

TOMMASO FANFANI

LA RICOSTRUZIONE IN ITALIA
NEL SECONDO DOPOGUERRA.
PROVVEDIMENTI E LINEE GUIDA
PER LA RIPRESA DELL'AGRICOLTURA

Premessa

Gli anni immediatamente successivi alla fine della Seconda Guerra Mondiale rappresentano un periodo denso di eventi, data la straordinarietà della situazione, e dato il peso che le scelte di allora hanno sul futuro della società economica, civile e politica del nostro Paese. Non sono anni “neutri”: si tratta di un momento fondante per lo sviluppo futuro, indipendentemente dal fatto che rappresentino scelte di continuità rispetto al ventennio precedente – come alcuni studiosi tendono a sostenere in riferimento alle dinamiche economiche e non solo – o che, al contrario, – come personalmente ritengo – rappresentino un cambio di passo marcato e incisivo relativamente al periodo precedente caratterizzato dal fascismo e da scelte di centralismo statale.

Sul fronte del metodo in questa mia relazione, intendo muovere da una rapida analisi delle conseguenze della guerra sull'apparato produttivo e in particolare sul settore primario, per passare quindi a individuare e discutere le differenti scelte che vennero prese dai governi postbellici per risollevare l'agricoltura dalla fase della distruzione. Accanto ad alcuni dati, necessari per consentire di misurare il livello di distruzione e gli effetti delle scelte, l'intento è quello di proporre chiavi di lettura sul periodo della ricostruzione e sulla prima fase della crescita.

È accettato dalla storiografia sul periodo che il 1953 rappresenti la fine della fase della ricostruzione: a quella data i livelli produttivi pre-

* Lettura tenuta all'Accademia dei Georgofili il 15 luglio 2004.

bellici in quasi tutti i comparti sono ormai raggiunti e superati e in quell'anno lo scenario politico prende significativamente la strada del centrismo (con l'ultimo governo De Gasperi, l'ottavo), e delle scelte di intervento pubblico nell'economia (con l'approvazione del nuovo Statuto dell'IRI e la nascita dell'ENI). Dunque il 1953 è una cesura credibile e significativa, come lo è il 1963, vale a dire l'anno in cui si interrompe il periodo del "miracolo economico" e le scelte politiche si orientano verso nuove proposte di coalizioni di centro sinistra.

La lezione intende dunque affrontare il periodo dalla fine della guerra ai primi anni Sessanta, nella logica e ragione dei termini *a quo* e *ad quem* che ho appena detto e che, come intendo dimostrare, hanno grande significato nella dinamica economica dell'agricoltura nel nostro Paese.

Non c'è un riferimento bibliografico prevalente che mi guidi in questa lettura, nella pur vasta e qualificatissima letteratura sul periodo e che iscrive elaborazioni magistrali: c'è invece il tentativo prudente, e consapevole dei molti limiti, di dare delle interpretazioni non del tutto codificate e sulla cui sostenibilità sarei ben lieto di poter avere una qualche osservazione in questa sede.

1. *Le conseguenze della guerra nei settori della produzione*

Dopo solo due decenni dalla fine del primo grande conflitto, e dopo un periodo di relativa ripresa economica, l'Italia si trovava nuovamente impegnata in un evento catastrofico¹. Complessivamente la guerra coinvolse 61 nazioni e 110 milioni di persone; i morti furono 55 milioni, circa 35 milioni i feriti e 3 milioni i dispersi. Le spese totali della guerra, secondo una stima approssimata, ammontarono a 1500 miliardi di dollari dell'epoca. Gli italiani periti in combattimento furono circa 400 mila tra il 1940 e il 1945. A differenza della Prima Guerra Mondiale, le conseguenze del conflitto si propagarono per tutta la Penisola.

Il protrarsi delle operazioni ridusse progressivamente le scorte di

¹ Cfr. *DTV-Atlas zur Weltgeschichte*, di Hermann Kinder Werner Hilgemann, Monaco, 1964, ora in *Atlante storico Garzanti*, Milano, 1985, p. 518. Il presente saggio contiene ampi riferimenti alla trattazione svolta in T. FANFANI, *Scelte politiche e fatti economici del Secondo Dopoguerra ai nostri giorni. Cinquant'anni di storia italiana*, Torino, 1998.

materie prime, le risorse umane e finanziarie: di conseguenza se fino al 1942 si registra un incremento notevole della produzione, negli ultimi due anni di guerra gli indici economici scendono molto al di sotto dei livelli dei passati decenni.

Cessate le ostilità il 25 aprile 1945 l'Italia era liberata, ma restavano gli effetti della guerra in un Paese che tra il settembre 1943 e l'aprile 1945 conosceva il peso della distruzione prodotta sia dalle truppe tedesche in ritirata, sia dai numerosi e violenti bombardamenti alleati.

L'agricoltura era sconvolta. La produzione di frumento nel 1945 registrava appena 41 milioni di quintali di raccolto in grano, a fronte degli 81 del 1938. Circa 750.000 ettari del terreno coltivato erano stati interessati dai bombardamenti, dai campi minati e dal passaggio degli eserciti. Si censivano 135 milioni di piante di vite distrutte e circa 67.000 ettari di bosco². Scarseggiavano, o mancavano del tutto, fertilizzanti, carburante, macchinari per la ripresa del settore agricolo. Gli ammassi per la raccolta del frumento risultavano riforniti solo in parte. In molte città italiane la disponibilità di generi alimentari consentiva di disporre di non più di 900 calorie al giorno. Complessivamente l'agricoltura nel 1945 registrava una capacità produttiva ridotta del 37% rispetto al 1938, come documentano i dati riferiti a molti comparti produttivi (tab. 1 e tab. 2). I danni all'apparato agricolo complessivamente erano valutati in circa 550 miliardi di lire³.

Il livello di distruzione complessivo registrava la perdita di un quinto del patrimonio nazionale, dove, accanto a zone e città completamente devastate, come in Campania e in Toscana, altre rimasero intatte e lontane dalla guerra. «Italy was bankrupt», scrive il capo della missione italiana dell'Unrra (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) S.M. Keeny nel presentare un voluminoso rapporto sulla situazione economica italiana nel giugno del 1946⁴.

² Uno studio attento per la ricostruzione della valutazione dei danni di guerra in M. FERRARI AGGRADI, *La svolta economica della resistenza. Primi atti della politica di programmazione*, Bologna, 1975.

³ Cfr. Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (Cir), *Lo sviluppo dell'economia italiana nel quadro della ricostruzione e della cooperazione europea*, Roma, 1952.

⁴ «For the fiscal year 1 July 1945 to 30 June 1946, the estimated deficit was 300 thousand million lire, against a total revenue of no more than 200 thousand million lire», cfr. Unrra, Italian Mission, *Survey of Italy's Economy*, Rome, June 1947, p. 2.

Tab. 1 Capacità produttiva dei settori e delle infrastrutture nel 1945 rispetto al 1938

SETTORI E INFRASTRUTTURE	%
Agricoltura	63
Disponibilità di fertilizzanti per l'agricoltura	25
Industria (nel complesso)	67
Flotta mercantile*	8,0
Impianti idroelettrici	62
Impianti termoelettrici	50
Parco ferroviario: locomotive a carbone**	49,9
Parco ferroviario: locomotive elettriche	50
Parco ferroviario: carri	57,7
Parco automobilistico	60
Cantieri navali	50
Infrastrutture portuali	10
Comunicazioni: strade	65
Comunicazioni: ferrovia	70

* La flotta era passata da 3.910.800 tnl del 1 settembre 1939 a 691.700 tnl del 31 giugno 1946.

** Le locomotive a carbone da 4165 nel 1938 erano 2081; quelle elettriche da 1316 a 665; il numero dei carri da 128.750 a 55.000 ca. Gli osservatori americani calcolano in 400 milioni di lire i danni alle ferrovie dello Stato.

Tab. 2 Abitazioni distrutte e danneggiate dalla guerra (in milioni di vani)

Abitazioni distrutte	1,9
Abitazioni gravemente danneggiate	1,1
Abitazioni danneggiate	3,8

Fonti: *Istat, Sommario di statistiche storiche 1861-1955*, cit.; *Istat, Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, Tivoli, 1986; M. FERRARI AGGRADI, *La svolta economica*, cit., pp. 44 e sgg.; United States Maritime Commission, «Bulletin», n. 16, 1 dicembre 1946; Banco di Roma, *L'economia italiana nel decennio 1947-1956*, Roma, 1957, pp. 34 e sgg.

C'erano stati molti casi di asportazione di impianti industriali in Germania, rastrellamenti di animali e prima ancora di uomini obbligati a lavorare per la difesa tedesca o per le opere di trasferimento di macchinari e merci.

«Se gli alleati non ci manderanno venti milioni di quintali di grano rischiamo di crepare di fame», aveva detto Parri il 2 luglio 1945 durante un radio-discorso e aveva continuato: «le industrie sono sfiancate e non potranno andare molto avanti a pagare salari ad operai che non possono lavorare».

I pochi generi alimentari disponibili comparivano nel mercato regolare in quantità fortemente ridotta: era stato introdotto il tesse-

ramento, vale a dire la limitazione per ogni persona all'acquisto di farina e di generi di prima necessità. Al tesseramento si abbinava il regime dei prezzi controllati per la vendita dei beni sul mercato, prezzi fissati per legge. La normativa, risultato di un'emergenza drammatica, finiva per aggravare la situazione poiché i produttori preferivano imboscare i beni e venderli di contrabbando, anziché portarli nel mercato regolare dove dovevano sottostare al regime dei prezzi imposti. Si espandeva il "mercato nero", mentre il collasso della rete di comunicazione, seguito ai bombardamenti e alle devastazioni belliche, aveva reso problematici il rifornimento dei mercati delle città.

