

3. L'Italia, il Piano Marshall e il dibattito sulla ricostruzione.

All'indomani della guerra l'Italia si trovò nella necessità di affrontare la grave situazione economica e strutturale che reclamava un'urgente soluzione.

La necessità di ricostruire le attrezzature industriali produttive distrutte dalla guerra, l'inflazione che avanzava vertiginosamente, la strozzatura della bilancia dei pagamenti, il deficit e la mancanza di valuta, erano problemi da risolversi in tempi immediati.

La disoccupazione che portava con sé l'esigenza di rilanciare lo sviluppo industriale, l'arretratezza del settore agricolo, colpito tra l'altro in modo particolarmente grave dalle distruzioni belliche,⁴⁸ l'inefficienza del settore dei trasporti e l'insufficiente produzione di energia elettrica, richiedevano una loro risoluzione nel lungo periodo.⁴⁹

In un paese con prospettive economiche scoraggianti, le forze di governo, coese e coerenti nelle scelte da compiere e nelle priorità da applicare, incoraggiate dalle promesse degli aiuti americani, compresero che era necessaria un'azione incisiva ed attiva per assicurarsi il rifornimento di tutto quanto potesse servire all'incremento dell'occupazione, alla ripresa delle industrie settentrionali e alla loro riconversione per adattarsi alle nuove esigenze di mercato.

Il problema della ricostruzione⁵⁰ fu affrontato immediatamente. L'inizio di una sua vera e propria concretizzazione, nel senso che il governo italiano fece con larga autonomia le proprie scelte, si ebbe fin dall'agosto del '44, quando gli Stati Uniti misero a disposizione dell'Italia una somma in dollari da utilizzare per acquisti di materie prime e di materiali occorrenti per la ripresa produttiva e la riattivazione del settore industriale.⁵¹

A tal proposito si formulò un Rapporto che metteva in luce la condizione disastrosa di tutto il settore industriale, la cui paralisi era da addebitarsi all'inefficienza del sistema e dei mezzi di trasporti, all'insufficiente produzione di

⁴⁸ M. Colonna, *L'economia italiana nei secoli XVIII – XX*, in F. Assante - M. Colonna – G. Di Taranto – G. Lo Giudice, *Storia dell'economia mondiale (secc. XVIII – XX)*, Monduzzi, Bologna, 1995, p. 324.

⁴⁹ A. Graziani, *Introduzione a L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna, 1979, p.17; P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, di L. Villari in “La questione meridionale nella ricostruzione post bellica. 1943 – 1950”, collana SVIMEZ, Giuffrè, Milano, 1980, p. 3.

⁵⁰ Per i temi della ricostruzione in Italia si vedano: G. Lombardo, *L'Istituto Mobiliare Italiano, cit.*

⁵¹ P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., pp. 17 – 20.

energia elettrica, alla mancanza di materie prime, al disordine monetario dei prezzi.

Furono varati un piano di primo aiuto e piani settoriali che reclamavano l'urgenza di rifornirsi di materie prime, di semilavorati, di mezzi di trasporto e di carbone per una veloce riattivazione delle industrie del Nord e per assicurare lavoro alle maestranze.⁵²

Ma le lentezze burocratiche, le carenze dell'organizzazione statale nella distribuzione, la difficoltà di stabilire chi favorire con l'assegnazione delle materie prime rallentavano le operazioni, per cui molti settori rimanevano trascurati.

In questo clima si vide la necessità di abbandonare progressivamente la politica di protezionismo e di isolamento per dare all'economia italiana una nuova linea di apertura commerciale e di riattivazione degli scambi con l'estero.

Accanto alle Commissioni economiche e ai Comitati industriali di settore, il 21 giugno del '45, il Governo Parri istituì un dicastero della Ricostruzione, che fu poi mantenuto e diretto da La Malfa durante il primo Governo De Gasperi.

Il Ministero non aveva il compito di avviare una programmazione, «esso doveva solo cercare di coordinare, quanto si proponeva, o meglio si decideva, nelle amministrazioni e negli enti».⁵³

Non si discostava così dalla linea politica economia degli altri Stati dell'Europa Occidentale. I quali, con l'affermarsi delle teorie *keynesiane*, che attribuivano allo Stato una funzione di rilievo nel processo economico, sotto la spinta degli Stati Uniti, dopo le esperienze dirigistiche e socialdemocratiche degli anni Trenta, utilizzarono e perseguirono obiettivi di presenza strutturale dello Stato nell'economia (nazionalizzazione delle attività produttive, forti regolazioni dei mercati dei beni e degli scambi internazionali di merci e dei movimenti di capitale) e di attivismo macroeconomico per il perseguimento della piena occupazione e costruzione organica dei sistemi di protezione sociale.

L'Italia, esaurita l'esperienza del protezionismo e dell'isolazionismo autarchico fascista, in cui l'intervento dello Stato aveva fatto sentire fortemente il suo peso nelle istituzioni creditizie e nella gestione dell'industria, condizionando lo sviluppo dell'economia italiana, sentiva il bisogno di una scelta nuova di politica economica.⁵⁴

⁵² *Ibidem*, p. 96.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ M. Colonna, *L'economia italiana nei secoli XVIII – XX*, cit., pp. 314 – 316.

Con quale criterio ricostruire?

Nel clima di fermenti e di attese, ma anche di emergenze e di incertezze, si organizzarono convegni e congressi per la formulazione di programmi e di piani e si accese un vivo dibattito sui criteri di gestione di economia da adottare, mentre tra gli economisti teorici più autorevoli si assunsero posizioni diverse sui vantaggi dei sistemi pianificatori o sull'economia di mercato o sul ruolo che si attribuiva allo Stato nel processo di ricostruzione.⁵⁵

Utile ed interessante in proposito fu il dibattito che si svolse fra gli economisti teorici: Einaudi, Bresciani Turrone, Del Vecchio, De Maria, Corbino, Saraceno, Pella, i quali vedevano nei principi del liberismo economico e nel ritorno alla libertà degli scambi, un valido motivo di inserimento dell'Italia fra i paesi industrializzati.

Quindi ragioni economiche e politiche influirono sul Governo italiano verso una rapida liberalizzazione nei confronti dei mercati europei.

Il dilemma principale era: ricostruire pianificando ed intervenendo con le teorie *keynesiane* o lasciare libero il mercato e privilegiare le teorie liberiste?

I liberisti propendevano a favore dell'abolizione di ogni controllo dello Stato e mettevano in evidenza la superiorità del mercato libero, in quanto permetteva: libertà nelle contrattazioni, sviluppo dell'iniziativa privata, raggiungimento di una stabilità monetaria finanziaria e liberalizzazione degli scambi.⁵⁶

In una realtà dove scarseggiavano le materie prime, la ripresa dello sviluppo industriale era possibile solo attraverso l'aumento delle importazioni – esportazioni e del libero scambio.

Accanto si poneva la possibilità di adottare una politica di pianificazione e di programmazione degli investimenti, in modo tale da integrare l'iniziativa privata con quello dello Stato.⁵⁷

L'applicazione pura di una politica liberista avrebbe potuto innescare l'aumento dei prezzi, sia per la bassa disponibilità finanziaria delle imprese, sia per la mancanza di risorse.

