di correggere la sua bilancia del pagamento in seno all'Unione Europea dei Pagamenti». Era evidente, dunque, come la Gran Bretagna non avesse intenzione di assumere impegni vincolanti nei confronti dell'Italia (così come, in realtà, nei confronti degli altri Paesi dell'area UEP). Cfr. UKNA, FO 371/102103, *X. Riunione del Comitato Economico Italo-Britannico*, Londra, 16.07.1952

683 Come testimoniato dai colloqui tra La Malfa e E. Joint, dell'ambasciata inglese a Roma: UKNA, FO 371/102104 - WT 1152/87, E. Joint al Foreign Office, Roma, 25.11.1952.

684 G. Tullio, *Monete ed economie*, cit., pp 315-316.

Francia e Regno Unito originava da una condizione di squilibrio debitorio delle rispettive bilance dei pagamenti che, in realtà, risultava non meno grave di quello manifestato in termini creditorî dall'Italia⁶⁸⁵.

In questo modo il Governo De Gasperi percepì tutto lo spessore del proprio isolamento politico internazionale, per di più aggravato dalle critiche che sul finire del 1952 pervennero da parte alcuni settori (specie i tessili) del mondo imprenditoriale nazionale, i quali – secondo il membro dell'ambasciata inglese a Roma, E. Joint – non indirizzarono le loro proteste contro le misure di ostacolo alle esportazioni italiane varate dalla Gran Bretagna, quanto piuttosto contro la politica del Ministero del Commercio Estero guidato da Ugo La Malfa, al quale sostanzialmente si richiedeva di seguire l'esempio offerto dalle autorità anglo-francesi e di ricalibrare in senso restrittivo le politiche di liberalizzazione avviate circa un anno prima. Ciò, tuttavia, avrebbe rappresentato un duro colpo per la credibilità del Governo italiano e avrebbe inoltre offerto alle sinistre l'occasione di mettere in risalto le contraddizioni interne ai partiti dell'area moderata⁶⁸⁶. La prospettiva dell'imminente campagna elettorale preoccupava però non soltanto i vertici istituzionali romani, ma anche i rappresentanti diplomatici inglesi in Italia, i quali da un lato riconoscevano come La Malfa e Pella – sebbene essi non sempre apparissero in totale sintonia – non fossero intenzionati a cedere alle richieste provenienti da alcuni segmenti del padronato italiano⁶⁸⁷ (e anche da parte di alcuni funzionari governativi, come appunto Dall'Oglio, che agli occhi degli inglesi appariva come uno dei più fermi oppositori della politica commerciale praticata dal Regno Unito⁶⁸⁸), e dall'altro constatavano come il Governo Churchill non offrisse al suo omologo italiano il sostegno necessario affinché

685 Ivi, p. 317.

686 Ivi, p. 316.

687 Scriveva E. Joint ai suoi superiori del Foreign Office, a testimonianza delle difficoltà vissute in quei mesi da La Malfa e, al contempo, della sua fiducia nella collaborazione da parte dei britannici: «The Minister [La Malfa] then went on to say that he very much admired the British efforts. He hoped that we should soon be in a position to relax further our restrictions. His own position was most delicate. He was under constant pressure from from industry and agriculture to abandon his liberalisation programme, which he found increasingly difficult to defend. Any help we could give him in showing that his policy was right would be welcome». Cfr. UKNA, FO 371/102104, WT 1152/87, E. Joint al Foreign Office, Roma, 25.11.1952.

688 Constatando che anche La Malfa sembrava meno conciliante nei confronti della posizione inglese rispetto alle conversazioni tenutesi soltanto pochi giorni prima, e attribuendo questa apparente retromarcia all'azione persuasiva esercitata da Dall'Oglio, Joint affermava: «It is a pity that Dall'Oglio's influence still seems to be so strong». UKNA, FO 371/102104 - WT 1152/90, E. Joint a Wright (Foreign Office), Roma, 29.11.1952

quest'ultimo non abbandonasse le sue politiche di liberalizzazione commerciale, il cui mantenimento rappresentava in realtà un fattore cruciale per il buon andamento delle esportazioni britanniche. A questo proposito, all'inizio del 1953, l'ambasciata inglese a Roma avvertiva con una certa apprensione gli uomini del Foreign Office:

Nothing has changed, but the atmosphere is getting more tense. From private reports I hear that La Malfa is getting rather desperate, but whether this will end in his resignation from the Government or his agreeing to modify his policy I cannot tell [...] The Italians are worried and rather bewildered. *They would like to know how they stand. They would like to be on our side, but they cannot find out where we are [...]* As I began by saying the atmosphere is tense. Should there be an overt, combined attack on our general policy, the Italians are in the mood to find some welcome relief by playing a leading part in the riot⁶⁸⁹.

Tali affermazioni sintetizzavano dunque il clima di crescente tensione che sembrava caratterizzare in quei mesi i rapporti italo-britannici, e al contempo mettevano in risalto l'apparente reticenza del Governo londinese ad agire in maniera concreta affinché la coalizione centrista non fosse costretta, quasi suo malgrado, ad assecondare le spinte “disgregatrici” provenienti dai fautori di un rapido ripristino delle misure protezionistiche precedenti il 1951. Ciononostante l'andamento dei traffici commerciali tra l'Italia e il Regno Unito nel quadro dell'UEP registrò, tra il 1 gennaio 1952 e il 30 giugno 1953, un aumento delle esportazioni britanniche verso il mercato italiano, alla luce del quale l'esposizione creditoria della Penisola nei confronti di tutta l'Unione all'inizio del '52 (251.6 milioni di dollari) si tramutò, nell'estate del '53, in un saldo debitorio pari a circa 12.5 milioni. Ciò permise all'Italia di limitare, almeno in parte, gli effetti negativi che il proprio *surplus* commerciale stava ad ogni modo generando sulla tenuta della bilancia commerciale nazionale e sugli equilibri valutari del Paese, all'interno di un quadro continentale segnato da un palese arretramento, testimoniato per l'appunto dalle politiche adottate da Gran Bretagna e Francia (e, già precedentemente, dalla Germania⁶⁹⁰), sul piano della liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti nell'area OECE e UEP. A partire dalle prime settimane del 1953, però, anche sotto la spinta degli appelli rivolti al Regno Unito da parte dell'OECE, il Governo

689 UKNA, FO 371/102104 - M 323/80, E. Joint a Wright (Foreign Office), Roma, 18.02.1953 [corsivo mio].
690 Cfr. *supra*, par. 2.4.

conservatore cominciò ad attenuare il livello delle restrizioni quantitative introdotte nel novembre 1951 e consentì, nel corso dei mesi successivi, che si ristabilisse un clima di relazioni commerciali tendenzialmente «normalizzato»⁶⁹¹.

Quale lettura – o, meglio, quali letture – proporre, in sintesi, della trama di rapporti che si sviluppò tra l'Italia, la Francia e la Gran Bretagna nel corso delle prime fasi del processo di cooperazione economico-politica europea? Senza dubbio le vicende appena illustrate rivelarono l'esistenza di una netta asimmetria tra l'Italia e i due *leader* dell'OECE, il cui raggio d'azione economico, politico e diplomatico risultò nettamente più ampio di quello di cui poteva disporre l'esecutivo degasperiano. Se tali affermazioni non aggiungono nulla di particolarmente nuovo alle più consolidate interpretazioni storiografiche già esistenti su questi aspetti della storia internazionale italiana del secondo dopoguerra, ciò che a nostro avviso emerge dall'analisi qui condotta consiste nella percezione, nelle pieghe dell'azione economico-diplomatica italiana di quegli anni, di una sorta di strutturale «doppia debolezza» che accompagnò l'elaborazione della strategia – ma sarebbe meglio parlare di *strategie* al plurale – adottata dall'Italia nei confronti di Francia e Regno Unito. Consapevole, perlomeno a seguito delle vicende legate alla firma del Patto di Bruxelles (marzo '48) - dell'impossibilità che la Penisola potesse concretamente realizzare il suo ingresso nel *club* delle nazioni occidentali a partire da una posizione di effettiva parità; e consapevole, al contempo, di non potere (e non volere, come è stato già messo in luce⁶⁹²) individuare nel piano delle relazioni strategico-militari (Patto di Bruxelles, Unione Occidentale, NATO, etc.) la cifra costitutiva del suo “programma europeistico”, il gruppo dirigente centrista accarezzò per qualche tempo – e ne fu testimonianza il noto discorso di Sforza dell'ottobre 1948 - l'ipotesi di fare proprio dell'OECE l'istituzione internazionale-cardine del processo di integrazione continentale, anche alla luce del considerevole investimento politico, oltre che meramente economico, compiuto

691 G. Tullio, *Monete ed economie*, cit., p. 327.

692 Cfr. *supra*, par. 1.3

dall'Amministrazione Truman nella promozione della nascita di questo organismo. Un'integrazione europea, quindi, declinata in termini sì funzionalistici, ma nella speranza che al raggiungimento di risultati economici di un certo livello potesse poi seguire un contestuale riconoscimento politico della presenza italiana in occidente. Tuttavia, come le pagine precedenti hanno tentato di dimostrare, furono proprio i due Stati-guida dell'OECE, Francia e Gran Bretagna, a minare alla base la possibilità di rendere l'Organizzazione uno strumento politicamente efficace per la costruzione della nuova Europa. Londra e Parigi non intesero mai limitare la propria sfera di influenza alla sola area europea, bensì coltivarono ancora per molto tempo la speranza – rivelatasi poi illusoria – di agire nelle vesti di effettive e globalmente riconosciute potenze mondiali. In questo senso, i due Paesi agirono, sulla base dei rispettivi interessi nazionali – al pari dell'Italia, com'è ovvio –, affinché lo spessore politico dell'OECE, e con esso l'attribuzione di un profilo precipuamente sovranazionale all'Organizzazione parigina, venissero sistematicamente mortificati. Di qui, dunque, la «doppia debolezza» a cui si accennava poc'anzi, simboleggiata per un verso dalla presenza della presenza di un attore (l'Italia) incapace - e per molti versi impossibilitato - non solo di agire su di un piano di parità rispetto ai suoi più importanti *partner* internazionali, ma altresì per molti anni frustrato nella sua pretesa di recuperare un ruolo mediamente significativo nell'orizzonte euro-occidentale e mediterraneo; e affiancata, per l'altro verso, da un secondo e altrettanto debole attore, vale a dire l'OECE, il quale non assolse (o, meglio, non poté assolvere) a quel ruolo di propulsore del processo di integrazione nel quale forse, anche se per un periodo di tempo limitato e in un'ottica non meramente “economicistica”, le autorità italiane avevano riposto le loro speranze. Tale disegno non collimava però con le ben più condizionanti aspirazioni e intenzioni della Francia e della Gran Bretagna, le cui decisioni, spesso contrastanti rispetto ai *desiderata* statunitensi, plasmarono l'effettiva evoluzione dell'OECE e più in generale l'evoluzione degli equilibri economico-politici continentali che condussero alla creazione del Mercato Comune Europeo (1957). Gli anni dell'immediato dopoguerra, dal lancio del

Piano Marshall alle tormentate vicende delle liberalizzazioni dei primi anni '50, dimostrarono quanto l'Europa occidentale, anche se osservata unicamente dal punto di vista delle relazioni economiche tra i Paesi che la componevano, non costituì – non da subito, perlomeno – l'arena di una rinnovata cooperazione continentale ispirata ai principi di parità, solidarietà e reciprocità, bensì rappresentò uno spazio politico nel quale si riaffermarono, anche se su basi inedite (interdipendenza ed egemonia americana), «politiche di potenza» di natura commerciale e valutaria, dove gli attori principali non mancarono di far valere (si pensi alla reintroduzione delle restrizioni commerciali inglesi e francesi nel '51 -'52) gli interessi legati all'equilibrio dei propri conti nazionali, al netto delle proteste che pure furono agitate da quei Paesi che subirono in maniera più pervasiva gli effetti di quelle stesse decisioni: fu appunto il caso dell'Italia, che manifestò altresì un atteggiamento apparentemente remissivo nei confronti dei *partner* anglo-francesi non tanto per ragioni di timidezza politica, quanto piuttosto perché i fragili equilibri istituzionali sanciti dai meccanismi dell'OECE e dell'UEP non consentivano alla Penisola, Paese in *surplus* strutturale nei confronti dell'Unione, di invocare misure particolarmente dure nei confronti di Londra e Parigi, le quali ad ogni modo tutelarono i propri interessi economici nazionali anche a fronte delle proteste – più o meno convinte e più o meno circostanziate – che provenivano sia dagli altri Stati membri dell'area europea, sia dagli Stati Uniti. Anche in questo caso, insomma, le istituzioni di cui l'Europa si era dotata per cementare la propria unione economico-politica, l'OECE *in primis* e l'UEP successivamente, apparvero più strumento che fine delle politiche promosse dai singoli attori nazionali. Ciononostante queste stesse istituzioni esercitarono senza dubbio un'influenza alquanto marcata sulle scelte economico-politiche compiute dalle singole compagini statuali, pur senza rispettare quelle «grandi attese»⁶⁹³ che, per interesse o per convinzione, in molti avevano nutrito all'atto della loro nascita.

693 F. Petri, *Preludio al grande mercato?*, cit., p. 68.

4. ***Esperti, funzionari, tecnocrati: i rapporti tra la delegazione italiana all'OECE e il Governo centrale di Roma***

Lo studio dell'esperienza italiana all'interno dell'OECE ha finora evidenziato l'esistenza di una pluralità di attori e di opzioni di carattere politico-economico che, a vario titolo, contribuirono a plasmare le concrete modalità di partecipazione della Penisola all'interno dell'Organizzazione parigina. Le strutture politico-amministrative coinvolte nella gestione del Piano Marshall e nell'azione di coordinamento politico tra il Paese e i suoi *partner* internazionali furono infatti caratterizzate da una sovrapposizione di indirizzi e di tendenze che in molti casi non transitarono nell'alveo di una strategia nazionale unitaria e complessiva. Quest'ultima, infatti, avrebbe richiesto un'opera di sintesi politica di cui i Governi degasperiani, nella pratica, non si fecero del tutto carico, a causa di una serie di debolezze e di contraddizioni su cui in parte si è già riflettuto⁶⁹⁴, e su cui in parte si ritornerà nelle pagine successive. In ogni caso l'obiettivo analitico di quest'ultima sezione della ricerca consiste non tanto nel fornire una lettura complessiva dei successi o dei fallimenti ottenuti dalla compagine centrista nel quadro della ricostruzione economica a livello nazionale e internazionale, quanto piuttosto nell'integrare il caso della presenza italiana nell'OECE all'interno di una cornice globale di carattere non meramente economico, ma più latamente politico-culturale, sostanziata nel tentativo compiuto dalle potenze capitalistiche occidentali di individuare, all'alba della guerra fredda, nuove forme di governo delle proprie società industriali che si ponessero all'altezza della complessità delle dinamiche della democrazia pluralistica. Si trattò, come noto, dell'attivazione di un «compromesso» tra le ragioni del capitale e quelle del lavoro che avrebbe favorito, perlomeno nei Paesi a cosiddetto «capitalismo maturo» (perlopiù appartenenti all'OECE prima e all'OCSE poi), l'avvio di un processo di forte sviluppo economico – che si dispiegò grossomodo nell'arco temporale 1945-1975, o, secondo altri studiosi, 1945-

694 Cfr. *supra*, par. 1.3.

73⁶⁹⁵ -, di irrobustimento delle protezioni sociali sociali garantite dallo Stato e di allargamento dei diritti di cittadinanza inclusiva: un'epoca che la storiografia ha ribattezzato con l'epiteto *trente glorieuses*⁶⁹⁶. Le caratteristiche di questo fenomeno si differenziarono, com'è facile immaginare, in base agli equilibri politici e sociali propri dei singoli contesti nazionali, nonché alla luce delle scelte di politica economica compiute da ciascun Paese all'indomani della seconda guerra mondiale. All'interno di questo schema si collocò anche il caso italiano, sebbene quest'ultimo da un lato sia stato caratterizzato da una forte discontinuità istituzionale (la fine del fascismo e della monarchia, cui seguì l'avvento della repubblica democratica) e, dall'altro, abbia conosciuto la parallela affermazione di un processo di industrializzazione e di sviluppo dell'economia nazionale che, tra gli anni Trenta e la metà degli anni Cinquanta del '900, si articolò nel segno di un'evidente linea di continuità⁶⁹⁷. Tale continuità non riguardò soltanto i principi e le pratiche di governo dei processi economici, ma anche le strutture burocratico-amministrative e le personalità che si fecero artefici di queste stesse politiche⁶⁹⁸: ci si riferisce infatti a quella schiera di esperti, tecnici e «tecnocrati»⁶⁹⁹ che guidarono l'economia del Paese nel post-1945 e che si erano precedentemente formati alla «scuola» dell'IRI di Alberto Beneduce, o presso gli uffici della Banca d'Italia⁷⁰⁰. Proprio i

695 Cfr. D. Harvey, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge (MA) – Oxford, Blackwell, 1990, dove si indica per l'appunto nel 1973 – anno della prima crisi petrolifera del secondo dopoguerra – la conclusione (ancorché per certi versi simbolico) dell'epoca Moderna e l'inizio della cosiddetta Post-modernità.

696 L'espressione fu coniata da Jean Furastié (quale rievocazione delle «Tre gloriose», e cioè le giornate del 27,28 e 29 luglio 1830, quando i parigini si scontrarono con le armate del Re Carlo X, il quale fu infine costretto ad abbandonare il trono); cfr. J. Fourastié, *Les trente glorieuses, ou la révolution invisible de 1945 à 1975*, Paris, Fayard, 1979. Su questi temi esiste una letteratura pressoché sterminata. Per una valutazione generale dei «trenta gloriosi» si rimanda al classico E. J. Hobsbawm, *Il secolo breve 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 1995 (ed. or. *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991*, London, Michael Joseph, 1994), in particolare la seconda parte del libro, intitolata appunto «L'età dell'oro».

697 Come si è già messo in luce nei capitoli precedenti, è questa una delle tesi – oramai acquisita da buona arte della storiografia degli ultimi anni – che qui si vuole sostenere. Per una riflessione sistematica sulla continuità/discontinuità nella politica economica italiana a cavallo tra gli anni '30 e gli anni '40-'50 si veda R. Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, in R. Corvino, A. Grohmann, L. Tosi, *Uomini economie culture. Saggi in memoria di Giampaolo Gallo*, vol II, Pubblicazioni dell'Università degli Studi di Perugia, Napoli, ESI, 1997, pp. 132-133. Nelle pagine successive si farà ampio riferimento ai testi di Petri.

698 Cfr. M. Salvati, *La dirigenza dei ministeri economici, 1945-1951*, in AA. VV., *Le élites in Francia e in Italia negli anni quaranta. Atti del seminario di Roma, 14-16 aprile 1983*, in «Italia contemporanea», 153/1983, pp. 183-208; Ead., *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit.

699 Per un'analisi più dettagliata sulle differenze tra questi concetti si rimanda alle pagine seguenti. In termini generali si veda J. Meynaud, *Tecnocrazia e politica*, Bologna, Cappelli, 1960.

700 Su questi temi cfr., tra gli altri, Cfr. A. Mortara (a c. di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*,

mutamenti economici e istituzionali che il regime fascista promosse nel corso degli anni '30 in risposta alle turbolenze provocate sia dalla crisi del 1929 che dalle pressioni dirigistico-corporative provenienti da parte di alcuni settori dell'*establishment* mussoliniano (si pensi soltanto alle figure di Ugo Spirito e di Camillo Pellizzi)⁷⁰¹ resero possibile la formazione di un personale altamente qualificato dal punto di vista dell'*expertise* tecnica e dotato, entro certi limiti, di un certo margine di autonomia decisionale⁷⁰² – specie per ciò che concerneva un istituto come l'IRI –, la cui “estensione” ha indotto molti studiosi a considerare figure come quelle di Alberto Beneduce, Donato Menichella, Guido Carli, Pasquale Saraceno, Oscar Sinigaglia, Ugo La Malfa, Raffaele Mattioli, alla stregua di una vera e propria tecnocrazia di Stato⁷⁰³.

Non rientra tra gli obiettivi di questo studio il compito di ricostruire la totalità – e la complessità – di queste vicende. Si vorrebbe piuttosto comprendere in che termini l'esperienza dell'Italia all'interno dell'OECE, considerata globalmente come uno dei possibili *focus* attraverso cui osservare il reinserimento del Paese nel panorama capitalistico occidentale nella seconda metà degli anni '40, si sia legata a un orizzonte politico-economico interno dominato dal protagonismo di una tecnocrazia di Stato formatasi nel corso degli anni '30 e, in seguito, proiettata in un contesto internazionale dove si stavano progressivamente diffondendo i pilastri della cultura della

Milano, FrancoAngeli, 1984; C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni trenta agli anni cinquanta*, (supplemento a «Economia pubblica», 6/1992), Milano, FrancoAngeli-Ciriec, 1992; F. Dandolo e F. Sbrana (a c. di), *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, numero monografico di «Storia economica», 1/2012.

701 Cfr. G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali-Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988; M. Salvati, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Bari, Laterza, 1992; Ead., *The Long History of Corporatism in Italy: A Question of Culture or of Economics?*, in «Contemporary European History», 2/2006, pp. 223-244. Ricordiamo tra l'altro che Camillo Pellizzi ricoprì tra il 1954 e il 1957 la carica di Direttore della Divisione fattori umani presso l'Agenzia Europea per la Produttività, nata proprio in seno all'OECE. Sulla sua parabola intellettuale e politica si veda M. Salvati, *Introduzione a C. Pellizzi, Una rivoluzione mancata*, Bologna, il Mulino, 2009 (ed. or. Milano, Longanesi, 1949), pp. 7-43.

702 Cfr. G. Sapelli, *La cultura della produzione: «autorità tecnica» e «autonomia morale»*, in B. Bottigliere e P. Ceri (a c. di), *Le culture del lavoro. L'esperienza di Torino nel quadro europeo*, Bologna, il Mulino, 1987, pp. 23-51.

703 Cfr. R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., pp. 317-318. Nei paragrafi successivi si ritornerà, anche se brevemente, su queste stesse tematiche. Una ricostruzione della nozione di «tecnocrazia» è contenuta in C. Fumian, *Per una storia della tecnocrazia: utopie meccaniche e ingegneria sociale tra Otto e Novecento*, in «Rivista storica italiana», 3/2012, pp. 908-959; si veda inoltre W. E. Akin, *Technocracy and the American Dream. The Technocrat Movement, 1900-1941*, Berkeley, University of California Press, 1977.

produttività e quelli della pianificazione economica: si pensi per l'appunto all'interesse per il *productivity drive* manifestato dai responsabili americani del Piano Marshall; all'esperienza del *Commissariat général du Plan* coordinato da Jean Monnet in Francia; nonché alla pubblicazione della nota opera dell'ex-trotskyista James Burnham, *The Managerial Revolution*⁷⁰⁴, avvenuta a New York nel 1941. In breve, nei paragrafi successivi si proporrà una sintetica analisi dei rapporti che si svilupparono nel periodo 1947-1953 tra la delegazione italiana presso l'OECE e le autorità centrali romane, nel tentativo di verificare l'ipotesi che l'azione dei rappresentanti inviati a Parigi abbia maturato caratteri di specificità rispetto alla più complessiva azione politica promossa dal Governo De Gasperi nel quadro dell'OECE e del Piano Marshall. Si tenterà inoltre di indagare – nella misura in cui le fonti e la letteratura esistente lo consentiranno – quale fosse la percezione che i delegati italiani svilupparono a proposito del proprio ruolo e delle proprie funzioni, con l'obiettivo di esaminare, da un lato, le peculiarità delle comunicazioni di natura politica, economica e organizzativa che essi indirizzarono ai propri superiori attivi a Roma, e, dall'altro lato, di riflettere sull'esistenza (presunta e da sottoporre a verifica) di un qualche spazio di autonomia decisionale rispetto agli indirizzi provenienti dalle strutture governative centrali.

