

**Processi di liberalizzazione tra integrazione continentale
e conflittualità internazionale. Italia, Europa, Oece (1947-1953)**

Roberto Ventresca*

L'articolo prenderà in esame l'esperienza dell'Italia all'interno dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea (Oece) negli anni della prima legislatura repubblicana. A partire da una riflessione sulle motivazioni tanto economiche quanto politico-diplomatiche che si posero alla base dell'adesione italiana all'Oece, questo contributo analizzerà le misure di liberalizzazione commerciale perseguite dal paese all'interno degli organi decisionali dell'organizzazione. Si darà risalto alla dimensione europea delle iniziative che l'Italia elaborò nell'ambito della progressiva riduzione di dazi, tariffe e contingentamenti alle importazioni di beni provenienti dai mercati internazionali. Si passeranno in rassegna le principali iniziative presentate in sede Oece dalla delegazione italiana e verranno presi in considerazione i provvedimenti promossi a livello europeo da parte dei maggiori partner della Penisola: i piani Stikker e Pella (1950); la nascita dell'Unione europea dei pagamenti (Uep, 1950); il pacchetto di liberalizzazioni introdotto da La Malfa (1951); la reintroduzione delle restrizioni quantitative da parte di Regno Unito e Francia (1951-1952). Questo contributo intende perciò sondare la natura, i presupposti e gli esiti della "filosofia liberalizzatrice" sviluppata dalle classi dirigenti dello stato italiano nel più ampio contesto del processo di integrazione economica del Vecchio continente e della genesi di quello che sarebbe poi divenuto il mercato comune europeo.

Parole chiave: Oece, Piano Marshall; ricostruzione economica italiana, Integrazione europea, liberalizzazione commerciale, guerra fredda

Trade liberalization policies between European integration and international conflict. Italy, Europe, the Oeec (1947-1953)

This article examines Italy's experience in the Organization for European Economic Cooperation (Oeec) in the aftermath of World War II. In particular, it explores the trade liberalization strategies pursued by Italy in the framework of the Organization, such as the progressive reduction of duties, tariffs and quotas on imports of goods from Western Europe's markets. Furthermore, the article analyzes the most important negotiations that marked Italy's participation in the Oeec trade liberalization scheme between the late 1940s and the early 1950s, namely the Stikker and Pella Plans (1950); the establishment of the European Payments Union (Epu) in 1950; the liberalization package envisaged by La Malfa in 1951;

Saggio proposto alla redazione il 20 aprile 2019, accettato per la pubblicazione il 29 settembre 2019.

* Istituto italiano di studi germanici; Alma mater studiorum Università di Bologna; roberto.ventresca87@gmail.com

the reintroduction of quantitative restrictions by the United Kingdom and France in 1951-1952. The aim of this article is to investigate the features, assumptions and outcomes of the “philosophy of liberalization” undertaken by Italy’s ruling classes in the broader context of the European economic integration process, and the origins of what would later become the European common market.

Key words: Oeec, Marshall Plan, Italy’s Post-War Reconstruction, European Integration, Trade Liberalization, Cold War

La ricomposizione dell’economia occidentale all’indomani del 1945 si è notoriamente articolata intorno al progressivo consolidamento della presa egemonica di un paese — gli Stati Uniti — che fece della promozione dei meccanismi di mercato uno dei pilastri costitutivi del proprio ruolo internazionale. Tuttavia, il “liberismo” professato dall’amministrazione statunitense dopo il crollo dei fascismi europei, la sconfitta della potenza giapponese e l’inaugurazione della contrapposizione bipolare Usa-Urss di certo non si profilò come un tentativo di estensione generalizzata dei principi di un astratto *laissez-faire*, resa peraltro impraticabile dalle traumatiche esperienze della Depressione degli anni Trenta e della successiva contrazione della potenza economica americana. Come ha osservato lo storico statunitense Thomas Zeiler, lo scontro ideologico, economico e militare scaturito dall’avvio della guerra fredda¹ “aveva trasformato a tal punto l’economia mondiale da mettere in moto un processo di deglobalizzazione dei mercati in cui la leadership unilaterale degli Stati Uniti e l’organizzazione economica regionale divennero la regola per decenni”². Focalizzando la nostra attenzione sulla seconda delle “regole” indicate da Zeiler — l’“organizzazione economica regionale”, per l’appunto —, questo contributo tenterà di tematizzare alcuni aspetti specifici della partecipazione italiana al progetto di integrazione economica dell’Europa occidentale³ tra la fine degli anni Quaranta e l’inizio degli anni Cinquanta, vale a dire in quella fase durante la quale prese corpo uno dei più noti e dibattuti esperimenti di ricostruzione economica postbellica dell’intera area occidentale: lo European recovery program (Erp), meglio conosciuto come Piano Marshall⁴.

¹ Cfr. Federico Romero, *Storia della Guerra fredda. L’ultimo conflitto per l’Europa*, Torino, Einaudi, 2009; Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge history of the Cold war*, 3 vol., Cambridge, Cambridge University Press, 2010; Odd Arne Westad, *The Cold war. A world History*, New York, Basic Books, 2017.

² Thomas W. Zeiler, *Aprire le porte dell’economia mondiale*, in Akira Iriye, Jürgen Osterhammel (a cura di), *Storia del mondo*, vol. VI, *Il mondo globalizzato. Dal 1945 a oggi*, Torino, Einaudi, 2014, pp. 181-365, qui p. 195.

³ Per una panoramica generale cfr. Francesca Fauri, *L’integrazione economica europea, 1947-2000*, Bologna, il Mulino, 2001; Dariusz Adamski, *Redefining european economic Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

⁴ Cfr. i “classici” di Alan S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1947-1951*, London, Methuen, 1984 e Michael J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987. Si

Sebbene una riflessione sui caratteri precipui del ruolo italiano nella prima fase del processo di integrazione europea e della Guerra fredda non possa ignorare i molteplici livelli sui quali questo fenomeno si dispiegò — dalla dimensione politico-diplomatica⁵ a quella militare⁶, passando attraverso i numerosi aspetti di carattere ideologico-culturale⁷ che caratterizzarono la cosiddetta “scelta occidentale”⁸ delle classi dirigenti italiane —, in questa sede ci si limiterà a riflettere sulle vicende che segnarono il reinserimento dell’economia italiana nei circuiti di scambio del capitalismo occidentale negli anni della prima legislatura repubblicana⁹. In particolare, questo studio prenderà in considerazione il ruolo dell’Italia all’interno dell’Organizzazione europea per la cooperazione economica (Oece)¹⁰, istituita a Parigi nell’aprile 1948 al fine di coordinare, insieme con le autorità statunitensi dell’Economic cooperation administration (Eca), la distribuzione dei fondi indirizzati ai paesi che aderirono al Piano Marshall¹¹.

vedano i più recenti William Hitchcock, *The Marshall plan and the creation of the West*, in Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge history of the Cold war*, vol. 1, *Origins*, cit., pp. 154-174. Sul caso italiano cfr. Chiarella Esposito, *America’s feeble weapon. Funding the Marshall plan in France and Italy, 1948-1950*, Westport, Greenwood Press, 1994; Carlo Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia, 1947-1952*, Roma, Carocci, 2001; Mauro Campus, *L’Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, Roma-Bari, Laterza, 2008; Francesca Fauri, *Il Piano Marshall e l’Italia*, Bologna, il Mulino, 2010. Per una riflessione di natura storiografica cfr. Antonio Varsori, *Il Piano Marshall: un dibattito storiografico concluso?*, “Ventunesimo secolo. Rivista di storia delle transizioni”, 2007, n. 13, pp. 73-95.

⁵ Ci si limita a segnalare Mario Del Pero, *L’alleato scomodo. Gli Usa e la Dc negli anni del centrismo, 1948-1958*, Roma, Carocci, 2001; Federico Romero, Antonio Varsori (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell’Italia (1917-1989)*, 2 vol., Roma, Carocci, 2005; Antonio Varsori, *La Cenerentola d’Europa? L’Italia e l’integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010; Kaeten Mistry, *The United States, Italy and the origins of the Cold war. Waging political warfare, 1945-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; Guido Formigoni, *Storia d’Italia nella guerra fredda (1943-1978)*, Bologna, il Mulino, 2016.

⁶ Cfr. Lorenzo Sebesta, *L’Europa indifesa. Sistema di sicurezza atlantico e caso italiano 1948-1955*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1991; Simone Selva, *Integrazione internazionale e sviluppo interno. Stati Uniti e Italia nei programmi di riarmo del blocco atlantico (1945-1955)*, Roma, Carocci, 2009.

⁷ Cfr. Pier Paolo D’Attorre (a cura di), *Nemici per la pelle. Sogno americano e mito sovietico nell’Italia contemporanea*, Milano, FrancoAngeli-Istituto Gramsci Emilia-Romagna, 1991; Paolo Acanfora, *Miti e ideologia nella politica estera Dc. Nazione, Europa e Comunità atlantica (1943-1954)*, Bologna, il Mulino, 2013.

⁸ Antonio Varsori, *La scelta occidentale dell’Italia (1948-1949) — I*, “Storia delle relazioni internazionali”, n. 1, 1985, pp. 95-159.

⁹ Cfr. Ugo De Siervo, Sandro Guerrieri, Antonio Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, 2 vol., Roma, Carocci, 2004.

¹⁰ Cfr. Richard T. Griffiths (ed.), *Explorations in Oeec history*, Paris, Oecd, 1997.

¹¹ L’Oece era composta da Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Gran Bretagna, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Svezia, Svizzera, Turchia, Territorio Libero di Trieste. A partire dal 1949 si aggiunse anche la neonata Repubblica Federale Tedesca.

Muovendo da una breve riflessione sulla natura degli obiettivi di politica economica perseguiti dai vertici del Tesoro e della Banca d'Italia nell'immediato dopoguerra¹², verrà poi sviluppata una disamina di alcuni dei più significativi tavoli negoziali che caratterizzarono la presenza dell'Italia nell'Oece¹³, quali l'elaborazione del Piano Pella (luglio 1950), la nascita dell'Unione europea dei pagamenti (Uep, settembre 1950) e i contrasti diplomatici che emersero a seguito della reintroduzione delle restrizioni quantitative da parte del Regno Unito e della Francia (novembre 1951-febbraio 1952). Questo contributo mira pertanto a riflettere sul rapporto tra le politiche di liberalizzazione commerciale promosse dall'Oece e le più generali strategie economico-diplomatiche perseguite dal gabinetto centrista nella prima fase del processo di integrazione europea. Tuttavia, più che proporre un'analisi statistico-quantitativa della tipologia di beni e servizi che divennero oggetto di liberalizzazione da parte delle autorità economiche del paese¹⁴, ci si propone piuttosto di restituire la complessità del posizionamento dell'Italia rispetto alle "filosofie" di liberalizzazione propugnate dai tecnici dell'organizzazione parigina¹⁵, così da indagare con maggiore incisività la dialettica esistente tra i tentativi di apertura ai mercati internazionali e le richieste di protezione commerciale che informarono l'attitudine degli attori economici e politici dell'Italia repubblicana nei confronti delle politiche promosse in quegli anni dall'Oece.