⁵⁵ P. Barucci, *La politica economica e le scelte di politica economica dell'Italia (1945 – 1947)*, in «Rassegna economica», Maggio – Giugno 1973, p. 670.

⁵⁶ A. Graziani, *Introduzione a L'economia italiana dal 1945 a oggi*, cit., p.23.

⁵⁷ V. Castronuovo, *La politica deflazionistica italiana nel secondo dopoguerra (1945 – 1950)*, in AA. VV., «Politiche di rientro dall'inflazione», Laterza, Bari, 1986, pp. 96 – 97.

Pasquale Saraceno, fautore della pianificazione, scriverà che «al di là della scelta tra programmazione e libero mercato bisognava prevedere delle priorità tra gli obiettivi da perseguire»⁵⁸

L'ipotesi di una economia collettivistica fu scartata per il diniego americano.

D'altra parte il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica presupponeva anche lo scontro e il confronto tra le due impostazioni ideologiche alternative: la cultura economica di origine cattolica e quella marxista.

Il Partito comunista italiano e i socialisti, che puntavano su forme di integrazione tra «democrazia politica e democrazia sociale, da attuare mediante la programmazione pubblica degli investimenti ed il rafforzamento del movimento operaio»⁵⁹, contrari ad una politica sistematica di inflazione, che avrebbe agevolato determinati gruppi economici a scapito degli operai e delle categorie a reddito fisso, ritenevano necessaria la nazionalizzazione delle industrie.

La DC nelle sue risoluzioni, facendo riferimento ai principi di democrazia economica e sociale elaborati nel '43 dagli autori del Codice Camaldoli⁶⁰, proponendo un indirizzo liberista moderato, affermava la necessità di promuovere la diffusione della proprietà privata e contemporaneamente l'intervento della pubblica autorità per armonizzare le forze sociali e indirizzarle alla realizzazione del "Bene comune".⁶¹

Il documento del Consiglio nazionale della DC fu l'unico che si pronunciò a favore dell'attuazione di un Piano.⁶²

In effetti ad avere le idee chiare su come agire erano alcuni esperti economisti che operavano presso gli istituti bancari o le commissioni, sorte dopo la liberazione, per l'analisi dei problemi più urgenti.

Essi, occupando posizioni di governo di importanza strategica, ebbero un grande peso nell'attività parlamentare e, con i loro supporti teorici, influirono sulla formulazione della politica economica da adottare per raggiungere sviluppo e stabilità.

⁵⁸ P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit., p. 96.

⁵⁹ M. Colonna, *L'economia italiana nei secoli XVIII – XX*, cit., p. 326.

⁶⁰ Fu pubblicato nel '45 da un gruppo di intellettuali raccolti attorno alla rivista "Studium", allo scopo di studiare la dottrina sociale della Chiesa sulle questioni economiche.

⁶¹ A. Damilano, *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943 – 1967*, Vol. I, ed. Cinque Lune, Roma, 1968, pp. 134 – 137.

⁶² F. Sullo, *Il dibattito politico sulla programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, in «Economia e Storia», n. 3, 1960, pp. 392 – 393.

In linea generale, la prospettiva di un certo intervento dello Stato nella vita economica non era condivisa allo stesso modo da tutte le forze politiche. Alla fine di una guerra e dopo l'esperienza fascista, alcune sentivano l'esigenza di formulare un Piano per edificare un sistema economico diverso da quello utilizzato nel passato, altre per esigenza di razionalità economica.⁶³

I sindacati e i grandi partiti erano favorevoli a forme di «controllo generale» sulla vita economica, ma tutti avevano abbandonato l'idea di una pianificazione centralizzata e rigida.

Accanto all'idea di una pianificazione economica generale, la tesi dominante era che bisognava fare affidamento sull'iniziativa privata e lasciarle un vasto campo d'azione per conseguire «fini sociali».⁶⁴

Anche se persistevano esempi dell'economia corporativistica, in cui lo Stato era presente nel sistema economico attraverso l'Iri, l'Agip, e altri enti che, come retaggi del passato cercavano di superare l'isolamento dall'economia internazionale sperimentato negli anni dell'autarchia, si diede il via a quell'economia mista, con forti intenti programmatori, che si estrinsecava nella formulazione di piani di intervento nei settori più vari.

Tra il '45 e '47, su qualsiasi altra proposta di programmazione prevalse la scelta liberista della ricostruzione che verrà concretizzata dalla linea politica adottata da De Gasperi.

Egli, rimasto dal '45 al '53 alla guida dei governi italiani, coadiuvato dall'azione dei ministri economici Einaudi e Pella e da altri importanti economisti, rivalutando la totale libertà dell'impresa privata, diede inizio alla fase liberista, definita di «restaurazione capitalista».⁶⁵

Era pacifico che, per dare una soluzione alla condizione economica difficile in cui si trovava l'Italia, si dovesse ricorrere a manovre di politiche monetarie ispirate al liberismo e non alla filosofia dei programmatori i quali

⁶³ V. Castronuovo, *L'economia italiana dal dopoguerra agli anni '60*, cit., p. 3.

⁶⁴ P. Barucci, *Il dibattito sulla politica economica della ricostruzione (1943 – 1947)*, cit., p. 400.

⁶⁵ D. Ivone, *Giuseppe Pella e la politica liberista nella ricostruzione economica del secondo dopoguerra*, Atti del Convegno promosso dalla Società Italiana degli Economisti, *L'opera scientifica di A. Breglia, F.S. Nitti, C. Bresciani Turrone, E. Rosso e G. del Vecchio e il loro contributo alla ricostruzione dell'economia italiana dopo la seconda guerra mondiale*, Librairie Droz, Genève, 1985, p. 117.

“programmavano risorse ed investimenti senza tenere conto del bilancio dello Stato”.⁶⁶

Con Einaudi si adottò, quindi una rigorosa politica economica deflazionistica che, puntando sulla stretta creditizia, sulla difesa della lira, sul risparmio e sulla cautela, se bloccò lo sviluppo dell'economia del paese dovuto al calo di investimenti e all'aumento della disoccupazione, riuscì efficacemente a controllare l'inflazione.⁶⁷

Su una linea di armonizzazione con le economie del mondo occidentale, Einaudi, con la collaborazione di Menichella (governatore della Banca d'Italia), Saraceno e Siglienti (presidente dell'IMI), avviò i programmi per utilizzare al meglio le risorse concesse dagli americani e destinarle al rilancio della produzione, degli investimenti e delle esportazioni.

Negli anni che precedettero il Piano Marshall, accanito fu il dibattito tra gli economisti teorici sulla pianificazione, sulla sua natura.

Ma, nel clima di confusione in cui l'Italia si trovava a confrontarsi con gli altri paesi dell'Europa già da tempo industrializzati, programmare (come si fece) non tenendo conto né dei problemi reali esistenti in quel momento nel paese, né delle difficoltà di integrazione e di adeguamento di tutte le nostre strutture pubbliche e private ai livelli di quelle dei paesi europei, si corse il rischio, sia da parte dei fautori, sia da parte degli avversari della programmazione, di non identificare la gerarchia dei problemi e il modo con cui affrontarli.⁶⁸

Erano contro la programmazione: Amoroso, Bresciani Turrone, De Maria, Einaudi, Federici, Palomba, Pesenti; erano favorevoli: Saraceno, Bertolino, Campolongo, Sylos Labini.

