

IL PRIMO CENTRO-SINISTRA E LE RIFORME 1962-1968*

di

Ermanno Taviani

1. Il primo centrosinistra (1962-1968) costituisce uno dei temi che più ha appassionato gli storici negli ultimi decenni¹. C'è un generale giudizio negativo sull'esito di un'operazione politica attorno a cui ha ruotato la politica italiana fino dal 1956 e che era nata con l'obiettivo di fare venire meno alcune delle più negative caratteristiche del "caso italiano", cioè far compiere dei passi significativi verso un maggiore allineamento dell'Italia rispetto alla situazione delle altre grandi nazioni industrializzate dell'Occidente. Sia dal punto di vista politico (questione comunista), sia dal punto di vista strutturale (superamento degli squilibri, ecc.). Al centro, naturalmente, si colloca la grande trasformazione che aveva conosciuto l'Italia negli anni del miracolo econo-

* Questo saggio rappresenta un approfondimento, della ricerca presentata al Convegno *Istituzioni repubblicane dal centrismo al centro-sinistra 1953-1968*, Roma 25-26 marzo 2004.

¹ Solo per citare i contributi principali: G. Amato, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna 1976; L. Cafagna, *Una strana disfatta. La parabola dell'autonomismo socialista*, Marsilio, Venezia 1996; G. Carbone (a cura di), *La virtù del politico*, Marsilio, Venezia 1997; G. Carocci, *Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, Feltrinelli, Milano 1989; V. Castronovo (a cura di), *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Einaudi, Torino 1976; S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari; G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, Roma 2003; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Tea, Milano 1995; M. Degl'Innocenti, *Storia del PSI*, vol. III, *Dal dopoguerra a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1993; F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 2, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 1, Einaudi, Torino 1995; P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino 1989; P. Ginsborg, *Le riforme di struttura nel dibattito degli anni cinquanta e sessanta*, in «Studi storici», n. 2-3, 1992; S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia 1992; A. Lepre, *Storia della prima repubblica. L'Italia dal 1942 al 1992*, Il Mulino, Bologna 1993; S. Lupo, *Partito e anti-partito. Una storia politica della prima Repubblica (1946-1978)*, Donzelli, Roma 2004; G. Sabbatucci, *Il riformismo impossibile. Storie del socialismo italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1991; G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 6, *L'Italia contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 1999; D. Sassoon, *L'Italia contemporanea*, Editori Riuniti, Roma 1988; P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna 1991; G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, Rizzoli, Milano 1990; Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, Carocci, Roma 1998.

mico² e la particolare curvatura, per quanto riguarda il nostro Paese, del nesso nazionale/internazionale, con le sue dirette ricadute sul governo dello sviluppo e sul governo del consenso.

Mi sembra che esista una sostanziale concordia sul fatto che il centro-sinistra, rispetto alla sua impostazione originaria, abbia rappresentato un'esperienza fallimentare. Non c'è tuttavia eguale identità di vedute sulle ragioni del suo insuccesso. La presenza comunista in Italia e il sistema politico "bloccato", le divisioni del movimento operaio e l'opposizione del Pci alle nuove coalizioni di governo, i limiti della cultura politica della sinistra, le responsabilità della Democrazia cristiana e delle forze conservatrici, l'opposizione degli imprenditori e della Banca d'Italia verso le riforme e la programmazione economica, il ritardo della formazione del centro-sinistra rispetto a quando fu pensato e rispetto alla fase più espansiva dell'economia italiana, le strozzature del modello di sviluppo italiano, la ripresa delle lotte operaie all'inizio degli anni Sessanta, sono i principali fattori che, in maniera diversa, sono stati individuati e combinati per spiegare le cause di questo cattivo esito. Un elemento che emerge in molte interpretazioni è la sottolineatura dell'incomprensione da parte di tutti i principali partiti dei caratteri della nuova società che si faceva avanti con il boom economico. Un'altra critica di fondo che è stata avanzata verso il centro-sinistra, mi sembra, sia quella riguardante l'eterogeneità del blocco sociale da cui esso era sostenuto. Mentre si tentava di instaurare una nuova fase di primato della politica sull'economia, all'interno di quella maggioranza erano rappresentati quegli stessi settori sociali (come la rendita), che avrebbero dovuto essere colpiti per primi, perché erano indicati come gli ostacoli per una modernizzazione del paese e delle istituzioni. Inoltre la Dc, proprio in quegli anni; sviluppava il suo sistema di potere costruito attorno alla spesa pubblica.

² Cfr., per tutti: AA.VV., *Storia dell'economia italiana*, vol. III, *L'età contemporanea: un paese nuovo*, Einaudi, Torino 1991; F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma 1997; F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. I, *Dal Feudalesimo al capitalismo*, Einaudi, Torino 1978; V. Castronovo, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, vol. IV: *Dall'Unità a oggi*, t. 1, Einaudi, Torino 1975; G. Crainz, *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni Cinquanta e Sessanta*, Donzelli, Roma 1996; M. D'Antonio, *Sviluppo e crisi del capitalismo italiano 1951-1972*, De Donato, Bari 1973; A. Graziani (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna 1989; G. Mori, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il "secondo Miracolo economico" (1945-1958)*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1994, pp. 131-230; R. Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Laterza, Roma-Bari 2002; Peschiera F. (a cura di), *Sindacato, industria e Stato negli anni del centro-sinistra. Storia delle relazioni industriali in Italia dal 1958 al 1971*, Le Monnier, Firenze 1983; M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Garzanti, Milano 1984; V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. Il secondo rinascimento economico italiano*, Il Mulino, Bologna 1990.

È singolare come la fase aprtasi dopo l'estate 1960, che era apparsa particolarmente favorevole, si chiuse nel '68 con un bilancio molto misero e una società squassata da violenti fenomeni di contestazione. Effettivamente una singolare costellazione di fattori e di processi, non solo nazionali, avevano sì che all'inizio degli anni Sessanta, all'indomani della crisi determinata dal governo Tambroni, che sancì l'impossibilità per la Democrazia cristiana di giocare con maggioranze aperte verso destra, si aprisse una fase nuova. In alcune ricostruzioni, in cui forse conta anche l'autobiografia degli autori, sembrò aprirsi una sorta di "età dell'innocenza" della politica italiana segnata dalla fiducia che lo strabiliante progresso economico italiano e mondiale, in un quadro di crescente distensione internazionale (salvo i cruciali 13 giorni della crisi dei missili a Cuba)³, di spaccatura crescente del movimento comunista (tra Cina e Urss), di rinnovamento della Chiesa con il pontificato di Giovanni XXIII, si traducesse, come allora si diceva, in un sensibile "progresso civile". Accanto a questo, la ripresa delle lotte operaie – che cominciava a mettere in discussione un modello di sviluppo fondato su bassi consumi, disoccupazione e bassi salari – faceva sperare in un allargamento del benessere a fasce sociali che fino allora ne erano state escluse. La spinta verso una fase nuova venne anche dal fervore di quei dibattiti che coinvolsero l'area laica e la sinistra democristiana (il convegno dell'Eliseo delle sei riviste, i due convegni di S. Pellegrino, ecc.), dedicati all'analisi del capitalismo italiano e alla sua riforma, che misero a fuoco il problema degli squilibri del modello di sviluppo italiano e quello della pianificazione economica. Quella stagione di convegni, preparata da un dibattito che aveva preso le mosse dal 1956, rappresentò uno dei momenti più alti della storia culturale e politica del paese. Questa discussione tra l'altro, che coinvolse anche il Pci, fece emergere una spaccatura all'interno del Partito comunista che non si sarebbe ricomposta. Spinse, inoltre, Togliatti a una riflessione nuova, per molti versi, sulla società italiana e sulla strategia del partito⁴.

L'apertura di una fase di riforme e di parziale inserimento del movimento operaio (Psi) all'interno della maggioranza di governo avrebbe dovuto, facendo maturare un più forte partito di ispirazione socialista (prospettiva questa sullo

³ Sull'atteggiamento degli Stati Uniti rispetto al centro-sinistra: L. Nuti, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1999. Sullo stesso argomento: U. Gentiloni Silveri, *L'Italia e la nuova frontiera. Stati Uniti e centro-sinistra 1958-1965*, Il Mulino, Bologna 1998.

⁴ Su questo punto F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, cit., pp. 865-872 e mi permetto di rinviare a E. Taviani, *L'"impossibilità di un riformismo borghese"? Pci e centro-sinistra 1964-1968*, in S. Pons (a cura di), *Novecento italiano. Studi in ricordo di F. De Felice*, Carocci, Roma, 2000, pp. 299-323; Id., *Il Pci nella società dei consumi*, in R. Gualtieri (a cura di), *Il Pci nell'Italia repubblicana*, Carocci, Roma 2001, pp. 285-326.

sfondo fin dall'incontro di Pralognan tra Nenni e Saragat) iniziare la transizione verso il superamento di quello che era considerato uno degli aspetti più peculiari del caso italiano, la presenza di forte partito comunista. Non si trattava di una tendenza in atto solo in Italia. Nel corso dell'"età dell'oro", infatti, in tutte le economie capitalistiche europee si assistette all'estensione dell'area dell'intervento dello Stato per venire incontro alle esigenze della società sul piano dei bisogni collettivi e a quelle delle grandi imprese. In Italia, a differenza degli altri Paesi, questo processo avvenne fino alla fine degli anni '50 senza il contributo del movimento operaio sulla «qualità degli strumenti e la natura delle politiche messe in atto per aumentare l'efficienza complessiva del sistema»⁵. A cavallo tra gli anni '50 e '60 le economie dei Paesi dell'Europa capitalista affrontarono delle difficoltà sul piano della concorrenza internazionale e ricercarono strumenti diversi di governo dello sviluppo soprattutto sul piano della ricerca del consenso delle masse lavoratrici. La classe operaia venne cooptata in esperimenti di "pianificazione concertata" e di "politica dei redditi" (Francia, Inghilterra, ecc.). Il centro-sinistra fu per molti versi un'articolazione italiana di questa tendenza, ma «il rafforzamento della classe operaia sul mercato del lavoro, contemporaneamente all'indebolimento del capitale nazionale», fece «fallire quel tentativo»⁶. All'inizio degli anni Sessanta in Italia saltò, in sostanza, il nesso che legava governo dell'accumulazione e governo del consenso. Come ha scritto F. De Felice la «gestione dello sviluppo come terreno di mediazione tra governo della masse e governo dell'economia» fu possibile fino a quando non si modificò «un dato strutturale, di lunga durata, del processo di accumulazione in Italia, cioè i bassi salari». Da allora la ricerca del consenso e la garanzia del profitto diventarono «termini sempre più contraddittori»⁷. C'è da dire che da parte di alcuni settori della grande impresa avanzata era venuta la richiesta di una riqualificazione delle linee di intervento dello Stato nell'economia. Era necessario per le imprese, da una parte, fronteggiare i problemi creati dall'accresciuta concorrenza internazionale, predeterminare i costi e gli sbocchi dei prodotti, e, dall'altra, ridurre le spese aggiuntive che l'irrazionale sviluppo delle metropoli faceva pesare sulle aziende in termini salariali.

Insomma, se all'inizio del decennio il quadro sembrò favorevole, nel giro di pochi anni la situazione appare, anche nelle ricostruzioni successive, cambiata radicalmente. Nella seconda metà del decennio, infatti, si verificarono nuovi rivolgimenti che mutarono fortemente il quadro di riferimento sia a livello nazionale che internazionale. *In primis* la guerra del Vietnam e i primi, si-

⁵ F. Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, cit., p. 1250.

⁶ A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 294.

⁷ F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, cit., p. 74.

gnificativi, segnali che l'“età dell'oro” volgeva ormai al termine. Fino al nuovo punto critico: il 1968. Da questa svolta, però, scaturì una situazione politica nuova, in cui vennero varate alcune di quelle riforme attese negli anni precedenti. Una fase, però, in cui il sistema politico sembrò incapace di adeguarsi alla profonda mutazione della politica e dei suoi attori che lo sviluppo economico e, poi, il 1968 e il 1969 avevano aperto.

In questo contributo vorrei soprattutto vedere quali sono state le realizzazioni effettive della maggioranza formata da Dc, Psi, Psdi e Pri e vedere i nodi politici connessi ad alcune delle mancate riforme. A vedere bene poi se si discutono i risultati del centro-sinistra effettivo, quello con i socialisti nel governo che iniziò nel dicembre del 1963, questi furono sicuramente al di sotto delle aspettative. Questa nuova coalizione però, a differenza del giudizio che emerge in certe ricostruzioni, ha rappresentato comunque una svolta politica, ha determinato importanti passaggi per la politica italiana: il parziale superamento della guerra fredda, con l'instaurazione di un nuovo clima politico. Quella formula politica rappresentò, in ogni caso, un allargamento della classe dirigente del Paese e registrò «in qualche modo sul piano dei rapporti politici i fenomeni di rinnovamento prodottisi nella società». Attraverso il centro-sinistra il movimento operaio pose, «anche se in modo parziale e discutibile, la propria candidatura alla direzione del Paese»⁸.

È necessario, insomma, guardare al centro-sinistra evitando due rischi prospettici: da un lato quello di usare come unici metri di giudizio gli obiettivi delle forze e delle personalità più decisamente orientati a fare le riforme e, dall'altro lato, quello di vederlo alla luce del 1968 e del vaso di Pandora che quel rivolgimento comportò. Il '68, infatti, non fu solo la nemesi delle mancate realizzazioni della classe dirigente del Paese, visto che non si trattò di un fenomeno solo italiano. La sua interpretazione rimanda a problematiche che hanno anche una dimensione internazionale. Di specificamente italiano vi fu la durata dei movimenti che sorsero, la loro radicalità, la resistenza del sistema politico a recepirne alcune spinte e la trasformazione dell'agire politico e dei soggetti in campo che provocò.

Uno dei *topoi* della storiografia sul centro-sinistra è stato sicuramente quello relativo alla cultura con cui le diverse politiche si sono confrontate con il problema delle riforme. Da quel fallimento sarebbero derivati i principali problemi dei decenni successivi. Giustamente si è parlato di un «deficit di risorse riformistiche»⁹. La “cultura delle riforme” è stata ampiamente e acutamente

⁸ F. Cassano, *Il teorema democristiano*, De Donato, Bari, 1980, p. 95.

⁹ Cfr. Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, cit.

analizzata dalla storiografia (e dai protagonisti stessi) e non vorrei soffermarmi eccessivamente su questo punto¹⁰. Non credo però che – come alcuni storici hanno sostenuto – il centro-sinistra abbia conosciuto una completa «omologazione centrista». Non tanto per le sue realizzazioni, quanto per alcuni fatti politici (presenza dei socialisti al governo, elezione di Saragat, ecc.) e simbolici. Soprattutto perché, bene o male, accompagnò una trasformazione che vedeva la compresenza di due modelli di sviluppo, quello “acquisitivo” e quello “militarizzato”, secondo la nota definizione di F. De Felice¹¹. In estrema sintesi, la direzione politica negli anni sessanta non riuscì a far valere appieno gli elementi liberatori del modello “acquisitivo”, lasciando libero corso a quelli degenerativi, e si comportò in modo colpevolmente rinunciatario rispetto al problema del governo della trasformazioni in corso e all’obiettivo di una maggiore giustizia sociale. Al tempo stesso, però, contribuì a frenare gli aspetti più autoritari di quello “militarizzato”; sia pure in un modo molto cauto, fece sì che la fase politica che si era aperta non fosse reversibile. Anche le reazioni rispetto alle scelte della politica estera americana (Vietnam, colpo di stato in Grecia, ecc.) aprirono una serie di contraddizioni non risolvibili nello schema centrista.

A differenza di alcuni storici che hanno enfatizzato questo dato, mi pare che il centro-sinistra non avesse destato una così grande fiduciosa attesa in molti settori della società italiana. A destra, ovviamente, perché l’opposizione di gran parte della stampa, del mondo imprenditoriale, dei ceti medi, ecc. fu una delle ragioni determinanti del fallimento di molte delle riforme, con il tentativo di riproporre i capisaldi del modello di sviluppo degli anni Cinquanta. L’ideologismo dimostrativo della sinistra autonomista e la retorica del riformismo di struttura fornirono, a questo riguardo, «un utile pretesto alle voci ostili al centro-sinistra», il centro-sinistra fu osteggiato da tutti quei settori economici (agrario, distributivo, edilizio, ecc.) che «meno esposti alla concorrenza del mercato estero, non videro in esso alcuna reale contropartita, ma solo una pericolosa minaccia a interessi consolidati»¹². Il peso delle resistenze conservatrici era indubbiamente forte: il dibattito interno al mondo cattolico e alla Dc lo mise bene in luce¹³. La

¹⁰ Sui problemi del riformismo del centro-sinistra e della cultura economica della sinistra non comunista, tra gli altri cfr. i testi citati alle note 1 e 2 e, inoltre: S. Battilossi, *Cultura economica e riforme nella sinistra italiana dall’antifascismo al neocapitalismo*, in «Studi storici», 1996, pp. 771-811; I. Favretto, *Alle radici della svolta autonomista. PSI e Labour Party, due vicende parallele (1956-1970)*, Carocci, Roma 2003.

¹¹ Cfr. F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, cit.

¹² I. Favretto, *Alle radici della svolta autonomista*, cit., p. 232 e p. 233.