704 Cfr. J. Burnham, *The Managerial Revolution. What is happening in the world*, New York, John day, 1941. L'opera di James Burnham, ex-trotskyista americano, riprese in maniera molto evidente – ma non dichiarata, tant'è che l'autore venne accusato di plagio – le tesi di un altro trotskyista, l'italiano Bruno Rizzi. Burnham studiò le evoluzioni intervenute nelle strutture statali e nelle società degli USA, dell'URSS, del Giappone e della Germania nazista, e arrivò a immaginare che nell'immediato futuro la gestione di questi Paesi – che avrebbero progressivamente allargato le proprie sfere di dominio alle altre parti del mondo – sarebbe ricaduta nelle mani di un manipolo di *manager*, nuova “classe dominante”, capaci di vincere le resistenze delle vecchie borghesie e di imporre una modalità di potere politico di carattere spiccatamente tecnocratico. Infine, Burnham immaginava che la guerra allora in corso sarebbe stata vinta dalla Germania di Hitler, mentre l'URSS staliniana avrebbe pagato lo scotto del suo ritardo tecnologico e sarebbe uscita sconfitta dal conflitto bellico. Per un'analisi della ricezione di questo volume, e del dibattito intellettuale che esso fece sviluppare soprattutto in Francia e in Italia, cfr. M. Salvati, *Introduzione* a C. Pellizzi, *Una rivoluzione mancata*, cit., pp. 7-23; C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia*, cit., pp. 5-6; si veda inoltre E. Grandi e D. Paci (a c. di), *La politica degli esperti. Tecnici e tecnocrati in età contemporanea*, Milano, Unicopli, 2014, pp. 8-13.

4.1 *Neo-mercantilismo e tecnocrazia: una panoramica.*

Il clima politico e intellettuale entro cui si produsse l'esperienza della ricostruzione italiana del secondo dopoguerra non poté non risentire, come detto in precedenza, degli effetti scatenati dalla profonda ristrutturazione degli equilibri internazionali determinati dall'esito del conflitto mondiale⁷⁰⁵. Benché appartenesse al novero dei Paesi militarmente sconfitti e si distinguesse, in un'ottica globale, per la collocazione sostanzialmente periferica del suo sistema economico, l'Italia riuscì a intercettare, e per certi versi a rielaborare in conformità ai propri specifici interessi nazionali, l'occasione offerta dalla ricostruzione economica europea e dal sostegno materiale e finanziario predisposto dall'Amministrazione Truman mediante lo *European Recovery Program*. L'attenzione che le autorità della Penisola riservarono all'evoluzione (tutt'altro che lineare) del quadro geopolitico è testimoniata dalla redazione, risalente all'agosto 1944, di un documento - *Piano di ricostruzione economica dell'Italia*⁷⁰⁶ - preparato dai tecnici dell'IRI e destinato ad anticipare, con un notevole grado di precisione (forse ad accezione delle politiche sull'emigrazione, cui gli esecutivi democristiani avrebbero accordato una preminenza quantitativamente non prevista⁷⁰⁷), buona parte delle scelte effettivamente realizzate dai governi centristi fino alla metà degli anni Cinquanta⁷⁰⁸. Gli uomini dell'IRI colsero sin da subito l'opportunità che il probabile mutamento degli equilibri internazionali post-bellici – essi infatti «nutri[vano] pochi dubbi sulla divisione del mondo in due blocchi [:] uno sovietico e l'altro anglo-americano»⁷⁰⁹ - avrebbe rappresentato in vista di un generale «riordino» dell'economia nazionale⁷¹⁰, di certo gravata

705 Cfr. G. Mori (a c. di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980.

706 Il documento, analizzato con particolare attenzione da Rolf Petri, è contenuto in ACS-IRI, numerazione nera, b. 81, f. "Appunti e relazioni varie 1943-1945", s.f. "Appunto per un «piano di ricostruzione economica» dell'Italia. Cfr. R. Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, cit., p. 153.

707 R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., p. 344

708 Ivi, p. 334. Secondo l'autore, il Piano era stato apparentemente preparato ad uso interno dell'istituto.

709 R. Petri., *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, p. 152.

710 Ivi, p. 151.

dall'esperienza dell'autarchia fascista e della guerra, ma che all'indomani del 1945 non avrebbe conosciuto, perlomeno dal punto di vista delle dotazioni industriali preesistenti (impianti del settore elettrico, siderurgico, petrolifero, chimico), forme particolarmente gravi di «distruzioni belliche»⁷¹¹. L'ambizione degli estensori del Piano, in seguito ribadita dalle politiche attuate dai governi De Gasperi, consisteva dunque nel rafforzare *in primis* i settori della grande industria, ritenuti indispensabili per favorire il completamento del processo di industrializzazione del Paese e per eguagliare gli *standard* di crescita economica già registrati nelle società a capitalismo avanzato⁷¹². In questi termini, dunque, si definirono i contorni di quella che Rolf Petri ha definito la «strategia neo-mercantilistica»⁷¹³ coltivata dalle *élites* economiche e politiche italiane tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta: l'invocata razionalizzazione dell'economia italiana si sarebbe dovuta dispiegare sulla base di una serie di assunti “teorici” – benché, occorre ribadirlo, la strategia neo-mercantilistica non sia mai stata sistematicamente teorizzata, nonostante essa si basasse su di un «progetto di creazione e innovazione essenzialmente microeconomico, con forti accenti schumpeteriani rigidamente proiettati sull' “interesse nazionale”, in analogia con la teoria delle forze produttive di Friedrich List»⁷¹⁴ - che, fatti transitare nella pratica dei provvedimenti economici, avrebbero innescato un processo di vera e propria «industrializzazione forzata»⁷¹⁵ di cui quelle stesse *élites* si fecero garanti. Lo Stato, dunque, avrebbe dovuto promuovere un massiccio storno di risorse verso i segmenti industriali richiamati poco sopra, agendo però sulla base di una serie di condizionamenti macro-economici che

711 Ivi, p. 142. Secondo lo stesso Petri, le perdite effettive subite dagli impianti industriali nel corso della guerra si aggiravano intorno all'8-10% rispetto alle dotazioni precedenti il 1940.

712 Ivi, p. 152. Petri sottolinea come, sulla base delle osservazioni compiute già negli anni Venti da uno dei i protagonisti della scena politica italiana di quegli anni, Francesco Saverio Nitti, i tecnici dell'IRI e i responsabili economici delle istituzioni italiane del secondo dopoguerra ragionassero in questi termini: «per rialzare il livello complessivo della produttività di un paese “ritardatario” non bisogna far evolvere l'industria secondaria secondo il criterio del vantaggio comparato, bensì appropriarsi, anche contro le immediate convenienze, delle tecnologie “mancanti” ai settori “trainanti; settori i quali, una volta avviati, avrebbero col tempo stimolato altre iniziative complementari, chiudendo virtuosamente i circuiti tecnici tra grande e piccola industria e superando le sperequazioni della loro distribuzione territoriale». R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., p. 348.

713 Cfr. *supra*, par. 1.1.

714 R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., p. 334.

715 Cfr. V. Zamagni, *Una scommessa sul futuro: l'industria italiana nella ricostruzione (1946-1952)*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, cit., p. 485.

caratterizzavano storicamente l'economia italiana, come l'endemica mancanza di materie prime (in particolare il carbone), le quali infatti risultavano essenziali per alimentare la grande industria e per ingenerare un forte acceleramento dal punto di vista dell'avanzamento tecnologico nazionale. All'interno di quest'ottica, il progetto neo-mercantilista si articolava intorno ai seguenti principi: a) una politica economica fondata prevalentemente sul ruolo dell'offerta (poiché si riteneva che l' industrializzazione italiana non fosse ancora tanto robusta e matura da fare a meno di un processo di accumulazione forzata⁷¹⁶); b) l'accumulazione di un'ampia disponibilità di risparmio nazionale, fondamentale per garantire la stabilità della moneta e la lotta contro l'inflazione; c) conseguentemente, una decisa compressione dei consumi – dunque della domanda interna - e della dinamica salariale; d) quale preconditione di tutta questa impalcatura “teorica” figurava il vincolo del pareggio di bilancio e l'estrema limitazione di esperimenti di *deficit spending*, in quanto

l'unica misura affidabile dei margini di manovra delle politiche sociali e congiunturali, e per quella industriale, era data dalle «diverse possibilità debitorie e creditorie nelle bilancie [sic] dei pagamenti»⁷¹⁷.

L'effettivo perseguimento (di cui si è dato conto nei capitoli precedenti e che non si vuole qui richiamare per esteso) di simili obiettivi da parte di Einaudi, Menichella, Pella e dei molti altri esponenti delle istituzioni economiche repubblicane - interpreti di una tipologia di protagonismo economico dello Stato che apparve ben poco ideologica e, al contrario, spiccatamente pragmatica (tanto da spingere alcuni studiosi a coniare per l'appunto l'espressione «interventismo pragmatico»⁷¹⁸, quale *fil rouge* della presenza della mano pubblica nell'economia italiana tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta) - consente dunque di condividere nelle sue linee generali la tesi riguardante l'esistenza di un “progetto” (di natura, come si è visto, implicita e pragmatica, non già apertamente concettualizzata) neo-mercantilistico quale fattore di continuità nella gestione dell'economia

716 R. Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, cit., pp. 156-157

717 Ivi, p. 152.

718 C. Spagnolo, *Tecnici e politici in Italia*, cit., p. 108.

nazionale a cavallo tra il Ventennio fascista e l'avvento regime repubblicano. Se il processo di integrazione economica internazionale avviatosi nel secondo dopoguerra rappresentò un elemento di indubbia novità, e per certi versi di rottura, rispetto all'esperienza autarchica promossa dal fascismo, cionondimeno la cosiddetta «industrializzazione forzata» supportata dalle politiche economiche dei Governi italiani fin dagli anni '30 (e, per certi versi, fin dal primo dopoguerra) non entrò – o lo fece solo parzialmente - in contraddizione con le spinte liberalizzatrici imposte dall'OECE o dagli altri organismi economici internazionali nati dopo il 1945. Come ha osservato Rolf Petri, ragionando a proposito delle caratteristiche assunte dalle scelte economiche italiane tra anteguerra e dopoguerra,

il controllo dei cambi e del commercio estero, il bilateralismo, i clearings non avevano ubbidito ad un astratto concetto di autosufficienza, ma erano stati considerati misure transitoriamente imposte dall'evoluzione avversa dell'economia mondiale, e dalla scelta di salvaguardare, all'interno di tale processo, le priorità nazionali dell'industrializzazione. Nel 1950, il neo-mercantilismo italiano era concettualmente preparato a dare una risposta alle opportunità di reinserimento del sistema nell'economia internazionale, le quali si affacciarono in quel momento e non dieci o quindici anni prima. [...] Pertanto l'autarchico «imperativo dell'ora: esportare!» venne rimpiazzato dalla «parola d'ordine... 'esportare esportare esportare!'. Ove la triplicazione retorica stava ad indicare in effetti ad indicare una storica novità: un mutamento di contesto tale da porre la medesima questione su un diverso piano quantitativo e qualitativo, più adatto a superare i vincoli della dipendenza⁷¹⁹.

Oltre all'adozione, tanto negli anni '30 quanto nei '40-50, di misure macroeconomiche per molti versi analoghe (stabilità della moneta, compressione dei consumi e dei salari, equilibrio della bilancia dei pagamenti), il corollario politico delle pratiche neo-mercantilistiche si sostanziò, come si è già messo in luce, nell'opportunità di controllare la “minaccia” della conflittualità sociale, che l'esecutivo centrista, soprattutto nel clima politicamente irrigidito della guerra fredda, si impegnò ad arginare al fine di consolidare e di stabilizzare la propria egemonia politico-elettorale nel contesto dell'Italia post-bellica. Sebbene non sia questa la sede per analizzare in tutte le sue implicazioni l'effetto di “disciplinamento” che, almeno fino alla metà degli anni '50, tali politiche contribuirono ad alimentare, occorre prestare attenzione

719 R. Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, cit., p. 155. La seconda citazione è tratta da G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 140.

alle ricadute concrete che la somma di tali provvedimenti generò nel corpo vivo della società italiana, a dimostrazione della pregnante *politicità* che misure macro-economiche di questo tipo – né puramente keynesiane, né dottrinalmente liberiste, ma in un certo senso «simil-schumpeteriane»⁷²⁰ - sprigionarono all'interno del panorama del neonato regime repubblicano.

Tale retrospettiva sulla pratica economica neo-mercantilista sembra offrire lo spazio analitico per esaminare, ancorché brevemente, il ruolo svolto da quell'insieme di tecnocrati che impressero una particolare direzione allo sviluppo industriale del Paese negli anni della ricostruzione e dell'avvio del processo di integrazione economica europea. I termini del problema, in sede storiografica, sono stati già ampiamente dibattuti e hanno consentito di isolare un insieme di personalità che, pur appartenendo a *milieux* politici e culturali in molti casi differenti, individuaronò un comune terreno d'azione proprio attorno a quei principi – o, per meglio dire, a quelle *pratiche* – di cui si nutrì il cosiddetto disegno neo-mercantilista. Occorre però, a questo punto, fornire una prima e generale definizione della nozione di tecnocrazia, in modo tale da stabilire le coordinate sia concettuali che precipuamente storiche entro cui si sviluppò l'esperienza dei tecnocrati italiani negli anni del secondo dopoguerra. Seguendo le indicazioni di Ferruccio Ricciardi, si può affermare che la

tecnocrazia [viene] qui intesa come gruppo sociale dalla composizione assai articolata (comprendente manager delle imprese di stato, funzionari dell'amministrazione pubblica, ingegneri dell'industria privata, economisti della banca centrale, ecc) e unito dal volontarismo, dal patriottismo, dal perseguimento dell'interesse nazionale e, più in generale, dal tentativo di governare l'economia secondo le logiche dell'*expertise*⁷²¹.

Il fenomeno tecnocratico, considerato nei suoi aspetti teorici generali, prefigura dunque un'ipotesi di intervento diretto e intenzionale degli organismi dello Stato, così come delle sue collaterali strutture burocratiche e finanziarie, all'interno della vita economica nazionale, attraverso l'adozione di un orientamento metodologico calibrato, come sottolinea Ricciardi, intorno alle «logiche dell'*expertise*», o, volendo utilizzare un altro termine, intorno ai principi della cosiddetta *governance*. Di qui il valore semantico del concetto

720 Ivi, p. 153.

721 F. Ricciardi, *I «tecnocrati riformisti» e la ricostruzione in Italia*, cit., p. 71.

di tecnocrazia: da un lato, l'accentuazione del valore specifico e autonomo delle conoscenze specialistiche, tipico portato di una concezione illuministica e positivista della scienza e, in termini politici, garanzia di quegli aspetti di «razionalità ed efficienza» che soli avrebbero garantito «imparzialità e neutralità» delle scelte compiute dai tecnocrati⁷²²; dall'altro lato, l'evidente coinvolgimento delle competenze scientifiche all'interno di un “progetto” più o meno definito di regolamentazione politica della vita collettiva, da perseguire mediante l'inserimento – molto più frequentemente attraverso pratiche di cooptazione “dall'alto” che non mediante consultazioni di carattere democratico - di figure tecnocratiche all'interno degli apparati istituzionali dello Stato. Conseguentemente, appare ora più evidente la differenza che contraddistingue la figura del tecnocrate da quella dell'esperto o del semplice “tecnico”: laddove i tecnici «sono agenti che non vanno oltre i limiti del carattere artificiale e subalterno delle pratiche da loro esercitate. [...] [I] tecnocrati, al contrario, approfittano della tendenza delle tecniche per rendersi indipendenti e valorizzarsi»; pertanto, conducendo quest'analisi alle sue estreme conseguenze, «il passaggio dalla funzione tecnica alla tecnocrazia si effettua quando, in un modo o nell'altro, il tecnico arriva ad assicurarsi l'ultima parola, a confiscare la facoltà dell'ultima mossa»⁷²³. In questo senso, facendo leva sull'analisi dello scienziato politico Frank Fischer, si vuole suggerire un'interpretazione del concetto di tecnocrazia che, prestando particolare attenzione al valore *politicamente legittimante* garantito dall'acquisizione di saperi e di competenze specialistiche praticate all'interno di istituzioni politiche nazionali o internazionali, si potrebbe articolare come segue:

Technocracy, in classical terms, refers to a system of government in which technically trained experts rule by virtue of their specialized knowledge and position in dominant political and economic institutions [...] In a pure technocracy, technical knowledge would serve as the base of power, with education and training providing credentials for access to it. Those who rule justify themselves by appeal only to technical expertise grounded in scientific forms of knowledge⁷²⁴.

⁷²² E. Grandi e D. Paci (a c. di), *La politica degli esperti*, cit., pp. 9-10.

⁷²³ Entrambi i virgolettati sono tratti da J. Meynaud, *Tecnocrazia e politica*, cit., p. 60, e sono stati riprodotti in E. Grandi e D. Paci (a c. di), *La politica degli esperti*, cit., p. 9.

⁷²⁴ F. Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park-London-New Delhi, Sage Publications, 1990, p. 18. Si veda anche il “classico” volume di J.K. Galbraith, *Il nuovo Stato industriale*, Torino, Einaudi,

È alla luce di tali considerazioni che si cercherà di formulare una prima serie di risposte, senza alcuna pretesa di esaustività, alle questioni poste all'inizio di questo paragrafo, e cioè se l'esperienza del reinserimento dell'economia italiana nel più ampio contesto capitalistico occidentale si sia collocata, negli anni da noi presi in considerazione (dalla metà degli anni '40 ai primi anni '50), all'interno di un disegno di carattere tecnocratico ipoteticamente delineato dalle *élites* tecnico-politiche che governarono il Paese, o, limitando il perimetro dell'analisi al nostro oggetto di studio, se il processo di ricostruzione economica vissuta dall'Italia nel secondo dopoguerra – analizzato dal punto di vista della sua partecipazione a un'organizzazione internazionale come l'OECE - sia stato perlomeno condizionato da influenze politico-culturali riconducibili all'orizzonte concettuale della logica tecnocratica. Nonostante questi interrogativi meritino una trattazione molto più ampia e specifica di quella resa possibile dai limiti cronologici e dai *focus* contenutistici della presente ricerca, si ritiene comunque opportuno sviluppare delle considerazioni che muovano proprio a partire dall'analisi dell'esperienza storica della partecipazione italiana alle attività dell'OECE, osservata soprattutto attraverso la lente delle relazioni che gli uomini inviati da De Gasperi a Parigi istituirono con le autorità politiche ed economiche del Governo centrale romano.

Le ricerche storiografiche riguardanti l'affermazione di ipotetici progetti tecnocratici per l'amministrazione dell'economia e della politica italiana hanno preso in considerazione esperienze risalenti all'età giolittiana, alla parabola del fascismo autarchico, all'Italia del secondo dopoguerra, fino ad arrivare alla successione dei governi cosiddetti “tecnici” nel corso degli anni Novanta del ventesimo secolo⁷²⁵. Gli obiettivi interpretativi intorno a cui si sono articolate

1986 (ed. or. *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1967), in particolare il cap. VI, intitolato «La tecnocrstruttura» (pp. 54-64).

725 Oltre alle opere già citate nelle pagine precedenti, ricordiamo F. Derossi, *L'illusione tecnocratica. Il potere dei dirigenti nell'industria italiana*, Milano, ETAS libri, 1978; G. Barone, *Mezzogiorno e modernizzazione*, Torino, Einaudi, 1980; M. Rossi-Doria *Gli uomini e la storia*, (a c. di P. Bevilacqua), Roma-Bari, Laterza, 1990; F. Barca, *Imprese senza padrone. Proprietà e controllo nel capitalismo italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1994; M. Salvati, *Cittadini e governanti. La leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1997; D. Bigazzi, «L'ora dei tecnici»: aspirazioni e progetti tra guerra e ricostruzione, in G. De Luca (a c. di), *Pensare l'Italia nuova: la cultura economica milanese tra corporativismo e ricostruzione*, Milano, FrancoAngeli-CIRIEC, 1997, pp. 307-339; G. Ginsborg, *L'Italia del tempo presente*, Torino, Einaudi, 1998; P. Rugafiori, *Imprenditori e manager nella storia d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1999; A.

alcune di queste ricerche sono scaturiti dall'esigenza di sottoporre a verifica l'esistenza di «un consapevole modo di agire dei tecnici nelle istituzioni in nome di un modello tecnocratico di stampo antipolitico»⁷²⁶. Ad esempio, lo studio coordinato da Alberto Mortara e incentrato sui profili biografici delle maggiori personalità che popolarono la stagione dell'intervento pubblico nell'Italia del Novecento (dagli anni '10 al secondo dopoguerra)⁷²⁷ sembra offrire un quadro analitico molto solido: oltre a identificare i macro-periodi⁷²⁸ durante i quali l'intervento statale si dispiegò in maniera particolarmente organica e strutturata, il volume evidenzia anche i principali “serbatoi” sociali e istituzionali entro cui si formò buona parte della *élite* tecnico-economica dell'Italia post-unitaria: Pubblica Amministrazione (alta dirigenza ministeriale), impresa privata, mondo accademico⁷²⁹. Per ciò che concerne il periodo compreso tra gli anni '30 e gli anni '50, l'analisi condotta da Mortara ha posto in evidenza il carattere profondamente pragmatico della parabola politica e professionale di questi protagonisti, in quanto «pochi, seppure di alto livello, furono coloro che diedero un contributo, sul piano teorico, all'impostazione dei fini e delle modalità dell'intervento pubblico»⁷³⁰: una caratteristica successivamente rievocata da Carlo Spagnolo nella già richiamata espressione di «interventismo pragmatico». Sviluppando le

Mastropaolo, *Antipolitica. Alle origini della crisi italiana*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2000; L. D'Antone, *Il governo dei tecnici. Specialismi e politica nell'Italia del Novecento*, in «Meridiana», 38-39/2000, pp. 101-125; Ead., *Una élite delle competenze per le politiche dello sviluppo*, in «Imprese e storia», 1/2004, pp. 41-57; A. Gigliobianco, *Via Nazionale. Banca d'Italia e classe dirigente. Cento anni di storia*, Roma, Donzelli, 2006; C. Pinto, *Il riformismo possibile. La grande stagione delle riforme: utopie, speranze realtà 1945-1964*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008; R. Ferretti, *L'I.R.I. come amministrazione (1943-1945)*, Milano, ISAP, 2014.

