

La politica economica di Ezio Vanoni negli anni del centrismo

ANTONIO MAGLIULO*

Ezio Vanoni (1903-1956) was a leading politician of the so-called “Italia centrista”, the decade 1948-1958. He was for five years Minister of Finance and then Minister of Treasury and Budget. He contributed to important measures of economic policy: the custom and fiscal reforms, the constitution of “Cassa per il Mezzogiorno” (a public institution established to support the development of the South) and Eni (a public firm established to exploit energy resources), and he conceived a long term plan to ensure a stable growth. The historiography stressed the shortage of economic strategy by governments during the “Italia centrista”. On the contrary, this reaserch, focusing on Vanoni’s policy, intends to show the effort of the ruling class that steered the country in the postwar period to implement an appropriate strategy for the Italian economy.

(JEL Code: B20, N44)

1. Introduzione

Nella storia dell’Italia repubblicana, il centrismo conserva l’immagine di un’età di mezzo: un periodo un po’ grigio, offuscato e quasi schiacciato dalle due fiorenti primavere della Costituente e del primo centro-sinistra. Gli stessi storici dell’economia italiana si sono chiesti se i governi centristi perseguirono un’esplicita strategia di politica economica o furono piuttosto vittime della mutevole congiuntura.

Il centrismo inizia ufficialmente il 23 maggio 1948 con la formazione del V governo De Gasperi e termina simbolicamente l’11 giugno 1958 con la conclusione della seconda legislatura repubblicana. Il IV governo De Gasperi si caratterizzò infatti più per la decisione, assunta nel maggio 1947, di estromettere le sinistre dalla compagine governativa che non per l’esplicita adozione di una nuova alleanza politica mentre i governi della terza legislatura furono attratti dalla prospettiva del centro-sinistra.

Il decennio centrista è politicamente spaccato in due, con la prima legislatura dominata da De Gasperi e la seconda sconvolta dalla sua scomparsa e

* Dipartimento di scienze economiche, Università di Firenze, Via delle Pandette 9. E-mail: antonio.magliulo@unifi.it. Una precedente versione di questo lavoro è stata presentata al Convegno «Ezio Vanoni tra economia, cultura, politica e finanza» che si è svolto a Salerno/Amalfi nei giorni 11-12 ottobre 2006. Ringrazio un anonimo referee per una serie di approfondite osservazioni. La responsabilità di quanto scritto rimane ovviamente soltanto mia.

segnata dalla frenetica sequenza di cinque governi in cinque anni. In questo periodo la giovane repubblica italiana approda ad un modello bipolare che vede contrapposti un centro che aspira ad essere riformista e una sinistra che si proclama rivoluzionaria. I governi centristi – sostenuti da una maggioranza composta da democristiani, liberali, repubblicani e socialdemocratici – approvano alcune riforme (doganale, agraria e fiscale), avviano l'intervento straordinario nel Mezzogiorno e, per la prima volta, varano una politica di programmazione economica che mira alla piena occupazione e alla riduzione del divario tra nord e sud. Un periodo forse meno grigio di quello che appare.

Ezio Vanoni è un protagonista del centrismo degasperiano e post-degasperiano. Ministro delle Finanze ininterrottamente per cinque anni, è anche Ministro del Bilancio e *ad interim* del Tesoro. Predisporre la riforma doganale, quella tributaria, concorre a fondare la Cassa per il Mezzogiorno e ad istituire l'Eni, presenta lo «Schema decennale di sviluppo» che porta il suo nome. Qual è la politica economica di Vanoni? Persegue un disegno unitario o soccombe alla mutevole congiuntura?

Nel V e VI governo De Gasperi, Vanoni assume quasi il profilo del tecnico che contribuisce a realizzare la politica economica che altri hanno tracciato. Fa propria la «linea Pella». La sceglie, silenziosamente e implicitamente. Si astiene dalla polemica che intorno ad essa divampa nel paese e nella Democrazia Cristiana. Non si schiera, ma di fatto concorre a realizzarla: nel V De Gasperi procurando le risorse finanziarie necessarie per abbattere il deficit pubblico, nel VI De Gasperi varando la duplice riforma doganale e tributaria.

Nel VII governo De Gasperi, Vanoni assume l'*interim* del Tesoro. Ed esce allo scoperto. Da un lato esplicita la propria adesione alla linea Pella, dall'altro contribuisce ad aggiornarla. Il tecnico assume il profilo dello statista. Nei governi post-degasperiani, Vanoni si spende interamente, fino alla prematura e drammatica scomparsa avvenuta il 16 febbraio 1956, per realizzare un programma decennale di sviluppo equilibrato dell'economia italiana. Il saggio ripercorre questa linea ascendente¹.

¹ La storiografia sull'Italia dell'immediato dopoguerra è molto ampia. Mi limito ad indicare alcune opere di riferimento. Sulla storia politica del centrismo, cfr. Malgeri F., *La stagione del centrismo. Politica e società nell'Italia del secondo dopoguerra (1945-1960)*, Rubbettino, 2002. Sulla storia economica, cfr. Zamagni V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1990*, Il Mulino, 1993, cap. XI; Castronovo V., *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, 1995, cap. V; Fanfani T., *Scelte politiche e fatti economici dal secondo dopoguerra ai nostri giorni*, Giappichelli, 1998, parti I e II. Sulla storia della politica economica, cfr. Bottiglieri B., *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958)*, Edizioni di Comunità, 1984 e, in una prospettiva più ampia, Barucci P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, Il Mulino, 1978; Roggi P., *Scelte politiche e teorie economiche in Italia nel quarantennio repubblicano*, Giappichelli, 1987; Barca F., a cura di, *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, 1997; Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, Boringhieri, 2000. Anche la storiografia su Vanoni è molto ampia. Mi limito a segnalare: Vanoni E., *La politica economica degli anni degasperiani. Scritti e discorsi politici ed economici*, a cura di P. Barucci, Le Monnier, 1977; Magliulo A., *Ezio Vanoni. La giustizia sociale nell'economia di mercato*, Edizioni Studium, 1991; Vigna G., *Ezio Vanoni. Il sogno della giustizia fiscale*, Rusconi, 1992; Forte F., *Ezio Vanoni. L'economia pubblica come scienza dell'amore della patria*, Banca Popolare di Sondrio, 2003.

2. Il V Governo De Gasperi: la linea Pella e la politica fiscale di Vanoni

Roma, Camera dei Deputati, 1 giugno 1948: Alcide De Gasperi si alza sul banco della presidenza per leggere il discorso di presentazione del suo V governo. Sono passati circa due anni e mezzo da quel 10 dicembre 1945 in cui si era costituito il suo primo gabinetto.

I governi degasperiani avevano compiuto la grande scelta di aprire l'economia italiana proiettandola nell'incipiente processo di cooperazione internazionale e di integrazione europea. Quasi subito era emersa la comune consapevolezza che, dopo i tristi anni dell'autarchia, l'economia italiana, per struttura e natura, era destinata ad entrare nel grande mercato europeo e mondiale. L'Italia, da sola, non avrebbe mai potuto assicurare ai propri abitanti un adeguato tenore di vita. Troppo grande la sproporzione tra popolazione e risorse: un paese povero di capitali e ricco soltanto di forza lavoro. Obbligato ad importare beni primari e costretto a procurarsi, con le esportazioni ed i prestiti internazionali, le valute necessarie.

Alla fine del 1945 il Ministero per la Costituente istituisce una Commissione Economica incaricata di redigere una serie di rapporti sulle principali questioni economiche del paese. Vengono ascoltati operatori ed esperti. La prima, cruciale, scelta di politica economica è la partecipazione dell'Italia agli accordi monetari di Bretton Woods. Il dubbio sorge sulla natura degli accordi. Che cos'è Bretton Woods? È il ritorno sostanziale all'automatismo aureo o l'inizio di una politica di cooperazione internazionale? I governi nazionali dovranno sottostare al vincolo esterno che impone la flessibilità dei prezzi per preservare la stabilità dei cambi o potranno attuare una politica economica attiva orientata alla stabilità delle economie interne? Dovranno adattare il mercato nazionale alle mutevoli condizioni del mercato mondiale o potranno, col concorso della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale – le due istituzioni create a Bretton Woods – perseguire obiettivi di crescita interna allentando il vincolo esterno? Intorno a questi interrogativi la Commissione si divide. I liberali interpretano gli accordi monetari come un sostanziale ritorno all'oro, un regime aureo soltanto un po' più elastico rispetto a quelli del passato. I paesi in deficit commerciale possono ottenere aiuti finanziari dagli organismi sovranazionali, possono svalutare discrezionalmente la valuta fino al limite del 10% e, in presenza di non meglio definiti squilibri fondamentali, possono anche modificare (aggiustare) la parità cambiaria con gli altri partners. Ma se tutto ciò non fosse sufficiente, dovrebbero attivare il classico processo deflazionistico che, attraverso una riduzione di salari e prezzi, ristabilisce l'equilibrio esterno della bilancia dei pagamenti. I cattolici interpretano gli accordi monetari come l'avvio di una nuova politica di cooperazione internazionale. Francesco Vito, autorevole economista dell'Università Cattolica di Milano, ritiene che gli organismi sovranazionali abbiano la funzione di assistere i governi nazionali nel difficile compito di raggiungere una posizione di equilibrio esterno senza interrompere i processi

espansivi orientati all'equilibrio interno. Infine, Costantino Bresciani Turroni, interrogato come Presidente del Banco di Roma, ma influente economista neoclassico, offre una originale lettura. Nel lungo periodo, la stabilità dei prezzi e la stabilità dei cambi sono obiettivi inconciliabili. O l'uno o l'altro. Bretton Woods sceglie la stabilità dei cambi e cioè la stabilità del potere d'acquisto esterno della moneta. Tuttavia, nel breve periodo, i due obiettivi possono essere compatibili. L'Italia dovrebbe accumulare un fondo di riserve valutarie per finanziare temporanei disavanzi commerciali senza dover ricorrere alla svalutazione o alla deflazione. I due obiettivi della stabilità dei prezzi e della stabilità dei cambi diventano allora compatibili. Dichiara Bresciani: «In breve periodo possono essere raggiunti contemporaneamente; ricorrendo all'espedito di accumulare riserve possiamo superare certi periodi temporanei di sconquasso nella bilancia dei pagamenti attingendo alle riserve, lasciando stabili i cambi mentre restano stabili i prezzi interni»².

