

Daniele Caviglia

# La diplomazia della lira

L'Italia e la crisi del sistema  
di Bretton Woods (1958-1973)

FRANCOANGELI

Storia  
internazionale  
dell'età  
contemporanea

Sec



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





**Storia internazionale dell'età contemporanea,**  
collana diretta da **Antonio Varsori**  
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

*Comitato scientifico:* **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne).

*Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Daniele Caviglia

# **La diplomazia della lira**

L'Italia e la crisi del sistema  
di Bretton Woods (1958-1973)

**Storia internazionale  
dell'età contemporanea**

**FRANCOANGELI**

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi Internazionali di Roma – UNINT.

*Grafica della copertina:* Elena Pellegrini

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# *Indice*

<b>Introduzione</b>	pag.	7
<b>1. L'internazionalizzazione dell'economia italiana</b>	»	15
1. In mare aperto	»	15
2. Rumori da oltreoceano	»	31
3. Anni di gloria	»	46
<b>2. Un ponte sull'Atlantico</b>	»	63
1. Prove di crisi	»	63
2. L'Italia e il dibattito sulla liquidità internazionale	»	79
3. I diritti speciali di prelievo: un successo italiano?	»	87
<b>3. Viaggio verso l'ignoto</b>	»	115
1. Difesa a oltranza	»	115
2. Amici in guerra	»	143
3. L'alba di un nuovo mondo	»	170
<b>4. Terre sconosciute</b>	»	195
1. Sull'orlo del precipizio	»	195
2. Fine di un'epoca?	»	209
3. Senza bussola	»	228
4. L'Europa che non basta	»	243
<b>Epilogo</b>	»	265
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	»	275
<b>Indice dei nomi</b>	»	277





## Introduzione

“Denaro vuole dire dominio sulle risorse e dominio sulle risorse vuole dire potere. L’accumulo di oro e di altre riserve può essere un mezzo attraverso il quale gli Stati cercano di assicurarsi l’indipendenza politica e finanziaria, e si pongono in condizione di influenzare la politica degli altri. I negoziati economici internazionali possono comportare le medesime tensioni tra interessi nazionali discordanti, di quelle che si ritrovano durante i negoziati per il disarmo o per il finanziamento delle operazioni di pace, per il Medio Oriente o per il Vietnam”<sup>1</sup>.

[Il sistema monetario internazionale] “è uno degli scacchieri più importanti sui quali si affacciano le politiche estere degli Stati moderni. [...] è facile profezia che nella vostra carriera di diplomatici, ora agli inizi, dobbiate per molti anni ancora ed in molte occasioni udirne parlare, e che qualcuno tra voi sia chiamato ad affiancare chi ne tratterà o ne negozierà in avvenire”<sup>2</sup>.

“Il Presidente ha affermato che questi problemi economici sono per noi di maggiore interesse perfino delle questioni nucleari”<sup>3</sup>.

Al termine della seconda guerra mondiale l’Italia si trovò ad affrontare la prova della ricostruzione nell’ambito di una ricomposizione degli equilibri postbellici attorno a rapporti di forza e canoni di azione completamente mutati. Il cambiamento non riguardò solamente il declino del continente europeo a vantaggio delle due superpotenze o l’emergere dei primi sintomi della guerra fredda, ma anche la definizione di un nuovo ordine economico inizialmente progettato su basi globali. Per l’Italia, così come per molti altri paesi del vecchio continente, l’accettazione del sistema degli scambi commerciali e finanziari elaborato nel corso della conferenza di Bretton Woods del luglio 1944<sup>4</sup> rappresentò l’inizio di un viaggio verso lidi fino ad allora

<sup>1</sup> Conferenza di Richard Gardner presso la Società Italiana per la Organizzazione Internazionale, Roma, 11 giugno 1969, Asbi, dc, c. 51, f. 14.

<sup>2</sup> *Appunto del Mae*, Acs, cm, b. 29, f. 7 “Visita di Stato in Francia del Sig. Presidente della Repubblica, 1-3 ottobre 1973”.

<sup>3</sup> *Memorandum of Conversation (Kennedy-Adenauer)*, Bonn, 24 giugno 1963, Frus, 1961-63, vol. IX, Foreign Economic Policy, doc. 72.

<sup>4</sup> Sulla conferenza di Bretton Woods e, più in generale, sul sistema monetario internazionale si vedano fra gli altri P. Bain Kenen, F. Papadia, F. Saccomanni (a cura di), *Il sistema monetario internazionale tra crisi e riforme: saggi in memoria di Rinaldo Ossola*, Il Mulino, Bologna 1994; J. Denizet, *Le dollar. Histoire du système monétaire international depuis*

sconosciuti. Fortemente condizionato dalla visione statunitense, il piano di ristrutturazione dell'ordine economico mondiale presupponeva l'avvio di un graduale processo di internazionalizzazione delle economie dei paesi partecipanti, declinato in senso liberista. Una impostazione che implicava per l'Italia non solo lo smantellamento della politica autarchica ma anche uno sforzo di riconversione della mentalità della classe dirigente e del ceto imprenditoriale che si erano formati nell'*hortus clausus* del Ventennio.