726 L. D'Antone, *Il governo dei tecnici* cit., p. 101.

727 A. Mortara (a c. di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, cit. Volendo riferirci alle personalità che più influenzarono, direttamente o indirettamente, le vicende storiche oggetto della nostra ricerca, possiamo citare Francesco Saverio Nitti (1868-1952); Meuccio Ruini (1877-1970); Arrigo Serpieri (1877-1959); Alberto Beneduce (1877-1944); Oscar Sinigaglia (1877-1953); Giuseppe Cenzato (1882-1969); Francesco Giordani (1896-1961); Guglielmo Reiss Remoli (1895-1961); Raffaele Mattioli (1895-1973); Ernesto Rossi (1897-1667); Adriano Olivetti (1901-1960); Enrico Mattei (1906-1962). Non sono presenti nel volume, anche per ovvie ragioni cronologiche legate all'anno di pubblicazione del volume, le figure – ampiamente citate nelle pagine precedenti – di Guido Carli (1914-1993); Donato Menichella (1896-1984); Pasquale Saraceno (1903-1991); Uglo La Malfa (1903-1979). Per un'analisi biografica di queste figure cfr. F. Dandolo e F. Sbrana (a c. di), *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana*, cit.

728 Nell'ordine: a) *La stagione «preistorica» solidaristica e popolare* (grossomodo dall'Unità d'Italia alla “svolta” di fine secolo); b) *la stagione giolittiana*; c) *la parentesi bellica e il primo dopoguerra*; d) *gli anni trenta*; e) *il secondo dopoguerra*. Cfr. A. Mortara (a c. di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, cit., pp. 11-37.

729 Ivi, p. 32.

730 Ivi, p. 29.

implicazioni di questo ragionamento, non si può non condividere l'impressione secondo la quale

s[ia]no piuttosto le stesse strutture in cui si articola l'intervento che creano comunanze di indirizzi e fittissimi legami generazionali, assai oltre le impostazioni tecniche o ideologiche⁷³¹.

Tale pragmatismo, dunque, costituì non soltanto una prassi metodologica comune a buona parte di questo nucleo di personalità, ma per certi versi rappresentò il perimetro d'azione entro cui, anche a causa dei condizionamenti esercitati dal mondo politico (tanto sotto il fascismo quanto nella fase repubblicana), essi vollero – o riuscirono, a seconda dei casi – limitare il proprio raggio d'azione. Ciò non significa che l'azione di queste personalità si risolvesse in un'applicazione de-politicizzata dei saperi specialistici acquisiti sul campo della ricerca accademica o su quello della gestione d'impresa. Al contrario, uno dei tratti caratterizzanti della stagione della presenza della mano pubblica nell'economia italiana – specie negli anni che accompagnarono la nascita dell'IRI – fu proprio quella di promuovere una gestione degli enti pubblici che si ispirasse non già al modello burocratico della pubblica amministrazione, ritenuto molto spesso poco efficiente e inadatto alle esigenze dell'industria moderna, bensì a quello dell'«organizzazione privatistica», così da

porre lo Stato in grado di dirigere lo sviluppo mediante l'uso di opportuni strumenti e permettere alla classe lavoratrice di farsi partecipe della ricostruzione [qui ci si riferisce però agli anni '30]. Lo Stato doveva a questo fine attrezzarsi per operare *secondo le stesse formule organizzative della moderna impresa privata*⁷³².

Tuttavia, riconducendo tali riflessioni anche agli aspetti biografici delle figure apicali di questa filiera di tecnici e *commis d'État* (uomini come Nitti, Beneduce, Serpieri, Ruini militarono nelle file di organizzazioni democratiche e radicali, o comunque subirono «nella giovinezza la fascinazione delle idee socialiste»⁷³³, e non sono un mistero le aspirazioni filo-keynesiane, uscite

731 Ivi, p. 30.

732 Ivi, pp. 22-23. cfr. inoltre F. Bonelli, *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in Ivi, p. 352 [corsivo mio].

733 L. D'Antone, *Il governo dei tecnici*, cit., p. 105.

ampiamente sconfitte dallo scontro politico di quegli anni, che il repubblicano Ugo La Malfa coltivò nella sua azione di governo ⁷³⁴), prende corpo un quadro all'interno del quale una delle maggiori preoccupazioni dell'«interventismo pragmatico» esercitato da queste figure fu, entro i limiti imposti anche dai condizionamenti politici del tempo, quella di trasferire all'interno delle imprese e delle amministrazioni pubbliche «metodi tayloristici che aumentassero la produttività del lavoro» e che consentissero ai loro dirigenti di «impegnarsi finanziariamente sul fronte dei “servizi sociali” e della formazione professionale»⁷³⁵: che queste ultime intenzioni, con l'eccezione della Olivetti e forse di poche altre realtà, abbiano poi rappresentato poco più che un *wishful thinking*, resta un'evidenza su cui la storiografia dovrà ancora riflettere. Nondimeno, risulta evidente che queste stesse aspirazioni, aldilà del grado di reale praticabilità che esse avrebbero potuto incontrare sul terreno della concreta azione economica dello Stato e dell'impresa pubblica, si situarono, specie nell'Italia del secondo dopoguerra, all'interno di un orizzonte politico che difettava apertamente di un'idea generale attorno alla quale articolare lo sviluppo economico del Paese⁷³⁶: uno sviluppo, cioè, che fosse da un lato in grado di armonizzare le esigenze della crescita economica con quelle di una coerente «politica del territorio», e dall'altro di evitare che tali progetti di «industrializzazione forzata» (si pensi agli investimenti pubblici impiegati per gli stabilimenti di Taranto, Gela, Porto Marhera, Bagnoli, etc.) generassero una forma di ricchezza incapace, come la storiografia ha infine constatato, di «dare un impulso evolutivo alle regioni in cui erano stati calati»⁷³⁷.

Ora, pur nella genericità e nella frammentarietà degli episodi qui richiamati, sembra emergere un dato comune: appare condivisibile la constatazione in base alla quale l'azione politica e il profilo biografico che caratterizzarono le personalità sopra richiamate consenta di attribuire loro – proprio sulla base delle coordinate teoriche esplicitate nelle pagine precedenti – la definizione di “tecnocrati”; più dubbia, anzi molto discutibile, l'ipotesi

734 C. Spagnolo, *Tecnici e politici* cit., p. 8.

735 A. Mortara (a c. di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, cit., p. 24.

736 Ivi, p. 28; cfr. inoltre B. Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p.112.

737 R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., p. 391.

che essi abbiano agito in conformità ad un progetto tecnocratico autonomo (rispetto al mondo partitico) ed esplicito, ovvero, in termini concettuali, anti-politico e anti-democratico. Se la storiografia ha già in parte acquisito tali conclusioni⁷³⁸, resta da spiegare perché ciò sia – o *non sia*, a seconda dei punti di vista – avvenuto. Volgendo lo sguardo in modo particolare alle vicende del post-1945, si impone in tutta la sua pienezza la “ruvida” concretezza del contesto storico entro cui tali avvenimenti si dispiegarono: la nascita del regime repubblicano e l'avvio della fase di ricostruzione economica, collocate nel più ampio contesto della guerra fredda e della ricomposizione capitalistica occidentale, consentirono senza dubbio ai tecnocrati dell'IRI e della Banca d'Italia (Menichella, Saraceno, Carli, cui si affiancarono figure fondamentali quali i liberisti “ortodossi”, Einaudi e Corbino, o come i neo-liberali, Costantino Bresciani Turrone e Giovanni Demaria⁷³⁹) di affermare la propria concezione dello sviluppo economico nazionale, codificato per l'appunto nelle *pratiche* del progetto neo-mercantilista. Come ha messo in luce Ruggero Ranieri, gli esponenti della *élite* tecnocratica italiana

occuparono posizioni chiave [...] Le finanziarie di settore [dell'IRI] ritirarono fuori dal cassetto i progetti di investimento già intrapresi negli anni Trenta e godettero di maggiore libertà che in passato *dal momento che la nuova classe politica era inesperta di problemi economici*⁷⁴⁰

Sebbene quest'ultima affermazione richieda un'analisi molto più dettagliata sullo spessore delle reali competenze in materia economica dei maggior esponenti del mondo partitico del centrismo degasperiano, appaiono abbastanza chiari i contorni di quella sorta di *accordo implicito* che venne stipulato, all'indomani della Liberazione e ancor più dopo il 18 aprile '48, tra i tecnocrati dell'IRI e della Banca d'Italia da un lato, e i dirigenti politici degli

738 Cfr. Leandra D'Antone, la quale afferma, senza nascondere il suo apprezzamento per l'azione “modernizzatrice” e “razionalizzatrice” svolta dai tecnocrati e dai *manager* dell'Italia liberale, fascista e infine repubblicana, che «la storia delle politiche pubbliche nell'Italia del Novecento, com'è noto, è stata caratterizzata dal protagonismo di una élite delle competenze ideatrice dell'ingegneria istituzionale e delle tecnostutture del capitalismo ma priva di velleità tecnocratiche, pragmatica ma animata da forti passioni intellettuali patriottiche e civili, al servizio dell'interesse nazionale più che della politica dei partiti ma non antipolitica». Cfr. L. D'Antone, *Una élite delle competenze per le politiche di sviluppo*, cit., p. 41.

739 R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico* cit. p. 319.

740 R. Ranieri, *L'Italia e l'integrazione economica europea 1945-1960*, Lezioni 10, Perugia, Università di Perugia/Dipartimento di Scienze storiche, 1995, pp. 7-8 [corsivo mio].

esecutivi degasperiani dall'altro. I primi infatti poterono vantare le competenze, le abilità e le esperienze necessarie per realizzare quel compromesso neo-mercantilista di cui entrambi i “mondi”, sia quello tecnico che quello politico, condividevano i presupposti fondamentali: impulso alla grande industria, esportazioni, controllo del conflitto sociale, moderazione salariale, rigida disciplina monetaria e di bilancio⁷⁴¹. Tuttavia non si produsse nessuna vera discrasia, o comunque nessuna reale frattura politica, tra gli orientamenti espressi dai tecnocrati e le esigenze maturate in seno al mondo politico, le quali collimarono proprio intorno ai presupposti di *stabilizzazione conservatrice* che le classi dirigenti italiane - riottose di fronte alla riproposizione, anche sotto nuove forme, del recente «dirigismo fascista», e al contempo timorose di fronte all'espansione del consenso politico di cui sembrava godere la sinistra socialista e comunista – vollero imporre al Paese. In questo senso, appare ancora più chiaro in che cosa consistette la natura tecnocratica dell'azione (politica) svolta dagli esperti provenienti dall'esperienza autarchica: un'azione che, pur prefigurando un massiccio intervento della mano pubblica nella regolazione della moneta, del credito e degli investimenti (di qui, se ancora ce ne fosse bisogno, la sconfessione delle tesi a sostegno di una presunta «vittoria liberista» in occasione della «stretta creditizia» varata da Einaudi e Menichella⁷⁴²), si configurò in termini di

741 Infatti Carlo Spagnolo ha così sintetizzato i termini della questione: «L'apparente schiacciamento della politica sulla “tecnica economica” che ne conseguiva, la risoluzione della prima in meccanismi neutrali, e la stessa scelta, tutta italiana, di quei meccanismi, non accompagnati neanche da idee keynesiane – mai predominanti nel nostro paese, nonostante le insistenze di Ugo La Malfa – potrebbe così segnalare le forme in cui, in uno specifico caso nazionale, si sono realizzate le premesse di un compromesso tra tecnici e politici che avrebbe segnato parte degli sviluppi ideologici del secondo dopoguerra, al fine di decongestionare l'agenda politica da questioni assolutamente centrali. I tecnici, nel nuovo quadro di mercato, avrebbero goduto di autonomia, purché fossero riusciti a conciliare i loro programmi con le generali indicazioni internazionali circa il ruolo di produttore di beni di consumo riservato all'Italia. La grande impresa pubblica si giustificava così a partire dal suo ruolo di supporto allo sviluppo dell'impresa trasformatrice, privata o pubblica che fosse. La sua autonomia sarebbe stata tuttavia condizionata da un altro fattore, *la sua potenziale utilità nel mantenimento della stabilità politica*»[corsivo mio], che in quel caso significava pacificazione sociale. Cfr. C. Spagnolo, *Tecnici e politici*, cit., p. 8.

742 Come è stato già messo in luce nel par. 1.1, la stretta creditizia del 1947 rappresentò piuttosto «la fine di un breve intermezzo di egemonia del pensiero neoclassico che aveva profittato del discredito in cui erano cadute le politiche di intervento pubblico, identificate in Italia col fascismo [...] Non si può fare a meno di notare come accanto alla linea di ortodossia monetaria si andassero recuperando istituti ed enti (Iri, Agip) funzionali all'intervento pubblico in economia, la cui sopravvivenza era stata messa in discussione nel nuovo clima dell'immediato dopoguerra e se ne creassero di nuovi (Fim, Svimez, Finmeccanica), mentre riprendeva la pianificazione nell'ambito del Piano Marshall». Cfr. F. Petri, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 30-31.

intervento, non già di *programmazione*, che rimase un concetto sostanzialmente estraneo alla cultura economica predominante negli anni della ricostruzione: «i piani “autarchici” e quelli del dopoguerra erano piani di investimento, non tentativi di programmazione macroeconomica (l'unica “vera” programmazione per i keynesiani)»⁷⁴³. Se dunque il neo-mercantilismo dei “dirigisti” italiani rappresentò di per sé un programma politico, benché implicito e non dichiarato, di industrializzazione interna e di “aggancio” all'arena internazionale, esso dovette al contempo calibrarsi (e si è visto come la pratica neo-mercantilista offrisse gli indirizzi di metodo necessari per raggiungere tali obiettivi) sulle esigenze di stabilizzazione sociale e di consolidamento del consenso moderato che i vertici della DC perseguirono per tutto il corso della seconda metà degli anni '40 e dei primi anni '50. In questo senso i tecnocrati, quand'anche abbiano effettivamente esercitato un ampio margine di discrezionalità nella direzione macroeconomica dello sviluppo nazionale e internazionale dell'Italia, non vollero prefigurare, e dunque *programmare* – in conformità ad un'impostazione genuinamente tecnocratica –, i fini politici verso cui l'azione di governo si sarebbe dovuta indirizzare; piuttosto, si inserirono all'interno di coordinate generali di *intervento* che, in ultima analisi, rimasero appannaggio del mondo politico-partitico. In estrema sintesi, richiamando alla mente le parole di Meynaud, i tecnocrati italiani non vollero «confiscare la facoltà dell'ultima mossa»⁷⁴⁴ agli esponenti politici dei partiti centristi, anche e soprattutto perché i primi risultavano pienamente *integrati* nel mondo dei secondi – in termini di cultura economica e di prospettiva politica –, anche se sia i tecnocrati che gli uomini politici conservarono una autonomia di pensiero e d'azione che rese differenti e distinguibili i rispettivi profili biografici⁷⁴⁵.

743 R. Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana dal fascismo alla repubblica*, cit., pp. 153-154.

744 Cfr. *supra*.

745 A questo proposito, dunque, se è vero che nel corso degli anni Trenta l'Italia conobbe, al pari di altri Paesi, uno «spostamento del baricentro delle decisioni tecnico-economiche dai parlamenti ai ministeri che sempre più avrebbero rappresentato il luogo di mediazione tra “competenze” e “interessi”. Ciò [...] implicò anche una trasformazione degli apparati amministrativi e del ruolo della burocrazia, con ampliamento dei poteri decisionali degli alti funzionari che si sarebbero integrati sempre più con la classe dirigente del Paese in un rapporto di reciproco scambio», meno certa sembrerebbe l'ipotesi per la quale l'*élite* tecnocratica emersa a partire dai mutamenti intervenuti negli equilibri amministrativi ed economici dello Stato fascista fosse «*contrapposta* a una classe dirigente di natura per così dire partitica, selezionata in base a criteri ideologici, e tendenzialmente trasformista» [corsivo mio]. Le citazioni sono tratte da S. Misiani, *La via dei “tecnici”*.

A nostro avviso, dunque, resta corretta l'analisi secondo la quale le classi dirigenti della Penisola accarezzarono nel secondo dopoguerra una vera e propria «tentazione antipolitica», e cioè una

scorciatoia volta a nascondere dietro vincoli esterni e poteri “tecnici” il rifiuto di affrontare a viso aperto la problematica ma necessaria gestione del consenso sociale – come dire, di prendere pienamente atto della responsabilità che comporta il governo di una società democratica – anche sul terreno delle scelte di politica economica⁷⁴⁶.

Occorre però precisare come questa stessa attitudine “antipolitica” accogliesse in sé tutta l'estrema *politicità* della parabola moderata descritta dall'azione dei governi della prima legislatura repubblicana. Un'azione che, pertanto, disinnescò sia le “minacce” provenienti dall'opposizione sociale e politica delle sinistre, sia le possibili “ambizioni tecnocratiche” - le quali in ogni modo non si manifestarono in maniera organica, per le ragioni appena elencate – di cui i tecnici dirigisti degli anni '30 si sarebbero potuti nutrire. Ecco illustrate le motivazioni in base alle quali andrebbe riconsiderato lo “statuto” delle figure tecnocratiche che si resero protagoniste della stagione dell'intervento pubblico nell'economia italiana del secondo dopoguerra: di certo si può e si deve parlare di *tecnocrati*, ma risulta meno scontata la convinzione che essi abbiano agito fino in fondo in base alle logiche di una *tecnocrazia* depoliticizzata o antipolitica: né autonomia della tecnica, né autonomia della politica: bensì integrazione tra le due sfere e affermazione, in ogni caso, della *politicità* – e cioè la coltivazione di determinate finalità di potere tramite il raggiungimento di specifici equilibri sociali - dell'azione di governo. A nostro avviso, dunque, conserva ancora la sua validità euristica l'intuizione sviluppata da Alfredo Salsano alla fine degli anni '80, quando egli scriveva:

È uno degli enigmi del nostro tempo il fatto che il trionfo del politico, constatabile e constatato sin dalla metà degli anni trenta, abbia potuto essere presentato come il suo contrario. È accaduto in realtà che l'integrazione della ragione e del personale tecnici ha fornito al domino politico, comunque costituito, i mezzi per presentarsi con quei requisiti di legittimazione razionale che gli consentono di esercitarsi come pura (e totale) amministrazione. Niente autonomia del politico, peraltro: il decisionismo non è che l'esercizio del dominio politico una volta che questo si è annessa la competenza

Dalla *RSI alla ricostruzione: il caso di Paolo Albertario*, Milano, FrancoAngeli, 1998, pp. 20-21.
746 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp 41-42.

tecnica nella società amministrata⁷⁴⁷.

4.2 *Una delegazione con «poche idee e scarsissima autorità»?*⁷⁴⁸

Sebbene numerose riflessioni riguardanti la struttura e l'azione politica della delegazione italiana presso l'OECE siano state già sviluppate, in questa sezione ci si soffermerà con più attenzione sulle relazioni esistenti tra i rappresentanti attivi a Parigi e le autorità centrali romane, con l'obiettivo di evidenziare non tanto l'insieme delle proposte di cui i primi si resero protagonisti nell'ambito dell'Organizzazione, quanto piuttosto la percezione che essi maturarono riguardo al proprio ruolo e alle proprie funzioni di delegati internazionali chiamati ad agire nel più ampio contesto dell'articolazione burocratico-amministrativa che l'Italia elaborò in occasione del Piano Marshall e dell'avvio del processo di integrazione economica europea.

Come detto⁷⁴⁹, la delegazione inviata all'OECE dipendeva tecnicamente dalla Direzione Generale Affari Economici (DGAE) del Ministero degli Affari Esteri, a capo della quale in quegli anni figurava Umberto Grazzi – già rappresentante diplomatica a Vienna all'inizio degli anni '30 ed ex ambasciatore a Rio de Janeiro –, le cui reticenze nell'adattarsi pienamente all'orizzonte post-bellico dell'interdipendenza economico-politica dei Paesi dell'area euro-atlantica sono state più volte evidenziate⁷⁵⁰. Tra l'estate del 1947 (avvio della Conferenza della CCEE) e il febbraio 1949, la delegazione italiana fu guidata dal democristiano Pietro Campilli⁷⁵¹: già presidente della

747 A. Salsano, *Ingegneri e politici. Dalla razionalizzazione alla «rivoluzione manageriale»*, Torino, Einaudi, 1987, p. XI.

748 Tale interpretazione, forse eccessivamente dura, ma in ogni caso aderente non solo alla realtà dei fatti, ma anche alle opinioni che proprio alcuni dei più importanti delegati italiani all'OECE espressero negli anni successivi alla conclusione del loro mandato (come nel caso di Giovanni Malagodi, di cui si dirà più avanti), è contenuta in C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., p. 68.

749 Cfr. *supra*, par. 2.1.

750 *Ibidem*. Cfr. inoltre S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 203 e p. 396; A. Varsori, *continuità e discontinuità nella diplomazia italiana*, cit., pp. 155-171.

751 Ufficialmente l'incarico di Campilli, così come quello dei successivi “capi” della delegazione, era quello di “Delegato permanente presso l'OECE”.

Federazione bancaria italiana delle banche cattoliche tra il 1917 e il 1923, prima di assumere incarichi internazionali egli aveva partecipato alla Commissione economica della Costituente ed era stato vicepresidente dell'IRI, Ministro del Commercio Estero nel Governo De Gasperi II (luglio '46-febbraio '47), Ministro del Commercio e delle Finanze nel De Gasperi III (febbraio-maggio 1947), nonché vicepresidente del CIR⁷⁵². Quale vice di Campilli fu designato Roberto Tremelloni, membro del PSLI saragattiano e, parallelamente alla sua missione presso la CCEE-OECE, presidente del Fondo Industria Meccanica (FIM, da cui si dimise nel dicembre 1947), Ministro dell'Industria tra il dicembre '47 e il maggio '48, vicepresidente del CIR fino al febbraio '49 e, in sostituzione dello stesso Campilli, Delegato Permanente presso l'OECE, carica da cui si dimise nel novembre dello stesso anno a seguito della decisione del PSLI di ritirare la sua delegazione di governo in polemica con la DC⁷⁵³. Dopo le esperienze di Campilli e di Tremelloni, il vertice politico della delegazione venne affidato a Giuseppe Pella, uomo di spicco della DC degasperiana, docente di Tecnica bancaria e industriale, molto vicino agli ambienti dell'industria laniera piemontese: egli fu Ministro delle Finanze nel De Gasperi IV (giugno '47-maggio '48) e, in seguito, quasi ininterrottamente Ministro del Tesoro e del Bilancio dal maggio 1948 all'agosto 1953, divenendo poi Presidente del Consiglio (agosto '53-gennaio '54) e Ministro degli Esteri⁷⁵⁴. Se Campilli, Tremelloni e Pella rappresentarono il vertice “politico” della rappresentanza italiana all'OECE negli anni della prima legislatura repubblicana, essi furono affiancati da un gruppo più o meno nutrito di funzionari (provenienti soprattutto dal Ministero degli Esteri), di esperti economici (appartenenti al Ministeri dell'Industria, a quello del Commercio Estero, ad altri enti della Pubblica Amministrazione⁷⁵⁵, oppure

752 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale* cit., p. 393.

