

anno ventinovesimo **2021** *due*

Il pensiero economico italiano

Rivista semestrale
Luglio-Dicembre 2021

© COPYRIGHT BY FABRIZIO SERRA EDITORE, PISA · ROMA



Fabrizio Serra editore
Pisa · Roma

Per uso strettamente personale dell'autore. È proibita la riproduzione e la pubblicazione in open access.
For author's personal use only. Any copy or publication in open access is forbidden.

pei.libraweb.net · www.libraweb.net

*

I prezzi ufficiali di abbonamento cartaceo e *Online* sono consultabili presso il sito Internet della casa editrice www.libraweb.net.

Print and Online official subscription rates are available at Publisher's website www.libraweb.net.

Per gli abbonamenti rivolgersi direttamente a FABRIZIO SERRA EDITORE[®],

Uffici di Pisa: Via Santa Bibbiana 28, I 56127 Pisa,
tel. +39 050 542332, fax +39 050 574888, fse@libraweb.net

Uffici di Roma: Via Carlo Emanuele I 48, I 00185 Roma,
tel. +39 06 70493456, fax +39 06 70476605, fse.roma@libraweb.net

*

Direttore responsabile: LUCIA CORSI

Autorizzazione del Tribunale di Pisa: n. 11 del 2/5/1994

*

A norma del codice civile italiano, è vietata la riproduzione, totale o parziale (compresi estratti, ecc.), di questa pubblicazione in qualsiasi forma e versione (comprese bozze, ecc.), originale o derivata, e con qualsiasi mezzo a stampa o internet (compresi siti web personali e istituzionali, academia.edu, ecc.), elettronico, digitale, meccanico, per mezzo di fotocopie, pdf, microfilm, film, scanner o altro, senza il permesso scritto della casa editrice.

Under Italian civil law this publication cannot be reproduced, wholly or in part (including offprints, etc.), in any form (including proofs, etc.), original or derived, or by any means: print, internet (including personal and institutional web sites, academia.edu, etc.), electronic, digital, mechanical, including photocopy, pdf, microfilm, film, scanner or any other medium, without permission in writing from the publisher.

Proprietà riservata · All rights reserved

© Copyright 2021 by FABRIZIO SERRA EDITORE[®], Pisa · Roma. *Fabrizio Serra editore* incorporates the Imprints *Accademia editoriale*, *Edizioni dell'Ateneo*, *Fabrizio Serra editore*, *Giardini editori e stampatori in Pisa*, *Gruppo editoriale internazionale* and *Istituti editoriali e poligrafici internazionali*.

Stampato in Italia · Printed in Italy

ISSN PRINT 1122-8784

E-ISSN 1724-0581

SOMMARIO

I CATTOLICI E L'ECONOMIA ITALIANA: TEORIE, ESPERIENZE E POLITICHE (1943-2000)

A cura di Antonio Magliulo e Sebastiano Nerozzi

Introduzione 11

LE STAGIONI DELLA POLITICA ECONOMICA

ANTONIO MAGLIULO, *I cattolici e la ricostruzione (1943-1952)* 17

SEBASTIANO NEROZZI, ALESSANDRO PAVARIN, *I cattolici dal centrismo alla programmazione (1953-1969)* 33

GIOVANNI FARESE, *I cattolici italiani e la politica economica: gli anni dell'instabilità e l'emergere di un quadro d'azione di medio termine (1970-1989)* 55

LUCA SANDONÀ, STEFANO SOLARI, *I cattolici e l'economia italiana: verso la moneta unica (1990-2000)* 71

MONDO CATTOLICO, IMPRESE E CORPI INTERMEDI

GIOVANNI GREGORINI, MARIO TACCOLINI, *Impresa, imprenditorialità e mondo cattolico* 89

GIOVANNI MICHELAGNOLI, *La cultura economica della CISL dalla fondazione alle riforme degli anni novanta* 107

GIANPIERO FUMI, *Il mondo cattolico e le professioni* 129

ENRICO BERBENNI, PIETRO CAFARO, *Il credito cooperativo tra difesa dell'identità e spinte di riforma* 147

CLAUDIO BESANA, *I cattolici e il mondo agricolo* 169

CULTURA CATTOLICA ED ECONOMIA FRA STATO, MERCATO E TERZO SETTORE

ALESSANDRO D'ADDA, LUIGI REGAZZONI, *Realtà sociale e scienza giuridica nel secondo Novecento: alcune notazioni* 187

CLAUDIA ROTONDI, *Sostenibilità economica e sostenibilità sociale: la sfida dello sviluppo nell'analisi di Francesco Vito* 213

ENRICO BELLINO, *La centralità del lavoro nell'analisi teorica di Luigi L. Pasinetti* 229

DANIELA PARISI, *I cattolici italiani e la storia del pensiero economico (1943-2000)* 239

RENATO RAFFAELE AMOROSO, LUIGINO BRUNI, PAOLO SANTORI, *Il mondo cattolico fra Stato, mercato ed economia civile: cooperazione e beni relazionali* 251

Gli autori di questo numero 267

I CATTOLICI ITALIANI E LA POLITICA ECONOMICA:
GLI ANNI DELL'INSTABILITÀ
E L'EMERGERE DI UN QUADRO D'AZIONE
DI MEDIO TERMINE (1970-1989)

GIOVANNI FARESE*

SOMMARIO · In questo scritto ci si occupa, in forma breve, della Democrazia Cristiana e della politica economica in Italia negli anni settanta e negli anni ottanta. In particolare, del contesto in cui operano, e delle scelte che compiono, tre ministri del Tesoro esponenti di quel partito (Filippo Maria Pandolfi, Beniamino Andreatta, Giovanni Goria), nella ricerca di una razionalità di condotta utile a correggere squilibri via via accumulati – sono gli anni dell'elevata inflazione (i settanta) e dell'elevato debito pubblico (gli ottanta) – al fine di porre il paese su un sentiero di sviluppo dalle basi più solide.

PAROLE CHIAVE · Democrazia cristiana, Italia, finanza pubblica, politica economica.

ABSTRACT · *Catholics and Economic Policy: the Years of Instability and the Emergence of a Medium-term Framework for Action (1970-1989)* · This paper focuses on the Democrazia Cristiana and economic policy in Italy in the 1970s and 1980s. It looks at the new context in which three Treasury minister from the Democrazia Cristiana operate (namely, Filippo Maria Pandolfi, Beniamino Andreatta and Giovanni Goria), and the peculiar choices that they make to correct economic and financial disequilibria – these are the years of high inflation (the 1970s) and high public debt (the 1980s) – to restore growth and stability.

KEYWORDS · Democrazia Cristiana, Italy, public finance, economic policy.

JEL CLASSIFICATION · B31, N14.

1. INTRODUZIONE

LA letteratura su questo periodo è abbondante (senza pretesa di esaustività: Nardozzi, a cura di, 1981; GRILLI, LA MALFA, SAVONA 1985; BASEVI, ONOFRI 1997, pp. 185-257; ARCELLI, MICOSSI 1997, pp. 263-322; GRAZIANI 2005 [1998]; ROSSI 2020 [1998]; SALVATI 2000); questo scritto ha lo scopo di offrire un quadro sintetico all'interno del quale collocare l'emergere di una certa impostazione della politica economica, legata a tre ministri, che pur tra contraddizioni e difficoltà inizia a farsi spazio, senza tuttavia riuscire ad esprimere tutto il suo potenziale innovativo.

È opportuno premettere, in apertura, alcune notazioni di carattere contenutistico, cronologico, metodologico e teoretico.

Anzitutto, ci si sofferma principalmente sui ministri del Tesoro e sulla politica di bilancio e monetaria, in stretta connessione con la politica *tout court*, mettendo da un canto, per ragioni di brevità, temi non meno importanti come l'agricoltura, l'industria e le partecipazioni statali, il lavoro, il Mezzogiorno, e con essi personalità di rilievo quali Antonio Bisaglia,

* giovanni.farese@unier.it, Università Europea di Roma, IT.

Carlo Donat Cattin, Giovanni Marcora, nonché ‘tecnici-professori’ come Pasquale Saraceno; alcuni saranno citati *en passant*.

Ogni periodizzazione è arbitraria ed è impossibile ‘isolare’ gli anni settanta e gli anni ottanta da ciò che precede e ciò che segue. Se è vero che l’arco cronologico che va dal 1971 al 1989 ha una sua coerenza, dalla fine del sistema monetario di Bretton Woods alla caduta del muro di Berlino, è vero anche che è sufficiente forzare i bordi di questa cornice temporale, per trovare altre origini e altri esiti: il 1968 con spinte sociali che premono sul bilancio pubblico; il 1992, con il Trattato di Maastricht, con spinte sul bilancio di segno opposto. Si possono, in questo arco, individuare altri percorsi: al decennio del fattore-lavoro, che va dall’accordo sul punto unico di contingenza nel 1975 al referendum sulla scala mobile nel 1985, segue, negli anni successivi, una riaffermazione del fattore-capitale, che acquisisce piena mobilità.