Nel periodo fra le due guerre, i paesi industriali avevano disordinatamente cercato di scaricare l'uno sull'altro gli effetti della crisi economica provocando, attraverso il gioco della difesa e delle ritorsioni, la riduzione degli scambi a livello minimo e quindi la sterilizzazione delle componenti estere delle rispettive economie. Un comportamento che aveva escluso l'orizzonte della concertazione e della cooperazione multilaterale e che aveva finito per aggravare e prolungare le difficoltà delle maggiori economie dell'epoca. Il nuovo ordine economico progettato a Bretton Woods ebbe quindi lo scopo di porre rimedio agli errori del passato attraverso la strutturazione di un sistema monetario fondato sulla collaborazione internazionale e sulla conciliazione fra l'equilibrio interno e quello esterno. Oltre che dal bruciante ricordo dell'esperienza passata, gli sforzi in quella direzione furono alimentati dalla diffusa consapevolezza dell'effetto positivo che una sostenuta domanda estera esercitava sullo sviluppo economico e sul livello di occupazione, nonché dall'idea della funzione fondamentale della componente estera sulla domanda globale ai fini di una maggiore stabilità ciclica. Per favorire quindi un aumento del commercio mondiale si cercò di assicurare la libertà degli scambi (la cui attuazione fu affidata prima alla conferenza dell'Avana e poi al Gatt), la stabilità dei cambi e quella finanziaria, assegnando all'istituendo Fondo monetario internazionale<sup>5</sup> il

1945, Fayard, Parigi 1985; M. De Cecco, *Ascesa e declino del sistema di Bretton Woods*, in S. Carruba, M. De Cecco, F. Saccomanni, C. Santini, L. Spaventa, *Il cammino della lira da Bretton Woods all'Euro. 50 anni di storia dei mercati finanziari della nostra moneta*, Mediaprint, Milano 2007, pp. 15-50; A.E. Eckes jr., *A Search for Solvency: Bretton Woods and the International Money System, 1941-1971*, University of Texas Press, Austin 1975; B. Eichengreen, *La globalizzazione del capitale. Storie del sistema monetario internazionale*, Baldini&Castaldi, Milano 1998; E. Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press, Ithaca e Londra 1994; J.K. Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, IMF, 3, Washington D.C. 1969; H. James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Oxford University Press, New York 1996; R. Solomon, *Il sistema monetario internazionale (1945-1981)*, Liguori, Napoli 1984; B. Tew, *L'evoluzione del sistema monetario internazionale*, Il Mulino, Bologna 1984; H. Van Der Wee, *L'economia mondiale tra crisi e benessere, (1945-1980)*, Hoepli, Milano 1989.

<sup>5</sup> Contrariamente a quanto proposto da Keynes, il Fmi non divenne una banca mondiale di emissione ma soltanto un *pool* (deposito) di mezzi di pagamento, la cui attività si svolge

compito di sovrintendere alle nuove regole e al sistema dei pagamenti internazionali.

In particolare, dopo la disastrosa esperienza dei cambi erratici del periodo prebellico si ritenne necessario puntare su un sistema di cambi fissi giudicato indispensabile per ripristinare la libertà degli scambi e della divisione e specializzazione internazionale delle produzioni, considerate a loro volta fattori fondamentali per il benessere di tutti i paesi. I principi ispiratori del nuovo sistema si richiamavano al *gold standard* imperniato sull'oro anche se, a differenza di quanto accadeva prima, non era previsto alcun meccanismo automatico per assicurare l'equilibrio degli scambi, al di fuori di una limitata possibilità di oscillazione dei tassi di cambio attorno alle parità fisse ( $\pm 1$  per cento). Solo nel caso di uno squilibrio fondamentale, caratterizzato da un persistente sbilancio, attivo o passivo, della bilancia dei pagamenti era prevista la possibilità di mutare la parità monetaria, previa autorizzazione del Fondo se in misura superiore al 10 per cento.

Il sistema di Bretton Woods era dunque basato su cambi stabili ma non invariabili e pertanto la sua capacità di far fronte a situazioni di squilibrio fondamentale risultava condizionata dalla tempestività delle decisioni delle autorità monetarie nazionali relative alla correzione delle rispettive parità. Fin dall'inizio, però, esso funzionò in maniera diversa da quanto era stato preventivato. I paesi usciti distrutti dal conflitto non furono subito in grado di assicurare la convertibilità delle loro monete e si assistette quindi ad una lunga serie di svalutazioni, mentre parallelamente il dollaro assunse lo *status* di valuta di riserva, non già a seguito delle decisioni di qualche conferenza internazionale ma per effetto di una serie di comportamenti individuali delle autorità monetarie degli altri paesi e degli operatori privati. In virtù della sua crescente funzione di principale mezzo di scambio – giacché consentiva l'accesso al mercato statunitense, quasi l'unico in cui era possibile reperire tutti i beni di consumo e produttivi necessari alla ricostruzione – il dollaro divenne presto il principale strumento di riserva. In quanto detentori dei tre quarti dello *stock* monetario mondiale e quale unico membro del Fmi che aveva accettato la convertibilità della propria moneta, gli Stati Uniti godevano di una incondizionata fiducia che spingeva perfino le ban-

