

SERGIO NARDI

SULLA POLITICA ECONOMICA
DI ALFREDO BACCARINI

1. Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 del secolo scorso si colloca la scelta che, con l'abbandono del cosmopolitismo liberistico, doveva portare all'avvento del protezionismo in Italia. Alle spalle di tale mutamento vi era il lento diffondersi nella cultura e nel mondo economico italiano, durante il ventennio post-unitario, della conoscenza dei meccanismi che avevano consentito il progresso della prosperità in Inghilterra e in Francia, l'inizio dell'espansione negli Stati Uniti, nonché l'ascesa produttivista della Germania.

Certamente le attrazioni e le suggestioni che più agivano fra le classi dirigenti erano quelle che provenivano dalla politica tedesca che, con la costituzione dello Zollverein, aveva garantito la libertà del commercio all'interno, proteggendo, con "dazi educativi" verso l'esterno, lo sviluppo dell'industria nazionale, i cui presupposti teorici troveranno poi sistemazione nella famosa opera di Federico List *Il sistema dell'economia nazionale* (1841). Accanto a questi motivi contribuirono al mutamento degli orientamenti di politica economica anche sentimenti di tipo nazionalistico che si richiamavano alla necessità di raggiungere l'indipendenza economica quale riscatto dalle frustrazioni alimentate, nel confronto internazionale, dal limitato sviluppo del paese. In questo incrocio eterogeneo si inserivano pure idealità positivistiche ed anche certo empirismo utilitaristico, espressi dai nuclei della borghesia industriale più moderna.

Per quanto importanti, questi elementi non giustificano da soli la sterzata della politica economica verso il protezionismo.

Troppo radicata e diffusa era la convinzione che la fortuna e la ricchezza d'Italia fossero riposte nello sviluppo dell'agricoltura, a cui si aggiungevano le garanzie offerte dai rapporti di produzione prevalenti nelle campagne che permettevano un controllo sociale di tipo paternalistico sui contadini e sui piccoli produttori. Anche se agguerriti, i gruppi che sostenevano la necessità di una svolta industriale nell'economia del paese erano pur sempre minoritari e non certo in grado di sostenere lo scontro con le resistenze degli interessi agricolo-mercantili e con l'opinione pubblica largamente condizionata da una mentalità "agricolturista", sostenuta da esponenti del mondo politico e colto.

Ma intorno al 1880 si manifestano nell'economia internazionale profondi mutamenti che sconvolgono i processi di sviluppo affermatasi durante il trentennio precedente. Sono gli effetti dirompenti della "grande depressione" che portano in luce, con la caduta progressiva dei prezzi per effetto dell'espansione dei trasporti marittimi e ferroviari, gli squilibri della struttura produttiva e del mercato, mettendo in crisi gli stessi rapporti internazionali. L'afflusso abbondante di cereali, di carne e di derrate agricole da altri continenti provoca la crisi dell'agricoltura europea, che, per contraccolpo, si estese poi alle attività industriali e finanziarie, paralizzando o quasi il sistema economico dei paesi del vecchio continente.

Gli effetti della crisi, l'inasprimento della concorrenza, il ribasso dei prezzi evidenziarono, in Italia più che altrove, le debolezze dell'economia e in particolare la fragilità delle strutture del settore agricolo. Le conseguenze furono disastrose non solo sul piano economico per la caduta della produzione e degli investimenti, per la contrazione dei redditi e della domanda effettiva, ma anche sul piano sociale per l'aggravarsi della disoccupazione e per l'accentuarsi delle tensioni specie nelle campagne. Gli effetti della crisi e la pressione politica svolta con rinnovata determinazione dai gruppi industriali sono, insieme a fattori di politica estera e finanziaria, gli elementi che più contribuirono alla svolta degli indirizzi economici dello stato italiano. L'abbandono del liberismo, che condannava le strutture produttive all'infantilismo, e il passaggio al protezionismo, inteso come intervento dello Stato per correggere e sostenere il mercato ai fini dello sviluppo economico e sociale del paese, avvennero in breve volgere di tempo. Un riscontro di questo passaggio lo si trova anche nell'abbandono da parte dei governi della sinistra, andata al potere nel 1876, della