Dopo un animato e articolato dibattito, le opinioni si polarizzarono «in due solide posizioni contrapposte», quella che programmazione riteneva un'organizzazione strutturalmente incapace di assicurare la crescita della nostra economia e quella che la sosteneva solo in quanto potesse attuarsi in un regime integralmente socialista.⁶⁹

Tra gli economisti, figura di rilievo fu Saraceno.

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ *Idem*

⁶⁸ P. Barucci, *Introduzione a P. Saraceno*, cit., p. 48.

⁶⁹ P. Barucci, *Introduzione*, in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943 -1948*, Bari, Laterza, 1969, p. 43.

Per lui il Piano era utile, sia all'azione pubblica, sia a quella degli imprenditori privati in modo che, «La prima fosse vincolata al raggiungimento di obiettivi di ordine generale e la seconda orientata nel perseguirli. [...]In questo vincolare e in questo regolare stava il, nocciolo della pianificazione in un'economia mista»⁷⁰

Gli interventi pubblici, attivati dallo Stato nelle infrastrutture, nell'edilizia come nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi pubblici servivano ad «integrare e indirizzare l'attività economica privata affinché l'economia del Paese si svolgesse in quanto possibile, secondo determinate linee di sviluppo»⁷¹; solo raggiungendo contemporaneamente questi obiettivi, la politica economica adottata avrebbe potuto conseguire il successo sperato e assicurare la ripresa dell'Italia.

Sulla base di queste idee Saraceno, che nell'immediato dopoguerra aveva redatto i Piani di primo intervento e successivamente quelli settoriali per la richiesta di rifornimenti di beni di consumo di base per la popolazione e per la ripresa produttiva delle industrie, tra il '47 e il '48, chiamato da Pietro Campilli, allora ministro per il Commercio con Estero, formulò nelle linee generali il Programma Quadriennale per l'economia italiana in vista del Piano Marshall.

Esso, anche contro le posizioni degli industriali che auspicavano una concentrazione degli aiuti per il solo settore privato del Nord, mirava a cointeressare area pubblica e area privata, Nord e Sud d'Italia.

Il Piano, pur muovendosi nell'ambito «strettamente tecnico settoriale»,⁷² puntava l'attenzione sull'aumento dell'occupazione e soprattutto sullo sviluppo del Mezzogiorno, dove esorbitante era la massa dei disoccupati.

Il meridionalismo occupava un posto preminente nel programma di Saraceno che, se per il Mezzogiorno vedeva inadeguato l'avvio di nuove imprese e dell'industrializzazione⁷³, prevedeva invece l'intervento infrastrutturale dello Stato e l'utilizzo di gran parte delle risorse per avviare i lavori pubblici miranti alla bonifica integrale, alla riforma agraria, all'irrigazione e ai trasporti.

Quando furono chiare le grandi linee direttive del Piano Marshall, il Governo vide necessario definire nei dettagli il tipo di programma da formularsi per

⁷⁰ G. Lombardo, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., p. 31.

⁷¹ P. Barucci, *Introduzione*, cit. p.44

⁷² G. Lombardo, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., p. 32.

⁷³ *Ibidem*, p. 34.

l'utilizzo degli aiuti ERP, che costituivano «un elemento di forza e di certezza»⁷⁴ per un programma di sviluppo che prospettasse la soluzione dei gravi problemi percepiti in quel momento.

Dopo la firma di Truman, il Piano Marshall avviava i suoi meccanismi di funzionamento.

Il Governo italiano nel protocollo bilaterale, firmato il 28 giugno del '48, nel rispetto degli obiettivi ERP, si impegnava, sia a promuovere lo sviluppo della produzione industriale ed agricola, sia a stabilizzare la propria moneta, a fissare un tasso di cambio effettivo e a pareggiare il bilancio dello Stato.

Il Fondo – Lire, intestato al Governo italiano per finanziare progetti utili allo sviluppo della produttività, doveva essere destinato a scopi da concordare, di volta in volta con il Governo degli Stati Uniti.

Per quanto riguardava la sua utilizzazione, si trovarono schierati i liberisti da una parte, i programmatori dall'altra, mentre la Confindustria diretta da Angelo Costa, per la sua particolare posizione politica e burocratica, favoriva i gruppi finanziari.

Il programma prevedeva l'investimento di 2273 miliardi di lire nel quadriennio 1948 – 1952, così distribuiti: 665 all'agricoltura, 920 all'industria, 630 a trasporti e telecomunicazione, 8 a corsi per riqualificazione professionale per favorire l'occupazione.

Dei 920 miliardi assegnati all'industria, oltre il 40% era destinato alle compagnie elettriche, circa il 20% a Finsider e Falk e un altro 20% all'industria meccanica.⁷⁵

Il programma, facendo delle scelte di priorità, si proponeva molti obiettivi, oltre a quelli definiti nel protocollo.

Erano urgenti la trasformazione – riconversione degli impianti industriali, il rimodernamento dell'agricoltura, in modo che le produzioni potessero essere competitive sui mercati esteri; per una maggiore integrazione dell'Italia nell'Europa, si ritenevano necessarie la riattivazione degli scambi multi - laterali tra i paesi europei anche dell'Est e la riapertura degli sbocchi dell'industria manifatturiera, dove minore era la competitività con le nostre industrie.⁷⁶

⁷⁴ *Ibidem*, p.32.

⁷⁵ C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945 – 1949*, Einaudi, Torino, 1975, pp. 249 – 250.

⁷⁶ G. Lombardo, *L'Istituto Mobiliare Italiano*, cit., p.35.

I settori sui quali il programma intendeva concentrare gli investimenti delle imprese pubbliche, gli aiuti e i finanziamenti connessi alle operazioni del Piano Marshall erano, nell'ordine:

- le industrie energetiche (generazione e trasporto di energia elettrica, raffinerie di petrolio greggio, officine-gas e valorizzazione delle scarse risorse interne di combustibili fossili potenzialmente disponibili);
- l'industria siderurgica e quella meccanica;
- il tessile;
- la chimica e la gomma.⁷⁷

Nello stesso tempo si avviavano corsi di riqualificazione per favorire meglio l'occupazione.

Nel programma non era affrontato il problema del meridionalismo caro a Saraceno, come idea forza di un piano di sviluppo, a causa di un compromesso tra i liberisti, che seguivano la linea Pella, e il cosiddetto «quarto partito» degli imprenditori che avevano i loro interessi nel Nord.

A questa manovra contribuirono certamente le forze di sinistra che facevano affidamento sull'appoggio politico elettorale degli operai del Nord.

L'idea di una politica di rivalutazione del Mezzogiorno verrà ripresa e attuata nel '50, con la riforma agraria e la Cassa per il Mezzogiorno.

L'inizio effettivo dell'ERP non modificò l'economica restrittiva adottata da Einaudi che, impedendo l'incremento della produttività, contravveniva agli obiettivi dell'ERP.