mediante operazioni di vendita e di acquisto di divise dei paesi partecipanti. I pagamenti avvengono in oro o in valute chiave; esiste la possibilità di ottenere valute mediante crediti del Fmi e tale possibilità, in quanto automatica, viene equiparata alle riserve (la "posizione aurea nel Fondo" o *gold tranche*). È prevista inoltre la possibilità di ottenere valuta attraverso crediti non automatici, multilaterali (*stand by arrangements*) o bilaterali (aperture di credito reciproche, dette *swaps* o accordi *stand by*). Tutti questi crediti a breve termine dovevano servire a fronteggiare situazioni di squilibrio temporaneo dei conti con l'estero che potevano essere determinate da vari fattori (variazioni della domanda reciproca, nei livelli di produttività, movimenti di capitali).

che centrali a investire le proprie riserve valutarie sul mercato finanziario americano alla ricerca di un interesse che l'oro immobilizzato nei forzieri non poteva consentire.

In un primo tempo neppure il deficit della bilancia dei pagamenti statunitense, provocato dai massicci programmi d'aiuto come il piano Marshall, suscitò particolari apprensioni dal momento che a stento soddisfaceva il bisogno mondiale di liquidità<sup>6</sup>. Inoltre, il ritorno alla convertibilità delle principali monete nel corso del 1958 sembrò completare l'opera di stabilizzazione e promozione del sistema economico internazionale, all'alba di un nuovo decennio che prometteva la ripetizione della felice esperienza degli anni della ricostruzione.

In realtà fu proprio da allora che cominciarono ad emergere quelle contraddizioni che nell'arco di poco più di un decennio avrebbero portato il sistema al collasso. In particolare, il *gold exchange standard* abbandonava alla moneta di riserva (cioè al dollaro) la funzione di sopperire al fabbisogno internazionale di liquidità. Per svolgere con successo tale ruolo la moneta in questione doveva rispondere a due condizioni: il paese che la emetteva doveva avere una bilancia dei pagamenti passiva (analogamente ad una banca di emissione all'interno di un paese, che per esercitare la funzione creditizia emette biglietti in misura superiore alle sue riserve); per potere conservare la sua posizione di strumento di riserva doveva godere di fiducia assoluta. Contrariamente alle attese, in quegli anni la bilancia commerciale degli Stati Uniti, benché ancora attiva, iniziò a subire un progressivo deterioramento dovuto in gran parte alla crescente fuoriuscita di investimenti privati e di capitali a breve in cerca di un tasso più lucrativo. I governi europei si trovarono così di fronte all'inedito problema degli ingenti flussi di dollari in ingresso che venivano ora presentati per la conversione. Contemporaneamente, per gli Usa si pose l'alternativa tra una massiccia conversione di dollari con conseguente caduta del corso della valuta statunitense e dell'intero sistema monetario che su di essa si era andato sempre più imperniando; e la difesa di entrambi, accettando come un male minore i costi relativi nell'assunto (rivelatosi fallace) che una politica di riequilibrio avrebbe permesso di scongiurare il crollo del sistema.

<sup>6</sup> In quella fase iniziale la fiducia nel dollaro venne rafforzata anche dalla maggiore stabilità dei prezzi sul mercato americano rispetto a quelli europei e dall'ammontare delle riserve auree che alla fine del 1957 arrivavano a 22,8 miliardi di dollari, mentre i saldi in dollari (cioè i crediti liquidi stranieri verso gli Usa) raggiungevano solo i 3,5 miliardi. Occorre ricordare che il sistema di Bretton Woods agevolò, fino alla vigilia del crollo, uno sviluppo senza precedenti del commercio internazionale, che conobbe tassi di espansione degli scambi mondiali del 7,1 per cento annuo. Dal 1948 al 1970, gli scambi con l'estero degli Stati Uniti passarono da 12,7 a 43,2 miliardi di dollari, mentre quelli dei sei paesi comunitari da 6,6 a 88,9 miliardi di dollari.