Nell’alternanza di cicli economici fattisi, dopo la grande espansione postbellica, più brevi, il punto di svolta negli assetti della politica economica si situò intorno alla fine del primo decennio e all’inizio del nuovo: il Sistema monetario europeo (SME), che entrò in vigore nel 1979; il secondo *shock* petrolifero, sempre nel 1979; il nuovo corso della politica monetaria della Federal Reserve di Paul Volcker, ancora a partire dal 1979, che determinò, in anni di più moderata inflazione, il passaggio da tassi di interesse reali negativi (gli anni settanta) a tassi di interesse reali positivi (anni ottanta); in Italia, il cosiddetto ‘divorzio’ tra la Banca d’Italia e il Tesoro nel 1981.

Questi cambiamenti di fondo incisero, nel medio-lungo termine, molto più che la formula politica di turno. Ciò fu particolarmente rilevante nel caso degli andamenti degli aggregati monetari e dei fattori che li sospingono.

Fu in questo contesto nuovo e diverso che si situò l’azione dei tre ministri citati. La loro azione coprì complessivamente quasi dieci anni, dal 1978 al 1987, e quindi integralmente la legislatura VIII (1979-1983) e la legislatura IX (1983-1987). Fu con Pandolfi, Andreatta e Gorla – tre figure diverse, i cui differenti profili tratteremo rapidamente nelle pagine che seguono – che la politica italiana mostrò di acquisire consapevolezza della necessità di un quadro di azione di medio termine per affrontare i problemi strutturali dell’economia del paese, dopo anni di politiche di più corto respiro, di *stop and go* (MONTI 1992a, pp. 450-454); consapevolezza unita al coraggio di alcune scelte, per quanto in definitiva isolate e parziali. Fondamentale fu il rapporto con la Banca d’Italia.

Non deve qui sfuggire la loro relativa continuità e longevità al Tesoro. Pandolfi (1978-1980) attraversò quattro governi; Andreatta (1980-1982) due; Gorla (1982-1987) ben quattro, cui seguì il ‘suo’ brevissimo governo, in cui detenne *ad interim* l’incarico di ministro del Bilancio e della programmazione economica. Due anni e mezzo al Tesoro (Pandolfi), due anni pieni (Andreatta), quattro anni e mezzo (Gorla): non sono pochi né in assoluto, né in sede storico-comparativa, se riferiti all’esperienza repubblicana. Prima di loro, solo il ministro del Tesoro Emilio Colombo (1963-1970; 1972; 1974; 1974-1976), aveva fatto di più in termini di continuità e longevità.¹ Quanto alla Democrazia Cristiana nel suo insieme, essa tenne saldamente – come in tutto il dopoguerra con poche eccezioni – il Tesoro, salvo nell’anno di Giovanni Malagodi nel governo Andreotti II (1972-1973), di Ugo La Malfa nel governo Rumor IV (1973-1974), di Giuliano Amato nel governo De Mita (1988-1989).

¹ Esponente di spicco della Democrazia Cristiana, deputato dal 1946 al 1992, Colombo (1920-2013) fu, tra gli altri numerosi incarichi, presidente del Consiglio (1970-1972), presidente del Parlamento europeo (1977-1979), ministro degli Esteri (1980-1983; 1992-1993). Per un profilo (Verrastro, Vigilante, a cura di, 2017).

Su un piano generale, con la fine dell'esperienza dei governi di 'solidarietà nazionale' e l'avvio di quelli di pentapartito, nel volgere di pochi anni la Democrazia Cristiana non espresse più, per la prima volta dal dopoguerra, il presidente del Consiglio: Giovanni Spadolini fu il primo presidente 'laico' (1981-1982), seguito, dopo un brevissimo intermezzo fanfaniano, dai due governi retti da Craxi (1983-1986; 1986-1987), il primo presidente socialista. Cinque anni, che in parte si sovrapposero agli anni della presidenza della Repubblica del primo 'laico', Sandro Pertini (1978-1985).

Furono tutti fattori e indici, in un primato sempre difeso e preservato, del relativo ridimensionamento della Democrazia Cristiana nella politica – dopo il sorpasso sventato del Partito Comunista alla metà degli anni settanta e dopo l'ascesa relativa del Partito Socialista, specie dopo le elezioni politiche del 1983 in cui la Dc perde cinque punti percentuali – e nella società – dopo i referendum sul divorzio (1974) e sull'aborto (1981) e più in generale in concomitanza con l'affermarsi di modelli di comportamento, di consumo e di vita tipici di una società che godeva di un più ampio e diffuso benessere rispetto al dopoguerra. Vi fu anche il passaggio (1978) da un papa 'vicino' come Montini a un papa straniero, dopo molti secoli, come Woytila.

A queste sfide attesero, negli anni settanta e ottanta, vari segretari del partito: Arnaldo Forlani (1969-1973); Amintore Fanfani (1973-1975), Benigno Zaccagnini (1975-1980), attorno alla cui segreteria si animò una fase nuova,¹ in cui trovarono spazio uomini nuovi, tra cui lo stesso Giovanni Goria; Flaminio Piccoli (1980-1982); Ciriaco De Mita (1982-1989) in quella che fu la più lunga segreteria del partito.²

Sotto il profilo del dibattito economico, il punto di partenza fu il convegno di Perugia (9-12 dicembre 1972),³ nel quale emersero o salirono definitivamente alla ribalta della scena nazionale economisti come Nino Andreatta, Siro Lombardini e Romano Prodi.⁴ Il convegno, la cui relazione introduttiva fu svolta da Pasquale Saraceno, ebbe una vasta e lunga eco, fino all'organizzazione di quattro seminari, verso Perugia Due, che ebbero luogo tra febbraio e aprile 1982 durante la segreteria Piccoli, promossi dal dipartimento economico della Dc e dai gruppi parlamentari, con la collaborazione dell'AREL, costituita nel 1976 su impulso di Andreatta.

Da questi fermenti nuovi nel 1979 sarebbe anche nato, su iniziativa di Gerardo Bianco, presidente del gruppo dei deputati della Dc, l'Osservatorio di legislazione economica

¹ *Rinnovare il partito per servire il paese*, si intitola uno dei paragrafi dell'intervento di Zaccagnini al XIII Congresso Nazionale della Democrazia cristiana, 18-24 marzo 1976 (Dc/Spes, 1976). «Perché il nostro partito – vi si legge – diventi nuovamente un partito di servizio è necessario introdurre con grande coraggio un meccanismo che favorisca il ricambio della classe dirigente [...]. Naturalmente abbiamo ben presente la necessità che è richiesta dalla struttura organizzativa di un partito moderno, che tutte le esperienze vengano utilizzate. Ma bisogna evitare incrostazioni, come ci è spesso rimproverato» (p. 42).

² Sulla Democrazia Cristiana (Malgeri, a cura di, 1987; GIOVAGNOLI 1996). Per un inquadramento (SCOPPOLA 1991; COLARIZI 1994; MAMMARELLA 2000). Sulla Democrazia Cristiana negli anni ottanta si vedano anche (FORLANI 2009; SANGIORGI 2005; EUFEMI 2018).

³ Gli Atti (7 relazioni generali, 31 interventi in Assemblea generale, 102 interventi nella tavola rotonda e nei gruppi di lavoro) furono raccolti in tre volumi (DEMOCRAZIA CRISTIANA 1973). Sul congresso (DE MITA 1983, pp. 81-94).

⁴ Sul convegno di Perugia (Malgeri, a cura di, 1987, IV, pp. 66-81). Nella sua relazione Andreatta si soffermò sui «modi di organizzare la politica economica» richiamando «l'idea dossettiana di una unità di comando che trovasse il suo centro di ideazione nell'ufficio economico del partito e il suo braccio operativo in una équipe di ministri affiatati e intellettualmente omogenei». Il testo si trova anche in ANDREATTA 1973. A sua volta, Romano Prodi «ebbe il merito di indicare una "via nazionale" allo sviluppo, superando la frammentarietà degli interventi, gli insuccessi della programmazione della spesa pubblica, la pressione degli interessi corporativi. Anticipò con coraggio le criticità dell'impresa pubblica rispetto ai legami con il potere politico» soffermandosi «sui fondi di dotazione che spiazzavano il credito, la economicità di gestione, gli oneri impropri» (EUFEMI 2018, p. 6).

coordinato nei primi anni da Giovanni Gorla e Luigi Cappugi (EUFEMI 2018, p. 10). Furono passaggi di una crescente attenzione per gli obiettivi e per gli strumenti della politica economica.

In questo ampio contesto, la ricerca di una più razionale gestione dell'economia corrispose anche alla necessità di riaffermare una ineludibile centralità del partito nel governo del paese. Quella gestione fu 'accompagnata', come nella tradizione della politica economica italiana, dalla Banca d'Italia: quella di Guido Carli (1960-1975), che dal 1983 al 1992 sarebbe poi stato senatore nelle fila della Democrazia Cristiana, prima di essere ministro del Tesoro nel governo Andreotti VI (CRAVERI 2009);¹ di Paolo Baffi (1975-1979), negli anni difficilissimi della tempesta valutaria e del terrorismo, di Carlo Azeglio Ciampi (1979-1993) per larga parte del periodo qui considerato (LOMBARDINI 2005).² Con Baffi in particolare prese corpo un ripensamento della politica monetaria, che Ciampi realizzò, e che portò l'Istituto di emissione a recuperare una piena autonomia nella conduzione della politica monetaria rispetto al Tesoro.