753 Ivi, p. 403; M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., pp. 207-278; R. Donno, *Roberto Tremelloni e l'attuazione del Piano Marshall in Italia*, in «Ventunesimo Secolo», 10/2006, pp. 89-118.

754 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale* p. 401; sulla figura di Pella cfr. G. Fanello Marcucci *Giuseppe Pella. Un liberista cristiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

755 I membri della delegazione esterni inseriti nella delegazione della CCEE non direttamente legati alle strutture ministeriali del governo erano: dott.ssa Del Buttero (una delle pochissime donne che figurano nelle liste degli appartenenti alle strutture tecniche e politiche di cui ci si sta occupando) e dott. Oddi Baglioni del CIR; dott. Baffi, dell'IRI; dott. Gambino, della Banca d'Albania; prof. Medici. Cfr. ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (9), Tremelloni al MAE, 17.09.1947.

provenienti dal mondo dell'industria privata), di uomini della Banca d'Italia (tra cui figurava il più volte citato Guido Carli⁷⁵⁶), i quali costituirono lo scheletro di una delegazione che, negli anni da noi considerati, mutò continuamente dal punto di vista della sua composizione interna⁷⁵⁷. Occorre perlomeno citare le figure di altri tre esponenti della delegazione, il cui ruolo risultò alquanto significativo nel coordinamento della rappresentanza italiana all'OECE: Attilio Cattani, dal 1947 vicedirettore della DGAE e in seguito Delegato aggiunto presso l'OECE, dove rimase fino al 1959⁷⁵⁸; Guido Colonna di Paliano, segretario della delegazione italiana alla CCEE e attivo all'interno dell'OECE fino al 1960 (dove ricoprì anche il ruolo di vice segretario generale)⁷⁵⁹; infine Giovanni Malagodi, membro della delegazione della CCEE e, dal 1949 al 1953, Presidente del Comitato della Manodopera dell'OECE, nel cui ambito difese in maniera costante i progetti italiani a sostegno della liberalizzazione della circolazione dei lavoratori nell'area europea e oltre-oceanica⁷⁶⁰. Oltre agli esperti economico-finanziari che fecero direttamente parte della delegazione, quest'ultima venne supportata anche dalle ambasciate attive nei Paesi occidentali con i quali, in quegli anni, le relazioni politiche dell'Italia furono particolarmente strette: Alberto Tarchiani⁷⁶¹ a Washington, Tommaso Gallarati Scotti⁷⁶² a Londra e, soprattutto, Pietro Quaroni⁷⁶³ a Parigi lavorarono a stretto contatto con la

756 Oltre all'autobiografia curata da Paolo Peluffo, *Cinquant'anni di vita italiana* cit., si veda anche la pubblicazione in sei volumi delle opere di Guido Carli. Cfr. G. Carli, *Scritti e discorsi*, vol. I, *Guido Carli dalla formazione a servitore dello Stato*, a c. di P. Barucci, Torini, Bollati Boringhieri, 2008; F. Sbrana, *Guido Carli banchiere pubblico*, in F. Dandolo e Id., *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 65-109.

757 Durante i mesi della CCEE, la delegazione italiana si aggirava intorno ai 35 membri. Cfr. ASMAE, DGAE, vers. A, b. 176 (9), Baldoni alla Delegazione CCEE, Roma, 23.07.1947.

758 Attilio Cattani fu altresì uno dei principali rappresentanti diplomatici italiani nei negoziati per la Conferenza di Messina (1955) e per quella di Roma (1957), con la quale si sancì la nascita della Comunità Economica Europea. Fu inoltre protagonista, all'inizio degli anni '60, delle trattative sui Piani Fouchet. Cfr. E. Serra, *Professione: Ambasciatore d'Italia*, vol. II, Milano, FrancoAngeli, 2001, pp. 34-40; Id (a c. di), *Collana di testi diplomatici. Attilio Cattani*, Roma, Ministero degli Affari Esteri – Servizio Storico e documentazione, 1987; F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit. p. 160.

759 Tra il 1962 e il 1964 Guido Colonna fu anche *Deputy Secretary-General* della NATO.

760 Cfr. G. Farese, *Introduzione a G. Malagodi, Aprire l'Italia all'aria d'Europa*, cit., p. 20; sul Piano Malagodi cfr. *supra*, par. 2.3.

761 Cfr. D. Fracchiolla, *Un ambasciatore della nuova Italia a Washington. Alberto Tarchiani e le relazioni tra Italia e Stati Uniti 1945-1947*, cit.

762 Cfr. A. Canavero (a c. di), *Memorie riservate di un ambasciatore. Il diario di Tommaso Gallarati Scotti (1943-1951)*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

763 Cfr. P. Quaroni, *Ricordi di un ambasciatore*, Milano, Garzanti, 1954; S. Baldi (a c. di), *Un ricordo di Pietro Quaroni*, Roma, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale- UNAP Press, 2014.

delegazione italiana all'OECE, distribuendo informazioni immediate riguardo alle vicende politiche che interessavano i Paesi nei quali essi svolgevano il ruolo di ambasciatori e, talvolta, agendo da “filtro” tra la delegazione stessa e gli uffici centrali del Ministero degli Esteri.

La delegazione si inseriva all'interno di un quadro amministrativo molto articolato e per certi versi complesso, frutto di un «compromesso»⁷⁶⁴ di carattere non soltanto organizzativo, bensì profondamente politico, tra i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di ricostruzione post-bellica. Al centro di questa rete organizzativa si situava il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (CIR), costituito nell'estate del 1945 e posto alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, benché esso fosse in sostanza guidato dal segretario del Comitato, il democristiano Mario Ferrari Aggradi, «vera e propria eminenza grigia della dirigenza economica del dopoguerra»⁷⁶⁵. Nel febbraio 1948 il CIR venne investito del compito di coordinare la gestione economico-finanziaria degli aiuti internazionali destinati all'Italia. A questo proposito fu istituito un sottocomitato *ad hoc*, il CIR-ERP, presieduto da Tremelloni (allora vicepresidente del CIR) e composto dai Ministri degli Affari Esteri, del Bilancio, del Tesoro, dell'Agricoltura, di Industria e commercio, del Commercio Estero e, infine, dal Ministro senza portafoglio Giovannini e dal Delegato permanente presso l'OECE (vale a dire Campilli)⁷⁶⁶. Per stessa ammissione dei membri di questo comitato, si volle dare vita a una struttura «non rigida ma “sperimentale”»⁷⁶⁷, vale a dire in grado di adattarsi alle continue evoluzioni economiche e politiche che in quei mesi caratterizzavano il quadro internazionale. Se da molte parti si invocava una più robusta e definitiva articolazione delle competenze del CIR-ERP, che nell'opinione di Confindustria - così come in quella di Tarchiani o di Quaroni - si sarebbe dovuto trasformare in un vero e proprio Ministero⁷⁶⁸, la scelta del Governo fu quella di non creare nuove strutture burocratiche e amministrative, con il dichiarato l'obiettivo di ridurre le eventuali spese

764 Cfr. F. Barca, *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli, 1999.

765 R. Ranieri, *L'Italia, la ricostruzione e il sistema economico internazionale*, cit., p. 138

766 L. Trezzi, *Articolazione amministrativa e cenni di amministrazione del Piano Marshall in Italia*, in A. Cova (a c. di), *Il dilemma dell'integrazione*, cit., p. 465.

767 *Ibidem*.

768 Ivi, p. 466.

connesse alla nascita di un nuovo organismo e di «sfruttare le amministrazioni già esistenti, “ricche dell'esperienza raccolta con l'attuazione dei precedenti programmi di aiuto”»⁷⁶⁹. In parole povere, al CIR-ERP venne delegato il compito di:

a) coordinare i programmi di settore ed i programmi degli investimenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri; b) curare la raccolta, la documentazione, lo studio, le indagini e le ricerche connesse al coordinamento di tali programmi; c) predisporre e coordinare la emanazione dei provvedimenti legislativi connessi all'esecuzione dell'ERP; occuparsi della divulgazione delle informazioni ed in genere della pubblicità relativa all'attuazione dell'ERP⁷⁷⁰.

Molti altri furono gli organismi ministeriali e amministrativi incaricati di curare aspetti specifici dell'esecuzione del Piano Marshall in Italia: Banca d'Italia, Ministero del Tesoro, Ministero per il Commercio con l'estero, l'UIC (Ufficio italiano cambi, di cui nel 1948 Guido Carli divenne Consulente generale), l'IMI (Istituto Mobiliare Italiano, che curava «le operazioni finanziarie e la parte esecutiva concernenti l'utilizzo delle quote prestite su parere tecnico del Ministero dell'Industria»⁷⁷¹). Il solo elenco – in realtà incompleto⁷⁷² - di questi organismi esprime già di per sé il livello di complessità burocratico-amministrativa con cui erano costretti a misurarsi gli uomini dell'OECE e i responsabili dell'attuazione dell'ERP all'interno del Paese. Per analizzare compiutamente la portata di tale “complessità” amministrativa andrebbero compiuti studi di natura storico-istituzionale molto dettagliati, e cioè capaci sia di verificare il grado di reale efficacia che questa articolazione fu in grado di offrire nella specificità del contesto italiano, sia di porre in relazione il caso della Penisola con l'esperienza di altri contesti nazionali europei⁷⁷³. Tuttavia risultano ancora valide le osservazioni elaborate

769 G. Endrici, *L'Amministrazione di fronte al Piano Marshall* cit, p. 349. Le citazioni virgolettate sono tratte da CIR-ERP, *Relazione sul primo trimestre ERP in Italia*, Roma, 1948, p. 13.

770 Ivi, pp. 349-350

771 Ivi, p. 351.

772 La gestione degli aiuti ERP passò anche dagli uffici di strutture “minori”, ma ad ogni modo fondamentali, quali: l'ICE (Istituto nazionale per il Commercio Estero), che controllava e contabilizzava le merci in arrivo; l'Encarbo (Ente approvvigionamento Carboni), il CIP (Comitato Italiano Petroli), la Federconsorzi, la Endimea, che si occupavano rispettivamente dell'acquisto di combustibili solidi, liquidi, dei cereali e dei medicinali. Continuava poi ad operare anche l'ARAR (Azienda Rilievo Alienazione Residuati), che «curava gli eventuali acquisti di stato di merci in relazione ad opportunità che si manifestassero nell'interesse dell'economia nazionale». Cfr. Ivi, p. 350.

773 Si vedano a questo proposito, con riferimento al caso dell'applicazione del Piano Marshall in Francia, R.

da Giovanna Endrici in merito al senso politico che motivò la scelta di rinunciare alla creazione di nuovi organismi burocratici – o comunque di provvedere a un coordinamento più agevole tra quelli già esistenti - in occasione dell'avvio del Piano Marshall: se, con tutta evidenza, «l'organigramma organizzativo e funzionale dell'ERP si defin[i] in termini di sovrapposizione, in una logica aggiuntiva e non di separazione»⁷⁷⁴, la volontà di procedere a una frammentazione delle competenze legate all'assegnazione degli aiuti consentì al Governo De Gasperi di «stemperare», in un certo senso, la valenza politica della gestione dell'ERP, «rendendo così meno agevole il controllo politico e sociale» sulla destinazione dei fondi⁷⁷⁵. Sebbene lo spostamento del baricentro della decisione politica - dai parlamenti alle tecnostutture ministeriali – rappresentasse un fenomeno che i Paesi dell'occidente capitalistico stavano sperimentando perlomeno a partire dal primo dopoguerra⁷⁷⁶, resta il fatto che, nei primi anni di vita dell'Italia repubblicana, fu proprio nella labirintica articolazione della Pubblica Amministrazione e nella proliferazione di comitati e sottocomitati economici che prese forma, in maniera di certo non lineare o esplicitamente teorizzata, quella sorta di «zona grigia» nella quale la pervasività degli interessi (*in*

Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France. Renovation and Economic Management in Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; J. Zysman, *The French State in the International Economy*, in P. J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1978, pp. 255-293; C. Esposito, *America's Feeble Weapon* cit.; A. Brogi, *A Question of Self-Esteem*, cit., D. Barjot and E. Dreyfus, *The Impact of the Marshall Plan in French Industry*, in F. Fauri and P. Tedeschi, *Novel Outlooks on the Marshall Plan*, cit., pp. 133-163. Un'indicazione in tal senso è fornita da Mattia Granata, il quale, analizzando l'esperienza di Tremelloni al CIR, ricorda come anche altri Paesi dell'area OEEC avessero preferito decentrare la gestione degli aiuti proprio «per evitare la duplicazione di funzioni», nonostante però l'atto stesso di decentrare (o, meglio, di disseminare) processi decisionali di questo tipo abbia forse accentuato, più che diminuire, quella stessa «duplicazione di funzioni» che si intendeva evitare. In ogni caso Granata osserva come Tremelloni fosse ben conscio della «lentezza e incertezza iniziale» che caratterizzava l'organizzazione nazionale del Piano Marshall, fatta eccezione per i Paesi «a indirizzo socialista (Inghilterra, Norvegia, ecc.)», dove invece le tendenze «pianificatrici» avevano riguardato anche gli aspetti burocratico-amministrativi della macchina statale. Cfr. M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., pp. 254-255. Le parti virgolettate sono tratte da: Archivio Roberto Tremelloni, b. 1231.2, *Appunto per il ministro Tremelloni. L'organizzazione per l'attuazione dell'Erp nei paesi partecipanti*, 13.01.1949, citato in *Ibidem*.

774 G. Endrici, *L'Amministrazione di fronte al Piano Marshall*, cit., p. 352.

775 Ivi, pp. 352-353.

776 Cfr. C. S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia, Italia e Germania nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 601-602 (ed. or. *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Italy and Germany in the Decade after World War I*, Princeton, Princeton University Press, 1975). Scrive infatti Maier: «Il bisogno della mediazione spostò il centro del potere decisionale dai parlamenti ai ministeri e nuove burocrazie [...] Il potere decisionale dei parlamenti non si riprese mai interamente dall'eclissi in cui era caduto durante la [Grande] guerra».

primis quelli del settore privato⁷⁷⁷, ma di certo gli esponenti dell'impresa pubblica non furono esenti da queste pratiche) esercitò una forma di pressione politica particolarmente efficace. Pertanto, ha osservato Endrici,

che l'attuazione dell'ERP determini l'affidamento agli apparati di funzioni ampiamente discrezionali e ad ala carica di politicità è poi confermato dalla sostanziale debolezza dei momenti di direzione politica collegiale (e dal fatto che spesso [...] il coordinamento degli interessi pubblici è affidato a “strutture cui per natura, funzioni e composizione sfugge il momento propriamente politico di fissazione degli indirizzi di intervento” [...] Dalla «fobia dei Piani» [espressione coniata da Roberto Tremelloni] conseguiva una sostanziale rinuncia ad esercitare un'azione di governo coordinata e un frastagliamento dell'attività di singoli apparati, con l'aggravante della eterogeneità degli orientamenti di politica economica all'interno della compagine governativa⁷⁷⁸.

Come si è più volte ripetuto, tale condizione di esplicita frammentazione delle strutture organizzative italiane preposte all'applicazione del Piano Marshall era in parte motivata anche dalle incertezze che, specie nel '47-'48, caratterizzavano il quadro politico internazionale (dall'ammontare degli aiuti americani alle logiche della loro ripartizione)⁷⁷⁹, all'interno del quale la posizione dell'Italia si distingueva per la sua debolezza. Ciononostante i membri della delegazione parigina, sia nei primi mesi di attività dell'OECE che negli anni successivi, invitarono di continuo i vertici del Governo centrista a occuparsi dell'annosa questione del riordino della Pubblica Amministrazione, di cui i delegati coglievano l'inadeguatezza e la farraginosità rispetto ai compiti che essa avrebbe dovuto assolvere dopo l'avvio dell'ERP.

Non a caso Roberto Tremelloni, presidente del sottocomitato CIR-ERP ed estensore, insieme con Pasquale Saraceno, del *Piano a lungo termine* presentato all'OECE nell'autunno 1948, lamentava già dopo il primo mese di attività al vertice di questo organismo la «carezza di mezzi e risorse» da cui esso era affetto, auspicando dunque un riordino della struttura che consentisse

777 Su questi temi si veda. M. Legnani, *L' "utopia grande borghese". L'associazionismo padronale tra ricostruzione e repubblica*, cit.; L. Mattina, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 1991; M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla ricostruzione* cit.; F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione* cit.

778 G. Endrici, *L'Amministrazione di fronte al Piano Marshall*, cit., pp. 353-354. Le parti virgolettate sono tratte da D. Serrani, *Lo stato finanziatore*, Milano, Angeli, 1971, p. 47.

779 A. Cova, *Il problema della ricostruzione dell'economia italiana e la questione delle scelte nei rapporti economici internazionali*, in G. De Luca, *Pensare l'Italia nuova. La cultura economica milanese tra corporativismo e ricostruzione* cit., p. 313.

di chiarire e delimitare «i compiti e le responsabilità di ciascuna amministrazione»⁷⁸⁰. Questo progetto, tuttavia, cadde nel dimenticatoio, costringendo lo stesso Tremelloni, che pure all'inizio credette di fungere da «perno» del coordinamento amministrativo del Piano Marshall in Italia, a constatare come invece egli fosse schiacciato, all'interno del CIR,

tra la presidenza di De Gasperi e la segreteria di Ferrari Aggradi – con cui va detto che Tremelloni condivideva molte vedute – e, verso l'esterno, dal diaframma del delegato italiano all'Oece Campilli, anch'egli fedele al presidente del Consiglio e *poco collaborativo*⁷⁸¹

E fu proprio Mario Ferrari Aggradi a mettere in luce la condizione di «fiero antagonismo» che caratterizzava le relazioni tra il democristiano Campilli - demandato a svolgere, in quanto capo della delegazione all'OECE, un «prezioso compito di ambasceria tecnica» -, e il socialdemocratico Tremelloni, cui sarebbe spettato quello di «coordinamento generale politico», nella speranza che entrambi gli «uffici – sia quelli di Campilli che quelli di Tremelloni – [facessero] capo a quelli del Segretario Generale, al fine di garantire uniformità d'azione e armonico funzionamento degli stessi»⁷⁸². L'articolazione organizzativa predisposta dal Presidente del Consiglio e dai membri del CIR si caricava dunque di un tasso di conflittualità interna che, aldilà delle ipotetiche antipatie personali tra Campilli e Tremelloni, rischiava di «compromettere la possibilità di una proficua collaborazione» tra il piano interno e quello internazionale dell'applicazione del programma ERP, la cui sinergia veniva giudicata indispensabile, agli occhi di Ferrari Aggradi, per la buona riuscita della rinascita economica dell'Italia post-bellica. Arrivando persino ad adombrare l'ipotesi di estromettere uno tra Campilli e Tremelloni dalla compagine amministrativa predisposta per il coordinamento del Piano Marshall⁷⁸³, Ferrari Aggradi rendeva noti a De Gasperi i rischi politici che sarebbero potuti derivare da una mancata «armonizzazione» dei dissidi sorti

780 R. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., p. 255.

781 Ivi, p. 256 [corsivo mio].

782 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 11, f. “Erp”, *Appunto per il Presidente*, f.to Ferrari Aggradi (s.d.).

783 Scriveva infatti Ferrari Aggradi: «In tale condizione o si arriva alla decisione di estromettere uno dei due o, dopo aver tentato un accordo alla presenza del Presidente, si risolve il problema d'autorità, stabilendo una categorica delimitazione delle attribuzioni e dei compiti reciproci e impartendo al riguardo tassative disposizioni che il Segretario Generale dovrebbe essere chiamato a far rispettare». *Ibidem*.

all'interno del CIR e delle strutture ad esso collegate.

Ferrari Aggradi non mancò inoltre di discutere con lo stesso Campilli, a poche settimane dall'avvio del Piano Marshall, a proposito dell'«assurdità» dell'organizzazione interna italiana, e soprattutto in merito all'enorme ritardo con il quale il CIR era stato ufficialmente investito di supervisionare in via prioritaria la gestione degli aiuti americani. Prima di allora – Ferrari Aggradi scrisse queste righe nel maggio 1948 -

si era proceduto alla garibaldina: ogni Ministro tira[va] l'acqua al suo mulino e manca[va] quel coordinamento che solo dovrebbe rappresentare la piena e sufficiente occupazione di un Ministro⁷⁸⁴,

riecheggiando in questo modo – ed esprimendo il suo personale favore - la nota polemica sulla necessità di istituire o meno un ministero appositamente dedicato alla partecipazione dell'Italia al Piano Marshall⁷⁸⁵.

Così come sarebbe accaduto in occasione delle più importanti trattative internazionali legate alla gestione degli aiuti e alla partecipazione italiana all'OECE – dalla manodopera alla liberalizzazione degli scambi commerciali⁷⁸⁶ -, anche nei mesi immediatamente successivi alla promulgazione dell'ERP si sviluppò tra i Ministeri coinvolti nel processo di ricostruzione economica una serie di conflitti di competenze di carattere eminentemente politico. Si distingueva, tra gli altri, il Ministero degli Esteri e la sua Direzione Generale Affari Economici, il cui «monopolio» nella gestione dei rapporti diplomatici con i Paesi partecipanti al Piano Marshall venne messo in aperta discussione a causa della moltiplicazione degli aspetti economici, commerciali e politici che le dinamiche dell'interdipendenza occidentale determinarono all'alba della guerra fredda⁷⁸⁷. All'interno di questo quadro, infatti, sia la nascita del CIR-ERP, sia il crescente protagonismo degli esperti della Banca d'Italia (specie intorno alle questioni di carattere monetario), nonché il ruolo giocato dal Ministero del Commercio Estero nella

784 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 11, f. “Erp”, Ferrari Aggradi a Campilli, Roma, 17.05.1948.