¹³ Sulla DC, per tutti, cfr.: A. Giovagnoli, *Il partito italiano. La democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Laterza, Roma-Bari 1996; F. Malgeri, *Storia della Democrazia Cristiana*, 5 voll., Cinque Lune, Roma 1987-1989; S. Colarizi, *Storia dei partiti nell’Italia repubblicana*, cit.

secolarizzazione che si accompagnò alla socializzazione, inoltre, sacrificava interessi specificamente cattolici, relativi al costume morale e sociale del Paese. Premoderni, certamente, «legati all'Italia contadina, ma infine sempre valori, fonti di motivazioni ideali»¹⁴. Il Congresso di Napoli, in cui fu deciso di procedere verso l'alleanza con il Psi ebbe un'eco molto profonda. A questo proposito è interessante l'inchiesta che la Dc compì tra le alte gerarchie ecclesiastiche dopo l'assise partenopea. Venne inviata prima la relazione di Moro al Congresso di Napoli e poi una lettera in cui si illustravano le ragioni che avevano indotto la Dc alla svolta del centro-sinistra. Alcuni dei più eminenti dirigenti e parlamentari democristiani si recarono a parlare con i vescovi di tutte le diocesi italiane e inviarono a Moro una relazione sugli incontri avuti. La segreteria di Moro catalogò le risposte in: “tendenzialmente favorevoli”, “tendenzialmente perplessi o tendenzialmente contrari”, o “contrari”¹⁵. Il quadro che emerse, insomma, fu contraddittorio, con molti influenti vescovi che si mostrarono contrarissimi all'apertura ai socialisti.

La Democrazia cristiana aveva cominciato a mutare indirizzo politico quando era apparso evidente che non reggeva più il modello di sviluppo fondato sulla “linea Einaudi”. Tra le ragioni della cauta transizione verso l'alleanza con il Psi vi era stata anche la spinta di quei settori del partito che erano in contatto con i settori più dinamici della modernizzazione e con le classi popolari. Si poneva il problema di «coinvolgere politicamente il movimento operaio nella *modernizzazione fordista* avviata in tutto l'Occidente dalla vittoria dell'alleanza antifascista sul nazismo»¹⁶. Del resto, già dopo il 1953 la Dc di Fanfani si era posta in modo prioritario «il problema dello “sfondamento a sinistra”, attraverso la realizzazione di una politica economico-sociale in grado di sconfiggere la miseria e di eliminare quelle che sembravano le cause principali della forza comunista»¹⁷, attraverso un controllo capillare dell'apparato pubblico e l'intervento diretto dello Stato nella industrializzazione. I risultati del miracolo avevano superato ogni aspettativa in termini di dati puramente statistici, ma l'influenza del Pci era rimasta in crescita. A questo proposito mi sembra significativa la lettera che Moro, dopo le elezioni del 1963, scrisse a Malagodi. Dopo aver rassicurato il leader liberale che la Dc mai avrebbe messo sullo stesso piano l'opposizione al centro-sinistra dei liberali con quella dei comunisti, Moro sintetizzò in modo molto limpido le ragioni dell'alleanza con Nenni:

¹⁴ G. Baget Bozzo-G. Tassani, *Aldo Moro. Il politico nella crisi 1962-1973*, Sansoni, Firenze 1983, p. 189.

¹⁵ IS, DC, Segreteria politica, sc. 91.

¹⁶ G. Vacca, *Introduzione*, in Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, cit., p. XV.

¹⁷ A. Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit., p. 108.

In linea di principio Tu puoi essere dissenziente sulla utilità, sulla necessità di inserire, poiché ve n'è la possibilità, alcuni milioni di voti popolari entro il gioco democratico, in posizione non solo di potere, ma di responsabilità. L'impresa è più importante oggi, quando si registra un preoccupante aumento del voto comunista che sarebbe ingenuo attribuire all'esistenza di una politica di centro-sinistra, perché è frutto amaro dell'inquietudine e dell'imponenza di uno sviluppo economico sociale che è merito dei democratici aver promosso ma che essi *non riescono pienamente a dominare*.

C'è un inclinare progressivo verso "l'opposizione", anche se è l'opposizione comunista. C'è una crescente minaccia di collegamento tra comunisti e socialisti in ragione delle polemiche interne del mondo comunista e della distensione internazionale. Basta guardare del resto alle posizioni dei socialisti francesi che hanno pesato sui socialisti italiani.

Io so che le difficoltà sono grandi. Ma non si risolve il problema non affrontandolo affatto o affrontandolo al di fuori di alcuni dati reali della situazione politica. Ecco perché lavoriamo in questa direzione, sperando che il senso di responsabilità finisca col prevalere¹⁸.

Da notare come l'aspetto programmatico del centro-sinistra non fosse neppure citato, come la risposta al problema di governare una società in rapido sviluppo, densa di nuove aspettative, fosse strettamente politica, mirata a una stabilizzazione del sistema. Come ha osservato Giovagnoli, per Moro, il problema «divenne l'immissione delle masse nello Stato, mediante la loro partecipazione alla vita politica attraverso i partiti e la realizzazione di una programmazione economica capace di assicurare uno sviluppo armonico»¹⁹.

¹⁸ Corsivo nostro. IS, DC, Segreteria politica, sc. 152, Lettera di Moro a Malagodi, 1° agosto 1963.

Cfr., inoltre, gli appunti di Moro per il Congresso di Napoli, 1962. «Il centro-sinistra è una politica che realizza i programmi della DC; una politica che vuole rimuovere il pesante condizionamento posto alla DC dagli interessi conservatori, anche quelli che hanno la loro rappresentanza democratica nel PLI». Ivi, sc. 96.

¹⁹ A. Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit., pp. 108-109. Cfr., inoltre, a questo proposito gli appunti di M. Ferrari Aggradi per Moro sullo sviluppo economico italiano (inviati il 19 novembre 1961, in IS, DC, Segreteria politica, sc. 90). Secondo Ferradi Aggradi, ci si trovava ancora in una fase di intenso sviluppo e non sembrava impossibile conciliare un "piano" che «con visione unitaria coordini e orienti verso comuni obiettivi gli sforzi da compiere» e la messa a punto degli «strumenti necessari per una più efficace politica economica e vivificarli con una chiara e precisa volontà politica». Si trattava di una qualificazione che consentisse «di tradurre lo sviluppo economico in termini di equilibrio e di progresso sociale». L'analisi degli squilibri e delle disarmonie dello sviluppo degli anni cinquanta era molto lucida. Così come sulle principali conseguenze umane e sociali del miracolo: esodo dalle campagne alla città; urbanesimo; lavoro femminile, che produceva un «mutamento di mentalità e di atteggiamento nei confronti dei problemi della vita e della società»; la crescita della quota di lavoratori dipendenti, più «vulnerabili alle suggestioni di concezioni classiste».

Anche a sinistra il centro-sinistra organico non venne accolto in modo entusiastico, in primo luogo perché – come ha osservato L. Cafagna – «l’attesa delle masse s’era data altri sbocchi, tutti monetizzati e tali da mettere addirittura in difficoltà congiunturale l’economia»²⁰. Come rilevò Nenni nel maggio del 1966: «è vero che tutti chiedono non riforme a lunga portata, ma soldi»²¹. Inoltre, per ragioni che riguardavano solo in parte la volontà politica dei soggetti politici coinvolti in quella coalizione, non veniva avviata a soluzione l’aporia del non riconoscimento dell’altro partner della modernizzazione, cioè di quella parte del movimento operaio che si riconosceva nel Pci.

Le «aspettative eccessive» che, invece, aveva destato in alcuni settori del mondo politico e culturale del Paese hanno «reso difficile formulare un giudizio puramente storico sul centro-sinistra»²². Il fatto che siano stati molti degli intellettuali che hanno animato la fase di preparazione di questa operazione politica a scriverne la storia ha fatto passare in secondo piano nei giudizi successivi, il fatto che la fiducia nel centro-sinistra non fu forte fin dal suo avvio, come mostrarono, tra tanti fatti, le elezioni politiche del 1963.

2. Venendo più direttamente al contenuto riformistico del centro-sinistra, c’è da osservare come i periodi contrassegnati da riforme importanti si collocarono prima della formazione del centro-sinistra “organico” e nello scorcio della quarta legislatura, a “sessantotto” (in senso politico) già esploso. Il Piano di sviluppo economico fu l’unica riforma approvata in questo lasso di tempo. L’avvio della programmazione economica era però in ritardo rispetto alla sua teorica entrata in vigore e si rivelò ininfluyente rispetto ai concreti sviluppi dell’economia italiana degli anni successivi²³. E ciò fu tanto più significativo perché il “piano” doveva essere lo strumento per avviare una nuova fase, per superare gli squilibri ed omologare la società italiana agli standard degli altri Paesi

²⁰ L. Cafagna, *Una strana disfatta*, cit., p. 94.

²¹ Nenni fece questa osservazione commentando un incontro con Aldo Moro sulle leggi di riforma nel 1966: «ha convocato il consiglio dei Ministri per domani con all’ordine del giorno la riforma della legge di Pubblica Sicurezza. Due anni orsono sarebbe stata una buona legge. Oggi è un pannicello caldo sul quale del resto persistono seri motivi di disaccordo tra noi e la DC. Mi sono detto disposto a votare codeste leggi anche se esse comportano talune rinunce per noi, ma a condizione che venga nel contempo inviata al parlamento o la riforma ospedaliera o quella urbanistica o quella delle società per azioni. (...) Noi non possiamo continuare a trastullarci con un programma che non portiamo nemmeno al vaglio delle Camere». P. Nenni, *Gli anni del centro-sinistra. Diari 1957-1966*, a cura di G. Nenni e D. Zucaro, SugarCo, Milano 1982, p. 633.

²² A. Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit., p. 107.

²³ Su questo punto, per tutti, cfr.: M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, Laterza, Bari 1977.

avanzati, sulla scorta di quelle riflessioni e quei progetti emersi nei convegni dei primi anni Sessanta²⁴.

Il governo Fanfani *quater* (dal febbraio 1962 alla fine della legislatura), contraddistinto dall'astensione contrattata del partito socialista, costituì, dunque, la fase più intensamente "riformista" del centro-sinistra²⁵. Il programma di questa compagine governativa, discusso con il Psi, prevedeva la nazionalizzazione dell'industria elettrica, la riforma della pubblica amministrazione, l'attuazione dell'ordinamento regionale, l'imposta cedolare sui titoli azionari, la riforma della scuola media inferiore, la riforma dei patti agrari (abolizione della mezzadria) e la programmazione economica. La Malfa, ministro del Bilancio, si trovava in una posizione chiave vista la centralità che doveva assumere la programmazione economica. Nel giro di pochi mesi vennero approvate la riforma della scuola media inferiore (con la nascita della scuola media unica), l'imposta cedolare d'acconto sui titoli azionari, e la nazionalizzazione dei monopoli elettrici, che fu la più contrastata ed eclatante delle riforme approvate dai governi di centro-sinistra. Essa rappresentava una condizione *sine qua non* per il sostegno del Psi al governo Fanfani. Nei programmi economici del Partito socialista erano previste anche altre nazionalizzazioni. Ma su questo punto i socialisti si scontrarono con lo stesso La Malfa, che, fin dal 1962, le aveva escluse.

La nazionalizzazione, com'è noto, fu discussa da una Commissione composta da La Malfa, Tremelloni, Saraceno, Ferrari Aggradi e Lombardi, Trabucchi e Carli. Come la commissione per la programmazione economica, anche questa

²⁴ Come rileva Ferrari Aggradi nei citati appunti per Moro: la programmazione economica «deve essere da noi chiaramente intesa nel suo aspetto fondamentale di "atto di volontà"», «essa è infatti la determinazione volontaristica del divenire economico, per la quale si rendono necessari l'indicazione di obiettivi e la formulazione di priorità, con un'opera di precisazione e di integrazione». Mentre per la Dc la politica di piano doveva essere concepita «come mezzo per ottenere soprattutto un migliore funzionamento della economia di mercato e per facilitare alla collettività il raggiungimento di fini economici intensamente desiderati». Al contrario dei comunisti che – secondo il dirigente democristiano – volevano un «piano obbligatorio» come nelle democrazie popolari, «presupponendo l'abolizione della proprietà privata dei beni strumentali», e giudicando i piani redatti nelle economie di mercato quale "imitazione", quale accorgimento per «attenuare le contraddizioni del "capitalismo"».

Secondo Ferrari Aggradi i socialisti si erano avvicinati sostanzialmente al concetto democristiano di piano, ma lo consideravano considerato come strumento «che poteva portare alle cosiddette "riforme di struttura": modificazioni profonde nel sistema tributario, riforma fondiaria, nazionalizzazione di determinate imprese industriali, ecc.» Il fine ultimo di queste riforme di struttura «sembrava l'abbandono graduale dell'economia di mercato per sostituire ad essa un sistema economico dotato di un "settore pubblico" assai più robusto di quanto non possedesse l'economia italiana».

²⁵ Cfr., a questo proposito l'intervento di Moro alla Direzione Dc in occasione del varo del governo Fanfani, in IS, DC, Direzione nazionale, Sc. 36, Direzione del 17 febbraio 1962.

fu teatro di uno scontro tra diverse posizioni sia sul carattere della nuova società (nazionalizzazione completa, “irizzazione”, ecc.), sia sul tipo di rimborso da versare agli ex azionisti. Sul primo punto prevalse la posizione del Psi (Lombardi in commissione aveva chiesto questa soluzione, mentre La Malfa aveva sostenuto la irizzazione), mentre sulla delicata questione dei rimborsi, si impose il punto di vista di Carli. Questa riforma produsse uno choc profondo nel mondo imprenditoriale in cui i settori favorevoli a una politica modernizzatrice erano minoritari. Dopo la nazionalizzazione si verificò un grosso calo in borsa; «inflazione e panico finanziario» minacciavano seriamente i piccoli e medi risparmiatori, da sempre i più decisi sostenitori della Democrazia cristiana²⁶. In una lettera a Moro un elettore democristiano, che protestava contro questa legge, si chiedeva retoricamente quale fosse il significato dell’acronimo “E.n.e.l.”: «ente nazionale espropriazione legalizzata», o «ente nazionale di elettricità lombardiana o lamalfiana o lumumbiana?»²⁷. Questo provvedimento se da un lato ebbe conseguenze politiche negative nell’immediato perché, messa in guardia da queste reazioni e dalla situazione economica che cominciava a mutare, la Dc pose un freno alle riforme, dall’altro lato costituì la pietra angolare con cui costruire il centro-sinistra organico con i socialisti.

Di fatto, la più importante realizzazione della maggioranza di centro-sinistra si tradusse in un rafforzamento dei settori più meno aperti del capitalismo italiano a cui venne trasferita una ingente massa finanziaria che solo in misura limitata verrà utilizzata per impieghi produttivi²⁸. Questo fiume di denaro, infatti, fu la base per operazioni molto discusse – come il riassetto del settore chimico e petrolchimico, culminato nella nascita della Montedison – in cui vennero bruciate risorse che avrebbero potuto essere altrimenti utilizzate per altre im-

²⁶ P. Ginsborg, *Storia d’Italia dal dopoguerra ad oggi*, cit., p. 367.

²⁷ IS, DC, Segreteria politica, sc. 94, 1962, lettera anonima («al poco onorevole on. A. Moro, al molto disonorevole Am. Fanfani e p. c. all’on. Malagodi»). A proposito del dibattito interno alla Democrazia cristiana sulla nazionalizzazione si cfr. la riunione della Direzione nazionale del 18 giugno 1962 (IS, DC, Direzione nazionale, Sc. 36), in cui, presenti Fanfani e i ministri democristiani del suo governo, Saraceno e Ferrari Aggradi cercarono di convincere i contrari e i dubbiosi rispetto a questo provvedimento. Cfr., inoltre, la lettera del ministro delle Finanze Trabucchi a Moro del 23 agosto 1962 in cui esprime una serie di dubbi sulla nazionalizzazione (IS, DC, Segreteria politica, Sc. 149).

²⁸ I compensi furono valutati in 1.500 miliardi di lire e corrisposti direttamente alle industrie elettriche scartando una proposta del Psi di un rimborso da corrispondere agli azionisti mediante obbligazioni. Sulla nazionalizzazione dell’industria elettrica, cfr. E. Scafari, G. Turani, *Razza padrona. Storia della borghesia di Stato*, Feltrinelli, Milano 1974; G. Bruno, *Le imprese industriali nel processo di sviluppo (1953-1975)*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell’Italia: sviluppo e squilibri*, t. 1, cit., pp. 355-418; G. Mori (a cura di), *La nazionalizzazione dell’energia elettrica: l’esperienza italiana e di altri paesi*, Laterza, Roma-Bari 1989.

portanti riforme o per sostenere la spesa sociale. Non vennero conseguiti quegli obiettivi che anche la sinistra della Dc aveva attribuito a quel provvedimento: una politica dei consumi tesa a una riduzione dei costi per i ceti meno abbienti e le regioni meno sviluppate, il perseguimento del massimo reddito possibile, avendo come fine generale la qualificazione del reddito attraverso una sua più equa distribuzione²⁹.