I prodromi: il liberismo eterodosso della linea Einaudi (1946-47)

L'approdo dell'Italia all'appuntamento delle liberalizzazioni europee di fine anni Quaranta si realizzò a valle di una serie di avvenimenti che avevano collocato il paese sui binari di un'appartenenza atlantica — identificata tanto nella sua componente politico-strategica quanto in quella economico-monetaria¹⁶ — già sancita dall'immediato inserimento nelle istituzioni fon-

¹² Cfr. Bruno Bottiglieri, *La politica economica dell'Italia centrista, 1948-1958*, Milano, Edizioni di Comunità, 1984.

¹³ Mi permetto di rimandare a Roberto Ventresca, *Prove tecniche d'integrazione. L'Italia, l'Oece e la ricostruzione economica internazionale (1947-1953)*, Milano, FrancoAngeli, 2017.

¹⁴ Cfr. Maria Luisa Cavalcanti, *La politica commerciale italiana, 1948-1952. Uomini e fatti*, Napoli, Esi, 1984; Francesca Fauri, *La fine dell'autarchia: le prime tappe del processo di liberalizzazione del commercio estero italiano nel secondo dopoguerra*, "Rivista di storia economica", n. 3, 1995, pp. 331-366.

¹⁵ Si veda William Diebold, *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation, 1947-1951*, New York, Harper&Brothers, 1952. Sul rapporto tra pensiero economico e azione politica in prospettiva storiografica cfr. Monika Poettinger, Gianfranco Tusset (eds.), *Economic thought and history. An unresolved relationship*, London, Routledge, 2016.

¹⁶ Cfr. Stefano Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni, 1945-1955*, Milano, FrancoAngeli, 1996; Federico Romero, Luciano Segreto (a cura di), *Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*, numero monografico di "Studi storici", 1996, n. 1; Mauro Campus, *La ricollocazione internazionale dell'economia italiana*, in Giovanni Bernardini e al. (a cura di), *L'età costituyente. Italia 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 153-182.

dativo del sistema di Bretton Woods: il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale¹⁷. Sebbene fino al maggio 1947 l'esecutivo si fosse retto sull'accordo politico tra le maggiori componenti dell'arco antifascista nato nel corso della Resistenza (Dc, Pci, Psiup, Pda, Pli), la politica economica della Penisola fronteggiò le tensioni economico-finanziarie delle prime fasi della ricostruzione — su tutte, le fiammate inflazionistiche del 1946-47¹⁸ — mediante un'esplicita affermazione delle “ragioni di bilancio” quale perno concettuale intorno a cui organizzare la ripresa economica postbellica¹⁹. In breve, tra la seconda metà del 1946 e la prima del 1947 la circolazione monetaria conobbe un aumento estremamente significativo, legato a una serie di fattori tanto esogeni²⁰ quanto endogeni²¹. Di qui, tra la tarda estate e l'autunno del 1947, il varo della nota “stretta finanziaria”, la quale si sostanziò principalmente in una forte limitazione dell'erogazione di crediti da parte del sistema bancario privato con il duplice fine di arrestare l'emorragia di riserve valutarie della Banca centrale e di smorzare le pressioni speculative sulla lira, a loro volta provocate da una politica di liberalizzazione del credito bancario che avrebbe avuto effetti dirompenti sugli indici di inflazione e sulla più generale stabilità finanziaria del paese²². Lungi dal rappresentare, come un'attenta produzione storiografica ha già dimostrato²³, una mera vittoria del fronte liberista su quello dei promotori dell'intervento statale in eco-

¹⁷ Cfr. Michael D. Bordo, Barry Eichengreen (eds.), *A retrospective on the Bretton Woods system. Lessons for international monetary reform*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1993.

¹⁸ Sulle origini della spirale inflazionistica di quegli anni si veda Augusto Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000 [ed. or. 1998], pp. 30-38.

¹⁹ Cfr. Giovanni Pietrangeli, *Sources for the study of postwar reconstruction in Italy: the Export-Import Bank Loan in the Intesa Sanpaolo group historical archives*, “The Journal of European Economic History”, 2018, n. 2, pp. 99-123.

²⁰ Come l'introduzione, tra il giugno 1943 e il febbraio 1946, delle *Allied Military Notes*, o Am-lire, e cioè una forma di moneta a corso legale immessa dalle autorità angloamericane per provvedere al pagamento degli stipendi delle sue truppe; o come la decisione di quotare il cambio tra lira e dollaro a 100/1, così imponendo una netta svalutazione della divisa italiana rispetto ai livelli prebellici, che invece registravano un cambio di 19/1. Cfr. A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., pp. 30-31.

²¹ Si pensi alla massiccia emissione di moneta circolante da parte della Banca d'Italia per fronteggiare l'acquisto di valuta straniera da parte dell'Ufficio italiano cambi, o alla possibilità per gli esportatori di trattenere il 50% della valuta estera incamerata grazie alle vendite dei propri prodotti ad acquirenti internazionali, generando in tal modo un mercato parallelo della lira fortemente condizionato dalle aspettative di svalutazione nutrite dagli operatori. Cfr. M. Campus, *La ricollocazione internazionale dell'economia italiana*, cit., pp. 167-168.

²² Marcello De Cecco, *Economia e costituzione*, in Maurizio Fioravanti, Sandro Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 1999, p. 28

²³ Cfr. Rolf Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 310; Mauro Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall, 1947-1951*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 23.

nomia, quanto piuttosto una forma di esplicito indirizzamento politico della stabilizzazione finanziaria del paese²⁴ in chiave conservatrice²⁵, la politica deflattiva inaugurata dai massimi responsabili della politica economica del Paese — come Luigi Einaudi²⁶ e Donato Menichella²⁷ — ebbe senza dubbio l'effetto di traghettare l'Italia sui lidi meno incerti dell'affidabilità macroeconomica internazionale e del raffreddamento della spirale inflazionistica: obiettivi raggiunti grazie alla diminuzione della quantità di moneta circolante e alla conseguente — e apertamente perseguita — contrazione della domanda interna²⁸. L'economia italiana, dunque, si presentò all'appuntamento dell'integrazione economica continentale dopo una fase di risanamento finanziario che aveva rappresentato la premessa logica e politica di una strategia di disciplinamento sociale caratterizzata dall'intreccio tra compressione salariale, limitazione dei consumi e imposizione della “pace sociale” nelle fabbriche²⁹. All'interno di questa cornice, il varo dell'Erp e la contestuale fondazione dell'Oece offrirono agli esecutivi dell'Europa occidentale — inclusi i paesi usciti sconfitti dalla guerra, come la Germania e, in parte, l'Italia repubblicana — gli strumenti operativi per dare corso ai rispettivi piani nazionali di impiego dei fondi statunitensi³⁰, la cui precipua funzione consisteva per l'appunto nel prevenire i rischi di una nuova e duratura depressione dell'economia europea, caratterizzata da un andamento che, a quasi due anni dalla conclusione del conflitto, non sembrava certo incoraggiante agli occhi dei responsabili della politica estera di Washington³¹. In questo mo-

²⁴ Un celebre economista e attento indagatore delle vicende politiche italiane di quel periodo ha osservato: “It is certainly curious to note how Einaudi's ‘orthodox’ policy actually led to more State intervention in, and greater State control of, Italian economic life”. Albert O. Hirschman, *Inflation and deflation in Italy*, “The American Economic Review”, 1948, n. 4, p. 604. Si veda inoltre Juan Carlos Martinez Oliva, *La stabilizzazione del 1947. Fattori interni e internazionali*, “Banca d'Italia — Quaderni dell'ufficio ricerche storiche”, 2006, n. 13.

²⁵ Cfr. C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta*, cit., pp. 17-29.

²⁶ Cfr. Alfredo Gigliobianco (cura di), *Luigi Einaudi. Libertà economica e coesione sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

²⁷ Cfr. Franco Cotula, Cosima A. Gelsomino, Alfredo Gigliobianco (a cura di), *Donato Menichella. Stabilità e sviluppo dell'economia italiana, 1946-1960*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

²⁸ M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*, cit., pp. 34-35.

²⁹ Ferruccio Ricciardi, *I “tecnocrati riformisti” e la ricostruzione in Italia*, “Storia in Lombardia”, 2007, n. 2, pp. 69-82, qui p. 81.

³⁰ Il Piano a lungo termine dell'Italia venne redatto da un insieme di esperti, guidati da Pasquale Saraceno e da Roberto Tremelloni, tra l'estate e l'autunno del 1948. Una sua versione è disponibile in ministero del bilancio e della programmazione economica, *La programmazione economica in Italia*, vol. I, Roma, So.Gra.Ro., 1966, pp. 3-100.

³¹ Elena Calandri, Maria Eleonora Guasconi, Ruggero Ranieri, *Storia politica ed economica dell'integrazione europea. Dal 1945 a oggi*, Napoli, Edises, 2015, pp. 29-30. Alan Milward ha notoriamente argomentato le sue perplessità circa l'assoluta centralità macroeconomica degli aiuti Erp per la ripresa dell'Europa occidentale. Cfr. A. Milward, *The Reconstruction*, cit., pp. 358-359.

do il Piano Marshall, aldilà dei suoi immediati effetti materiali, finì dunque per alterare il raggio d'azione dei contesti decisionali entro cui venivano designate le politiche economiche dell'Europa postbellica, definendo la ripresa del Vecchio continente a partire da una combinazione di produttività³² e liberalizzazione commerciale che mirava a stimolare la crescita³³ e favorire il ripristino dei meccanismi di mercato³⁴.

Lo spettro dei dissesti finanziari degli anni Venti e Trenta³⁵, insieme con il loro diretto corollario politico — il crollo del sistema liberale e il rafforzamento dei fascismi europei —, indusse i tecnici dell'amministrazione Truman, impegnati a definire l'architettura materiale della nascente egemonia americana in occidente³⁶, a individuare proprio nella creazione di un "grande mercato" europeo³⁷ (che però non sarebbe avvenuta prima della nascita della Comunità economica europea) il migliore antidoto alle *chance* di successo politico-elettorale delle formazioni socialiste e comuniste in Europa occidentale³⁸. Tuttavia, se la via maestra del progressivo abbattimento delle barriere doganali intra-europee era stata indicata già nel preambolo della Convenzione dell'Oece³⁹, le concrete modalità di attuazione della filosofia liberalizzatrice promossa dall'organizzazione parigina restavano ancora tutte da negoziare. Come emergerà chiaramente dall'analisi del caso italiano, le specifiche declinazioni nazionali delle politiche adottate in seno all'Oece informarono in maniera inequivocabile le traiettorie della riapertura dei mercati europei dopo la cesura del 1945⁴⁰.

³² Cfr. Charles S. Maier, *The politics of productivity. Foundations of American international economic policy after World War II*, "International Organizations", 1977, n. 4, pp. 607-633.

³³ Sulla centralità dell'obiettivo della crescita economica nel secondo dopoguerra cfr. Matthias Schmelzer, *The hegemony of growth. The Oecd and the making of the economic growth paradigm*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

³⁴ Barry Eichengreen, *Mainsprings of Economic Recovery in Post-War Europe*, in Id. (ed.), *Europe's Post-War Recovery*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 16.

³⁵ Cfr. Adam Tooze, *The deluge. The Great War and the remaking of the global order, 1916-1931*, London, Allen Lane, 2014.

³⁶ Cfr. David Ellwood, *The shock of America. Europe and the challenge of the century*, Oxford, Oxford University Press, 2012; Mario Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo, 1776-2016*, Roma-Bari, Laterza, 2017 (ed. or. 2008).