Nonostante la posizione degli Stati Uniti si facesse più pressante e rigorosa, soprattutto dopo la vittoria della DC del 18 aprile del '48, affinché il Governo mutasse atteggiamento e allentasse la stretta creditizia, esso continuò con ostinazione a perseguire gli obiettivi cardine della politica economica italiana: il pareggio del bilancio e l'accrescimento delle riserve valutarie.⁷⁸

Sebbene i livelli del PIL totale e pro capite effettivamente raggiunti fossero sensibilmente elevati e le industrie manifatturiere, i settori siderurgico meccanico chimico fossero progrediti, ciò non impedì che la politica economica adottata, suscitasse le critiche degli Stati Uniti.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 42.

⁷⁸ U. F. Ruffolo, *La linea Einaudi*, in «Storia Contemporanea», n. 4, 1974, p. 659.

Le più dure critiche alle lacune della pianificazione italiana furono quelle contenute nel Country Study⁷⁹, rapporto steso dall'amministratore dell'ECA Paul Hoffman, con cui si imponeva al governo italiano una risposta chiarificatrice. Esso, pur apprezzando l'aumento delle esportazioni e il controllo effettuato sui prezzi, richiamava l'Italia che, non avendo adottato un programma coordinato di investimenti pubblici, non era riuscita a raggiungere gli obiettivi riguardanti lo sviluppo, la produzione e l'occupazione.

Le critiche si concentravano, in particolare, sul basso moltiplicatore occupazionale che derivava principalmente dagli investimenti rivolti verso settori quali metallurgia meccanica e settore energetico e, opponendosi in chiave *keynesiana* alla linea economica di Pella e Menichella, invitavano il Governo ad incrementare le industrie, ad incoraggiare l'iniziativa privata, a rivedere il sistema monetario e a preparare un bilancio nazionale.⁸⁰

Il rapporto Hoffmann, largamente utilizzato, anche nella polemica parlamentare dalle opposizioni e in primo luogo dai comunisti, richiedeva una politica più audace di investimenti pubblici e reclamava l'immediata soluzione, senza timori inflazionistici, del problema italiano riguardante investimenti e stabilità monetaria. Si auspicava contemporaneamente un bilancio nazionale degli investimenti ispirato ai seguenti criteri:

- la creazione di un massimo volume di occupazione contemporaneamente al processo stesso di formazione dei capitali;
- la creazione del massimo volume di occupazione nella continua utilizzazione di nuovi capitali;
- la preferenza per gli investimenti ad alto e rapido rendimento;
- nel settore industriale e particolarmente nelle industrie esportatrici dovevano essere attentamente studiati i raffronti con i costi internazionali, riducendo i costi;
- dovevano evitarsi le tendenze autarchiche.

Secondo il rapporto, il maggiore impedimento nell'utilizzazione dei fondi E.R.P. consisteva nel fatto che l'Italia non era in grado di formulare piani, per

⁷⁹ V. Castronuovo, *La politica deflazionistica italiana nel secondo dopoguerra (1945 – 1950)*, cit., p. 106; si veda C. Spagnolo, *La polemica sul «Country Study», il Fondo - Lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in «Studi Storici», gennaio-marzo 1996;

⁸⁰ ECA, *Country Study sull'Italia*, ISE, Milano, 1950, p. 14.

cui Hoffman suggeriva, come avveniva negli altri paesi, la creazione di un'Autorità del Piano che potesse vantare:

- indipendenza dai principali ministeri che abbiano mansioni esecutive
- uno stato maggiore professionale e tecnico con ottima preparazione
- autorità effettiva nei confronti dei ministeri incaricati dell'esecuzione.

E chiedeva:

1. la preparazione di un bilancio degli investimenti nazionali, per trimestre, come quello preparato negli U.S.A. o in Francia;
2. una amministrazione uniforme per il controllo in genere dei crediti, in particolare degli investimenti privati;
3. un programma delle importazioni, con coordinamento della concessione delle licenze e della politica di controllo dei cambi.

Il *Country Study* suscitò un acceso dibattito ed immediate furono le controdeduzioni della Delegazione tecnica italiana a Washington (DELTEC) sulla rigidità del rapporto che aveva contribuito a diffondere erroneamente una visione distorta delle condizioni economiche dell'Italia. Pella e Menichella e tutti gli altri economisti giustificarono l'azione del Governo che aveva agito adattandosi al tenore di vita basso degli italiani ed alla politica monetaria in atto.

Altri economisti, tra cui Saraceno, il presidente dell'IRI Francesco Giordani, già contrario alla politica liberista perché «sterilizzatrice delle risorse»,⁸¹ avanzando proposte più concrete per un avvio dello sviluppo, erano del parere che accanto ad una politica di controllo dell'inflazione fossero necessari una politica di espansione ed un programma di «specifici investimenti richiesti da precisi obiettivi», indirizzati soprattutto verso il Mezzogiorno.

Il Piano Marshall, le aree depresse e la ricostruzione del Mezzogiorno.

Tra i problemi di politica economica e finanziaria che assunsero un ruolo di primo piano dopo il secondo conflitto mondiale, quello dello sviluppo delle aree strutturalmente depresse fu certamente tra i maggiori e più impegnativi, non soltanto limitatamente ai paesi che tali aree comprendevano, ma anche su un piano più ampio ed internazionale.⁸²

Il presidente Truman, nel discorso d'insediamento pronunciato davanti al Congresso degli Stati Uniti il 20 gennaio 1949, formulò al punto IV le linee generali di un programma per lo sviluppo dei paesi meno progrediti, mediante l'assistenza tecnica e finanziaria statunitense.

Il programma si concretizzò in numerose iniziative e in piani pluriennali volti ad incrementare lo sviluppo dei paesi arretrati appartenenti al Commonwealth britannico ed all'impero coloniale francese.

In un momento in cui si cercavano vie nuove per riavviare la ricostruzione le teorie tendevano a dare risposte e soluzioni, per eliminare i dislivelli di condizioni tra regioni progredite e regioni depresse.

⁸¹ P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione*, cit. p. 102.

⁸² Tra i lavori più rappresentativi sulla tematica dello sviluppo ricordiamo quelli di P.N. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, in «Economic Journal», LII, 1943; e di R. Nurske, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Blackwell, 1953; (trad. it. *La formazione del capitale nei paesi sottosviluppati*, Torino, Einaudi, 1965).

Vennero riprese le varie teorie degli stadi di sviluppo e furono studiati i loro teorici.

Tra i primi, particolarmente influente fu, sul piano più specificamente storico, il lavoro di Alexander Gerschenkron⁸³ che, affrontando il problema dello sviluppo industriale di paesi ritardatari come l'Italia, la Germania, la Russia, metteva particolarmente in evidenza il ruolo di «agenti sostitutivi» che, come promotori di un'industrializzazione dall'alto, permettevano di compensare, sul piano dei rapporti economici internazionali, lo svantaggio acquisito dai paesi caratterizzati da una più debole spinta da parte delle forze borghesi.

In questo quadro lo sviluppo economico veniva dunque strettamente collegato alla capacità di intervento dello Stato. Egli additava, come esempio, le diverse fasi che avevano portato all'industrializzazione le potenze occidentali, America e Gran Bretagna in testa.

Quest'ultima, grazie ai provvedimenti legislativi previsti dal <<*Distribution of Industry Act*>>, aveva dato una soluzione al problema delle aree depresse, favorendone lo sviluppo industriale e distribuendo le industrie sul territorio nazionale in modo equilibrato.