Si trattò di una riforma il cui impatto si misurò essenzialmente sul piano politico e finanziario. L'istituzione dell'E.n.e.l., non costituì insomma quel primo passo verso riforme più avanzate, verso una lotta più decisa contro i monopoli, come era nelle speranze di La Malfa e, soprattutto, dei socialisti. Invece che un passo verso una nuova "democrazia economica", fondata anche sul rispetto di regole che favorissero una concorrenza più sana, si risolse in un livellamento fra capitali pubblici e privati e in una riduzione delle imprese quotate in borsa. Il controllo delle fonti di energia era pensato insieme, come un colpo al potere dei monopoli in un settore strategico, e come un passo verso una politica di programmazione, entro cui la nazionalizzazione doveva trovare la sua naturale collocazione.

Più in generale si può osservare come negli anni Sessanta si venne a creare una "struttura ad arcipelago dello Stato": le partecipazioni statali, gli enti di riforma agraria, ecc. accentuarono la loro autonomia ma retrocessero "nelle retrovie dello sviluppo"³⁰. In sostanza, continuò quella linea che la Dc aveva inaugurato negli anni '50: «realizzare una versione italiana di neocapitalismo, un neocapitalismo pubblico dove i conflitti di interesse» si affrontavano e risolvevano attraverso «la contrattazione diretta fra partiti e gruppi sociali» e dove, in particolare, la rispondenza delle scelte imprenditoriali agli interessi generali era «perseguita attraverso il controllo politico diretto dell'impresa pubblica e la contrattazione programmata con la grande impresa privata; assenti, ancora una volta, tanto una regolazione dei mercati che una riforma delle amministrazioni pubbliche»³¹. La spesa pubblica accentuò insomma negli anni successivi il suo ruolo, non di stimolo al progresso produttivo, ma di «riduzione delle tensioni sociali» e di «costruzione di un controllo politico capillare di tipo conservatore su tutti gli strati sociali che non erano immediatamente immessi nel cuore del meccanismo capitalistico, e cioè nell'industria manifatturiera»³² e di scambio

²⁹ Cfr la Direzione della Democrazia cristiana del 18 giugno 1962, in IS, DC, Direzione nazionale, Sc. 36.

³⁰ F. Cassano, *Il teorema democristiano*, cit., p. 92. Cfr. F. Barca e S. Trento, *La parabola delle partecipazioni statali: una missione tradita*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Donzelli, Roma 1997, pp. 185-236.

³¹ F. Barca, *Compromesso senza riforme*, ivi, pp. 102-103.

³² M. D'Antonio, *Sviluppo e crisi del capitalismo italiano 1951-1972*, cit., p. 249.

settoriale con la grande impresa. La spesa pubblica divenne sempre più strumento della costruzione di un sistema clientelare, in particolar modo nel Mezzogiorno. L'involuzione delle partecipazioni statali non riguardò «solo la congruità delle strategie economiche delle imprese pubbliche». Ma ebbe «riflessi importanti e gravi sul funzionamento delle istituzioni politiche»: si confondevano vigilanza e indirizzo, interessi imprenditoriali e interessi politici.

In definitiva, il provvedimento che avrebbe fatto sentire i principali effettivi positivi nel corso degli anni Sessanta e in quelli successivi, fu probabilmente l'istituzione della scuola media unica. Anche se quel riordino generale del sistema educativo in Italia, di cui questa legge doveva costituire la premessa, rimase lettera morta. Il campo dell'istruzione appariva particolarmente delicato sia per la sua rilevanza in una società in rapida trasformazione, sia perché – come è stato rilevato – diventò oggetto di uno «scontro culturale sotterraneo in seno all'alleanza di governo tra forze cattoliche e laiche»³³, acuito dalla crescente secolarizzazione della società italiana. Non è del tutto un caso che i primi due governi Moro caddero sul problema dei finanziamenti all'istruzione privata³⁴. Sulla scuola gli schieramenti di alcuni dei principali attori dello scontro sulle riforme (come la Confindustria o le forze di sinistra della stessa Dc) apparivano scompigliati rispetto alle posizioni prese su altri punti qualificanti dei programmi dei primi tre governi di centro-sinistra organico. E, in misura maggiore che su altre controversie, nel campo educativo era forte l'iniziativa che partiva dalla società civile (i sindacati dei maestri e degli insegnanti, gli studenti, ecc.).

³³ Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, cit., p. 170. Su questo tema, tra i tanti contributi, cfr. L. Ambrosoli, *La scuola italiana dal dopoguerra ad oggi*, Bologna 1982; A. Ballone, *La scuola italiana. Problemi storiografici e prospettive di ricerca*, in «Rivista di storia contemporanea», n. 2-3, 1993, pp. 213-247; M. Gattullo e A. Visalberghi (a cura di), *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, La Nuova Italia, Firenze 1986; G. Ricuperati, *La politica scolastica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 2, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 2, *Istituzioni, movimenti, culture*, Einaudi, Torino, 1995, pp. 706-778; A. Semeraro, *Il mito della riforma. La parabola laica nella storia educativa della Repubblica*, Firenze 1993.

³⁴ Cfr. a questo proposito il verbale del primo Consiglio dei ministri del governo Moro bis, in cui si discuteva come presentare il programma di governo alle Camere. «NENNI interviene facendo presente che sarebbe opportuno omettere nelle dichiarazioni del Presidente la frase che fu sottoscritta a Villa Madama per quanto riguarda il problema della Scuola, e cioè che per la Democrazia Cristiana è preminente il finanziamento della scuola privata.

Chiede che venga assunto dal Governo l'impegno di far approvare dalle Camere la legge sui contratti agrari.

Esprime, infine, il parere che elezioni amministrative debbano svolgersi regolarmente alla scadenza prevista.

PRESIDENTE MORO dichiara che si troverebbe fortemente imbarazzato se dovesse togliere la frase già approvata a Villa Madama»; ACS, Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbali delle sedute, b. 72, 29 luglio 1964.

Il varo della scuola media unica ebbe come fondamento l'abolizione del regime scolastico precedente, peraltro, ampiamente inapplicato: gli otto anni di istruzione obbligatoria erano fortemente disattesi. Questo sistema, creato durante il fascismo, prevedeva, al termine del ciclo elementare, due tipi di scuole: quelle di avviamento al lavoro e il ginnasio. Era un ordinamento marcatamente classista e che appariva inadeguato rispetto alle crescenti esigenze di mobilità sociale e anche rispetto alla necessità di provvedere in misura maggiore che in passato alla formazione di manodopera qualificata. Gli enormi movimenti della popolazione, la crescente domanda di istruzione rendevano sempre più urgente un rafforzamento della "funzione socializzatrice" del sistema scolastico, di contro alle iniziative intraprese negli anni Cinquanta per accrescere la selettività dell'istruzione.

L'istituzione della scuola media unica, e l'estensione dell'istruzione dell'obbligo, insomma vennero incontro ad un'esigenza fortemente sentita e razionalizzarono e democratizzarono un settore importante³⁵. Negli anni successivi, fallirono però quei disegni di riassetto complessivo dell'istruzione dalla scuola materna fino all'Università. La Commissione Ermini, insediata nell'autunno del 1962³⁶, diede molte indicazioni a questo proposito. I lavori di questa commissione, infatti, articolata in varie sezioni, tratteggiarono un quadro articolato della realtà scolastica del Paese. Furono avanzate una serie di proposte per l'edilizia scolastica, la formazione degli insegnanti, l'istituzione della scuola materna statale, l'ammodernamento della scuola secondaria, ecc. Ma il ministro della Pubblica Istruzione Luigi Gui, nella sua relazione presentata nel marzo del 1964³⁷, non recepì queste indicazioni e, come ha osservato G. Ricuperati, si collocò in parziale contraddizione con il piano di Giolitti, poi conosciuto con il nome del suo successore, come piano Pieraccini. La visione che dei problemi dell'istruzione e della ricerca esprimeva Gui appariva ambigua. Da cui le vivaci polemiche con Tristano Codignola, responsabile dei problemi della scuola per il Psi.

³⁵ Cfr. la relazione di Gui a Moro del 29 dicembre 1962, in cui riferiva come era stato contestato all'assemblea della FIDAE (Federazione dipendenti dell'Autorità Ecclesiastica), dal segretario della Federazione, mons. Staffa, sull'istituzione della scuola media unica. Questa riforma veniva indicata come «degnata di una repubblica popolare socialista», e venne accusata di essere la «più totalitaria che sia mai stata approvata dal Parlamento italiano». IS, DC, Segreteria politica, Sc. 149.

³⁶ Ministero della pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, 2 voll., Roma 1963. Sui lavori della Commissione Cfr. G. Ricuperati, *La politica scolastica*, cit., pp. 735-741.

³⁷ Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione sullo stato della pubblica istruzione in Italia e linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965, presentata dal Ministro della P.I., on. L. Gui*, 2 voll., Roma 1964.

In chiusura di legislatura venne approvata l'istituzione della scuola materna statale (1968), al termine di una lunga *querelle* che aveva visto opposti i laici alla Democrazia cristiana e, per altro verso, stessa Dc rispetto a settori importanti del mondo cattolico.

Per quanto riguarda i progetti di riforma dell'Università italiana, essi furono allora e sono stati, anche nel dibattito successivo, oggetto di una grande attenzione. In primo luogo perché la contestazione verso la riforma di Gui – la legge 2314 aveva cominciato il suo iter parlamentare fin dal 1965 – fu una delle ragioni dell'esplosione del movimento studentesco italiano alla fine del 1967. Fu, ovviamente soltanto una delle micce, come lo fu la mobilitazione contro la guerra in Vietnam, la rivoluzione culturale in Cina, la vicenda di Paolo Rossi, ecc. I segnali di insoddisfazione del mondo giovanile erano tanti e rimandavano al divario tra la trasformazione provocata dal boom economico, con la nascita di una moderna civiltà dei consumi, ecc. e i valori e quel sistema di regole che ancora informavano la società italiana e, in particolare le cosiddette “istituzioni totali” (come la scuola)³⁸. La contestazione investiva anche quei valori transnazionali che quella stessa società dei consumi faceva avanzare. La questione universitaria rappresentava una strozzatura per la società italiana. L'Università, infatti, all'autoritarismo accademico sommavano un sovrappiù di inefficienza strutturale, perché erano diventate di massa senza un impianto organizzativo che avesse disciplinato questo afflusso, e un'incapacità a fare fronte rispetto alle nuove necessità del mercato del lavoro.

3. Le ragioni per cui la fase riformista si esaurì molto rapidamente sono molte. I presupposti dell'ipotesi riformista del centro-sinistra (o meglio, dei settori più avanzati di quella maggioranza), erano una continuazione a ritmi elevati del processo di sviluppo, e l'ipotesi che l'espansione economica producesse le risorse sufficienti per venire incontro alle esigenze della collettività in termini di servizi, ammodernamento delle strutture statali, soluzione degli squilibri, ecc. Quelle stesse «condizioni materiali oggettivamente esistenti per realizzare

³⁸ Su questi aspetti, per tutti, cfr.: P. Capuzzo (a cura di), *Genere, generazione e consumi. L'Italia degli anni sessanta*, Carocci, Roma 2003; M. Centorrino (a cura di), *Consumi sociali e sviluppo economico in Italia 1960-1975*, Coines, Roma 1976; G. Crainz, *Storia del miracolo italiano*, cit.; C. D'Apice, *L'arcipelago dei consumi. Consumi e redditi delle famiglie in Italia dal dopoguerra ad oggi*, De Donato, Bari 1981; P. Ghione e M. Grispigni (a cura di), *Giovani prima della rivolta*, Manifestolibri, Roma 1998; S. Piccone Stella, *La prima generazione. Ragazze e ragazzi nel miracolo economico italiano*, Franco Angeli, Milano 1993; A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, cit.; G. Ragone, *Consumi e stili di vita in Italia*, Guida, Napoli 1985; E. Scarpellini, *Comprare all'americana. Le origini della rivoluzione commerciale in Italia 1945-1971*, Il Mulino, Bologna 2001; P. Sorcinelli, *Gli italiani e il cibo. Dalla polenta ai cracker*, Bruno Mondadori, Milano 1999.

le riforme si rivelarono come un dato ambivalente». Vennero meno di lì a pochi mesi. Prima ancora che essere sfruttate dai governi di centro-sinistra, esse furono «utilizzate dalla classe lavoratrice per rivendicare e ottenere, con le prime lotte sindacali autonome, avviate agli inizi degli anni '60, cospicui aumenti di salario monetario»³⁹. La vigorosa ripresa delle lotte operaie sfruttò in primo luogo la situazione creatasi nel mercato del lavoro in cui ci si avvicinava a una situazione di piena occupazione nel Nord. Accanto a questo elemento bisogna ricordare: le trasformazioni dell'organizzazione del lavoro, che avevano reso più opprimente il lavoro operaio, maggiore il carico di alienazione e ridisegnato il ruolo della forza-lavoro in fabbrica⁴⁰; la maggiore concentrazione industriale; l'incontro dei nuovi operai meridionali con il movimento operaio del nord⁴¹.

Le lotte operaie, e poi delle altre categorie, avevano in sostanza rotto l'equilibrio sociale, conservatore degli anni Cinquanta e imposto una effettiva redistribuzione del reddito a favore dei salari. E avevano introdotto anche mutamenti nel sistema di relazioni industriali imponendo modifiche nella parte normativa dei contratti, e, soprattutto, la contrattazione a livello aziendale su molti aspetti del rapporto di lavoro. L'ondata salariale «pose fine al principale vantaggio sui mercati delle imprese esportatrici, erose i margini da sempre ridotti di quelle arretrate»⁴².

Mentre le lotte operaie introducevano questa novità all'inizio degli anni Sessanta, emerse al centro del dibattito politico il tema della programmazione economica. Quest'ultima avrebbe dovuto essere la riforma del centro-sinistra, che doveva essere il *trait d'union* di tutte le principali riforme, il modo per ricomporre questa frattura, attraverso nuovi e più moderni strumenti di governo, attraverso un nuovo primato della politica sull'economia.

La stagione dei convegni, in cui il tema del "piano", venne messo a fuoco nella cultura laica e in quella cattolica, costituì un momento alto nella storia po-

³⁹ Su questo aspetto cfr., per tutti: A. Accornero, *La parabola del sindacato*, Il Mulino, Bologna 1992; A. Accornero (a cura di), *Problemi del movimento sindacale in Italia 1953-1973*, Feltrinelli, Milano 1976; A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, cit.; I. Regalia e M. Regini, *Sindacato e relazioni industriali*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 3, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, t. I, Einaudi, Torino 1996, pp. 777-836; M. Revelli, *Lavorare in Fiat*, Garzanti, Milano 1989; S. Turone, *Storia del sindacato in Italia 1943-1969*, Laterza, Bari 1973.

⁴⁰ Cfr. V. Foa, *Sindacati e classe operaia*, in V. Castronovo (a cura di), *L'Italia contemporanea 1945-1975*, cit.

⁴¹ Nel 1960 le ore di sciopero furono 79 milioni, diventate 181 milioni nel 1962. Le lotte si diffusero a tutti i livelli, di azienda, di categoria, ecc. La vertenza dei lavoratori metalmeccanici fu – com'è noto – la più significativa. Iniziata nel '62, durò fino ai primi mesi del '63 e si risolse in un successo sul piano contrattuale. Cfr. S. Turone, *Storia del sindacato in Italia dal 1943 ad oggi*, Laterza, Bari 1988, pp. 291-293.

⁴² G. Amato, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, cit., p. 21.

litica italiana e dei suoi gruppi intellettuali. Un dibattito che vide emergere una piattaforma comune – anche se successivamente emersero le differenziazioni. La qualità del dibattito non fu proporzionata al risultato finale. Il termine “programmazione” nasceva dalle paure che poteva destare un uso troppo insistito del termine “piano quinquennale”. Come notava Ferrari Aggradi, inoltre, in Italia «paese noto per la sua fervida immaginazione» erano stati escogitati numerosi aggettivi da aggiungere alla parola programmazione: «indicativa, concentrata, normativa, operativa, prescrittiva, operativa, ecc.»⁴³.

Nel maggio del 1962 La Malfa presentò al Parlamento la famosa *Nota aggiuntiva alla Relazione generale sulla situazione economica del paese*, intitolata *Problemi e prospettive dello sviluppo economico*, conosciuta come *Nota aggiuntiva*, il vero “manifesto” della programmazione e, più in generale, dei propositi riformatori del centro-sinistra⁴⁴. Il ruolo nuovo che lo Stato doveva avere nel processo di sviluppo era fondato su un’analisi delle vicende dell’economia italiana nel secondo dopoguerra e delle «premesse di programmazione economica nel passato»⁴⁵. La Malfa non contestava affatto l’efficacia delle scelte economiche di fondo del dopoguerra: la liberalizzazione degli scambi con l’estero, la stabilità monetaria e la politica di deflazione.

L’esigenza di una programmazione dell’economia nasceva dalla considerazione che «le pur notevoli capacità di crescita dimostrate dall’economia italiana» non consentivano di raffigurare l’«ulteriore sviluppo economico come un movimento automatico destinato a continuare, senza contraccolpi». Questi ultimi potevano «mettere in pericolo anche alcuni risultati recentemente conseguiti». Lo sviluppo, inoltre, con il raggiungimento di più alti livelli di reddito e di consumi lasciavano scoperti un’ampia serie di bisogni la cui soddisfazione rappresentava «la condizione di un ordinato vivere civile»⁴⁶.