visione economica ancorata quasi esclusivamente alla produzione agraria, che aveva connotato la politica della destra storica. Così, a partire dalla riforma doganale del 1878, si ripudiano progressivamente, con concreti atti legislativi, i principi liberistici, fino a giungere alla nuova tariffa generale dell'aprile 1887 che accresceva la protezione sui prodotti agricoli (specie grano e zucchero) e su quelli industriali (particolarmente tessili e siderurgici). Al di là degli effetti sulle forze sociali e dei significati politici per il processo di formazione di un "blocco di potere", variamente giudicati e interpretati, il protezionismo di fatto avviò un processo di risanamento e di sviluppo dell'economia, soprattutto di quella industriale. Ma al di sotto della necessità storica di recuperare i ritardi nella modernizzazione del paese, urgevano anche le preoccupazioni suscitate dal continuo aggravarsi, per effetto della crisi agraria, della conflittualità sociale nelle campagne, specie del nord, accompagnata dall'espandersi delle organizzazioni sindacali, cooperative, mutualistiche degli operai braccianti e dei contadini, nonché delle ideologie socialista e anarchica. Preoccupazioni non lievi, che trovavano pure in Germania, nella fattispecie i "socialisti della cattedra", esempi di comportamento politico nelle provvidenze emanate a favore dei lavoratori, dietro le quali operava la repressione bismarckiana. Anche su questo versante, guadagnava sempre più terreno la convinzione che con lo sviluppo industriale, a seguito della protezione e dell'intervento dello Stato, si sarebbe potuta assicurare nuova occupazione con salari più adeguati per gli operai, contribuendo ad attutire le cause del conflitto sociale. È così che nel concreto si saldavano la necessità di nuovi indirizzi per l'assetto economico con gli obiettivi politici e sociali rivolti a preservare il sistema anche dal pericolo rappresentato dal socialismo, che ormai si era insediato nelle campagne italiane. Nell'intreccio di tutti questi elementi si ritrova il nodo del trapasso dalla egemonia del blocco moderato a quella della sinistra storica, e della conversione politica che dalla direttrice liberista porta a quella protezionista. Ma si ritrova pure quell'insieme di interessi vecchi e nuovi, di forze diverse per natura e provenienza che convergono e si fondano, con motivazioni specifiche, nel sistema trasformistico del Depretis. Basti pensare al conservatorismo illuminato e riformista del Luzzatti, oppure al pragmatismo corporativo degli imprenditori industriali, quali Alessandro Rossi ed Eugenio Cantoni, per non dire poi delle contrastanti convenienze che facevano capo da un lato ai dinamici proprietari e conduttori

delle aziende agrarie capitalistiche della Valle Padana e, dall'altro, ai percettori delle rendite derivanti dalle proprietà latifondistiche del meridione.

In mezzo a questo coacervo di matrici politiche e culturali fra loro distinte, si situano la figura e la posizione di Alfredo Baccharini e della sinistra democratica di cui era interprete e partecipe. Per il Luzzatti, rimanendo nel campo delle esemplificazioni proposte, la prospettiva di nuovi indirizzi economici portava alla possibilità di proporre e garantire un'efficace legislazione sociale a tutela del lavoro; per gli industriali significava far coincidere lo sviluppo con l'avanzamento della produzione industriale, alla cui base stava l'avvento della grande impresa e l'aumento del proletariato di fabbrica; mentre la borghesia agraria del nord e i rentiers del sud riconoscevano nel programma protezionista gli elementi per superare, gli uni la fragilità delle innovazioni tecnico-culturali da poco introdotte nella Valle Padana, e per mantenere, gli altri, le loro rendite nonostante l'assenza di competitività dovuta ai sistemi arcaici e immobili della produzione agricola del meridione. Ma per Baccharini e la sinistra democratica l'intervento dello Stato significava per un verso la rimozione delle difficoltà e dei limiti imposti dal capitale finanziario e dagli interessi stranieri, e, per l'altro, lo sviluppo industriale e delle opere pubbliche e, di conseguenza, l'aumento dell'occupazione e dei salari: il tutto finalizzato alla costruzione di un regime sociale più moderno, autenticamente democratico e liberale. La storia di questi eventi è ampiamente conosciuta, anche nei suoi dettagli, attraverso le opere di G. Carocci, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887* (1959), di G. Boccaccini, *La Pentarchia e l'opposizione al trasformismo* (1971) e di V. Castronovo, *La storia economica nel quarto volume della einaudiana « Storia d'Italia »* (1975). In queste opere, a cui ci siamo riferiti per la breve e schematica sintesi di quel periodo, si ritrovano anche numerosi ed ampi riferimenti alle posizioni e alla linea di condotta tenute dal Baccharini, sicché attraverso la loro lettura è possibile una ricostruzione puntuale del percorso politico che ha caratterizzato la sua attività nell'ambito della sinistra storica.