Da questo scenario sommariamente illustrato, prende le mosse il presente studio nel tentativo di ricostruire l'operato e le scelte dell'Italia nel quadro dell'evoluzione del sistema di Bretton Woods fino al suo definitivo abbandono e alla transizione verso un regime di cambi flessibili. Sul piano diplomatico-economico è in questo arco di tempo che si assiste inizialmente all'affermazione di quei vincoli di solidarietà e di cooperazione fra i maggiori paesi industrializzati che permisero di arginare le prime crepe del sistema attraverso le iniziative prese in seno al Gruppo dei Dieci<sup>7</sup> e al Fmi. In quel contesto venne avviato anche il dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale, nell'ambito del quale ben presto emersero le divergenti visioni sul ruolo da assegnare alla moneta statunitense e sulla disciplina da imporre ai paesi in disavanzo.

Tuttavia, né l'avvio di un'approfondita riflessione sulla opportunità di una rivisitazione del sistema, né l'adozione di misure concordate in uno spirito di sostanziale collaborazione bastarono a scongiurare il pericolo della speculazione, in mancanza di una efficace politica interna statunitense mirata alla riduzione del disavanzo. In un quadro contrassegnato da un lento ma inarrestabile deterioramento, cominciò quindi ad affacciarsi un ulteriore motivo di potenziale divisione all'interno di quel fronte occidentale chiamato a conservare un forte grado di coesione interna ed esterna per fronteggiare la sfida sovietica. Il tema del crescente deficit americano e di una politica economica che invece di contenere la domanda interna si indirizzava verso il *benign neglect* nei confronti dell'andamento dei conti con l'estero, divenne uno dei principali motivi di frizione all'interno del blocco occidentale. L'adozione dei diritti speciali di prelievo sul finire del '67 e la creazione del doppio mercato dell'oro all'inizio dell'anno successivo, rappresentarono gli ultimi risultati di una fase di collaborazione destinata a sgretolarsi sotto i colpi della speculazione internazionale e per effetto di analisi della situazione economico-monetaria che differivano sempre più fra le due sponde dell'Atlantico. In questo contesto, anche il tentativo dei Sei di creare un'area monetaria regionale più stabile in maniera da ridurre i contraccolpi derivanti dalla debolezza del dollaro si risolse in un sostanziale insuccesso. Se l'idea stessa dell'Unione economica e monetaria, che pure rispondeva a una serie di altre svariate esigenze, rappresentava uno sforzo di affermazione di un'identità europea sul piano monetario internazionale, non vi è dubbio che essa assunse in alcuni frangenti una valenza anti-americana, perlomeno nella visione di certi paesi. Regresso dei legami di solidarietà, attenuazione dello spirito di collaborazione, sfiducia nella pos-

<sup>7</sup> Ne facevano parte Usa, Canada, Francia, Gran Bretagna, Italia, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda, Svezia e Giappone.

sibilità di salvare il sistema o quantomeno di riformarlo in profondità, divaricazione crescente fra le due sponde dell'Atlantico e contrasto fra gli stessi paesi promotori della Uem, contraddistinsero così la conclusione di un ciclo irrimediabilmente compromesso dalla decisione statunitense del 15 agosto 1971 e poi formalmente chiuso nel marzo 1973 con l'adozione dei cambi fluttuanti seguita a una seconda svalutazione del dollaro.

Dal canto suo l'Italia aveva dimostrato nei primi anni di vita del sistema di Bretton Woods di sapere trarre vantaggio da una piena integrazione nel sistema economico e del commercio mondiale conseguita attraverso una serie di provvedimenti di politica valutaria e commerciale che andavano in direzione di una progressiva liberalizzazione. I convincenti risultati ottenuti nel periodo del "miracolo economico"<sup>8</sup> trasformarono rapidamente l'atteggiamento della classe dirigente che, dall'iniziale reticenza, passò al deciso sostegno delle virtù del sistema e della necessità di preservarlo dalle minacce esterne. In una visione condivisa dalle forze politiche con responsabilità di governo e dai vertici della Banca d'Italia, la difesa del sistema di Bretton Woods divenne presto un aspetto della più ampia battaglia fra i due blocchi, nell'assunto che la solidità economica dell'Occidente costituisse la logica premessa della sua forza militare e della capacità attrattiva del suo modello di sviluppo. Forte di una collaborazione fruttuosa tra la componente "politica" e quella "tecnica", tale orientamento si tradusse sul piano dell'azione diplomatica nel costante supporto alla strutturazione e al rafforzamento del principio della cooperazione multilaterale applicata alle diverse situazioni di crisi. Anche grazie al vasto credito internazionale di cui potevano giovare i vertici di Via Nazionale, fino alla seconda metà degli anni Sessanta l'Italia si distinse per gli sforzi profusi in vista del consolidamento del sistema monetario, per l'originalità delle proposte avanzate (spesso con successo) e per il continuo sforzo di mediazione tra gli Stati Uniti e i partner