Abbandonando coerentemente una prospettiva di tipo assistenziale, «per la prima volta un documento di governo giungeva a cogliere lucidamente il nesso tra politica economica e politica sociale, facendo della realizzazione di taluni servizi, come la scuola e l’assistenza sanitaria – prima ancora che una questio-

⁴³ Appunti di Ferrari Aggradi per Moro, cit.

⁴⁴ Ministero del Bilancio, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, nota presentata al Parlamento dal ministro del Bilancio on. Ugo La Malfa il 22 maggio 1962, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1962; ripubblicata in U. La Malfa, *Verso la politica di piano*, ESI, Napoli 1962. Su La Malfa, per tutti: P. Craveri, *Ugo La Malfa dal centrismo al centrosinistra*, in Id., *La democrazia incompiuta. Figure del '900 italiano*, Marsilio, Venezia 2002, pp. 211-248; P.J. Cook, *Ugo La Malfa*, Il Mulino, Bologna 2002.

⁴⁵ In Ministero del Bilancio, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, cit., p. 33.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 7.

ne di equità o di più efficace redistribuzione dei dividendi fiscali del miracolo economico – una condizione necessaria dello sviluppo produttivo»⁴⁷. La *Nota* individuava tre squilibri fondamentali nell'economia italiana: un perdurante squilibrio di natura territoriale (fra Nord e Sud dell'Italia, e alcune zone centro-orientali), uno squilibrio di natura settoriale (tra settore agricolo e industriale), uno squilibrio nel campo dei consumi (tra consumi pubblici e consumi privati: nella netta prevalenza dei secondi).

Da queste considerazioni nasceva, per La Malfa, l'esigenza di una politica di programmazione in Italia che indirizzasse «l'evoluzione economica del Paese nel senso più corrispondente alle esigenze di uno sviluppo equilibrato»⁴⁸. Una proposta che – come è stato osservato – presentava una «prospettiva etico-politica» perché mirata a coniugare sviluppo economico e “cambiamento democratico”⁴⁹. La programmazione si configurava come «un fattore di profonda modificazione del meccanismo esistente, si da farne uno strumento sempre più idoneo allo sviluppo delle regioni, dei settori, dei gruppi sociali, “in ritardo” del Paese»⁵⁰ e che, di conseguenza, avrebbe dovuto investire «tutti i settori dell'economia»⁵¹. Si enunciava l'idea cardine del centro-sinistra in campo economico e cioè che l'espansione economica era in grado di fornire risorse utilizzabili per soddisfare sia le esigenze che il mercato spontaneamente presentava, «sia le esigenze della collettività fino allora sacrificate (consumi sociali, sviluppo del Mezzogiorno e dell'agricoltura»⁵²) e che una fase espansiva dell'economia era di conseguenza condizione imprescindibile per una politica di riforme. Fu proprio quella condizione che venne meno nel biennio 1962-63.

Nella *Nota* si diceva che il potere statale non avrebbe dovuto solo fissare le regole del gioco, «ma avrebbe anche sostenuto con vigore le regole stesse, per impedire un'incontrollata concentrazione di potere economico, facendo in modo che si sfruttassero anche quelle opportunità, troppo spesso ignorate dal mercato, mirate al soddisfacimento di più vasti bisogni economici e sociali»⁵³.

La Malfa nominò tre commissioni: una per la riforma fiscale, un'altra per i monopoli, e la terza per la programmazione economica. La Commissione nazionale per la programmazione economica venne convocata per la prima volta

⁴⁷ F. Girotti, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma 1998, p. 284.

⁴⁸ Ministero del Bilancio, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, cit., p. 11.

⁴⁹ P.J. Cook, *Ugo La Malfa*, cit., p. 241.

⁵⁰ Ministero del Bilancio, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, cit., p. 11.

⁵¹ *Ibid.*, p. 40.

⁵² M. D'Antonio, *Sviluppo e crisi del capitalismo italiano 1951-1972*, cit., p. 86.

⁵³ P.J. Cook, *Ugo La Malfa*, cit., p. 240.

in agosto del 1962, i suoi accidentati lavori terminarono nella primavera 1964 con il rapporto di Saraceno (che figurava come vicepresidente), che conteneva quattordici punti di vista in dissenso di membri della commissione⁵⁴.

Già alla fine del 1962, come abbiamo accennato, la Democrazia cristiana diede un primo deciso colpo di freno alla politica riformatrice del governo Fanfani. Si avvicinavano le elezioni politiche (fissate per il 28 aprile 1963) e la Dc, spaventata, a ragione, delle possibili reazioni dell'elettorato moderato di fronte all'apertura a sinistra, incalzata su questo terreno dalla campagna allarmistica di destra di cui si fecero portavoce i liberali di Malagodi, operò una brusca virata a destra. L'altro provvedimento che era in discussione, fortemente voluto dai socialisti, cioè il varo delle regioni fu sacrificato. Fu anche strumentalmente invocato il problema di contemperare la programmazione con l'ordinamento regionale: la Dc costrinse regioni e programmazione in un abbraccio mortale. A gennaio del 1963 sulla questione delle Regioni Moro affermò alla Direzione del suo Partito che la legge di attuazione delle Regioni non era un mero problema di tempo:

È un fatto politico, in quanto il P.S.I., prescindendo dalla realizzabilità o meno, chiedeva un preciso impegno politico. Necessità di un ricorso al corpo elettorale, non rinnegando il Congresso di Napoli, ma presentandolo per quello che è: uno sforzo, un tentativo⁵⁵.

Del resto Moro recepiva il pronunciamento della maggioranza della corrente dorotea e in particolare, di una significativa lettera di Rumor e Colombo del 5 gennaio 1963 che può, tra i tanti segnali politici in questo senso, essere presa ad esempio. Nella lettera si legava in modo drastico un eventuale insuccesso elettorale della Dc sia a un turbamento dell'«equilibrio democratico» del Paese, sia, e soprattutto, si affermava che poteva «essere fatale per gli *sviluppi successivi* di una sana, controllata e feconda politica di centro-sinistra». Come in effetti fu. Anche perché, com'è noto, Moro voleva tenere tutto il partito nel centro-sinistra. La Democrazia cristiana, secondo Colombo e Rumor veniva da «un anno di gratuiti contributi, dati praticamente e documentatamente a sole

⁵⁴ Facevano parte della Commissione nazionale per la programmazione economica: la Confindustria, la Confagricoltura, la Confederazione generale italiana del commercio e del turismo, la Cgil, la Cisl, la Uil, la Confederazione italiana dirigenti d'azienda e la Coldiretti. Accanto alle forze sociali un gruppo di esperti, di economisti. Tra gli altri: Fuà, Sylos Labini, Lombardini. Il ministro del Bilancio aveva la presidenza; vicepresidente era Saraceno. Quest'ultimo venne incaricato di presentare un progetto di programma economico sulla base delle indicazioni della *Nota aggiuntiva*. Il lavoro della commissione si restrinse alla (sotto) commissione esperti di fronte all'inconciliabilità delle posizioni del sindacato, in particolar modo della Cgil, e delle organizzazioni padronali.

⁵⁵ IS, DC, Direzione nazionale, Sc. 37, Direzione del 22 gennaio 1963.

sue spese alla politica di centro-sinistra»⁵⁶. Come se le riforme fossero delle concessioni ai socialisti, uno scotto da pagare per stabilizzare il quadro politico. Ogni progetto di riforma doveva essere fermato, in primis la legge regionale, e poi tutte quelle leggi che «con il facile allarmismo che si crea» avrebbero alienato importanti settori dell'elettorato conservatore. Imbarcarsi in battaglie dell'ultima ora per una qualsiasi delle riforme, avrebbe, in caso di mancata approvazione, potuto avere, di converso, effetto negativo a sinistra.

In definitiva, venne rinviata l'attuazione delle altre riforme previste nel programma di governo. Se l'attuazione dell'ordinamento regionale venne accantonato, la riforma urbanistica diventò il terreno di uno scontro durissimo tra socialisti e democristiani in questo scorcio della III legislatura e in quella successiva. Sarà, la rinuncia alle indicazioni dello schema presentato dal ministro Sullo uno dei motivi principali, se non il più importante, della decisione di Lombardi e Giolitti di votare contro l'ingresso del Psi nel governo all'indomani delle elezioni del 1963 nella famosa notte di S. Gregorio. Come per la scuola, iniziò una vicenda politica significativa che si dipanò per tutto il decennio. Nessuna delle proposte di riforma del centro-sinistra, dopo quella della nazionalizzazione dell'energia elettrica, «fu osteggiata così duramente come la riforma urbanistica»⁵⁷.

La necessità di un intervento in questo campo non era legato solo al problema delle abitazioni, ma era parte della più visibile trasformazione del Paese, dopo quella industriale. Solo per citare il dato più eclatante, va ricordato come 17 milioni di persone cambiarono di residenza tra la seconda metà degli anni Cinquanta e il 1968. Su questo capitolo della storia italiana la letteratura è molto ricca e ha sottolineato l'urbanizzazione concentrata in brevissimo lasso di tempo, il crescente degrado urbanistico ed ambientale, l'elevato costo sociale, la mancanza di qualsiasi limite rispetto all'iniziativa privata. I dati sono noti e sono stati appassionatamente discussi fin da allora. Nel corso degli anni Sessanta cambiò radicalmente la condizione immobiliare del Paese: gli abitanti crebbero con una intensità pari al decennio precedente e superarono i 54 milioni di unità, mentre continuò il processo di concentrazione (il 30 per cento dell'intera popolazione) nelle grandi aree metropolitane, ma anche nelle città medie; il pa-

⁵⁶ IS, DC, Segreteria politica, sc. 150. Più avanti ribadivano lo stesso concetto, affermando che il loro atteggiamento non comprometteva i futuri sviluppi della politica del centro-sinistra, “problema di ben altre dimensioni e comunque legato strettamente al successo politico della Democrazia cristiana”.

⁵⁷ Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, cit., p. 162. Su queste vicende, per tutti, cfr. G. Crainz, *Il Paese mancato*, cit.; G. De Matteis, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia, sviluppo e squilibri*, cit., pp. 661-709; F. Oliva, *L'uso del suolo: scarsità indotta e rendita*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, cit.

trimonio edilizio raggiunge invece i 63,8 milioni di stanze, con un balzo di oltre 16 milioni in più: per la prima volta, e di gran lunga, le stanze superano gli abitanti; il che non significa affatto la soluzione dei gravi problemi sociali che affliggevano il paese, tra cui, assai rilevante, quello della casa. L'espansione delle città fu «sostenuta da un modello di piano assai simile, salvo poche eccezioni, in ogni parte del Paese e del tutto funzionale agli interessi della rendita»⁵⁸. Il settore era dominato dal cosiddetto “blocco edilizio”: in esso confluivano «legati da interessi comuni, i grandi e i piccoli imprenditori edili, le società immobiliari, le banche, professionisti e intermediari, proprietari immobiliari di vario tipo, dal grande *rentier* al piccolo risparmiatore, senza dimenticare le imprese operanti in altri settori, che trovavano conveniente diversificare i loro investimenti». Tale blocco «ramificava i propri interessi in tutti i settori dell'economia e della società, secondo la nota formula “se tira l'edilizia anche l'economia tira”»⁵⁹. Giustamente De Matteis ha individuato nella mancanza di governo di questo processo un’“anomalia italiana” di natura strutturale – connessa con la posizione debole del capitalismo italiano nel contesto europeo. Tale anomalia non poteva peraltro essere affrontata solo con una buona legge.

Se si eccettua la legge 167 del 18 aprile 1962, che favoriva l'offerta di case popolari a buon mercato, nessun intervento significativo venne preso fino alla deludente “legge ponte” del 1967⁶⁰. La 167 tra l'altro conobbe una scarsa applicazione sia per le limitate risorse che furono stanziare in questa direzione sia a causa di una sentenza della Corte costituzionale che giudicò anticostituzionale le modalità di calcolo dei compensi per gli espropri.

La proposta di legge del ministro Sullo che aveva come suo cardine la costruzione delle infrastrutture e l'esproprio generalizzato dei suoli edificabili compresi nei piani regolatori o in quelli dei comuni fu – come detto in precedenza – al centro della lotta politica della seconda fase del quarto governo Fanfani e nella crisi del luglio 1964. Già nel corso della campagna elettorale del 1963 il progetto venne sconfessato dalla direzione della Democrazia cristiana che si fece espressione delle resistenze non solo del “blocco edilizio” (meno omogeneo di quanto si pensi al suo interno), ma anche di tutti quei settori sociali che, spaventati dalla campagna di stampa contro questo progetto, vi leggevano un attacco alla proprietà privata, alla casa di proprietà⁶¹. Il I governo Moro presentò, su iniziativa del Psi, uno schema che recuperava lo spirito della

⁵⁸ F. Oliva, *L'uso del suolo*, cit., p. 561.

⁵⁹ G. De Matteis, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, cit., p. 666.

⁶⁰ F. Sullo, *Lo scandalo edilizio: storia di un progetto di legge*, Vallecchi, Firenze 1964.

⁶¹ *Precisazioni della DC sullo schema di legislazione urbanistica*, in «Il Popolo», 13 aprile 1968.

proposta di Sullo ma cadde nell'ambito dell'attacco di Colombo al programma di centro-sinistra, appoggiato in questa battaglia dalla Confindustria dai costruttori e dai maggiori giornali. E, la legge urbanistica fu uno dei motivi di scontro nella crisi dell'estate del 1964, su cui torneremo in seguito.

La recessione che colpì il settore edilizio negli anni dopo il '64 frenò ogni iniziativa fino alla legge del 1967, ponte in attesa di una riforma complessiva che non sarebbe mai stata varata. Questo provvedimento, benché molto più blando, conteneva delle norme interessanti (imposizione di standard edilizi obbligatori, vincoli sui terreni di pubblica utilità, obbligatoria la presentazione di piani regolatori da parte dei comuni, ecc.), ma lasciava aperte molte scappatoie. Tra l'altro nella fase transitoria della sua applicazione (durante il 1968) fu quintuplicato il volume della produzione e moltiplicato il numero delle licenze concesse, provocando danni enormi anche ai comuni che dovevano sostenere le spese per le infrastrutture.

4. Le elezioni del 1963 fecero registrare, com'è noto, un insuccesso per le forze del centro-sinistra: la Dc calò di quattro punti, il Psi non avanzò (nonostante potesse vantare le riforme del governo Fanfani), rimasero stabili i repubblicani, avanzarono i socialdemocratici. Tra le opposizioni: il Pci passò dal 22,7 al 25,3 per cento, il PLI raddoppiò i suoi voti raggiungendo il proprio massimo storico nel secondo dopoguerra. Dopo le elezioni si formò il debole governo Leone, un monocoloro Dc sostenuto dall'astensione di Psi, Psdi, Pri. Le consultazioni per formare una maggioranza "organica" di centro-sinistra, infatti, si erano arenate, com'è noto, per l'indisponibilità socialista a fronte delle incertezze della Dc. L'inazione fu la caratteristica più evidente del governo Leone. Solo alla fine del 1963, dopo il XXXV Congresso del Partito socialista in cui si era ricostituita la maggioranza autonomista, si arrivò alla formazione del primo governo Moro in cui per la prima volta dal 1947 entrarono dei ministri socialisti.

Il programma del primo governo Moro (5 dicembre 1963) era tanto vasto quanto indefinito sui tempi e modi per passare dalle enunciazioni ai fatti. In definitiva la formula politica prevalse sui contenuti. Tale programma comprendeva la completa attuazione della Costituzione (leggi regionali, nuova legge di pubblica sicurezza, riforma dei codici), la riforma degli enti locali, la riforma della pubblica amministrazione, la riforma della scuola, lo statuto dei diritti dei lavoratori, la riforma urbanistica, la riforma fiscale, la costruzione di un nuovo sistema di sicurezza sociale, il riassetto del settore agricolo, e, inoltre, la programmazione economica. A partire dalla seconda metà 1963, però, il vero tema dominante del dibattito politico non furono le riforme, ma la cosiddetta "congiuntura" e i provvedimenti di politica economica per farvi fronte. Già nel corso del 1962, infatti, l'economia aveva presentato elementi negativi, ma nel

1963 ci furono segnali di un'inversione di tendenza. L'economia italiana era sottoposta a tensioni inflazionistiche via via sempre più forti. Come è stato sottolineato, la grande impresa, tranne alcuni settori (avanzati) aveva contrastato il centro-sinistra, e alle sue riforme (nazionalizzazione dell'energia elettrica e cedolare d'acconto sui titoli azionari) aveva opposto la fuga di capitali all'estero (che non nasceva solo da motivazioni di natura fiscale), e aveva tentato di sopperire agli aumenti salariali elevando i prezzi. Del resto, la tendenza al rialzo di salari e prezzi rientrava in una trend internazionale. Accanto a questo il sistema affrontava la situazione nuova per il mercato del lavoro: il virtuale raggiungimento della piena occupazione nel triangolo industriale. L'eccessivo aumento dei prezzi tendeva a confliggere con le esigenze di competitività delle grandi imprese esportatrici, in un momento in cui la concorrenza si era fatta più insidiosa sui mercati esteri (e alle grandi imprese occorreva un maggiore controllo del ciclo, era necessario predeterminare gli sbocchi). La spirale inflazionistica era stata determinata anche da ragioni di carattere strutturale, erano legate alle insufficienze del settore agricolo e del sistema di distribuzione commerciale, che erano stati messi in difficoltà dall'aumento dei consumi interni provocato dagli aumenti salariali. L'inflazione e l'aumento della domanda interna avevano prodotto un disavanzo crescente della bilancia commerciale⁶². Contrariamente a quanto si disse allora, più che la domanda di investimenti e di capitali era in realtà cresciuta la domanda di consumo interna.