2. Se la ricerca storica e la storiografia hanno indagato e illuminato la figura politica del Baccharini, altrettanto non può dirsi per ciò che concerne le sue iniziative, legislative o non, promosse o sostenute che riguardano più propriamente l'economia e la poli-

tica economica. La specifica professione — ingegnere idraulico —, gli incarichi ricoperti — capo dell'ufficio del genio civile di Ravenna e di Grosseto, direttore e segretario generale delle opere pubbliche a livello ministeriale —, nonché l'esercizio delle funzioni di ministro dei Lavori pubblici dal marzo 1878 fino al maggio 1883, salvo l'interruzione dei nove mesi del terzo ministero Depretis (19 dicembre 1878 - 14 agosto 1879), fanno sì che le opere di cui Baccarini si fa portatore si traducano immediatamente in attività economiche di portata rilevante anche ai fini sociali, soprattutto considerando l'assetto delle strutture produttive dell'epoca. Ma di questa attività conosciamo solo, attraverso la ricerca di G. Carocci, le vicende relative al problema ferroviario sul versante politico, mentre G. Porisini nella sua opera *Bonifiche e agricoltura nella bassa Valle Padana (1860-1915)* del 1978, ci rende conto dei processi e degli effetti promossi e derivanti dalla legge sulle bonifiche presentata da Baccarini nel 1878 e divenuta esecutiva nel 1882. Per quanto questi due settori — ferrovie e agricoltura — rappresentino un ruolo decisivo dell'iniziativa pubblica in campo economico, e già di per sé sufficienti a delineare la condotta e le finalità perseguite da Baccarini, tuttavia non esauriscono il campo di interessi e di intervento del ministro romagnolo. Durante la sua presenza al ministero dei Lavori pubblici sono predisposti e varati numerosi e vasti programmi che riguardano la viabilità, sia essa comunale, provinciale o nazionale, nonché i porti. Da questo angolo di visuale si può affermare che i settori economici in cui si esercita l'intelligenza e la capacità politica di Baccarini sono essenzialmente quelli dell'agricoltura e, come si usa dire oggi, delle infrastrutture relative ai trasporti. Dall'encomiabile lavoro di G. Porisini si possono ricavare, in termini economici, gli interventi direttamente riconducibili all'opera di Baccarini e che qui di seguito si riportano.

Ferrovie. Con legge 8 luglio 1878, n. 4438, nomina una commissione per conoscere i sistemi di esercizio delle ferrovie; con legge 29 luglio 1879, n. 5002, prevede la costruzione, ad opera dello Stato, di oltre 6 mila chilometri di strade ferrate e la concessione sovvenzionata di tutti i tratti considerati di pubblico interesse. Se alla fine del 1861, pur senza il Veneto e Roma, la rete ferroviaria italiana è appena di km 2.561, già nel 1880, per l'interessamento e gli interventi di Baccarini, le ferrovie raggiungono gli 8.713 km e nel 1883 i 9.602 km. Se fino al 1875

si sono aperti al massimo km 300 circa di nuove strade ferrate all'anno, dal 1875-77 al 1885 se ne aprono per km 418 all'anno. Fino al 1878 le spese sostenute dallo Stato per le strade ferrate sono ascese a L. 50.238.477, in media, ogni anno; ma nel periodo 1878-83 (quando è ministro dei Lavori pubblici il Baccarini) esse ascendono a L. 84.724.877. Se dal 1860-61 al 1870 i pagamenti effettuati dal governo si sono aggirati intorno ai 20-30 milioni, negli anni 1878-83 essi oltrepassano i 100 milioni di lire.

Strade. Per le strade ordinarie la disposizione legislativa 23 luglio 1881, n. 333, promossa dal Baccarini, aggiunge alla massa delle strade provinciali, già sovvenzionata dal governo, 246 nuove costruzioni; predispone un vasto programma che comprende la formazione di km 1.450 di strade nell'Italia settentrionale, di km 800 nell'Italia centrale, di km 2.778 nell'Italia meridionale e di km 1.093 nelle Isole. Nel 1875 è stata autorizzata una spesa di 17 milioni l'anno per il periodo 1876-79, ma nel 1880 questa somma viene elevata a 26 milioni. Nel 1881 Baccarini fa approvare dal parlamento una legge che autorizza la spesa di L. 225 milioni 126.704 per opere straordinarie da compiersi nel quindicennio 1881-95; di L. 10 milioni per la costruzione di strade comunali, e di L. 108 milioni per lavori in strade nazionali e provinciali.