Paul Rosenstein – Rodan, sosteneva che per realizzare lo sviluppo industriale delle aree economicamente arretrate era necessaria una partecipazione attiva dello Stato nell'economia, Stato che doveva impegnarsi in un grande sforzo iniziale di investimento in capitale fisico e umano capace di attivare un processo di industrializzazione autosostenentesi il cosiddetto "big push".⁸⁴

Aggiungeva che l'industrializzazione delle aree depresse "una volta avvenuta, può creare un equilibrio a partire dal quale possono operare positivamente gli incentivi privati normali. Su questi ultimi non si deve contare però prima di aver raggiunto un simile equilibrio"⁸⁵.

La scelta degli investimenti e delle linee di politica economica, a detta dell'economista Leontief, doveva riguardare l'effetto totale dell'economia e non soltanto effetti più diretti come aumento dell'occupazione o diminuzione delle importazioni. Ogni investimento aveva un duplice effetto: aumentava la

⁸³ A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 1962 (trad. it.), (*problema storico dell'arretratezza economica*, Torino, Einaudi, 1965).

⁸⁴ A. Pugliese, *Mezzogiorno, meridionalismo ed economia dello sviluppo: la teoria dello sviluppo dagli anni della rinascita a quelli degli equilibri multipli*, Liguori, Napoli, 2006, p. 23.

⁸⁵ *Ibidem*.

consistenza di capitali reali nell'economia del paese e una capacità addizionale di produzione (Effetto di capacità), ma nel tempo avrebbe prodotto un reddito addizionale e quindi un aumento della domanda totale (Effetto di reddito o effetto moltiplicativo).

L'effetto di reddito è momentaneo mentre, nell'aumento della capacità di produzione si ha l'effetto a lungo termine degli investimenti. John H. Adler della <<*International Bank of Reconstruction and Development*>>, in una riunione dell'*American Economic Association* criticava il Piano Marshall, perché lo riteneva insufficiente per lo sviluppo economico dei paesi sottosviluppati a causa della sua limitata durata.

Lo sviluppo economico, continuava Adler, doveva essere alimentato per decenni.

Sotto la spinta della politica di Truman e delle varie teorie formulate da teorici di fama si approfondivano e si intensificavano studi internazionali sulle aree depresse e sul loro sviluppo economico.⁸⁶

Mentre i governi di vari Paesi e organismi internazionali, annunciavano programmi di azione per lo sviluppo delle aree strutturalmente depresse sia in campo tecnico che in campo finanziario, alla luce di tali teorie e in vista degli aiuti ERP, si mossero anche i politici e gli economisti italiani.

Lo stesso avvenne con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno che procedette all'esecuzione di un vasto complesso di opere pubbliche con una durata ben determinata, 10 - 12 anni. Dal 1944 al 1952 si è notato un certo risveglio industriale che non è ascrivibile solo all'effetto di reddito ma anche all'effetto di capacità di tali investimenti se ricordiamo che l'impulso venne non sicuramente solo dal Piano Marshall, ma anche dal mutato clima politico, dalle leggi dell'industrializzazione del Mezzogiorno nazionali e regionali e sicuramente dalla Sezione di Credito industriale del Banco di Sicilia.

Furono poi affidati alla Sezione, l'erogazione dei finanziamenti, di fondi stanziati sul bilancio dello Stato e fondi ERP; nonché la raccolta del risparmio

⁸⁶ Sul tema della "aree depresse" in Italia vedi G. Ceriani Sebreghondi, *La teoria delle aree depresse* (1950), ora in *Sullo sviluppo della società italiana*, Torino, Boringhieri, 1965; P. Saraceno, *Lo sviluppo dei paesi non industrializzati*, Roma, 1953; *Atti del Congresso internazionale di studi sulle aree arretrate*, Milano, Giuffrè, 1966. Di P. Rosenstein Rodan si veda *La teoria dello sviluppo: il fabbisogno di capitali per lo sviluppo e la sua copertura*, in Svimez, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez, 1947-1968*, Milano, Giuffrè, 1968.

privato, e cioè l'emissione di obbligazioni e di buoni fruttiferi, che trovano, per la massima parte, collocamento in Sicilia.

Analizzare il processo di ricostruzione italiana significa innanzi tutto interessarsi dell'avvio dello sviluppo del Mezzogiorno e degli interventi di politica economica ivi attuati.

Il problema del Mezzogiorno che negli anni del fascismo era stato ignorato e trascurato nonostante le sue condizioni di povertà e di arretratezza reclamassero un'azione incisiva, si riaffacciò nel periodo post bellico.⁸⁷

Colpito nella miseria delle campagne dove si affacciavano focolai di rivolta, era uscito dalla guerra duramente provato e si trovava in una situazione di profondo squilibrio rispetto al Nord industrializzato.

Aveva subito le distruzioni dei bombardamenti e le devastazioni delle operazioni belliche, pur essendo uscito prima del Settentrione dalle azioni del conflitto, non aveva avuto la possibilità di godere degli effetti della congiuntura favorevole del dopoguerra.

Anzi, le gravi condizioni economiche, l'aumento della disoccupazione e dell'emigrazione, l'arretratezza dell'agricoltura, il diffondersi delle spinte separatistiche, concorrevano ad aggravare ulteriormente il divario tra Nord e Sud.

Rispetto al Settentrione, mostrava chiari segni di area depressa e la mancanza di elettricità aveva provocato la perdita di competitività nei mercati, dove le esportazioni, soprattutto ortofrutticoli, avevano avuto un contraccolpo notevole perché non sorretti da politiche rivolte a favorirle.

Anche se un interesse per la ricostruzione del Mezzogiorno si manifestò dopo la caduta del fascismo, gli interventi legislativi troppo deboli fecero sì che il problema del Mezzogiorno venisse sommerso da altri più urgenti che richiedevano una soluzione in tempo "breve".⁸⁸

Considerando che, ancor prima della liberazione i primi Piani di ricostruzione dell'industria italiana avevano posto come obiettivo prioritario la ricostruzione e lo sviluppo delle industrie site nelle regioni settentrionali; che tale impostazione

⁸⁷ F. Barbagallo, *Mezzogiorno e questione meridionale 1860 – 1980*, Guida, Napoli, 1982, pp. 67 – 68; G. Barone, *Stato e Mezzogiorno (1943 – 60), Il «Primo Tempo» dell'intervento straordinario*, in "Storia dell'Italia repubblicana, Vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino, 1994, p. 296.

⁸⁸ P. Barucci, *Introduzione a Il Meridionalismo dopo la ricostruzione (1948 – 1957)*, di P. Saraceno, Collana Svimez, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 1 - 3.

presumibilmente, come poi si rivelerà nella successiva «scelta di civiltà» del Piano Marshall era condivisa anche dalle potenze alleate nella cui visione iniziale le regioni del Mezzogiorno non comparivano come luoghi degni di attenzione, né adatti alla nascita di nuove strutture produttive, di conseguenza il processo di ricostruzione iniziò quindi privilegiando le regioni settentrionali, dove i finanziamenti americani e statali, furono utilizzati per la riconversione e l'ammmodernamento dei settori industriali.⁸⁹

Poco spazio fu concesso all'approfondimento e all'analisi delle regioni del Mezzogiorno e non si tenne conto dello squilibrio strutturale e del sottosviluppo delle regioni meridionali, dove sorgevano sparuti impianti industriali e dove l'arretratezza di una politica agraria, con i suoi retaggi feudali legati al latifondo, provocava una paurosa disoccupazione e un flusso migratorio verso il Nord e l'estero.