La grande impresa invocava un mutamento nella politica governativa per frenare l'aumento dei salari e ricostituire i margini di profitto. La Democrazia cristiana si dimostrò sensibile a queste richieste e a quelle che provenivano da settori importanti del proprio blocco sociale avversi ai provvedimenti progettati dal centro-sinistra, come, ad esempio un maggiore prelievo fiscale (settori redditieri, piccoli proprietari ecc.). È significativo a questo proposito un passaggio della citata lettera di Colombo e Rumor a Moro:

Non ti nascondiamo altresì la nostra preoccupazione per quei motivi di ordine economico, la cui incidenza sull'elettorato abbiamo in questi giorni riscontrato assai più gravi e inquietanti che non pensassimo. Temiamo specialmente che pur scontata una leggera flessione nei prezzi immediatamente successiva all'euforia delle feste – essi finiscono per stabilizzarsi sotto la spinta della congiuntura ad un livello che riveli alla lunga la sostanziale vanità se non insufficienza degli aumenti salariali conseguiti. E tu sai quali effetti deleteri tali problemi provochino nell'elettorato anche più minuto e fedele. In questo caso anche i socialisti ne avrebbero gravissimo danno⁶³.

⁶² Cfr. A. Graziani (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, cit., pp. 79-80.

⁶³ IS, DC, Segreteria politica, sc. 150.

Cominciò la discussione sui cosiddetti “due tempi”. I dorotei, la destra economica e sociale ed altre forze interne al centro-sinistra, sostennero una linea secondo cui, prima si doveva rimettere in moto il meccanismo economico, con una manovra anticongiunturale, e poi passare all’attuazione delle riforme e della programmazione. Le riforme erano un fatto – si disse più volte all’interno della Dc – che avvantaggiava i partiti minori della coalizione e, in primo luogo, i socialisti. I dorotei, dunque, si fecero portavoce, di queste spinte. La politica del centro-sinistra non aveva pagato in termini di voti per la Dc né si era rivelata idonea a stabilizzare la situazione sociale. In questo quadro se da un lato, i governi Moro risentirono di questa impostazione, Moro e una parte del partito erano profondamente convinti delle ragioni storiche generali che motivavano comunque la scelta del centro-sinistra⁶⁴.

Nella sua relazione generale per il 1963 il governatore della Banca d’Italia Guido Carli aveva denunciato un aumento troppo marcato dei salari rispetto alla produttività che aveva portato a un forte restringimento dei margini di profitto delle imprese. Questa situazione imponeva una politica dei redditi – che riequilibrasse salari e produttività, perché secondo Carli i salari erano cresciuti troppo – e una politica economica diretta a favorire la ricostruzione dei margini di profitto delle imprese e a garantire la stabilità monetaria. Inoltre proponeva un freno alla spesa pubblica. La politica dei redditi non era solo una richiesta di Carli e dei dorotei, ma se ne erano fatti portavoce anche personalità come La Malfa, che la collegavano, a differenza dei primi a una politica riformatrice. I socialisti, ostili a questa proposta, sostennero, un contestuale avvio di una manovra anticongiunturale – ma in termini diversi da quelli prospettati da Carli e sostenuta da Colombo – e di una politica di programmazione. Il Psi si venne a trovare in evidente difficoltà sul problema della limitazione della dinamica rivendicativa e dell’autonomia del movimento sindacale, contro cui era schierata la sinistra interna e i socialisti della Cgil.

Nel parziale vuoto di potere rappresentato dal governo Leone, nell’autunno del 1963, la Banca d’Italia operò una decisa “stretta creditizia”. Nel febbraio del 1964, a completamento della manovra, varò alcuni provvedimenti, come l’aumento delle imposte sugli autoveicoli e sulla benzina, diretti a colpire i consumi. La durezza delle misure «fu direttamente proporzionale alla larghezza di quelle che avevano assecondato un boom senza precedenti di consumi e importazioni, di salari e di prezzi tra il 1961 e l’estate del 1963»⁶⁵. La manovra

⁶⁴ Cfr. A. Moro, *L’intelligenza e gli avvenimenti. Testi 1959-1978*, a cura della Fondazione Aldo Moro, Garzanti, Milano 1979; G. Baget Bozzo, G. Tassani, *Aldo Moro il politico nella crisi 1962/73*, cit.

⁶⁵ M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., p. 91.

portò in pochi mesi al risanamento del disavanzo nella bilancia dei pagamenti (anche grazie a un prestito dagli Usa) ed a bloccare il processo inflazionistico, ma produsse un forte calo della produzione industriale, degli investimenti e dei consumi. Di lì a poco anche l'occupazione perse colpi. Si innescò, insomma, «il meccanismo circolare della depressione»⁶⁶. Dopo alcuni mesi le autorità monetarie ricominciarono una politica creditizia favorevole agli investimenti, ma la “gelata” era stata troppo violenta e prolungata perché fosse possibile una loro rapida ripresa.

Il calo dell'occupazione, i numerosi licenziamenti e le riduzioni dell'orario di lavoro costrinsero in breve tempo il movimento sindacale sulla difensiva. La manovra si rivelò principalmente uno strumento di normalizzazione sul piano sociale, in una «politica dei redditi attuata tramite il mercato»⁶⁷. Fu, in definitiva, lo strumento politico che ricompattò nel blocco dominante i settori della rendita.

La stretta economica del 1963-64, e, successivamente, la crisi politica dell'estate 1964 segnarono la definitiva sconfitta dei riformisti. E certo non fu una «residua intemperanza ideologica a determinare la loro emarginazione da parte del blocco moderato, bensì la loro pretesa di imporre, con la programmazione, un metodo di governo collegiale e orientato su obiettivi di politica economica, e con la legislazione urbanistica e regionale, nonché con altri provvedimenti, una linea di modernizzazione dello Stato e della società italiana che in altri Paesi si rivelava perfettamente compatibile con lo sviluppo capitalistico»⁶⁸. La riprova sta nel fatto che non si vollero neppure prendere in considerazione tali temi, ma operare semplicemente su di essi una cancellazione. Del resto, apparve evidente anche a alcuni esponenti della sinistra della DC come si fosse raggiunto un punto critico. Come rilevò Donat Cattin nel novembre del 1963:

siamo al punto decisivo di una scelta liberamente compiuta e non di uno stato di necessità. Non partire da posizione di difesa dei minimi irrinunciabili, ma dall'indicazione di contenuti positivi. Non rimedi anticongiunturali soltanto, ma questi collegati alle prospettive a lungo termine. (...) Bisogna non cedere ulteriormente a ricatti conservatori. E ciò vale anche nell'ambito strutturale del governo⁶⁹.

⁶⁶ A. Graziani (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, cit., p. 81.

⁶⁷ M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., p. 103. Del resto Colombo nel Consiglio dei ministri del 25 marzo 1964 ricordava come il 97% del maggior reddito prodotto nel 1963 fosse stato distribuito al lavoro dipendente”; ACS, Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbali delle sedute, b. 71.

⁶⁸ P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 181.

⁶⁹ IS, DC, Direzione nazionale, Sc. 37, Direzione del 5 novembre 1963.

La scelta del 1963-64 – come ha scritto F. De Felice – «ha chiuso drasticamente il quadro delle possibilità politiche e le conseguenze più inquietanti del conflitto sociale» determinando nell'economia italiana una fase di depressione intervallata da brevi periodi di ripresa, ed «ha lasciato tutta aperta la questione sollevata dallo sviluppo: si poteva controllare solo non perseguendo una politica produttivistica»⁷⁰. Calo degli investimenti, aumento della produzione attraverso l'intensificazione della produttività, esportazione di capitali furono i tratti di questa riorganizzazione industriale. Ciononostante, gli obiettivi di fondo furono mancati perché, se da un lato vi furono depressione e disoccupazione, quindi indebolimento della conflittualità operaia non fu ripristinato il circolo virtuoso di riduzione dei salari – investimenti – occupazione. Non si tornò, in sostanza, agli anni del miracolo.

Inoltre, la crisi del centro-sinistra, fu causata anche dal fatto che la proposta dei riformisti risolveva all'interno dei consumi pubblici una questione che era più complessa: «rafforzava e richiamava elementi propri dello stato-nazione», mentre il modello culturale della socializzazione, del “modello acquisitivo”, che sottendeva la diffusione dei consumi era «transnazionale e quindi potenzialmente molto più critico dell'assetto esistente»⁷¹. Era un modello che portava a uno svuotamento radicale delle appartenenze politiche, se non di quelle antropologiche, all'interno della società italiana. Da esso venivano spunti liberatori, ma anche elementi di disgregazione e imbarbarimento determinati da soggetti che mal tolleravano limiti, vincoli ispirati alla razionalità, al rispetto degli interessi della collettività. La portata delle trasformazioni in corso non era colta e la risposta politica risentiva di questo fatto.

In definitiva, all'inizio del 1964 i giochi, per molti versi, erano già chiusi. Come avrebbero mostrato le vicissitudini del Piano economico nazionale. Lo scontro sulla congiuntura insieme a quello sulla riforma urbanistica e sulle regioni segnò i cruciali mesi della primavera-estate del 1964. Agli interventi di Carli sulla necessità di una politica antinflazionistica più rigorosa e di un blocco dei contratti salariali seguì il caso della lettera del ministro Colombo a Moro, pubblicata dal «Messaggero». In essa l'esponente doroteo, prevedendo un aumento dell'inflazione causata dalla spirale salari-prezzi, chiedeva una politica di stabilizzazione economica, da ottenere a qualunque costo. Si attaccavano le riforme di struttura (urbanistica, regioni) e la proposta di programmazione di Giolitti. Venivano richiesti sacrifici ai lavoratori e una limitazione dell'autonomia e dell'azione rivendicativa dei sindacati, ma senza prospettare tempi certi per le riforme o un'azione decisa contro le fughe dei capitali e l'e-

⁷⁰ F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, cit., p. 836.

⁷¹ *Ibid.*, p. 847.

vasione fiscale⁷². Contro questa ipotesi Lombardi e Giolitti, cercarono invece di salvare una politica di programmazione e di riforme, promossero “appelli” alla responsabilità al Pci e alla Cgil. Appelli che, per quanto riguarda il Pci, ormai convinto del “fallimento” del centro-sinistra come ipotesi riformista e della sua natura prevalentemente anticomunista, rimasero inascoltati. Nell’aprile del 1964 il ministro del Bilancio compì un estremo tentativo di mediazione con il suo *Memorandum sui problemi di politica economica*, in cui si cercava di conciliare una politica di ripresa economica, diversa da quella in corso, incentrata sulla manovra del credito e monetaria⁷³. I socialisti, in definitiva, non furono in grado di far passare una politica anticongiunturale alternativa⁷⁴. Messi in difficoltà anche dalla posizione dei sindacati, della Cgil in particolare, sostanzialmente contrari a una politica dei redditi, senza che il governo assumesse un impegno preciso sulle riforme e sulla difesa dell’occupazione. Il presidente del Consiglio Moro dichiarò di lì a poco che obiettivo del suo ministero era la stabilità (politica, monetaria e fiscale), e che era necessario a questo fine rinviare le riforme. Questo rinvio sarebbe durato, programmazione a parte, pressoché per tutta la legislatura.

Durante la crisi del I governo Moro – determinata da un voto su un progetto di legge che prevedeva il finanziamento della scuola privata – si spaccò la maggioranza autonomista all’interno del Psi con il passaggio di Lombardi e di Giolitti all’opposizione all’interno del loro partito. Il primo lasciò la direzione dell’«Avanti!», il secondo non fece parte della delegazione socialista nel II governo Moro e venne sostituito al Ministero del Bilancio da G. Pieraccini.

Le vicende della crisi dell’estate del 1964 sono state molto discusse. Il 1964 é stato presentato come una sorta di “perdita dell’innocenza” della politica italiana, come la fine di una sorta di fase kennediana, piena di speranze e di ingenuità, per alcuni versi, prospettive di rinnovamento. Sul 1964 si è aperta una diatriba, soprattutto mediatica, in cui ha prevalso una posizione che, rovesciando una lettura altrettanto forzata di quella crisi, come l’apertura del vaso di

⁷² Cfr. la riunione del Consiglio dei ministri del 6 giugno 1964 in cui la lettera venne discussa. Anche se il chiarimento politico su questo “caso” era già avvenuto tra i partiti della maggioranza di governo prima del consiglio in questione. ACS, Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbali delle sedute, b. 71.

⁷³ Si riconosceva che le cause dell’inflazione, della crisi erano in gran parte di natura strutturale. Facendo riferimento all’impostazione del suo progetto di piano riteneva possibile una politica che, nel breve periodo, favorisse l’aumento del reddito e sostenesse l’occupazione, gli investimenti e le esportazioni e un’intesa sulla base di questa politica con i sindacati, a cui si offriva inoltre una partecipazione diretta all’elaborazione e alla gestione del piano economico.

⁷⁴ Cfr. le dichiarazioni di A. Giolitti in G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., p. 307.

Pandora di tutte le deviazioni e di tutti i propositi golpisti successivi, ha riproposto in sostanza la posizione della Democrazia cristiana di allora: nessun complotto sarebbe stato organizzato, ma si sarebbe stati in presenza, forse, di qualche comportamento al limite della legalità di De Lorenzo e Segni. Il Presidente della Repubblica, che avrebbe mostrato già segni della malattia che di lì a poco l'avrebbe reso inabile per la carica, sarebbe stato effettivamente preoccupato per la situazione dell'ordine pubblico e per alcune riforme (*in primis* legge urbanistica). D'altro canto, questo è il discorso sotteso non sempre esplicitato in questo punto di vista, data la presenza in Italia del più forte partito comunista dell'Occidente, legato a una potenza nemica come l'Urss, non si poteva difendere le istituzioni democratiche rimanendo entro un quadro di assoluta legalità e di trasparenza istituzionale. È difficile comunque esprimere un giudizio complessivo, indicare con precisione quali elementi abbiano pesato di più sulla linea di complessivo cedimento dei socialisti ai democristiani (il ruolo giocato dal presidente Segni e dal generale De Lorenzo, dalla Dc i limiti stessi della cultura e della posizione politica del Psi, ecc.). O valutare il peso che ha avuto su questo delicato passaggio politico la collocazione internazionale dell'Italia, nel quadro della limitata autonomia dei gruppi dirigenti dell'Europa occidentale. Fatto sta che nel programma del nuovo governo Moro le riforme previste nel programma del governo precedente venivano mantenute, ma sostanzialmente svuotate dei loro contenuti innovatori e, nella maggior parte dei casi, rinviate a tempi migliori⁷⁵. La linea Carli-Colombo, sostenuta da un insieme ampio di forze, si fece effettivo programma di governo.

Il climax che troviamo nelle ricostruzioni giornalistiche e storiografiche del centro-sinistra raggiunge il suo apice per passare alla descrizione di una parabola discendente. Con la crisi del primo governo Moro, come ha osservato P. Craveri, si conclude definitivamente la prima fase del centro-sinistra, «che ha politicamente il suo inizio con l'incontro di Pralognan tra Nenni e Saragat (agosto 1956) e la sua prima realizzazione parlamentare e governativa con il quarto governo Fanfani (febbraio 1962), e che fu caratterizzata da un vero e proprio disegno riformatore e di modernizzazione del Paese»⁷⁶.

La principale caratteristica del secondo e del terzo governo Moro fu l'immobilismo. Formalmente, come si è detto, il programma era quello discusso

⁷⁵ Un biglietto di La Pira a Rumor del giugno 1964 sembra acquistare, col senno di poi, un valore profetico. «Caro Rumor – scrive la Pira – Le “cose” hanno uno svolgimento irresistibile e irreversibile davvero! Il Signore guidi questa nuova crisi italiana che ha sempre – in ultima analisi – la stessa causa, la stessa “disattenzione” lo stesso errore (ed è crisi che ha rapporto con tutta la storia presente del mondo). Fraternamente, La Pira»; IS, DC, Segreteria politica, Sc. 160.

⁷⁶ P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 330.

con i socialisti, con la forte caratterizzazione anticomunista⁷⁷. Tuttavia, furono pochi i provvedimenti di rilievo, a parte il Piano economico nazionale. Solo in chiusura di legislatura, con una celerità tipica dei periodi conclusivi, furono approvati l'impegno per le Regioni, la riforma ospedaliera e la già citata legge stralcio per l'urbanistica.

Il periodo successivo alla cruciale estate del 1964 vede il declino della politica come direzione dei processi nella società. Si tratta però di anni in cui paradossalmente l'attenzione si concentra su alcuni fatti molto politici: come l'unificazione del Psi e del Psdi, che preoccupava fortemente sia la Democrazia cristiana, che ne fu motivata ancora di più in senso immobilista, sia il Partito comunista. O come le elezioni presidenziali. O come la vicenda del Sifar, che fece esplodere forti polemiche all'interno delle forze di maggioranza e del Consiglio dei ministri⁷⁸. Senza dimenticare gli scandali, le alluvioni (come quella di Firenze), le frane (Agrigento). Queste ultime turbarono e commossero profondamente l'opinione pubblica e mostrarono, nella maggior parte dei casi, l'inefficienza della classe politica di governo. Inoltre, anche se in modo inconcludente le riforme furono sempre all'ordine del giorno del dibattito politico.