785 L. Trezzi, *Articolazione amministrativa e cenni di amministrazione del Piano Marshall in Italia*, cit. p. 466

786 Cfr. *surpa*, par. 2.3 e 2.4.

787 R. Ranieri, *L'Italia, la ricostruzione e il sistema economico internazionale*, cit., pp. 138-139. Ranieri afferma però che, sebbene avesse subito un profondo ridimensionamento delle sue competenze, il Ministero degli Esteri non venne completamente esautorato dagli altri organismi ministeriali e para-ministeriali impegnati nella ricostruzione economica post-1945.

riattivazione dell'*export* italiano, rappresentarono una serie di fattori che allarmarono non poco i responsabili di Palazzo Chigi, i quali infatti proposero – senza successo - di spostare la segreteria del CIR-ERP proprio in seno alla DGAE, in quanto essi ritenevano che una più stretta prossimità tra il CIR e il MAE avrebbe garantito maggiore «influenza politica degli Esteri con gli SU [Stati Uniti] per assicurare vita e sviluppo»⁷⁸⁸ alla direzione del Piano Marshall in Italia. Parallelamente anche Alberto Tarchiani, da Washington, invitava il Ministro Sforza a promuovere la nascita di un apposito “Ufficio ERP” presso la sede dell'ambasciata italiana negli USA, proprio in quanto la proliferazione di incombenze legate al coordinamento degli aspetti burocratici del Piano costituiva un compito che le strutture ordinarie dell'ambasciata stessa non riuscivano più a fronteggiare agevolmente⁷⁸⁹. A questo proposito Tarchiani, pur constatando come buona parte degli altri Paesi europei si trovassero, al pari dell'Italia, «in notevole imbarazzo per mancanza di organismi adeguati», auspicava che i vari organismi di rappresentanza già attivi a Washington – dagli uffici del Servizio Commerciale dell'Ambasciata alla Delegazione Tecnica Italiana (la DELTEC, inviata negli USA fin dalla prima metà del 1945⁷⁹⁰) - potessero essere supportati da una nuova struttura *ad hoc*, rispetto alla quale, però, l'ambasciata avrebbe mantenuto la «preminente autorità [nelle] funzioni di direzione, controllo, intervento nelle discussioni dei programmi e dei contatti più importanti con gli Enti statali americani»⁷⁹¹. Aldilà delle possibili combinazioni suggerite da Tarchiani, risulta evidente come le sue sollecitazioni intendessero spingere il Ministro Sforza a misurarsi con l'esigenza – espressa tanto dell'Ambasciata italiana quanto dall'Amministrazione Truman – di dare vita a strutture decisionali certe e funzionali, grazie alle quali il coordinamento delle richieste di aiuti

788 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b.11, f. “Erp”, *Ministero degli Affari Esteri*, (s.f., s.d.).

789 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 11, f. “Erp”, Tarchiani a Sforza, 21.04.1948, p. 5.

790 Cfr. M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 26. Sulla DELTEC si veda I. Napoli, *La Deltec e la ricostruzione italiana (1944-1953)*, in «Studi Storici», 1/2005, pp. 187-217. Da notare poi come Tarchiani osservasse che «l'intervento del commercio privato nell'ERP rende[va] infatti consigliabile eliminare il più possibile le tinte a carattere statale negli organismi connessi con l'ERP stesso in Washington». ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 11, f. “Erp”, Tarchiani a Sforza, 21.04.1948, p. 7. Che ciò venisse auspicato per ragioni tecniche o per ricalcare il processo di “privatizzazione” delle strutture statunitensi poste al vertice dell'ERP (non dimentichiamo che Hoffman, capo dell'ECA, era un *businessman* del settore privato, come anche molti altri uomini di questo stesso organismo).

791 *Ibidem*.

provenienti dall'Italia e indirizzate a Washington si sarebbe potuto svolgere con maggiore efficacia.

Un'impressione, quest'ultima, confermata anche dalle parole di Pietro Campilli, il quale in più occasioni enfatizzò il proprio disappunto nei confronti dell'eccessiva genericità che sembrava caratterizzare le analisi tecniche elaborate dagli organismi burocratici italiani relative alle più recenti evoluzioni dell'economia italiana. Già nelle settimane finali delle consultazioni della CCEE il capo della delegazione italiana manifestava in una lettera a De Gasperi la sua insoddisfazione a proposito di una relazione sul risanamento finanziario interno presentata alla Conferenza dei 16: il *report*, preparato sulla base dei dati forniti dalla Banca d'Italia e dal Tesoro, era stato giudicato dai partner della Conferenza «più una cronistoria che una enunciazione di programma»⁷⁹². E, proseguendo il suo ragionamento, Campilli affermava:

Ho mandato a Londra un nostro esperto per conferire in proposito con Einaudi e Menichella. Mi hanno fatto avere la copia di un rapporto che intenderebbero presentare al Segretario Americano per il Tesoro. In alcuni punti mi è sembrata più una puntata di romanzo da appendice che una relazione tecnica rivolta ad un dipartimento tecnico. Occorre mettersi bene in testa che ai politici bisogna parlare in termini politici, mettendo in rilievo – anche a tinte molto scure – le conseguenze gravi che possono derivare, sul piano politico e sociale, da un mancato tempestivo intervento, ma agli uomini della tesoreria e della banca bisogna parlare con argomentazioni di uomini di finanza e di uomini d'affari. Le visioni apocalittiche possono a volte spaventare ed allontanare chi deve aiutarci. [...] È opportuno appoggiare le domande con proposte “costruttive”. Bisogna sforzarsi di formularle allargando il problema del puro aiuto⁷⁹³.

Le affermazioni di Campilli coglievano dunque un aspetto molto particolare dell'approccio sviluppato dall'Italia – ma, va ribadito, condiviso anche da molte altre delegazioni europee⁷⁹⁴ - nei confronti dell'ERP e del processo di cooperazione economica europea, vale a dire la ripetuta tendenza delle istituzioni economiche della Penisola a illustrare le proprie richieste e i propri bisogni materiali mediante la redazione non già di piani

792 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 3, f. 2 “Incontro Hoffman-De Gasperi a Venezia”, Campilli a De Gasperi, s.d. (presumibilmente settembre 1947).

793 *Ibidem* [sottolineatura presente nell'originale].

794 Nel documento appena citato, infatti, Campilli faceva presente a De Gasperi come, ad esempio, ciò che aveva maggiormente irritato le autorità americane rispetto all'atteggiamento manifestato dai delegati inglesi alla CCEE consistesse nella «tattica da questi da questi usata nel presentare relazioni a sfondo più impressionistico che concreto». Cfr. *ibidem*.

tendenzialmente organici ed omogenei, bensì attraverso l'elaborazione di quella che lo stesso Campilli bollava come «cronistoria». Ciò su cui l'attenzione della delegazione alla CCEE prima e all'OECE poi si sarebbe concentrata con insistenza sempre crescente si sostanziava pertanto nell'invito a esplicitare le modalità concrete (e cioè, soprattutto, i provvedimenti economico-finanziari) per mezzo dei quali le autorità governative romane avrebbero tentato di raggiungere gli obiettivi elencati nelle proprie relazioni tecniche: non a caso, infatti, i richiami dei vertici dell'ECA a favore di un maggiore “pragmatismo” nella compilazione delle richieste di aiuti da parte delle singole compagini nazionali avrebbe rappresentato uno dei più ricorrenti *Leitmotiv* delle discussioni che animarono i rapporti tra i rappresentanti dell'Amministrazione Truman e i vertici delle delegazioni europee in seno all'OECE⁷⁹⁵. Le difficoltà riscontrate dai rappresentanti italiani nell'adeguarsi alle richieste provenienti dalle autorità americane nascevano però, come si è detto più volte, anche da una oggettiva carenza di dati statistici relativi all'andamento del ciclo economico nazionale nell'immediato dopoguerra. Questo aspetto, apparentemente marginale, generò nel caso italiano una serie di conseguenze che si rivelarono particolarmente condizionanti, soprattutto a partire dal momento in cui le neonate istituzioni repubblicane furono chiamate a partecipare al processo di ricostruzione economica del Paese a livello sia nazionale che internazionale. Nel 1949, ad esempio, l'Istituto nazionale di Statistica elaborò un unico rapporto ufficiale sulle condizioni dell'economia italiana⁷⁹⁶, dove però si prendeva in esame soltanto la situazione del meridione, all'interno del quale si concentrava – prima dello scoppio della guerra – solo il venti per cento circa dell'intero potenziale industriale e produttivo del Paese⁷⁹⁷. Aldilà di una serie di parziali rilevazioni promosse dalla sede milanese dell'IRI⁷⁹⁸, nei primi anni della ricostruzione gli organismi amministrativi dello Stato repubblicano non promossero mai un calcolo sistematico del PIL nazionale e, in aggiunta, non predisposero l'avvio di

795 Su questi argomenti cfr. H. Arkes, *Bureaucracy, the Marshall Plan and the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1973.

796 ISTAT, *Annuario statistico italiano 1944-1948. Serie V, vol I*, Roma, 1949.

797 M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 17.

798 ACS, IRI, numerazione nera, b. 83, *Prime note sulla situazione italiana nell'immediato dopoguerra*, citato in M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 157, nota 47.

ricerche sistematiche intorno all'ammontare delle distruzioni materiali determinate dalla guerra⁷⁹⁹: «tutti gli studi [storiografici] sul periodo sono quindi basati sulla stima ufficiale del capitale industriale del paese nel 1938»⁸⁰⁰. Tali evidenze potrebbero forse gettare nuova luce sulla natura delle critiche espresse dagli uffici dell'ECA riguardo ai metodi con cui le autorità italiane erano solite redigere le proprie richieste di finanziamento o le previsioni di impiego dei fondi messi a disposizione dall'ERP. Sebbene non risulti del tutto chiaro se esistessero degli *standard* a cui gli organismi amministrativi del Paese si sarebbero dovuti eventualmente attenere, l'assenza di rilevazioni statistiche certe – una “pecca” che, in questo caso, non sembrava coinvolgere gli altri Paesi dell'area OECE⁸⁰¹ - generò un vistoso problema organizzativo a danno dei rappresentanti italiani attivi nell'Organizzazione parigina, evidentemente impossibilitati ad accogliere in maniera piena e coerente l'invito dei *Marshall Planners* statunitensi ad adottare criteri di maggiore “pragmatismo” nella redazione dei piani di ricostruzione economica presentati dal Penisola. Difatti, come ha osservato Pier Paolo D'Attorre a proposito del *Piano a lungo termine* inviato all'OECE nell'autunno 1948,

il documento italiano, a detta degli stessi autori [Pasquale Saraceno, Roberto Tremelloni, etc.], non differiva per genericità dagli altri, ma era ancora più esposto alle critiche americane *per l'inesistenza di una moderna contabilità nazionale*. Aveva poi un'impostazione volutamente approssimativa perché destinata [...] a successive messe a punto⁸⁰².

Sulla base di queste osservazioni, dunque, appaiono forse più comprensibili le motivazioni che spinsero i delegati italiani all'OECE a sottolineare con particolare frequenza i *deficit* di carattere amministrativo che ostacolavano la loro funzione di rappresentanti e di interpreti degli interessi italiani all'interno dell'Organizzazione. Lo stesso Campilli, concludendo nel febbraio '49 il suo

799 Come hanno dimostrato gli studi di Rolf Petri relativi all'apparato industriale del Paese, i danni di guerra non distrussero più dell'8-10% del capitale fisso registrato nel 1938. Cfr. R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., p. 315.

800 M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., p. 17.

801 *Ibidem*.

802 P. P. D'Attorre, *Il Piano Marshall: politica, economia, relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, cit., p. 514 [corsivo mio]. Sulla consapevolezza manifestata da Tremelloni a proposito dei limiti del Piano a lungo termine cfr. M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., pp. 262-263.

mandato di Delegato permanente presso l'OECE, ricordava a De Gasperi come già da tempo egli ritenesse indispensabile promuovere «un'azione direttiva unitaria ed accentrata»⁸⁰³ alla base della partecipazione italiana all'ERP, in modo tale da consentire ai rappresentanti italiani interni all'Organizzazione di promuovere in sede internazionale «una politica economica aderente ai programmi elaborati dal Governo»⁸⁰⁴.

Dello stesso tenore le «preoccupazioni» indirizzate dal successore di Campilli, e cioè Roberto Tremelloni, al Presidente del Consiglio italiano, al quale l'esponente socialdemocratico più volte manifestò – sebbene in forma riservata - l'intenzione di promuovere un vero e proprio progetto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione del Paese⁸⁰⁵: anticipando per certi versi le critiche che l'ECA, nelle pagine del suo noto *Country Study*⁸⁰⁶, avrebbe rivolto nei confronti delle modalità poco funzionali con cui la burocrazia italiana sembrava gestire la complessa macchina amministrativa dell'ERP, Tremelloni auspicava un rafforzamento delle competenze dei ministeri con attribuzioni economiche e un miglioramento dei servizi statistici nazionali⁸⁰⁷. E quando, dimettendosi nel novembre 1949 dal suo incarico di capo della rappresentanza italiana all'OECE, spronò De Gasperi a potenziare (in termini politici più che in termini puramente quantitativi) la struttura della delegazione stessa, Tremelloni non poté esimersi dal constatare che quest'ultima, se confrontata con le delegazioni predisposte dai più importanti partner europei dell'Italia, appariva quasi come «un archibugio del 1500 rispetto a una mitragliatrice moderna»⁸⁰⁸. Perché dunque Tremelloni, così come Campilli, espressero giudizi tanto netti riguardo alle modalità di funzionamento della delegazione e alla disarticolazione organizzativa che

803 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 11, f. “Erp”, Campilli a De Gasperi, Parigi, 19.02.1949

804 *Ibidem*.

805 M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., p. 266. Le proposte dell'esponente del PSLI sono contenute in Archivio Roberto Tremelloni, b.1231.2, Tremelloni a De Gasperi, 14.02.1949, citato in *ibidem*. Nel suo progetto di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, ricorda Granata, Tremelloni aveva immaginato un programma in cui si «proponeva di creare una scuola postuniversitaria per formare un vivaio di funzionari di grande capacità e [si] suggeriva la modalità di avvalersi degli aiuti, sotto forma di macchinari, attrezzature ed esperti di organizzazione scientifica, posti a disposizione degli americani per modernizzare le amministrazioni».

806 Cfr. *supra*, par. 1.2.

807 M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., p. 266

808 *Ivi*, p. 274. cfr. Archivio Roberto Tremelloni, b. 15612.55, Tremelloni a De Gasperi, Parigi, 02.11.1949, citato in *Ibidem*.

caratterizzava la presenza italiana nel Piano Marshall e nell'OECE? Tremelloni, ad esempio, criticava l'evidente incapacità del Governo e della Pubblica Amministrazione italiana di cogliere fino in fondo le conseguenze che l'interdipendenza economico-politica imposta dall'ERP e dal processo di cooperazione europea avevano generato nella trama delle «relazioni esterne» (dalla politica estera alla politica commerciale internazionale) sviluppate dal Paese fin dall'immediato dopoguerra⁸⁰⁹. In questo senso, ammoniva Tremelloni, l'Italia correva il rischio di non comprendere abbastanza

il legame che esiste tra la politica politico-economica esterna e quella interna. Ci sono linee di azione prevalentemente interne ed altre prevalentemente esterne, ma esse reagiscono le une sulle altre come non mai nel passato⁸¹⁰.

Terminando il suo ragionamento e sottolineando con forza la necessità di istituire rapporti internazionali ispirati a criteri di concretezza e pragmatismo – proprio alla luce della particolare “dipendenza” dell'Italia dal supporto economico straniero -, Tremelloni concludeva:

Tutto ciò ha particolare importanza per noi. Noi dobbiamo domandare agli altri – americani, inglesi, etc. - di comprendere le nostre necessità: capitali, creazione di lavoro, emigrazione, scambi di servizi, etc. Senza una comprensione attiva e fattiva siamo perduti. Ma non possiamo domandarla se da parte nostra non prendiamo una linea di attività e di fattività, anche se ciò comporta dei rischi. Il rischio più grande è quello dell'inattività. La prudenza è cosa ottima, ma se diventa disfattismo e rinuncia ad affrontare i problemi, di trasforma nella peggiore delle imprudenze⁸¹¹.

In quelle stesse settimane – e cioè nel febbraio 1949 - anche Giovanni Malagodi, esponente di primo piano della delegazione italiana all'OECE, osservava – forse con enfasi eccessiva - come quest'ultima, nei primi diciotto mesi di attività del Piano Marshall, avesse supplito alla funzione di «orientare il reinserimento della politica economica italiana nel sistema internazionale»⁸¹², in mancanza di un più deciso protagonismo della Direzione

809 ACS, PCM, Segr. Part. De Gasperi, b. 3, f. 2 “Incontro Hoffman-De Gasperi a Venezia”, Tremelloni a De Gasperi, Roma, 05.11.1949.

810 *Ibidem*.

811 *Ibidem*.

812 AFLER, FM, b. 8, f.1 “Posizione personale extra-banca 1947-1949 I°”, lettera di Malagodi priva di destinatario, 21.02.1949. Si noti *en passant* che, all'indomani della guerra, il nome di Malagodi figurava all'interno della *Statutory List of Specified Persons* del *Department of Economic Warfare* della Gran

Generale Affari Economici del Ministero degli Esteri e, più globalmente, in assenza di un vero e proprio coordinamento tra «momento interno» e «momento esterno»⁸¹³ del processo di ricostruzione economica italiana. Malagodi attribuiva alle capacità personali e all'autorevolezza di Pietro Campilli - «praticamente un ministro»⁸¹⁴ - il raggiungimento dei risultati tendenzialmente soddisfacenti di cui la delegazione all'OECE poteva vantarsi, benché l'oramai ex-Delegato permanente presso l'Organizzazione parigina fosse stato costretto ad agire quasi in assenza di direttive ufficiali, vale a dire «alla garibaldina»⁸¹⁵. Pertanto Malagodi avvertiva il bisogno di sollevare la delegazione stessa da un ruolo di direzione politica che, per sua natura e alla luce dei mezzi di cui essa poteva disporre, di fatto non le spettava: «mancando l'appoggio “garibaldino” - concludeva Malagodi -, ci vuole un appoggio “ufficiale”, dagli Esteri»⁸¹⁶. Egli dunque auspicava che le strutture ministeriali romane, e in particolare il Ministero degli Esteri – dal quale, come detto più volte, dipendeva ufficialmente la delegazione italiana all'OECE -, assumessero sulle proprie spalle un grado di responsabilità politica internazionale che, nell'opinione di Malagodi, fino a quel momento era di fatto mancata. Questa impressione venne confermata ancora una volta dal futuro *leader* del Partito Liberale nell'estate del 1950, quando, ricevuto l'incarico di “Consulente economico del Ministero degli Esteri per le questioni internazionali”, dovette constatare l'esistenza di un'evidente

incongruenza fra compiti di responsabilità grave e sempre crescente, e qualifiche,

Bretagna. Si trattava di una sorta di *black list* di personalità vicine al regime mussoliniano e nella quale Malagodi venne inserito, probabilmente, per via dell'attività bancaria (era stato infatti uno stretto collaboratore di Mattioli alla COMIT e, in seguito, all'IRI) svolta durante gli anni del fascismo e della guerra: una vicenda che rischiò di compromettere la sua nomina a delegato italiano presso la CCEE. Lo stesso Mattioli, però, intervenne presso Sir. Charles Noel, ambasciatore britannico a Roma, e in questo modo il nome di Malagodi venne depennato alla *black list* inglese. Cfr. G. Farese, *Introduzione* a G. Malagodi, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa*, cit., p. 19.

813 Con queste due espressioni Malagodi alludeva al piano nazionale e a quello internazionale sul quale si stava giocando la partita del reinserimento dell'economia italiana nell'orizzonte del capitalismo occidentale post-bellico. In questo senso, Malagodi – che in quell'occasione si riferiva soprattutto alla politica emigratoria sviluppata dall'Italia - suggeriva a Grazzi e a tutto il MAE di adottare la più ampia «elasticità» possibile nella gestione e nell'integrazione dei due «momenti». Cfr. ASMAE, DGAE, vers. B, b. 117, Malagodi a Grazzi, 28.11.1949.

814 AFLER, FM, b. 8, f.1 “Posizione personale extra-banca 1947-1949 I°”, lettera di Malagodi priva di destinatario, 21.02.1949.

815 *Ibidem*.

816 *Ibidem*.

molto onorevoli, ma che restano senza contenuto se non vi corrispondono né mezzi di lavoro, né una certa precisazione scritta da parte dei Ministeri competenti [...] Queste sono cose troppo serie per portarle avanti altrimenti che con chiarezza, e senza equivoci⁸¹⁷.

La particolare durezza con la quale Malagodi stigmatizzava le incoerenze e l'assenza di coordinamento manifestate dall'amministrazione centrale sul piano della ricostruzione economica internazionale - e cioè, in questo caso, sul piano dei rapporti istituiti tra le autorità governative di Roma e la delegazione inviata all'OECE – nasceva dalla sua ferma convinzione che sia i vertici dello Stato, sia i maggiori esponenti della grande industria privata, faticassero ad assimilare «l'introduzione dialettica del momento esterno»⁸¹⁸ nelle decisioni economiche e politiche adottate a livello nazionale. Tutto ciò, secondo Malagodi, era alla all'origine della cronica riluttanza dei vertici di Palazzo Chigi a fornire la delegazione parigina di istruzioni chiare e soprattutto politicamente condivise ⁸¹⁹. Di qui affiorava, nelle parole di Malagodi, una sensazione di isolamento e di disorientamento politico rispetto alla quale il delegato liberale, ricalcando le opinioni già manifestate in precedenza da Campilli e da Tremelloni, non mancò mai di esprimere la sua veemente *reprimenda*. In una lettera rivolta nell'aprile 1950 a uno dei ministri del Gabinetto De Gasperi (con ogni probabilità si trattava o di Sforza o di Pella), Malagodi elencava le numerose questioni politico-economiche di cui la delegazione italiana all'OECE si stava occupando in quelle settimane: dalle misure adottate da parte dell'Organizzazione per fronteggiare i venti di crisi provenienti dai dati sull'andamento dell'economia americana, alle discussioni preparatorie per la Conferenza sull'emigrazione che si sarebbe svolta a Ginevra poche settimane dopo; dalla visita di Stikker in Italia, all'avanzamento del processo di liberalizzazione degli scambi all'interno dell'area OECE. A questo proposito Malagodi osservava:

817 AFLER, FM, b. 8, f. 2 “Posizione personale extra-banca 1947-1949 II°”, Malagodi a Zoppi, Roma, 26.06.1950.

818 G. Farese, *Introduzione* a G. Malagodi, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa*, cit., p. 27.

819 In una pagina del suo diario personale, Malagodi annota uno scambio di battute avuto nell'estate del 1950 con l'allora Governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella: «Gli espongo le nostre [dei delegati all'OECE] preoccupazioni per la sordità e passività del Governo nel nostro campo. È [Menichella] come sempre molto pessimista. Non c'è niente da fare. Ministri occupati solo del piccolo gioco politico, burocrazia inesistente, dove non negativa». La nota si conclude con la citazione delle parole di Menichella: «Non avrete mai degli indirizzi; al massimo potete strappare qualche decisione». Cfr. Ivi, p. 30.

Come vede, sono problemi grossi dal punto di vista tecnico, tutti collegati tra di loro, e con aspetti politici di molto rilievo. Sono tutti in fase di elaborazione e di evoluzione. Per mia esperienza non credo che si possano trattare soltanto con lettere e pro-memoria [...], né soltanto in affollate riunioni formali [...] Soprattutto, non si possono trattare con reale efficacia se i funzionari e gli esperti che ne sono incaricati non sono in frequente contatto con lo sviluppo delle idee del Governo e non possono dibatterli con un certo agio ed “informality” col Ministro politicamente competente e sapere da lui in che direzione conviene muoversi. Senza di ciò, *noi tecnici siamo alberelli senza radici*⁸²⁰.