Mentre l'Italia cercava di affrontare i temi dell'organizzazione statale, il Mezzogiorno, nonostante l'azione attiva di Sturzo, Gramsci e Salvemini, non riscosse l'attenzione né dei teorici economisti, né dei partiti politici che, durante il dibattito elettorale del '46, non inserirono nel loro programma il problema del Mezzogiorno e tanto meno trattarono il tema dell'industrializzazione.⁹⁰

Il Sud fu visto come un'area in cui le conquiste politiche e civili avrebbero incontrato ostacoli maggiori per essere realizzate.

Non appariva un problema organico ai ricorrenti problemi della classe politica, della pubblicistica e degli studiosi.

Secondo Barucci «era un problema troppo grande per chi si muoveva all'interno della logica della congiuntura ed era un problema troppo piccolo per chi amava discettare di grandi scelte ideologiche»⁹¹

Anche la Costituente non si occupò specificatamente dei problemi economici del Mezzogiorno, nonostante la compagine degli economisti presenti non fosse esigua: Corbino, Einaudi, Fanfani, Grieco, Labriola, Nitti, Pesenti, Taviani e Vanoni.

Quando la Commissione economica all'Assemblea Costituente si espresse sull'industrializzazione del Mezzogiorno fu del parere, e lo ribadirà nei suoi

⁸⁹ A. Graziani, *Inflazione e Mezzogiorno*, in "L'altro dopoguerra. Roma e il Sud 1943 - 1945", a Cura di N. Gallerano, F. Angeli, Milano, 1985, pp. 65 - 66.

⁹⁰ P. Barucci, *Introduzione a Il Meridionalismo dopo la ricostruzione (1948 - 1957)*, cit., p. 7 - 10.

⁹¹ *Ibidem*, p. 11.

rapporti, che lo sviluppo industriale doveva tenere conto dell'apparato industriale esistente, che presentava già un eccesso di capacità produttive non utilizzate; che non doveva sostanzialmente ricreare doppioni di industrie che avrebbero avuto il loro mercato di sbocco nelle regioni settentrionali.⁹²

L'industrializzazione nel Mezzogiorno, fu rimandata, quindi, per non contrastare lo sviluppo settentrionale.

In sede di discussione per la Carta Costituzionale ci si limitò ad esaminare solamente gli articoli riguardanti l'ordinamento delle regioni e del latifondo, senza considerare lo squilibrio tra città e campagna tra agricoltura e industrie di trasformazione dei prodotti.⁹³

Tra il '46 e il '47, il problema del Mezzogiorno fu oggetto di dibattiti culturali e politici, mentre la discussione sugli investimenti pubblici si intrecciava con le campagne elettorali.

Il PCI si fece promotore del Centro Economico per il Mezzogiorno (CEIM), il quale esercitò una forte pressione sul Governo affinché affrontasse il problema del Mezzogiorno con azioni concrete e lo inserisse, come obiettivo da perseguire, nel quadro di una politica generale dello Stato.⁹⁴

Il ministro dell'Industria e Commercio G. Togni, in un suo discorso, in merito alle linee programmatiche e finanziarie adottate dal Governo italiano per l'industrializzazione del Sud, elencava la politica economica atta a sostenere lo sviluppo industriale del Mezzogiorno tra cui l'approvazione di un decreto con cui si autorizzava il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia, in deroga ai propri statuti, a concedere finanziamenti speciali, a medio e lungo termine, sino ad una somma totale di 10 miliardi di lire con il pagamento da parte dello Stato del 4% degli interessi su prestiti; ed altresì l'assegnazione straordinaria di 18.000 tonnellate di acciaio a favore di quattro acciaierie meridionali (ILVA Bagnoli, Torre

⁹² A. Maria Fusco, *Ricostruzione e Mezzogiorno*, in *L'opera scientifica di A. Breglia, F.S. Nitti, C. Bresciani Turrone, E. Rosso e G. Del Vecchio e il loro contributo alla ricostruzione dell'economia italiana dopo la seconda guerra mondiale*, cit., p. 196

⁹³ P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, in AA . VV., "Studi in onore di Pasquale Sraceno", Collana Svimez, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 91, 100 – 101.

⁹⁴ G. Brancaccio, *Elettrificazione e questione meridionale*, in "Storia dell'industria elettrica in Italia", Vol. IV, *Dal dopoguerra alla nazionalizzazione 1945 – 1962*, a cura di V. Castronovo, Laterza, Bari, 1994, p. 340.

Annunziata, Cantieri Metallurgici di Castellammare di Stabia e Acciaierie e ferriere pugliesi).⁹⁵

Il Sud, costretto al silenzio durante il fascismo, così riacquistava la sua dignità di *Questione Meridionale*, alla quale ci si accostava più su basi scientifiche che letterarie.

Nasceva così il «nuovo meridionalismo», rappresentato da uomini politici e da economisti tra cui lo stesso Saraceno.

Essi, liberi da ogni condizionamento politico, appoggiati dai sindacati del lavoro, in contrasto con la linea liberistica del Governo, per l'affermazione di una concezione dell'azione dello Stato che si adattasse sia alle nuove esigenze del paese, sia ai nuovi rapporti internazionali, elaboravano una politica di programmazione in funzione dello sviluppo del Mezzogiorno, inserendolo nel contesto generale di quello nazionale e davano la priorità al processo di industrializzazione basato su nuove tecnologie.⁹⁶

Era convinzione degli studiosi delle aree depresse, ma anche di numerosi politici ed economisti, che la ricostruzione di una parte del paese non poteva prescindere dalla crescita dell'altra parte; che la sperequazione portava a fratture sociali economiche e politiche insanabili per cui lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno venne inteso come elemento «di forza» per il progresso di tutto il Paese e, come ebbe a ad affermare lo stesso Ministro Pella «il Mezzogiorno è il moltiplicatore della economia nazionale».

A questo indirizzo si oppose il gruppo degli *agraristi* che, convinti che lo sviluppo industriale, per il suo lento processo, non avrebbe risolto il fenomeno della disoccupazione né quello della emigrazione, vedevano nello sviluppo dell'agricoltura e nella riforma agraria una soluzione obbligata e proponevano una nuova politica che incoraggiasse l'emigrazione, che arrestasse l'inflazione, che promuovesse programmi di bonifica e di irrigazioni.⁹⁷

Alla constatazione che il settore agricolo non poteva essere né un impulso per l'aumento della produttività, né la soluzione alla disoccupazione, nel secondo dopoguerra si impose la linea *industrialista* supportata dall'azione divulgativa dell'opera di Cenzato e Guidotti: *Il problema industriale del Mezzogiorno*, dal

⁹⁵ M. Gesummaria, *Piano Marshall e Mezzogiorno*, Mephite, Atripalde (AV), 2003, p. 109.

⁹⁶ P. Barucci, *Introduzione a Il Meridionalismo*, cit., p. 20.