Furono anni di statica e infecunda stabilità, è vero, ma anche in cui furono gettate le fondamenta «di una peculiare forma di regime democratico, basata sul primato, prima ancora dei partiti, dei gruppi di potere organizzati all'interno dei partiti, secondo uno schema gerarchico, che collocava al suo centro la corrente di maggioranza relativa del partito di maggioranza relativa... facendo delle istituzioni e delle strutture pubbliche il contenitore di questo potere gerarchizzato, imprimendo inoltre a quest'ultime una logica di frammentazione e di flessibilità»⁷⁹. Nel quadro di questa eterogenesi dei fini del sistema politico-istituzionale, però, maturarono fratture sempre più profonde tra l'equilibrio sociale e quello politico «così da compromettere il disegno di una democrazia stabilizzata nei suoi processi di re-

⁷⁷ Così come Moro aveva riassunto la priorità programma nella prima riunione del Consiglio dei ministri del suo secondo governo: «la politica estera, la delimitazione della maggioranza, il problema della Scuola, la ricerca scientifica con l'impegno della costituzione del relativo Ministero, la riforma del sistema creditizio, la modifica delle leggi di P.S., la riforma della giustizia, la riconferma degli impegni già assunti per il conglobamento della retribuzione dei dipendenti statali e per la riforma della pubblica Amministrazione, la legge urbanistica, la programmazione economica, la revisione degli assegni familiari, l'impegno per la presentazione dello statuto dei lavoratori.

Osserva che due punti debbono essere maggiormente approfonditi e precisamente quelli riguardanti i provvedimenti per la congiuntura e il problema delle elezioni amministrative. Fa presente che molti provvedimenti si trovano già all'esame delle Camere»; ACS, Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbali delle sedute, b. 72.

⁷⁸ Cfr. i Consigli dei ministri del 15 aprile 1967, 3 maggio 1967 e 29 gennaio 1968. ACS, Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbali delle sedute, b. 77 e 53.

⁷⁹ P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, cit., p. 330.

distribuzione del reddito, attraverso le politiche sociali, e consapevolmente orientata verso obiettivi di sviluppo economico»⁸⁰. Lo Stato «subì un'espansione assolutamente incoerente attraverso gli anni '60, maturata nell'assenza di quei controlli istituzionali che La Malfa aveva percepito come necessari per assicurare il buono stato di salute di altri soggetti "autonomi" all'interno della società civile»⁸¹.

L'attenzione politica si spostò anche verso la situazione internazionale che, dal 1965, cambiò decisamente di segno, con un'accelerazione drammatica nel 1967: escalation americana nel Vietnam, il colpo di stato in Grecia (aprile 1967) e la guerra in Medio Oriente (maggio 1967). Questi fatti, restrinsero ulteriormente i margini politici verso una politica decisamente orientata verso le riforme in una fase di ripresa economica. Che la collaborazione fosse messa a dura prova da questa nuova situazione internazionale apparve chiaro a Nenni. In un dibattito al consiglio dei ministri del 1965 sulla politica estera dichiarò:

che l'arresto della distensione internazionale può inevitabilmente rendere meno agevole la collaborazione fra socialisti, democratici cristiani, repubblicani e socialdemocratici.

Pensa che questa politica di distensione debba essere perseguita con piena convinzione. Si pone il problema come si possa trovare una soluzione per il Vietnam [sic] all'infuori di quella militare. Altrettanto per San Domingo. Nota come in America e fuori non potevano non sorgere e manifestarsi inquietudini.

Bisogna anche stare attenti ai pericoli che potrebbero derivare da una unione dei nazionalismi e dei comunismi. Fa perciò presente come il travaglio dei socialisti possa essere giustificato, e chiede al Governo che le tesi socialiste anche se non accolte siano però tenute presenti.

Dopo aver osservato come il Patto Atlantico non impegni l'Italia in questi problemi, ricorda come De Gaulle, pur con il suo atteggiamento così contrario, non è stato tuttavia escluso dall'alleanza.

Rileva come la situazione sia delicata e fa presente che se durante il dibattito il partito socialista dovesse dichiararsi non soddisfatto, i Ministri socialisti dovrebbero trarne le relative conseguenze.

Conclude esprimendo l'avviso che la linea del Governo dovrebbe allinearsi alle istruzioni che il Ministero degli Esteri ha dato alle sue diplomazie: confidare che l'intervento dell'OSA possa assorbire l'intervento americano. Si augura che le dichiarazioni del Presidente del Consiglio in Parlamento siano tali da permettere al Partito socialista di dichiararsi insoddisfatto. Raccomanda infine di non gravare troppo la mano nei riguardi della questione concernente l'eventuale invio di volontari in Vietnam⁸².

⁸⁰ *Ibid.*, p. 332.

⁸¹ P.J. Cook, *Ugo La Malfa*, cit., pp. 273-274.

⁸² Cfr., ad esempio, il Consiglio dei ministri 13 maggio 1965. ACS, Presidenza del Consiglio dei ministri, Verbali delle sedute, b. 73.

Il Vietnam, soprattutto, cominciò a dividere anche l'opinione pubblica e le forze politiche italiane in misura sempre crescente, radicalizzando le posizioni e inducendo ad iniziative velleitarie (come quelle di Fanfani e la Pira).

5. Molto discusso è stato il forte ripiegamento del Psi in questa fase. I socialisti si erano venuti a trovare in una situazione di impasse. Dovevano dimostrare alle componenti moderate dello schieramento di centro-sinistra la propria "affidabilità democratica", ed erano sottoposti a fortissime pressioni perché spezzassero i legami che mantenevano (associazioni di massa, sindacato, amministrazioni locali) con il partito comunista, per garantire che l'ingresso nel governo non significasse, o non preludesse, a un analogo riconoscimento per il Pci.

In definitiva, per ragioni in parte diverse, due progetti di lungo periodo dei socialisti – il centro-sinistra (inteso come politica di riforme) e l'unificazione con i socialdemocratici – fallirono. La politica dei "due tempi" risultò vincente anche all'interno del Psi. Apparve e evidente la scissione tra la "difesa del quadro democratico" e una politica riformatrice che oramai si spostava in un indefinito futuro. La partecipazione al governo dei socialisti diveniva sempre più fine a sé stessa, e l'integrazione e la partecipazione del Psi al sistema di "spartizione delle spoglie" sempre più manifesta (e avvolgente): «cominciava ad esser chiaro che una parte del partito stava diventando clientelare come la Dc»⁸³.

Il grosso degli elettori di sinistra e dei lavoratori sindacalizzati «non si riconoscerà nello sforzo riformatore del Psi»; e non capirà la logica di comportamento di un partito che, mentre collaborava con i troppo demonizzati avversari di ieri e ne assimilava con sorprendente rapidità metodi e stili di governo, tentava «di coprirsi a sinistra con un'assurda fedeltà alle vecchie formule ideologiche, rifiutando pudicamente di definirsi riformista o socialdemocratico»⁸⁴.

L'attenzione di Nenni, dopo il 1964, si indirizzò verso l'unificazione con il Psdi. Vide la luce un grande partito socialdemocratico, ma senza una cultura e una prassi coerentemente socialdemocratiche, nel senso nord-europeo di questo termine. Anche questa operazione politica conobbe delle modalità lunghe e tortuose e, nonostante le intenzioni grandiose di Nenni e Saragat (che era divenuto a dicembre del '64 presidente della Repubblica⁸⁵), cioè la costruzione di un grande partito socialdemocratico che doveva costituire un terzo polo politico accanto a Dc e Pci⁸⁶, venne compiuta come un'operazione essenzialmente di

⁸³ P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, cit., p. 379.

⁸⁴ G. Sabbatucci, *Il riformismo impossibile*, cit., pp. 11-12.

⁸⁵ Su Saragat: G. Fornaro, *Giuseppe Saragat*, Marsilio, Venezia 2003.

⁸⁶ Ha scritto G. Tamburrano: «secondo Nenni l'unificazione rappresentava non solo la ricomposizione del movimento socialista, ma la creazione di una forza politica capace di diventare un polo di attrazione verso militanti ed elettori del Partito comunista e anche democristiani. [...]

gruppi dirigenti, di apparati e senza aver definito una chiara prospettiva strategica né una piattaforma programmatica. La nascita del Psu, inoltre provocherà ulteriori scissioni e spaccature nel Psi. L'unificazione fallì, com'è noto, in un breve lasso di tempo (1969), anche a causa del pessimo risultato alle elezioni politiche del 1968: il partito si divise in due tronconi che grosso modo rispecchiavano le due componenti originarie.

Molti storici, in modo particolare quelli di matrice socialista, hanno chiamato in causa il ruolo del Pci tra le cause del fallimento del centro-sinistra come politica riformatrice negli anni Sessanta⁸⁷. L'opposizione comunista avrebbe espresso un massimalismo verbale inconcludente, una strategia volta al proprio rafforzamento che si sarebbe tradotta in una indifferenza verso un riformismo concreto, cui tendevano i socialisti. L'atteggiamento del Pci avrebbe posto in una posizione delicata i socialisti, stretti tra le resistenze conservatrici e il pericolo di perdere credibilità e consensi a sinistra. Mi pare che la questione non si ponga soltanto in questi termini dal momento che il Pci non fu pregiudizialmente ostile al centro-sinistra ai suoi inizi. Togliatti, nel corso del 1962, dopo la nazionalizzazione dell'energia elettrica che non fu osteggiata in parlamento dai comunisti, ritenne che forse i margini per un "riformismo borghese" esistevano. Fu dopo lo stop alle riforme alla fine di quell'anno e nel corso del 1963 che il Pci dichiarò "fallito" il centro-sinistra, facendo venire meno nel corso del cruciale biennio 1963-64 il loro appoggio ai socialisti impegnati per la programmazione economica e per le altre riforme previste nel programma di governo concordato tra le forze della maggioranza. I comunisti, in definitiva, videro nella parabola discendente del centro-sinistra la logica conclusione di una politica che, senza il loro appoggio, non poteva avere sbocchi. Tolte le riforme, per il Pci restava solo l'anticomunismo, con l'obiettivo di un loro ridi-

Il nuovo partito... avrebbe potuto "contestare l'egemonia moderata sullo stato e l'egemonia comunista sul movimento operaio"»; G. Tamburrano, *Storia e cronaca del centro-sinistra*, cit., pp. 350-351. Inoltre cfr. G. Amato e L. Cafagna, *Duello a sinistra*, Il Mulino, Bologna 1982; A. Benzoni, V. Tedesco, *Il movimento socialista nel dopoguerra*, cit.; L. Cafagna, *C'era una volta. Riflessioni sul comunismo italiano*, cit.; G. Galli, *Storia del socialismo italiano*, cit.

⁸⁷ Sul rapporto tra il Pci e il centro-sinistra mi permetto di rinviare a E. Taviani, «Impossibilità di un riformismo borghese in Italia?» *Pci e centro-sinistra 1964-1968*, cit., e Id., *Di fronte al centro-sinistra*, relazione presentata al *Convegno Togliatti nel suo tempo*, Roma 9-11 dicembre 2005, in corso di pubblicazione. Inoltre: A. Agosti, *Palmiro Togliatti*, UTET, Torino 1996; L. Cafagna, *C'era una volta ... Riflessioni sul comunismo italiano*, Marsilio, Venezia 1991; P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, cit., p. 399; M. Flores e N. Gallerano, *Sul PCI. Un'interpretazione storica*, Il Mulino, Bologna 1992; R. Gualtieri (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana*, Carocci, Roma 2001; M. Paggi-L. D'Angelillo, *I comunisti italiani e il riformismo*, Einaudi, Torino 1986; D. Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo. Il Pci dal 1944 al 1964*, Einaudi, Torino 1980;

mensionamento, e la riaffermazione dell'atlantismo. D'altronde il logoramento del centro-sinistra, il suo fallimento come progetto riformatore e come manovra politica tesa a un ridimensionamento del Pci – come ha scritto Voulgaris – fecero mancare «un incentivo forte e pressante alla modernizzazione programmatica del Pci»⁸⁸. Naturalmente al fondo di molte delle aporie strategiche del Pci si collocava la sua concezione delle riforme su cui si basava la prospettiva strategica propria di quel partito. Questa era caratterizzata «da un *finalismo* che ne impediva l'approdo al riformismo». Questo «gli fece preferire fino alla fine di mantenere il legame con l'URSS, affidando alla evoluzione del quadro politico internazionale – cioè ad un fattore esogeno e non controllabile – la soluzione del problema della “democrazia bloccata”»⁸⁹.

Togliatti era disposto a accettare una sfida riformista fondata sull'estensione del benessere, e sulle riforme, pur dovendosi confrontare con una coalizione di forze che aveva come scopo quello di rendere ininfluente la presenza comunista⁹⁰. Di fronte alla stretta economica del 1963 il giudizio si modificò alla radice e, pur se sulla base di un riflesso per molti aspetti conservatore, si fece interprete, rifiutando la politica dei redditi e sostenendo le lotte sindacali, della più forte delle tendenze in atto nella società italiana, quella verso una maggiore redistribuzione del reddito, verso un'estensione dei consumi. Senza dimenticare, però, il fatto che la nuova civiltà che con i consumi avanzava, metteva in crisi la cultura politica di un partito che, sull'analisi del miracolo e sulla strategia di transizione al socialismo, si era spaccato già vivo Togliatti, come era emerso al Convegno sulle Tendenze del capitalismo italiano. Nella seconda metà degli anni Sessanta sarà paradossalmente proprio la sinistra del partito, meno interessata al rapporto con i socialisti, a credere nelle riforme, a ritenerle possibili, perché parte della strategia di “integrazione” della classe operaia propria delle classi dirigenti. A differenza della destra amendoliana, per cui era centrale il rapporto con i socialisti, la prospettiva del “partito unico”, ecc. ma che sosteneva che senza la diretta discesa in campo delle forze rappresentate dal Pci nessuna riforma di struttura sarebbe stata possibile. Le lezioni che si potevano trarre dall'esperienza dei socialisti nel centro-sinistra (sulla Dc, sulla difficoltà di riformare e confrontarsi con gli apparati pubblici, ecc.), che ripro-

⁸⁸ Y. Voulgaris, *L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, cit., p. 10.

⁸⁹ G. Vacca, *Introduzione a Voulgaris, L'Italia del centro-sinistra 1960-1968*, cit., pp. XXXVII-XXXVIII

⁹⁰ Uno dei presupposti del centro-sinistra era proprio – come recitava ad esempio un comunicato della direzione della DC del 27 settembre 1962 – «nella netta contrapposizione alle forze totalitarie ed, in particolare, alla più potente di esse, al partito comunista, in vista del loro isolamento e della piena garanzia della vita democratica in Italia» (IS, Direzione nazionale, Direzione del 27 settembre 1962, sc. 36).

ponevano con forza il problema delle modalità della transizione al socialismo in un paese a capitalismo avanzato, non furono assimilate dal più forte partito della sinistra, come gli anni Settanta si incaricheranno di mettere drammaticamente in luce.

Alla fine del 1965 cominciò a diffondersi una certa delusione verso il centro-sinistra tanto che i repubblicani in Direzione parlarono di «situazione immobilista tipica dei governi centristi»⁹¹. Quella esperienza di governo – secondo A. Giovagnoli – «era cominciata relativamente da poco e la Dc aveva fatto molta fatica a farla accettare al suo elettorato». Ma appena queste difficoltà cominciarono ad apparire superate, all'interno della Democrazia cristiana, «si iniziò a denunciare i limiti di un'alleanza che non sembrava in grado né di isolare i comunisti né di avviare un' incisiva azione riformatrice». E le critiche vennero anche da coloro «che a suo tempo avevano maggiormente insistito sulla portata storica di quell'alleanza di governo», come Fanfani⁹². Nella Dc si aprì un dibattito «sui problemi e le prospettive del sistema politico istituzionale italiano nel suo complesso». L'alleanza del centro doroteo con la sinistra del partito, che nel '62 aveva consentito il primo governo con i socialisti, si era ormai consumata. La sinistra accusava i dorotei di aver messo le riforme nel cassetto; la destra premeva sui dorotei perché questo cassetto non venisse più riaperto; il centro non riuscì a reggere all'onda d'urto⁹³. Fanfaniani e dorotei rinnovarono la loro alleanza.

L'elezione di Saragat alla presidenza della Repubblica nel dicembre del 1964, al termine di una tormentata vicenda parlamentare, rafforzò l'orientamento della Dc sulle riforme. Il partito si era spaccato frontalmente su due candidature, quella di Leone e quella di Fanfani, senza riuscire a raggiungere un'intesa. Questo fatto venne vissuto come una sconfitta cocente sia da molti dirigenti democristiani sia dalla base del partito (la segreteria del partito venne subissata di lettere⁹⁴). L'Assemblea organizzativa di Sorrento, convocata alla fine di ottobre del 1965, doveva anche sanare le ferite rimaste aperte con quella vicenda. La discussione che si svolse in quell'occasione – così come nei consigli nazionali, nei discorsi di molti dei leaders di quella fase – testimoniò delle resistenze a procedere all'attuazione del programma del governo. Significativo in questo senso fu l'intervento del segretario Rumor: «il rilancio dei contenuti

⁹¹ Intervento di O. Mammì. Verbale della Direzione Nazionale del PRI del 18 ottobre 1965, in ACS, Fondo Ugo La Malfa, b. 86.