Sul fronte politico gli uomini che avevano responsabilità pubbliche operavano in condizioni di grande incertezza e difficoltà, alimentate dalla presenza sul territorio nazionale degli eserciti. Caduto il fascismo il 25 luglio del 1943, il re aveva fatto arrestare Mussolini e aveva dato l'incarico di formare il governo al maresciallo Badoglio. Il 3 settembre l'Italia aveva firmato a Cassibile l'armistizio con gli Alleati, reso noto l'8 settembre e il 13 ottobre l'Italia, riconosciuta «cobelligerante» degli Alleati, aveva dichiarato guerra alla Germania.

All'indomani dello sbarco degli Alleati in Sicilia (10 luglio 1943) e mano a mano che questi risalivano la Penisola, l'Italia rimase divisa in due tronconi: il Sud controllato dagli Alleati con il governo Badoglio, il Centro-Nord controllato dai tedeschi e governato da Mussolini, capo del governo della Repubblica Sociale, formatosi il 27 settembre 1943 nel castello di Rocca delle Caminate, presso Forlì e stabilito a Salò, sulla riva del lago di Garda.

Nella lotta per la liberazione si consumarono molte vite di civili e militari, uomini, donne, religiosi, persone di appartenenza politica diversa, trovatisi a vivere diciannove mesi di drammatica vita nazionale, dal settembre 1943 all'aprile 1945, rimasti nella storia come il periodo della *Resistenza*.

La Seconda Guerra Mondiale chiude un lungo periodo della storia civile e politica italiana e si pone – come già era stato per la Grande Guerra – quale spartiacque tra periodi segnati da componenti di netta distinzione. Nel censimento del 1936 l'Italia si era presentata ancora come paese a economia prevalentemente agricola: quasi la metà della popolazione attiva era impiegata nel settore primario e me-

no di un terzo nell'industria⁵, vale a dire con tassi di attività distanti dai paesi occidentali più avanzati, anche se abbastanza omogenei in termini di variazioni medie del PIL⁶. Rispetto al 1936 i dati sugli attivi per settore nel 1950 dimostrano un relativo mutamento, come documenta la tabella seguente, ma riportano valori comunque ancora molto distanti dagli altri paesi occidentali (tab. 3).

Tab. 3 Popolazione occupata nei settori di attività in alcuni paesi nel 1950 e nel 1971(% degli occupati)

	AGRICOLTURA		INDUSTRIA		TERZIARIO	
	1950	1971	1950	1971	1950	1971
Belgio	11	4	47	44	42	51
Francia	29	13	-	39	-	48
Germania (RFT)	23	8	44	50	33	42
Inghilterra	5	3	51	46	42	51
Italia	42	18	29	42	27	39
Olanda	14	7	41	38	45	51
Giappone	-	16	-	36	-	48

Fonte: T. FANFANI, *Scelte politiche*, cit., p. 61. Elaborazione su dati Ocse, *Manpower statistic 1950-60*; *Labour Force Statistics 1960-7*; Istat, *Occupati presenti in Italia 1951-1972*, Roma, 1972

⁵ Gli addetti all'agricoltura nel 1936 rappresentavano il 49,4% della popolazione attiva; nell'industria era occupato il 27,3% della popolazione; cfr. Istat, *Compendio statistico italiano, 1951*, Roma, 1952, elaborazioni sui dati di p. 24; Istat, *Sommario delle statistiche storiche dell'Italia 1861-1955*, Roma, 1958; ora anche in *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, Tivoli, 1986, p. 132.

⁶ La tendenza degli incrementi (in %) di PIL nei singoli paesi è la seguente:

NAZIONE	1913-1950	1950-1973	1973-1989
Belgio	1	4,1	2,1
Danimarca	2,5	3,8	1,7
Francia	1,1	5,0	2,3
Germania Occidentale	1,3	5,9	2,1
Italia	1,5	5,6	2,9
Paesi Bassi	2,4	4,7	2,0
Regno Unito	1,3	3,0	2,0
USA	2,8	3,6	2,7
<i>Media*</i>	<i>1,7</i>	<i>4,5</i>	<i>2,2</i>

* media aritmetica dei tassi dei Paesi inclusi nella tabella.

Fonte: A. Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development: a Long Run Comparative View*, Oxford, 1991, p. 50.

2. *I provvedimenti per la ripresa dell'agricoltura: le tre linee guida*

Di fronte alla situazione generale e alla difficoltà di ripresa della produzione, i governi postbellici guidati da De Gasperi tra il dicembre 1945 e l'agosto 1953, impostarono una serie di provvedimenti capaci – a mio parere – di ricondurre con relativa rapidità il Paese fuori dall'emergenza.

De Gasperi e i governanti di quegli anni affrontano l'emergenza con grande senso di responsabilità. Alla conferenza di pace di Parigi il premier italiano venne accolto con malcelata ostilità e palese indifferenza, ma De Gasperi alla fine riuscì a ottenere risultati importanti e a uscire non nella veste di paese sconfitto. La flotta sequestrata nei porti degli alleati venne restituita all'Italia, il Paese fu accolto nel novero dei Paesi del blocco occidentale, con accesso alle clausole favorevoli per gli aiuti internazionali che ebbero molto peso per la nostra ripresa.

All'interno furono adottati provvedimenti di intervento e di finanziamento delle attività produttive, accedendo proprio alle risorse finanziarie o alle clausole di aiuti dell'*European Recovery Programme*, detto comunemente Piano Marshall.

In agricoltura le scelte per la ripresa del settore si posero tre obiettivi principali: il raggiungimento dei livelli prebellici, il recupero della normalità sociale e la definizione di un differente assetto del rapporto tra terra e proprietà.

Su questi tre obiettivi è possibile individuare le linee guida dei governi dal 1946 al 1953 applicate nelle tre direttrici fondamentali: la prima nella definizione di contributi, esenzioni fiscali, finanziamenti diretti per la ricostituzione del patrimonio zootecnico, il ripristino della capacità produttiva dei terreni, l'espansione degli impegni finanziari per le opere di bonifica, per l'irrigazione e per la meccanizzazione; la seconda affronta il delicato momento, caratterizzato da scioperi e proteste per il rinnovo dei contratti agrari, nello scontro tra Confederazione degli agricoltori e Federterra; la terza intende ridisegnare la mappa della proprietà terriera a vantaggio della piccola proprietà e con lo scopo dichiarato di incrementare l'occupazione nel settore. Ognuna di queste tre linee trova preciso riscontro nelle leggi e nei provvedimenti presi.

Nella prima "linea", i provvedimenti per la ripresa riguardarono

l'erogazione dei contributi per il ripristino delle opere di bonifica distrutte. Il 22 giugno 1946 i contributi previsti dalle precedenti leggi (1933) per le opere di bonifica erano stati aumentati del 45% nei casi normali e del 60% per gravi danneggiamenti agli impianti. La settimana dopo erano state approvate sovvenzioni e contributi per le spese di manodopera sostenute dalle aziende agricole⁷. Un aspetto nettamente qualificante dei provvedimenti è dato proprio dal fatto che essi fissavano contributi statali differenziati in base alla dimensione dell'azienda: 35% del costo della manodopera occupata nelle grandi aziende, 52% nelle medie e 67% nelle piccole.

Il meccanismo di contributi inversamente proporzionali alla dimensione dell'impresa agraria esprime chiaramente il principio di favorire la piccola proprietà a scapito della grande azienda rurale. Anche nel primo Novecento, Luigi Sturzo, nelle campagne di Caltagirone aveva guidato la protesta dei contadini contro i grandi proprietari terrieri e nel programma fondante del Partito Popolare Italiano aveva inserito il principio per cui tutti debbono disporre la proprietà dei mezzi di produzione necessari alla propria esistenza, opponendosi contro il movimento socialista per la proprietà collettiva. Quegli elementi profondi della politica e dell'interpretazione del modello sociale ritornano con chiarezza, anche se è raro trovare nella letteratura corrente riferimenti a questo filone di continuità, filone che caratterizzerà scelte molto incisive nel futuro del settore agricolo. L'erogazione di contributi a proporzionalità inversa coglie l'altro fondamentale obiettivo delle scelte di allora: la convinzione che il settore agricolo sia il settore fondamentale per lo sviluppo, non solo per la ripresa, ma per la crescita futura del Paese. Potenziando le piccole unità produttive, alimentandole, si privilegiava l'aumento dell'occupazione attraverso la crescita numerica dei nuclei rurali.

⁷ *Provvedimenti per combattere la disoccupazione e favorire la ripresa dell'efficienza produttiva delle aziende agricole*; D.L. del 1 luglio 1946, n. 31. Sul significato e sull'importanza di questo provvedimento cfr. A. FANFANI, *I primi tre anni del piano dodecennale per l'agricoltura italiana*, «Economia e Storia», 1956, n. 1, pp. 5-18: «ben noto – commentava il segretario nazionale della DC – è l'apporto recato alla ripresa produttiva dell'agricoltura italiana dall'applicazione della cosiddetta legge n. 31, mentre meno note, ma non meno importanti sono altre leggi elaborate dal ministro dell'Agricoltura Antonio Segni, come la legge 165 del 23 marzo 1949 (ivi, p. 6), che prevedeva finanziamenti per 59 miliardi».