⁹⁷ M. Rossi Doria, *Riforma agraria e azione meridionalista*, in "Mezzogiorno e agricoltura", a cura di E. Zagari, collana Svimez, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 178, 187.

volume di Pasquale Saraceno *Elementi per un piano quadriennale di sviluppo dell'economia italiana*, ma soprattutto si affermò grazie all'azione della SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno) nata il 2 dicembre 1946 per volere del ministro Morandi.⁹⁸

Essa, presentando il problema in termini quantitativi, si impegnava per accrescere la consapevolezza dell'importanza dello sviluppo nel Mezzogiorno e per influenzare il Governo a formulare ed ad attuare politiche mirate.

La vocazione meridionalista della SVIMEZ veniva messa in luce da una sua società che, sorta al suo interno, il 22 luglio del 1947 a Roma, doveva darsi carico della ricostruzione post-bellica e del potenziamento degli apparati produttivi meridionali. Si trattava della "Società per l'Industrializzazione delle Regioni Meridionali", Sudindustria,⁹⁹ il cui scopo principale era quello di promuovere iniziative di carattere industriale e tecnico-sperimentale atte a sviluppare l'industrializzazione delle regioni meridionali e delle grandi isole. In particolare la Società, per il raggiungimento dello scopo sociale, poteva:

- a. costituire centri di sperimentazione ed impianti industriali;
- b. predisporre progetti di impianti e presentarli, per l'eventuale esecuzione, ad aziende industriali
- c. promuovere accordi internazionali, diretti a sviluppare l'attività tecnica e commerciale dell'industria meridionale;
- d. assistere, anche prestando la propria opera, iniziative di terzi che rientrassero nelle sue finalità;
- e. svolgere ogni altra attività connessa con gli scopi appena elencati.
- f. acquistare e vendere immobili, macchinari, brevetti, e partecipare a società aventi scopi similari.¹⁰⁰

⁹⁸ P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, cit. p. 110.

⁹⁹ Società per azioni, con capitale sociale fissato in 2.000.000 di lire dell'epoca. Nel Consiglio di amministrazione erano compresi i protagonisti della "battaglia meridionalista" di quegli anni. Al vertice della Società vi era Rodolfo Morandi, mentre Giuseppe Cenzato e Giuseppe Paratore ricoprivano la carica di vice-presidenti. Oltre poi a Pasquale Saraceno, vi facevano parte, in qualità di consiglieri, Vincenzo Caglioti, Pietro Frasca Polara, Giuseppe Lauro Gerlando Marullo, Filippo Masci, Donato Menichella, Vincenzo Bruno, Ottorino Pomilio, Paolo Ricca Salerno, Cesare Ricciardi, Stefano Siglienti.

¹⁰⁰ F. Dandolo, A. Baldoni, *Sudindustria, prospettive imprenditoriali per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (1947 – 1956)*, Guida, 2007, Napoli, p. 5.

Il meridionalismo e l'industrializzazione occupavano un posto di rilievo nella programmazione quadriennale di Saraceno, che riteneva lo sviluppo economico del Mezzogiorno come la chiave di volta per la soluzione di tutti gli altri problemi.

Egli, di fronte alla struttura economica, alla realtà ambientale in cui versavano le regioni del Sud, dove mancava un'organizzazione commerciale e carenti erano i servizi pubblici generali, elementi tutti necessari per creare un «clima industriale»¹⁰¹, reclamava l'intervento dello Stato, che, attraverso la formulazione di un programma economico, prevedesse finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche di bonifica, la trasformazione fondiaria, lo sviluppo della rete di trasporti e la disponibilità di fonti energetiche.

Sulla scelta delle regioni da privilegiare e sul modo di stanziare i finanziamenti del Piano Marshall, un'ondata di entusiasmo pervase le forze politiche meridionaliste e i paesi del Sud, nel tentativo di dimostrare che gli aiuti al Mezzogiorno, senza intralciare la ripresa dell'industria del Nord, avrebbero potuto recare vantaggi anche alle altre regioni.

Si spingeva il governo nazionale a dare, da un lato, unitarietà agli interventi legislativi che, per loro natura, in quanto leggi statali, interessavano il territorio nazionale, dall'altro lato, contemporaneamente, lo si induceva a porre all'interno dei provvedimenti legislativi specifiche attenzioni al Mezzogiorno e alle isole.

Tali richieste porteranno successivamente alla creazione della Cassa per il Mezzogiorno.

Il problema del Mezzogiorno, assumeva così un carattere nazionale e la Malfa dirà «[...] il problema del Mezzogiorno è un problema di tutta l'Italia»¹⁰²

Nell'indagine meridionalista, e soprattutto di Saraceno, si ebbe una vera presa di coscienza della realtà meridionale che indusse ad indagare, a valutare i fenomeni di depressione esistenti nel Mezzogiorno (squilibrio strutturale sovrappopolamento, sottosviluppo, emigrazione),¹⁰³ nella convinzione che solo la denuncia della situazione della realtà del Mezzogiorno e della problematica delle

¹⁰¹ P. Bini, *Introduzione a Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948 – 1952)*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 8 – 10.

¹⁰² U. La Malfa, *La politica economica in Italia, 1946 – 1962*, Ed. Comunità, Milano, 1962, pp. 73 – 74.

¹⁰³ P. Saraceno, *Il problema del Mezzogiorno d'Italia*, in “Il Meridionalismo dopo la ricostruzione (1948 – 1957)”, a cura di P. Barucci, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 110 – 111.

aree depresse avrebbe costituito la spinta per una più incisiva politica di intervento dello Stato.¹⁰⁴

Saraceno nel suo *Il Piano Economico 1948-1952*, elaborato a seguito delle richieste del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione, poneva in primo piano la questione del Mezzogiorno e configurava gli indirizzi politici-economici per la sua ripresa. Era quasi un manifesto politico ed economico.¹⁰⁵

“Resta in ogni caso il fatto, rilevato già da molti decenni in sede teorica e ormai compiutamente analizzato in tutti i suoi aspetti nelle odierne indagini sulle zone depresse, che una regione rimasta per un qualsivoglia motivo inizialmente in arretrato nel suo sviluppo economico, non può più raggiungere le zone più progredite ed anzi ne viene sempre più staccata se non interviene un fatto esterno tendente ad eliminare o quanto meno ad attenuare lo svantaggio iniziale. E generalmente si ammette che in una tale situazione solo un intervento dello Stato può rompere il circolo vizioso di una povertà che a sua volta è causa di ulteriore impoverimento”.¹⁰⁶

Saraceno puntava, quindi, sull'azione statale che avrebbe dovuto sopperire all'inefficienza dell'iniziativa privata, intervenendo, nella prima fase, con investimenti addizionali capaci di migliorare le condizioni di vita e creare l'ambiente necessario per l'impianto di nuove imprese.

A tal proposito non mancarono i contrasti tra Costa, presidente della Confindustria, e gli esponenti degli industriali siciliani, guidati da La Cava, presidente di Sicindustria.

Costa, liberista e centralista, era fermamente convinto della necessità di potenziare e rafforzare l'industria del Nord e favorire il graduale sviluppo agricolo del Sud, rinviando la sua industrializzazione in un secondo momento quando sarebbero state presenti le condizioni per favorire gli insediamenti industriali.

Il problema dell'arretratezza economica e sociale del Mezzogiorno fu affrontato dal Parlamento repubblicano fin dal suo costituirsi con molti interventi

¹⁰⁴ P. Barucci, *Introduzione a Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948 – 57)*, cit., pp. 25 – 26.