Una nota, infine, sulla transizione teoretica: certamente la crisi del keynesismo, indotta dalla stagflazione, e l'ascesa del liberismo, al quale si collegarono, con profili diversi, il governo di Margaret Thatcher (1979-1990) in Gran Bretagna e la presidenza di Ronald Reagan negli Stati Uniti (1981-1989) – che diedero il tono complessivo agli anni ottanta – indussero a una rinnovata riflessione sul rapporto tra Stato e mercato, specialmente in un paese come Italia, in cui la cultura del mercato era stata carente (ROSSI 2020 [2018], p. 78). Ma l'abbandono, se tale fu mai, di una cornice teorica non coincise con l'adozione dell'altra, nel senso che, almeno sul piano politico, questi 'abbracci teorici' furono, come erano stati in precedenza, largamente strumentali e, nel caso del liberismo e del monetarismo, ritenuti particolarmente utili per contrastare alcuni problemi strutturali del paese. Si fece maggior ricorso agli strumenti di mercato e si ebbe minor tolleranza dell'inflazione. Il liberismo fu una sorta di «comodo veicolo ideologico» (SALVATI 2000, p. 59).

Lo scritto è strutturato come segue. Il paragrafo 2 si sofferma, rispettivamente, sul contesto degli anni settanta e degli anni ottanta. In questo contesto vengono, nel paragrafo 3, calati i ministri e le scelte, in particolare quelle degli anni 1978-1987. Questi dieci anni non segnarono una soluzione né ai problemi dell'inflazione (che si dimezzò, ma restò pur sempre elevata), né del deficit e del debito (che crebbe senza posa), quanto un'inversione nella presa di coscienza e nel quadro di riferimento logico dell'azione di politica economica, senza tuttavia riuscire a sfuggire ai vincoli della ricerca del consenso e della difesa del potere. Seguono le considerazioni conclusive.

2. IL CONTESTO E LE FRATTURE

Gli anni settanta e gli ottanta corrisposero, dal punto della politica economica, a un periodo di stabilizzazione prima 'abortita' (1976-1979) poi 'incompleta' (1980-1986) (ROSSI 2020 [2018], pp. 35-52 e 53-69), a fronte delle tante scosse, economiche, politiche e sociali che con forza (si pensi al terrorismo negli anni settanta) scossero il paese. Cambiò, dopo il 1968, la società:

¹ Si veda anche (Carli, a cura di, 2014) che contiene anche approfondite interviste a numerosi protagonisti di quella stagione, tra cui non pochi esponenti della Democrazia cristiana, tra cui Ciriaco De Mita, Paolo Cirino Pomicino, Emilio Colombo, Francesco Cossiga, Oscar Luigi Scalfaro.

² Dello stesso Autore sulla crisi degli anni settanta (LOMBARDINI 1974; 1979). Siro Lombardini (1924-2013), economista e professore, fu anche senatore della Democrazia Cristiana (1976-1979) e ministro delle Partecipazioni Statali nel governo Cossiga I (1979-1980).

non più fondata sulla «responsabilità collettiva e sull'azione comune, ma sulle opportunità per i singoli nuclei familiari di migliorare il loro livello di vita» (GINSBORG 2006).

Si trattò, complessivamente inteso, di un ventennio di transizione: dagli elevati saggi di sviluppo che avevano caratterizzato l'economia del Paese fino agli anni sessanta a quelli più bassi che lo segnarono a partire dagli anni novanta.

Le premesse furono gettate nel decennio precedente, in particolare nell'ultimo scorcio: gli anni dal 1969 al 1975 furono quelli delle grandi spinte salariali, in cui salario divenne, come usava dire, 'variabile indipendente', e sociali, in cui si posero le basi legislative per l'aumento della spesa assistenziale (le pensioni indicizzate, le pensioni di invalidità, le pensioni sociali etc.) e sanitaria, senza particolare riguardo alle sottostanti dinamiche demografiche e dello sviluppo economico. Si alimentarono aspettative crescenti. Si assistette allora a un aumento del fabbisogno finanziario del settore pubblico. Il deterioramento della finanza pubblica fu meno evidente, negli anni settanta, per effetto dei tassi di interessi reali negativi per buona parte del decennio (SALVATI 2000, p. 45).

Con l'impatto della crisi petrolifera del 1973, avvertito con forza in Italia nel 1974-1975, il soccorso alle imprese e ai lavoratori, con un ampio ricorso alla cassa integrazione, divenne necessario quando negli altri paesi europei diventava chiaro che la complessiva disponibilità di risorse andava restringendosi. Il disavanzo pubblico aumentò, alimentando il meccanismo debito-disavanzo-debito. Nel 1975, per la prima volta dal secondo dopoguerra, il PIL reale fu negativo (-2,7%). Fu l'avvio, anche in Italia, della stagione senza precedenti della 'stagflazione', ovvero la compresenza di elevata inflazione e ristagno. Seguì, nel 1976, una gravissima crisi valutaria.

La crisi non trovò né poté trovare, per la forza assunta intanto dal sindacato, un aggiustamento sul salario. Si avviò al contrario, in quegli anni, una pericolosa spirale salari-prezzi-salari. Nel 1975 l'accordo sul 'punto unico di contingenza' – accettato dalla Confindustria di Gianni Agnelli per pacificare le fabbriche – che prevede una indicizzazione dei salari al 100% (MODIGLIANI, PADOA-SCHIOPPA 1977), segnò un deciso rafforzamento del fattore lavoro e del sindacato, che soltanto nel 1980 con la cosiddetta 'marcia dei quarantamila' avrebbe subito un ridimensionamento, prima della decisa battuta d'arresto legata all'esito del referendum sul taglio, deciso dal governo, di tre punti della scala mobile nel 1984. Complessivamente, l'aumento dei costi per ora lavorata, tra il 1968 e il 1978, superò il 450%, di cui due terzi dovuti agli aumenti retributivi e il resto al minor numero di ore lavorate (CASTRONOVO 2006 [1995], p. 498). Gli aumenti andarono oltre i guadagni di produttività.

Si incistarono nella politica e nella società 'comportamenti inflazionistici'.¹ Un'elevata inflazione portava infatti tassi di interesse reali in territorio negativo, i quali facevano così 'da velo': il governo e le imprese potevano indebitarsi, per il momento, senza eccessive preoccupazioni, alimentando aspettative inflazionistiche per il futuro.

¹ Guido Carli utilizza questa espressione due volte, e in vario modo, nelle sue memorie. La prima: «Alla fine degli anni settanta, lo stravolgimento del principio del pareggio di bilancio al quale si ispirava l'articolo 81 [della Costituzione] è giunto fino al punto di favorire di fatto il finanziamento monetario della spesa. La legge ha dunque introiettato i comportamenti inflazionistici assunti dalle parti sociali e via via da tutti gli operatori del tessuto economico». La seconda, di carattere retrospettivo: «Il Trattato sull'Unione europea ridefinisce i confini dei diritti e dei doveri degli operatori economici e vincola tutti a comportamenti non inflazionistici. Ciascuna categoria, in Italia, era abituata a scaricare l'onere dell'aggiustamento su un'altra categoria. La composizione finale di questa equazione impossibile è sempre avvenuta o a carico dello Stato, ed è dunque riemessa sotto forma di indebitamento, oppure sotto forma di inflazione» (CARLI 1996 [1993], pp. 427; 436).

La Banca d'Italia perse in quegli anni la sua capacità di guida del sistema. Essa accomodò le spinte politiche e sociali (la frase di Guido Carli sull'eventuale mancato finanziamento monetario, da parte della Banca d'Italia, del disavanzo del Tesoro come 'atto sedizioso' fece capolino nelle Considerazioni finali del 1974). La politica monetaria oscillò, in specie negli ultimi anni del governorato di Carli: si stringevano i cordoni, per contenere l'inflazione, con l'effetto di deprimere la produzione, e li si riallargavano quando le conseguenze erano giudicate troppo profonde, con l'effetto di una ripresa dell'inflazione. Nel complesso, vi fu un alternarsi troppo brusco di misure di segno opposto (espansive nel 1971; restrittive nel 1974, ma con effetti molto diversi rispetto alla stretta del 1963-1964, perché l'occupazione questa volta non si ridusse; espansive nel 1975). Si pensava ancora che lo sviluppo potesse continuare, se adeguatamente stimolato.

Negli anni settanta vennero introdotte bardature, controlli amministrativi, tetti, con un linguaggio di netto sapore dirigistico: il 'credito totale interno'; il 'massimale sugli impieghi'; il 'vincolo di portafoglio'.¹ Nel 1976 venne approvata la legge che sanciva la natura penale delle infrazioni valutarie. Si assistette, nel complesso, a uno sfasamento temporale tra il contesto storico, gli obiettivi che si intendeva conseguire, gli strumenti adottati.