La Commissione Economica, nel Rapporto finale presentato all'Assemblea Costituente, esprime il seguente parere. *Primo*, Bretton Woods instaura un regime monetario elastico che tuttavia non esclude il processo deflazionistico di adeguamento delle economie interne all'andamento del mercato mondiale: «Ed invero, la concessione di crediti a breve scadenza non elimina il processo deflazionistico necessario a ripristinare quell'equilibrio della bilancia dei conti internazionali, che è intimamente connesso alla differenza esistente tra prezzi interni e prezzi esterni. Non è pensabile, insomma, un equilibrio della bilancia dei conti, senza quell'altalena di prezzi, che ne rappresenta il supporto»³. *Secondo*, all'Italia conviene sottoscrivere gli accordi monetari perché il vantaggio di spezzare l'isolamento supera lo svantaggio di sottoporsi al vincolo esterno: «Nonostante il complesso dei vincoli che l'adesione al Fondo comporta, si ritiene che i vantaggi siano maggiori degli svantaggi»⁴.

Nel marzo del 1947 l'Assemblea Costituente ratifica la partecipazione dell'Italia agli accordi monetari di Bretton Woods⁵. È l'ultima decisione condivisa dalle forze politiche della liberazione ed è la prima grande scelta di politica economica

² Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica Presentato all'Assemblea Costituente*, III, *Problemi monetari e commercio estero*, II – *Appendice alla Relazione (Interrogatori, Questionari, Monografie)*, «Interrogatorio del prof. Costantino Bresciani-Turroni Presidente del Banco di Roma (28 marzo 1946, in Roma)», Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, p. 102.

³ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione Economica Presentato all'Assemblea Costituente*, III, *Problemi monetari e commercio estero*, I – *Relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, 1946, p. 119.

⁴ *Ibid.*, p. 127.

⁵ La stessa filosofia viene ribadita nella relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge: «Ciò, peraltro, non significa che i Paesi vengono ad essere sottratti alle esigenze che impongono il ripristino dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti internazionali e quindi ai processi di espansione e contrazione monetaria necessari per ristabilire l'equilibrio fra i prezzi interni e quelli esteri», Assemblea Costituente, Disegno di Legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con altri ministri, *Partecipazione dell'Italia agli Accordi firmati a Bretton Woods, New Hampshire, U.S.A., il 22 luglio 1944 dai rappresentanti delle Nazioni Unite, per la costituzione del Fondo monetario internazionale e della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo* – Seduta del 21 febbraio 1947, pp. 4-5.

dell'Italia repubblicana. Una scelta che apre un processo decisionale. L'Italia entra nella comunità economica internazionale e si impegna a rispettarne le regole.

Il 31 maggio 1947 si forma il IV governo De Gasperi, dal quale sono estromesse le sinistre. I liberali occupano i dicasteri chiave: Einaudi al Bilancio, Del Vecchio al Tesoro e Merzagora al Commercio estero. Ma il dossettiano Fanfani va al Ministero del Lavoro. Fino ad allora De Gasperi aveva dovuto fronteggiare la critica delle due sinistre – quella interna capeggiata da Dossetti e quella esterna di socialisti e comunisti – che lo accusavano di aver delegato ai liberali la gestione della politica economica. Nel suo IV gabinetto, De Gasperi estromette i socialcomunisti, rafforza la presenza di liberali e dossettiani, e promuove Pella alle Finanze⁶.

Il 5 giugno 1947 il Segretario di Stato americano, il generale Marshall, annuncia un piano di aiuti per la ricostruzione dell'Europa. L'Italia, dopo aver aderito agli accordi monetari di Bretton Woods, si prepara a partecipare agli organismi comunitari che dovranno gestire la ripartizione dei fondi del Piano Marshall. Il 22 settembre, a Parigi, sedici paesi firmano una risoluzione comune. Il 16 aprile dell'anno successivo, sempre a Parigi, nasce l'*Organisation Européenne de Coopération Economique* (Oece), un organismo comunitario al quale gli Stati Uniti demandano il compito di gestire i fondi dell'*European Recovery Program* (Erp) attivando, di fatto, il processo di integrazione europea.

Il 30 ottobre 1947 ventitré paesi, tra cui l'Italia, siglano a Ginevra il *General Agreement on Tariffs and Trade*, un accordo multilaterale che avvia un processo di graduale liberalizzazione degli scambi commerciali.

Il nuovo ordine mondiale poggia su tre pilastri: un sistema monetario internazionale a base aurea, un regime commerciale di tendenziale libero scambio, un processo di parziale integrazione economica dei paesi europei.

Il governo italiano sa che il primo obbligo contratto con la comunità internazionale è la stabilizzazione monetaria. L'inflazione supera ormai la soglia del 100%. Nell'estate del 1947 il neoministro del Bilancio e Governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi, vara una manovra monetaria restrittiva che nel giro di pochi mesi riporta l'inflazione al livello di guardia del 3%. Einaudi applica la teoria quantitativa della moneta ($MV = PQ$): i prezzi (P) salgono perché la moneta immessa nel sistema economico (MV) eccede la quantità di beni in circolazione (Q). L'abbondante liquidità suscita una spesa insostenibile. La Banca d'Italia ha stampato moneta soprattutto per finanziare la spesa governativa. All'origine dell'inflazione c'è cioè il debito pubblico. L'inflazione è un fenomeno ad un tempo monetario e reale: l'eccesso di moneta deriva e consente una spesa smisurata. In un discorso pronunciato all'Assemblea Costituente il 4 ottobre 1947 Einaudi si compiace del modo con cui il Governatore della Banca del Belgio ha saputo cogliere la contestuale dimensio-

⁶ Il 13 luglio 1946, dopo il referendum istituzionale del 2 giugno, si era costituito il II governo De Gasperi e il 2 febbraio 1947, dopo il viaggio del Presidente del Consiglio negli Stati Uniti, il III De Gasperi.

ne, monetaria e reale, dell'inflazione. Afferma: «In taluni paesi l'inflazione, e ciò significa una spesa eccessiva in consumi ed investimenti (questa è la definizione ch'egli dà dell'inflazione, definizione suggestiva, perché mette in chiaro che al disotto delle cifre monetarie, vi è una realtà di cose sostanziali), ha trovato origine in larghi disavanzi statali»⁷.

Il 18 aprile 1948 si svolgono le elezioni generali. Inizia la prima legislatura repubblicana. L'11 maggio Einaudi sale al Quirinale. Il 23 maggio si forma il V governo De Gasperi: Pella diventa Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio, Fanfani conserva il Ministero del Lavoro (con La Pira Sottosegretario), Vanoni assume la titolarità del Ministero delle Finanze.

Il 1 giugno De Gasperi presenta il governo alla Camera. Pronuncia un discorso politico. Indica la meta: conciliare lo sviluppo economico con la giustizia sociale. Il governo intende proseguire l'opera di ricostruzione economica avviata nell'immediato dopoguerra e al tempo stesso accrescere l'occupazione e migliorare la distribuzione del reddito. De Gasperi espone le linee di un programma di politica economica incentrato sulla stabilità monetaria e la riforma tributaria, e per gli approfondimenti rinvia alle esposizioni dei ministri competenti: Pella e Vanoni.

La strategia di politica economica emerge nella sessione parlamentare dedicata all'esame dei bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 1948-49, che si svolge tra giugno e ottobre 1948.

Pella è l'assoluto protagonista del dibattito parlamentare. L'ideatore e il tutore di un programma economico che vincola l'intero governo. Indica le condizioni e gli strumenti di una politica di ricostruzione e rilancio dell'economia italiana.

La condizione fondamentale dello sviluppo economico è la stabilità dei prezzi, senza inflazione e deflazione, da conseguire con una politica monetaria elastica che adegua l'offerta di moneta al volume degli scambi: «la politica della stabilità dei prezzi deve presupporre una politica di elasticità della circolazione e di aggiornamento della circolazione in funzione dell'incremento del volume degli scambi. Se partissimo da un altro concetto di bloccare la circolazione con scambi che aumentano, creeremmo veramente la deflazione, perché la stessa quantità di moneta contrapposta ad un maggior volume di scambi evidentemente dovrebbe comportare una depressione di prezzi»⁸.