¹⁰⁵ L. Pellé, *Il Piano Marshall e la Ricostruzione in Puglia (1947 – 52)*, Piero Lacaita Editore, Manduria – Bari – Roma, 2004, p. 70.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 70.

legislativi, tra cui: il D. L. 5 marzo 1948 n. 121, che stabiliva provvedimenti a vantaggio del Mezzogiorno; la legge del 29 dicembre 1948, n. 1482, che prevedeva finanziamenti e agevolazioni fiscali agli stabilimenti industriali del Sud; altre leggi emanate nel '49 e nel '50, che prevedevano particolari agevolazioni per gli enti locali meridionali attraverso la concessione di contributi maggiorati.¹⁰⁷

Tali provvedimenti rappresentarono la base preparatoria all'intervento straordinario degli anni '50. Studi recenti sulle politiche pubbliche avviate in quegli anni hanno messo in luce che tali provvedimenti ebbero effettivamente lo scopo e l'intenzione di avviare un processo di sviluppo nelle aree meridionali e non, come è stato spesso avanzato, di essere stati adottati e finalizzati essenzialmente solo come "risarcimento" o "compensazione" degli svantaggi accumulati dalle aree meno sviluppate del paese.

La presenza di zone altamente sviluppate spingeva lo Stato a creare politiche di livellamento per risolvere il conflitto innato all'interno delle aree depresse.

Concretamente i provvedimenti adottati nel periodo '48 – '50 (se si escludono quelli riguardanti la riforma agraria) furono irrilevanti, se si rapportano alle grandi necessità presenti sia nel campo delle infrastrutture, dell'agricoltura dell'industria e in quello civile.

Il Mezzogiorno, come la Svimez mise in luce in un suo studio, godette se non in parte dei benefici effetti del Piano Marshall, perché, come area depressa, proprio per la sua condizione era poco ricettivo di un progresso o limite del progresso stesso; di conseguenza gli aiuti dell'ERP non prevedevano interventi mirati per sollevare dalla loro condizione le aree depresse.

L'economista siciliano Salvatore Abbadessa ribadendo questo concetto, faceva notare come gli aiuti dell'ERP non erano uniformi perché il Piano Marshall non voleva essere un piano di livellamento, ma un piano di razionalizzazione, di integrazione e di unificazione.

Solo a partire dal '50 il Mezzogiorno poté contare su un intervento straordinario dello Stato. I governi centristi per ridurre la disoccupazione ed elevare il tenore di vita delle masse del Meridione, accantonata l'idea dell'industrializzazione, puntarono sull'emigrazione e in un secondo momento si

¹⁰⁷ P. Bini, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948 – 1972)*, cit., pp. 116, 133.

avvalsero di strumenti di politica economica quali la Riforma Agraria e la Cassa per il Mezzogiorno.

La prima, attraverso particolari meccanismi, metteva a disposizione delle masse braccianti meridionali oltre 8 milioni di ettari di terreno.

“I fatti poi dimostrarono che gli espropri interessarono solo 800.000 ettari di quelli previsti dei quali, 650 mila effettivamente nel Mezzogiorno”.¹⁰⁸

Se questa riforma ebbe effetti positivi, essi furono limitati e quelle ristrette zone dove si effettuarono opere di trasformazione del territorio in funzione di una maggiore resa agricola. Invece nelle zone, soprattutto dell'interno, la Riforma portò solo espropriazioni e produzioni minime.

La Cassa per il Mezzogiorno venne istituita con legge 10 agosto 1950. A questo nuovo istituto venne affidata la realizzazione di notevoli infrastrutture civili (strade, opere idrauliche, scuole e ospedali), con l'obiettivo di aumentare l'occupazione, il tenore di vita e il livello di reddito nel Mezzogiorno, che sarebbe divenuto - e a ciò erano contrari i meridionalisti, - un area di espansione commerciale per i prodotti industriali del Nord.

Pasquale Saraceno scrive che l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno¹⁰⁹ non fu ispirata dal meridionalismo, non fu perciò la sua vittoria, ma fu il risultato <<della ricerca di uno strumento adatto all'ottenimento dei prestiti internazionali>>¹¹⁰.

L'idea di una Cassa venne formulata nel corso dei contatti con la Banca Mondiale (Birs) e la Banca d'Italia.

Nell'agosto del 1947, allorché l'Italia aveva richiesto un prestito di 250 milioni di dollari, venne inviata in Italia una missione di esperti per valutare le

¹⁰⁸ M. Gesummaria, *Piano Marshall e Mezzogiorno*, cit., p.140.

¹⁰⁹ I sostenitori del nuovo organismo avevano fatto proprie le idee dei cosiddetti nuovi meridionalisti i quali, superate le posizioni liberiste, ritenevano che un intervento pubblico fosse necessario per spezzare il cerchio dell'arretratezza del Mezzogiorno. Questa visione trovava un sostegno teorico nella teoria del sottosviluppo sostenuta da Nurske e da Rosenstein Rodan, la cui autorità veniva infatti invocata a giustificazione dell'intervento dello Stato nell'economia. La politica della Cassa fu quella di creare infrastrutture per portare condizioni di vita civile alle popolazioni del Mezzogiorno, là dove esse si trovavano. L'agricoltura assorbì la parte più rilevante degli stanziamenti, seguita dalle infrastrutture civili, scuole, ospedali, strade carrozzabili, opere idrauliche. La politica di sviluppo industriale, sottolinea Graziani, in *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, rappresentò invece la parte più debole e tardiva della politica meridionalista.

¹¹⁰ P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione*, ed. Laterza, Bari, 1969, pp. 60 – 61.

esigenze della nazione. Si studiò una formula diversa dal finanziamento di singole realtà industriali e si prospettò la possibilità di finanziare un programma di sviluppo del Mezzogiorno. Tra il 1948 e l'estate del 1949 nel corso delle trattative con la Birs nacque la formula della Cassa per il Mezzogiorno.¹¹¹ Per conto della Birs tali trattative furono condotte dall'economista, P. Rosestein – Rodan che, massimo esperto delle aree depresse, vantava un'eccezionale conoscenza della situazione italiana. Il superamento delle titubanze della BIRS, che era costretta a modificare le sue funzioni, avvennero perché il nuovo Ente nasceva a modello del *Tennessee Valley Authority*.

Anche se da parte americana arrivarono assicurazioni sull'operazione di prestiti, la Birs si impegnava a coprire il maggior fabbisogno di importazioni, che ne sarebbe derivato con prestiti d'importo anche di molto superiore a quelli richiesti e per un periodo di gran lunga eccedente la durata del Piano Marshall¹¹² L'Italia, dal canto suo, si impegnava ad adoperare cospicui investimenti statali nelle aree depresse. Questi due eventi furono determinanti e di straordinaria importanza, perchè, pur non risolvendo il problema meridionale, condizioneranno tutte le strategie future politiche riguardanti il Mezzogiorno e serviranno ad eliminare la grande frattura tra il Nord e il Sud dello Stato.¹¹³

¹¹¹ S. Cafiero, *La nascita della <<Cassa>>*, in *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, cit., p. 178.

¹¹² S. Cafiero, *La nascita della <<Cassa>>*, cit., p.179.

¹¹³ V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1990*, cit., p. 427.