Né si impose, sul piano politico un disegno coerente e consapevole, anche per la brevità di vita media dei governi. Nei venti anni che separarono il governo Andreotti I (1972) e i governi Andreotti VI e VII (1989-1992) vi furono venti governi. I governi apparirono deboli e provvisori, facile preda delle pressioni sociali, incapaci quindi di «costringere le domande sociali all'interno delle risorse disponibili in un contesto monetariamente e fiscalmente controllato» (SALVATI 2000, p. 45).

Con i governi di solidarietà nazionale, frutto di una gravissima crisi economica, oltre che delle ampie visioni politiche di Aldo Moro ed Enrico Berlinguer (CRAVERI 2016, pp. 298-316), ebbe luogo un primo tentativo di stabilizzazione consensuale, in cui la gestione del potere, a vari livelli, fu condivisa con il Partito comunista. Si consolidò il consociativismo che aveva iniziato a prendere piede con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970.

Nel 1976 si realizzò l'inversione del ciclo e si inaugurò un quadriennio (1976-1980) di rilancio della produzione, dei profitti, degli investimenti. Il traino fu la svalutazione del cambio e la sua gestione, in un cammino intermedio nella forbice che si aprì tra il dollaro, che si svalutava rendendo meno care le importazioni, e le valute europee, che si rivalutavano aprendo margini alla competitività delle esportazioni italiane. Si ricostituirono i margini di profitto. La svalutazione compensò in misura più che proporzionale l'aumento dei prezzi interni.

Alla fine degli anni settanta scomparvero alcuni dei protagonisti della vicenda repubblicana, che avevano avuto lungimiranza e peso, anche intellettuale, e che ad essa avevano garantito forti ancoraggi: Aldo Moro, morì nel 1978, Ugo La Malfa nel 1979. Scomparve, quasi del tutto, la classe dirigente che aveva ricostruito il paese, in una fase in cui rinnovamento della classe dirigente, ricercato dalla DC fin dal 1976, non mise capo, nel suo insieme, a nulla di paragonabile all'emergere e all'ergersi di quelle figure appassionate e solitarie.

¹ «Con l'espressione 'politica economica degli anni settanta' si può intendere, più che l'intervallo temporale del decennio una filosofia di governo imperniata sulla stabilizzazione delle quantità, sull'intervento dirigistico nei diversi mercati, sulla supposta irrilevanza del vincolo intertemporale del bilancio pubblico, sulla subordinazione del suo controllo alla domanda di assistenza che il sistema socio-politico esprime, sulla sottomissione della politica monetaria alle esigenze del bilancio pubblico così condizionato. Posto in prospettiva storica, quel decennio ci appare più un modo di fare politica economica che non una rigida delimitazione cronologica» (BASEVI, ONOFRI 1997, p. 187).

Come ricordato, nel triennio 1979-1981 si impose un nuovo assetto della politica monetaria: l'ingresso nel 1979 nel Sistema monetario europeo (che tra le altre cose portava in evidenza, nel dibattito che ne accompagnava l'adesione, la questione della bilancia dei pagamenti e della posizione sull'estero del paese) e la gestione della FED di Paul Volcker; il 'divorzio' tra Banca d'Italia e Tesoro nel 1981. Iniziò così una correzione di rotta. Nel 1980 il tasso di interesse reale a lungo termine raggiunse il suo picco negativo. Il triennio 1980-1982 registrò, anche per effetto del secondo shock petrolifero, una forte recessione, meno intensa ma più prolungata rispetto a quella del 1975 e a cui seguì una intensa fase di ristrutturazione produttiva. Tra il 1979 e il 1982 il rapporto debito-PIL aumentò dal 57,7% al 64,9% per cento (MORCALDO 1992): una crescita che, per il momento, non incorporava la forte spinta di tassi di interesse reali positivi. Negli anni ottanta l'intonazione della politica monetaria divenne più restrittiva. Alla metà del decennio il tasso di interesse reale a lungo termine fu pari al 5%.

Prevalsero, nella classe dirigente, comportamenti politici ispirati a una sorta di irresponsabilità fiscale, che nei più avveduti fu percepita al più come necessaria, per il mantenimento di equilibri politici interni ed esterni, e dunque sofferta. Agli effetti perversi del consociativismo e della connessa spartizione si unì il pungolo di una nuova dinamica competitiva tra i partiti, con un crescente protagonismo del partito socialista guidato da Bettino Craxi (CRAVERI 2016, pp. 402-423), generando, più che una sorta di moderazione concorrenziale, una più accesa offerta di benefici capaci di accomodare le domande sociali.

Dal 1983 al 1987 si registrò una forte espansione, tanto che alla fine del decennio si parlò di un 'nuovo miracolo economico' (MAMMARELLA 2000, pp. 527-533).¹ Nel 1987 il PIL pro capite dell'Italia superò quello della Gran Bretagna. Furono anni di sviluppo del reddito in un contesto di stabilità governativa. In questo contesto, l'Atto Unico del 1986 segnò il cammino dell'integrazione europea. Prevalse però una mancata percezione delle implicazioni a lungo termine delle scelte assunte in sede europea, senza una presa di coscienza e di responsabilità.

Nel complesso, la seconda metà del decennio fu una 'occasione mancata' (SALVATI 2000). L'inflazione diminuì nel corso degli anni ottanta, ma rimase comunque elevata nel confronto internazionale: la competitività esterna del paese continuò a richiedere parziali scivolamenti del cambio (la partecipazione dell'Italia al Sistema monetario europeo era all'insegna della 'svalutazione competitiva' e non della 'disinflazione competitiva') (ivi, p. 67),² mentre il debito continuò a crescere (con una accresciuta componente della spesa per interessi legata alla dinamica dei tassi) per ragioni di consenso. Il rapporto debito-PIL aumentò dal 64,9% nel 1982 al 92,6% nel 1988.

Il 1988 fu il punto di svolta del lungo ciclo degli anni ottanta. La crescita rallentò fino alla recessione del 1992-1993. Il Trattato di Maastricht, nel 1992, segnò il passaggio a una nuova costituzione economica (CASSESE 2021 [1995]). In definitiva, la stabilizzazione fu incompleta, cioè parziale, insufficiente (SALVATI 2000), proprio in una fase in cui l'espansione avrebbe consentito un qualche aggiustamento, in piena autonomia, prima che accordi più stringenti, dopo il 1992, non lo rendessero imperativo in un contesto deflattivo.

¹ L'Autore insiste sul fatto che «un nuovo processo di sviluppo [creava] un sensibile cambiamento nei valori e nello spirito pubblico» (MAMMARELLA 2000, p. 527); «una fetta crescente delle nuove risorse [andava] ad alimentare i consumi [e] si mira[va] alla ricerca del profitto ad ogni costo, al guadagno immediato; le tematiche sociali e politiche appassiona[va]no sempre di meno il paese in parallelo con il declino delle grandi ideologie epocali e dei partiti che ne erano i tradizionali interpreti» (ivi, p. 529).

² In realtà, si può utilizzare il termine 'svalutazione competitiva' in modo proprio, se si svaluta il cambio per acquisire maggiore competitività; mentre è meno appropriato quando si recupera solo in parte la rivalutazione reale spinti da una bilancia dei pagamenti in caduta libera.

3. I MINISTRI E LE SCELTE

L'irresponsabilità della classe politica fu, secondo un giudizio largamente condiviso, diffusa: eppure non mancarono, in quegli anni, personalità avvedute che, con lucidità, intravidero i rischi per la stabilità monetaria e finanziaria del paese e le strade conseguenti per evitarli o, comunque, per limitarne la portata.

Come detto, a far data dal piano Pandolfi,¹ presentato al Parlamento nel gennaio del 1979, si può individuare una concreta presa di coscienza e una prima assunzione di responsabilità rispetto alla necessità di agire in un quadro di compatibilità di medio termine, anche in vista della successiva (marzo 1979) adesione al Sistema monetario europeo.

A presentare il Piano fu il ministro Filippo Maria Pandolfi (1927), bergamasco, laureato in Filosofia all'Università Cattolica del Sacro Cuore, segretario comunale e poi provinciale della DC, componente della Camera dei deputati dal 1968 al 1988, ministro delle finanze nel governo Andreotti III (1976-1978), poi ministro del Tesoro nei governi Andreotti IV e V (1978-1979), presidente del consiglio incaricato nel 1979 e – all'epoca della presentazione del piano che prese il suo nome – ministro del Tesoro nei governi Cossiga I e II (1979-1980). Pandolfi sarebbe poi stato ministro dell'Industria nel governo Forlani (1980-1981) e nel governo Fanfani V (1982-1983), ministro dell'Agricoltura nei governi Craxi I e II (1983-1987), nonché commissario europeo per la scienza, la ricerca e lo sviluppo nella Commissione Delors (1989-1993).

Il 'Piano triennale' (1979-1981) impostava una strategia (nella Parte prima) e prospettava delle azioni (nella Parte seconda). Esponeva un metodo, degli obiettivi, le condizioni, le politiche, gli effetti, il quadro internazionale. Insomma, fissava un quadro.

Governare – si leggeva nel piano – significa non subire gli eventi. Significa perseguire obiettivi adattando i mezzi al mutare delle circostanze. Rinunciare a una strategia vorrebbe dire rinunciare ad influire sulle tendenze di fondo dell'economia italiana; limitarsi ad azioni di breve respiro; contrastare semplicemente la congiuntura; trascurare delle azioni compiute, ogni effetto che non sia quello immediato; rassegnarsi, nel nostro caso specifico, alla instabilità strutturale e ai mediocri contorni che caratterizzano la nostra economia.