³⁷ Cfr. Francesco Petrini, *Preludio al grande mercato? Un bilancio storiografico dell'esperienza dell'Oece (1948-1960)*, "Memoria e ricerca", 2003, n. 14, pp. 51-68.

³⁸ Cfr. P. P. D'Atorre, *Nemici per la pelle*, cit.; Alessandro Brogi, *Confronting America. The Cold War between the United States and the communists in France and Italy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.

³⁹ Convention for European economic cooperation (Paris, 16 April 1948), disponibile all'indirizzo: www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/769de8b7-fe5a-452c-b418-09b06748d/publishable_en.pdf (ultimo accesso: 07 maggio 2018).

⁴⁰ Francesco Petrini, *Stabilization through integration: The European Rescue of Italian Capitalism*, "European Review of History/Revue européenne d'histoire", 2019, n. 4, pp. 573-599.

Dagli accordi di compensazione valutaria al Piano Pella (1948-1950)

La stipula degli accordi di Bretton Woods (1944) e l'istituzione del General agreement on tariffs and trade (Gatt, 1947⁴¹) miravano, tra le altre cose, a garantire la piena riattivazione dei flussi commerciali intra ed extra-europei, secondo una modalità di compensazione degli squilibri interstatali che si avvicinasse il più possibile — in una fase nella quale la piena convertibilità delle monete non era stata ancora ripristinata⁴² — a una forma, per quanto spuria, di multilateralismo. Un primo tentativo di multilateralizzazione delle esposizioni debitorie e creditorie all'interno dell'area europea era stato compiuto tramite la promulgazione di due accordi di compensazione monetaria, siglati rispettivamente nel novembre 1947 e nell'ottobre 1949 da Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Gli accordi prevedevano che il calcolo delle compensazioni iniziali avvenisse sulla base dei saldi maturati in precedenza secondo le regole stabilite dai trattati bilaterali già siglati tra i singoli paesi, le cui bilance commerciali erano però caratterizzate da forti asimmetrie: a paesi “strutturalmente importatori netti” (come l'Italia o la Francia) si affiancavano stati “esportatori netti” (Belgio e Lussemburgo)⁴³. Inoltre le coperture finanziarie richieste per rendere operative le compensazioni, garantite mensilmente dalla Banca per i regolamenti internazionali (Bri) — che fungeva da agente degli accordi stessi —, risultavano insufficienti rispetto alle effettive necessità valutarie dei paesi firmatari, facendo sì che, una volta superati i tetti massimi di esposizione creditoria o debitoria previsti dagli accordi, si procedesse alla sospensione dei permessi di esportazione. Questi meccanismi generarono un'incertezza diffusa in merito alla regolarità degli scambi tra i cinque paesi, le cui esposizioni, calcolate periodicamente dalla Bri, venivano stimate non già in base ai disavanzi effettivamente registrati dalle rispettive bilance commerciali, bensì in relazione ai disavanzi attesi, determinando in questo modo un ulteriore fattore di distorsione che ostacolava il pieno raggiungimento della multilateralità delle compensazioni valutarie⁴⁴. Il tentativo di ovviare a queste contraddizioni attraverso la costituzione di una sorta di fondo comune in dollari — a copertura dei disavanzi non più compensabili mediante la disponibilità delle rispettive

⁴¹ Cfr. Lucia Coppolaro, *Trade integration in Western Europe (1947-1967). The interconnected role of multilateral and regional institutions*, in Lorenzo Mechi, Guia Migani, Francesco Petrini (eds.), *Networks of global governance. International organisations and European integration in a historical perspective*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2014, pp. 24-43.

⁴² Come detto, ciò sarebbe avvenuto soltanto nel 1958.

⁴³ Juan Carlos Martinez Oliva, Maria Lucia Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti. Alle origini dell'integrazione economica europea*, in Franco Cotula (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, vol. 1, *L'Italia nel contesto internazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 203-208.

⁴⁴ Francesca Fauri, *La fine dell'autarchia: i negoziati commerciali dell'Italia dal 1947 al 1953*, “Rivista di storia economica”, 1995, n. 3, pp. 331-366, qui p. 332.

valute europee — avrebbe richiesto un investimento di circa 800 milioni in divisa americana, la cui reperibilità, qualora l'erogazione dei fondi Erp non fosse rimasta costante (condizione legata sia a fattori di natura politico-diplomatica che alla congiuntura del ciclo economico euro-atlantico), costituiva tutto fuorché un obiettivo facilmente perseguibile⁴⁵.

Alla luce della macchinosità dei primi accordi di compensazione intra-europea, e a seguito della diffusione nella primavera del 1949 dei dati sull'andamento negativo degli scambi commerciali tra l'area del dollaro e quella del Vecchio continente, gli Stati Uniti e i vertici dell'Oece decisero di imprimere un'accelerazione a un processo di integrazione dei mercati europei che sembrava essere intrappolato in una vera e propria *impasse*, complicata a sua volta dalla decisione del Tesoro britannico di svalutare la sterlina del 30% rispetto al valore del dollaro nel settembre dello stesso anno. Pertanto, rivolgendosi ai membri del consiglio dell'Oece, il 31 ottobre 1949 Paul Hoffman, direttore dell'Eca, pronunciò il suo noto "integration speech"⁴⁶, mediante il quale gli Stati Uniti ambivano a spingere i paesi europei sulla via di una più rapida rimozione degli ostacoli tanto valutari quanto commerciali che si frapponevano a un'effettiva integrazione dei mercati del continente. Nonostante in quei mesi incombesse la grave incognita della mancata introduzione della nuova tariffa doganale (di cui si stava discutendo dall'aprile dello stesso anno nel corso dei negoziati Gatt di Annecy, poi aggiornati nel *round* di Torquay del 1950-51⁴⁷), e benché una pur modesta riattivazione del processo di liberalizzazione commerciale si fosse già prodotta a partire dal giugno 1949⁴⁸, di lì a poco i paesi dell'Oece avviarono un programma condiviso di liberalizzazioni che avrebbe dovuto condurre entro il 15 dicembre dello stesso anno allo smantellamento del 50% delle restrizioni quantitative applicate al commercio privato — particolare, quest'ultimo, di non secondaria importanza e su cui si tornerà in seguito — in tre macro-settori: agricoltura, materie prime e prodotti finiti⁴⁹.

Contestualmente al discorso di Hoffman, l'Eca aveva stanziato un fondo di 150 milioni di dollari per favorire l'elaborazione di nuovi e più complessivi programmi di integrazione economica tra i paesi dell'Organizzazione⁵⁰. I risultati delle pressioni statunitensi si concretizzarono, tra le altre cose, nella compi-

⁴⁵ J.C. Martinez Oliva, M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione europea dei pagamenti*, cit., p. 215.

⁴⁶ Il testo del discorso è reperibile presso gli Historical archives of the European Union (Haeu), Oeec, Council, Minutes of meetings, 1949, C(49)176.

⁴⁷ Douglas A. Irwin, *The Gatt's contribution to economic recovery in post-war Western Europe*, in B. Eichengreen (ed.), *Europe's post-war recovery*, cit., p. 133.

⁴⁸ J.C. Martinez Oliva, M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione europea dei Pagamenti*, cit., pp. 223224.

⁴⁹ Francesco Petrini, *Il liberismo a una dimensione. La Confindustria e l'integrazione europea, 1947-1957*, Milano, FrancoAngeli, 2005, p. 192.

⁵⁰ F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, cit., p. 34 e 88.

lazione di due piani, firmati rispettivamente dal ministro degli Esteri olandese e presidente del Consiglio dell'Oece, Dirk Stikker⁵¹, e dal ministro del Tesoro italiano, Giuseppe Pella⁵². Il “Piano d'azione per l'integrazione economica europea”, meglio noto come Piano Stikker, prefigurava un processo di liberalizzazione per settori economici (*industry-by-industry*) catalogati sulla base della composizione dei singoli comitati interni all'Oece (agricoltura, materie prime, siderurgia, elettricità, ecc.) e comprendenti i mercati di tutti i paesi dell'organizzazione⁵³. Ognuno di questi settori avrebbe subito, a turno, un drastico smantellamento delle proprie protezioni tariffarie e dei rispettivi dazi, prefigurando inoltre la costituzione di un Fondo europeo di integrazione a supporto dei settori più esposti ai rischi della concorrenza internazionale⁵⁴. Occorre però rammentare come i Paesi Bassi appartenessero al cosiddetto “low tariffs club”, e cioè a quell'insieme di paesi (insieme con Svizzera, Danimarca, Svezia) che, fondando tradizionalmente le proprie politiche commerciali più sull'intensificazione degli scambi intraeuropei che non sulla protezione di specifici segmenti del mercato interno, si battevano per rimuovere quanto prima gli ostacoli di natura daziaria alla circolazione delle merci nell'area Oece: un approccio all'integrazione, quest'ultimo, che mal si conciliava con le prerogative economico-politiche dell'Italia. A questo proposito si rivelò estremamente significativa la reazione di Umberto Grazi, direttore generale della sezione Affari economici del ministero degli Esteri — la struttura tecnico-amministrativa dalla quale formalmente dipendeva la delegazione italiana all'Oece —, il quale biasimò per l'appunto l'eccessiva immediatezza dello smantellamento di dazi e restrizioni quantitative che la logica del Piano Stikker sembrava implicare. Temendo l'eccessiva penalizzazione di quei settori ritenuti ancora incapaci — specie perché favoriti da precedenti misure di protezione commerciale — di reggere l'urto della concorrenza internazionale, Grazi suggeriva l'ipotesi, *de facto* non recepita dai vertici dei dicasteri economici italiani — consci dell'impossibilità politica di proporre facili scorciatoie rispetto alla natura progressivamente multilaterale dei processi di liberalizzazione intraeuropea —, di battere ancora la strada degli accordi bilaterali (sul modello della fallita Unione doganale italo-francese⁵⁵)

⁵¹ Cfr. Wendy Asbeek Brusse, *The Stikker Plan*, in Richard T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe, 1945-1957*, Amsterdam, Neha, 1990, pp. 69-92.

⁵² Cfr. Gabriella Fanello Marcucci, *Giuseppe Pella. Un liberista cristiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007. Si ricordi che al Piano Stikker e al Piano Pella sarebbe seguita, come si vedrà nelle pagine seguenti, una terza proposta, firmata dal ministro delle Finanze del governo francese, Maurice Petsche.

⁵³ Per il testo del Piano Stikker cfr. “Plan d'action pour l'intégration économique de l'Europe”, Archivio storico del ministero degli affari esteri (d'ora in avanti: Asmae), Direzione generale affari economici (d'ora in poi: Dgae), versamento (d'ora in poi: vers.) C, b. 106 bis.

⁵⁴ F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, cit., p. 88.