Sono queste le matrici che daranno fondamento a tutti i provvedimenti più significativi del secondo dopoguerra relativamente al settore primario.

Riguardo al ripristino della normalità e di affermazione della figura del mezzadro e del contadino nel contesto sociale, la nascita della Confederazione nazionale dei coltivatori diretti nel 1944⁸ – quale organizzazione sindacale staccata dall' appena costituita Cgil – e la serie nutrita dei provvedimenti a favore della piccola proprietà coltivatrice, nel giro di qualche anno riuscirono con fatica a contenere i vasti fermenti del mondo rurale. La conflittualità era esplosa nelle campagne fin dal 1945 per la revisione dei patti agrari e per protestare contro le miserevoli condizioni di vita di vaste fasce della popolazione dei campi. In alcune zone del Paese, in particolare in Sicilia, alla protesta per motivi contrattuali si sovrapponeva lo scontro politico per l'autonomia dell'isola e il punto più elevato delle ostilità fu rappresentato dagli episodi delittuosi di Portella della Ginestra del 1 maggio 1947, apice di altri episodi di scontro violento protrattisi per anni.

Sul fronte della revisione dei patti agrari De Gasperi, chiamato a fare da arbitro tra Federterra e Confederazione italiana degli agricoltori⁹, nel maggio del 1946 sottoponeva alle parti la sua ipotesi di soluzione della vertenza, che prevedeva la destinazione da parte dei proprietari – a titolo straordinario e per i danni subiti dai contadini per motivi bellici – del 24% del prodotto lordo di parte padronale ai conduttori dei fondi, sulla base di valutazioni riferite alle annate agricole 1945-1946; inoltre il 10% di parte padronale doveva essere accantonato per lavori di ricostruzione e di miglioria; era infine previsto l'indennizzo per il bestiame perito a causa di guerra. Accettato dalla Federterra, ma non dalla Confederazione degli agricoltori, il 28 giugno De Gasperi rendeva noti i termini del "lodo" che poi diveniva esecutivo per decreto del governo del 27 maggio

⁸ Era stata fondata il 31 ottobre 1944 ad opera di un gruppo di persone di ispirazione politica democristiana. Il primo segretario fu Paolo Bonomi.

⁹ La Confederazione italiana degli agricoltori è la denominazione assunta nel 1949 dalla Confederazione Generale degli agricoltori, fondata nel 1945, anno in cui era nuovamente istituita anche la Federterra aderente alla Cgil ed era nata la Confederazione nazionale coltivatori diretti (Coldiretti).

1947¹⁰ e dava origine alla dichiarazione di una “tregua mezzadrile”.

Dunque la mediazione del presidente del Consiglio attenuava la fase violenta e sanguinosa della lotta nelle campagne sia attraverso l'accordo tra proprietari e coloni pattuito nel lodo, sia nella successiva attivazione della legge di proroga dei contratti di mezzadria del 4 agosto 1948¹¹, in cui venivano stabilite le nuove percentuali di divisione tra le parti: la quota di riparto a favore del mezzadro passava dal 50 al 53% del prodotto e il 4% della produzione lorda vendibile doveva essere destinata a opere di miglioramento del fondo.

Una delle prime grandi proteste post-belliche era stata momentaneamente placata attraverso la definizione dei criteri per una nuova ripartizione a beneficio delle categorie direttamente impegnate nel settore: anche in questo caso il segnale era molto preciso: le clausole favorivano i conduttori, anziché i proprietari.

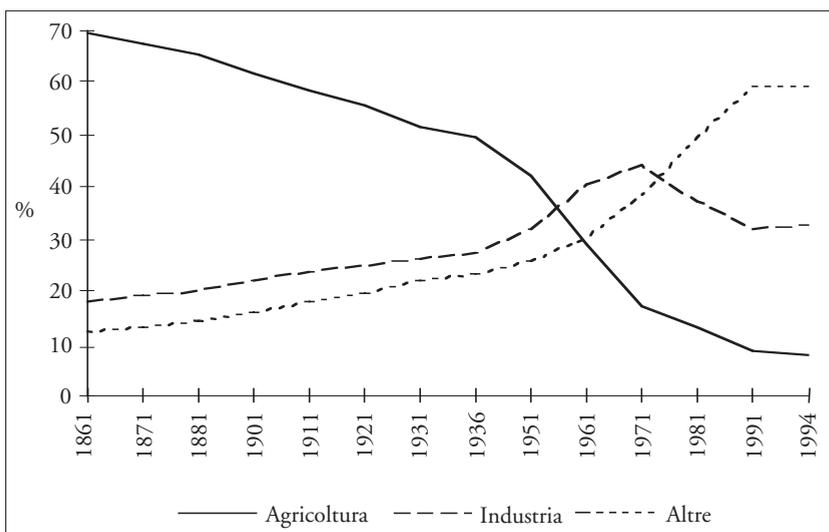
La terza linea guida riguarda la redistribuzione della proprietà terriera. La scelta, che come ho appena detto aveva avuto dei pro-dromi significativi nei precedenti provvedimenti, diviene più coerente e organica in conseguenza delle politiche operate da Antonio Segni, ininterrottamente Ministro dell'Agricoltura dal secondo al sesto governo De Gasperi. Entrano nella stanza del governo le posizioni di quanti volevano favorire la piccola proprietà rurale, sulla scia delle citate impostazioni di Luigi Sturzo e nel perseguimento dell'obiettivo della “giustizia distributiva” di matrice cattolica, per accrescere il numero di quanti avevano la proprietà dei mezzi necessari alla soddisfazione dei propri bisogni. Nell'enciclica *Rerum Novarum* del 1891, al paragrafo 35 veniva dichiarato come le leggi «debbono» far crescere «il più possibile il numero dei proprietari». Le posizioni dei cattolici avevano portato all'elaborazione dell'articolo 44 della Costituzione, dove viene detto: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà privata, fissa i limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove e impone la bonifica delle ter-

¹⁰ Cfr. E. PISCITELLI, *Da Parri a De Gasperi*, Milano, 1975, p. 155.

¹¹ *Proroga dei contratti di mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione*, cfr. «Lex», II, 1948, pp. 2208-2212.

re, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà». Il dettato costituzionale perseguiva l'obiettivo fondamentale dell'equità nella distribuzione della terra, ma perseguiva altri obiettivi, tra i quali uno puntava all'incremento dell'occupazione nel settore primario da ottenere attraverso l'esproprio delle terre incolte e affidate a famiglie di disoccupati; un secondo obiettivo perseguiva l'aumento della produzione agroalimentare, per la soddisfazione della domanda interna. In Italia l'elevato livello di occupazione agricola (come documenta il grafico 1) consolidava la convinzione che il settore rurale potesse ancora essere volano per la crescita di occupazione e di ricchezza. In tale contesto venivano presi provvedimenti che tendevano ad agevolare gli agricoltori-conduttori e dunque le piccole aziende.

Graf. 1 Popolazione italiana attiva per settori di occupazione



Fonte: T. FANFANI, *Scelte politiche*, cit., p. 61

La logica di simili scelte aveva punti di contatto con quanto accadeva in Francia, in riferimento al problema della disoccupazione e dell'incremento della produzione. Altrove, come in Olanda e in Bel-

gio, le scelte erano di tutt'altro segno: qui i prodotti alimentari di prima necessità venivano importati, con la conseguente diminuzione dell'occupazione nel settore rurale; la preferenza degli investimenti era verso le colture specializzate, come la floricoltura, la vivaistica, la produzione di piante utili all'industria di trasformazione.

La spinta alla formazione della piccola proprietà coltivatrice era dunque una caratteristica delle scelte politiche e il decreto legge del 24 febbraio 1948 prevedeva mutui a favore dei contadini conduttori, erogati dalla Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina il 22 settembre 1947¹². La Cassa prima era limitata solo al Mezzogiorno, poi la sua attività veniva estesa a tutto il Paese per la concessione di mutui agevolati per l'acquisto della terra.

I risultati delle elezioni politiche del 18 aprile 1948 provocavano profondi mutamenti nelle alleanze dei governi guidati da De Gasperi che, forte dei risultati elettorali, riteneva di poter avviare i provvedimenti per la Riforma Agraria, già discussa negli ambienti politici, durante la fase del dibattito sulla Costituzione. Si sostanziano i provvedimenti che prevedevano l'esproprio delle terre incolte, la bonifica dei terreni, la meccanizzazione del settore, originando uno sciame di leggi e leggine, poi ricordate come "Riforma Agraria"¹³. La legge del 12 maggio 1950, "Provvedimenti straordi-

¹² La Cassa, istituita con legge del 22 settembre 1947, prima era limitata al solo Mezzogiorno, poi estese la sua attività (legge 23 aprile 1949) a tutto il Paese. Lo Stato contribuiva al pagamento del 3% (poi portato al 4,5) degli interessi sui mutui chiesti e ottenuti per l'acquisto di piccole proprietà rurali.