(Programma Triennale 1979-1981, p. 22)

Il Piano metteva in luce i fattori di instabilità: un tasso di inflazione e un tasso di crescita del costo del lavoro quasi doppi rispetto a quelli medi degli altri paesi industriali; un disavanzo pubblico in continua crescita in rapporto al prodotto con «livelli mai raggiunti in altri paesi e rischia di toccarne di ancora più alti». Si individuavano due strade: una di 'permanente instabilità', una di ricercata stabilità. «La seconda strada – si leggeva nel piano Pandolfi – è percorribile a condizione che si rimuovano alcuni fattori di instabilità strutturale presenti nella nostra economia» (ivi, p. 13).

Il piano era una chiamata alla responsabilità, che veniva anzitutto dalla Banca d'Italia di Carlo Azeglio Ciampi, e più precisamente dalla penna di Tommaso Padoa-Schioppa, che concretamente stese il testo (PILUSO 2020, pp. 97-119).²

In definitiva, il piano fissava come obiettivo prioritario l'efficienza del sistema produttivo. Proponeva il blocco dei salari per tre anni, un'ampia restaurazione della mobilità del lavoro,

¹ Sul piano Pandolfi (Nardozi, a cura di, 1981) che lo riporta integralmente; (GRAZIANI 2005, pp. 140-141). Sulla stampa quotidiana del tempo va segnalato almeno l'articolo di Spaventa (1979).

² L'Autore ricostruisce il contesto intellettuale in cui maturò il piano, inizialmente intitolato *Una proposta per lo sviluppo, una scelta per l'Europa*.

sia all'interno dell'impresa sia fra i diversi settori, una riduzione della spesa sociale (pensioni e sanità), un aumento dei trasferimenti a favore delle imprese per favorire la ristrutturazione e l'ammodernamento tecnologico. Il governo, in sostanza, avrebbe reso operante questa linea di interventi nei dieci anni successivi. Tempi evidentemente troppo lunghi per uscire dal ristagno dell'economia italiana (CRAVERI 2016, pp. 378-379).

Il successore di Pandolfi fu Beniamino Andreatta (1928-2007),¹ trentino, economista e professore universitario. Laureato in Giurisprudenza all'Università di Padova, aveva frequentato l'Istituto di scienze economiche dell'Università Cattolica (sotto la guida di Francesco Vito); si specializzò a Cambridge, nel Regno Unito, e prese parte alla stesura del programma economico della DC per le elezioni comunali di Bologna del 1956, la cui lista era guidata da Giuseppe Dossetti; fu consulente economico del presidente del Consiglio Aldo Moro negli anni 1963-1968. Nel 1972 partecipò al Convegno di Perugia e, nel 1975, fu tra i firmatari della lettera dei cattolici democratici che crearono la Lega democratica, tra cui Piero Bassetti, Romano Prodi, Roberto Ruffilli, Pietro Scoppola. Dal 1976, nell'ambito dell'apertura di Zaccagnini a personalità della cultura e delle professioni, fu senatore per la DC. Fu deputato (1983-1987; 1994-2001) e senatore (1976-1983; 1987-1992) ininterrottamente per trentacinque anni, nei quali servì come ministro del Bilancio nel governo Cossiga I (1979-1980), ministro del Tesoro nei governi Forlani (1980-1981), Spadolini I e II (1981-1982), ministro del Bilancio nel governo Amato (1992-1993), ministro degli Affari Esteri nel governo Ciampi (1993-1994), ministro della Difesa nel governo Prodi I (1996-1998).

Andreatta è l'unico 'teorico' tra i tre ministri del Tesoro considerati in questo scritto. Vale brevemente ricordare che, se dal punto di vista della storia del pensiero economico, Andreatta era «profondamente influenzato dalla scuola keynesiana e post-keynesiana di Cambridge», dal punto di vista della politica economica «riteneva che vi fossero delle onde lunghe della dinamica economica che passavano oltre i confini delle nazioni e che i fenomeni dell'accumulazione di capitale e del progresso tecnico esogeni a una singola nazione avrebbero condizionato le situazioni e le politiche economiche nazionali» (QUADRIO CURZIO 2014, pp. 23-24).

A un'intuizione di Andreatta si deve peraltro la costituzione a Roma, nel 1976, dell'AREL, l'Agenzia di ricerche e legislazione, costituita sul modello dei *think tank* anglosassoni con l'obiettivo di dar vita a un centro studi, finalizzato all'esame dei principali problemi economici del Paese in un'ottica politico-istituzionale, che veniva a costituire, nel panorama della seconda metà degli anni settanta, un ampliamento delle capacità di elaborazione e di riflessione della Democrazia Cristiana, non senza il contributo di personalità appartenenti al mondo economico e 'vicine' al partito, come Urbano Aletti e Umberto Agnelli (SANDONÀ 2020).

Il contributo di Andreatta al 'divorzio' è noto (MONTI 1992b, pp. 276-279; GIAVAZZI, SPARENTA 1989; SALVEMINI 2009). Con una lettera del 12 febbraio 1981 al governatore Ciampi (FRATIANNI, SPINELLI 2000, p. 498), dopo essersi accordato con quest'ultimo, Andreatta revocò come era, in termini esclusivi, nei suoi poteri di ministro del Tesoro, l'obbligo da parte

¹ La bibliografia su Andreatta è venuta crescendo dopo la sua scomparsa. Per un inquadramento (SALSANO 2009; Gigliobianco, Rossi, a cura di, 2009). Si vedano anche i volumi curati dall'AREL: un primo con contributi di: NINO ANDREATTA, CARLO AZEGLIO CIAMPI, MARIO DRAGHI, FRANCO A. GRASSINI, ENRICO LETTA, MARIO MONTI, GIUSEPPE MUSSARI, MARIA TERESA SALVEMINI (AREL 2011); un secondo volume (QUADRIO CURZIO, ROTONDI 2013); un terzo con contributi di: GIORGIO BASEVI, FILIPPO CAVAZZUTI, CARLO D'ADDA, GUIDO GAMBETTA, PAOLO ONOFRI, ROMANO PRODI, ALBERTO QUADRIO CURZIO, CLAUDIA ROTONDI, ANNA STAGNA, ANGELO TANTAZZI (qui si veda, in particolare QUADRIO CURZIO 2014).

della Banca d'Italia di acquisto residuale in sede d'asta di buoni ordinari del Tesoro, che era stato istituito nel 1975, sostituendolo con un sistema in cui l'intervento della Banca d'Italia diventava una libera decisione della Banca stessa, e in cui l'offerta dell'istituto di emissione, concorreva, su un piano di parità con le altre, a determinare il prezzo. Nel 1982 tornava a essere applicato un decreto del 1948 che obbligava il Tesoro a ricorrere a un'autorizzazione del Parlamento (vale a dire, una legge) per lo sconfinamento del limite legale per l'utilizzo dello scoperto del conto corrente di tesoreria (SALVATI 2000, p. 66).

Come è stato osservato, la svolta non fu immediata ma fu all'inizio, e per un certo tempo, una 'separazione' piuttosto che un 'divorzio' (CRAVERI 2016, p. 381). Si iniziava a porre mano a una situazione in cui la Banca d'Italia aveva perduto il controllo dell'offerta di moneta – il cui recupero Baffi aveva individuato come necessaria preconditione per la stabilità del Paese.

Era mia intenzione – scrisse Andreatta dieci anni dopo il 'divorzio' – drammatizzare la separazione tra Banca e Tesoro per operare una disinflazione meno cruenta in termini di perdita dell'occupazione e di produzione [rispetto a una consueta stretta creditizia] sostenuta dalla maggiore credibilità dell'Istituto di emissione una volta che esso si fosse liberato dalle funzioni di banchiere del Tesoro.

(ANDREATTA 1991)

In realtà, il 'divorzio' tra Tesoro e Banca d'Italia era sì obiettivo necessario per la stabilità monetaria, ma avrebbe dovuto accompagnarsi con un insieme corale di interventi su cui lo stesso Andreatta non mancò di porre l'accento, e che tuttavia non rientravano nell'agenda politica del governo – tanto che Andreatta agì senza neppure comunicare le sue intenzioni al presidente del Consiglio né al ministro del Bilancio – e tantomeno delle forze politiche della maggioranza. Fu uno scatto in avanti, seguito solo con ritardo e sotto la pressione degli eventi successivi, dalla classe dirigente. Fu l'inizio di un mutamento nella conduzione della politica monetaria e non solo: essa consisteva nella sempre più netta separazione di ruoli tra Banca d'Italia e Tesoro e nella sempre più evidente resistenza dell'Istituto di emissione a finanziare in moneta i disavanzi di bilancio e a compensare, mediante scivolamenti del cambio, la maggior crescita dei costi interni (SALVATI 2000, p. 65).

La svolta avrebbe richiesto, come ricordato, comportamenti conseguenti e corali lungo un arco di tempo medio-lungo.