Il problema economico fondamentale dell'Italia è la carenza di risorse rispetto alla popolazione. Pella ragiona implicitamente con gli schemi della contabilità nazionale che solo un anno più tardi egli stesso presenterà nella prima *Relazione generale sulla situazione economica del paese* consegnata al parlamento. Lo schema-base è il «Conto economico delle risorse e degli impieghi» o bilancio economico nazionale, che ancora oggi utilizziamo per esporre i dati

⁷ Assemblea Costituente, *Atti*, seduta antimeridiana del 4 ottobre 1947, p. 857.

⁸ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati (d'ora in poi APC), *Discussione del disegno di legge: Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1948-49*, seduta del 15 settembre 1948, p. 2053.

macroeconomici del paese. Nella colonna delle «Risorse» sono registrate la produzione interna e le importazioni, nella colonna degli «Impieghi» i consumi delle famiglie, gli investimenti delle imprese, la spesa pubblica del governo ed i beni e servizi esportati. La somma di consumi, investimenti e spesa pubblica costituisce la domanda interna, il saldo tra esportazioni ed importazioni la domanda estera. Quando la domanda interna supera la produzione interna si forma un disavanzo commerciale. Il paese domanda più di quanto produce, investe più di quanto risparmia, e si procura all'estero le risorse mancanti.

La situazione economica dell'Italia nel dopoguerra è, secondo Pella, proprio questa: il paese domanda più di quanto produce e finanzia il disavanzo commerciale con i dollari donati e prestati (*grants e loans*) dagli amministratori del Piano Marshall.

Lo squilibrio macroeconomico deriva, da un lato, da una ridotta capacità produttiva e, dall'altro, da un'elevata spesa aggregata. Alla produzione interna che si contrae per i danni di guerra si affianca una domanda che si espande soprattutto per l'eccessiva spesa governativa. Pella esamina due componenti della domanda interna: gli investimenti privati e la spesa pubblica. I consumi delle famiglie, infatti, hanno già raggiunto il livello di sussistenza e sarebbe impensabile un'ulteriore contrazione. Il problema riguarda la composizione di investimenti e spesa pubblica; in particolare il livello massimo di spesa pubblica in deficit (non coperta da entrate) compatibile con la stabilità dei prezzi.

Pella opera un calcolo. Stima che il reddito nazionale ammonti a circa 5.000 miliardi di lire, con un risparmio interno di circa 550 miliardi. Prevede poi che il paese possa disporre di 300 miliardi di fondi Erp e di 350 miliardi di prestiti erogati dall'Export-Import Bank e da altre istituzioni internazionali. In tutto, al massimo, 1.200 miliardi di risparmio interno ed estero con cui finanziare investimenti privati e spesa pubblica in deficit. Pella individua in 400 miliardi di lire il limite massimo di spesa governativa finanziabile con l'emissione di titoli pubblici e cioè sottraendo risparmio alle imprese private. Non specifica la destinazione della parte residuale. In particolare non indica la quota del cosiddetto «Fondo-Lire» destinata alla ricostituzione delle riserve valutarie⁹. Ma è noto che insieme al neogovernatore della Banca d'Italia, Donato Menichella, hanno deciso di accantonare una quota dei fondi Erp in

⁹ Sostiene Pella: «Né si tratta di manomettere il Fondo [Lire] per colmare i *deficit* di bilancio o peggio ... per alleggerire la pressione fiscale a favore di determinati gruppi: respingiamo tale interpretazione che non ci sembra neppure degna di particolare esame tanto essa è lontana dalle intenzioni del Governo. Si tratta di applicare correttamente le norme che debbono presiedere all'utilizzo del Fondo, e si noti che maggiore sarà il sollievo del Fondo a favore delle spese sovra indicate e maggiore sarà la parte di risparmio che, anziché essere sollecitata dalla Tesoreria, potrà riversarsi a finanziare le economie private per i canali normali»: APC, *Discussione del disegno di legge: Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'esercizio finanziario 1948-49*, seduta pomeridiana del 18 giugno 1948, p. 545. Per un profilo di Giuseppe Pella, cfr. Neiretti M., a cura di, *Giuseppe Pella. Attualità del pensiero economico e politico*, Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, 2004.

riserve valutarie per fronteggiare futuri disavanzi commerciali evitando di dover ricorrere a provvedimenti restrittivi¹⁰.

La polemica scoppia proprio intorno al livello della spesa pubblica. Le sinistre – dossettiana e socialcomunista – vorrebbero che il governo spendesse di più per famiglie e disoccupati¹¹.

Nello «Schema Pella», il governo potrebbe aumentare la spesa pubblica in tre modi: sottraendo ulteriore risparmio agli investimenti privati, riducendo le scorte valutarie oppure imponendo alla Banca d'Italia di stampare moneta. Nei primi due casi determinerebbe un rallentamento del tasso di crescita presente (a causa dei minori investimenti) o futuro (per la contrazione delle riserve). Nel terzo caso, la monetizzazione del debito pubblico provocherebbe l'istantanea ripresa dell'inflazione. Pella applica ancora la teoria quantitativa della moneta. La Banca d'Italia scompone la quantità di moneta in circolazione in due aggregati: una circolazione «per conto del Tesoro» (cioè del governo) e una «per conto del commercio» (e cioè dei privati). Secondo Pella, la circolazione per conto del commercio si adegua automaticamente alle variazioni del volume degli scambi, senza porre rischi inflazionistici. Nei termini dell'equazione quantitativa ($MV = PQ$), MV aumenta in proporzione a Q e P resta stabile. La domanda cresce insieme all'offerta e il livello generale dei prezzi non varia. Al contrario, un aumento della circolazione per conto del Tesoro solleva rischi inflazionistici. La spesa pubblica è o improduttiva o a produttività differita. Un programma di opere pubbliche agisce gradualmente sull'apparato produttivo mentre nel breve periodo aumenta la domanda di beni di consumo dei nuovi salariati. Nei termini dell'equazione quantitativa, il rischio è che M aumenti più di Q provocando il rialzo di P . La spesa pubblica si aggiunge e non sostituisce gli investimenti privati, la domanda cresce più dell'offerta e i prezzi lievitano. L'inflazione ha sempre una doppia anima: monetaria e reale¹².

Pella propone una politica fiscale e monetaria orientata alla stabilità dei prezzi per sostenere il processo di accumulazione del capitale.

L'equilibrio finanziario è funzionale all'equilibrio monetario. Nel breve

¹⁰ Sulla politica monetaria italiana, cfr. Gelsomino C.O., «Moneta e sviluppo nel dopoguerra. La politica monetaria italiana negli anni Cinquanta (1946-1964)», in F. Cotula, a cura di, *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta, 2. Problemi strutturali e politiche economiche*, Laterza, 1998, pp. 259-395. Sulla finanza pubblica, cfr. Fausto D., «La politica finanziaria dei Governi presieduti da De Gasperi», in D. Ivone, a cura di, *Alcide De Gasperi, nella storia dell'Italia repubblicana a cinquant'anni dalla morte*, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 549 - 589.

¹¹ Sulla disputa tra degasperiani e dossettiani, cfr. Baget-Bozzo G., *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti 1945-1954*, Vallecchi, 1978; Ivone D., *La politica economica in Italia nei primi anni della ricostruzione (1947-1948)*, Editoriale Scientifica, 1989; Roggi P., *I cattolici e la piena occupazione. L'Attesa della povera gente di Giorgio La Pira*, Giuffrè, 2004, 3ª ed.; Magliulo A., «Concordia discors. La disputa tra degasperiani e dossettiani sulla politica economica della ricostruzione», in D. Ivone, a cura di, *Alcide De Gasperi, cit.*, pp.627 - 651.

¹² All'eccesso di domanda interna sulla produzione interna corrisponde l'eccesso di investimento sul risparmio nazionale e un disavanzo commerciale finanziato con risparmio estero ovvero l'investimento complessivo è finanziato con risparmio interno ed estero. L'equilibrio sostenibile (programmato) tra risparmio e investimento è la condizione fondamentale dell'equilibrio macroeconomico.

periodo il governo dovrebbe raggiungere l'equilibrio del Bilancio di Cassa o di Tesoreria, finanziando il disavanzo programmato con l'emissione di titoli pubblici senza incrementare la circolazione monetaria. Nel lungo termine dovrebbe tendere all'equilibrio del Bilancio di Competenza deliberando la quota di risparmio da destinare agli investimenti privati e alla spesa pubblica. La politica monetaria dovrebbe attenersi ad una regola: variare l'offerta di moneta in ragione diretta del volume degli scambi in modo da mantenere stabili i prezzi.

Pella rifugge sia l'inflazione che la deflazione. Teme entrambe, probabilmente perché ha ancora vivo il ricordo delle grandi oscillazioni dei prezzi del periodo infrabellico e postbellico. Vorrebbe conservare i vantaggi della stabilità monetaria evitando il disordine dell'inflazione ed anche le asprezze della deflazione o della disinflazione operata pochi mesi prima da Einaudi. La stessa ricostituzione delle riserve valutarie è funzionale all'obiettivo di mantenere stabili i prezzi senza dover ricorrere a misure restrittive o a processi deflazionistici nei casi di temporanei disavanzi commerciali.

La stabilità dei prezzi favorisce l'accumulazione di capitale e riflette un raggiunto equilibrio macroeconomico tra risparmio ed investimento, domanda e offerta aggregate.