⁵⁵ Cfr. Bruna Bagnato, *Storia di un'illusione europea. L'unione doganale italo-francese*, Londra, Lothian Foundation Press, 1995.

o, al massimo, regionali⁵⁶. La risposta del governo italiano al Piano Stikker prese corpo nell'estate del 1950, quando venne presentato all'organizzazione parigina un memorandum intitolato "Piano italiano per l'integrazione economica europea"⁵⁷, alla cui redazione parteciparono attivamente anche due dei maggiori esponenti della delegazione italiana all'Oece: Attilio Cattani⁵⁸ e Giovanni Malagodi⁵⁹. Scopo precipuo del Piano Pella era quello di offrire ai partner dell'Oece una visione alternativa, rispetto a quella formulata da Stikker, del processo di integrazione europea, per il cui consolidamento l'Italia propose la creazione di una zona di scambio preferenziale nella quale dazi e tariffe sarebbero stati smantellati con molta gradualità (vale a dire nell'arco di dieci anni) e, soprattutto, in maniera trasversale a tutti i settori economici individuati dall'Oece⁶⁰. Il documento italiano prefigurava dunque

l'abolizione delle restrizioni quantitative, la liberalizzazione integrale delle transazioni invisibili, la riduzione automatica e progressiva dei dazi, l'istituzione di un Fondo europeo di integrazione e, infine, una maggiore mobilità di manodopera entro le frontiere dell'Europa per trovare una soluzione al problema della disoccupazione italiana⁶¹.

Quest'ultimo accenno agli interessi italiani nel campo della libera circolazione di manodopera — vero e proprio cavallo di battaglia delle strategie diplomatiche elaborate dai gabinetti centristi tra la seconda metà degli anni Quaranta e i primi anni Cinquanta⁶² — consente di comprendere in che misura i paesi membri dell'Oece, pur con qualche significativa eccezione (come quello bri-

⁵⁶ Appunto per S.E. il ministro, Grazi, 15 giugno 1950, Asmae, Dgae, vers C., b. 106 bis.

⁵⁷ Per il testo del Piano Pella cfr. "Piano Italiano all'OECE per integrazione europea" ("Zona preferenziale"), Asmae, Dgae, vers. C. b. 106 bis.

⁵⁸ Sulla figura di Cattani cfr. Enrico Serra, *Professione: ambasciatore d'Italia*, vol. II, Milano, FrancoAngeli, 2001, pp. 34-40.

⁵⁹ Giovanni Malagodi, *Aprire l'Italia all'aria d'Europa. Il diario europeo (1950-1951)*, a cura di Giovanni Farese, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 23. Cfr. inoltre F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., pp. 159-160.

⁶⁰ Appunto circa la riunione del Consiglio generale dell'Oece, 57 luglio 1950, Asmae, Dgae, vers. C, b. 106 bis.

⁶¹ F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, cit., p. 89.

⁶² Rifiutando di adottare, per ragioni di carattere prevalentemente politico, un programma di pieno impiego, gli esecutivi della prima legislatura repubblicana tentarono di utilizzare, con risultati spesso insoddisfacenti, la valvola dei flussi emigratori come forma privilegiata di alleggerimento della disoccupazione interna. Cfr. Federico Romero, *Migration as an issue in European interdependence and integration: The Case of Italy*, in Alan S. Milward et al., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992*, London-New York, Routledge, 1993, pp. 33-57; Michele Colucci, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa, 1945-1957*, Roma, Donzelli, 2008; Andreina De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010; Roberto Ventresca, *Italian migration policies at the beginning of the European integration process: Fruitless attempts?*, in Elena Calandri, Simone Paoli, Antonio Varsori (eds.), *Peoples and Borders. Seventy Years of Movement of Persons in Europe, to Europe, from Europe (1945-2015)*, "Journal of European Integration History", special issue 2017, pp. 57-75.

tannico⁶³), criticassero la proposta italiana proprio in quanto giudicata eccessivamente schiacciata sugli interessi economici della Penisola. Sebbene, come avevano notato le autorità italiane, la liberalizzazione per settori evocata da Stikker implicasse una difficile — e per molti versi utopistica — armonizzazione di tutte le procedure amministrative nazionali che regolavano i settori di volta in volta prescelti per applicare i procedimenti di liberalizzazione (il liberale Malagodi paventava il rischio che tramite il piano Stikker si instaurasse una forma larvata di “dirigismo cartellista e monopolistico”⁶⁴), risultò al contempo evidente come il memorandum Pella tradisse l’intenzione dell’esecutivo centrista di proteggere alcuni segmenti del mercato italiano strutturalmente poco attrezzati a reggere l’urto della concorrenza internazionali e tradizionalmente garantiti da un livello tariffario che, insieme con quello francese, risultava tra i più alti dell’area Oece⁶⁵. Il settore delle motociclette e, soprattutto, quello degli autoveicoli, rispetto al quale il condizionamento politico imposto da un colosso — almeno per ciò che concerneva il mercato italiano — come la Fiat risultò particolarmente significativo, poterono godere di un regime di restrizioni quantitative che sarebbe stato confermato anche negli anni a venire⁶⁶. Risulta in ogni caso evidente come tanto il piano Stikker quanto la proposta di Pella — cui si aggiunse in seguito quella del ministro delle Finanze francese, Maurice Petsche, che ruotava attorno alla creazione di una Banca europea degli investimenti che favorisse l’abolizione delle restrizioni quantitative sui movimenti di merci, capitali e di manodopera⁶⁷ — incarnassero due distinte filosofie di liberalizzazione: l’una, quella difesa da Stikker, di carattere settoriale e “verticale”; l’altra, quella implicita nel piano Pella, incentrata su di una concezione “orizzontale” e gradualista del processo di integrazione. Tuttavia i tre memorandum vennero sistematicamente bocciati da parte del Consiglio dell’Oece, in quanto ritenuti eccessivamente condizionati da specifici interessi nazionali o regionali (si pensi, come detto, al gruppo dei paesi a bassa tariffa). Benché alcune tracce di questo “sforzo” programmatico si sarebbero poi riversate in alcune delle successive acquisizioni del processo di integrazione — come ha infatti ricordato Francesca Fauri, “dal Piano Pella verrà ripreso l’elemento innovatore dell’automaticità delle riduzioni daziarie”⁶⁸ all’interno dei Trattati di Roma del 1957 —, risultò evidente come la prassi dei “veti incrociati”, effetto collaterale del processo di decisione all’unanimità adottato da parte del Consiglio dell’Oece, non avrebbe consentito all’organiz-

⁶³ Memorandum di J.T. Huges, *The Pella Proposals*, 29 June 1950, United Kingdom National Archives (d’ora in avanti: Ukna), Foreign Office records (d’ora in avanti: Fo), 371/87167.

⁶⁴ Malagodi al Mae, 21 settembre 1950, Asmae, Dgae, vers. C., b. 106 bis.

⁶⁵ F. Petri, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 159.

⁶⁶ Francesca Fauri, *Free but protected? Italy and the liberalisation of foreign trade in the 1950s*, in R.T. Griffiths, *Explorations in Oeoc history*, cit., p. 143.

⁶⁷ F. Fauri., *L’Italia e l’integrazione economica europea*, cit., p. 90.

⁶⁸ F. Fauri., *L’Italia e l’integrazione economica europea*, cit., p. 90.

zazione di dare corpo a uno schema effettivamente multilaterale di integrazione degli scambi e dei pagamenti nell'area europea.

Intorno alla metà del 1950, parallelamente alle discussioni sui piani Pella, Stikker e Petsche, le tensioni che stavano caratterizzando lo scenario coreano divamparono in conflitto armato, ponendo non soltanto le basi di una possibile deflagrazione del già fragile equilibrio bipolare est-ovest, ma stimolando altresì, limitatamente al caso euro-atlantico, un breve ciclo di ripresa economica, dovuto principalmente alle esigenze di riarmo sollecitate dall'amministrazione statunitense⁶⁹. Gli obiettivi di accelerazione della produzione industriale implicavano tuttavia un aumento delle importazioni di materie prime (petrolio e carbone *in primis*) da parte di quei paesi, come l'Italia — la quale si teneva tuttavia a debita distanza da un serio coinvolgimento nei programmi militari promossi in sede Nato —, che risultavano strutturalmente privi di queste risorse. Non a caso, proprio per sopperire agli impedimenti di natura doganale che sembravano frenare il pieno raggiungimento della liberalizzazione delle merci nell'area europea, nell'autunno 1950 alcune delegazioni nazionali all'Oece — tra cui quella britannica — ipotizzarono la creazione di un nuovo organismo sovranazionale, coordinato congiuntamente dall'organizzazione parigina e dalla Nato, che avrebbe dovuto supervisionare l'approvvigionamento di materie prime in Europa e negli Usa⁷⁰. Aldilà dello scarso grado di realizzabilità di un simile progetto, che si concluse in un nulla di fatto, ciò che emerse con forza in quei mesi fu il senso di diffusa insoddisfazione nei confronti degli ostacoli di carattere doganale che sembravano rallentare in maniera inesorabile l'effettivo decollo del processo di liberalizzazione degli scambi tra i mercati dell'Europa occidentale. Parimenti, si palesò in maniera sempre più evidente la debolezza istituzionale di un'organizzazione come l'Oece, i cui programmi di integrazione sembravano destinati a fallire di fronte alla reticenza dei governi del Vecchio continente nel trasferire anche minime quote di sovranità commerciale nelle mani dei responsabili del forum europeo. Alla luce di questo stallo, l'insufficienza degli strumenti operativi dell'Oece, al pari di quelli di cui potevano dotarsi le singole diplomazie nazionali, spinse i tecnici dell'Organizzazione — supportati dai propri omologhi statunitensi — a misurarsi con un nuovo tentativo di ingegneria istituzionale: l'Unione europea dei pagamenti (Uep).

⁶⁹ Sugli effetti della breve congiuntura coreana rispetto al mercato italiano cfr. Roberto Gualtieri, *La politica economica del centrismo nel quadro internazionale*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 91-117, qui p. 100. Sull'impatto della congiuntura coreana rispetto alla promozione della libera circolazione di manodopera in Europa cfr. Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991, p. 45.

⁷⁰ La ricostruzione di queste vicende è contenuta in Asmae, Dgae, vers. C, b. 87, fasc. 1.

Quale liberalizzazione? L'Uep, l'Italia e il dietrofront franco-britannico (1950-1953)

L'Uep⁷¹ nacque il 19 settembre 1950 e venne dichiarata retroattiva a partire dal primo luglio dello stesso anno. Composta da tutti i paesi membri dell'organizzazione parigina e presieduta per i primi due anni da colui che sarebbe diventato uno dei futuri governatori della Banca d'Italia, Guido Carli⁷², il suo obiettivo principale era quello di garantire e incrementare il volume di scambi e pagamenti tra i paesi Oece in una fase della ricostruzione postbellica nella quale il principio della convertibilità delle monete, sancito dagli accordi di Bretton Woods, non era stato ancora restaurato⁷³. Al contempo, l'istituzione dell'Uep mirava a rendere sostenibili i temporanei deficit delle bilance dei pagamenti nazionali, proprio per aggirare il rischio che l'impossibilità di finanziare gli scambi intra-europei producesse uno stallo generale dei rapporti commerciali all'interno del continente⁷⁴. In una parola, l'Uep fu istituita per dare maggiore impulso alle liberalizzazioni interne all'area Oece, per traghettare le monete europee verso un regime di piena convertibilità (obiettivo che sarebbe stato raggiunto nel 1958) e, infine, per configurare un sistema di scambi di natura non più bilaterale, ma compiutamente multilaterale.