Ad Andreatta ministro del Tesoro si deve anche l'istituzione di due importanti commissioni: la prima, presieduta da Paolo Baffi, su *La difesa del risparmio finanziario dall'inflazione* (giugno 1981); la seconda, presieduta da Mario Monti, su *Il sistema creditizio e finanziario italiano* (gennaio 1982). Ne avrebbe fatto seguito un'altra, istituita dal successore di Andreatta, Giovanni Goria, e presieduta da Mario Sarcinelli, su *Ricchezza finanziaria, debito pubblico e politica monetaria nella prospettiva dell'integrazione internazionale* (marzo 1987). Sono esempi di quella qualificata acquisizione di elementi di diagnosi che non mancò in quegli anni.¹

¹ Nel presentare il rapporto Sarcinelli, con riferimento alle sue conclusioni Goria disse: «non si potrà evitare [...] il confrontarsi con esse [...] riferimento ineludibile per chiunque abbia davvero a cuore le sorti del Paese». Seguirono una commissione istituita, il 5 maggio 1988, dal ministro del Tesoro Giuliano Amato (governo De Mita, 1988-1989), presieduta da Luigi Spaventa, *Per una politica del debito pubblico in Italia* (luglio 1989) e una commissione, istituita il 30 novembre 1989, dal ministro del Tesoro Guido Carli (governo Andreotti VI, 1989-1991), presieduta da Mario Sarcinelli, *Per un'ipotesi di legge delega (in materia di intermediazione finanziaria bancaria e non bancaria)* (febbraio 1991). Ha scritto Carli: «nei cassetti di via Venti Settembre è rimasto un contributo di analisi di minore caducità [rispetto a tanti eventi]: la raccolta dei rapporti delle commissioni del Ministero del Tesoro negli anni ottanta» (CARLI 1996 [1993], p. 423).

Astigiano, laureato in Economia all'Università di Torino, Giovanni Gorla (1943-1994),¹ fu eletto alla Camera per la prima volta nel 1976 come esponente della corrente progressista della 'Base' che aveva il suo leader in Giovanni Marcora.² Nel 1982 divenne responsabile economico della Democrazia cristiana nel nuovo corso demitiano. Fu sottosegretario al Bilancio nei governi Spadolini I e II (1981-1982) e ministro del Tesoro dal 1982 al 1987, nei governi Fanfani v,³ Craxi I e II, Fanfani VI, prima di assumere la presidenza del consiglio nel 1987-1988. Successivamente fu eletto al Parlamento europeo (1989), ministro dell'Agricoltura nel governo Andreotti VII (1991-1992), ministro delle Finanze nel governo Amato (1992-1993).

Come ministro del Tesoro, Gorla agì in continuità con l'operato di Andreatta e, come questi, in stretto raccordo con Ciampi, col quale strinse un buon rapporto anche di carattere personale. Continuità e stabilità politica caratterizzarono la sua azione al Tesoro, dove si circondò di brillanti consiglieri, come Innocenzo Cipolletta,⁴ e come Mario Draghi, indicato dal capo della segreteria tecnica di Gorla ministro del Tesoro, Bruno Tabacci, che faceva proprio un suggerimento dei professori Alberto Quadrio Curzio e Romano Prodi, già legati alla cerchia bolognese di Andreatta.

La centralità attribuita alla continuità dell'azione di governo si coglie già in un intervento di Gorla del 1978 sulla legge finanziaria per il 1979, in vista dell'adesione dell'Italia allo Sistema monetario europeo:

La scelta europea, pur condizionata da atteggiamenti negoziali degli altri paesi membri, significa pur sempre un utilizzo anti-inflazionistico della politica dei cambi; un severo rispetto delle compatibilità finanziarie; un rigoroso contenimento delle dinamiche dei fattori interni ai relativi costi di produzione; il tutto governato non in termini episodici, ma con prospettive certe di continuità, continuità che diventa fattore essenziale per il recupero di una sufficiente spinta all'investimento complessivo.

(GORIA 2004, p. 57)

Con Gorla furono apportati importanti cambiamenti nelle procedure di redazione del bilancio dello Stato (AMATO 2005). All'inizio della sua azione come ministro si colloca infatti l'elaborazione che condusse alla nascita della sessione di bilancio nei Regolamenti parlamentari; e alla sua azione si ricollega poi la legge n. 362 del 1988 che introdusse il *Documento*

¹ Su Gorla, si vedano GORIA 2004; MARCHIANÒ, GIACCONE 2014; SARCINELLI 2009.

² Su Giovanni Marcora (1922-1983), che fu una delle figure di punta della Resistenza cattolica (nelle cui fila si legò a Enrico Mattei), nonché una delle maggiori personalità della Democrazia Cristiana, anche come ministro dell'Agricoltura (1974-1980) e come ministro dell'Industria (BORSA 1999; DANDOLO 2009). Ricordando che al posto di Fanfani – il riferimento è qui al governo Fanfani v (1982-1983) – avrebbe dovuto esserci Marcora, che, per gravissime ragioni di salute, non poté accettare l'incarico, Bruno Tabacci, che fu capo dell'Ufficio studi del Ministero dell'Industria con Marcora, prima di essere capo della segreteria tecnica di Gorla, ha sottolineato la prospettiva di una «fase nuova della vita politica italiana che il governo Marcora avrebbe certamente aperto nel paese» (GORIA 2004, p. xvii). Di Tabacci si veda TABACCI 1990, che contiene anche un ricordo di Marcora, alle pp. 135-146.

³ Ha ricordato Ciriaco De Mita: «Prima che il governo dell'onorevole Craxi adottasse il provvedimento di riordino e razionalizzazione del meccanismo della scala mobile, quel provvedimento era stato avanzato dalla Democrazia cristiana nel momento in cui, nel 1983, si diede vita a un governo presieduto dal senatore Amintore Fanfani. Autore del relativo disegno di legge fu l'onorevole Gorla, allora responsabile della politica economica della DC» (Carli, a cura di, 2014, p. 173).

⁴ Ha sottolineato Cipolletta: «Forse noi "tecnici" non ci rendevamo ben conto delle difficoltà, sociali e politiche, nell'affrontare squilibri di finanza pubblica che derivavano dall'incalzare degli eventi. Eravamo ansiosi e intransigenti. Vedevamo quali erano le soluzioni e volevamo vedere risultati concreti. Sottovalutavamo i progressi comunque fatti. Eppure, Gianni Gorla, con la sua filosofia pratica e con la profonda conoscenza dei numeri e dei fatti economici, impose un metodo e gestì la finanza pubblica senza mortificare l'economia ed il sistema produttivo, che si andava a poco a poco riprendendo» (GORIA 2004, pp. 9-10).

di programmazione economico-finanziaria per la definizione del quadro macroeconomico tendenziale di medio periodo, strumento indispensabile per ricondurre l'azione di politica economica in un quadro coerente e trasparente.

Lo sforzo di razionalizzazione, in quadro di medio termine, si tradusse in tre piani di risanamento della finanza pubblica, definiti 'piani Gorla'. Tanto che è stato detto che «fu Giovanni Gorla il primo ministro del Tesoro ad enunciare delle regole per risanare la finanza pubblica» (SARCINELLI 2009, p. 11). La sua strategia contemplava: a) il riconoscimento dell'insostenibilità, a lungo andare, della crescita del debito; b) l'individuazione del disavanzo primario quale variabile cruciale da controllare; c) il pareggio del saldo primario da conseguire, per il timore di effetti economici negativi e di opposizioni politiche troppo forti, nell'arco di alcuni anni; d) l'intervento sulle spese correnti diverse dagli interessi, poiché l'aumento delle entrate poteva stimolare ulteriori spese. Tra il 1985 e il 1987 Gorla si pose i seguenti obiettivi: i) invarianza della pressione fiscale; ii) blocco delle spese correnti in termini reali; iii) stabilità dell'incidenza sul PIL delle spese in conto capitale.

Per Gorla il ragionamento sulla spesa pubblica non era limitato alla quantità, ma anche alla qualità degli investimenti pubblici:¹

non che la quantità conti poco: al di là delle questioni economiche essa indica il quantum di Stato che abbiamo immesso nella società ed oggi il giudizio diffuso è che di Stato nella società ve ne sia sin troppo. Ma la qualità della stessa non è meno importante. Precedere a una revisione qualitativa della spesa è però sicuramente ancor più difficile che contenerla: si tratta di rinunciare a cose vecchie, modificare meccanismi radicati, cambiare le attese.

(GORLA 1985, p. 3)

Fu l'inizio di una presa di coscienza e di un percorso, che mancò di un vigoroso sostegno da parte del governo; un primo processo di riforma e di rinnovamento, di cui tuttavia non si avvertì, allora non pienamente, l'urgenza, forse anche a ragione del concomitante ciclo espansivo. Iniziò, dopo il 1987, una 'corsa contro il tempo' per l'adeguamento del sistema economico e finanziario al processo di integrazione (ROSSI 2020 [1998], p. 70). La marcescenza, e poi il crollo, del sistema politico nonché più stringenti vincoli europei avrebbero costituito, di lì a poco, un brusco, ma non del tutto inatteso, risveglio.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Pandolfi, Andreatta, Gorla furono espressione di quegli impulsi che, dapprima confusamente – nel frammentato succedersi di spinte e tensioni degli anni settanta – e via via più compiutamente nel corso degli anni ottanta, indussero il governo, in tandem con la Banca d'Italia, a una correzione di rotta nella conduzione della politica economica, verso approdi di maggiore responsabilità finanziaria in un quadro di medio termine. Era il riflesso di vincoli esterni, ma anche della necessità di porre lo sviluppo del paese su basi più certe e solide. La Democrazia cristiana diede un apporto fondamentale in questo processo nell'ambito di un rinnovamento del partito e della sua classe dirigente, avviato nel 1976 da Zaccagnini e riaffermato nel 1982 da De Mita.