⁹² A. Giovagnoli, *Il partito italiano*, cit., p. 119.

⁹³ S. Colarizi, *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, cit., p. 187.

⁹⁴ Cfr. IS, Segreteria politica Rumor, sc. 161 e 162.

dell'incontro con i socialisti ha dunque bisogno di un ambiente politico di certezza, di una linea di partito che non sia in concorrenza o addirittura in polemica con la linea di governo», perché non si perda «dietro le morgane della lusin-ga comunista e nelle secche della stagnazione borghese»⁹⁵. La questione dell'approvazione dell'ordinamento regionale, in modo particolare, si mise in luce come la cartina di tornasole delle resistenze nel partito. Le sinistre interne attaccarono con veemenza su questo punto:

Quando se ne parla – sostenne De Mita – [...] siamo tutti d'accordo. Ma quando non se ne parla nessuno si prepara per farle bene. E questo certo nasconde una equivoca volontà politica, nel nostro partito su questo problema, che può anche motivare un qualche rinvio. Ma a distanza aggrava ancora di più la situazione. E presto o tardi potrebbe porci di fronte a grosse difficoltà di difficile soluzione⁹⁶.

Granelli richiamò il partito sul ruolo della politica rispetto al sociale, nel senso della prima fase del centro-sinistra; perché, di fronte a strati popolari che divenivano via via scettici «circa la capacità realizzatrice» della Dc, il partito doveva

compiere un coraggioso esame di coscienza per ritrovare la sua funzione di protagonista nel dirigere, anziché, subire le trasformazioni della società e nel modificare lo Stato e le sue strutture in coerenza con il sistema di valori di cui è portatore⁹⁷.

Ma fu Donatt Cattin che pose con maggiore coerenza il problema di un legame tra la linea di politica economica anticongiunturale e una di programmazione senza il quale non era possibile uscire dall'impasse programmatica⁹⁸.

Come abbiamo ricordato, tra il 1964 e la fine del 1965 l'economia italiana attraversò un periodo di crisi. La profonda ristrutturazione dell'organizzazione produttiva comportò soprattutto una razionalizzazione interna alle fabbriche (modificazioni organizzative, forti aumenti dei ritmi di lavoro, uso esteso del lavoro straordinario e degli incentivi individuali) che consentì di aumentare la produzione dei grandi impianti riducendo l'occupazione e senza grandi investimenti. Si trattò anche di una ristrutturazione di tipo finanziario: un processo di concentrazione delle imprese e di sviluppo delle interdipendenze. Il processo di fondo che investì le economie europee si caratterizzò infatti, sia per il sempre

⁹⁵ *Assemblea nazionale della Democrazia Cristiana, L'assemblea plenaria*, Sorrento 30 ottobre-3 novembre 1965, Cinque lune, Roma 1967, p. 471.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 161. Cfr. l'intervento di R. Misasi.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 178-179.

⁹⁸ Cfr. *ibid.*, pp. 115-116.

più marcato processo di integrazione economica internazionale, accelerato dalla progressiva attuazione degli impegni del Mercato Comune, sia per i primi segni di crisi del sistema di scambi adottato dopo la seconda guerra mondiale.

La politica economica restrittiva – come abbiamo sottolineato in precedenza – aveva provocato una situazione di deflazione che aveva inciso negativamente sull'andamento del mercato del lavoro. Dopo il 1964 le lotte contrattuali ottennero risultati modesti; molte vertenze si trascinarono per molti mesi. Le imprese (anche quelle statali) si opposero ad aumenti salariali anche modesti. L'uso delle tradizionali leve del mercato del lavoro e dei capitali supplì all'impossibilità di usare la leva più "moderna" della politica dei redditi, a cui la Cgil non si diede il suo assenso e alla fine neppure Cisl e Uil. In molte realtà le imprese ripresero in mano «la situazione in fabbrica in tempi sorprendentemente brevi, e senza incontrare significative resistenze»⁹⁹. Era «penetrata e si era diffusa nell'azione rivendicativa una sorta di pessimismo di fondo»; i sindacati «non erano stati d'altra parte in grado di consolidare le posizioni acquisite durante le lotte»¹⁰⁰. Tuttavia non si può affermare che si fosse tornati agli anni Cinquanta. Quel modello non poteva più funzionare. Dal 1967 si assistette ad una netta ripresa dell'economia italiana senza però ritornare ai livelli dei primi anni Sessanta: una ripresa legata alla marcata dinamica delle esportazioni, all'elevata crescita della produttività, e alla moderata dinamica salariale nel settore industriale. Dal 1966 le ore di sciopero aumentarono nettamente benché queste lotte avessero una fisionomia difensiva. Si fece strada l'esigenza di una revisione dell'organizzazione del sindacato e nella gestione delle vertenze contrattuali.

6. Il «tema della programmazione fu l'effettivo banco di prova» del centro-sinistra. Si trattava di «trovare la strada di una politica volta sostenere lo sviluppo industriale, attraverso il rinnovamento radicale delle strutture statuali, l'organizzazione della nuova società urbana, l'istituzionalizzazione di una moderna contrattazione collettiva tra le parti sociali»¹⁰¹. Quello che doveva essere il provvedimento eponimo del centro-sinistra fu l'unico provvedimento di rilievo approvato, ma svuotato di rilevanza pratica immediata e al termine di una vicenda lunga e arzigogolata. L'incompiuto risultato ebbe come principale causa il rifiuto di realizzare una politica fondata sul contestuale avvio di un'azione riformatrice e di un intervento congiunturale espansivo che caratterizzò il secondo governo Moro, che si qualificò politicamente per la «rinuncia alla pro-

⁹⁹ M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., p. 95.

¹⁰⁰ A. Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, cit., p. 136.

¹⁰¹ P. Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1952*, cit., p. 164.

grammazione come svolta di politica economica di fronte alla congiuntura», «come coerente contesto di profonde modifiche istituzionali democratiche»¹⁰². La rinuncia sui tempi di approvazione e di messa in opera del piano si tramuterà in una rinuncia pressoché definitiva alla programmazione, «vale a dire dell'ultima leva che il ceto politico italiano potrebbe ancora usare per promuovere la nazionalizzazione democratica del paese»¹⁰³. Il cosiddetto “Piano Giolitti”, prevedeva di ridurre la disoccupazione a non più dell'1.6%, di ridurre la differenza tra i redditi agricoli e quelli non agricoli attraverso un aumento della produzione dell'agricoltura, di allocare nel Mezzogiorno il 40-45% dei nuovi posti di lavoro, contro il 25% del quinquennio 1959-1963, di «portare il livello degli usi sociali del reddito (abitazione, istruzione, sicurezza sociale, ricerca scientifica, trasporti, ecc.) dal 24 per cento degli anni 1959-63 al 27-27,5 per cento delle risorse interne disponibili»¹⁰⁴.

Nella seconda metà del 1964 venne presentata una prima versione del nuovo piano dal nuovo ministro del Bilancio, il socialista Pieraccini (*Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*). Lo schema fu approvato nel 1965 dal Consiglio dei ministri. Il piano era rimasto sostanzialmente fedele all'impostazione di fondo della *Nota*. Esso prevedeva un'ipotesi di sviluppo in cui le esportazioni ed i settori produttivi legati ad esse non giocassero più un ruolo preponderante, caratterizzata dall'azione per il superamento degli squilibri e da grandi impieghi per le spese sociali. Il piano conobbe diverse revisioni, in primo luogo alle luce del parere del Cnel. La “filosofia dell'efficienza” esposta nella relazione del presidente del Cnel, Petrilli¹⁰⁵, riportò al centro del piano una strategia «volta a conseguire con la maggiore intensità e rapidità possibile un inserimento a più alto livello della nostra economia nel sistema internazionale»¹⁰⁶. La “filosofia” della *Nota aggiuntiva*, l'impostazione dei programmatori del 1961-1963, veniva “aggiornata” – secondo l'impostazione del Cnel: la programmazione economica, secondo l'impostazione di Petrilli, si configurava prevalentemente come uno strumento di “autoregolazione” del sistema, di razionalizzazione delle scelte strategiche avvenute nel mercato. I tempi continuavano a slittare. La Dc criticò diversi aspetti del piano ma lo av-

¹⁰² M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, cit., p. 80.

¹⁰³ S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana*, cit., p. 335.

¹⁰⁴ L. De Rosa, *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1997, p. 119.

¹⁰⁵ Petrilli era anche presidente dell'IRI.

¹⁰⁶ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, cit., pp. 89-90. Cfr. *Parere sul progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969*, espresso il 25 marzo 1965 dal CNEL, in Ministero del Bilancio, *Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano*, cit., vol. IV, pp. 262-263.

vallò perché sostanzialmente inoffensivo¹⁰⁷. I ministri democristiani si fecero, in molti casi, scudo di una serie problemi tecnici rispetto all'avvio della programmazione. I primi, in sostanza, diventarono gli strumenti per affossare la seconda¹⁰⁸. Che il problema non “tecnico” apparve chiaro quando il superamento della “congiuntura”, invece di rilanciare le riforme, le allontanò. L'euforia seguita alla parziale ripresa dello sviluppo industriale garantita dalla favorevole congiuntura internazionale, sulla base dei precedenti automatismi di mercato e di una serie di specifici adattamenti settoriali contribuì all'accantonamento dei progetti riforma¹⁰⁹.

Nell'autunno del 1966 il progetto giunse finalmente ad essere discusso alla Camera. Il paradosso fu che in tutto questo tempo non fu migliorata la pregnanza del piano, né meglio precisati gli strumenti o l'analisi economica di previsione. Anzi complessivamente le revisioni apportate all'originario progetto di Pieraccini ne attenuarono l'incisività. L'approvazione definitiva del piano giunse solo nel luglio 1967 con il voto finale al Senato. Erano passati tre anni dalla presentazione del Piano Giolitti, quasi cinque dalla *Nota aggiuntiva*¹¹⁰

Il dato di fondo era, come abbiamo detto, una rinuncia sui tempi di attuazione cui aveva spinto l'azione consapevole dei dorotei facendosi scudo della confusione delle procedure del piano e del suo coordinamento centrale e peri-

¹⁰⁷ Cfr. La Direzione Dc del 7 settembre 1966, in cui Piccoli denunciò «la confusa azione di Pieraccini, che ha lasciato spesso nell'incertezza la maggioranza politica» e in cui Rumor chiese una direzione dedicata esclusivamente al piano quinquennale. Al piano si dedicò poi un gruppo di lavoro che elaborò gli emendamenti da presentare al piano. Sulla programmazione si tornò a discutere nella Direzione Dc del 16 luglio 1966 e, ancora il 21 settembre 1966. In quest'ultima occasione Delle Fave criticò l'organizzazione delle strutture periferiche della programmazione (i comitati regionali, «fatti con criteri corporativi», gli istituti di ricerca, gli enti locali, le università), l'incoerenza di alcune disposizioni e circolari governative; la mancanza in definitiva di un disegno di legge sulle procedure e sulle strutture del Ministero del Bilancio.

Nella Direzione del 30 settembre 1966, infine, Rumor, ribadì i principali problemi “tecnici”: «1) La discrasia delle iniziative governative, che genera confusione presso i comitati regionali; 2) la sommatoria delle richieste rivendicazioniste che finisce per essere avanzata da parte degli stessi comitati regionali; 3) la differenza tra stanziamenti e previsioni di bilancio; 4) la difficoltà di identificare le procedure senza un'adeguata indagine interna». IS, DC, Direzione nazionale, Sc. 38.

¹⁰⁸ La confusione – secondo i democristiani – era stata creata dai socialisti e quindi il rinvio andava a loro ascritto (delle Fave). Era necessario «ricondurre i socialisti a confessare i loro errori e non scaricarli sulla D.C.», mentre occorreva «uscire dalla sfera del confusionismo filo-socialista di cui certa stampa e certi ambienti economici si ammantava[va]no riconoscendo nel PSI una copertura più idonea a garantire la persistenza di certi interessi» (Rumor). Ivi, Direzione della Dc del 30 settembre 1966.

¹⁰⁹ Cfr. B Bottiglieri, *La funzione dello Stato*, in *Storia dell'economia italiana*, vol. III, Einaudi, Torino 1991, p. 317.

¹¹⁰ Con la legge n. 48 del 27 febbraio 1967 venne, inoltre, costituito il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), che venne dotato di poteri molto limitati.

ferico¹¹¹. L'elemento di novità del piano consisteva, però, nel predisporre un ampio ammodernamento, un adeguamento della struttura dello Stato rispetto alle esigenze una moderna economia industriale (anche in relazione alle nuove necessità prodotte dal processo di integrazione europea). La programmazione si precisò, dunque, come progetto generale di modernizzazione delle istituzioni, «strumento e obiettivo al tempo stesso della strategia del piano»¹¹²: l'attuazione delle Regioni, la riforma della pubblica amministrazione e altri provvedimenti. Nel piano infatti era, insomma, indicata una serie notevole di riforme ma il contenuto di queste riforme non veniva precisato, né tanto meno erano chiaramente indicati i tempi e le modalità di una loro attuazione. Più si allargava il suo campo d'azione, l'arco dei problemi e il numero delle riforme previste e più era implicita una rinuncia sui tempi e sui passaggi concreti, sugli strumenti operativi adottare. Al deficit di analisi per quanto riguarda il peso degli apparati si sommava la resistenza da parte di quegli stessi apparati e la loro inefficienza¹¹³. Non venne compiutamente messo al fuoco il problema di riformare il riformatore. Il problema della riforma dell'amministrazione pubblica era stato in effetti posto dalla Commissione Medici. Tuttavia le profonde resistenze che maturarono nei sindacati del pubblico impiego, nell'alta dirigenza e nei ministeri in genere, impedirono ogni riforma. La ristrutturazione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione pubblica verrà trascurata anche nel caso della riforma tributaria.

Il principale punto debole dei documenti sulla programmazione economica riguardava dunque gli strumenti a cui si intendeva fare ricorso per raggiungere gli obiettivi indicati. L'affresco delle riforme da realizzare appariva «privo, in generale, del supporto di progetti operativi» che raccogliessero l'indispensabile consenso politico. Apparivano fortemente penalizzate le questioni della regolazione dei mercati del lavoro, del prodotto dei capitali: assente, sin dal rapporto di Saraceno, qualunque riferimento ai sistemi dei contratti, solo poche righe, nel programma di Pieraccini, alla tutela della concorrenza, al sistema finanziario, all'ordinamento delle società per azioni¹¹⁴. La programmazione non fallì per la radicalità dei progetti avanzati: questa visione corrisponde alla visione dei nemici di questa prospettiva (come Carli¹¹⁵) e a certi eccessi più verbali che altro di alcuni suoi promotori. C'è da dire, però, che lo statalismo di Lombardi – fautore

¹¹¹ Cfr. ad esempio, la Direzione della Dc del 21 settembre 1966. IS, DC, Direzione nazionale, Sc. 38.

¹¹² M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, cit., p. 82.

¹¹³ Cfr. G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Bari 1973.

¹¹⁴ F. Barca, *Compromesso senza riforme*, cit., p. 96.

¹¹⁵ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con P. Peluffo, Laterza, Roma-Bari 1996.

di una programmazione che avrebbe dovuto mettere fine al profitto come elemento trainante dell'economia nazionale in favore del concetto di "utilità collettiva" – spaventò la grande e persino la piccola impresa e le ricompattò nella difesa del libero mercato, in assenza di modelli alternativi. La linea di Carli, che di fatto prevalse, aiutò «a evitare le forme più estreme di dirigismo e di lesione del mercato nell'intervento pubblico in economia». Però, conservando e irrigidendo gli assetti del sistema finanziario, delle imprese non finanziarie e dei mercati, finì «per favorire l'attuazione del progetto del neocapitalismo pubblico, specie per quanto riguarda il crescente controllo politico sul sistema bancario e il ricorso, anch'esso in aumento, a strumenti di salvataggio e sussidio pubblico a compensazione delle deficienze del sistema finanziario». Inoltre, il "dirigismo dell'offerta" che caratterizzò il disegno di programmazione, rappresentò «un avallo, se non uno sprone, a uno stretto controllo politico sulla dirigenza degli enti pubblici»¹¹⁶. Poco spazio ci fu per l'ipotesi alternativa «secondo cui la programmazione dovrebbe consistere nella realizzazione di riforme che, riducendo le inefficienze e le barriere all'entrata dei mercati e le posizioni di rendita, possano anche concorrere a moderare le spinte salariali e tradursi così in una riduzione dei costi per le imprese»: quelle che Claudio Napoleoni chiamò "riforme grano"¹¹⁷.