¹³ La pubblicistica sulla riforma agraria di quegli anni e sui provvedimenti presi nel settore rurale è vastissima; qui, oltre alle citazioni specifiche, si fa riferimento a *Storia economica di Italia*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, 2 *Annali*, Roma-Bari, 1988, p. 333 e sgg.; M. BANDINI, *Sei anni di riforma fondiaria in Italia*, «Moneta e Credito», Bnl, Roma, 1957; G. BARBERO, *La riforma agraria in Italia realizzazioni e prospettive*, Roma, 1962; ID., *L'evoluzione dell'agricoltura meridionale nel decennio 1950-1960*, Bari, 1962; G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione. Eletticità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Torino, 1986; C. DANEO, *Agricoltura e sviluppo capitalistico in Italia nel decennio 1951-1960*, Torino, 1969; G. FABIANI, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi 1945-1984*, Bologna, 1986; Inea, *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia*, Roma, 1948; G. MEDICI, *Agricoltura e disoccupazione*, Bologna, 1952; P. SARACENO, *Il meridionalismo dopo la ricostruzione, 1948-1957*, Milano, 1974; A. SERPIERI, *La riforma fondiaria in Italia*, «Nuova Antologia», n. 5, a. 1950; R. ZANAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861/1990*, Bologna, 1990, pp. 425 e sgg.; R. ZANGHERI, *A trent'anni dalle leggi di riforma fondiaria: un commento*, «Studi storici», n. 3, 1979, pp. 513 e sgg.

nari per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori jonici contermini¹⁴, è la prima normativa per l'esproprio, la bonifica, la trasformazione e assegnazione dei terreni ai contadini, in applicazione della Costituzione. I provvedimenti di esproprio si estendono progressivamente nelle zone più depresse della Penisola con la cosiddetta "Legge stralcio" del 21 ottobre 1950 e le leggi emesse tra il dicembre 1950 e l'aprile 1951, là dove era più elevata la presenza del latifondo incolto e dove le condizioni di vita dei contadini erano a livelli di vera e propria miseria. Sardegna, Sicilia, Puglia e Lucania, Maremma Tosco-laziale, Delta Padano, accanto ad altre zone depresse dell'Italia furono interessate dagli espropri. Estesa progressivamente, la Riforma Agraria si proponeva la sostituzione di «un sistema fondato sulla proprietà coltivatrice a quella conduzione estensiva e latifondistica che prevalentemente esisteva». Il meccanismo di esproprio non era indiscriminato, ma poteva essere applicato soltanto nelle zone previste dalla legge e solo per le terre incolte di un solo proprietario, con reddito dominicale complessivo superiore alle 30 mila lire. Gli appezzamenti di terreno espropriati erano assegnati in poderi con casa colonica e strutture annesse proporzionate alla dimensione della famiglia, alla fertilità delle terre e alle condizioni socio-economiche delle varie zone.

La mobilitazione per l'attuazione dei provvedimenti di legge fu notevole: in base alle diverse leggi i terreni interessati alla riforma erano circa 8.000.000 di ettari, ma di fatto furono espropriati circa 650.000 ettari. Alla fine furono redatti 3.474 singoli decreti presidenziali di esproprio; 710 proprietari espropriati su 2.805 fecero ricorso contro il provvedimento, chiedendo il riconoscimento delle loro aziende come "aziende modello", qualifica che le sottraeva all'esproprio. L'indennità dell'esproprio venne calcolata sulla base del valore fiscale delle terre e il pagamento fu fatto tramite la cessione ai proprietari di buoni venticinquennali del Tesoro al 5%.

Di fatto la riforma agraria mobilitò circa centomila persone che en-

¹⁴ *Provvedimenti straordinari per la colonizzazione dell'Altopiano della Sila e dei territori jonici contermini*, legge 12 maggio 1950, n. 230, cfr. «Lex», I, 1950, pp. 600-606. A questo primo provvedimento segue la legge del 21 ottobre 1950 (n. 841), *Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini*, cfr. «Lex», II, 1950, p. 1458.

travano in possesso di piccoli poderi là dove prima vi erano 2.805 proprietari. Al momento la scelta perseguiva e otteneva risultati di contenimento della tensione sociale nelle campagne e di attenuazione delle tragiche conseguenze della guerra per il ritorno dei reduci, spesso disoccupati e in condizioni di miseria. A livello economico la riforma accentuò la formazione di unità micro-aziendali per lo più a carattere familiare che, se allora ebbero un effetto positivo a livello sociale e produttivo, nel medio lungo periodo rappresentano una debolezza di fatto, perché si dimostreranno incapaci di competere con le più moderne e vaste aziende delle regioni agricole europee, aderenti al Mercato Comune Europeo.

Molto si è discusso sul significato della riforma e sulla mobilitazione dei contadini in conseguenza sia delle leggi di esproprio, che dei provvedimenti per la bonifica e l'irrigazione. La lotta al latifondo e la preferenza alla piccola proprietà coltivatrice richiamavano le lotte che si erano svolte nelle campagne italiane del primo dopoguerra, quando Faidutti a Gorizia, Gronchi in Toscana e Sturzo in Sicilia, obbedienti al principio di condurre le popolazioni rurali fuori dalle servitù e verso la condizione di autosufficienza, operavano per l'abbattimento del latifondo e si scontravano violentemente con i grandi proprietari e latifondisti. Analoghe istanze ispiravano l'azione politica di De Gasperi e di quanti si erano formati nei principi del Partito Popolare. Per De Gasperi i viaggi effettuati nel Sud d'Italia, tra l'autunno del 1949 e il luglio del 1950, rappresentano un momento di ulteriore e grande sensibilizzazione sui problemi dell'agricoltura nel Mezzogiorno d'Italia.

3. *I provvedimenti per l'assestamento: il "piano dodecennale"*

Definito il nuovo assetto delle campagne dietro i provvedimenti di riforma e definite le "linee guida" dei governi, le successive scelte e gli interventi finivano per assolvere al complesso delle esigenze delineate, vale a dire crescita della produzione, miglioramento delle condizioni delle categorie rurali, aumento dell'occupazione. In tal senso vanno letti i provvedimenti presi nei piani di sviluppo dell'agricoltura, che riguardavano l'estensione della bonifica e dell'irrigazione, i finanziamenti per la meccanizzazione, l'istituzione della

Cassa per il Mezzogiorno¹⁵, la legge per gli investimenti nel Centro-Nord approvata dal Parlamento¹⁶, speculare alla precedente sull'istituzione della Casmez e a compensazione delle norme di agevolazione approvate per il Sud, fino alla legge sulla montagna¹⁷ e alla legge del 1952 contenente il Piano dodecennale dell'agricoltura.

Non mi soffermo sulla serie dei provvedimenti, per i quali rinvio al mio testo *Scelte politiche e fatti economici*, mi limito a riportare alcuni dati: aumentarono i terreni irrigati, vennero finanziate opere di bonifica e di edilizia rurale per l'importo di 60 miliardi dell'epoca ottenuti dagli aiuti internazionali destinati all'agricoltura, due terzi dei quali furono impiegati nel Mezzogiorno. Otto miliardi per lo sviluppo delle coltivazioni arboree e 4,9 per lo stimolo alla zootecnia furono appositamente finanziati nel 1950, seguiti l'anno successivo (8 marzo 1951) da oltre 20 miliardi per le opere di miglioramento fondiario. Attraverso l'impiego degli stessi fondi Imi-Erp venne istituito un fondo di rotazione di 3 miliardi (legge 28 ottobre 1951) per anticipazioni a favore degli istituti di credito agrario dell'Italia del Sud e delle isole, per la concessione di mutui ventennali ai piccoli proprietari al tasso del 4,5%.

Bonifica, irrigazione, meccanizzazione e norme per il credito agrario con erogazione di mutui attraverso la nascita e la proliferazione di molti enti di credito speciale, erano gli aspetti affrontati con crescente organicità. La domanda di capitale da parte del settore rurale era rilevante nel momento in cui cresceva la preferenza all'investimento negli altri settori. Il volume delle operazioni per crediti d'esercizio alle aziende rurali cresceva, ma spettava allo Stato l'onere maggiore di sostegno al settore. In concreto tra il 1947 e il 1950 gli aiuti all'agricoltura superarono i 250 miliardi; nei tre anni successivi (1950-1953) oltre 1.000 miliardi, parte dei quali derivano dagli aiuti internazionali all'Italia. Si trattava di un volume notevole di fi-

¹⁵ *Istituzione della Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale*, L. 646, 10 agosto 1950.

¹⁶ *Esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale*.

¹⁷ Cfr. L. 991, 25 luglio 1952, *Provvedimenti in favore dei territori montani* in *Leggi d'Italia*, vi ed., Novara, 1980, vol. v. Sulla legge sulla montagna e sulle prime applicazioni e conseguenze – limitatamente alla Toscana – nel contesto delle scelte di intervento di quegli anni, cfr. M. DE MARTINI, *L'attività forestale in Toscana dal 1945 al 1953*, «Economia e Storia», a. 1955, Note e discussioni, pp. 85-89.

nanziamenti, visto che il reddito nazionale netto (a prezzi correnti) del 1951 era di 9.714 miliardi.