Si tratta di una politica economica solo in parte ortodossa o in linea con la tradizione neoclassica. Una politica di moneta manovrata in funzione della stabilità dei prezzi era stata proposta da Keynes fin dagli anni venti ed aveva sollevato l'opposizione degli economisti neoclassici che la consideravano incompatibile con un regime aureo di cambi fissi¹³. La stessa Commissione Economica dell'Assemblea Costituente, come abbiamo visto, si era divisa sull'interpretazione degli accordi monetari di Bretton Woods. Per i liberali il nuovo regime ristabiliva l'antico ordine di cambi stabili e prezzi flessibili, mentre Vito aveva auspicato una politica di moneta manovrata e Bresciani Turrone aveva delineato una possibile terza via che, nel breve periodo, attraverso l'uso delle riserve valutarie, avrebbe consentito di preservare la stabilità sia dei prezzi che dei cambi. La linea Pella, ma forse sarebbe più esatto dire la linea Pella-Menichella, sembra inoltrarsi nella terza via indicata da Bresciani¹⁴.

Insomma l'Italia del dopoguerra è come una nave in riparazione, l'inflazione è un uragano che può distruggerla e l'equilibrio tra risparmio ed investimenti segnala le colonne d'Ercole oltre cui spirano i venti forti dell'inflazione. Si tratta di riprendere una navigazione sicura, spingendo al massimo i motori, senza oltrepassare le colonne d'Ercole.

¹³ Come è noto, per Keynes, la stabilità dei prezzi è solo un obiettivo intermedio funzionale all'obiettivo finale della stabilizzazione macroeconomica. Sulla contrastata ricezione della teoria keynesiana in Italia, cfr. Magliulo A., «*Il keynesismo in Italia (1913-1963). Le ragioni di una rivoluzione mancata*», in P. Barucci, a cura di, *Le frontiere dell'economia politica. Gli economisti stranieri in Italia: dai mercantilisti a Keynes*, Edizioni Polistampa, 2003, pp. 405-451.

¹⁴ Sulla politica economica della ricostruzione, oltre ai volumi citati nella nota 1, cfr. Daneo C., *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Einaudi, 1975; Ricossa S. e Tuccimei E., a cura di, *La Banca d'Italia e il risanamento post-bellico*, Laterza, 1992.

Il 2 luglio 1948 il Ministro del Lavoro Fanfani presenta alla Camera il disegno di legge N. 48: «Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori». Il dossettiano Fanfani accetta il sistema di vincoli descritto da Pella: l'occupazione dipende dalla produzione, la produzione dagli investimenti, gli investimenti dal risparmio. Non è possibile concepire un programma di investimenti pubblici finanziato con emissioni monetarie o in deficit: «Nell'impostare la propria azione, il Governo non poteva prescindere dal programma finanziario col quale si è presentato al Parlamento, programma che si riassume nella «difesa della lira e quindi nella lotta contro l'inflazione e i pericoli d'inflazione»¹⁵. Ma Fanfani non poteva neppure attendere che il risparmio necessario a finanziare gli investimenti pubblici per l'occupazione si formasse spontaneamente. Glielo impediva l'ansia sociale di fare qualcosa, subito, per i disoccupati. E allora il risparmio necessario lo crea. Il governo dispone che sia obbligatoriamente accantonata una quota della tredicesima mensilità dei lavoratori, impone un prelievo forzato ai datori di lavoro e stanziava un proprio contributo. Il fondo così costituito serve a finanziare un programma settennale di costruzione di alloggi popolari per lavoratori ad opera di giovani disoccupati. Un programma di investimenti pubblici finanziato con risparmio, obbligatorio ma reale, e dunque compatibile con l'obiettivo della stabilità monetaria. In pratica i disoccupati costruiscono le case degli occupati e mangiano alla loro mensa. Il governo accresce l'occupazione senza pregiudicare le condizioni dello sviluppo economico¹⁶.

Nell'ottobre del 1948 Vanoni presenta il bilancio di previsione del proprio ministero. La politica fiscale si assume un duplice compito: incrementare le entrate per fornire al governo le risorse finanziarie necessarie a sostenere la politica di ricostruzione e ripartire il carico tributario tra i contribuenti in base alla loro capacità contributiva e cioè secondo un principio di progressività delle imposte sancito dalla Costituzione. Il duplice obiettivo, di incrementare e perequare le entrate tributarie, poteva essere raggiunto conferendo all'imposizione sia diretta che indiretta un carattere di progressività: «Ma fin d'ora deve essere detto che il fondamento della riorganizzazione del sistema tributario è quello segnato dalle norme costituzionali, che vogliono un ordinamento che realizzi la progressività nel sistema delle imposte. Questi scopi si possono raggiungere operando contemporaneamente secondo il mio pensiero sulle imposizioni dirette e sulle imposizioni indirette»¹⁷.

Quando Vanoni pronuncia queste parole, è un riconosciuto esperto di finan-

¹⁵ Camera dei Deputati, Disegno di legge N. 48, *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori* – presentato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale (Fanfani) – seduta del 12 luglio 1948, Documenti – Disegni di legge e relazioni, p. 1.

¹⁶ Sul Piano Fanfani, cfr. Nerozzi S., «*Quale politica del lavoro? Il piano INA-casa: un'analisi economica*», in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Versori, a cura di, *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, 2003, vol. II, pp. 81-96.

¹⁷ Vanoni E., «*Sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1948-49*», Camera dei Deputati, seduta pomeridiana del 21 ottobre 1948, in Id., *Discorsi parlamentari*, a cura di A. Tramontana, Senato della Repubblica, 1978, vol. I, p. 93.

za pubblica: professore di scienza delle finanze all'Università di Venezia e profondo conoscitore del sistema tributario italiano. Negli ultimi anni del fascismo era stato chiamato a far parte, insieme ai massimi esperti di finanza pubblica, di una Commissione incaricata di studiare le linee di una possibile riforma tributaria ed aveva contribuito, in modo rilevante, ad identificare i difetti strutturali del sistema italiano ed i possibili correttivi. Il sistema tributario italiano si caratterizzava per una imposizione prevalentemente indiretta e reale. Indiretta nel senso che il fisco colpiva le manifestazioni mediate della capacità contributiva e cioè, in sostanza, i trasferimenti di ricchezza ed i consumi. Reale nel senso che le imposte colpivano la ricchezza senza tener conto della condizione delle persone cui apparteneva (discriminazione tra redditi da lavoro e da capitale, riconoscimento dei carichi familiari, ecc.). Un sistema iniquo che tendeva a scaricare sulle fasce più deboli della popolazione i costi dell'organizzazione statale. Vanoni aveva delineato un progetto di riforma che mirava a ribaltare questa situazione con un sistema a base prevalentemente diretta e personale e cioè con imposte che colpivano le manifestazioni dirette, immediate, della capacità contributiva dei cittadini (reddito e patrimonio) tutelando, con deduzioni e detrazioni, la condizione personale dei contribuenti¹⁸.

Nell'Italia dell'immediato dopoguerra non era possibile – secondo Vanoni – passare ad un sistema prevalentemente diretto e personale. Lo impediva l'esigenza di reperire le risorse finanziarie necessarie per proseguire l'opera di ricostruzione. Lo impediva una finalità produttivistica. La guerra prima e l'inflazione poi avevano ridotto e modificato la distribuzione del reddito nazionale. Il reddito era sceso a meno dell'80 per cento del livello d'anteguerra mentre l'inflazione aveva concentrato la ricchezza in ¼ della popolazione lasciando la massa dei contribuenti in una condizione di miseria. Un sistema diretto e personale avrebbe colpito soltanto una platea ristretta di contribuenti col duplice rischio di non poter raccogliere le risorse necessarie a finanziare la spesa pubblica (contenendo il deficit) e di non permettere la formazione del risparmio necessario a finanziare gli investimenti privati¹⁹.

¹⁸ Sul progetto di riforma presentato da Vanoni all'Istituto Nazionale di Finanza Corporativa, cfr. Magliulo A., *Ezio Vanoni*, cit., pp. 33-41.

¹⁹ Afferma Vanoni: «Ma per valutare ancora più a fondo quelli che sono i limiti e le condizioni dell'azione del Ministro delle finanze nel momento presente, noi dobbiamo tener presente soprattutto la struttura della nostra economia, struttura che è quella di una economia costituzionalmente debole, di una economia con redditi medi pro capite estremamente bassi, di una economia nella quale oltre il 50 per cento del reddito nazionale è costituito da redditi di lavoro, di una economia nella quale i ¾ del reddito nazionale sono posseduti da categorie che arrivano a mala pena al livello di una esistenza accettabile. Si aggiunga che si deve tener conto della necessità della nostra economia che è quella di avere un sistema tributario che consenta l'accumulazione del risparmio, perché l'elemento più debole della nostra situazione è rappresentato proprio dallo squilibrio tra popolazione e capitale disponibile e noi dobbiamo far di tutto per correggere questo squilibrio, per ridurre la sproporzione tra le braccia che chiedono lavoro ed i mezzi e gli strumenti di lavoro esistenti. (*Approvazioni*)», Vanoni E., «*Sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1948-49*», Senato della Repubblica, seduta del 30 ottobre 1948, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. I, p. 101. Sui caratteri del sistema tributario italiano prima e dopo la seconda guerra mondiale, cfr. Steve S., «*Il sistema tributario e le sue prospettive*», in Id., *Scritti vari*, Franco Angeli, 1997, pp. 133-267 (ed. orig. 1947).