Le finalità del Piano approvato, apparentemente, rimasero quelle della *Nota* (servizi sociali, superamento degli squilibri): «un modello di sviluppo caratterizzato dalla piena occupazione, dall'espansione degli impieghi sociali del reddito e dall'estensione al Mezzogiorno dell'apparato industriale del paese»¹¹⁸. Anzi c'è da notare come riguardo ai consumi sociali il campo venne molto ampliato ed aumentato il fabbisogno in termini di spesa. Ma le vere finalità (i due vincoli), rispetto a cui fu disegnato il quadro di compatibilità del piano, furono indicate nella stabilità del livello dei prezzi e nell'equilibrio dei conti con l'estero¹¹⁹, condizioni per ottenere, secondo il programma, un tasso di sviluppo del reddito del 5%¹²⁰.

Secondo il piano, la redistribuzione del reddito a favore del lavoro dipendente si sarebbe dovuta ottenere mediante un'estensione della forza lavoro a li-

¹¹⁶ F. Barca, *Compromesso senza riforme*, cit., p. 99 e pp. 99-100.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 100

¹¹⁸ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, cit., p. 82.

¹¹⁹ Cfr. *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70*, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana*, anno 1967, vol. VIII, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1967, pp. 3420-3423.

¹²⁰ Accanto all'obiettivo del 5% sono indicati: un aumento del prodotto lordo dell'agricoltura (circa il 3% annuo), un aumento dell'occupazione extra-agricola di 1,4 milioni di posti di lavoro, la localizzazione nelle regioni meridionali del 50% circa dei nuovi posti nei settori non agricoli, un aumento degli impieghi sociali del reddito (dal 24 del periodo 1959-63 al 26-27%).

vello nazionale, e non attraverso aumenti salariali. Senza entrare nel dettaglio delle indicazioni del Programma Economico Nazionale, l'elemento da sottolineare è come esso non si proponesse affatto quella modificazione del meccanismo di sviluppo – o di alcuni suoi aspetti – invocata dalle sinistre. Non erano indicati con precisione gli strumenti atti a garantire il controllo dei processi che determinavano la struttura dei consumi pubblici e privati. L'autonomia dei centri di decisione pubblici e privati, sancita nel programma quinquennale, non era riconosciuta ai sindacati perché (nel paragrafo 51 del capitolo IV) era chiaramente indicata – pur se in termini sfumati – la necessità di una politica dei redditi. Essa doveva caratterizzarsi anche come “politica dei prezzi” (e quindi dei profitti), ma non venivano individuati gli strumenti per intervenire su di essi ed inoltre si rinunciava – a differenza dello schema di Giolitti – a imporre alle imprese la comunicazione dei programmi di investimento e la loro formulazione in relazione agli obiettivi del piano. Solo i sindacati dovevano, secondo il piano, conformarsi a determinati vincoli, non previsti per le imprese private.

Gli obiettivi del piano, insomma, non furono realizzati se non in piccolissima parte. Il fallimento fu completo per quanto riguardò i fini a maggior contenuto sociale (occupazione, mezzogiorno, riforme, impieghi sociali del reddito) «nonostante un tasso medio di crescita del reddito (6 per cento) superiore all'ipotesi-obiettivo del 5 per cento»¹²¹. Le previsioni economiche dei “programmatori” si rivelarono per molti versi errate. Innanzitutto quella secondo cui la crisi iniziata nel 1963 fosse un fenomeno passeggero, e inoltre quella secondo cui non vi fosse alcun limite all'intervento per ridistribuire le risorse. Invece di uno sviluppo ad alto contenuto di occupazione, che avrebbe dovuto consentire un riequilibrio tra industria e agricoltura e del divario tra Nord e Sud del Paese, e una migliore redistribuzione delle risorse prodotte dallo sviluppo si ebbe nella seconda metà del decennio uno sviluppo economico concentrato territorialmente e ad alta intensità di capitale; i settori trainanti rimasero quelli legati alla domanda estera ed ai consumi privati.

Un altro dei motivi principali per cui la programmazione fallì fu nel fatto che alla fine del decennio si rese sempre più manifesto che per il tipo di sviluppo economico italiano e mondiale, non era più possibile una via che si muovesse in una dimensione nazionale alla soluzione dei problemi economici. Le alterne fasi del ciclo economico e il peso delle interdipendenze a livello interna-

¹²¹ B. Bottiglieri, *La funzione dello Stato*, cit., p. 317. Anche il così detto Piano Pieraccini non ebbe seguito preciso di interventi. Infatti nel 1969 il Ministero del Bilancio presentò un nuovo documento: il cosiddetto *Progetto 80* (cfr. Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80*, rapporto preliminare al Programma Economico Nazionale 1971/1975, a cura di G. Ruffolo e L. Barca, Sansoni, Firenze 1970).

zionale giocavano ormai un ruolo decisivo quanto, in parte, imponderabile. In definitiva i “programmatori” non affrontarono fino in fondo le conseguenze che comportava governare lo sviluppo di un’economia “aperta”.

La programmazione uscì di scena come terreno di uno scontro politico generale. L’esito inconcludente del Piano Pieraccini all’indomani della sua approvazione fece sì che negli anni Settanta il problema della programmazione dell’economia venne riproposto quasi *ex novo*. Dall’esperienza iniziata negli anni sessanta si ereditarono, essenzialmente, utili insegnamenti e una serie di apparati di intervento pubblico nell’economia – più o meno efficienti.

Fallì il tentativo, dunque, che, attraverso amministrazione riformata e politica di piano, avrebbe dovuto “omologare” il caso italiano e «dar vita finalmente a un vero e moderno Stato del benessere»¹²². In questi anni il problema di costruire un vero e proprio sistema di Welfare non venne mai tematizzato in quanto tale in Italia. Si procedette a interventi per comparti separati, in attesa di quel piano che sarebbe arrivato male e tardi. E questo fu in stridente contrasto con il fatto che il miracolo economico aveva generato in tutti i gruppi occupazionali «crescenti aspirazioni di welfare e creato contemporaneamente le condizioni per il loro soddisfacimento relativamente indolore sotto il profilo finanziario», «grazie al “dividendo fiscale” dello sviluppo»¹²³ (maggiore omogeneità del mercato del lavoro, diminuzione del lavoro autonomo, ecc.). In questo periodo alcuni passi furono tentati: vennero avanzate proposte in senso universalistico rispetto alla copertura del Welfare¹²⁴, in particolare dal Cnel. Tali proposte incontrarono il favore dei socialisti e destarono simpatie anche nella Democrazia cristiana. D’altronde le componenti riformiste del centro-sinistra, come ha osservato Ferrera, furono portatrici di un progetto culturale «incentrato intorno alla dottrina della “sicurezza sociale”» fondata su «prestazioni universali e minimo vitale»¹²⁵. L’obiettivo era quello di realizzare attraverso la costruzione di una piena cittadinanza sociale, l’integrazione delle masse popolari nello Stato. Tra il 1963 e il 1965 si progettò un moderno sistema di sicurezza sociale, basato su un rinnovato e universalistico servizio sanitario nazionale. Questo

¹²² P. Barcellona e A. Cantaro, *La sinistra o lo stato sociale*, Editori Riuniti, Roma, 1986, p. 81.

¹²³ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna 1993, p. 250.

¹²⁴ Per quanto riguarda la previdenza sociale si costituì nel 1960 in seno al CNEL una Commissione permanente per il lavoro, la previdenza sociale e la cooperazione che nel 1963 presentò la *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale* (CNEL, Roma 1963), tradotta dopo un’articolata discussione in *Osservazioni e proposte sulla riforma della previdenza sociale* (CNEL, Roma 1963). In questi testi si avanzava una proposta di taglio universalistico rispetto alla tutela pensionistica e a quella sanitaria.

¹²⁵ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 220.

progetto divenne parte del Programma economico nazionale ma ebbe un esito deludente e contraddittorio. In questo quadro di non poca importanza furono la riforma delle pensioni, con la norma che prevedeva la pensione sociale uniforme per chi avesse superato i sessantacinque anni di età e si trovasse al di sotto del livello minimo di reddito. La riforma venne completata con due provvedimenti nel 1968-69 ma non raggiunse gli obiettivi proposti. Il carattere occupazionale e particolaristico del sistema previdenziale venne riconfermato

Più rilevante fu la riforma ospedaliera (1966-1968), un deciso passo in direzione di un servizio sanitario nazionale. Quei provvedimenti abrogavano norme e regolamenti che, per molti versi, risalivano ancora alla legge di Crispi del 1890 e a quella di Giolitti del 1907¹²⁶. La riforma del 1968, infatti, introdusse il principio di un certo livello di assistenza sanitaria per tutti i cittadini e affermò il principio che gli enti ospedalieri dovevano avere un collegamento diretto con la collettività, senza per questo affermare fino in fondo i principi di democratizzazione, controllo ed efficienza della gestione. Tale diritto venne reso operativo solo negli anni successivi (con le leggi del 1974 che assegnava alle Regioni le competenze in campo ospedaliero e con la legge 833 del 1978). Anche in questo campo la programmazione – che doveva valere a tre livelli (Piano economico nazionale, la legge di programma ospedaliero e i piani regionali) – fallì completamente. E l'autonomia si trasformò in localismo¹²⁷.

In definitiva, le caratteristiche del Welfare italiano si rivelarono scarsamente coerenti e arretrate rispetto alle linee di sviluppo del Paese. Anzi gli anni fino al 1966 rappresentarono «il periodo di massima espansione e consolidamento del *welfare* particolaristico-clientelare». Fu in quel momento che si formarono le due famose “selve”, quella pensionistica e quella mutualistica¹²⁸. Le principali novità in questo campo si registrarono negli anni successivi al 1968¹²⁹.

Se andiamo a vedere anche la composizione della spesa pubblica negli anni del centro-sinistra vediamo come non si verificò un netto cambiamento rispetto

¹²⁶ Su questo aspetto, e sui problemi della sanità in generale, cfr. S. Luzzi, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, Donzelli, Roma 2004.

¹²⁷ Per tutti, cfr. F. Ruggie, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze, in Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 2, *Istituzioni, movimenti, culture*, pp. 215-295.

¹²⁸ M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 246.

¹²⁹ F. Girotti, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, cit. M. Ferrera, *Welfare State all'italiana. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 1984; E. Bartocci (a cura di), *Lo Stato sociale in Italia*, Donzelli, Roma 1985; U. Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Roma-Bari 1984; M. Ferrera (a cura di), *Lo stato del benessere. Crisi senza uscita?*, Le Monnier, Firenze 1984; M. Ferrera, *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 1984; P. Flora e A.J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna 1986.

alle politiche sociali degli anni precedenti. Il quadro mostra una crescita graduale della spesa pubblica complessiva (dal 30,4% al 34,2% del prodotto interno lordo) e della spesa sociale (dal 17,4% al 21,1% del Pil). Tuttavia, la spesa per l'istruzione salì di pochissimo, la previdenza sociale si ridusse; solo le risorse per la sanità aumentarono del 3%. E questo pur nel quadro della massima crescita del settore pubblico dell'economia. Si investirono, in sostanza, più risorse per sostenere il reddito che non nella sanità o nella scuola. La spesa sociale continuò la sua evoluzione, di fatto, secondo le linee del decennio precedente, riconfermando le caratteristiche di quello che F. De Felice ha chiamato l'«attendamento cosacco»¹³⁰. Le linee di tendenza, anche degli anni successivi al 1968, si mostrarono, inoltre, del tutto difformi rispetto alle previsioni del piano approvato nel 1967. Furono infatti i consumi privati, e non le politiche del settore pubblico o l'azione di indirizzo dello Stato, il principale agente di cambiamento nella società.

Negli anni '60, l'incapacità dello Stato di continuare il suo ruolo di direzione nello sviluppo, aggiornando i suoi strumenti in relazione al mutato quadro di equilibri sociali e alla nuova qualità dello sviluppo economico, fece sì che l'intervento pubblico si articolasse sempre più come un «coacervo di iniziative, concessioni e politiche riflettenti per lo più la dinamica dei rapporti di potere delle forze che per più lungo tempo avevano avuto la direzione dello Stato», una «situazione di capitalismo di Stato», in cui la stessa azione pubblica aveva dato luogo talvolta a «stimoli di natura contraddittoria, se non addirittura a effetti destabilizzanti»¹³¹. Nel carattere subalterno agli interessi della grande impresa privata dell'intervento dello Stato, inoltre, e nella sua scarsa incisività nella direzione dello sviluppo, sta una delle particolarità del «caso italiano». D'altronde, le caratteristiche del modello di sviluppo italiano – i suoi squilibri (territoriale, settoriale, ecc.) – rendevano difficile tematizzare un intervento della politica sull'economia che non avesse al centro la risoluzione di quegli stessi squilibri. Assumere la questione nazionale in senso globale presupponeva un intervento in questa direzione di contro alla prospettiva di un nuovo «giolitismo». Presupponeva, inoltre, una riflessione sul posto dell'Italia nel mercato mondiale alla luce delle novità che stavano emergendo e che cominciavano ad essere chiare per alcuni settori della grande impresa multinazionale.

¹³⁰ Cfr. F. De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, cit.

¹³¹ Ivi, pp. 1251-1252.

RIASSUNTO

Il primo centrosinistra (1962-1968) e i suoi risultati costituisce uno dei temi che più ha appassionato gli storici negli ultimi decenni. La lunga gestazione di questa nuova coalizione politica, il nuovo scenario internazionale che la rese possibile (la coesistenza pacifica, il Concilio Vaticano II), l'intenso confronto programmatico che l'ha preceduta, animato dalle migliori teste dell'area laica, cattolica e socialista (La Malfa, Saraceno, Giolitti, Lombardi), il boom economico e i suoi sconvolgimenti che l'avevano resa necessaria, le grandi speranze che l'accompagnarono appaiono in contraddizione con i suoi magri risultati in termini di riforme. L'Italia cambiava nel suo profondo e questo processo rendeva necessario un allargamento della classe dirigente e il superamento del modello di sviluppo fondato sui bassi salari e sui bassi consumi degli anni cinquanta.

Se esiste una sostanziale concordia sul fatto che il centro-sinistra, rispetto alla sua impostazione originaria, abbia rappresentato un'esperienza fallimentare, non c'è tuttavia eguale identità di vedute sulle ragioni del suo insuccesso. Queste ultime infatti vengono individuate sia nel ritardo dei tempi della politica rispetto a quelli dell'economia (il miracolo economico stava esaurendo la sua fase più espansiva), sia alle strozzature del sistema politico italiano (la forza elettorale del Partito comunista italiano, che rendeva impossibile una politica di alternativa; le resistenze conservatrici nella Democrazia cristiana; il massimalismo di alcune delle proposte dei socialisti; ecc.).

In questo saggio vengono discusse le realizzazioni effettive della maggioranza formata da Dc, Psi, Psdi e Pri e analizzati i nodi politici connessi ad alcune delle mancate riforme. Questa nuova coalizione però, a differenza del giudizio che emerge in certe ricostruzioni, ha rappresentato comunque una svolta politica, ha determinato importanti passaggi per la politica italiana: il parziale superamento della guerra fredda, con l'instaurazione di un nuovo clima politico. Quella formula politica ha costituito in ogni caso un allargamento della classe dirigente del paese e ha registrato in qualche modo sul piano dei rapporti politici i fenomeni di rinnovamento prodottisi nella società.

La fase in cui vennero varate le principali riforme fu quella del IV governo Fanfani, a cui i socialisti diedero il loro appoggio esterno, con la nazionalizzazione dei monopoli elettrici nell'ENEL e la nascita della scuola media unica. Se la prima di questi due importanti riforme non dette i risultati sperati, la seconda invece venne incontro ad un'esigenza fortemente sentita nella società italiana.

I pessimi risultati per la Dc e il PSI delle elezioni del 1963, che spinsero una parte dei democristiani verso una posizione immobilista, le resistenze di una buona parte della classe imprenditoriale di cui si fece interprete la Banca d'Italia, il rallentamento dell'economia fecero sì che quando la coalizione «organica» di centro-sinistra vide (dicembre 1963) la luce non riuscisse a esprimere una decisa politica di riforme che verrà in parte ripresa solo alla fine della legislatura (1967). I tre governi presieduti da Aldo Moro fino al 1968, infatti, diedero solo in parte attuazione al vastissimo programma concordato dai partiti della coalizione. Per frenare alcuni provvedimenti, come la legge urbanistica, si ebbero anche trame oscure, come quella legata al generale De Lorenzo (1964).

Una delle ragioni per cui la fase riformista del centro-sinistra si esaurì molto rapidamente fu che venne meno il presupposto che l'aveva resa possibile: una continuazione a ritmi elevati del processo di sviluppo, e l'ipotesi che l'espansione economica producesse le risorse sufficienti per venire incontro alle esigenze della collettività in termini di servizi, ammodernamento delle strutture statali, soluzione degli squilibri. Accanto a questo, le lotte operaie, riprese con vigore all'inizio degli anni '60, ruppero l'equilibrio sociale e imposero una redistribuzione del reddito a favore dei salari.

Il tema della programmazione economica rappresentò l'effettivo banco di prova del centrosinistra. Si trattava di trovare la strada di una politica volta sostenere lo sviluppo industriale, attraverso il rinnovamento radicale delle strutture statuali, l'organizzazione della nuova società urbana, l'istituzionalizzazione di una moderna contrattazione collettiva tra le parti sociali. Quello che doveva essere il provvedimento eponimo del centro-sinistra fu l'unica riforma di rilievo approvata dopo il 1963, ma ormai in ritardo e quindi svuotata di rilevanza pratica.