L'Uep si fondava su un meccanismo di compensazione valutaria supervisionato dalla Bri e caratterizzato dall'attribuzione di specifiche quote di oscillazione debitoria e creditoria a favore di ciascuno dei paesi facenti parte dell'accordo. Facendo riferimento alle posizioni contabili comunicate mensilmente dai governi nazionali alla Bri, il *board* dell'Uep stabiliva la posizione netta di ciascuno stato membro nei confronti dell'Unione stessa. Le quote di oscillazione venivano commisurate al 15% del commercio estero realizzato da ciascun paese nel corso del 1949; per ciò che concerneva l'Italia, la quota ammontava a 205 milioni di unità di conto⁷⁵. Tali quote venivano poi suddivise in cin-

⁷¹ Sulla storia dell'Uep cfr. Jacob J. Kaplan, Günther Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford, Clarendon Press, 1989. Occorre però segnalare che i due autori furono membri del board dell'Uep. Si vedano inoltre W. Diebold, *Trade and Payments in Western Europe*, cit.; Robert Triffin, *Europe and the Money Muddle. From Bilateralism to Near Convertibility, 1947-1956*, New Haven, CT, Yale University Press, 1957; Barry Eichengreen, *Reconstructing Europe's trade and payments. The European payments union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993.

⁷² Cfr. Guido Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con Paolo Peluffo, Roma-Bari, Laterza, 1993. A proposito della sua elezione a capo dell'Uep 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", p. 102.

⁷³ Non a caso l'Uep cessò le sue attività nel 1958, quando venne ristabilita la convertibilità delle monete dei paesi aderenti al sistema di Bretton Woods.

⁷⁴ F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., p. 56.

⁷⁵ Ogni unità di conto corrispondeva a 0.8867088 grammi di oro fino, pari al contenuto aureo di un dollaro. Cfr. J.C. Martinez Oliva, M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., p. 266.

que *tranche* di pari importo e, sulla base della posizione netta contabile comunicata da ciascuno dei governi nazionali ai membri del *board* dell'Uep, le compensazioni multilaterali destinate ai singoli paesi si sostanziano nella concessione di crediti (attinti in prevalenza dai versamenti che ogni stato, sulla base delle rispettive capacità finanziarie, era obbligatoriamente chiamato a mettere a disposizione dell'Uep) o di oro⁷⁶ — al quale, per ovvie ragioni, si tentava di non fare ricorso.

Questo meccanismo apparentemente molto complesso lasciava in realtà ampi margini di discrezionalità al *board* dell'istituzione, in quanto le compensazioni determinate da una condizione di surplus di un singolo paese nei confronti dell'Unione, a differenza di quelle legate a un eccessivo deterioramento dell'esposizione debitoria, venivano analizzate “caso per caso”⁷⁷. Ciò permetteva dunque ai vertici dell'Uep di esercitare una quota di autonomia decisionale che di fatto consentiva loro di definire le cause e i relativi strumenti di risoluzione delle crisi debitorie dei paesi europei. Come ha osservato Guido Carli, infatti, fu “grazie a questa impostazione che il consiglio di amministrazione dell'Uep influì profondamente nella conduzione delle politiche monetarie e fiscali nazionali”⁷⁸.

Se dunque il processo di liberalizzazioni intra-europee conobbe il suo decollo grazie alla nascita dell'Uep, già nei mesi precedenti l'Italia aveva cominciato a ridurre il valore dei propri dazi sulle merci in entrata, anche e soprattutto per facilitare, come detto poco sopra, l'acquisto di materie prime sui mercati internazionali⁷⁹. Una volta firmato il trattato dell'Uep, i paesi europei si impegnarono a liberalizzare il 60% dei prodotti appartenenti a ciascuno dei tre settori (prodotti alimentari e agricoli; materie prime; semilavorati e prodotti finiti) indicati dall'organizzazione come base di riferimento delle politiche commerciali dell'area Oece. Entro il febbraio 1951, poi, tale quota doveva raggiungere il 75%. All'altezza del dicembre 1950, infatti, l'Italia aveva già ufficialmente liberalizzato più del 75% delle importazioni di materie prime, il 50% dei prodotti alimentari, ma soltanto l'11% dei beni manufatti⁸⁰. Occorre tuttavia rammentare come queste percentuali, frutto degli accordi siglati in sede Oece, venissero calcolate sulla quota del commercio privato tra gli stati, vale a dire su tutti quei prodotti non controllati direttamente o indirettamente dallo stato: se per l'Italia il commercio “pubblico” rappresentava soltanto il 4,3% del totale dei suoi scambi con l'estero, nel caso di Francia e Regno Unito questa stessa cifra raggiungeva quota 25%⁸¹. Il semplice confronto numerico tra queste grandez-

⁷⁶ Ivi, pp. 266-267.

⁷⁷ F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 196.

⁷⁸ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 106.

⁷⁹ F. Fauri, *La fine dell'autarchia*, cit., p. 339.

⁸⁰ F. Fauri, *Free but protected?*, cit., p. 141.

⁸¹ F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 194.

ze consente di cogliere la disparità di condizionamento economico e le relative conseguenze di natura politica che le comuni percentuali di liberalizzazione commerciale adottate nel contesto dell'Uep e dell'Oece potevano determinare. Inoltre, come è stato opportunamente messo in luce, i meccanismi di compensazione valutaria intorno ai quali era stata costruita l'Uep rendevano quest'ultima un sistema sostanzialmente "chiuso", proprio in quanto fondato sulla condivisione multilaterale delle esposizioni debitorie o creditorie dei paesi membri e, in ultima istanza, adatto a "isolare i mercati domestici dalle crisi valutarie internazionali"⁸². Tuttavia, l'obiettivo fondamentale dei vertici dell'Uep rimaneva pur sempre quello di favorire l'apertura dei mercati nazionali, anche al costo di praticare discriminazioni commerciali nei confronti di aree valutarie extra-europee, come per esempio quella del dollaro⁸³. Ciononostante, il delicato intreccio tra le esigenze di multilateralizzazione di scambi e pagamenti; la necessità di stabilizzazione delle valute nazionali; la scelta di promuovere con vigore la liberalizzazione dei mercati dei paesi europei, rese la complessa architettura dell'Uep alquanto vulnerabile non soltanto rispetto ai rovesci delle crisi internazionali, ma anche — e soprattutto — alle repentine rinegoziazioni degli obiettivi di natura macroeconomica perseguiti dalle singole compagini statuali.

In questo contesto, riflettendo sull'avanzamento del processo di liberalizzazione delle merci nel contesto dell'Uep, alcuni alti diplomatici del ministero degli Esteri italiano osservarono:

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 piombo⁸⁴.

Fu proprio questo tipo di attitudine a orientare le politiche di apertura commerciale di buona parte dei paesi membri dell'Uep, tra i quali occorre certamente annoverare anche l'Italia. Tuttavia l'espressione più significativa — per evidenti ragioni politico-diplomatiche, oltre che squisitamente economiche — di dissociazione dal processo di liberalizzazione intra-europea venne manifestata tra l'autunno 1951 e i primi mesi del 1952 dai due *big player* dell'area Oece, e cioè Francia e Regno Unito, che decisero di ripristinare unilateralmente buona parte delle restrizioni quantitative precedentemente abolite in sede Oece. Quali furono le ragioni del cosiddetto dietrofront franco-britannico? In che misura le scelte di Londra e Parigi generarono un impatto negativo sulle politiche di liberalizzazione promosse dal gabinetto centrista italiano? Fino a che punto le decisioni maturate in seno alle due maggiori potenze del continente pregiudica-

⁸² F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., p. 57.

⁸³ T. Zeiler, *Aprire le porte dell'economia mondiale*, cit., p. 194.

⁸⁴ Magistrati a Zoppi, "Appunto circa la riunione generale dell'Oece", 26-27 ottobre 1950, Asmae, Dgae, vers. C., b. 89 bis.

rono l'effettiva realizzazione dei programmi di apertura commerciale promossi dall'Oece e, più in generale, la tenuta stessa dell'organizzazione? A questo proposito, risulta interessante indagare il grado di interdipendenza tra le politiche di liberalizzazione promosse da Italia, Regno Unito e Francia, tentando di cogliere il nesso esistente tra ragioni di natura domestica e implicazioni di carattere internazionale nella definizione delle rispettive strategie di adattamento o di respingimento nei confronti delle sollecitazioni provenienti dall'Oece⁸⁵.

Quanto al caso italiano, l'evoluzione delle politiche commerciali del gabinetto centrista avevano dapprima condotto, nel luglio 1950, all'adozione di una tariffa doganale di natura sostanzialmente protezionistica, caratterizzata da un 35% di merci esenti (in buona parte materie prime), un 40% di merci cui venivano applicate aliquote moderate e, infine, un ulteriore 25% di prodotti (specie beni voluttuari e prodotti finiti) gravati da aliquote elevate. Negli anni immediatamente successivi, tuttavia, la natura "protettiva" della tariffa finì per stemperarsi, soprattutto grazie alla stipula di accordi bilaterali incentrati sull'esenzione tariffaria a favore di merci con destinazioni particolari che, in un primo momento, dovevano rappresentare delle semplici norme temporanee. In questo modo, venne istituita una tariffa d'uso che prevedeva la riduzione automatica dei dazi⁸⁶ e che determinò un'incidenza media sugli scambi commerciali in progressiva decrescita, attestandosi al 7,3% nel 1950, al 6,7% nel 1951, al 6,8% nel 1952 e all'8,57% nel 1953 e 9,5% nel 1954: in questo modo, nel suo pri-

⁸⁵ Occorre ricordare che le politiche di liberalizzazione commerciale sviluppatesi in seno all'Oece si svolsero in parallelo all'affermazione di altri — ma molto spesso fallimentari — negoziati condotti dall'Italia e dai suoi partner europei, come la creazione della già citata Unione doganale italo-francese (mai effettivamente realizzata) o gli accordi "Fritalux" e "Finibel", che coinvolgevano Francia, Italia e paesi del Benelux: anche questi negoziati si conclusero con un sostanziale nulla di fatto. Diverso fu il discorso per ciò che concerneva le vicende del settore siderurgico italiano a seguito della nascita, nel 1951, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), grazie alla quale i produttori italiani ebbero accesso ai giacimenti di carbone del bacino della Ruhr alle stesse condizioni di cui potevano godere gli industriali tedeschi. Ciò consentì all'industria italiana dell'acciaio di compiere un significativo balzo in avanti sia in termini di produzione (nel 1955 l'Italia produceva il 10,4% di tutto l'acciaio realizzato dai paesi Ceca), sia in merito alla sua capacità di mantenere prezzi concorrenziali rispetto agli altri stati produttori. Sul fallimento dell'Unione doganale italo-francese, oltre al già menzionato lavoro di Bruna Bagnato, si veda S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 199-247. Sui negoziati Fritalux-Finibel cfr. Francesca Fauri, *Le sigle infernali: i negoziati Fritalux-Finibel e il ruolo dell'Italia*, "Storia delle relazioni internazionali", 1999, n. 1, pp. 315-335. Sull'evoluzione dell'industria siderurgica italiana nel contesto della Ceca ci si limita a segnalare Matthias Kipping, Ruggero Ranieri, John Dankers, *The emergence of new competitor nations in the European steel industry: Italy and the Netherlands, 1945-1965*, "Business History", 2001, n. 1, pp. 69-96; Ruggero Ranieri, Luciano Tosi (a cura di), *La comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Padova, Cedam, 2004.