<sup>8</sup> Per un'analisi del "miracolo economico" che attribuisce ai consumi interni, più che alle esportazioni, il ruolo trainante si veda R. Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 188-217. Sullo stesso tema, ma con un occhio all'influenza dell'adozione della tecnologia americana nel processo di produzione italiano cfr. V. Zamagni, *Un'analisi critica del "miracolo economico italiano": nuovi mercati e tecnologia americana*, in E. Di Nolfo, R.H. Rainero, B. Vigezzi (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-60)*, Marzorati, Milano 1992, pp. 393-422. Sulle ricadute socio-culturali della crescita economica cfr. S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della guerra agli anni novanta*, Marsilio, Venezia 1992, pp. 223-306. Sul governo dell'economia nel periodo del boom cfr. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, TEA, Milano 1996, pp. 85-92. Una particolare attenzione al ruolo della Banca d'Italia si trova in F. Cotula, J.C. Martinez Oliva, *Stabilità e sviluppo dalla liberazione al "miracolo economico" italiano*, in F. Cotula, M. De Cecco, G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia. Sintesi della ricerca storica 1893-1960*, Laterza, Bari 2003, pp. 415-493.

europei. A partire però da quel periodo, il mutamento delle condizioni interne del paese e l'avvio della "lunga transizione" degli anni Settanta, sulla quale si innestarono anche cambiamenti di portata globale, influirono negativamente sulle capacità di incidere a livello diplomatico, determinando una drastica riduzione del ruolo del paese destinato a divenire oggetto delle preoccupate attenzioni dei propri alleati. L'apertura della stagione della contestazione, l'inizio del fenomeno terroristico, la modificazione degli equilibri politici interni, il graduale cambiamento delle priorità economiche definite a livello governativo, unitamente ai più vasti mutamenti che interessavano il panorama internazionale, proiettarono l'Italia in una nuova fase nella quale alla crescente debolezza economica e istituzionale si aggiunse la rottura di alcune fondamentali dinamiche collaborative. La sempre più evidente insofferenza mostrata dai vertici della Banca d'Italia, e in particolare dal suo governatore Guido Carli, verso i nuovi indirizzi di politica economica costituì un chiaro segnale di un incipiente scollamento tra la classe dirigente e gli ambienti della "tecnocrazia" che fino a quel momento avevano congiuntamente traghettato il paese verso la modernizzazione. Se il contesto internazionale appariva contrassegnato dall'arretramento del principio della cooperazione e della ricerca di soluzioni condivise a vantaggio di logiche che davano priorità all'interesse nazionale (di cui il risorgente protezionismo e il mancato accordo sulle questioni monetarie erano l'espressione in termini economico-diplomatici), anche sul piano interno ci si doveva confrontare con l'indebolimento di quella coesione che aveva costituito una risorsa importante nella fase della ricostruzione e in quella successiva del rilancio.

Nel 1973 ben poco era rimasto di ciò che aveva caratterizzato negli anni precedenti le relazioni economico-diplomatiche fra i paesi industrializzati. Cooperazione, multilateralismo, riforma condivisa del sistema monetario internazionale, fiducia nei principi del liberismo economico, costruzione europea come completamento e rafforzamento dei legami transatlantici, certezza nelle capacità di guida del mondo occidentale, apparivano tutti principi superati, o quantomeno sbiaditi, all'inizio di un decennio in cui la ricerca di nuovi modelli di riferimento e la spinta di protagonisti emergenti sulla scena internazionale avrebbero cambiato per sempre le coordinate sulle quali si erano articolate le precedenti scelte politiche.

Nel licenziare questo volume desidero ringraziare quanti, a diverso titolo, hanno contribuito alla sua nascita e al suo sviluppo. Non posso non cominciare da Antonio Varsori che nel corso dei recenti anni di frequentazione mi ha incoraggiato a oltrepassare una dimensione puramente "politica" della storia delle relazioni internazionali. Un merito condiviso da numerosi

componenti del gruppo di ricerca che ruota attorno al Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova (David Burigana, Lorenzo Mechi, Guia Migani, Simone Paoli, Francesco Petrini), i quali con la vivacità delle loro osservazioni e l'originalità dei loro lavori hanno per me rappresentato una preziosa e continua fonte di stimolo.

Un pensiero di gratitudine va inoltre a Maria Eleonora Guasconi, la quale mi ha generosamente consentito di utilizzare alcuni documenti già da lei precedentemente selezionati, e a Luciano Monzali che si è prestato a leggere una prima versione di questo volume offrendomi i suoi suggerimenti. Un ringraziamento speciale lo devo a Giuliano Garavini che è stato un costante e disponibile riferimento per valutare l'evoluzione della ricerca.

Il reperimento del materiale archivistico sarebbe stato certamente meno fruttuoso senza la collaborazione di quanti con competenza e disponibilità mi hanno agevolato nelle ricerche. Fra questi desidero in particolare ricordare la dott.ssa Elisabetta Loche, che mi ha introdotto alla consultazione dell'Archivio Storico della Banca d'Italia, e la dott.ssa Mariapina Di Simone dell'Archivio Centrale dello Stato che ha compreso le esigenze di questo studio dimostrando una sensibilità non sempre riscontrata in altri contesti.