Per incrementare il gettito occorre dunque alzare entrambe le leve del fisco. Ma Vanoni non dimenticò l'altra finalità: distribuire più equamente il carico tributario. Le sinistre lo accusavano di aver inasprito l'imposizione indiretta a danno dei consumatori più poveri e per lui che, nell'Istituto Nazionale di Finanza Corporativa, era stato un isolato sostenitore di una riforma radicale del sistema tributario italiano in senso personalista, dev'essere stato un duro colpo. Innanzitutto negò, statistiche alla mano, che negli anni dell'immediato dopoguerra il rapporto tra imposizione diretta e indiretta fosse peggiorato. E soprattutto propose un nuovo schema di classificazione delle imposte per misurare il grado di giustizia fiscale. La distinzione fondamentale doveva essere operata tra imposte che colpiscono reddito e patrimonio, imposte che colpiscono i consumi non necessari e imposte che colpiscono i consumi necessari. Vanoni si impegnò, di fronte al parlamento, ad operare una graduale riduzione dell'imposizione sui consumi necessari. Era questa la giustizia possibile nell'immediato dopoguerra. Era questa la soluzione proposta per conciliare il duplice obiettivo di incrementare e perequare il gettito fiscale.

Alla fine del 1948 il governo delinea e persegue una strategia di politica economica che individua nella stabilità monetaria la premessa fondamentale dello sviluppo economico. Fanfani e Vanoni accettano il vincolo interno posto da Pella. Nel rispetto di quel vincolo, Fanfani tenta di attuare una politica dell'occupazione, Vanoni una politica di giustizia fiscale.

Agli inizi del 1949 la strategia del governo è messa in discussione. Il Secondo *Country Study*, curato dagli amministratori del Piano Marshall, accusa il governo di eccessiva prudenza nella gestione dei fondi Erp e all'interno della Dc si riaccende la disputa tra dossettiani e degasperiani intorno alla politica della massima occupazione²⁰.

La disputa sembra comporsi durante i lavori del III Congresso Nazionale della Dc che si svolge a Venezia dal 2 al 5 giugno. Pella annuncia l'inizio del «terzo tempo sociale» in cui sarà possibile, dopo aver raggiunto la stabilità monetaria, incrementare gli investimenti pubblici a favore dell'occupazione. Dossetti si dichiara soddisfatto. Ma i dossettiani sono esclusi dalla Direzione del partito e la polemica si riapre. *Cronache Sociali*, la rivista del gruppo, attacca frontalmente il governo. In una serie di articoli anonimi – ma scritti da Federico Caffè – viene contestata l'intera politica economica della ricostruzione. Il governo avrebbe dovuto, e dovrebbe, attuare una politica keynesiana di maggiore spesa pubblica senza preoccuparsi di ricostituire, con i fondi Erp, le riserve valutarie: un'economia ristrutturata sarebbe stata, e sarebbe, in grado di procurarsi da sola, con le proprie esportazioni, la valuta necessaria a fronteggiare eventuali e futuri disavanzi commerciali. Il 15 luglio 1949 *Cronache Sociali* accusa il governo di essere ancora vittima del mito della

²⁰ Sulle reazioni al Rapporto Hoffman negli ambienti economici e politici italiani, cfr. Baffi P., «Via Nazionale e gli economisti stranieri, 1944-53», in Id., *Testimonianze e ricordi*, Libri Scheiwiller, 1990, pp. 93-151.

«deflazione risanatrice» dell'idea cioè, tipicamente liberista, secondo cui la deflazione risana da sola, senza bisogno di interventi esterni, i malanni contratti dall'organismo economico durante le fasi di crescita²¹.

Eppure, solo pochi giorni prima, il 5 luglio, Pella, intervenendo alla Camera, aveva preso in considerazione proprio questo caso. Pella citava un articolo, apparso sulla stampa nazionale, del keynesiano Di Fenizio che indicava in 800-850 miliardi il volume massimo di spesa pubblica compatibile con la stabilità monetaria mentre nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1949-50 veniva stanziata una somma di 1.000 miliardi. Il governo, cioè, andava oltre il limite massimo esponendo, semmai, l'economia italiana al rischio inflazionistico. Pella intendeva rassicurare il parlamento. Se vi fosse stato il pericolo di una deflazione, il governo non avrebbe avuto alcun timore ad attuare una manovra espansiva: «E se taluna preoccupazione vi possa essere di qualche sintomo deflazionistico del paese, si rassicurino i preoccupati che, quando cominceremo a prelevare dalla Banca d'Italia decine e decine di miliardi per questi investimenti, le preoccupazioni deflazionistiche cesseranno»²². In caso di bonaccia il governo era pronto ad alzare le vele della spesa pubblica. L'obiettivo restava la stabilità dei prezzi senza inflazione e senza deflazione.

Le parole di Pella non sono sufficienti a rassicurare la sinistra dossettiana che si batte per una politica di maggiore occupazione. Fanfani e La Pira si dimettono. Il governo entra in crisi. Nel dicembre 1949 Fanfani tenta una mediazione: propone a De Gasperi la costituzione di un ente di spesa pubblica nel sud per combattere la disoccupazione e gli squilibri geografici. La mediazione fallisce e il governo è costretto a dimettersi²³.

Vanoni resta fuori dalla disputa tra dossettiani e degasperiani. Non si schiera. Al Congresso di Venezia pronuncia un breve discorso in cui annuncia l'imminente approvazione della riforma tributaria. Nei mesi successivi continua ad occuparsi di tasse ed evasori e a preparare importanti provvedimenti legislativi. Nel V governo De Gasperi si impegna a reperire le risorse finanziarie per lo sviluppo e a ripartirne l'onere, per quanto possibile, secondo un principio di giustizia fiscale.

3. Vanoni nel VI Governo De Gasperi: una politica di liberalizzazione regolata degli scambi e la riforma tributaria

Il 27 marzo 1950 si costituisce il VI governo De Gasperi, dal quale sono esclusi i dossettiani: Pella è ancora Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio, Vanoni resta Ministro delle Finanze.

Nel discorso di presentazione, De Gasperi comunica l'imminente costitu-

²¹ Rinvio a Magliulo A., *Concordia discors*, cit., pp. 637 ss.

²² APC, *Discussione dei bilanci dei Ministeri del tesoro, del bilancio, delle finanze per l'esercizio finanziario 1949-50*, seduta del 5 luglio 1949, p. 9952.

²³ Cfr. Magliulo A., *Concordia discors*, cit., pp. 640-42.

zione della Cassa per il Mezzogiorno, l'ente di spesa pubblica richiesto da Fanfani ed alla cui ideazione stava da tempo lavorando il Governatore della Banca d'Italia Donato Menichella.

Nell'esposizione finanziaria del marzo 1950, Pella annuncia l'inizio della terza fase in cui sarà possibile, dopo aver fronteggiato l'emergenza della fame e raggiunto la stabilità della moneta, incrementare la spesa pubblica a favore dell'occupazione e rendere più equa la distribuzione del reddito: «Continuerà quindi ad essere questo uno dei cardini fondamentali dell'attività del governo, decisamente orientato a potenziare quella politica produttivistica che sempre fu in programma, ma che più intensamente potrà essere sviluppata in questa terza fase conseguente alla raggiunta stabilità monetaria. Altro cardine sarà sempre la migliore distribuzione del reddito dal punto di vista sociale fra i diversi fattori della produzione»²⁴.

Il paradosso è che i dossettiani sono esclusi da un governo che si accinge a compiere la politica che essi avevano tanto a lungo richiesto ed atteso.

Il paradosso non regge. Il 15 aprile 1950 *Cronache Sociali* riprende le pubblicazioni, dopo quattro mesi di sospensione, ospitando *L'Attesa della povera gente* di Giorgio La Pira. Ancora un attacco frontale alla politica economica di Pella: la richiesta, esplicita, di passare ad una politica keynesiana della massima occupazione e, al limite, del pieno impiego.

Il giorno dopo, il 16 aprile, si riunisce il Consiglio Nazionale della Dc, che si conclude con la ritrovata unità del partito: Dossetti è nominato vicesegretario e coordinatore dei gruppi parlamentari. Si rimargina la ferita di Venezia e i dossettiani sono finalmente alla stanga. Dossetti si impegna a far celermente approvare tre disegni di legge riguardanti la Cassa per il Mezzogiorno, la riforma tributaria e la riforma agraria. Inizia la fase del centrismo riformatore. Subito messo alla prova. Il 24 giugno 1950 le truppe nordcoreane invadono la Corea del Sud. Il mondo teme la terza guerra mondiale ed i maggiori paesi varano programmi di riarmo. Il governo italiano approva un disegno di legge per organizzare la difesa civile. Il timore è che i fondi stanziati per gli investimenti debbano essere stornati nei capitoli della spesa militare²⁵.

Vanoni partecipa attivamente alla stagione del centrismo riformatore. In un articolo scritto alla fine dei cinque anni trascorsi al Ministero delle Finanze, rivendica un ruolo nella creazione della Cassa per il Mezzogiorno. Si tratta di un episodio che trova conferma nella storiografia, anche se Vanoni non può essere considerato un protagonista di quella vicenda²⁶.

Il suo impegno si esplica altrove. Innanzitutto nella politica di liberalizzazione degli scambi internazionali. Vanoni presenta il disegno di legge che auto-

²⁴ APC, *Esposizione finanziaria*, seduta del 17 marzo 1950, p. 16296.