⁸⁶ Tale riduzione era calcolata sia sulla base del cosiddetto "metodo Vanoni", secondo cui la consistenza del dazio e la sua relativa diminuzione erano direttamente proporzionali, sia in base ai tagli previsti dal pacchetto La Malfa, di cui si discuterà a breve.

mo quinquennio di applicazione, la tariffa doganale registrò un'incidenza media del 7,7%, laddove la tariffa in vigore tra il 1945 e il 1950 aveva raggiunto la media del 12%⁸⁷. Tuttavia l'apice dello "sforzo politico" diretto a sostenere l'apertura dell'economia italiana ai mercati internazionali venne raggiunto nel novembre 1951, in corrispondenza dell'approvazione del pacchetto di liberalizzazioni promosso innanzitutto dall'allora ministro del Commercio con l'estero, Ugo La Malfa⁸⁸. Le proposte del leader del partito repubblicano traevano origine da un intreccio di fattori endogeni ed esogeni che qui occorre richiamare brevemente. Se, come detto, il motore della ricostruzione postbellica era stato individuato nel ruolo trainante delle esportazioni⁸⁹, cui si accompagnava una politica di rigore finanziario imperniata sul principio del pareggio di bilancio, a partire dallo scoppio della Guerra di Corea (giugno 1950) si era innescata tra i paesi Oece una generale corsa al riarmo, la quale implicò soprattutto, per ciò che concerneva l'Italia, un massiccio ricorso alle importazioni di materie prime dai mercati internazionali. Poiché una parte considerevole delle risorse necessarie all'alimentazione dell'industria pesante provenivano da aree geografiche tradizionalmente sottoposte all'egemonia coloniale di Francia e Regno Unito, l'incremento dei volumi di importazione verso il mercato italiano comportò l'aumento dell'esposizione debitoria del paese nei confronti del franco e della sterlina. Al contempo, però, le esportazioni italiane — che riguardavano l'alimentare e, *in primis*, il tessile, settore di punta dell'export della Penisola nella prima fase della ricostruzione e prodotto particolarmente richiesto proprio in quelle aree extra Oece che più avevano beneficiato dell'irrobustimento della domanda europea di materie prime⁹⁰ — conobbero un'impennata proprio verso i mercati di Londra e Parigi. Tuttavia la bilancia commerciale italiana rimaneva ancora gravata dalla moltiplicazione delle importazioni dall'area del dollaro, anch'esse legate alle esigenze di sviluppo di un'industria nazionale che stava beneficiando della breve congiuntura coreana.

Proprio per via degli effetti delle mutate condizioni economiche internazionali, tra il settembre 1950 e la prima metà del 1951 la posizione dell'Italia nei con-

⁸⁷ Antonio Nicali, *Profili storici della storia della politica doganale in Italia*, pp. 59-60, disponibile all'indirizzo www.adm.gov.it/portale/documents/20182/521330/storiadogane_17febb2011.pdf/0ae572f3-20f8-40ab-8fb6-bdb94fc54cca (ultimo accesso: 25 settembre 2019). Si veda inoltre Karel Holbik, *Italy in International Cooperation*, Padova, Cedam, 1959.

⁸⁸ Sul ruolo di La Malfa nel processo di liberalizzazione dei mercati italiani cfr. Paul J. Cook, *Ugo La Malfa*, Bologna, il Mulino, 1999; Lorenzo Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione, 1942-1979*, Milano, FrancoAngeli, 2003; Francesco Petrini, *Ugo La Malfa, la liberalizzazione degli scambi e la Confindustria*, "Annali dell'Istituto Ugo La Malfa", 2001, vol. XVI, pp. 15-55.

⁸⁹ Cfr. Francesco Petrini, «Esportare, esportare, esportare». L'economia italiana e il mercato comune europeo, "Civitas", 2015, n. 1-2, disponibile all'indirizzo http://old.sturzo.it/civitas/index.php?option=com_content&view=category&id=160&Itemid=122 (ultimo accesso: 13 aprile 2019).

⁹⁰ R. Gualtieri, *La politica economica del centrismo e il quadro internazionale*, cit., p. 106; L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., p. 47.

fronti dell'Uep si ribaltò, passando da un saldo debitorio di circa 83,5 milioni di dollari a una condizione di "creditore strutturale"⁹¹. Questo repentino mutamento allarmò non poco i vertici del ministero del Commercio estero, preoccupati che l'eccessiva esposizione creditoria dell'Italia comportasse un rischio non soltanto per l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, ma che potesse altresì determinare "un ulteriore depauperamento del [...] mercato interno che necessita di un'espansione degli impieghi di beni strumentali e durevoli e di incremento nei consumi di merci correnti"⁹². Questi rischi si collocavano sullo sfondo di un più generale deterioramento degli equilibri valutari interni all'Uep, dovuti soprattutto allo sfioramento dei margini di esposizione creditoria registrati dal Belgio, al quale fu concesso una compensazione multilaterale in dollari che non solo contribuì ad assottigliare le riserve di divisa americana possedute dall'Unione, ma che, al contempo, convinse i vertici economici italiani a ritenere poco plausibile l'eventualità di ottenere un trattamento analogo nel caso in cui l'esposizione creditoria di un paese delle dimensioni dell'Italia si fosse ulteriormente aggravata⁹³. In ogni caso, la congiuntura coreana aveva comportato una più generale intensificazione degli scambi commerciali intra ed extraeuropei per la quasi totalità dei paesi Oece, e ciò indusse alcuni settori della classe dirigente italiana, tra cui La Malfa e il dicastero da lui guidato, a ritenere che fosse giunto il momento di imprimere un impulso ulteriore all'apertura dei mercati della Penisola, che sembrava potesse beneficiare degli effetti positivi determinati dall'affermazione di un clima internazionale molto più favorevole che in passato al superamento delle barriere che si frapponavano ai traffici commerciali: in ultima istanza, occorreva "aprire le porte"⁹⁴ dell'economia italiana alle importazioni.

In un primo momento, le misure proposte da La Malfa si articolano intorno ai seguenti punti: a) progressiva abolizione delle restrizioni quantitative per la quasi totalità delle merci provenienti dai mercati Uep; b) diminuzione del 20% dei dazi doganali sui beni importati non soltanto dai paesi appartenenti all'Uep, ma anche su quelli provenienti dalle aree commerciali extra-europee (adottando in questo modo la clausola della nazione più favorita⁹⁵); c) promozione di facilitazioni finanziarie destinate a favorire gli acquisti dall'area della sterlina e, in parallelo, le vendite nella zona del dollaro⁹⁶. Trattandosi di un'a-

⁹¹ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 107.

⁹² Problemi attuali dei rapporti economici con l'estero, 10 dicembre 1951, Archivio Centrale dello Stato (d'ora in avanti: Acs), fondo Ugo La Malfa (d'ora in avanti: Flm), serie III, sottoserie 3, b. 23.

⁹³ L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., p. 51.

⁹⁴ Cfr. T. Zeiler, *Aprire le porte dell'economia mondiale*, cit., *passim*.

⁹⁵ Benché abbia origini molto lontane nel tempo, la clausola della nazione più favorita era stata sistematicamente adottata da tutti i paesi membri del Gatt e prevedeva che tutte le agevolazioni commerciali garantite da un paese a uno stato terzo venissero automaticamente estese a tutti gli altri componenti dell'organizzazione.

⁹⁶ F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 197.

zione volta a favorire le importazioni, ben più che a sostenere le esportazioni, i settori tradizionalmente più protetti dell'economia italiana — dall'elettromeccanica alle automobili, dal comparto chimico a quello farmaceutico⁹⁷ — bollarono fin da subito il provvedimento sponsorizzato da La Malfa come “un inutile autolesionismo”⁹⁸ e vi si opposero in maniera molto netta⁹⁹. Fortissime critiche vennero mosse anche da dicasteri per così dire “rivali”, come quello dell'Industria e del commercio, guidato dall'ex capo della delegazione italiana all'Oece, Pietro Campilli¹⁰⁰, e dal ministero degli Esteri, da cui la delegazione italiana all'Oece dipendeva tecnicamente. In entrambi i casi il ministero guidato da La Malfa rispose con l'accorata rivendicazione del proprio diritto a stabilire i principi costitutivi della politica italiana di liberalizzazioni: se al dicastero di Campilli mancava “la conoscenza di insieme dei rapporti commerciali con i diversi Paesi esteri”¹⁰¹, al ministero degli Esteri — cui pure veniva riconosciuto il compito di definire le “direttive della politica generale” nel campo delle relazioni internazionali dell'Italia — non poteva essere consentito di “effettuare il coordinamento sul piano tecnico commerciale”¹⁰² delle iniziative italiane nel campo delle liberalizzazioni.

Aldilà delle questioni legate ai conflitti e alle tensioni che si registrarono negli ambienti politico-economici del paese — di certo non compattamente ostili al provvedimento del ministro del Commercio estero, ma che pure, come si dirà a breve, ne condizionarono gli esiti: si pensi al ruolo della Confcommercio e, soprattutto, della Confindustria, di cui si discuterà più distesamente nelle pagine successive¹⁰³ —, ciò che risulta interessante è osservare come, in primo luogo, il decreto governativo effettivamente approvato nel novembre 1951

⁹⁷ S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 319.

⁹⁸ F. Petrini, *Il liberismo a una dimensione*, cit., p. 200.

⁹⁹ Sul ruolo dell'industria privata nella ricostruzione postbellica cfr. Massimo Legnani, *L'«utopia grande borghese». L'associazionismo padronale tra ricostruzione e repubblica*, in *Gli anni della Costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, a cura di Marcello Flores e al., Milano, Feltrinelli, 1983, pp. 129-226.

¹⁰⁰ Su Campilli e sui vertici della delegazione italiana all'Oece nei suoi primi anni di vita mi permetto di rimandare a Roberto Ventresca, “Alberelli senza radici”. I delegati italiani alla Ccee-Oece e l'avvio del processo d'integrazione economica europea (1947-1951), «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», n. 2, 2018, pp. 173-194.

¹⁰¹ Interferenze del ministero Industria e Commercio nei rapporti con l'estero che hanno determinato sfavorevoli ripercussioni sui nostri approvvigionamenti, 23 marzo 1951, Acs, Flm, serie III, sottoserie 3, b. 22.

¹⁰² I rapporti commerciali con l'estero e i compiti del Ministero del Commercio Estero, firmato Dall'Oglio, 23 marzo 1951, Acs, Flm, serie III, sottoserie 3, b. 22.