Con i primi anni Cinquanta la fase della prima emergenza era esaurita e si imponeva l'individuazione di un programma di medio lungo termine per dare sostanza ai finanziamenti approvati e per condurre l'Italia all'obiettivo dichiarato di crescita della produzione agricola, di modernizzazione per un settore ancora distante dal livello degli altri Paesi europei più avanzati. L'indicatore che misurava il divario era dato soprattutto dal basso indice di meccanizzazione e su questo si indirizzò il "Piano dodecennale dell'agricoltura"¹⁸. La legge *Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione*¹⁹ conteneva gli orientamenti per lo sviluppo generale dell'economia nazionale e dall'articolo quinto al quindicesimo riguardava l'agricoltura. Il provvedimento prevedeva l'istituzione di un fondo di rotazione di 600 miliardi, da destinare agli Istituti che esercitavano il credito agrario per l'erogazione dei mutui al tasso agevolato²⁰. Ma un aspetto rilevante della legge riguardava l'incentivazione alle attività extrarurali nelle comunità di campagna. L'obiettivo per lo sviluppo dell'economia era l'integrazione reddituale tra attività primaria e produzione di reddito nelle altre attività: in sintesi la normativa prevedeva il finanziamento di attività extrarurali in località di campagna, attraverso l'incentivazione alla catena produttiva; ad esempio dall'attività della produzione della paglia si passava alla costruzione della treccia e quindi dei cappelli; dalla pelle alla concia, alla costruzione di scarpe, borse, pelletteria in generale. Il finanziamento previsto dal Piano si riferiva all'intero sistema economico nazionale; prevedeva

¹⁸ Sul significato del piano nel contesto delle scelte di allora e nelle sue prime realizzazioni e in particolare sulla mobilitazione da esso provocato per la meccanizzazione dell'agricoltura e per la conseguente crescita della domanda all'industria meccanica, cfr. A. FANFANI, *I primi tre anni del piano dodecennale per l'agricoltura italiana*, cit., pp. 12 e sgg.

¹⁹ Fanfani era ministro dell'Agricoltura nel VII governo De Gasperi dal 26 luglio 1951 al 16 luglio 1953 ed era succeduto ad Antonio Segni. Indicazioni sulle scelte politiche ed economiche di quegli anni anche in B. BOTTIGLIERI, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Milano, 1984.

²⁰ Il tasso ordinario si aggirava attorno al 9%, i mutui speciali erano al 3%. L'ammortamento dei mutui era previsto in sei anni per i prestiti concessi per l'acquisto degli impianti di irrigazione, cinque anni per l'acquisto di macchine e dodici anni per le costruzioni degli edifici. L'anticipazione annua erogata dal Ministero dell'Agricoltura per il fondo di rotazione era di 25 miliardi all'anno. La legge veniva poi rifinanziata e prorogata nella sua operatività fino al 30 giugno 1969.

mutui agevolati per l'artigianato, per le medie e piccole industrie, per la costruzione dei metanodotti, delle case per i lavoratori, l'addestramento della manodopera, incentivi ai cantieri di costruzioni navali. Il Piano in buona sostanza era una "legge quadro" che si poneva l'obiettivo di dare sistemazione organica ai numerosi provvedimenti in parte già presi e ora inseriti in un progetto di sviluppo di lungo periodo dell'economia italiana. Il Piano introduceva una spinta alla meccanizzazione²¹ in un settore fortemente carente di tecnologia e aumentava la disponibilità dei mezzi finanziari assolutamente necessari allo sviluppo, utilizzati dai conduttori e dalle cooperative.

Anche la legge sulla montagna di quel medesimo periodo conteneva i medesimi incentivi alla integrazione della produzione di reddito attraverso l'incentivazione ad attività extrarurali. Lo scopo era quello di creare i requisiti per la formazione e la crescita del reddito non derivato solo dal lavoro agricolo in località tradizionalmente caratterizzate dalle attività rurali, ma di accrescere la produzione anche dal settore della trasformazione, del commercio, del turismo.

Se torniamo ai dati, nel decennio l'andamento dei prestiti in conformità al Piano dodecennale dal 1 ottobre 1952 al 31 dicembre 1959 per i diversi impieghi è il seguente (tab. 4):

Tab. 4 Prestiti erogati dal Piano dodecennale autorizzati dal Ministero dell'Agricoltura dal 1 ottobre 1952 al 31 dicembre 1959 (in milioni di lire)

ANNI	ACQUISTO MACCHINE AGRICOLE	IMPIANTI IRRIGUI	EDIFICI RURALI	TOTALE
1952-53	11.101	1.774	8.301	21.177
1953-54	10.931	2.211	12.614	25.757
1954-55	16.424	1.108	15.156	32.688
1955-56	15.629	1.227	14.059	30.916
1956-57	21.677	1.449	15.713	38.841
1957-58	18.193	992	15.769	34.954
1958-59	20.584	763	15.055	35.403
1959*	13.151	322	9.321	22.795

* Dal 1 luglio 1959 al 31 dicembre 1959

²¹ Si calcola che il Piano abbia finanziato fino al 1960 l'acquisto di circa il 45% del parco trattoristico nazionale. Il numero dei trattori passava da circa 50.590 nel 1950 a 100.715 nel 1953. Nel 1950 l'industria nazionale produceva 4.491 trattori, nel 1953 18.785, cfr. Istat, *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, cit., p. 229.

In totale i fondi stanziati dal Piano per oltre la metà (51,66%) venivano utilizzati per la meccanizzazione dal 1952 al 1960, il 44% per la costruzione di edifici rurali e il 4% per impianti irrigui. Il Piano consentiva la costruzione di nuovi edifici, stalle, impianti di bonifica, specialmente nel Centro e nel Settentrione dove si collocarono le maggiori quote di finanziamento; veniva incrementata la meccanizzazione e miglioravano le condizioni economico-produttive generali della piccola proprietà coltivatrice²². Il Piano rappresentò una mobilitazione di risorse significativa, anche se non raggiungeva tutti gli obiettivi proposti, in particolare non si realizzava l'integrazione reddituale.

Oggi, *ex post*, possiamo dire che se l'integrazione reddituale fosse stata attuata lo sviluppo del nostro Paese probabilmente sarebbe stato diverso, in riferimento soprattutto al processo di abbandono delle campagne, conseguente al forte richiamo delle attività industriali delle grandi città del Nord. Lo sviluppo stesso del settore agricolo, il rapporto tra questo e la produzione industriale, il processo di industrializzazione dell'intero Paese avrebbero forse avuto un andamento differente: ma di fatto gli obiettivi previsti dal piano dodecennale furono elusi e se ne ritrovò l'eco molti anni dopo, quando le scelte di politica economica della Comunità europea cercarono, nel Piano Mansholt del 1969, gli strumenti e i mezzi per riequilibrare lo sviluppo tra città e campagna, tra industria e agricoltura.

4. Risultati economici

Di fronte alla successione dei provvedimenti per l'agricoltura, i risultati in termini di aumento della produzione venivano raggiunti a partire dai primi anni Cinquanta. La crescente introduzione della

²² Il Segretario nazionale della Dc al Congresso nazionale del suo partito, a Napoli nel 1954, riferiva come la legge sulla montagna avesse realizzato opere per 4 miliardi nel primo biennio di operatività nei comuni montani del Sud; nel medesimo intervallo di tempo l'applicazione del piano dodecennale sull'agricoltura aveva portato all'acquisto di oltre 8 mila macchine, alla realizzazione di 447 impianti irrigui, 717 edifici rurali e 697 stalle, oltre all'aumento dell'occupazione nei lavori di rimboschimento nella spesa a tale voce di 56 miliardi dal 1948 al 1954; cfr. A. FANFANI, *Da Napoli a Firenze 1954-1959. Proposte per una politica di sviluppo democratico*, Milano, 1959, pp. 46 e sgg.

meccanizzazione, dei fertilizzanti e degli impianti irrigui, accresceva la produzione nei settori della trasformazione interessati alla domanda agricola (meccanico, chimico, siderurgico, gomma, ecc.), faceva aumentare la produttività e la produzione con benefici per la bilancia commerciale. Nella produzione agricola i livelli quantitativi prebellici erano raggiunti in ritardo rispetto ai ritmi del settore industriale dato anche il naturale più lungo periodo di attesa tra investimenti ed effetti degli stessi nell'agricoltura rispetto all'industria²³, ma venivano raggiunti. L'incremento medio annuale della produzione agricola nel decennio Cinquanta sfiorava il 4%: era una crescita elevata, ma la contemporanea progressiva contrazione dei prezzi agricoli in quegli anni finiva per ridurre l'impegno privato nel settore rispetto all'investimento nelle attività industriali e commerciali. La divaricazione tra redditività del capitale impiegato nell'agricoltura rispetto a quello nell'industria cresceva; i rapporti percentuali degli investimenti fissi lordi, rispetto ai ricavi lordi, restavano attorno al 19 e 20%, ma era soprattutto l'intervento finanziario dello Stato che consentiva tali risultati. Nel computo del PIL la quota di valore derivante dall'agricoltura diminuiva progressivamente.

La struttura a carattere familiare e microaziendale tipica delle campagne italiane soffriva della forza schiacciante dei prezzi dei prodotti industriali necessari all'agricoltura, rispetto all'andamento del reddito agricolo, dove l'indice generale dei prezzi scendeva. Lo Stato interveniva e nel 1951 Menichella tornava a sottolineare il ruolo fondamentale degli istituti di credito agrario sia per il finanziamento degli ammassi che per la concessione dei mutui di sostegno allo sviluppo agricolo.