²⁵ Cfr. Magliulo A., *Concordia discors*, cit., pp. 644-50.

²⁶ Cfr. Vanoni E., *La politica economica*, cit., p. 203. Scrive Cafiero: «Fu in particolare Vanoni a sostenere presso De Gasperi il progetto che Menichella e Giordani erano andati maturando di un ente pubblico cui affidare la realizzazione di quel programma organico di interventi nel Mezzogiorno, che il prestiti della BIRS avrebbero dovuto coprire dal lato del fabbisogno di importazioni», S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel mezzogiorno (1950-1993)*, Piero Lacaita Editore, 2000, pp. 23-24.

rizza il governo ad emanare una nuova legge doganale. Il parlamento approva nel luglio 1950 due tariffe: il 7 luglio una tariffa generale che prevede la sostituzione di dazi specifici – svalutati dall'inflazione – con dazi *ad valorem*, la riduzione dei dazi e delle restrizioni quantitative (contingenti e regolamenti) e l'adozione di limiti massimi all'imposizione daziaria; l'8 luglio, il giorno dopo, una tariffa temporanea che, rispetto a quella generale, innalza del 10% il livello medio di protezione dell'economia italiana. In sostanza il governo abbassa le barriere tariffarie e non tariffarie, definisce l'altezza massima delle barriere tariffarie, si impegna a non oltrepassare quel limite ma si riserva anche il diritto di poterlo raggiungere per proteggere le industrie «naturali» ed i consumi necessari del paese. Le barriere tariffarie sono temporaneamente rialzate.

Il provvedimento di Vanoni si intreccia, e per certi versi scaturisce, da un altro disegno di legge, presentato dal Ministro degli Esteri Sforza, relativo all'approvazione del Protocollo di Annecy, che rappresenta un aggiornamento del *General Agreement on Tariffs and Trade* siglato a Ginevra il 30 ottobre 1947. L'Accordo di Ginevra, che inaugura il processo di liberalizzazione internazionale degli scambi, prevede la riduzione dei dazi doganali e preferenziali e l'applicazione della clausola della nazione più favorita che, come è noto, obbliga un paese ad estendere agli altri paesi membri i vantaggi concessi ad un partner commerciale.

Il Protocollo siglato ad Annecy il 10 ottobre 1949 prescrive un'ulteriore riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie e la definizione di limiti massimi all'imposizione di dazi doganali.

La filosofia del duplice provvedimento è quella che Röpke avrebbe chiamato degli interventi conformi e non conformi all'ordine del mercato. Le restrizioni quantitative (quote e regolamenti) sono interventi non conformi perché proibiscono gli scambi e dunque restringono la sfera del mercato. I dazi, entro certi limiti, sono interventi conformi perché modificano soltanto il calcolo economico di produttori e consumatori.

Nei primi mesi del 1950 il parlamento italiano esamina i due provvedimenti. I liberali sostengono il processo di liberalizzazione degli scambi in cui colgono l'inizio di una politica di graduale ritorno al liberoscambismo classico. Le sinistre, per la stessa ragione, si oppongono. I dazi non hanno più la forza di regolare i flussi commerciali. La liberalizzazione degli scambi internazionali rafforza soltanto le imprese monopolistiche. Il governo italiano dovrebbe adottare un regime di monopolio pubblico del commercio estero selezionando le materie prime e i beni di consumo necessari all'economia nazionale²⁷.

Vanoni difende entrambi i provvedimenti. L'Italia *deve* partecipare ai processi di integrazione economica, regionale e internazionale. Deve farlo innanzitutto

²⁷ La tesi liberale è espressa da Corbino, la posizione delle sinistre da Pieraccini: si veda la *Relazione della Giunta per i Trattati di commercio e la legislazione doganale sul Disegno di Legge presentato dal Ministro degli affari esteri Sforza* – Relatore Corbino per la maggioranza – Relatore di minoranza Pieraccini – presentata alla Presidenza il 10 marzo 1950 – Documenti, pp. 1-8.

perché non dispone delle materie prime e dei prodotti necessari a soddisfare i bisogni della propria popolazione. Il Protocollo di Annecy consente all'Italia di usufruire della clausola della nazione più favorita con 53 paesi che rappresentano il 90 % del commercio mondiale. Consente cioè di importare e di esportare alle migliori condizioni. È questo per l'Italia il vantaggio maggiore, al di là delle concessioni ottenute o riconosciute ai singoli paesi. L'Italia non può restare fuori dal processo iniziato a Ginevra imponendo restrizioni quantitative o forme di monopolio pubblico che violano i principi e le regole sancite negli accordi internazionali. Ma non può neppure adottare una politica di libero scambio assoluto e unilaterale. Vanoni e il governo respingono la tesi liberista. Secondo la teoria liberoscambista ad un paese conviene sempre e comunque, indipendentemente da ciò che fanno gli altri, rinunciare ad ogni forma di protezione dell'economia nazionale. L'eliminazione dei dazi danneggia infatti solo i produttori protetti. La riduzione dei prezzi e dei costi interni avvantaggia la massa dei consumatori e le imprese non protette stimolando la produzione e l'esportazione di nuovi beni.

La tesi liberoscambista si infrange – secondo Vanoni – contro due barriere: la limitata libertà di importare le materie prime necessarie a fabbricare i nuovi prodotti e la limitata libertà di esportarli. Il libero scambio esige cioè la reciprocità²⁸.

Vanoni condivide la filosofia di Annecy. Il governo si impegna a rispettare i limiti concordati nell'imposizione di dazi doganali ed è libero, entro quei limiti, di poterli variare. In particolare il governo intende proteggere alcune industrie che considera «naturali» o strategiche ed i consumi necessari. È questo il senso dell'articolo 1 del disegno di legge che recita: «Tale nuova tariffa dovrà corrispondere alle esigenze dei consumi, alle necessità della produzione e del lavoro nazionali».

Nella discussione parlamentare, Vanoni puntualizza che, per favorire l'industria meccanica, saranno ridotti i dazi (e dunque i costi) di alcuni prodotti siderurgici e per sostenere i consumi vitali sarà abolito il dazio sul grano. Il governo rivendica però il diritto di poter variare in futuro, se sarà necessario e nei limiti pattuiti, il livello di protezione doganale: «Questo è il significato degli impegni di Annecy. Se vi sarà bisogno, lo Stato italiano potrà, con una sua decisione autonoma, arrivare all'imposizione di un dazio sul grano fino al 30 % del valore, senza che i contraenti di Annecy possano eccepire una violazione degli accordi»²⁹.

Insomma si aprono le frontiere ma su alcuni prodotti il doganiere esercita un controllo speciale.

²⁸ «Il Governo teme che, adottandosi unilateralmente un largo snellimento delle protezioni doganali senza negoziare una politica conforme da parte di altre nazioni, si otterrebbe il risultato di mettere in gravi difficoltà la nostra economia, di distruggere capitali già investiti nel Paese, senza far progredire il processo di ristabilimento di un mercato internazionale più libero ed equilibrato»: Disegno di legge N. 638 presentato dal Ministro delle finanze Vanoni: *Delegazione al Governo di emanare una nuova tariffa generale dei dazi doganali* – seduta del 22 giugno 1949 – Documenti, p. 9.

²⁹ Vanoni E., «Sul disegno di legge: Adesione ed esecuzione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio concluso a Ginevra il 30 ottobre 1947», Camera dei Deputati, seduta del 16 marzo 1950, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. I, p. 301. Nel 1951 Ugo La Malfa predispose, come è noto, ulteriori provvedimenti di liberalizzazione degli scambi. Sulla politica commerciale italiana del dopoguerra, cfr. Cavalcanti M.L., *La politica commerciale italiana 1945-1952. Uomini e fatti*, ESI, 1984.

Il 25 gennaio 1951 il parlamento italiano approva la legge n. 25 «Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario». La riforma annunciata da De Gasperi nel discorso di presentazione del suo V governo è finalmente varata. Vanoni persegue l'obiettivo di una maggiore giustizia fiscale accentuando i caratteri dell'imposizione diretta e personale: «Questo complesso di provvidenze dà all'imposizione diretta un andamento progressivo quale non ha mai avuto nel nostro ordinamento positivo»³⁰.

Il sistema tributario italiano, come abbiamo visto, si caratterizzava per un eccesso di imposizione indiretta e reale, che favoriva l'evasione e l'ingiustizia fiscale. Vanoni aveva cercato di contemperare alla duplice esigenza di accrescere e perequare il gettito distinguendo tra imposte che colpiscono reddito e patrimonio (da incrementare) e imposte che colpiscono i consumi necessari (da ridurre). Si trattava di una soluzione temporanea dettata dalla preoccupazione di non incidere sulle entrate dello Stato nella fase della ricostruzione materiale e del risanamento finanziario del paese. La vera riforma consisteva però nel passare gradualmente ad un'imposizione prevalentemente diretta e personale e cioè più conforme al principio costituzionale della capacità contributiva.

Vanoni individua il difetto strutturale del sistema tributario italiano nella mancanza di un rapporto di fiducia tra contribuenti e fisco. Il sistema italiano – dice – è come una Giostra del Saracino con il contribuente che maschera, occulta, il proprio volto e il fisco pronto a disarcionarlo con pesanti sanzioni³¹.