Occorreva però continuità d'azione e prudenza politica, in un quadro di medio termine e, soprattutto, in una visione di insieme:

¹ Si trattava di una riflessione che era iniziata qualche anno prima, nel contesto del governo Spadolini. Nella legge finanziaria per l'anno 1983, era stato costituito il FIO, Fondo investimenti e occupazione, che poneva il tema dell'analisi costi-benefici (SAVONA 2001).

Forzare lo sviluppo oggi – aveva detto Gorla alla Direzione DC nel giugno del 1982 – significa andare incontro domani a una crisi di rigetto ancora più grave, soprattutto nelle aree più deboli del paese e per i gruppi sociali meno protetti.

(MARCHIANÒ, GIACONE 2014, p. 84)

La realizzazione di una politica di consolidamento della finanza pubblica e di rilancio dell'economia aveva come obiettivo il recupero di efficienza complessiva del sistema e in particolare di competitività del sistema produttivo:

una ristrutturazione del sistema produttivo che dobbiamo perseguire con la massima determinazione: consapevoli che non potrà essere improvvisa.

(Ivi, p. 84)

La preoccupazione per lo sviluppo era presente ed esplicita. Era infatti chiaro che una politica di maggiore rigore, di per sé, non fosse sufficiente. L'impressione, tuttavia, è che anche i protagonisti più qualificati guardassero al deficit pubblico e all'inflazione come ai riferimenti fondamentali della sostenibilità macroeconomica; e che dunque l'attenzione al sistema produttivo e alla sua collocazione in Europa fosse meno pronunciata.

Ci si può chiedere, in definitiva, che cosa impedi che la correzione di rotta fosse più incisiva e che l'occasione fosse colta. Perché, in altre parole, non fosse possibile in contenere l'ascesa del debito pubblico. Le risposte possono essere raccolte in tre gruppi.

Un primo gruppo, che considera *fattori strettamente economici*, specialmente finanziari e monetari, attribuisce la responsabilità per la crescita del debito pubblico all'esplosione della spesa (GIAVAZZI, SPAVENTA 1989; BALDASSARRI, BRIOTTI 1993), oppure al mutato orientamento della politica monetaria, legato a un cambiamento di regime della politica monetaria nel contesto di un'assenza di disciplina fiscale (BOSI, GOLINELLI, STAGNI 1990).

Un secondo gruppo guarda, insieme ai fattori economici citati, a un complesso di *fattori politici*, quali la cedevolezza della classe politica nei confronti degli interessi a favore della spesa pubblica, il consociativismo, la natura e i calcoli strategici delle forze politiche di governo e di opposizione in un sistema politico privo di reale alternanza e con un sistema elettorale proporzionale che attribuiva ai partiti più piccoli un forte potere contrattuale (SALVATI 2000, pp. 43-45), la separazione, da parte del partito di maggioranza relativa, delle cariche di presidente del Consiglio dei ministri e segretario politico (riunite nel 1988 in De Mita, ma senza produrre esiti complessivamente differenti); e *fattori istituzionali*, quali l'assemblearismo crescente e la centralità del Parlamento, legati alla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 (in particolare l'introduzione del voto segreto sugli emendamenti di spesa) (CRAVERI 2016, pp. 278-279), oppure ancora, risalendo più indietro nel tempo fino agli anni sessanta, agli effetti sul bilancio pubblico della sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale.¹

Un terzo gruppo, infine, si sofferma su *fattori sociali*: come e quanto la società italiana fosse nel dopoguerra mutata, specie dopo il 1968, con una dismissione di comportamenti im-

¹ Su questo punto insiste Guido Carli: «Il mutamento decisivo avvenne con la sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 1966, che parificò l'indebitamento agli altri mezzi di copertura [del disavanzo] [...]. Con quella sentenza la Corte ha aperto un vulnus più grave di quello cui cercava di porre rimedio». (CARLI 1996 [1993], p. 425). Carli aggiunge poi un altro elemento: «Con i provvedimenti di riforma del Ministero del Bilancio e della Programmazione, il 6 marzo 1968, ci si spinse fino a prevedere che l'individuazione dei mezzi di copertura potesse essere rinvenuto attraverso il programma economico qualora questo contenesse "una previsione delle entrate del bilancio dello Stato e del mercato dei capitali cui attingere per far fronte alle esigenze di spesa". Si finanziava un fatto certo con uno incerto e futuro, con una promessa contabile» (ivi, pp. 425-426).

prontati alla sobrietà in favore di altri, orientati alla ricerca di un sempre più elevato benessere individuale, tutt'al più familiare, e comunque privato, associato essenzialmente alla crescita dei consumi privati, e sempre meno sensibile al richiamo degli interessi generali (GINSBORG 2006). Il mutamento dei pesi relativi delle 'classi sociali', indotto dalle trasformazioni economiche, del resto, era stato ed era profondo e non mancava di produrre i suoi effetti (SYLOS LABINI 1975).

Più in generale, entrò in crisi un modello di rapporto tra Stato e società.¹

Il governo e in generale la classe politica, inclusa la Democrazia Cristiana, divennero col tempo più cedevoli rispetto alle domande di assistenza e di previdenza, oltre che di modernizzazione dello Stato sociale, che finivano per gravare sulla spesa corrente, e meno inclini a restringere i consumi a favore degli investimenti. E qui, in definitiva, nel rapporto tra spesa per consumi e spesa per investimenti finivano per intrecciarsi le tre classi di fattori – economici, politici e sociali – con l'effetto di porre un freno allo sviluppo dell'economia.

Quadri, anche logici, di azione di medio termine avrebbero dovuto consentire di ristabilire un rapporto meno squilibrato, tra consumi e investimenti, e più virtuoso, tra entrate e uscite, in particolare tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

Queste considerazioni e limitazioni aiutano a porre in un contesto storicamente condizionato i programmi e le azioni dei ministri del Tesoro e sottolineano, una volta di più, che la volontà politica dei singoli è importante, come nel caso dei ministri che abbiamo considerato così come di tanti altri ministri del Tesoro non meno competenti e motivati,² ma che ancora più importante è disporre di un governo che sostenga, fino in fondo, questa volontà.³ In realtà, il problema è politicamente più ampio, se solo si considera quanto e come il Parlamento può incidere sulla formazione del bilancio pubblico.

L'auspicato rinnovamento, che pur tra tante contraddizioni aveva prodotto una un'onda nuova, anche negli uomini di governo, insieme a qualche concreto risultato, si infranse così sugli scogli di una mancata conclusione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMATO G., *Le innovazioni istituzionali del processo di bilancio*, in G. Acquaviva (a cura di), *La politica economica italiana negli anni ottanta*, Venezia, Marsilio, 2005, pp. 51-58.
- ANDREATTA B., *Cronache di un'economia bloccata*, Bologna, il Mulino, 1973.
- ANDREATTA B., *Dieci anni dopo*, «Il Sole 24 Ore», 26 lug. 1991.
- ARCELLI M., MICOSSI S., *La politica economica negli anni ottanta (e nei primi anni novanta)*, in M. Arcelli (a cura di), *Storia, economia e società in Italia 1947-1997*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 263-322.

¹ «Occorre insomma cercare in questa direzione e chiedersi dove e quanto profonda è stata la cesura nelle derive lunghe della società italiana. E se la nostra ipotesi è che non si è toccata la soglia ultima – epocale – di un generale processo di modernizzazione sociale, se ne è però messo in discussione un concreto modello di produzione e regolazione, quello con al centro lo Stato, che forse è appena il secondo conosciuto dall'Italia post-unitaria e comunque quello capace di abbracciare quasi tutto il Novecento italiano» (DE RITA 1997, p. 331).

² Tommaso Padoa-Schioppa, egli stesso ministro del Tesoro nel governo Prodi II (2006-2008), ha affermato: «l'identikit del ministro del Tesoro in Italia è questo: egli deve essere una figura tecnicamente preparata, deve essere una figura moralmente e professionalmente integra e rispettata, deve essere una figura debole [...] Il ministro del Tesoro in Italia è quasi sempre stato un *appointed politician* e quindi la sua forza non è la base elettorale o la forza politica di cui egli dispone, ma è la forza politica di chi lo ha nominato» (Carli, a cura di, 2014, p. 432).