¹⁰³ La Confcommercio, per esempio, sperava che molte delle misure immaginate da La Malfa, come la riduzione dei dazi, diventassero irrevocabili. Anche il leader di Confindustria, Angelo Costa, era a favore del pacchetto La Malfa, sebbene molte imprese aderenti all'organizzazione temessero di subirne gli effetti sul piano della concorrenza internazionale. Cfr. S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., p. 320 e F. Petrini, *Ugo La Malfa*, cit., p. 37; Andrea Colli, Michelangelo Vasta (eds.), *Forms of Enterprise in 20th Century Italy. Boundaries, Structures and Strategies*, Cheltenham, Elgar, 2010.

riformulasse in maniera più attenuata le misure inizialmente previste dalla proposta La Malfa. La riduzione dei dazi doganali passò infatti dal 20% al 10%; la progressiva abolizione delle restrizioni quantitative venne confermata, ma a eccezione di settori molto “pesanti” per l’economia italiana come gli autoveicoli, i motocicli, il latte e il vino; si prevedevano, infine, una serie di incentivi statali all’acquisto di beni alimentari e materie prime (stagno, rame, gomma) sul mercato internazionale¹⁰⁴. Tuttavia, per ciò che concerneva le relazioni economiche della Penisola con i membri dell’Uep, l’Italia arrivò a liberalizzare il 99,7% dei propri scambi¹⁰⁵. In secondo luogo, le liberalizzazioni promosse dal governo italiano si affiancarono quasi contestualmente alla revoca dell’abolizione delle restrizioni quantitative in area Uep che il neonato gabinetto conservatore del Regno Unito, guidato da Winston Churchill, annunciò l’8 novembre 1951, facendo sì che l’indice di liberalizzazione delle merci importate all’interno del paese passasse dal 90% al 61%¹⁰⁶. Il 4 febbraio 1952, invece, appellandosi all’articolo 3 del Codice di liberalizzazione introdotto dall’Oece nel 1950, sarebbe stato il governo Faure a revocare l’abolizione delle restrizioni già smantellate dalla Francia nel quadro della sua partecipazione ai programmi dell’Uep. Quali furono le ragioni di queste decisioni e in che modo reagì l’establishment politico-economico dell’Italia?

L’esplosione del conflitto coreano e la parallela corsa al riarmo dei paesi occidentali avevano generato forti contraccolpi inflazionistici sull’economia britannica, gravata soprattutto dal repentino aumento dei prezzi delle materie prime sui mercati globali. In aggiunta, la creazione dell’Uep e il rafforzamento del processo di liberalizzazioni intra-europee determinarono un massiccio incremento delle importazioni nel mercato britannico, le cui esportazioni non furono però sufficienti a livellare i costi legati ai pagamenti dei beni incamerati. Infine, tanto l’aumento del deficit delle partite invisibili (noli, turismo, rimesse), quanto le conseguenze della nazionalizzazione della Anglo-oil iranian company — promossa unilateralmente dal governo di Teheran —, spinsero Londra a rivedere i propri impegni in sede Uep, rispetto alla quale la posizione contabile del Regno Unito si era deteriorata di circa 803 milioni di unità di conto a partire dal maggio 1951¹⁰⁷. Anche la Francia, da par suo, subì gli effetti inflazionistici della congiuntura coreana, nonché le restrizioni quantitative imposte tanto dal Regno Unito quanto, anche se in misura proporzionalmente minore, dalla Germania, finendo così per cumulare un deficit di circa 120 milioni di unità di conto — da saldare in oro o in dollari — rispetto ai paesi Uep¹⁰⁸. Te-

¹⁰⁴ L. Mechi, *L’Europa di Ugo La Malfa*, cit., p. 58.

¹⁰⁵ F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., p. 59.

¹⁰⁶ F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., p. 59.

¹⁰⁷ Oeec Council: the position of the UK in EPU. Report by the Managing Board, 07 December 1951, Ukna, Fo 371/94268, M 3747/30. Si veda inoltre Giuseppina Tullio, *Monete ed economie. Le relazioni anglo-italiane nel secondo dopoguerra*, Napoli, Esi, 2001, pp. 311-314.

¹⁰⁸ F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., pp. 59-60.

nendo a mente che Francia e Regno Unito rappresentavano, insieme, circa il 30% del mercato del Vecchio continente, si possono saggiare le dimensioni della crisi allora vissuta non semplicemente dall'Uep o dall'Oece, ma dal processo di integrazione economica europea *tout court*.

Il governo britannico e le sue rappresentanze diplomatiche erano ben consapevoli delle ripercussioni che questa decisione avrebbe potuto provocare sui rapporti anglo-italiani, anche alla luce del fatto che l'Italia sarebbe stato il paese “più penalizzato dal ritorno inglese alle restrizioni quantitative”¹⁰⁹, nonostante i provvedimenti britannici del novembre 1951 avessero escluso dalla lista dei beni contingentati una serie di prodotti — dal tessile ai formaggi — particolarmente significativi per l'export italiano¹¹⁰. Di qui l'esortazione dei vertici diplomatici britannici a non tradire nessuna forma di “anxiety” nei confronti delle probabili proteste delle autorità italiane, a loro volta “colpevoli” di aver alimentato l'esposizione strutturalmente creditoria del paese nei confronti dell'Uep. Tuttavia, paradossalmente, furono proprio i forti interessi commerciali dell'Italia nel mercato britannico a spingere i rappresentanti del governo di Roma a limitare le proprie richieste all'ottenimento di esenzioni specifiche per singole tipologie di prodotti — legati soprattutto ai settori trainanti dell'export italiano, come l'ortofrutticolo: mele, pere, nocciole, prugne, ciliegie —, cui però seguì l'immediato rifiuto di Londra, consapevole che tali concessioni avrebbero potuto innescare un effetto a catena tale da “minare alla base lo scopo stesso delle misure introdotte”¹¹¹. Nelle settimane successive Ugo Morabito, consigliere commerciale presso l'ambasciata italiana a Londra, avrebbe tentato di persuadere i suoi interlocutori britannici della necessità di individuare una qualche “formula” che consentisse alle aziende italiane impegnate nel settore agroalimentare — insediate soprattutto nel Mezzogiorno, notoriamente segnato da indici di disoccupazione e di povertà più alti rispetto alla media nazionale — di fronteggiare gli effetti collaterali del dietrofront del Regno Unito¹¹². L'obiettivo si sarebbe dovuto concretizzare tramite l'aumento delle *global quotas* (e cioè i contingentamenti globali applicati indistintamente ai mercati di tutti i paesi con i quali uno stato intrattiene relazioni commerciali) proprio nel settore ortofrutticolo, così da fugare ogni possibile sospetto di discriminazione positiva a favore dell'Italia. Ancora una volta, tuttavia, le pressioni italiane caddero nel vuoto. Al contempo, si rivelarono sostanzialmente fallimentari anche le pressioni diplomatiche indirette che l'esecutivo degasperiano esercitò prima nei confronti della Repubblica federale tedesca, alla quale venne richiesto di aumentare le importazioni dall'Italia proprio nei settori più penalizzati dalla reintroduzione

¹⁰⁹ G. Tullio, *Monete ed economie*, cit., p. 311.

¹¹⁰ Addressed to Strasbourg, Telegram n. 85, 08 December 1951, Ukna, Fo 371/94264,

¹¹¹ Effects of the UK import cuts on Italian trade, 22 November 1951, Ukna, Fo 371/96267, Wt 1152.

¹¹² Morabito to Bruce, 03 January 1952, Ukna Fo 371/102100, N 4882/E 10.

delle restrizioni britanniche (come il comparto ortofrutticolo)¹¹³; e in un secondo momento nei confronti degli Stati Uniti, sollecitati dal governo italiano a intervenire per smussare le rigidità manifestate da Londra: in questo caso il gabinetto degasperiano agitò anche la minaccia incarnata dall'approssimarsi delle elezioni politiche italiane del 1953, i cui esiti si sarebbero potuti rivelare disastrosi per la Dc e la coalizione centrista nel caso in cui, anche per via della chiusura del mercato britannico, le condizioni economiche del paese fossero ulteriormente peggiorate¹¹⁴. Pur manifestando “comprensione” nei confronti delle richieste italiane, l'amministrazione statunitense sottolineò come la reintroduzione delle restrizioni britanniche e francesi era scaturita da una condizione di squilibrio valutario uguale e contrario rispetto a quello registrato dall'Italia, e che pertanto Roma non si trovava nella posizione di rivendicare trattamenti in qualche misura privilegiati rispetto ai suoi partner europei¹¹⁵.

L'isolamento diplomatico ed economico dell'Italia fu ulteriormente aggravato dalla posizione di alcuni settori dell'industria privata nazionale, i quali finirono per criticare più le misure introdotte da La Malfa che non quelle promosse da Londra e Parigi, considerate da alcuni come una sorta di esempio al quale anche il ministro del Commercio estero italiano si sarebbe dovuto ispirare¹¹⁶. Sebbene non tutti i membri della classe imprenditoriale italiana sostenessero la necessità di conformarsi alla condotta delle due maggiori economie dell'area europea — proprio in quanto molti attori dell'export italiano avevano cominciato a percepire gli effetti positivi dei provvedimenti di liberalizzazione sostenuti da La Malfa —, gli industriali della Penisola reclamavano però l'impegno degli altri paesi Uep a rispettare gli impegni assunti in quella sede, poiché soltanto la reciprocità delle misure di apertura commerciale negoziate a livello multilaterale avrebbe consentito a tutti i protagonisti della ricostruzione economica del continente di sviluppare strategie adeguate alle “regole del gioco”. Sintomatica, a questo proposito, la posizione di alcuni esportatori di frutta e legumi del Sud Italia, la cui reazione al dietrofront unilaterale della Francia era stata così riassunta da Albert Chambon, console transalpino a Napoli:

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 donnée la situation de notre trésorerie, mais ils blâment 'le caractère imprévu en même temps que draconien' [de] 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, différente¹¹⁷.

¹¹³ Joint to the Foreign Office, 25 November 1952, Ukna, Fo 371/102104, Wt 1152/87.

¹¹⁴ G. Tullio, *Monete ed economia*, cit., pp. 315-316.

¹¹⁵ G. Tullio, *Monete ed economia*, cit., p. 317.

¹¹⁶ G. Tullio, *Monete ed economia*, cit., p. 316.

¹¹⁷ Chambon à Duparc, Suspension des importations françaises de l'Italie, 10 avril 1952, Archives Diplomatiques Ministère des Affaires Étrangères (d'ora in avanti : Admae), Europe 1944-1970, Italie 1944-1956, b. 260.

Il prevedibile deterioramento delle relazioni economico-diplomatiche tra Roma e Parigi comportò il graduale rafforzamento della cooperazione economica tra l'Italia e la Germania Ovest, sancito nell'ottobre 1952 dalla nascita della Comunità industriale italo-tedesca, frutto di un accordo tra i rappresentanti dei padronati dei due paesi. I vertici economici francesi mal tolleravano un possibile avvicinamento dell'Italia all'orbita economica tedesca, ma al contempo non potevano non riconoscere come questo esito fosse in parte il risultato dei contingentamenti commerciali imposti proprio dal governo parigino¹¹⁸. Ciononostante, lo stesso ambasciatore francese a Roma, Fouques-Duparc, notava come, da un lato, le reazioni del mondo politico italiano — su tutte, quella del ministro del Tesoro e capo della delegazione all'Oece, Giuseppe Pella — al dietrofront francese fossero state tutto sommato moderate, ma dall'altro lato metteva in guardia i suoi superiori dal procrastinare oltre il dovuto una strategia di chiusura commerciale che

devienne plus difficile à défendre, dans le cas où elle paraîtrait avoir été déterminée, moins par la nécessité générale de défense de notre balance des comptes que par le souci de renforcer, à cette occasion, le régime de protection en faveur de telle ou telle de nos industries¹¹⁹.