La sfiducia viene da lontano. L'imposta di ricchezza mobile, voluta da Cavour e istituita nel 1864, prevedeva l'obbligo di una dichiarazione dei redditi. Il cittadino dichiarava i redditi da lavoro e da capitale – mostrava il proprio volto fiscale – e lo Stato prestava fede a quelle dichiarazioni, limitandosi ad esercitare gli opportuni controlli e a sanzionare i contribuenti che occultavano i loro averi. L'obbligo fu presto disatteso. Il legislatore volle che il cittadino dichiarasse soltanto le variazioni di reddito intervenute ogni quattro anni e così la dichiarazione divenne un atto puramente formale³².

La legge n. 25 reintroduce l'obbligo sostanziale di una dichiarazione annuale dei redditi. Solo così sarà possibile passare gradualmente ad un sistema prevalentemente diretto e personale. Il fisco, da cavaliere nemico o da malvagio esattore dei poveri, diventa un'autorità preposta dalla comunità a ripartire in modo equo le spese sostenute dallo Stato per garantire un'ordinata vita civile. Vanoni,

³⁰ Vanoni E., «*Sul disegno di legge: Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*», Senato della Repubblica, seduta antimeridiana del 27 luglio 1950, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. I, p. 428.

³¹ Vanoni E., *La politica economica*, cit., pp. 224-46.

³² Sulla dichiarazione dei redditi Vanoni afferma: «L'abbiamo fin dalla prima legge del 1864. Ma perché la dichiarazione non si fa? Perché si è persa l'abitudine da parte dell'amministrazione di pretendere l'osservanza di questo obbligo e da parte del cittadino di adempiere a questo obbligo? Ma perché la dichiarazione copriva il reddito di 4 anni, e la norma stabilì che correva l'obbligo di dichiarare il reddito imponibile solo quando vi era una sua variazione»: Vanoni E., «*Sul disegno di legge: Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*», Senato della Repubblica, seduta antimeridiana del 27 luglio 1950, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. I, p. 422.

citando Corbino, ironizza sull'eventualità che i contribuenti italiani potranno un giorno recarsi a pagare le tasse cantando orgogliosamente l'inno nazionale. Sa che l'imposta rappresenta per il cittadino un costo. Ma è un costo utile. L'imposta è il contributo che l'individuo versa per partecipare ai vantaggi di una società organizzata in Stato. Negli anni trenta, quando era soltanto uno studioso, Vanoni si era a lungo confrontato con le grandi tradizioni del pensiero finanziario.

In Italia gli scienziati delle finanze si dividevano in due scuole: quella economica ispirata da Einaudi e quella politica capeggiata da Griziotti. Vanoni, che pure apparteneva alla scuola di Griziotti, aveva cercato di esplorare una terza via. L'imposta non può essere determinata – come sostenevano i fautori dell'approccio economico – sulla base di una rigida comparazione individuale tra utilità e costo dei servizi pubblici. L'imposta non è il prezzo di un servizio pubblico. Non può esserlo perché molti individui non percepiscono l'importanza, l'utilità, di alcuni bisogni pubblici e dunque tendono a sottostimarne il valore. Inoltre alcuni tributi provengono da generazioni passate o ricadono su generazioni future e dunque sfuggono ad un calcolo puramente individualistico. Ma l'imposta non può essere neppure determinata – come sostenevano i fautori dell'approccio politico – esercitando soltanto il potere di supremazia dello Stato sui cittadini e cioè ripartendo i costi dell'organizzazione statale in base a criteri esclusivamente politici. Secondo Vanoni, occorre tener conto dei vantaggi che gli individui traggono dalla partecipazione alla vita sociale organizzata in Stato. Certo, si tratta di un vantaggio che fuoriesce dalla logica contrattualistica dello scambio volontario, che non si traduce in un puro calcolo di utilità e costo. Ma è pur sempre un beneficio presente. Vanoni si riferisce in particolare alle classi agiate, a coloro che maggiormente beneficiano dell'esistenza dello Stato. Senza lo Stato, o con uno Stato meno efficiente, i loro diritti alla proprietà, alla sicurezza, all'ordine pubblico sarebbero pregiudicati. Il loro stesso benessere materiale sarebbe pregiudicato. Con lo Stato quei diritti e quel benessere sono maggiormente tutelati. Non ne deriva, per Vanoni, l'utopistica attesa di contribuenti-patrioti. Ne deriva qualcosa di più reale e profondo: la formazione di una coscienza civile. La consapevolezza che ai diritti individuali, tutelati dallo Stato, corrispondono doveri sociali verso gli altri membri della collettività: «chi possiede può giustificare il proprio possesso solamente se fa interamente il proprio dovere di solidarietà sociale rispetto al corpo sociale nel quale opera»³³.

Chi possiede dovrebbe avvertire il dovere sociale di concorrere, in base alla propria capacità contributiva, alle spese dello Stato. Dovrebbe farlo innanzitutto per tutelare un proprio interesse. Lo Stato cessa di essere un nemico: scompare l'antica odiosità verso il fisco che risale alla civiltà greco-romana quando l'imperatore incaricava una legione di esattori di imporre tributi ai propri sudditi. Il tributo diventa un dovere sociale a cui corrispondono tanti diritti individuali³⁴.

³³ Vanoni E., *La politica economica*, cit., p. 228.

³⁴ Per una introduzione al pensiero finanziario di Vanoni rinvio a Magliulo A., *Ezio Vanoni*, cit., pp. 23 ss.

Il primo passo della riforma, dunque, è ristabilire un rapporto di fiducia tra contribuente e fisco. L'obbligo della dichiarazione assolve questa funzione: il cittadino rivela il proprio reddito, il fisco controlla.

La legge 25 provvede anche ad un riordino delle imposte dirette con esenzioni, deduzioni e modifica delle aliquote che accentuano la progressività del sistema. Vanoni ricorre all'immagine del costruttore che deve «sottomurare»: cambiare una pietra dopo l'altra evitando che l'edificio crolli. L'economia italiana non avrebbe sopportato il repentino passaggio ad un sistema diretto e personale con il prevedibile calo, nella fase di transizione, delle entrate tributarie. Occorreva procedere con gradualità³⁵.

La legge 25 rafforza infine gli uffici finanziari preposti all'accertamento, in particolare verso gli evasori. Nella visione di Vanoni, l'evasione diventa un crimine contro la comunità. L'evasore sfrutta i vantaggi della società organizzata in Stato senza concorrere alle sue spese. Prende tutto e non dà nulla, costringendo altri a pagare di più. Merita, oltre alla sanzione amministrativa, il disprezzo sociale³⁶.

Insomma, gli abitanti della *polis* compresero i vantaggi della cittadinanza e accettarono di ripartirsi equamente le spese comuni. Chi si rifiutò fu esiliato.

Nel maggio 1951 si svolge una tornata di elezioni amministrative. La Dc esce sconfitta. Pella, indicato come capro espiatorio, si dimette. Nella Dc si riapre la polemica. Dossetti teme che la politica di riarmo sottragga risorse agli investimenti, che la politica della massima occupazione sia sacrificata alle superiori esigenze della difesa nazionale. Cerca rassicurazioni. Soprattutto vuole l'estromissione di Pella dal governo e una nuova politica economica. Fanfani è più conciliante e tratta con De Gasperi. Il 26 luglio 1951 il Presidente del Consiglio si dimette. Si esaurisce l'esperienza del VI De Gasperi, il governo che apre la stagione del centrismo riformatore con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la riforma agraria e la riforma tributaria.

Vanoni partecipa a quella stagione quasi con lo stile del tecnico. Non entra nella disputa tra degasperiani e dossettiani. Ma concorre alla politica delle riforme. Presenta la nuova legge doganale e la prima legge di perequazione tributaria. Conduce una politica di liberalizzazione regolata degli scambi – che considera essenziale per lo sviluppo dell'economia italiana – e contestualmente getta le basi di una riforma tributaria che considera vitale per la giustizia fiscale del paese.

4. Vanoni nel VII Governo De Gasperi: una duplice politica di sviluppo e stabilizzazione

Il 26 luglio 1951 nasce il VII governo De Gasperi: Pella mantiene il Bilancio, Fanfani torna nell'esecutivo con l'incarico di Ministro dell'Agricoltura,

³⁵ Cfr. Vanoni E., «*Sul disegno di legge: Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*», Camera dei Deputati, seduta del 7 dicembre 1950, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., p. 502.

³⁶ Sulla riforma tributaria, oltre ai discorsi parlamentari, cfr. Vanoni E., *La politica economica*, cit., pp. 224-46.

nella fase di esecuzione della riforma agraria, Vanoni conserva le Finanze e *ad interim* assume il Tesoro. Il 31 luglio, nel discorso di presentazione alla Camera, De Gasperi spiega che al Bilancio saranno trasferite nuove competenze per trasformarlo, finalmente, in un organo di controllo e coordinamento dell'economia nazionale: «nel frattempo, il ministro delle finanze assumerà l'*interim* del tesoro»³⁷. Vanoni assume la guida della politica economica italiana in attesa di restituirla a Pella. Un premio per entrambi. Pochi giorni dopo Dossetti convoca a Rossena gli amici della corrente e annuncia il suo abbandono della politica. Il 31 ottobre esce l'ultimo numero di *Cronache Sociali*. Termina una fase della politica italiana segnata dalla disputa tra dossettiani e degasperiani. La Dc ritrova l'unità interna ma perde uno dei suoi leader più carismatici³⁸.