³ Si veda sul punto l'intervista a Giorgio La Malfa, che fu ministro del Bilancio nei governi Spadolini I e II, in (Carli, a cura di, 2014, p. 338): «Ho sempre sostenuto che il ministro del Tesoro non debba essere affidato a un tecnico, ma a un politico. I problemi tecnici della moneta li può risolvere la Banca d'Italia con i suoi consulenti economici: il cuore della questione per chi ricopre la carica di ministro del Tesoro è politico» (ivi, p. 344).

- AREL, *L'autonomia della politica monetaria. Il divorzio Tesoro-Banca d'Italia trent'anni dopo*, Roma-Bologna, AREL-il Mulino, 2011.
- BALDASSARRI M., BRIOTTI M. G., *The Government Budget and the Italian Economy During the 1970s and 1980s: Causes of the Debt, Strategy for Recovery, and Prospects for Restructuring*, in M. Baldassarri, R. Mundell, J. McCallum (Eds.), *Debt, Deficit and Economic Performance. Central Issues in Contemporary Economic Theory and Policy*, London, Palgrave Macmillan, 1993, pp. 341-404.
- BASEVI G., ONOFRI P., *Uno sguardo retrospettivo alla politica economica italiana negli anni settanta*, in M. Arcelli (a cura di), *Storia, economia e società in Italia 1947-1997*, Roma-Bari, Laterza, 1997 pp. 185-257.
- BORSA G., *Giovanni Marcora. Un politico "concreto" dalla Resistenza all'Europa*, Milano, Centro Ambrosiano, 1999.
- BOSI P., GOLINELLI R., STAGNI A., *Un modello a medio termine dell'economia italiana*, Bologna, il Mulino, 1990.
- Carli F. (a cura di), *La figura e l'opera di Guido Carli. Tomo 2. Testimonianze*, Torino, Bollati Boringhieri, 2014.
- CARLI G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996 [1993].
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2021 (1995).
- CASTRONOVO V., *Storia economica d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006 [1995].
- COLARIZI S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- CRAVERI P., *Guido Carli senatore e ministro del Tesoro*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.
- CRAVERI P., *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016.
- DANDOLO F., *L'industria in Italia tra crisi e cooperazione. La partecipazione dei lavoratori alla gestione d'impresa (1969-1985)*, Milano, Mondadori, 2009.
- DEMOCRAZIA CRISTIANA, *I problemi dell'economia italiana, superamento della crisi e nuove prospettive di sviluppo sociale. Convegno nazionale di studi DC (Perugia 9-12 dicembre 1972)*, 3 voll., Roma, Cinque Lune, 1973.
- DE MITA E., *Politica ed economia. Riflessioni sul Convegno di Perugia*, «Aggiornamenti Sociali», 2, 24, febbraio 1983, pp. 81-94.
- DE RITA G., *Dimensioni della crescita e profondità del cambiamento nella società degli ultimi decenni*, in M. Arcelli (a cura di), *Storia, economia e società in Italia, 1947-1997*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 323-349.
- EUFEMI M., *Pagine democristiane. Quindici anni di politica economica tra europeismo e risanamento*, Roma, Il Laboratorio, 2018.
- FORLANI A., *Potere discreto. Cinquant'anni con la Democrazia cristiana*, a cura di S. Fontana e N. Guiso, Venezia, Marsilio, 2009.
- FRATIANNI M., F. SPINELLI, *Storia monetaria d'Italia. Lira e politica monetaria dall'Unità all'Unione Europea*, Milano, Etas, 2000.
- GIAVAZZI F., L. SPAVENTA, *Italia: gli effetti reali dell'inflazione e della disinflazione*, «Rivista di Politica Economica», 7, 8, 1989, pp. 5-49.
- Gigliobianco A., Rossi S. (a cura di), *Andreatta economista*, Bologna, il Mulino, 2009.
- GINSBOG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006.
- GIOVAGNOLI A., *Il partito italiano. La Democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- Giovanni Goria. *Commemorazione nel decennale della scomparsa*, Roma, Camera dei Deputati, 2004.
- GORIA G., *Caro Craxi, ecco il mio ragionamento*, «Il Sole 24 Ore», 20 gen. 1985.
- GORIA G., *Discorsi parlamentari (1976-1992)*, a cura di A. P. Tanda, Roma, Camera dei Deputati, 2004.
- GRAZIANI A., *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005 [1998].
- GRILLI E., LA MALFA G., SAVONA P., *L'Italia al bivio. Ristagno o sviluppo*, Roma-Bari, Laterza, 1985.
- LOMBARDINI S., *L'economia italiana al bivio*, Bologna, il Mulino, 1974.
- LOMBARDINI S., *Oltre la crisi. Verso la società capitalistica*, Bologna, il Mulino, 1979.
- LOMBARDINI S., *Carli, Baffi, Ciampi: tre governatori e un'economia*, Torino, UTET, 2005.
- Malgeri F. (a cura di), *Storia della Democrazia Cristiana*, 5 voll., Roma, Cinque Lune, 1987.
- MAMMARELLA G., *L'Italia contemporanea, 1943-1998*, Bologna, il Mulino, 2000.
- MARCHIANÒ F., GIACCONE P., *Giovanni Goria: il rigore e lo slancio di un politico innovatore*, Venezia, Marsilio, 2014.
- MODIGLIANI F., PADOA-SCHIOPPA T., *La politica economica in una economia con salari indicizzati al 100 per cento o più*, «Moneta e Credito», 30, 117, 1977, pp. 3-53.

- MONTI M., *Evitare lo stop-and-go*, «Il Corriere della Sera», 17 mar. 1980, ora in IDEM, *Il governo dell'economia e della moneta. Contributi per un'Italia europea: 1970-1992*, Milano, Longanesi, 1992a, pp. 450-454.
- MONTI M., *Il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia*, «Il Corriere della Sera», 5 dic. 1982, ora in IDEM, *Il governo dell'economia e della moneta. Contributi per un'Italia europea: 1970-1992*, Milano, Longanesi, 1992b, pp. 276-279.
- MORCALDO G., *La finanza pubblica in Italia*, Bologna, il Mulino, 1992.
- Nardozzi G. (a cura di), *I difficili anni settanta. I problemi della politica economica italiana 1973-1979*, Milano, Etas, 1981.
- PILUSO G., *Reshaping the External Constraint. Franco Modigliani, Tommaso Padoa-Schioppa and the EMS, 1977-1993*, «History of Economic Thought and Policy», 9, 2, 2020, pp. 97-119.
- Programma Triennale 1979-1981*, Roma, Camera dei deputati, 1979.
- QUADRIO CURZIO A., *Un economista eclettico*, in *Gli Allievi ricordano Nino Andreatta*, Roma-Bologna, Arel-il Mulino, 2014.
- QUADRIO CURZIO A., ROTONDI C., *Un economista eclettico. Distribuzione, tecnologie e sviluppo nel pensiero di Nino Andreatta*, Roma-Bologna, Arel-il Mulino, 2013.
- ROSSI S., *La politica economica italiana dal 1968 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2020 [1998].
- SALVATI M., *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- SALSANO F., *Andreatta ministro del Tesoro*, Bologna, il Mulino, 2009.
- SALVEMINI M. T., *L'indipendenza della Banca centrale e il "divorzio"*, in A. Gigliobianco, S. Rossi (a cura di) 2009, *op. cit.*, pp. 97-114.
- SANDONÀ L., *An Intellectual Boost for Italy's Europeanisation: the Contribution of the Influential Think Tanks Arel and Nomisma (1978-1993)*, «The European Journal of the History of Economic Thought», 28, 3, 2020, pp. 324-351.
- SANGIORGI G., *Piazza del Gesù. La Democrazia cristiana negli anni ottanta: un diario politico*, Milano, Mondadori, 2005.
- SARCINELLI M., *Giovanni Gorla, i dilemmi della finanza pubblica*, in *Giovanni Gorla, Beniamino Andreatta, Andrea Borri. Equilibrio di bilancio e sviluppo nella gestione della cosa pubblica*, Atti del Convegno (Parma, 27 novembre 2009): <https://fondazioneandreaorri.org/wp-content/uploads/2021/04/Atti-Convegno.pdf>.
- SAVONA P., *Esperienze di programmazione nel governo Spadolini*, «Annali dell'Istituto Ugo La Malfa», xvi, 2001, pp. 175-184.
- SCOPPOLA P., *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia 1945-1990*, Bologna, il Mulino, 1991.
- SPAVENTA L., *Un piano scritto sull'acqua*, «La Repubblica», 25 gen. 1979.
- SYLOS LABINI P., *Saggio sulle classi sociali*, Roma-Bari, Laterza, 1975.
- TABACCI B., *Meglio fare. Un dialogo su uomini, idee e voglia di cambiare*, Milano-Roma, Giornalisti Riuniti, 1990.
- Verrastro D., Vigilante E. (a cura di), *Emilio Colombo, L'ultimo dei costituenti*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

PERVENUTO IN REDAZIONE IL 7 LUGLIO · ACCETTATO IL 23 SETTEMBRE 2021

COMPOSTO IN CARATTERE SERRA DANTE DALLA
FABRIZIO SERRA EDITORE, PISA · ROMA.
STAMPATO E RILEGATO NELLA
TIPOGRAFIA DI AGNANO, AGNANO PISANO (PISA).

★

Dicembre 2021

(CZ 2 · FG 21)