# 1. L'internazionalizzazione dell'economia italiana

## 1. In mare aperto

Il 22 settembre 1959 l'ambasciata degli Stati Uniti indirizzava al Ministero degli Esteri italiano un memorandum in cui esprimeva "soddisfazione"<sup>1</sup> per le misure di riduzione delle barriere doganali diverse dai dazi approvate in seguito al passaggio della lira alla piena convertibilità<sup>2</sup>. Per molti anni l'Italia, insieme ad altri paesi, aveva imposto controlli quantitativi alle importazioni allo scopo di salvaguardare le riserve monetarie e la bilancia dei pagamenti. In buona parte si era trattato di una scelta quasi obbligata, dettata dalle drammatiche condizioni in cui versavano l'economia italiana ed europea. Dal canto loro gli Stati Uniti e gli altri paesi dell'area del dollaro, pur soffrendo in maniera particolare delle discriminazioni commerciali, fino al termine degli anni Cinquanta ritennero che la ricostruzione di un'Europa economicamente vitale costituisse una priorità nel più vasto e

<sup>1</sup> *Memorandum American Embassy (Amembassy) per Mae*, Roma, 22 settembre 1959, Asbi, cc, n. 66, f. 5.

<sup>2</sup> La convertibilità delle monete europee aveva ripristinato "quella simmetria che gli accordi di Bretton Woods consideravano come base essenziale", lasciando immaginare che il traguardo della stabilizzazione e della promozione del sistema economico internazionale fosse sul punto di realizzarsi. In realtà – come sottolineato da De Cecco – questo mutamento "fu nettamente rifiutato dal governo degli Stati Uniti, quando esso comprese le conseguenze della nuova simmetria in termini di sviluppo del reddito e della occupazione, ma anche perché prefigurava limiti fino ad allora impensati alla articolazione globale della politica estera e militare americana". In base alle nuove regole il deflusso di dollari sarebbe dovuto essere stagnato con politiche fiscali e monetarie restrittive "qualora, come in effetti era sempre più vero in quegli anni, i paesi verso i quali affluivano i dollari non fossero disposti a trasformarli in liquidità interna, mettendo in pericolo politiche opposte a quelle perseguite dalle autorità americane, che le autorità europee ritenevano appropriate alla propria fase ciclica" (M. De Cecco, *Ascesa e declino...*, cit., p. 37). Per De Cecco proprio il ritorno delle principali valute europee alla convertibilità esterna, unitamente all'incremento degli investimenti diretti americani in Europa, rappresentarono i due fattori determinanti nella crescita delle pressioni sul dollaro (cfr. pp. 33-36).

cogente quadro del confronto con Mosca. Ora però che l'introduzione della convertibilità esterna delle principali monete europee indicava il ripristino di un certo equilibrio nelle bilance dei pagamenti e il consolidamento delle riserve valutarie in moneta pregiata, per Washington sembrava venuta meno "la giustificazione finanziaria della discriminazione contro le importazioni dell'area del dollaro"<sup>3</sup>. Nel decennio postbellico gli Usa si erano fatti carico dei costi della ripresa europea assicurando facilità di accesso al mercato statunitense sia attraverso l'entrata in vigore delle riduzioni dei dazi concordate, sia resistendo alle pressioni a favore dell'introduzione di restrizioni sulle importazioni diverse dalle barriere tariffarie. Alla luce però della nuova situazione generata dall'espansione delle economie industrializzate e dalla generale convertibilità delle monete mondiali, l'atteggiamento degli Stati Uniti si era notevolmente modificato. Come segnalava già nel '56 la direzione generale degli affari economici del Ministero degli Esteri<sup>4</sup>, l'opinione pubblica e il Congresso americani mostravano un crescente scetticismo di fronte alla perpetuazione degli aiuti ai paesi dell'Europa occidentale. Riferendo i risultati di un'inchiesta giornalistica curata da Egon Kaskeline per il "Christian Sciences Monitor", gli uffici economici del Ministero mettevano in guardia sugli orientamenti diffusi in numerosi circoli del Congresso nei quali si contestava la necessità di sostenere i partner europei dal momento che la maggior parte di essi era stata in grado di effettuare esportazioni a lungo termine di capitali. In base a un'inchiesta condotta dal governo statunitense, alla fine del '54 gli investimenti dell'Europa occidentale negli Stati Uniti ammontavano a 7300 milioni di dollari dei quali 2500 erano investiti in imprese controllate e 3800 in valori industriali. Sebbene il flusso di investimenti avesse avuto origine prima della guerra, esso continuava ad aumentare rapidamente: nel '54 erano cresciuti di 135 milioni di dollari e nel primo semestre del '55 di 80 milioni. Secondo Kaskeline, gli esiti della ricerca dimostravano che gli alleati europei degli Stati Uniti mentre da una parte ricevevano aiuti, dall'altra spendevano circa 5 miliardi di dollari per sviluppare le risorse dei loro possedimenti coloniali. In queste condizioni diveniva sempre più difficile convincere il contribuente americano dell'opportunità di confermare l'indirizzo inaugurato con il piano Marshall, anche se – osservava l'autore dell'articolo – occorreva tenere presente che gli aiuti di Washington erano oramai quasi esclusivamente di natura militare e rappresentavano inoltre una sorta di finanziamento a lungo termine delle esportazioni americane fino a quando gli europei si fossero rivolti a quel mercato per l'acquisto di materie prime e manufatti.