I rendimenti unitari, nell'alternanza delle annate climatiche, aumentavano²⁴ e cresceva la quantità prodotta nonostante che la superficie agraria utilizzabile, fin da allora, avesse iniziato quella irreversibile tendenza alla diminuzione. Iniziava al tempo stesso l'uscita degli addetti al settore, che, nei primi cinque anni del decennio

²³ Nel ritardo di recupero dei livelli delle quantità prodotte, occorre tenere presente anche che la superficie agraria coltivata nel periodo 1936-1939 era superiore di oltre 600 mila ettari (da 9.591.000 a 8.987.000) a quella del 1950. La superficie a frumento era quella maggiormente diminuita tra i due periodi.

²⁴ I rendimenti passavano da 14,8 ql. per ettaro di grano nel 1939, a 16,5 nel 1950.

Cinquanta, si riducevano di oltre 900 mila unità. Il richiamo sempre più forte e imperioso del settore industriale e la speranza di sicuri salari oltre frontiera trovavano facile risposta all'andamento di un settore dove la diversa velocità di crescita del reddito aumentava la forbice tra reddito agricolo e reddito industriale. Nell'analisi dei risultati produttivi di medio periodo il decennio registrava nel 1958 l'annata migliore (la produzione aumenta dell'11,3%, il prodotto netto del 7,6 e la produzione lorda vendibile del 6,4), ma la diminuzione dei prezzi modificava gli attesi benefici in un settore che cresceva ininterrottamente.

L'accordo di Roma del 1957 che sancisce la nascita della Comunità Economica Europea, trovava l'agricoltura italiana in una fase di spinta propulsiva, ben avviata, ma non ancora compiuta verso la meccanizzazione e l'efficienza necessaria sia al confronto internazionale che a un ricercato miglioramento della bilancia alimentare.

Se si cerca di spiegare la permanenza dello squilibrio tra investimenti e crescita del settore nel complesso dello sviluppo di quelli e degli anni immediatamente futuri, emerge come dal lato dell'offerta il ricorso massiccio a nuove tecnologie in sostanza determinasse l'aumento della produzione; dal lato della domanda, invece, l'aumento del reddito non introduceva una maggior richiesta di prodotti agricoli da parte dei consumatori: tutt'al più faceva mutare l'incidenza delle produzioni sul totale per l'aumento nei consumi di alcuni prodotti (carni, latte, formaggi, vino, frutta e verdura) e di produzioni derivate da coltivazioni a carattere industriale, come la barbabietola o il tabacco, a scapito del consumo di prodotti poveri (cereali e legumi).

Se una parte maggiore del reddito della collettività veniva spesa in consumi alimentari, questo non solo avveniva in maniera meno che proporzionale all'aumento del reddito – così come vuole la legge di Engel – ma l'aumento di spesa riguardava la confezione degli alimenti, la loro preparazione, elaborazione e presentazione al pubblico, in processi che poco interessavano gli agricoltori.

Lo squilibrio che si determinava a livello nazionale tra l'offerta (in continua crescita per l'incremento della produttività) e la domanda (pressoché costante) poteva essere superato o attraverso l'incremento demografico o attraverso l'aumento delle esportazioni. La prima ipotesi di soluzione all'atto pratico si verificava insufficiente. La se-

conda trovava l'Italia degli anni Cinquanta in una fase di trasformazione, soggetta agli influssi esterni, più che in grado di sostenere la collocazione dei propri prodotti agricoli sui mercati internazionali. Si veniva a verificare nel mercato europeo un eccesso di offerta che determinava, anche in Italia, la costante pressione, verso il basso, dei prezzi di gran parte dei prodotti agricoli. La conseguenza era la contrazione dei ricavi o almeno una loro crescita meno rapida di quella che si verificava negli altri settori dell'attività economica. I costi invece registravano una tendenza parallela a quella del settore della trasformazione, dato che macchinari, energia e costo del lavoro in agricoltura erano e sono domandate anche dagli altri settori.

Di fronte alla compressione dei redditi determinata dalla diversa dinamica tra costi e ricavi si chiarisce l'abbandono del settore primario, la fuga verso l'industria, senza che i massicci interventi dello Stato potessero arginare più di tanto il fenomeno. Il forte impegno pubblico obbediva al principio di mantenere un'elevata occupazione nell'agricoltura, ma la tendenza verso il raggiungimento di elevati livelli di industrializzazione poneva dei limiti fisiologici al tasso di occupazione nel settore agricolo e richiedeva una radicale, continua contrazione della popolazione rurale al fine, anche, di non restare atardati rispetto ai livelli degli altri Paesi europei, poi parte del Mercato Comune. Senza dimenticare come le scelte a favore della piccola proprietà attraverso l'esproprio non mancarono di demotivare una fascia non indifferente di medi e grandi proprietari terrieri: per essi i provvedimenti a favore della redistribuzione della proprietà suonarono da una parte come campanello d'allarme di una tendenza contraria alla tradizionale stabilità della proprietà terriera, dall'altra in molti casi incisero sulla disaffezione all'attività rurale.

5. Continuità e discontinuità tra gli anni Cinquanta e Sessanta

La mobilitazione delle risorse aveva provocato anche una forte affermazione – specie nel Centro-Nord – del movimento cooperativo. L'iniziativa privata aveva promosso investimenti nella costituzione di cooperative di produzione e nell'adozione di piani di sviluppo tecnologico per le varie coltivazioni. Le cooperative si dotavano di attrezzi, macchinari e complessi per la trasformazione nell'industria agroali-

mentare, ancora controllata in poche unità imprenditoriali, ma con un potenziale di sviluppo capillare e di piccola impresa, specialmente nel settore dei caseifici, dell'ortofrutta, della produzione di vino, olio.

Lo Stato prosegue nelle politiche strutturali per migliorare l'assetto produttivo attraverso la realizzazione delle infrastrutture necessarie per la crescita rurale, come l'ampliamento della rete elettrica, l'attivazione dei servizi di formazione professionale e scolastica, la costruzione di nuove strade, il miglioramento della previdenza e assistenza. L'agricoltura nel complesso – come ho detto – registrava progressi in ordine all'aumento della produzione, anche se mostrava difficoltà e lentezza nell'adeguamento alla nuova situazione internazionale derivante dalla nascita dell'Europa comune. Più che altrove in Italia l'attività agricola permaneva ancora sull'azienda a conduzione familiare e di modeste dimensioni²⁵, una tipologia che si mostrava più lenta alla recezione dei mutamenti tecnologici e produttivi imposti dall'espansione dei mercati. La situazione comunque non escludeva il raggiungimento di qualche significativo obiettivo nella distribuzione e nelle quote di produzione internazionali in specifiche produzioni, come l'ortofrutta, gli agrumi, il vino e l'olio. La verifica si ricava dal fatto che proprio l'Italia registrava, nel decennio '50, incrementi produttivi tra i più elevati e che cresceva il volume delle esportazioni.

La bilancia commerciale per i prodotti agricoli, nonostante i progressi, rimaneva con saldo negativo. Cresceva anche la produttività netta: addirittura i tassi d'incremento registravano andamenti superiori a quelli dell'industria²⁶. Aumentava la produzione, ma la redditività registrava incrementi decrescenti rispetto alla produzione, data la sottolineata tendenza di aumento dei costi in proporzione maggiore rispetto ai prezzi dei prodotti venduti²⁷ (tab. 5). In ba-

²⁵ Nel censimento del 1961 oltre l'81 per cento delle aziende rurali era a conduzione diretta, in una superficie coltivata pari al 49,7 per cento della superficie nazionale, Istat, *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, cit., p. 189.

²⁶ Il tasso d'incremento della produttività netta in agricoltura nel periodo 1950-1960 era del 6,3% rispetto al 4,6% nell'industria. Anche gli altri paesi, come Germania, Olanda, Belgio, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti registravano tendenze più elevate nell'agricoltura che nell'industria; cfr. G. HALLET, *Economia e politica del settore agricolo*, Bologna, 1981, p. 124.

²⁷ Cfr. G. FABIANI, *L'agricoltura in Italia*, cit., p. 39. La quantità della produzione lor-

Tab. 5 Agricoltura: prodotto lordo, fattore lavoro e produttività lorda nel decennio 1950-1960 (valori rilevati nel 1960, 1950=100)

PAESE	PRODOTTO	FATTORE	PRODUTTIVITÀ	VARIAZIONE	
	LORDO	LAVORO	LORDA	MEDIA ANNUALE (%)	1950-1960
	(a)	(b)	(c=a/b)	(a)	(c)
Italia	132	66	200	2,8	7,2
RFT	130	70	186	2,7	6,4
Belgio	128	70	183	2,4	6,3
Francia	118	83	142	2,8	6,0
Olanda	131	81	162	2,7	4,9
Stati Uniti	120	76	157	1,8	4,6
G. Bretagna	130	84	155	2,7	4,5
Svezia	109	71	153	0,9	4,3

Fonte: G. HALLET, *Economia e politica del settore agricolo*, cit., p. 124

se a un'indagine Fao l'Italia superava i maggiori incrementi di prodotto in agricoltura, di fronte alla più elevata contrazione della forza lavoro nel settore e di conseguenza registrava il più alto livello di produttività lorda pro-capite, com'è documentato dalla tabella precedente. I tassi d'incremento della produttività netta nel decennio '50 confermavano la tendenza a una crescita superiore nell'agricoltura (6,3%) rispetto all'industria (4,6%): dato influenzato anche dal massiccio esodo degli addetti.