Ecco dunque il quadro per così dire “concettuale”, oltre che eminentemente storico, entro cui si inserirono non solo i giudizi maturati da Malagodi (e condivisi, entro certi limiti, anche dalle altre figure apicali della delegazione parigina) in merito all'azione politico-economica dispiegata dall'Italia nell'orizzonte post-bellico internazionale, ma anche l'auto-percezione elaborata dall'esponente liberale riguardo alla sua esperienza di rappresentante della Penisola all'interno di uno dei primi consessi europei – l'OECE, appunto - dedicati alla promozione della collaborazione economica tra i Paesi dell'Europa occidentale. Il rischio, dunque, che la sua attività di delegato italiano all'OECE potesse essere pesantemente inficiata dalle contraddizioni e dai conflitti interni agli apparati governativi dello Stato centrale, e che pertanto la sua condizione di esperto internazionale assumesse i connotati da lui stesso causticamente descritti – i tecnici visti come «alberelli senza radici» -, rappresentava a suo avviso non già un rischio più o meno incombente, bensì la vera e propria realtà dei fatti.

Circa un anno più tardi, infatti, Malagodi scrisse una lunga missiva al Ministro del Bilancio Giuseppe Pella (divenuto nel frattempo Delegato permanente presso l'OECE), nella quale rifletteva sulle numerose perplessità (e sulle amarezze) che fino a quel momento lo avevano accompagnato nella sua esperienza di rappresentante economico internazionale del Governo italiano. Ribadendo ancora una volta la sua convinzione riguardante la necessità di dotare l'Amministrazione di un «organo responsabile, a livello tecnico, dello studio e trattazione unitaria dei problemi economici d'insieme, interni ed esterni»⁸²¹, Malagodi rincarava la dose del suo già noto disappunto e

820 AFLER, FM, b. 8, f. 2 “Posizione personale extra-banca 1947-1949 II°”, lettera di Malagodi senza destinatario, Roma, 15.04.1950 [corsivo mio].

821 AFLER, FM, b. 8, f. 4 “Posizione personale extra-banca 1952-1953”, Malagodi a Pella, Roma, 04.02.1951.

concludeva:

Chi, nell'Amministrazione italiana, è responsabile di considerare nell'insieme i problemi [...] della nostra capacità generale di concorrenza? Chi, il nesso fra politica commerciale, politica industriale, politica finanziaria ed investimenti? [...] Risposta: nessuno. Esteri, Difesa, Trasporti, Marina mercantile, trattano ciascuno un aspetto del problema, gravissimo anche politicamente, dell'organizzazione economica in tempo di guerra fredda ed in caso di guerra calda. Nessuna impostazione d'insieme, perché nessuno ne è responsabile. [...] Per più di quattro anni questo organo [di coordinamento unico interno all'Amministrazione] che manca è stato sostituito alla meglio, alla garibaldina, da pochi esperti, facendo leva su occasioni esterne, l'OECE, il [sic] NATO, etc.; correndo fra Roma, Parigi e Washington, senza uffici, senza aiuti, senza poteri; visti spesso con diffidenza e alla mercé della buona o della mala grazia delle Amministrazioni quando non sapevano a che santo votarsi per rispondere a mille questionari. In questo modo abbiamo tenuto in piedi un “falso fronte” dietro il quale speravamo che il Governo si decidesse a forzare l'organizzazione necessaria⁸²².

4.3. *Un bilancio*

Al termine di questa sezione ci sembra opportuno tratteggiare una breve visione d'insieme a proposito dell'esperienza maturata dalla delegazione italiana presso l'OECE nell'arco della prima legislatura repubblicana, tentando soprattutto di focalizzare la nostra attenzione sull'articolazione dei rapporti che i funzionari e gli esperti inviati a Parigi istituirono con i vertici ministeriali e amministrativi dell'esecutivo centrista. Come si evince chiaramente dalle pagine precedenti, si è privilegiata l'analisi delle figure per così dire apicali della delegazione - vale a dire Campilli, Tremelloni e Malagodi⁸²³ -, il cui ruolo si venne investito di un tasso di “politicalità” dovuto anche alle specifiche funzioni che essi ricoprirono all'interno della stessa

⁸²² *Ibidem*.

⁸²³ La scelta di analizzare soprattutto l'azione politica e tecnica promossa da questi tre esponenti della delegazione è nata non soltanto da esigenze di chiarezza e di brevità nella redazione del testo, ma si è imposta anche - e soprattutto - a causa delle evidenze archivistiche di cui si è potuto disporre nel corso della ricerca. Potrebbe sembrare ovvio, infatti, che i nomi di Campilli, Tremelloni e Malagodi ricorrano più di altri nei documenti relativi alla delegazione italiana all'OECE, proprio in quanto essi ne rappresentarono il vertice organizzativo e politico nel corso degli anni che qui abbiamo preso in esame. Pur trattandosi di un'osservazione in buona parte veritiera - ma occorre rammentare come anche altri personaggi, tra cui Attilio Cattani o Guido Colonna, nonché gli Ambasciatori Quaroni (Parigi) e Tarchiani (Washington), giocarono un ruolo di primissimo livello nella definizione dell'azione politica della delegazione italiana presso l'OECE -, riteniamo che tale decisione origini in buona parte per via del *focus* analitico adottato nel corso del lavoro, sostanziatosi per l'appunto non già nella descrizione prosopografica di tutti i singoli funzionari che in quegli anni gravitarono attorno alla rappresentanza italiana all'OECE, quanto piuttosto nell'individuazione degli aspetti più propriamente politici che caratterizzarono l'esperienza della partecipazione italiana all'interno dell'Organizzazione parigina.

OECE: Campilli e Tremelloni furono i primi due Delegati permanenti inviati dall'esecutivo centrista presso l'Organizzazione parigina, mentre Malagodi prestò servizio come esperto finanziario della delegazione italiana e, in seguito, come presidente del Comitato per la Manodopera. Queste figure, dunque, rappresentarono un vero e proprio diaframma politico tra l'esecutivo degasperiano e le istituzioni internazionali chiamate a concorrere all'attuazione del Piano Marshall: dall'OECE all'ECA, dall'UEP ai Governi dei Paesi dell'Europa occidentale, la delegazione italiana costituì una delle – non l'unica, ovviamente – cinghie di trasmissione della politica economica internazionale predisposta dalla coalizione centrista all'indomani della Seconda guerra mondiale.

Come si è già affermato, i vertici della delegazione – nonché i suoi esponenti di “secondo piano” - condivisero e sostennero le linee guida del programma economico e politico dei Governi degasperiani a cavallo tra la seconda metà degli anni '40 e i primi anni '50, quando l'attuazione del Piano Marshall e l'avvio del processo di cooperazione europea plasmarono in maniera del tutto inedita sia i meccanismi di funzionamento dell'orizzonte capitalistico euro-atlantico, sia gli equilibri politici internazionali di cui si nutrì la stagione della guerra fredda. In questo senso, uomini come Campilli, Tremelloni o Malagodi vennero selezionati non soltanto per la qualità delle loro competenze in campo economico e finanziario, ma anche in base alla propria specifica appartenenza politica, la quale consentì loro di ricevere da parte dei vertici del Governo italiano, per l'appunto, una delega di rappresentanza delle posizioni ufficiali dell'Italia che però, in molte occasioni, si rivelò ben poco provvista di contenuti politici sufficientemente chiari e persistenti. Come l'allora Governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella, si vide costretto a confessare a un Malagodi ansiosamente desideroso di ottenere istruzioni politiche ben precise da parte dell'esecutivo degasperiano, bisognava che i delegati italiani all'OECE si “rassegnassero”: «Non avrete mai delle istruzioni; al massimo potete strappare qualche decisione»⁸²⁴. Com'è ovvio, il peso specifico di simili affermazioni andrebbe

824 G. Farese, *Introduzione* a G. Malagodi, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa*, cit., p. 30. Cfr. *supra*.

calcolato, da un punto di vista storiografico, attraverso un'analisi comparata della partecipazione italiana all'interno dell'OECE con esperienze più o meno analoghe che il Paese visse nel quadro delle organizzazioni internazionali del secondo dopoguerra⁸²⁵: un'operazione che, tuttavia, esula dal nostro campo d'indagine. Ciononostante, uno sguardo anche molto rapido alla storiografia dedicata al ruolo dell'Italia nel processo di integrazione europea nel corso degli anni Sessanta e oltre⁸²⁶ sembrerebbe suggerire una certa continuità nell'approccio mediante il quale i Governi dell'Italia repubblicana si misurarono con il protagonismo politico esercitato da parte di attori istituzionali a carattere internazionale: la vaghezza delle istruzioni indirizzate di volta in volta ai propri delegati, nonché una condizione di progressivo scollegamento politico tra il “centro” (Roma) e la “periferia” (Parigi, Bruxelles, Strasburgo, etc.) della politica estera nazionale, appaiono come dati strutturali, non già contingenti, della proiezione internazionale (o perlomeno europea) del Paese. Ovviamente anche quest'ultima affermazione richiederebbe la realizzazione di analisi circostanziate e la trattazione di casi specifici, motivo per cui essa andrà valutata in termini più ipotetici che immediatamente assertivi. Ad ogni modo, la ricostruzione della vicenda storica dell'OECE e del ruolo che la Penisola vi svolse nel corso della fase degasperiana del centrismo ha evidenziato l'esistenza di numerose frizioni tra i membri della delegazione e i loro diretti superiori governativi. Sebbene, come detto, le osservazioni critiche formulate dai delegati parigini si focalizzassero soprattutto sugli aspetti amministrativi della partecipazione italiana all'ERP e all'OECE, i continui richiami alla necessità di un più efficace coordinamento tra i molteplici soggetti istituzionali coinvolti nel processo della ricostruzione post-bellica palesavano al contempo l'insofferenza politica vissuta dalla delegazione (e, occorre aggiungere, anche da buona parte del corpo diplomatico dislocato nelle ambasciate dei maggiori Paesi occidentali) nei confronti dell' “attendismo” manifestato in più occasioni

825 Per un'analisi storiografica su questi aspetti – più in termini teorici che dal punto di vista della specifica esperienza italiana – cfr. L. Mechi, *Tendenze recenti della storiografia sulle organizzazioni internazionali*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 4/2013, pp. 645-658.

826 Per una ricognizione globale cfr. A. Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, cit.; F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, cit.; G. Mammaerlla, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2013)*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

da parte dell'esecutivo centrista, il quale sembrò praticare, perlomeno dal punto di vista della gestione burocratica degli uffici impegnati nella gestione nazionale e internazionale del Piano Marshall, una sorta di *divide et impera* calibrato sulle esigenze della cooperazione europea. Un atteggiamento, quest'ultimo, che rappresentò con ogni probabilità il frutto di un adattamento pragmatico – più che apertamente teorizzato - alle evoluzioni della scena politica nazionale ed extra-nazionale, che in ogni caso, specie nelle prime fasi della guerra fredda, non offriva di certo ampi margini di prevedibilità. Richiamando alla mente quanto detto in precedenza⁸²⁷, le incertezze che accompagnarono nel '47-'48 l'ammontare dei fondi erogati nel quadro del Piano Marshall, nonché la lentezza con la quale le istituzioni italiane procedettero alla raccolta di dati relativi all'andamento dell'economia nazionale nell'immediato dopoguerra⁸²⁸, non poterono che rendere molto arduo il lavoro dei delegati italiani alla CCEE e all'OECE, i quali infatti non nascosero l'evidente provvisorietà delle stime realizzate all'interno del primo tentativo di “programmazione” dello sviluppo economico del Paese nel post-1945, e cioè il *Piano a lungo termine* dell'autunno 1948. Come osservò lo stesso Tremelloni, il Piano rappresentò la prima occasione per gli uffici economici del Governo di dare vita a un «abbozzo di bilancio nazionale». E l'esponente socialdemocratico concludeva, offrendo *ex-post* una lettura alquanto significativa della reale portata del dibattito sulla programmazione economica italiana di quegli anni:

Qualcuno [ha temuto che] il piano fosse qualcosa di più che non quello di conoscenza e di orientamento, qualche altro, invece, ha subito detto che un programma di tal sorta è inutile perché l'economia italiana richiede qualcosa di assai più che non una generica somma di previsioni prospettiche⁸²⁹.

827 Cfr. *supra*, par. 1.2 e 2.1.

828 A questo proposito Tremelloni scriveva: «Frugammo da cima a fondo tutti gli armadi di dati di undici amministrazioni, delle università, delle camere di commercio, delle organizzazioni di categoria. Dovemmo supplire, per quadrature dei dati interconnessi, con qualche congettura, discussa ampiamente con gli esperti, e con qualche stima sul futuro prossimo: ma fu un lavoro serio e sufficientemente fondato [...] Il grande merito del Piano Marshall era stato quello di provocare questo inventario e questo “esame delle possibilità” che presupponeva anche questa ricerca dei temi di fondo irrisolti». Cfr. Archivio Roberto Tremelloni, b. 1116.20, *Il primo piano quadriennale dell'Italia*, citato in M. Granata, *Roberto Tremelloni*, cit., p. 258.

829 Archivio Roberto Tremelloni, b. 1413.18, *La situazione economica e le sue prospettive. Discorso di R. Tremelloni al Teatro Lirico di Milano del 24 ottobre 1948*, citato in Ivi, pp. 262-263.

Aldilà di questi aspetti, ciò su cui occorre riflettere consiste proprio nell'auto-percezione sviluppata dai membri della delegazione italiana nel corso della propria esperienza parigina: figure dotate di conoscenze tecniche spesso molto approfondite, e al contempo uomini politici abili – entro i limiti delle proprie possibilità – nello svolgere un complesso lavoro di mediazione diplomatica tra interessi economici e politici internazionale il più delle volte conflittuali. Parallelamente, però, si trattava di esperti in molti casi privi di quel supporto eminentemente politico di cui essi avrebbero necessitato per difendere all'interno dell'OECE le posizioni adottate dal Governo in merito alle più significative *issues* economiche discusse nell'Organizzazione: posizioni che, tuttavia, essi faticavano a comprendere, poiché, il più delle volte, costituivano la risultante di lunghe mediazioni e di ricorrenti lotte intestine tra l'esecutivo, il suo «blocco sociale» di riferimento (la grande industria privata) e vari settori della Pubblica Amministrazione. Questa sorta di “triangolazione”, ovviamente, generava ritardi, conflitti e recriminazioni che in molti casi la delegazione parigina non era in grado di sciogliere con troppa agilità, vedendosi dunque costretta ad adottare nei confronti dei *partner* internazionali una tattica per così dire “dilatoria”, speculare a quella in voga all'interno delle strutture governative romane. Di certo, però, i conflitti appena richiamati non si collocavano soltanto sul piano delle procedure o degli aspetti meramente organizzativi dell'azione economica internazionale del Paese, ma soprattutto sul piano degli interessi, degli equilibri di potere e delle strategie che vennero adottate per guidare la ricostruzione economica italiana a livello nazionale ed europeo (il già citato neo-mercantilismo⁸³⁰). Le concrete modalità attraverso cui questa stessa conflittualità si risolse si palesarono, retrospettivamente, nello spessore dei traguardi raggiunti dall'economia italiana nel corso degli anni successivi, i quali si configurarono come l'esito di un processo di «industrializzazione forzata»⁸³¹ rispetto alla quale le decisioni adottate in sede OECE – dalla distribuzione dei fondi ERP alle politiche di liberalizzazione commerciale –

830 Cfr. *supra*, par. 4.1

831 Cfr. V. Zamagni, *Una scommessa sul futuro: l'industria italiana nella ricostruzione (1946-1952)*, in E. Di Nolfo, R. H. Rainero, B. Vigezzi (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, cit., p. 485.

non furono per nulla estranee. Se, da un lato, va certamente riconosciuta una qualche congruenza tra le aspettative maturate all'inizio del processo di ricostruzione e risultati effettivamente ottenuti (e che in molti casi prepararono il terreno all'inaspettato *boom* della seconda metà degli anni '50), dall'altro non si può tacere a proposito delle conseguenze implicite (soprattutto sul piano nazionale) al modello di evoluzione dell'economia italiana perseguito dalle *élites* tecniche e politiche della Penisola: dal mercato squilibrio territoriale nord-sud⁸³², versione paradigmatica della «modernizzazione senza sviluppo»⁸³³ sperimentata dall'Italia post-bellica, alla «restaurazione del potere manageriale in fabbrica»⁸³⁴.

Un aspetto, quest'ultimo, che ci consente di sviluppare due osservazioni conclusive. La prima riguarda la riaffermazione, anche nel caso della dimensione internazionale della ricostruzione economica italiana, del ruolo di mediazione esercitato dal personale politico del Governo, e cioè dalla DC, nella ricomposizione (o, per meglio dire, nell'*integrazione*) dei molteplici conflitti tra interessi divergenti che affiorarono in seno alla coalizione centrista rispetto ai grandi temi della politica economica nazionale e internazionale. Il personale politico degasperiano – le cui conoscenze in ambito economico erano, come detto, alquanto scarse⁸³⁵ –, facendo anche leva sul condizionamento delle «compatibilità esterne» imposte da parte di organismi internazionali (tra cui l'OECE) e dalle pressioni di *partner* governativi molto influenti (gli USA su tutti), stabilì il perimetro d'azione entro cui l'*expertise* economica dei suoi tecnici poté individuare le soluzioni più appropriate affinché si realizzasse quel modello di sviluppo economico neomercantilistico che, in ultima istanza, risultò funzionale al consolidamento degli equilibri sociali sui quali la DC fondò il proprio consenso elettorale⁸³⁶.

832 R. Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, cit., p. 315

833 Il riferimento è al volume dell'economista G. Sapelli, *Modernizzazione senza sviluppo. Il capitalismo secondo Pasolini*, a c. di V. Ronchi, Milano, Bruno Mondadori, 2005.

834 F. Ricciardi, *I «tecnocrati riformisti» e la ricostruzione in Italia*, cit., p.81.

835 R. Ranieri, *L'Italia e l'integrazione economica europea 1945-1960*, cit., pp. 7-8.

836 Su questi argomenti Cfr. P. P. D'Attorre, *Il Piano Marshall: politica, economia, relazioni internazionali nella ricostruzione italiana* cit., p. 544; M. Salvati, *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, cit., pp. 425-433; F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in F. Barbagallo (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 783-882; S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 42-52; F. Ricciardi, *I «tecnocrati riformisti» e la ricostruzione in Italia*, cit., p.81. F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non*

La seconda osservazione rimanda più direttamente all'esperienza della delegazione italiana presso l'OECE, e in particolare insiste sulla natura dell'«autonomia politica» di cui i suoi membri poterono godere negli anni da noi presi in esame. Nelle pagine precedenti si è già osservato in che termini sia possibile, a nostro avviso, parlare di «tecnocrati» e di «tecnocrazia»⁸³⁷ in relazione alla dimensione nazionale e internazionale della ricostruzione italiana nella seconda metà degli anni '40. In tal senso, l'esperienza dei delegati italiani all'OECE sembra confermare l'ipotesi secondo la quale i singoli tecnocrati attivi nelle istituzioni economiche del Paese non alimentarono un autonomo – e dunque potenzialmente alternativo rispetto a quello coltivato dal personale politico democristiano – progetto di governo dell'economia italiana. Gli uomini della delegazione, infatti, agirono più in veste di politici-esperti che in quella di veri e propri «tecnocrati», proprio in quanto essi non vennero mai investiti – né a nostro avviso tentarono di farsene autonomamente portatori – di quella funzione direttiva che, in altre circostanze (si pensi alla gestione della politica monetaria realizzata da Einaudi e Menichella⁸³⁸), consentì ad alcuni esponenti della *élite* tecnocratica italiana di imprimere un segno alquanto significativo all'organizzazione della politica economica del Paese. Anche nel caso appena citato, però, si realizzò un'integrazione tra le prospettive di sviluppo economico auspiccate dalle sfere tecnocratiche dello Stato italiano e gli obiettivi di governo della società e di amministrazione del consenso perseguiti dalla DC e dalla classe politica del neonato regime repubblicano. Un'integrazione che, dal punto di vista degli equilibri internazionali, da un lato accolse quegli aspetti del «vincolo esterno» (dall'equilibrio della bilancia dei pagamenti – costantemente auspicato dagli organi direttivi dell'OECE – al risanamento finanziario interno) che collimavano apertamente con l'orizzonte programmatico della DC degasperiana, e dall'altro provò a respingere quei fattori che rischiavano di provocare eccessive fibrillazioni all'interno degli equilibri politici e sociali su

sciolto, in F. Barbagallo (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, tomo I, Torino, Einaudi, 1995, pp. 783-882.

837 Cfr. *supra*, par. 4.1.

838 Sul ruolo dei tecnocrati della Banca d'Italia nell'immediato dopoguerra Cfr. A. Gigliobianco, *Via Nazionale*, cit., pp. 194-259

cui si reggeva la coalizione di maggioranza: dalle richieste dell'ECA per una politica di investimenti pubblici più robusta, al tentativo statunitense di esportare modelli di relazioni industriali improntate a criteri di managerialismo e produttività.

In tutto ciò, l'azione dei delegati inviati all'OECE non poté che riflettere, come detto in precedenza⁸³⁹, la debolezza di un'Organizzazione priva di poteri politici autenticamente sovranazionali, e all'interno della quale un'Italia geopoliticamente molto debole non trovò sufficienti spazi i manovra per ottenere il sostegno dei suoi *partner* internazionali in vista realizzazione dei propri interessi economici strategici. In ultima istanza, l'azione di *pressione politica esterna* che, come si è visto, Campilli, Tremelloni e Malagodi esercitarono lungo tutto l'arco del loro mandato, si sostanziò nel tentativo, in buona parte non riuscito, di spingere il Governo a porsi nelle condizioni di colmare, attraverso l'adozione di iniziative coerenti nel campo dell'amministrazione degli aiuti internazionali – un aspetto tutt'altro che tecnico o apolitico -, lo iato esistente tra ambizioni politiche generali e strumenti organizzativi predisposti per il loro ottenimento. Sotto quest'ottica, l'autonomia politica degli esperti della delegazione si configurò non tanto come un progetto d'intervento diretto nel processo decisionale sviluppato dalle istituzioni centrali dello dell'esecutivo, quanto piuttosto come una autonomia agita nel vuoto (o, meglio, nella frammentarietà) dell'elaborazione di indirizzi politici da parte del Governo italiano: un'autonomia, pertanto, che i delegati praticarono quasi «loro malgrado».

839 Cfr. *supra*, in particolare la parte finale del par. 3.2

Conclusioni

Nella prefazione alla sua opera dedicata alle vicende della storia tedesca, francese e italiana nel decennio successivo alla Prima guerra mondiale, Charles Maier ha osservato:

In un certo senso, [la mia indagine] pone costantemente una domanda sulla società occidentale: come ha potuto conservare tanta stabilità, malgrado le ricompense così diseguali che offre? Continuo a scorgere in questa persistente diseguaglianza una fonte di meraviglia e una sfida ad ogni spiegazione. Il mio libro non vuole essere una celebrazione della stabilità [...] Piuttosto, è un'indagine su quanti hanno grossi interessi nella continuità. Ho studiato i potenti: non per amore, ma per capire il perché del loro successo. Ciò significa capire a quali mutamenti essi hanno resistito e quali hanno, infine, accettato per evitare più drastici rovesci di fortuna⁸⁴⁰.