Porti. Per quanto riguarda i porti, il decreto 20 novembre 1879, n. 5166, e le leggi 19 giugno 1879 e 19 luglio 1880 stabiliscono un intervento dello Stato per gli esercizi 1880-89 pari a L. 24.700.000; e la legge 23 luglio 1881 assegna, per nuovi lavori portuali da effettuarsi nel 1881-95, L. 37.701.400.

Bonifiche. La legge Baccarini 25 giugno 1882, n. 869, divide le bonifiche in due categorie: alla prima appartengono le opere di rilevante importanza non solo dal punto di vista agricolo ma anche igienico, e alla seconda tutte le altre. Per queste ultime si prescrive che i lavori debbono essere eseguiti e mantenuti dai proprietari; si aggiunge però che, ove i consorzi obbligatori e l'iniziativa della bonifica parta da un ente pubblico, lo Stato, le Province e i Comuni interessati possono concorrere nelle spese di esecuzione e attribuire ai privati i vantaggi relativi alla dichiarazione di pubblica utilità. Ma è soprattutto per le opere di prima categoria che la legge afferma il dovere dello Stato di intervenire. Il risanamento igienico è definito di pubblico interesse. Le opere di boni-

fica di prima categoria devono essere eseguite direttamente dallo Stato in quanto pubbliche, e sono a carico dello Stato per il 50%, mentre le Province e i Comuni vi partecipano col 25% e il rimanente 25% è a carico dei privati proprietari. La legge Baccarini rappresenta una tappa di estrema importanza nella storia delle bonifiche in Italia; segna per la grande proprietà terriera un grosso successo e una svolta a proprio favore della politica economica del governo. Essa pone i proprietari di paludi in una condizione estremamente vantaggiosa: fa loro sostenere solo la quarta parte dei costi e lascia agli stessi, invece, tutta la produzione ritraibile dopo i prosciugamenti e l'intera plusvalenza dei terreni redenti.

Dall'insieme dei provvedimenti legislativi promossi da Baccarini si comprende che la svolta della politica economica dello Stato italiano, dovuta al trapasso del potere dai moderati alla sinistra storica, non si è limitata solo all'azione di misure protezionistiche. I nuovi orientamenti hanno agito anche nel campo delle iniziative riguardanti la politica finanziaria, l'apparato produttivo, l'introduzione di nuove tecnologie. Attraverso tutti questi canali l'intervento pubblico ha acquistato sempre maggiore importanza ai fini del processo storico di formazione e accumulazione del capitale e di trasformazione dell'apparato economico-produttivo.

Anche se siamo ancora lontani dallo stato-imprenditore dei giorni nostri, non v'è dubbio che nella politica economica del periodo depretisiano si rintracciano i primi segni consistenti della funzione pubblica nella formazione del capitale, alla cui definizione diede un notevole contributo Agostino Magliani traducendo, come ministro delle Finanze, gli interventi della spesa pubblica in termini di politica finanziaria. In questo quadro complesso e articolato si collocano le iniziative di cui Baccarini si fa promotore. La circostanza che tali iniziative riguardino il campo delle infrastrutture del trasporto e delle bonifiche fa assumere all'attività del Baccarini uno specifico valore economico. Siamo infatti in presenza di opere che possono essere eseguite solo su vasta scala e con lunghi periodi di lavoro e che, proprio per questo, richiedono l'impiego di notevoli masse di capitale che debbono essere anticipate e immobilizzate per molto tempo. Ma la scarsa concentrazione del capitale e il limitato sviluppo del sistema creditizio, che caratterizzano l'assetto capitalistico del tempo, non consentono agli imprenditori e ai proprietari di affrontare la costruzione di tali opere, se non in misura limitata e frazionata in un lungo periodo. Per questa ragione, esse vengono finanziate dall'entrata