L'occupazione diminuiva drasticamente sul totale degli attivi; la percentuale di prodotto interno lordo derivante dall'agricoltura sul totale nazionale scendeva altrettanto verticalmente. Nelle prime posizioni in quanto a produttività, l'Italia scendeva tra le ultime nella misura del "reddito-per-occupato" nell'agricoltura, di fronte alla crescita vertiginosa del settore della trasformazione. La conseguenza è che l'agricoltura diveniva sempre più marginale nell'economia nazionale. La determinazione di clausole più vantaggiose rispetto al passato per la ripartizione dei prodotti tra proprietari e conduttori, i prestiti agevolati per le esigenze produttive, gli incen-

da vendibile fatto 100 l'indice del triennio 1951-1953, passava a 107 nel 1954-1956, 130 nel 1959-1961, 156 nel 1964-1966. Nello stesso intervallo le spese (in valore) passavano da 100 a 302, i prezzi da 100 a 128,8, il valore aggiunto da 100 a 185.

tivi salariali non erano sufficienti a recuperare il divario nella formazione del reddito e a far funzionare al meglio un settore che registrava incrementi annuali dei prezzi più contenuti di quelli dei prodotti industriali necessari all'agricoltura. Le ragioni di scambio tra agricoltura e industria si deterioravano a scapito della prima, nella più moderata tendenza alla crescita dei prezzi agricoli²⁸. L'effetto forbice non si attenuava, anzi provocava la continua contrazione dei rendimenti degli investimenti agricoli e la conseguente sfiducia nel settore che nel decennio Sessanta finiva per registrare incrementi di produzione, media annua, lontani da quelli del decennio precedente. Aumentava la produzione e la domanda interna di derrate, ma la spesa per i consumi alimentari scendeva²⁹. Il fatto che comunque doveva incidere con progressione crescente nel settore primario restava la firma dell'accordo di Roma e l'introduzione progressiva dell'"Europa Verde". L'Italia si trovava allora impegnata in uno sforzo di riorganizzazione del settore e risultava del tutto impreparata a sostenere la concorrenza delle aziende dell'Europa centrale, attrezzate e condotte con criteri di sfruttamento intensivo e industriale. I ministri Colombo, Ferrari Aggradi, Mattarella e Rumor, succedutisi al ministero dell'Agricoltura dal 1958 al 1963, constatavano le carenze del settore in cui la proprietà era eccessivamente parcellizzata e in territori prevalentemente montuosi o collinari³⁰, la tecnica colturale in via di ammodernamento, e certamente guardavano con invidia le estese pianure del Belgio, del-

²⁸ Fatto 100 il triennio 1951-1953, nei tre anni successivi salivano a 107,5, tornavano a 100 tra il 1959 e il 1961, risalivano a 128,8 tra il 1964 e il 1966 e a 145,5 tra il 1969 e il 1971.

²⁹ Tra il 1959 e il 1964 il consumo interno di frumento passava da 78.735.000 quintali circa a 84.406.000 circa; diminuiva il consumo di granturco e di riso, mentre cresceva quello dei legumi, delle patate e dei prodotti ortofrutticoli (il consumo di pomodori passava da 15 a 18 milioni di quintali tra il 1958 e il 1964). Il consumo di carne bovina da quasi 4 milioni di quintali dei primi anni Cinquanta, alla fine del 1963 sfiorava i 9 milioni, cfr. G. VITANGELI, *Agricoltura e alimentazione*, «Annali dell'economia italiana», cit., vol. 12, t. 2, pp. 29-32. La spesa per i consumi dalla percentuale del 46,8 sul totale nazionale dei consumi nel 1951 scendeva a 46,3 nel 1955, 43,4 nel 1960, 42,6 nel 1965 e a 35,4 nel 1970.

³⁰ In base al censimento del 15 aprile 1961, la superficie agraria era distribuita in circa 26,5 milioni di ettari, dei quali 6 in pianura, 11 in collina e oltre 9 in montagna, cfr. Istat, *Censimento generale dell'agricoltura, 1961*, Roma, 1965, ora anche (nei dati riassuntivi) in Id., *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, cit., p. 189.

l'Olanda o del «midi» della Francia, le stalle razionali, la competitività degli impianti³¹.

C'erano comunque aspetti di modernità derivanti dalla meccanizzazione; la crescita produttiva del decennio aveva consentito un modesto aumento del capitale disponibile per le imprese agricole, specie medio-grandi. Gli indennizzi della riforma agraria, l'innalzamento del prezzo della terra conseguente alle provvidenze a favore della piccola proprietà, il fondo di dotazione per la meccanizzazione e la bonifica, l'aumento dei crediti distribuiti dagli istituti di credito rurale collegati alla Cassa per il Mezzogiorno, avevano accresciuto le risorse degli agricoltori, anche se la fuga dalle campagne non si esauriva. Si imponevano scelte che non sterilizzassero le risorse sopravvenute e aggiunte nell'andamento di alcune annate eccezionali (come quella del 1955 o del 1958 quando la produzione lorda vendibile era aumentata rispetto all'anno precedente di 11,6 punti in percentuale). Il piano dodecennale del 1952 era ormai in scadenza, il che lasciava scoperto un settore dove, a differenza di quello della trasformazione industriale, l'iniziativa privata aveva bisogno di provvidenze, data la scarsa remuneratività degli investimenti.

L'interesse a proseguire l'azione intrapresa tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta, trovava verifica nei due Piani Verdi, il primo del giugno 1961³² e il secondo del 1966³³. Il primo consentiva di raccogliere l'insieme dei provvedimenti sparsi emanati verso la fine degli anni Cinquanta, inerenti soprattutto, le concessioni dei finanziamenti e mutui di sostegno al settore, e prevedeva l'attuazione delle nuove procedure per l'accesso al credito agevolato per l'acquisto di macchinari e per l'ampliamento delle col-

³¹ In merito ai dati sulla dimensione delle aziende agricole, nel sopraccitato *Censimento*, emerge come nel 1961 oltre il 7% della superficie agraria italiana era occupato da aziende di estensione inferiore a 2 ettari, il 28% circa da 2 a 10 ettari, oltre il 33 da 10 a 75 e il restante oltre 75, cfr. anche G. MEDICI, U. SORBI, A. CASTRATARO, *Polverizzazione e frammentazione della proprietà fondiaria*, Milano, 1962, p. 34.

³² Cfr. Legge n. 454, 2 giugno 1961, *Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura*, in *Leggi d'Italia*; la legge si compone di 50 articoli. Il 4° articolo prevedeva lo stanziamento di 2,5 miliardi di lire per finanziare le operazioni di svolgimento del primo censimento generale sull'agricoltura, affidato all'Istat.

³³ Legge 910 del 27 ottobre 1966, *Provvedimenti per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970*, in *Leggi d'Italia*, cit., vol. LIV.

tivazioni intensive. Il primo finanziamento del Piano fu di 500 miliardi. Come già i precedenti interventi per la meccanizzazione, l'effetto prodotto andava dall'aumento della domanda dei mezzi tecnici nel settore della trasformazione, agli incrementi di produttività del settore primario. A differenza però del passato i benefici in termini di agevolazioni per l'accesso al credito e per i contributi venivano limitati a quelle aziende che documentavano progetti di miglioramento e di ampliamento o di modernizzazione delle attività connesse alla conduzione rurale. L'introduzione dei nuovi criteri mirava a una vera e propria trasformazione del settore; la portata innovativa andava verso la formazione di una moderna agricoltura, dove solo quegli operatori in grado di trasformare e migliorare le proprie attività potevano beneficiare delle provvidenze decise dal Piano. La medesima strategia "rivoluzionaria" a favore di chi lavorava la terra o s'impegnava per incentivare la produzione e modernizzare le aziende, si ritrova nella proibizione della stipula di nuovi contratti di mezzadria, decisa per legge nel 1964 e che al tempo stesso agevolava l'acquisto dei fondi da parte dei mezzadri con prestiti quarantennali al tasso dell'1%. Lo spirito di lasciare nella terra solo coloro che si impegnavano a coltivarla, caratterizzava i provvedimenti.

È certo che da allora si incentivò l'uscita dall'attività rurale di numerosi proprietari che affidavano le loro proprietà a contratti di conduzione dipendente. Cresceva il numero dei mezzadri che si trasformavano in piccoli proprietari: nel censimento del 1961 le aziende a conduzione diretta erano l'81,2 per cento del totale, nel 1971 erano l'86,5 per cento e la superficie agraria coltivata a conduzione diretta passava dal 49,5 al 57,3 per cento della superficie agraria coltivata. Di fatto il processo di ammodernamento dell'agricoltura passava attraverso la resistenza contro molti proprietari "assenteisti", a favore della ricerca di tassi di produttività più elevati.

Il secondo Piano Verde (1966) riproponeva le medesime soluzioni e opportunità offerte. Da più parti si parlò di espulsione in termini negativi, ma nella legge l'espulsione era collegata all'imprenditorialità e alla necessità sempre più urgente di raggiungere il livello di competizione europeo.

Nel medio-lungo periodo le conseguenze delle scelte attivate dai due Piani Verdi e dalla normativa Cee provocavano una spinta per la riorganizzazione delle aziende agrarie nell'adozione di criteri di

gestione industriale in grado di immettere tecnologia nel ciclo produttivo e di perseguire quei crescenti ritmi di incremento della produttività, già riferiti³⁴. La misura dell'impegno per ottenere nell'agricoltura tassi di crescita il più possibile vicini a quelli degli altri settori, emerge dal fatto che un terzo degli investimenti agricoli pubblici verificatisi dalla fine della guerra alla fine degli anni Settanta si concentrasse tra il 1957 e il 1966.