Prescindendo ovviamente da improbabili paragoni con l'opera di uno dei massimi esperti della storia economica europea nel XX secolo, anche questo lavoro ha tentato di indagare l'evoluzione di un'esperienza storica vissuta in primo luogo da una *élite* di uomini politici, esperti e funzionari che, all'indomani del 1945, divennero i protagonisti del processo di ricostruzione economica di un'Europa uscita dilaniata dalla guerra e divenuta teatro dello scontro politico-ideologico tra USA e URSS. Com'è ovvio, la scelta di focalizzare la nostra attenzione sull'azione dei «potenti», per dirla con Maier, è stata una decisione indubbiamente arbitraria, ma in ogni caso “imposta” dall'oggetto d'indagine individuato a monte di questo percorso, e cioè la partecipazione dell'Italia alle attività dell'OECE e il ruolo che i delegati della coalizione centrista vi svolsero tra l'avvio delle consultazioni della CCEE (estate 1947) e la conclusione della prima legislatura repubblicana (agosto 1953). Trattandosi di un'analisi incentrata sulle politiche promosse non solo dai rappresentanti del Governo italiano, ma anche, indirettamente, da quelli dei maggiori alleati della Penisola (USA, Gran Bretagna, Francia), è sembrato opportuno circoscrivere il perimetro della ricerca alle figure istituzionali che, a vario titolo, contribuirono a definire gli obiettivi e le pratiche dell'azione politica dell'esecutivo degasperiano. In questo senso, nei quattro capitoli di

840 C. S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese*, cit., p. 20.

cui si compone la nostra ricerca si è tentato di ripercorrere gli avvenimenti e le motivazioni che spinsero i vertici della coalizione centrista ad abbracciare la causa della cooperazione economica continentale, benché in numerose circostanze essi abbiano declinato tale adesione in termini funzionali agli obiettivi perseguiti all'interno del quadro politico nazionale: è stato infatti opportunamente osservato che

With the exception of a few true federalists and cosmopolitan intellectuals, Europe was perceived by most components of Italian society as a means rather than an end – as a tool, as it were, for reinforcing a collective identification with the nation that, in order to be viable, needed a sense of purpose and a set of achievable goals together with the persistence of established cultural and social patterns⁸⁴¹.

Il presente lavoro ha dunque confermato l'esistenza di una tendenza comune all'interno degli approcci «europeistici» sviluppati nel secondo dopoguerra da parte delle *élites* politiche ed economiche della Penisola: una tendenza che si è sostanziata nel costante tentativo di agganciare la “locomotiva europea” al fine di realizzare, sotto la pressione del cosiddetto “vincolo esterno”, un programma di riordino della società italiana nel segno, però, della conservazione degli equilibri di potere già esistenti all'interno della società italiana. Tale affermazione andrebbe ovviamente posta in relazione ai molti protagonisti – istituzioni, partiti, imprese, gruppi di pressione – che parteciparono al processo di ricostruzione economica post-bellica: per ciascuno di essi la «stabilizzazione conservatrice»⁸⁴² perseguita dai Governi degasperiani attraverso (anche, ma non solo) il processo di cooperazione europea assunse significati diversi e talora opposti. Per alcuni di essi si trattò di una “vittoria” – si pensi alle grandi industrie del settore privato specializzate nell'*export*⁸⁴³ -, per altri di una parziale sconfitta, se si considerino ad esempio gli effetti sociali generati dalla combinazione di bassi salari e bassi consumi che si protrasse dall'immediato dopoguerra fino alla metà degli anni Cinquanta. Tali aspetti richiederebbero un'analisi molto più completa e accurata di quella che si è offerta in quest'occasione, ma a nostro

841 F. Romero, *Europe as a tool of nation building. The culture, language and politics of Italy's postwar Europeanism*, paper presentato al convegno *Beyond the Cold War. The United States and the renewal of Europe*, Firenze/Bologna, 26-29.10.1994, DOC IUE 272/94 (Col.45), p. 22.

842 Cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 17-29.

843 Cfr. F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit. pp. 297-305.

avviso occorre sottolineare per l'appunto la natura parziale e non lineare tanto delle scelte di fondo, quanto degli effetti di lungo periodo che informarono l'adesione italiana al processo di cooperazione economica europea.

Se, come si è tentato di dimostrare già nel primo capitolo, l'opinione pubblica italiana e le neonate istituzioni democratiche faticarono a fronteggiare fin da subito i condizionamenti di carattere internazionale imposti dalla partecipazione al processo di integrazione europea – impegni di carattere militare; frustrazione delle ambizioni geopolitiche dell'Italia; adesione ad un progetto atlantico di cui non si dividevano tutte le implicazioni –, allo stesso tempo il reinserimento della Penisola all'interno dell'orizzonte capitalistico occidentale rappresentò non soltanto l'esito di una scelta obbligata dagli equilibri di potenza internazionali emersi dopo il 1945, ma costituì al contempo un'opzione fortemente sostenuta dalle *élites* politiche ed economiche del Paese, le quali intravidero fin da subito⁸⁴⁴ le opportunità di crescita e di sviluppo contenute nel disegno egemonico americano. Ciononostante l'effettiva concretizzazione di questo disegno – che in questa sede è stata analizzata soprattutto in relazione agli sviluppi del Piano Marshall – non consentì agli esecutivi degasperiani di raggiungere la totalità degli obiettivi di politica economica interna coltivati sin dalla conclusione del secondo conflitto mondiale: il parziale fallimento dei programmi legati all'emigrazione di manodopera disoccupata o sottoccupata, così come la contraddittoria introduzione dei provvedimenti di liberalizzazione commerciale promossi da La Malfa nell'autunno del 1951, testimoniarono delle difficoltà incontrate dalla compagine governativa italiana nel processo di negoziazione multilaterale dei propri interessi nazionali in seno a un'organizzazione intergovernativa come l'OECE. Gli esiti non sempre soddisfacenti di questo confronto furono però determinati non soltanto dagli limiti intrinseci alla coalizione centrista, ma anche dalla parallela riottosità dei suoi maggiori *partner* europei nell'offrire il proprio appoggio non tanto alle singole proposte sostenute dall'Italia, quanto piuttosto all'OECE *tout court*. Come rivelato dalla vicenda del “dietrofront” britannico e francese del 1951-

844 Si pensi, per l'appunto, al già citato *Appunto per una «piano di ricostruzione economica» dell'Italia*, datato agosto 1944. Cfr. R. Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, cit., p. 153.

52 in merito al progressivo smantellamento delle restrizioni quantitative alle importazioni commerciali⁸⁴⁵, Londra e Parigi agirono costantemente al fine di ridurre il peso dei condizionamenti politici ed economici che tanto l'OECE quanto i suoi organismi collaterali (in questo caso l'UEP, che pure rappresentava una struttura autonoma) tentarono di esercitare nei confronti dei singoli Stati dell'Europa occidentale. In questo frangente, così come in relazione alle posizioni sviluppate dal Quai d'Orsay e da Whitehall rispetto alla politica emigratoria di Roma, si manifestò sia l'accentuata asimmetria di «potenza»⁸⁴⁶ (per quanto si trattasse di una potenza a sua volta frustrata dal predominio statunitense) che caratterizzava le proiezioni geopolitiche di Francia e Gran Bretagna in relazione a quella dell'Italia, sia l'atteggiamento a tratti «schizofrenico» che i due Paesi manifestarono nei riguardi del proprio *junior partner* mediterraneo. Atteggiamento che fu certamente caratterizzato dal continuo riadattamento delle strategie degli inglesi e dei francesi in conseguenza dell'andamento del ciclo economico e delle evoluzioni del contesto politico internazionale (si pensi alla guerra di Corea e agli effetti economicamente deleteri che la corsa al riarmo provocò a danno delle bilance commerciali di Londra e Parigi), ma che al contempo apparve segnato da una profonda ostilità nei confronti dell'idea di attribuire uno statuto realmente sovranazionale alle strutture decisionali dell'OECE. Nonostante il debole tentativo – legato anch'esso a interessi sostanzialmente nazionali⁸⁴⁷ – di favorire una piena politicizzazione dell'OECE che l'Italia promosse nell'autunno del 1948, quando il Ministro degli Esteri Sforza auspicò che essa cessasse di funzionare quale semplice consesso di esperti e si trasformasse nel motore vero e proprio dell'unità politica dell'Europa⁸⁴⁸, l'Organizzazione non riuscì mai a proporsi (anche a dispetto delle speranze nutrite dagli USA) come soggetto politico “forte”, e cioè in grado di trainare i singoli Stati europei nella direzione di una compiuta, e cioè *politicamente condivisa*, unificazione

845 Cfr. *supra*, par. 3.1 e 3.2.

846 Cfr. D. W. Ellwood, *Italy, Europe and the Cold War: the Politics and Economics of Limited Sovereignty*, in C. Duggan, C. Wagstaff (eds.), *Italy in the Cold War. Politics, Culture and Society*, cit., p. 26.

847 Cfr. *supra*, par. 3.1. Si veda anche A. Varsori, *L'Italia e l'integrazione europea dal Piano Marshall al Piano Pleven*, cit., pp. 345-346.

848 Cfr. C. Sforza, *Cinque anni a Palazzo Chigi*, cit., pp. 73-80; A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., p. 191.

economica. Le ragioni poste alla base di tale fallimento furono molteplici; a questo proposito, tuttavia, conserva a nostro avviso tutta la sua pregnanza l'osservazione sviluppata da Alan Milward, quando egli scriveva, ragionando sul «collasso dell'OECE», che

the problem was that the only framework which did exist in Western Europe through which the problems of economic interdependence could be handled was non more than the fragmentary remains of a pre-war order in which domestic and international objectives had often been very different. Any attempt at expanding exports, for example, would at once fall foul of the fact that there was no mechanism through which international payments settlements could be made in Western Europe other than highly restrictive bilateral agreements⁸⁴⁹.

All'indomani della guerra, dunque, i meccanismi di funzionamento della cooperazione europea dovettero essere “immaginati” *ex-novo* e, in questo senso, l'esperienza originaria dell'OECE non poté non essere caratterizzata da un insieme di limiti e di contraddizioni che soltanto negli anni successivi avrebbero trovato parziale soluzione: la CECA, la CEE e le molte altre esperienze istituzionali che accompagnarono negli anni '50 e '60 il processo di integrazione economica europea si sarebbero realizzate proprio sulla base del superamento degli imperfetti equilibri decisionali che avevano contraddistinto il caso dell'Organizzazione parigina⁸⁵⁰.

L'azione politica ed economica promossa dai delegati italiani nell'OECE si inserì pertanto all'interno di un contesto internazionale attraversato da contraddizioni di ampia portata, le quali si sommarono inoltre alle già numerose incertezze di cui soffrirono le autorità governative della Penisola negli anni del centrismo degasperiano. Gli uomini guidati da Campilli, Tremelloni e Pella dovettero impegnarsi in un complesso esercizio di mediazione diplomatica tra interessi nazionali, come detto, il più delle volte divergenti⁸⁵¹, e al contempo scontarono la persistente debolezza di un

849 A. Milward, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., p. 195.

850 A questo proposito Milward ha osservato: «The OEEC does explain part of the origins of the EEC, not, however, because it was the first stage in a progress towards greater economic cooperation or integration, but because it was a total rejection of integration within that particular framework. And where there was effective politico-economic cooperation within the OEEC it was a defence against the type of integration which the United States desired to impose as an essential element in Western European reconstruction». Cfr. Ivi, p. 209.

851 Alcune osservazioni dell'ambasciatore italiano in Francia, Pietro Quaroni, restituiscono pienamente il senso di tali divergenze. Sottolineando con forza la il fatto che l'Italia dovesse assicurarsi in via del tutto prioritaria il sostegno economico e politico degli USA, ancor prima che quello degli altri Paesi europei, Quaroni

Governo che non sembrò in grado di – o, il più delle volte, intenzionato a – offrire loro una strategia coerente e di lungo periodo mediante la quale orientare la propria funzione di rappresentanti dell'Italia nell'OECE. Ciò non andrebbe imputato, a nostro avviso, ad un'intrinseca inadeguatezza dei responsabili economici e diplomatici del gabinetto degasperiano, quanto piuttosto alla scelta compiuta dai vertici della coalizione democristiana di astenersi dall'imprimere una direzione *politicamente rivendicata* alla partecipazione del Paese all'interno delle istituzioni internazionali che guidarono il processo della ricostruzione economica europea. L'obiettivo perseguito in questo caso dal personale politico della stagione centrista – in una parola, dalla DC – fu, come detto poco sopra⁸⁵², quello di mediare tra i vari interessi che emersero in occasione dell'avvio del Piano Marshall e che furono difesi da parte degli attori economico-istituzionali interni al blocco sociale moderato. Il risultato che ne derivò, tuttavia, consistette nella sovrapposizione di strategie, opzioni, pressioni, le quali finirono per riversarsi anche all'interno di una arena internazionale come l'OECE, senza che però ne scaturisse una visione d'insieme politicamente attribuibile agli orientamenti prevalenti all'interno del Governo. È in questo senso, dunque, che riteniamo opportuno parlare non già di *assenza* di strategie, bensì di *moltiplicazione* e di *frammentarietà* quale tratto costitutivo delle indicazioni politiche indirizzate dalle strutture istituzionali romane ai delegati italiani attivi nell'OECE. Senza dubbio, infatti, la coalizione di maggioranza si dotò di una strategia di carattere generale: partecipare ai processi di cooperazione e di integrazione continentale in tutti i modi e in tutte le forme possibili, proprio in quanto lo spazio politico europeo venne identificato come la sola dimensione concretamente disponibile per condurre a termine una compiuta “occidentalizzazione” del sistema economico e politico del Paese. In che termini e per quali finalità si si sarebbero dovute poi adottare specifiche misure e specifiche decisioni all'interno delle arene istituzionali (come ad

afferitava quanto segue: «per quanto questo possa darmi fastidio in quanto Ambasciatore in Francia, per tutto quello che riguarda il Piano Marshall dobbiamo guardare, con precedenza assoluta, verso gli americani. Politica con la Francia, politica con l'Inghilterra, sono tutte bellissime cose, ma in questo campo specifico non dobbiamo dimenticare che sono tutti nemici nostri; tutti concorrenti all'eredità della stessa zia». ASMAE, DGAE, vers. A, b. 279, f. 4, *Piano Marshall*, Quaroni a Sforza, Parigi, 19.05.1948.

852 Cfr. *supra*, par. 4.3.

esempio l'OECE) preposte al raggiungimento di questi obiettivi di massima risultò, *in primis* agli occhi dei rappresentanti internazionali dell'Italia, a dir poco incerto.

Come ha infatti osservato Stefano Battilossi,

se per altre classi dirigenti europee la costruzione dell'interdipendenza continentale (come sta dimostrando la scuola di Alan Miward) ha rappresentato uno strumento per il rafforzamento dello Stato nazionale e della coesione sociale, viceversa per la classe dirigente italiana l'integrazione internazionale ha rappresentato di per se stessa un obiettivo assoluto al quale adeguarsi, delegandone il management agli esperti e governandone le conseguenze economiche e sociali con uno strumento flessibile ma invariabilmente regressivo (dalla repressione all'emigrazione, dalla corruzione clientelare all'espansione abnorme degli apparati parastatali)⁸⁵³.

Ecco dunque secondo quali direttrici si articolò l'autonomia del «falso fronte»⁸⁵⁴ incarnato dagli esperti italiani inviati all'OECE: un'autonomia, come detto, esercitata «loro malgrado»⁸⁵⁵, in quanto fondata su opzioni politiche non già inesistenti, bensì contraddittorie e sovente opache.

L'impressione che tale interpretazione possa accogliere elementi di validità non soltanto in relazione al caso della presenza della Penisola nell'OECE, ma anche rispetto a uno sguardo di più lungo periodo sulla partecipazione dell'Italia al processo di costruzione dell'Europa unita, costituisce un'ipotesi analitica – di natura ovviamente provvisoria e schematica - a cui si è già fatto cenno al termine dell'ultimo capitolo. La compiuta individuazione degli attori, delle circostanze e degli effetti politico-sociali che potrebbero corroborare tali affermazioni costituisce tuttavia l'oggetto di indagini storiografiche da affidare a future ricerche.

853 S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 358.

854 Il riferimento è all'espressione coniata da G. Malagodi e citata nel par. 4.3. Cfr. AFLER, FM, b. 8, f. 4

“Posizione personale extra-banca 1952-1953”, Malagodi a Pella, Roma, 04.02.1951.

855 Cfr. *supra*, par. 4.3.

Bibliografia

Fonti archivistiche

Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri (ASMAE) – Roma

Fondo Affari Politici (AAPP)

Fondo Direzione Generale Affari Economici (DGAE) – Versamento A, B,
C, D

Fondo Ambasciata Parigi

Fondo Piano Marshall

Fondo Gabinetto

Archivio Centrale dello Stato (ACS) – Roma

Fondo Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)

Fondo Segreteria Particolare del Presidente del Consiglio Alcide
De Gasperi (Segr. Part. De Gasperi)

Fondo Ministero dei Lavori Pubblici e della Previdenza Sociale
(MMLLPP)

Fondo Carte Ugo La Malfa (FLM)

Archivio Storico della Banca d'Italia (ASBI) – Roma

Fondo Banca d'Italia

Fondo Carte Caffè

Fondo Carte Baffi

Archivio della Fondazione Luigi Einaudi (AFLER) – Roma

Fondo Carte Malagodi

Historical Archives of the European Union (HAEU) – Firenze

Fondo OEEC

Fondo Alcide De Gasperi

OECD Archives – Parigi

Fondo OEEC

*Archives Diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères
(ADMAE) – Parigi*

Fondo *Cabinet du Ministre*

Fondo *Europe, 1944-1970*

Fondo *Nation Unies et organisations internationales*

Fondo *Affaires économiques et financières*

United Kingdom National Archives (UKNA) – Londra

Fondo *Foreign Office*

Fondo *Treasury*

Volumi e articoli

- AA. VV., *Italia e Stati Uniti durante l'Amministrazione Truman*, Milano, FrancoAngeli, 1976
- AA. VV., *The European Reconstruction, 1948-1961: Bibliography on Marshall Plan and the Organization for Economic Cooperation*, Paris, OECD 1996
- AA. VV., *Le culture della produttività in Europa: scienze sociali, management, consenso (1950-1960)*, «Imprese e storia», 39/2010
- AA. VV., *Tecnica*, in «Parolechiave», 51/2014
- ACANFORA, Paolo, *Miti e ideologia nella politica estera DC. Nazione, Europa e comunità atlantica (1943-1954)*, Bologna, il Mulino, 2013
- AMATO, Giuliano (a c. di), *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, il Mulino, 1972
ID., GRAZIOSI, Andrea (a c. di), *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, il Mulino, 2013
- BAFFI, Paolo, *Via Nazionale e gli economisti stranieri 1944-53*, in «Rivista di storia economica», 1/1985
- BAGNATO, Bruna, *Storia di un'illusione europea. Il progetto di Unione doganale italo-francese*, London, Lothian Foundation Press, 1995
EAD., *La Francia: un partner privilegiato per l'Europa*, in VARSORI, Antonio (a c. di), *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e di revisione storiografica*, numero monografico di «Storia delle relazioni internazionali», 2/1998
- BALLINI, Pier Luigi, VARSORI, Antonio (a. c. di), *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004
- BARBAGALLO, Francesco, *La formazione dell'Italia democratica*, in ID. (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994
- BARCA, Fabrizio (a c. di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997
ID., *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli, 1999

- BARUCCI, Piero, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, il Mulino, 1978
ID., *La politica economica durante l'epoca democristiana*, in «Studi storici», 1/2012
- BATTILOSSI, Stefano, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni 1945-1955*, Milano, FrancoAngeli – INSMLI, 1996
- BELLONI, Roberto, MOSCHELLA, Manuela, SICURELLI, Daniela (a c. di), *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 2013
- BERTELLA FARNETTI, Paolo, *Gli Stati Uniti e l'unità europea. 1940-1950. Percorsi di un'idea*, Milano, FrancoAngeli, 2004
- BIGAZZI, Duccio, «L'ora dei tecnici»: *aspirazioni e progetti tra guerra e ricostruzione*, in DE LUCA, Giuseppe (a c. di), *Pensare l'Italia nuova: la cultura economica milanese tra corporativismo e ricostruzione*, Milano, FrancoAngeli - CIRIEC, 1997
- BOCHICCHIO, Gisella (a c. di), *Il Piano Marshall in Italia. Guida bibliografica 1947-1997*, Roma, Biblioteca di Storia moderna e contemporanea, 1998
- BOSSUAT, Gérard, *L'Europe des Français 1943-1959*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996
- BOTTIGLIERI, Bruno, *La politica economica dell'Italia centrista, 1948-1958*, Milano, Edizioni di Comunità, 1984
ID. (a c. di), *L'Italia della ricostruzione*, Roma, SIPI, 1994
- BROGI, Alessandro, *A Question of Self-Esteem. The United States and the Cold War Choices in France and Italy, 1944-1958*, Westport-London, Praeger, 2002
ID., *Confronting America. The Cold War Between the United States and the Communists in France and Italy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011
- BURR, William B., *The Truman Administration and the European Reconstruction, 1947-1950: Corporate Internationalism and Foreign Aid*, Ann Arbor, UMI, 1990
- BUSSIÈRE, Eric, *Les milieux économiques face à l'Europe au XXIème siècle*, in «Journal of European Integration History», 2/1997
- CAMPOLONGO, Alberto, *Le organizzazioni economiche internazionali*, Padova, CEDAM, 1972