statale generale ai fini della pubblica utilità. D'altra parte, la possibilità di mobilitare masse finanziarie notevoli consente allo Stato di avviare da più parti una grande mole di lavori, cosicché si abbreviano anche i periodi di esecuzione e, con essi, i tempi della rotazione del capitale circolante investito. Ma ciò richiede anche la capacità di riunire ed avere a disposizione più forza-lavoro. Da questo angolo di visuale si comprende il peso e l'importanza dell'attività svolta da Baccarini, sia sul versante della promozione dello sviluppo capitalistico, sia su quello, di necessità conseguente, del lavoro. Non v'è dubbio che le opere ferroviarie, stradali e portuali portate a così alti livelli durante il periodo baccariniano ebbero un peso determinante ai fini delle infrastrutture necessarie alla creazione di un mercato nazionale, quale prima soglia per la circolazione dei prodotti e per la localizzazione delle industrie. Come, d'altra parte, la legge per le bonifiche, al di là della riduzione dei rischi e dell'appropriazione dei vantaggi da parte dei proprietari, rappresenta di fatto il sostegno per la diffusione della grande impresa capitalistica, specie nelle campagne della bassa Valle Padana.

È infatti nelle terre sottoposte alla bonifica che si insediano le aziende a colture cerealicole e industriali con sistemi di conduzione economica e con rapporti di produzione tipicamente moderni. Siamo, dunque, in presenza di uno snodo che rappresenta una svolta nella politica economica dello Stato italiano. Attraverso l'opera e l'interessamento di Baccarini si dilata sensibilmente, rispetto al passato, il campo delle infrastrutture in cui interviene con mezzi crescenti il finanziamento pubblico. Se nei primi venti anni di vita unitaria lo stato provvedeva ai finanziamenti in questi settori in modo limitato ed eccezionale, con Baccarini l'intervento si generalizza, diventa norma e funzione programmata per il conseguimento di obiettivi coscientemente perseguiti. Si apre così un varco agli interventi governativi nei settori del trasporto e della bonifica, che con il passare del tempo e con nuove leggi allargheranno l'ampiezza e il ruolo del finanziamento pubblico. Si trasformerà così anche il senso originario che era alla base delle iniziative di Baccarini. Attraverso la fornitura di capitali addizionali da parte dello Stato, i privati cercheranno di assicurarsi profitti addizionali per accelerare la concentrazione e la centralizzazione monopolistica, cioè proprio quanto Baccarini intendeva combattere. Le sue prese di posizione contro le pretese delle società

ferroviarie, contro il clientelismo e il trasformismo di Depretis, saranno infatti le sue ultime battaglie politiche.

Da questo quadro generale, al di là del modo troppo schematico con cui si è cercato di delinearlo, ci pare che emerga con sufficiente evidenza un'ipotesi di lavoro storiografico di un certo interesse. Più propriamente si tratta di rivisitare l'attività di Baccarini attraverso l'ottica e con gli strumenti dell'analisi e della storia economica. E ciò per rendere giustizia da un lato alla personalità dinamica e complessa di Baccarini, completandone la conoscenza anche sul versante tecnico ed economico, rimasto sempre in ombra rispetto alla valenza dell'agire politico, e, dall'altro, per collocare gli interessi e gli interventi in campo economico del ministro romagnolo nell'ambito e nella prospettiva dell'ammodernamento della politica e delle strutture produttive. Attraverso i discorsi parlamentari, le leggi, gli scritti e le monografie relative alle acque, ai porti, alle bonifiche, alle costruzioni ferroviarie è possibile espungere le parti di natura economica per ricostruirne il pensiero nel suo complesso e in relazione agli obiettivi di politica economica e agli indirizzi della scienza economica del tempo.

Sono, queste, alcune indicazioni di ipotesi che pertanto vanno verificate, e quindi sono passibili di sostanziali modificazioni attraverso la ricerca concreta. Ovviamente il bilancio dell'aspetto economico dell'attività di Baccarini non si può esaurire in una valutazione di logica strettamente e univocamente economica, per dirla con un brutto bisticcio, ma deve essere inserito nella spirale di acute tensioni sociali e di forti scontri politici che avvolgeva la vita del paese; così come non si può prescindere dalla biografia di Baccarini, di cui D. Berardi ci ha dato un brillante saggio nell'introduzione a *Venticinque lettere di Garibaldi a Baccarini* (1978).

Da queste brevi e approssimate note, ci pare che risulti confermata l'esistenza del vuoto di conoscenza, in termini di politica e di storia economica, dell'attività di Baccarini, cosicché, al di là dei molti limiti con cui è stata posta e affrontata l'ipotesi, non ci resta che consegnare il problema all'analisi e alla riflessione storica.