In concreto fu notevole la ripresa della meccanizzazione, dopo la stasi del quadriennio 1956-1959³⁵, con l'introduzione in tutto il Paese di macchinari di concezione del tutto diversa e rivoluzionaria rispetto ai precedenti, come le mietitrebbia, le macchine seminatrici, le attrezzature per la produzione del latte. Si trattava di impianti che negli altri paesi più avanzati erano ormai da tempo introdotti e utilizzati e che da noi giungevano con ritardo. Ancora una volta però il maggiore impegno fu assolto verso la meccanizzazione e verso la diffusione dei prodotti industriali utili all'agricoltura; il settore primario continuava a essere serbatoio per l'offerta dei prodotti industriali (meccanici o chimici), senza diventare a sua volta oggetto della domanda dell'industria per la produzione di materie prime. Non si era inoltre realizzato il processo di *integrazione reddituale* tra settore primario e settore secondario, tra le attività legate alla ciclicità dell'agricoltura e la produzione di reddito in attività extra-agricole in località rurali.

La forza d'urto della crescita industriale era ancora travolgente e la politica del partito di maggioranza relativa – che fino ad allora aveva mantenuto elevata l'attenzione e la cura al settore agricolo – nel 1961, al convegno di San Pellegrino, avvia il processo di attenzione maggiore al settore della trasformazione, nella consapevolezza della grande crescita del settore, dei problemi relativi al rapido urbanesimo e alla decisa espansione del proletariato industriale. Si concretizza la ricerca di un consenso politico che, fino ad allora, era

³⁴ Il valore aggiunto in valori reali passava da 2864 milioni (a prezzi 1963) nel triennio 1959-1961, a 5063 milioni nel triennio 1969-1971, cfr. G. FABIANI, *L'agricoltura in Italia*, cit.

³⁵ Per fare un esempio, il numero delle trattrici di nuova immatricolazione da 26.436 unità nel 1958, passava a 42.580 nel 1964; il numero totale delle trattrici registrate all'ufficio motorizzazione agricola da 207.131 mezzi saliva a 377.107 nel medesimo intervallo. Diminuiva la percentuale delle trattrici di importazione (dal 40% al 25,8% tra il 1954 e il 1964) a favore dei mezzi prodotti in Italia.

stato attribuito prevalentemente al ceto rurale³⁶. A San Pellegrino, al centro del dibattito, si colloca la relazione di Pasquale Saraceno, il fondatore della Svimez, che conduce a un'accelerazione della politica interventista dello Stato nell'attività produttiva³⁷, muovendo però non più da un'esigenza di carattere ideologico o di emergenza postbellica, quanto da un'analisi empirica della situazione italiana per combattere gli squilibri nello sviluppo.

Conclusione

In conclusione il periodo che interessa la ricostruzione del Paese e il decennio Cinquanta registra – a mio parere – quelle tendenze specifiche che ho cercato di circostanziare, come il massiccio intervento pubblico nel settore, la ripresa relativamente rapida della capacità produttiva, accanto alla definizione di elementi di debolezza futura per il nostro sistema agricolo. Uno scenario di luci e di ombre fatto di scelte politiche di incentivazione alla ripresa produttiva attraverso la definizione di linee di credito al settore necessarie per fornire le risorse finanziarie allo sviluppo, operate attraverso l'attivazione di istituti di credito speciale, enti di erogazione finanziaria all'agricoltura, casse speciali che misurano concretamente il massiccio impegno pubblico. La convinzione è che l'agricoltura sia il settore fondamentale su cui basare la crescita del Paese e dunque l'agricoltura va potenziata; vanno curate le strategie per la ripresa degli impianti danneggiati dalla guerra, quindi la diffusione delle coltivazioni, la meccanizzazione, la redistribuzione della proprietà, la salvaguardia e l'incentivazione alla piccola proprietà coltivatrice.

Ci furono spinte di carattere politico a ispirare quelle scelte? Ci furono calcoli squisitamente basati sulla ricerca del consenso elettorale? Ci furono limiti nella visione di lungo periodo a fronte di un'economia che andava necessariamente verso il potenziamento del settore della trasformazione e dei servizi, come nel modello di crescita dei paesi più avanzati del tempo? Ci furono errori di valuta-

³⁶ Cfr. G. AMADEI, *L'avventura agricola dell'Italia 1945-1980*, Bologna, 1980, pp. 97-98.

³⁷ P. SARACENO, *Lo Stato e l'economia*, in Atti del I Convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana, San Pellegrino, 13-16 settembre 1961, Roma, 1963.

zione sulla tendenza dell'economia, non solo dell'economia in generale, ma dell'economia agraria? Furono, infine, raggiunti i risultati sperati di costruire un grande Paese con una grande agricoltura?

Sono alcune delle domande che è possibile porsi.

Sicuramente nei governi postbellici la consapevolezza che lo sviluppo economico dovesse far perno sull'attività della trasformazione era convinzione di alcuni, ma non di tutti. La Dc e alcuni dei suoi uomini più rappresentativi, come Antonio Segni, Amintore Fanfani, forse lo stesso Alcide De Gasperi, vedevano le grandi difficoltà da superare, in particolare la lotta alla disoccupazione e ipotizzavano un paese capace di affrontare le emergenze fame e disoccupazione attraverso l'agricoltura; si pensava a un paese autosufficiente nel settore della domanda alimentare, capace di diventare esportatore di produzione agricola. Il settore primario fu visto realisticamente come il settore capace di trascinare il Paese fuori dalla crisi postbellica e verso posizioni di crescita economica importante. La carenza strutturale di materie prime, le difficoltà di penetrazione nei mercati internazionali per i prodotti industriali forse facevano privilegiare quelle scelte che poi finiranno per penalizzare la competitività dei produttori italiani nei mercati esteri.

I risultati furono in parte raggiunti, in quella complessità di luci e ombre che ho cercato di documentare con i dati.

Ricerca del consenso politico: c'è una vasta letteratura sull'argomento. Che il partito di maggioranza relativa allora fosse più consono alla piccola proprietà, al principio della proprietà per tutti dei mezzi per la soddisfazione dei propri bisogni, è un assunto incontestabile che poggia solidamente sui principi di giustizia distributiva. Il mondo delle fabbriche, la lotta di classe, la lotta per il collettivismo non possono essere consoni ai programmi dei cattolici e degli uomini di governo di allora. Ma non è, credo, la ricerca di un consenso elettorale la molla principale: almeno penso che sia eccessivamente riduttivo giungere a simile conclusione. Una volta chiesi ad Amintore Fanfani se nell'impianto del Piano Case, nella definizione del Fondo di solidarietà sociale, nei provvedimenti della Riforma Agraria vi fossero riferimenti alle scelte di politica economica tendenti alla mobilitazione della spesa pubblica per riattivare la domanda aggregata. La risposta fu: «Macché Keynes d'Egitto! Avevamo urgenza di dare il lavoro alle persone, di ridar loro la casa, il pa-

ne, il lavoro e prendemmo quei provvedimenti nello spirito dell'emergenza e dell'ansia di trovare soluzioni a problemi di miseria, di disoccupazione, di fame». Poi sarà venuta anche la ricerca del consenso elettorale, ma sicuramente l'impianto delle scelte interventiste, in cui l'agricoltura fa parte preponderante, ha motivi di ispirazione diversa, prioritaria e più alta.

Dunque, anche se sono consapevole di essere in minoranza, credo che i provvedimenti di quegli anni e le scelte politiche operate nel settore, complessivamente abbiano aiutato il Paese a porre le basi per far divenire l'Italia uno dei paesi ad agricoltura moderna e avanzata. Rimane la consapevolezza di vaste zone d'ombra per le scelte e per i risultati di allora: ma nella contestualizzazione storica occorre tener presente le difficoltà del momento, la drammaticità dei primi anni postbellici, la complessità di rimettere in moto un Paese che usciva da un conflitto disastroso e da venti anni di regime, la condizione di un Paese con un livello di sviluppo molto distante dallo standard dei Paesi europei più avanzati. Di fronte a un tentativo di comprensione globale dei fatti e delle scelte molti furono i progressi resi possibili sicuramente dagli aiuti internazionali, ma anche dalla capacità del Paese di uscire dall'emergenza e di arrivare, sia pur faticosamente e con l'altissimo prezzo dell'esodo dalle campagne e dell'emigrazione, a un livello di sviluppo economico coerente con l'ambizione di un grande Paese.

L'agricoltura complessivamente registrerà un lungo complesso periodo: la crisi sociopolitica di fine anni Sessanta, quindi la crisi dell'industria negli anni Settanta, la "disaffezione" temporanea al settore della trasformazione, le politiche comunitarie per l'Europa Verde e le dinamiche strutturali verso la società del terziario, influenzeranno la propensione agli impieghi nel settore primario e condurranno progressivamente a una riorganizzazione del settore. Aumenterà, molto lentamente, la dimensione media delle imprese, si realizzeranno casi di verticalizzazione della produzione dal produttore al consumatore, si accentuerà la specializzazione dei prodotti tipici italiani, in una parola, lentamente e faticosamente l'agricoltura tornerà a cercare un ruolo significativo nella produzione della ricchezza nazionale e nella collocazione dei prodotti italiani nei mercati esteri. Ma questa è storia dei nostri giorni, una storia che ha attraversato molti decenni dall'emergenza del secondo dopoguerra.