- CAMPUS, Mauro, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall 1947-1951*, Roma-Bari, Laterza, 2008
ID. (a c. di), *Sviluppo, crisi, integrazione. Temi di storia delle relazioni internazionali per il XXI secolo*, Milano-Torino, Mondadori, 2012
- CARLI, Guido, *Cinquant'anni di vita italiana*, a c. di PELUFFO, Paolo, Roma-Bari, Laterza, 1993
- CASSESE, Sabino, FRANCHINI, Claudio (a c. di), *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, Bologna, il Mulino, 1994
- CAVALCANTI, Maria Elena, *La politica commerciale italiana 1945-1952. Uomini e fatti*, Napoli, ESI, 1984
- CIAMPANI, Andrea (a c. di), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Milano, FrancoAngeli, 1995
- COLUCCI, Michele, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa 1945-57*, Roma, Donzelli, 2008
ID., *Uomini o mattoni? Politiche migratorie e immigrazione italiana in Gran Bretagna, 1945-60*, in «900», 8-9/2003
- COOK, Paul J., *Ugo La Malfa*, Bologna, il Mulino, 1999
- COVA, Alberto, *Il problema della ricostruzione dell'economia e la questione delle scelte nei rapporti economici internazionali*, in DE LUCA, Giuseppe (a c. di), *Pensare l'Italia nuova: la cultura economica milanese tra corporativismo e ricostruzione*, Atti del convegno, Milano, 11-12 dicembre 1995, Milano, FrancoAngeli – CIRIEC, 1997
- ID. (a c. di), *Il dilemma dell'integrazione. L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale 1947-1957*, Milano, FrancoAngeli, 2008
- DANDOLO, Francesco, SBRANA, Filippo (a c. di), *L'intervento pubblico nell'Italia repubblicana. Interpreti, culture politiche e scelte economiche*, numero monografico di «Storia economica», 1/2012
- DANEO, Camillo, *La politica economica della ricostruzione (1945-1949)*, Torino, Einaudi, 1975
- D'ANTONE, Leandra, *Il governo dei tecnici. Specialismi e politica nell'Italia del Novecento*, in «Meridiana», 28-29/2000
EAD., *Una élite delle competenze per le politiche dello sviluppo*, in «Imprese e

storia», 30/2004

- D'ATTORRE, Pier Paolo, *Il Piano Marshall e l'Italia: politica, economia e relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, in DI NOLFO, Ennio, RAINERO, Romain H., VIGEZZI, Brunello (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, Milano, Marzorati, 1990
- ID., *Aspetti dell'attuazione del Piano Marshall in Italia* in AGA ROSSI, Elena (a c. di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983
- ID., *Anche noi possiamo essere prosperi. Aiuti Erp e politiche della produttività negli anni Cinquanta*, in «Quaderni storici», 1/1985
- ID. (a c. di), *Nemici per la pelle. Sogno americano e mito sovietico nell'Italia contemporanea*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- DE CECCO, Marcello, *L'Italia grande potenza: la realtà del mito*, in CIOCCA, Pierluigi, TONIOLO, Gianni (a c. di), *Storia economica d'Italia*, vol. III, tomo 2, Roma-Bari, Laterza, 2004
- ID., *La politica economica durante la ricostruzione 1945-1951*, in WOOLF, Stuart J. (a c. di), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Bari, Laterza, 1975
- ID., *Le frontiere della sovranità nazionale secondo Milward*, in «Studi storici», 1/1996
- DE CLEMENTI, Andreina, *Curare il mal di testa con le decapitazioni. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra. I primi dieci anni*, in «900», 8-9/2003
- EAD., *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010
- DE LEONARDIS, Massimo, *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014
- DEL PERO, Mario, *L'alleato scomodo. Gli USA e la DC negli anni del centrismo (1948-1955)*, Roma, Carocci, 2001
- ID., *Libertà e impero: gli Stati Uniti e il mondo, 1776-2011*, Roma-Bari, Laterza, 2011
- ID., *La guerra fredda*, Roma, Carocci, 2014
- DEROSI, Flavia, *L'illusione tecnocratica: il potere dei dirigenti nell'industria italiana*, Milano, ETAS libri, 1978
- DE SIERVO, Ugo, GUERRIERI, Sandro, VARSORI, Antonio (a c. di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, 2 voll., Roma, Carocci, 2004

- DIEBOLD, William, *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation, 1947-1947-1951*, New York, Harper & Brothers, 1952
- DI NOLFO, Ennio, RAINERO, Romain H., VIGEZZI, Brunello (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milano, Marzorati, 1990
ID., *Le paure e le speranze degli italiani, 1943-1953*, Milano, Mondadori, 1986
- DONNO, Michele, *Roberto Tremelloni e l'attuazione del Piano Marshall in Italia*, in «Ventunesimo Secolo. Rivista di studi sulle transizioni», 10/2006
- DUGGAN, Christopher, WAGSTAFF, Christopher (eds.), *Italy in the Cold War. Politics, culture and society 1948-1958*, Oxford-Washington DC, Berg Publishers, 1995
- EICHENGREEN, Barry, *The European Economy Since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, Princeton University Press, 2007
- EINAUDI, Mario, *Scritti sulla politica europea 1944-1957*, a c. di MARIUZZO, Andrea, Firenze, Olschki, 2013
- ELLWOOD, David, *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa Occidentale. 1945-1953*, Bologna, il Mulino, 1994
ID., *L'integrazione europea e la Gran Bretagna, 1945-57*, in RAINERO, Romain H (a c. di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Milano-Roma, Marzorati-Editalia, 1997
ID., *Una sfida per la modernità. Europa e America nel lungo Novecento*, Roma, Carocci, 2012
- ENDRICI, Giovanna, *L'amministrazione di fronte al Piano Marshall*, in ORSI BATTAGLINI, Andrea (a c. di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie: tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980
- ESPOSITO, Chiarella, *America's Feeble Weapon. Funding the Marshall Plan in France and Italy 1948-1950*, Westport, Greenwood Press, 1994
- FANELLO MARCUCCI, Gabriella, *Giuseppe Pella. Un liberista cristiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007
- FAURI, Francesca, *La fine dell'autarchia: i negoziati commerciali dell'Italia dal 1947*

- al 1953, in «Rivista di storia economica», 3/1995
- EAD., *L'Italia e l'integrazione economica europea, 1947-2000*, Bologna, il Mulino, 2001
- EAD., *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010
- EAD., TEDESCHI, Paolo (eds.), *Novel Outlooks on the Marshall Plan. American Aid and European Re-industrialization*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2011
- FISCHER, Frank, *Technocracy and the Politics of Expertise*, London-New Delhi, Sage, 1990
 - FORMIGONI, Guido, *La Democrazia cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*, Bologna, il Mulino, 1996
 - FRACCHIOLLA, Domenico, *Un ambasciatore della "nuova Italia" a Washington. Alberto Tarchiani e le relazioni tra Italia e Stati Uniti 1945-1947*, Milano, FrancoAngeli, 2012
 - FUMIAN, Carlo, *Per una storia della tecnocrazia: utopie meccaniche e ingegneria sociale tra Otto e Novecento*, in «Rivista Storica Italiana», 3/2012
 - GALEAZZI, Marco (a c. di), *L'integrazione europea*, in «Passato e Presente», 86/2012
 - GEORGE, Stephen, *An Awkward Partner. Britain in European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1990
 - GIGLIOBIANCO, Alfredo, *Via Nazionale. Banca d'Italia e classe dirigente. Cento anni di storia*, Roma, Donzelli, 2006
 - GILBERT, Mark, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2007
 - GIOVAGNOLI, Agostino, *L'Italia nell'OECE e le prospettive della politica estera degasperiana*, in ROSSINI, Giuseppe (a c. di), *Alcide De Gasperi e l'età del centrismo, 1947-1953*, Roma, Cinque Lune, 1990
 - ID., *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale". Politica ed economia dal 1945 al 1947*, Milano, Vita e Pensiero, 2000
 - ID., PONS, Silvio (a c. di), *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003
 - GRANATA, Mattia, *Roberto Tremelloni. Riformismo e sviluppo economico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010
 - GRAZI, Laura, *L'Europa in Italia: spunti per un'agenda di ricerca sulla storia della costruzione europea*, in «Officine della storia», 10/2013

- GRAZIANI, Augusto, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- GRIFFITHS, Richard T. (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris, OECD, 1997
- ID., *Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950's*, Leiden-Ney York-Köln, E. J. Brill, 1993
- GROSSER, Alfred, *La IV e République et sa politique extérieure*, Paris, Colin, 1972
- GUALTIERI, Roberto, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia: alle origini dell'europesmo centrista*, in «Studi storici», 3/1998
- ID., *La politica economica del centrismo*, in DE SIERVO, Ugo, GUERRIERI, Sandro, VARSORI, Antonio (a c. di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, 2 voll., Roma, Carocci, 2004
- GUILLEN, Pierre, *Le vicissitudini dei rapporti franco-italiani dall'incontro di Cannes (dicembre 1948) a quello di Santa Margherita (febbraio 1951)*, in VARSORI, Antonio (a c. di), *La politica estera italiana del secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milano, LED, 1993
- ID. (a c. di), *La France et l'Italie dans les années Cinquante*, Grenoble, CHIRPA, 1998
- HARPER, John L., *L'America e la ricostruzione dell'Italia. 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 1987
- ID., *The Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2011
- HOGAN, Michael J., *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987
- KAPLAN, Jacob J., SCHLEIMINGER, Günter, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford, Clarendon Press, 1989
- LA PALOMBARA, Joseph, *Clientela e parentela: studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Milano, Edizioni di comunità, 1967
- LANARO, Silvio, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della seconda guerra mondiale agli anni Novanta*, Venezia, Marsilio, 1992
- LEFFLER, Melvyn, WESTAD, Odd Arne (eds.), *The Cambridge History of the Cold War*, 3 voll., Cambridge, Cambridge University Press, 2010
- LEGNANI, Massimo, *L' "utopia grande borghese". L'associazionismo padronale tra ricostruzione e repubblica*, in AA. VV., *Gli anni della Costituente. Strategie dei*

- governi e delle classi sociali*, Milano, Feltrinelli, 1983
- LUNDESTAD, Geir, “*Empire*” by *Integration: the United States and European Integration 1945-1997*, New York, Oxford University Press, 1998
 - LUNGHINI, Giorgio (a c. di), *Scelte politiche e teorie economiche in Italia 1945-1978*, Torino, Einaudi, 1981
 - LYNCH, Frances M. B., *France and the International Economy, From Vichy to the Treaty of Rome*, London, Routledge, 1996
 - MAIER, Charles S., *The Politics of Productivity. Foundations of American International Economic Policy after World War II*, in «International Organizations», 4/1977
 - ID., *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987
 - ID., *I fondamenti politici del dopoguerra*, in AA. VV., *Storia d'Europa*, vol. I., *L'Europa oggi*, Torino, Einaudi, 1993
 - ID., *Leviathan 2.0. Inventing Modern Statehood*, Cambridge (MA) – London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2012
 - MAIONE, Giuseppe, *Tecnocrati e mercanti. L'industria italiana tra dirigismo e concorrenza internazionale (1945-1950)* Milano, Sugarco, 1986
 - MALAGODI, Giovanni, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa. Il diario europeo (1950-1951)*, a c. di FARESE, Giovanni, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011
 - MAMMARELLA, Giuseppe, CACACE, Paolo, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2013)*, Roma-Bari, Laterza, 2013
 - MARJOLIN, Robert, *Architect of European Unity. Memoirs 1911-1986*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1989
 - MARTINEZ OLIVA, Juan Carlos, STEFANI, Maria L., *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti. Alle origini dell'integrazione economica europea*, in COTULA, Franco (a c. di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. I, *L'Italia nel contesto internazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2001
 - MATTINA, Liborio, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 1991
 - MAZOWER, Mark, REINISCH, Jessica, FELDMAN, David (eds.), *Post-war Reconstruction in Europe. International Perspectives 1945-1949*, Oxford, Oxford

University Press, 2011

- MECHI, Lorenzo, *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)*, Milano, FrancoAngeli, 2003
ID., *Tendenze recenti della storiografia sulle organizzazioni internazionali*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 4/2013
- MELIS, Guido, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988
ID., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996
ID., *La burocrazia*, Bologna, il Mulino, 1998
- MILLER, James E., *The United States and Italy, 1940-1950. The Politics and Diplomacy of Stabilization*, Chapel Hill-London, The University of North Carolina Press, 1986
- MILWARD, Alan S., *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, London, Methuen, 1984
ID. (with the assistance of BRENNAN, George and ROMERO, Federico), *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1994
ID. et alii (eds.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London, Routledge, 1992
ID., *L'Europa in formazione*, in AA. VV., *Storia d'Europa*, vol. I, *L'Europa oggi*, Torino, Einaudi, 1993
- MISIANI, Simone, *La via dei "tecnici". Dalla RSI alla ricostruzione: il caso di Paolo Albertario*, Milano, FrancoAngeli, 1998
- MORI, Giorgio (a c. di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980
ID., *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il «secondo miracolo economico» (1945-1958)*, in BARBAGALLO, Francesco (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994
- MORTARA, Alberto (a c. di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, FrancoAngeli – CIRIEC, 1984
- OLIVI, Bino, *L'Europa difficile*, Bologna, il Mulino, 2001

- ORTONA, Egidio, *Anni d'America. La ricostruzione, 1944-1951*, Bologna, il Mulino, 1984
- PETRI, Rolf, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, in CORVINO, Renato, GROHMANN, Alberto, TOSI, Luciano (a c. di), *Uomini economie culture. Saggi in memoria di Giampaolo Gallo*, tomo 2, Napoli-Perugia, ESI - Università degli Studi di Perugia, 1997
- ID., *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in SABBATUCCI, Giovanni, VIDOTTO, Vittorio (a c. di), *Storia d'Italia*, vol. V, *La repubblica (1943-1963)*, Roma-Bari, Laterza, 1997
- ID., *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, il Mulino, 2002
- PETRINI, Francesco, *La liberalizzazione di Ugo La Malfa e la Confindustria*, in «Annali dell'Istituto Ugo La Malfa», vol XV, 2000
- ID., *Preludio al grande mercato? Un bilancio storiografico dell'esperienza dell'OECE 1948-1960*, in «Memoria e Ricerca», 14/2003
- ID., *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea 1947-1957*, Milano, FrancoAngeli, 2005
- ID., *Americanismo e privatismo. La Confindustria e il Piano Marshall*, in «Ventunesimo secolo. Rivista di studi sulle transizioni», 13/2007
- ID., *Bringing Social Conflict Back in: the Historiography of Industrial Milieux and European Integration*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», 3/2014
- ID., «*Esportare, esportare, esportare*». *L'economia italiana e il mercato comune europeo*, in «Civitas», 1-2/2015
- PINTO, Carmine, *Il riformismo possibile. La grande stagione delle riforme: utopie, speranze, realtà (1945-1964)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008
- PREDA, Daniela, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, il Mulino, 2004
- PRONTERA, Grazia, *Partire, tornare, restare? L'esperienza migratoria dei lavoratori italiani nella Repubblica Federale Tedesca nel secondo dopoguerra*, Milano, Guerini e Associati-ISEC, 2009
- RANIERI, Ruggero, *La siderurgia italiana e gli inizi dell'integrazione europea*, in «Passato e Presente», 7/1985

- ID., *La ricostruzione e la crescita dell'industria italiana nell'ambito dell'integrazione europea (1945-1955)*, in DI NOLFO, Ennio, RAINERO, Romain H., VIGEZZI, Brunello (a c. di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Milano, Marzorati, 1992
- ID., *L'Italia e l'integrazione economica europea. 1945-1960*, Università di Perugia, Dipartimento di scienze storiche, Lezioni, 1995
- ID., *L'integrazione europea e gli ambienti economici italiani*, in RAINERO, Romain H. (a c. di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Milano, Marzorati, 1997
- RICCIARDI, Ferruccio, *I «tecnocrati riformisti» e la ricostruzione in Italia*, in «Storia in Lombardia», 2/2007
 - ROMERO, Federico, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991
- ID., *Europe as a tool of nation building. The culture, language and politics of Italy's postwar Europeanism*, paper presentato al convegno *Beyond the Cold War. The United States and the renewal of Europe*, Firenze/Bologna, 26-29.10.1994, DOC IUE 272/94 (Col.45)
- ID., *Gli Stati Uniti e l'Italia: il Piano Marshall e il Patto Atlantico*, in BARBAGALLO, Francesco (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994
- ID., SEGRETO, Luciano (a c. di), *Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*, in «Studi Storici» (numero monografico), 1/1996.
- ID., *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in BEVILACQUA, Piero, DE CLEMENTI, Andreina, FRANZINA, Emilio (a c. di), *Storia dell'emigrazione italiana*, 2 voll., Roma, Donzelli, 2001
- ID., *La politica migratoria*, in TOSI, Luciano (a c. di), *Politica ed economia nelle relazioni internazionali dell'Italia nel secondo dopoguerra. Studi in ricordo di Sergio Angelini*, Roma, Edizioni Studium, 2002
- ID., VARSORI, Antonio (a c. di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, vol I, Roma, Carocci, 2005

- ID., *Storia della guerra fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009
- ID., *Cold War historiography at the crossroads*, in «Cold War History», 4/2014
- RUGAFIORI, Paride, *Imprenditori e manager nella storia d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1999
- SALSANO, Alfredo, *Ingegneri e politici. Dalla razionalizzazione alla «rivoluzione manageriale»*, Torino, Einaudi, 1987
- SALVATI, Mariuccia, *La dirigenza dei ministeri economici, 1945-1951*, in «Italia contemporanea», 153/1983
- EAD., *Stato e industria nella ricostruzione. Alle origini del potere democristiano (1944/1949)*, Milano, Feltrinelli, 1982
- EAD., *Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale*, in BARBAGALLO, Francesco (a c. di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994
- EAD., *Cittadini e governanti. La leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1997
- EAD., *Behind the Cold War: rethinking the left, the state and civil society in Italy (1940s-1970s)*, in «Journal of modern Italian studies», 4/2003
- EAD., *The Long History of Corporatism in Italy: A Question of Culture or of Economics?*, in «Contemporary European History», 2/2006
- EAD., *Introduzione* in PELLIZZI, Camillo, *Una rivoluzione mancata*, Bologna, il Mulino, 2009
- SAPELLI, Giulio, *La cultura della produzione: «autorità tecnica» e «autonomia morale»*, in BOTTIGLIERI, Bruno, CERI, Paolo, (a c. di), *Le culture del lavoro. L'esperienza di Torino nel quadro europeo*, Bologna, il Mulino, 1987
- SARACENO, Pasquale, *Intervista sulla ricostruzione*, a c. di VILLARI, Lucio, Roma-Bari, Laterza, 1977
- SEGRETO, Luciano, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Attori e politiche tra anni Cinquanta e Sessanta*, in TOSI, Luciano (a c. di), *Politica ed economia nelle relazioni internazionali dell'Italia nel secondo dopoguerra. Studi in ricordo di Sergio Angelini*, Edizioni Studium, Roma 2002
- ID., *I ministeri economici e le sfide della liberalizzazione e dell'integrazione*, in DE

- SIERVO, Ugo, GUERRIERI, Sandro, VARSORI, Antonio (a c. di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Roma, Carocci, 2004
- SERRA, Enrico, *Professione: Ambasciatore d'Italia*, vol. II, Milano, FrancoAngeli, 2001
 - SFORZA, Carlo, *Cinque anni a Palazzo Chigi. La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma, Atlante, 1952
 - SPAGNOLO, Carlo, *Tecnici e politici in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni Trenta agli anni Cinquanta*, Milano, FrancoAngeli, 1992
- ID., *Tecnica e politica in Italia tra anni Trenta e anni Quaranta. Note sul caso di Donato Menichella*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Mortara*, vol. II, Milano, FrancoAngeli, 1990
- ID., *La stabilizzazione incompiuta. Il piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Roma, Carocci, 2001
- ID., *La polemica sul «Country Study», il Fondo Lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in «Studi storici», 1/1996
- TAVIANI, Paolo Emilio, *Politica a memoria d'uomo*, Bologna, il Mulino, 2002
 - TULLIO, Giuseppina, *Monete ed economie. Le relazioni anglo-italiane nel secondo dopoguerra*, Napoli, ESI, 2001
 - VARSORI, Antonio, *La scelta occidentale dell'Italia (1948-1949) - I*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1/1985
- ID., *Il Patto di Bruxelles, 1948: tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, Bonacci, 1988
- ID. (a c. di), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milano, LED, 1993
- ID., *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Laterza, 1998
- ID., *L'europeismo nella politica estera italiana*, in TOSI, Luciano (a c. di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel*

Novecento, Padova, CEDAM, 1999

ID. (a c. di), *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e di revisione storiografica*, numero monografico di «Storia delle relazioni internazionali», 1/1999

ID., *Il Piano Marshall: un dibattito storiografico concluso?*, in «Ventunesimo Secolo. Rivista di studi sulle transizioni», 13/2007

ID., KAISER, Wolfram (eds.), *European Union History. Themes and Debates*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2010

ID., *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010

ID., *Storia internazionale. Dal 1919 a oggi*, Bologna, il Mulino, 2015

– WESTAD, Odd Arne (ed), *Reviewing the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory*, London-Portland, Cass, 2000

ID., *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005

– WEXLER, Imanuel, *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Westport-London, Greenwood Press, 1983

– YOUNG, John W., *Britain and European Unity, 1945-1992*, London, Macmillan, 1993

– ZAMAGNI, Vera, *Betting on the Future. The Reconstruction of Italian Industry, 1946-1952*, in BECKER, Josef, KNIPPING, Franz (eds.), *Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a Postwar World 1945-1950*, Berlin, de Gruyter & Co., 1986

EAD., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, il Mulino, 2003

Ringraziamenti

Nel corso di questa ricerca di dottorato, svolta nell'ambito della Scuola superiore di Studi storici, geografici e antropologici dell'Università di Padova, ho accumulato molti debiti di gratitudine nei confronti di chi si è interessato all'evoluzione del mio lavoro. Desidero perciò ringraziare *in primis* chi ha direttamente “supervisionato” gli sviluppi di questo studio, e cioè il Prof. Antonio Varsori, che con pazienza e dedizione mi ha aiutato a capire di cosa io fossi realmente “alla ricerca”, e che inoltre mi ha fatto comprendere, nel corso degli ultimi tre anni, cosa significhi davvero studiare storia internazionale. Un ringraziamento particolare va a chi ha contribuito, fin dai tempi della tesi di Laurea magistrale, alla genesi di questo lavoro, vale a dire la Prof.ssa Mariuccia Salvati, con la quale ho avuto la fortuna di instaurare un dialogo intellettuale e umano estremamente fecondo: è grazie a lei se sto imparando che «lo storico è come l'orco delle favole: va là dove sente odore di carne umana».

Vorrei poi esprimere la mia riconoscenza al personale delle biblioteche e degli archivi nei quali mi sono recato nel corso della mia ricerca: ringrazio infatti i responsabili dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri di Roma, dell'Archivio Centrale dello Stato, dell'Archivio Storico della Banca d'Italia, della Fondazione Luigi Einaudi di Roma, degli Archivi Storici dell'Unione Europea di Firenze, degli Archivi dell'OECE/OCSE (Parigi), degli Archivi diplomatici francesi e dei National Archives di Londra. Un pensiero speciale va alla Fondazione Gramsci Emilia-Romagna di Bologna: un ambiente di studio nel quale ho potuto godere della competenza e dell'amicizia del personale che fa vivere questo istituto.

Un grazie molto sentito a Mauro Campus, che mi ha generosamente offerto consigli, spunti e suggerimenti per la realizzazione di questo lavoro. Grazie a Piers Ludlow, per aver contribuito a rendere più proficui e interessanti i mesi trascorsi alla London School of Economics and Political Science. Senza Francesco Petrini e Alfredo Mignini, cui è toccata la sventura di leggere e commentare le pagine di questo testo, i risultati finali

dei miei sforzi sarebbero indubbiamente più poveri: a loro va il mio debito di riconoscenza.

Un ringraziamento speciale a chi, a vario titolo, è costretto a sopportarmi da molto tempo a questa parte, e che ha accompagnato direttamente o indirettamente gli sviluppi della mia ricerca (e non solo): a tutta la banda del *Caso S.*; alle splendide sorprese di questi ultimi anni, Francesca e Paola; ai miei “punti di riferimento”: Jacopo, Basilio, Margherita, Alfredo, Tullio; agli amici di una vita, Andrea e Gian Piero.

Dedico questo lavoro ai miei genitori, per l'affetto e il sostegno di cui mi hanno sempre dato prova.