Benché dunque alcuni settori dell'establishment francese fossero pienamente consapevoli dei rischi legati all'unilateralità della politica promossa da Parigi — sia rispetto all'Italia che all'intera area europea, la cui integrazione rischiava di essere “paralizzata” proprio dagli effetti delle politiche francesi¹²⁰ —, le strategie commerciali del governo transalpino, almeno nell'immediato, non mutarono di segno. Parimenti rimasero invariate le restrizioni imposte dal gabinetto Churchill, anche se i membri dell'ambasciata britannica a Roma ricordavano non soltanto come le “chiusure” di Londra stessero indirettamente erodendo i volumi di esportazione delle merci britanniche verso il territorio italiano, ma come le ambiguità della politica commerciale londinese nei confronti del partner italiano finissero per indebolire ulteriormente la già delicata posizione di La Malfa, i cui propositi di apertura dei mercati della Penisola stavano incontrando numerose resistenze soprattutto sul piano della politica interna. Difatti, come notavano gli uomini del Foreign Office di stanza a Roma a proposito della situazione politica italiana all'inizio del 1953,

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

¹¹⁸ L. Mechi, *L'Europa di Ugo La Malfa*, cit., pp. 67-68.

¹¹⁹ Réactions italiennes au sujet des restrictions aux importations françaises, 11 juillet 1952, Centre des archives économiques et financières, Direction du Trésor, b. B33749.

¹²⁰ Crise du commerce extérieur français, 20 novembre 1952, Admae, Affaires économiques et financières, Cooperation économique-Oece, b. 361.

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 riot¹²¹.

Tuttavia, ancora nella prima metà del 1953 la delegazione italiana all'Oece vide tramontare l'auspicio di introdurre meccanismi istituzionali che rendessero irreversibili per tutti i partner dell'organizzazione gli impegni assunti in sede Uep, a dimostrazione dell'evidente "asimmetria di potenza" che caratterizzava — e che avrebbe caratterizzato negli anni a venire — la posizione dell'Italia rispetto ai due *big player* dell'Europa occidentale¹²². Le relazioni economico-commerciali tra l'Italia, la Francia e il Regno Unito si sarebbero "normalizzate"¹²³ soltanto nella seconda metà del 1953, quando Londra ridusse progressivamente le proprie restrizioni quantitative sulle importazioni dall'area Uep — dichiarando di voler tornare a liberare il 75% delle proprie merci entro la fine dell'anno — e l'Italia poté dunque registrare un lieve miglioramento tanto nella bilancia commerciale quanto, conseguentemente, in quella dei pagamenti. La Francia, invece, avrebbe continuato fino alla fine del 1954 a mantenere un livello di liberalizzazione commerciale molto basso (non più del 20%), tanto da suscitare le ire di quasi tutti i suoi partner europei e, di conseguenza, dei vertici dell'Oece, apertamente scettici circa le reali intenzioni del governo Faure di proseguire sulla via dell'apertura dei mercati interni¹²⁴. Lo stallo del processo di apertura commerciale dell'area Oece aveva raggiunto dunque il suo climax nel periodo 1951-53 e soltanto negli anni successivi, complice il mutamento del quadro europeo e internazionale (basti pensare al cosiddetto rilancio europeo celebrato a Messina nel 1955 e culminato nei Trattati di Roma del 1957), l'introduzione del mercato comune europeo avrebbe segnato una nuova tappa nella travagliata esperienza della liberalizzazione degli scambi e dei pagamenti del Vecchio continente. Italia, Francia e Regno Unito avrebbero adottato ancora una volta strategie e pratiche di governo dell'economia tarate sulla base dei propri "interessi nazionali"¹²⁵, ma l'insufficienza dei meccanismi di liberalizzazione designati dai vertici dell'Oece e dell'Uep si era palesata in tutta la sua gravità. Occorreva dunque collocare il percorso dell'integrazione economica dell'Europa occidentale su binari differenti, e a questo obiettivo si sarebbero dedicate nel corso degli anni successivi le tecnocrazie dei paesi dell'Europa "dei sei". L'unilateralità delle iniziative nazionali nella gestione degli affari

¹²¹ Joint to Wright, 18 February 1952, Ukna, Fo 371/102104, M 323/80.

¹²² J.C. Martinez Oliva, M.L. Stefani, *Dal Piano Marshall all'Unione Europea dei Pagamenti*, cit., pp. 311-312.

¹²³ G. Tullio, *Monete ed economie*, cit., p. 327.

¹²⁴ F. Petrini, *Preludio al grande mercato?*, cit., pp. 64-65.

¹²⁵ Cfr. Alan Milward, *The European rescue of the nation state*, with the assistance of George Brennan and Federico Romero, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1992.

europei, tuttavia, non sarebbe mai stata sradicata in maniera definitiva, e questo sarebbe valso per l'Italia, per la Francia e, dopo il suo ingresso nella Comunità economica europea nel 1973, per un perennemente riluttante — in termini di convinzione politica rispetto all'adesione al progetto europeo — Regno Unito¹²⁶.

Conclusione

La vicenda del processo di liberalizzazione commerciale perseguita dall'Italia nel contesto dell'Oece e dell'Uep ha messo in luce come la partecipazione del paese al processo di integrazione economica europea nell'immediato secondo dopoguerra fosse caratterizzata da un insieme di fattori che qui occorre richiamare brevemente: adozione di un modello di sviluppo fondato sul primato del pareggio di bilancio, della stabilità valutaria e del traino dell'export, cui si accompagnava la compressione dei consumi, dei salari e, almeno in un primissimo momento, degli investimenti; adesione alle iniziative di apertura commerciale promosse dai neonati organi di cooperazione economica europea (Oece e Uep), con la clausola di garantire, entro certi limiti, una qualche forma di protezione a quei settori del mercato nazionale ritenuti meno attrezzati — o fatti ritenere tali grazie al peso negoziale che essi potevano vantare rispetto ai processi decisionali interni ai ministeri economici della Penisola¹²⁷: si pensi al settore delle automobili, dei motocicli o del chimico-farmaceutico — a fronteggiare i “rischi” della concorrenza internazionale; infine, un sostegno forse non scontato al rafforzamento dell'Oece e dell'Uep, anche quando esse apparivano minacciate dall'apparente disinteresse dei pesi massimi dello scacchiere europeo, e cioè Francia e Regno Unito. Sarebbe certamente ingenuo interpretare questo sostegno come il riflesso di un generico spirito europeista delle classi dirigenti italiane, sebbene fossero non pochi a nutrire un sincero e politicamente accorato coinvolgimento nei confronti delle più “nobili” motivazioni poste alla base del progetto europeo¹²⁸. Tuttavia, ciò che spingeva un paese politicamente ed economicamente debole come l'Italia, e con esso i suoi rappresentanti nelle istituzioni economiche internazionali, a sostenere la causa dell'Oece, dell'Uep e dell'integrazione economica del continente consisteva, per l'appunto, nel grado di auto-percezione di questa stessa debolezza e nel tentativo di individuare gli strumenti politici più adatti a superarla. Si trattava di una debo-

¹²⁶ Cfr. Wolfram Kaiser, *Using Europe, abusing the Europeans. Britain and European integration, 1945-1963*, Basingstoke, Macmillan, 1996.

¹²⁷ Cfr. S. Battilossi, *L'Italia nel sistema economico internazionale*, cit., pp. 299-303; F. Petri, *Ugo La Malfa*, cit., p. 37.

¹²⁸ Per un'analisi storiograficamente fondata del concetto di “europeismo” cfr. Daniele Pasquinucci, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea, 1950-1986*, Bologna, il Mulino, 2000. Si veda inoltre John McCormick, *Europeanism*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

lezza legata non soltanto ai malfunzionamenti del sistema produttivo del paese, ma anche — e per certi versi soprattutto — alla pesante eredità della dittatura fascista, agli esiti del trattato di pace del 1947¹²⁹ e agli equilibri internazionali — certo non favorevoli a una medio-piccola potenza come l'Italia postbellica — sanciti dall'avvio della guerra fredda. Proprio per questa ragione i vertici della Penisola ritennero necessario investire politicamente nel rafforzamento di istituzioni europee che avrebbero costretto — questa era perlomeno la speranza delle autorità italiane — tutti i paesi aderenti ad agire su un piano di parità (formale) e, auspicabilmente, di reciprocità, tanto più nel campo delle relazioni economiche internazionali, la cui multilateralizzazione aveva conosciuto proprio nella fondazione dell'Uep uno dei suoi momenti di maggiore consenso. Quanto poi queste speranze si sarebbero rivelate vane è, come noto, oggetto di constatazione storiografica¹³⁰. Nonostante ciò, risulterebbe altrimenti incomprensibile l'atteggiamento in ogni caso accomodante che i membri dell'esecutivo centrista, e per certi versi anche i rappresentanti del mondo produttivo della Penisola, manifestarono in occasione dell'abolizione delle restrizioni quantitative da parte di Londra e Parigi tra il 1951 e il 1952, se non si tenesse in debita considerazione la volontà di una parte consistente dell'establishment politico-finanziario dell'Italia di “scommettere” effettivamente sull'integrazione europea e le sue istituzioni per indirizzare la ricostruzione postbellica secondo strategie e interessi politici¹³¹ di natura molto spesso interna¹³². Sebbene la parziale reversibilità degli impegni intrapresi in sede Uep fosse in ogni caso garantita, anche se con alcune limitazioni, dagli articoli del Codice di liberalizzazione dell'Oece (cui difatti la Francia si appellò nel febbraio 1952), l'Italia comprese progressivamente che i propri interessi — o perlomeno quelli meglio rappresentati ai tavoli dei negoziati internazionali — avrebbero potuto ottenere maggiori tutele proprio nel contesto di organismi di carattere multilaterale e intergovernative, all'interno dei quali anche Francia e Regno Unito (senza dimenticare la rinata potenza tedesca) sarebbero state in ogni caso costrette a misurarsi con i limiti imposti da una gestione collegiale dell'integrazione europea. Questi obiettivi, come si è avuto modo di constatare, vennero più volte frustrati dalla prevalenza di ragioni di carattere nazionale, ma ciò non costituì una prerogativa di Londra, Parigi o Roma: fu lo stesso sistema dell'interdipendenza europea a fondarsi sulla prevalenza di “interessi nazionali” certamente molto più parziali e proteiformi — nel caso in cui si tenti di comprendere quali spe-

¹²⁹ Cfr. Sara Lorenzini, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Bologna, il Mulino, 2007.

¹³⁰ Sul “fallimento” dell'Oece e, in parte, dell'Uep ha notoriamente riflettuto Alan Milward nel suo *The Reconstruction of Western Europe*, cap. 5, pp. 168-211.

¹³¹ Si veda il classico lavoro di Albert Hirschman, *The passions and the interests. Political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1977.

¹³² Federico 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.

cifici settori economico-politici dei singoli paesi siano stati favoriti o meno dal processo di integrazione europea — di quanto spesso la storiografia non tenda a rilevare¹³³. Ciononostante, l'analisi delle strategie attraverso cui i diversi attori della vita politico-economica italiana perseguirono questi stessi “interessi” attraverso la partecipazione del paese al processo di integrazione dei mercati europei dimostra fino a che punto istituzioni come l'Oece o l'Uep, spesso percepite più come mezzo che come fine della nuova proiezione internazionale del paese, abbiano plasmato in maniera assai marcata le traiettorie materiali della ricostruzione della Penisola, esercitando un ruolo decisivo nella disseminazione dei nuovi codici dell'integrazione continentale (e atlantica) tra le classi dirigenti della neonata Italia repubblicana.

¹³³ Un'utile decostruzione del concetto di interesse nazionale, specie in riferimento alla storiografia milwardiana, è proposta da F. Petrini, “Esportare, esportare, esportare”, cit., *passim*.