<sup>3</sup> *Memorandum Amembassy per Mae*, Roma, 22 settembre 1959, cit.

<sup>4</sup> Cfr. *Telespresso della Dgae (Uff. VII) del Mae*, Roma, 26 marzo 1956, Asbi, sp, pr. 471, f. 1.

Sebbene priva di immediate ripercussioni in campo politico, la vicenda era comunque significativa di un cambiamento di atmosfera che attendeva solo un più certo consolidamento dell'economia europea per tramutarsi in una rimessa in discussione dei rapporti economico-commerciali fin lì stabiliti tra le due sponde dell'Atlantico<sup>5</sup>. Nell'ultimo periodo dell'amministrazione Eisenhower il momento sembrò finalmente giunto, anche perché alla conclamata ripresa delle maggiori economie del vecchio continente si aggiunse la comparsa dei primi deficit della bilancia dei pagamenti americana. A quel punto divenne quasi scontato assistere a un irrigidimento della posizione negoziale di Washington, come dimostrarono di lì a poco le minacciose allusioni alle trattative doganali previste per il 1960-61 e collegate alle discriminazioni nei riguardi delle merci americane non ancora rimosse; così come gli accenni al fatto che ciò sarebbe stato solo il primo passo verso un più generale cambio della politica commerciale dettato dalla crescita degli impulsi protezionisti. In questo contesto di rilancio generalizzato delle economie europee e di prime avvisaglie di cambiamento degli orientamenti statunitensi, l'Italia si trovò a gestire la transizione verso una nuova fase dei rapporti economici transatlantici forte di un complessivo consolidamento del paese che abbracciava diversi piani.

Dal punto di vista economico, l'apprezzamento ufficiale espresso dall'amministrazione Eisenhower sul finire degli anni Cinquanta rappresentava il riconoscimento del positivo percorso di ricostruzione del tessuto produttivo italiano devastato dal secondo conflitto mondiale. Sebbene sotto il profilo strettamente politico il paese apparisse ancora alla ricerca di una stabilità che il tramonto del centrismo e il duro confronto sulla praticabilità della formula del centro-sinistra non avevano ancora realizzato, due elementi contribuivano più di altri a rafforzare la posizione e l'immagine dell'Italia.

Sul piano politico-diplomatico, dopo il definitivo superamento dello *status* di nazione sconfitta l'Italia sembrava finalmente in grado di tornare a svolgere "un ruolo di grande utilità e dignità nel consesso internazionale"<sup>6</sup> in un contesto in cui l'emergenza della sicurezza e della collocazione nella realtà bipolare erano stati in larga parte risolti:

L'Italia era da tempo pienamente inserita in tutti i maggiori organismi internazionali, era membro a pieno titolo del sistema occidentale e aveva preso parte attiva al "rilancio dell'Europa"; lo sviluppo economico stava offrendo al paese una

<sup>5</sup> Per un giudizio sull'attitudine più negativa degli Usa verso la Cee dopo il 1958 cfr. F. Romero, *Interdependence and Integration in American Eyes: From the Marshall Plan to Currency Convertibility*, in A.S. Milward e altri, *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992*, Routledge, Londra 1993, pp. 155-181.

<sup>6</sup> G. Vedovato, *Politica estera italiana e scelta europea*, Le Monnier, Firenze 1979, p. 98.

serie di opportunità sia nel continente europeo, sia nell'area mediterranea; l'evoluzione vissuta dalla nazione in tale contesto avrebbe con il tempo modificato la percezione da parte degli osservatori stranieri nei confronti dell'Italia, che avrebbe visto scomparire l'immagine di paese economicamente e socialmente arretrato a prevalente vocazione agricola<sup>7</sup>.

Da un punto di vista generale il paese, “dopo le ambizioni autonomistiche, [...] cerca[va] con un certo affanno altri modi per affermare una soggettività internazionale, ora in un ambito non più legato agli Stati Uniti ma interno all'Europa [...]. Il nodo [...] stava dunque, per quanto riguarda l'Italia, nella riscoperta dell'integrazione come alternativa ai costi della subordinazione”<sup>8</sup>. Questa svolta era anche il frutto dell'evoluzione di fattori interni, solo indirettamente collegati alle trasformazioni dello scenario internazionale, che alimentavano la propensione dell'Italia a procedere sul cammino della costruzione europea:

Alla fine degli anni '50 ed agli inizi degli anni '60 l'Italia, in pieno *boom* economico, sembrava ispirata da sentimenti europeistici fortissimi. Si trattava di un fenomeno che si può facilmente spiegare. Proprio nel decennio di diffusione dell'idea europea, l'Italia aveva visto l'inizio impetuoso della sua prosperità economica; aveva trovato uno sbocco per l'eccedenza della sua mano d'opera; aveva approfittato dei progressi nella circolazione delle persone e delle merci; aveva visto cadere, in pratica, le vecchie frontiere; aveva assistito al raggiungimento di una nuova dignità da parte dei suoi figli all'estero; aveva visto aprirsi orizzonti e mercati. Si comprende che l'idea di procedere sulla strada dell'unione europea – ed in tempi ravvicinati – trovasse un largo seguito popolare<sup>9</sup>.

Partecipazione su un piede di parità agli organismi occidentali e adesione alle iniziative comunitarie apparivano dunque i due principali binari sui quali si sviluppavano le azioni della diplomazia italiana, impegnata a promuovere gli interessi del paese in un panorama sempre più caratterizzato dai fenomeni dell'interdipendenza e dell'integrazione.

Sotto questo profilo anche l'evoluzione dell'economia italiana appariva in sintonia con i segnali che indicavano un rilancio del paese. In questo

<sup>7</sup> A. Varsori, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Laterza, Roma-Bari 1998, p. 132.

<sup>8</sup> E. Di Nolfo, *La politica estera italiana tra interdipendenza e integrazione*, in A. Giovagnoli, S. Pons (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, vol. I, *Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2003, p. 28.

<sup>9</sup> R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Il Mulino, Bologna 1995, pp. 150-151. Su questi temi si veda anche L. Monzali, *Mario Toscano e la politica estera italiana nell'era atomica*, Le Lettere, Firenze 2011.

caso si trattava di un fenomeno più diffuso che aveva riguardato l'economia occidentale nel suo complesso ma nel cui contesto l'Italia aveva saputo inserirsi senza ritardi. Nel corso del 1957-58 l'economia internazionale aveva attraversato una fase di recessione alla quale era seguita, durante il 1959, una vigorosa espansione caratterizzata in particolare da una notevole stabilità dei prezzi, dall'assenza di importanti squilibri nelle bilance dei pagamenti e dall'eccezionale aumento della produzione manifatturiera. In Europa la battuta d'arresto dello sviluppo produttivo si era manifestata a un tasso inferiore rispetto a quello americano [per i paesi dell'Oece si era complessivamente intorno al 2 per cento], compensando così la relativa lentezza della successiva ripresa. Mentre infatti negli Stati Uniti l'inversione di tendenza era sopravvenuta già dopo 8-9 mesi e la produzione industriale aveva raggiunto alla metà del '59 un saggio d'incremento massimo assoluto del 20 per cento, sul vecchio continente le condizioni di fondo dell'attività economica erano rimaste avverse per tutto l'arco del 1958. Il quadro cominciò però a mutare a partire dall'ultimo trimestre dell'anno, quando la ripresa dell'economia statunitense iniziò a stimolare una ripartenza europea<sup>10</sup>. Per quanto riguardava l'Italia, il miglioramento congiunturale si era consolidato durante il primo semestre del '58 per assumere tutti gli aspetti di una fase di elevata espansione a partire dalla seconda parte del '59. Sul finire dell'anno, l'aumento della domanda estera e la ripresa degli investimenti privati avevano dato nuovo impulso a uno sviluppo già sostenuto dal favorevole andamento della bilancia dei pagamenti, dall'assenza di tensioni sul mercato monetario e finanziario, nonché dall'incremento degli investimenti pubblici e della domanda interna per beni di consumo. In questo contesto, la fase congiunturale si era potuta giovare "del concorso di sopraggiunte circostanze particolarmente favorevoli"; ciononostante, un ruolo fondamentale nell'agevolare la ripresa era stato svolto dalle premesse poste in essere nel periodo precedente di rallentamento "mediante un'accorta condotta aliena dall'introdurre stimoli artificiosi che avrebbero potuto in seguito creare

<sup>10</sup> Il consistente aumento delle ordinazioni dagli Usa e gli effetti distensivi che le eccedenze dei pagamenti con l'estero dispiegavano sui mercati monetari e finanziari europei, usciti particolarmente colpiti dal precedente *boom* degli investimenti, rappresentarono i primi fattori, in ordine di tempo, capaci di sospingere l'economia continentale fuori dall'atmosfera depressa registrata per gran parte del '58. A questi elementi si aggiunsero la ricomparsa di un movimento espansivo della produzione industriale in Gran Bretagna e le misure varate dai diversi governi europei per alimentare la domanda interna attraverso l'allargamento della spesa diretta, la riduzione della pressione fiscale, l'accelerazione dell'esecuzione dei pagamenti già stanziati in bilancio, l'allentamento di alcuni controlli sui crediti e l'approvazione di incentivi all'edilizia privata.