Il 20 settembre 1951 Vanoni parla alla Camera. Presenta il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1951-52. Il tono cambia, è più alto. Vanoni parla da Ministro delle Finanze e *ad interim* del Tesoro.

Il problema strutturale dell'economia italiana – la vera strozzatura – è la scarsità di risorse rispetto alla popolazione e cioè: del capitale rispetto al lavoro, del risparmio disponibile rispetto agli investimenti necessari, dell'offerta globale rispetto alla domanda aggregata. Una politica keynesiana di stimolo alla domanda accentuerebbe gli squilibri. Serve una politica che incentivi la formazione di risparmio e lo destini ad accrescere la capacità produttiva del sistema economico. Una politica dell'offerta aggregata: «Noi abbiamo il lavoro, ma non abbiamo sufficiente attrezzatura, cioè capitali; non abbiamo sufficienti materie prime necessarie per assorbire tutto il lavoro disponibile. Non vi sono manipolazioni monetarie o creditizie che possano guarire o alleviare queste posizioni, ma solo il risparmio interno e l'afflusso dei capitali dall'estero»³⁹.

Vanoni si schiera ora apertamente con Pella. Si pone in continuità con la politica dell'ex Ministro del Tesoro. Nel 1950 in Italia non vi erano risorse inutilizzate. Non vi erano le condizioni per attuare una politica keynesiana. Le banche prestavano l'80 % dei depositi raccolti e cioè il massimo consentito da un'oculata gestione del credito e soprattutto del risparmio nazionale⁴⁰.

Il sistema economico opera al massimo della capacità produttiva e tuttavia permangono disoccupazione strutturale e squilibri geografici. Occorre una politica monetaria e fiscale che favorisca la formazione di risparmio e una politica dell'offerta che lo indirizzi verso specifici settori e aree geografiche. In pratica, si tratta di costruire il capitale fisso sociale nel sud, indispensabile per attrarre le imprese private, utilizzando gli strumenti a disposizione del

³⁷ APC, *Comunicazioni del governo*, seduta del 31 luglio 1951, p. 29518.

³⁸ Sui retroscena politici che caratterizzarono il trasferimento di Pella al Bilancio e l'assunzione dell'*interim* del Tesoro da parte di Vanoni, cfr. Bottiglieri B., *Tra Pella e Vanoni: la politica economica degli ultimi governi De Gasperi*, in «Storia contemporanea», 1984, n. 1, pp. 806-808.

³⁹ Vanoni E., «Sugli stati di previsione dei Ministeri finanziari per l'esercizio finanziario 1951-52», Camera dei Deputati, seduta pomeridiana del 20 settembre 1951, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, p. 623.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 629.

governo: Cassa per il Mezzogiorno, banche ed imprese pubbliche, entrambe controllate dall'Iri.

Insomma, la nave è al massimo. Se va troppo piano è a causa dei motori e non delle vele ammainate.

Il 31 gennaio 1952 il Presidente del Consiglio, «di concerto con tutti i ministri», presenta il disegno di legge N. 2511: «Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione». Si tratta di un programma di investimenti pubblici, destinato ad accrescere la dotazione di capitale fisso sociale nel sud, che prevede un impegno finanziario pluriennale di 557 miliardi. Le camere deliberano che il provvedimento sia esaminato contestualmente ai bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 1952-53. Lo considerano cioè un atto importante della politica economica governativa.

Il 2 febbraio 1952 Pella riprende l'*interim* del Tesoro. Riassume la guida della politica economica.

Il 7 maggio Riccardo Lombardi interviene alla Camera nella discussione sui bilanci di previsione e il collegato provvedimento per l'occupazione. Esprime una valutazione complessiva sull'azione del governo negli ultimi anni, sulla cosiddetta «linea Pella». Il governo, secondo Lombardi, aveva due obiettivi da raggiungere: la stabilità monetaria e un alto livello di occupazione. Il fallimento della linea Pella consiste nell'aver raggiunto la stabilità monetaria ad un basso livello di occupazione (lasciando 2 milioni di disoccupati). Il governo ha fallito perché non poteva dotarsi – per ragioni ideologiche e interessi di classe – degli strumenti appropriati per raggiungere l'obiettivo di una stabilizzazione monetaria ad un alto livello di occupazione.

Lombardi condivide l'analisi economica di Pella: l'Italia è afflitta da disoccupazione strutturale. Ha bisogno di maggiori investimenti e maggiore risparmio. Un incremento degli investimenti rappresenta una domanda supplementare, che si aggiunge a quella preesistente e che, *ceteris paribus*, provoca inflazione. Il governo ha contenuto gli investimenti per contenere l'inflazione. Il risultato è stato la stabilizzazione monetaria con due milioni di disoccupati.

Lombardi propone più investimenti per l'occupazione e una diversa politica per contrastare l'inflazione.

L'aumento degli investimenti alza il livello della domanda aggregata determinando, all'interno, la crescita dei prezzi e, nelle relazioni esterne, la dilatazione del disavanzo commerciale. Maggiore l'investimento, maggiore l'inflazione. Il governo dovrebbe dotarsi di strumenti più potenti. Innanzitutto un controllo pubblico del commercio estero, per selezionare le importazioni essenziali all'economia nazionale. Poi un'azione antimonopolistica per impedire che la domanda aggiuntiva, intercettata dalle imprese monopolistiche, si traduca in un rialzo dei prezzi. Infine il razionamento dei beni di consumo tra un numero maggiore di lavoratori, che include gli ex disoccupati: «Cioè ad un certo punto, quando, almeno nella fase iniziale, una politica coraggiosa e coerente immette sul mercato una domanda supplementare da parte di nuovi lavoratori, i quali per effetto di questa politica percepiscono un reddito che prima non percepivano,

sono necessari anzitutto provvedimenti di commercio internazionale, e poi quei provvedimenti, che sono gli ultimi ad essere presi, se vogliamo, ma che possono essere necessari, di razionamento, ma soprattutto sono necessari seri controlli dei prezzi dei monopoli per impedire che la domanda supplementare si traduca inevitabilmente in una pressione sui prezzi e faccia fallire tutto il piano»⁴¹.

Una politica che i governi centristi non potevano attuare.

Pella replica il 12 maggio. Respinge l'accusa. Il governo ha sempre perseguito l'obiettivo di una stabilizzazione monetaria ad un alto livello di occupazione. Gli effetti degli investimenti pubblici stanziati con la Cassa per il Mezzogiorno e con il provvedimento in discussione non si sono ancora pienamente manifestati. Il governo ha comunque scelto una politica alternativa a quella delineata da Lombardi.

L'Italia ha bisogno di una strategia di sviluppo e di stabilizzazione. Alla disoccupazione strutturale si aggiunge talvolta la disoccupazione ciclica. Il governo deve allora diversificare gli strumenti della politica economica. Nelle fasi espansive, quando gli investimenti tendono a superare i risparmi innescando spinte inflazionistiche, occorre disattivare gli investimenti pubblici lasciando il risparmio residuale alle imprese private. Nelle fasi recessive, quando il risparmio inutilizzato innesca spinte deflazionistiche, occorre al contrario attivare la spesa pubblica per sostenere e spingere l'economia interna. Nelle situazioni di equilibrio macroeconomico, quando gli investimenti eguagliano i risparmi ed i prezzi sono stabili, si manifesta il problema strutturale dell'economia italiana. Alla stabilità dei prezzi non corrisponde infatti la piena occupazione della forza lavoro. Si manifesta una sproporzione tra risorse e popolazione: un eccesso di lavoro rispetto al capitale esistente.

In una situazione di equilibrio con disoccupazione strutturale un aumento degli investimenti accresce l'occupazione ma crea inflazione. Per preservare la stabilità dei prezzi, occorre un proporzionale aumento del risparmio e dunque una contrazione dei consumi. In Italia, secondo Pella, i consumi non si possono e non si devono ridurre. Ciò che si può e si deve fare è destinare gli incrementi di reddito, anziché ai salari degli occupati, al risparmio e dunque agli investimenti e all'occupazione: «Io non credo che in Italia possa essere adottato uno schema di politica economica che comporti una contrazione di consumi. Possiamo avere il coraggio di affermare che, se il sacrificio serve per creare maggiore occupazione, si possa chiedere la stabilizzazione degli attuali consumi. Su questo punto forse saremmo d'accordo: cioè mobilitare i futuri incrementi di risorse per andare incontro non già all'umano desiderio di miglioramento degli occupati, ma alle esigenze dei disoccupati»⁴².

⁴¹ Lombardi R., «Sui provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione», Camera dei Deputati, seduta del 7 maggio 1952, in Id., *Discorsi parlamentari*, Camera dei Deputati, 2001, vol. I, p. 384.

⁴² APC, *Discussione dei bilanci preventivi dei Ministeri del tesoro, del bilancio, delle finanze per l'esercizio finanziario 1952-53 e dei Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione*, seduta del 12 maggio 1952, p. 37832.

La politica economica è come un cursore che il governo muove da un estremo all'altro alla ricerca del punto di equilibrio che assicura una crescita stabile con la massima occupazione: «Il rapporto intervento dello Stato – iniziativa privata, è una specie di regolo su cui vi è un cursore, il quale va da un estremo, quello del liberismo assoluto (che l'onorevole Corbino mi sembra abbia definitivamente condannato nel suo libro veramente notevole di alcuni mesi fa) all'altro estremo, di un dirigismo assoluto: cursore che, a seconda dei momenti, possiamo arrestare più vicino all'uno e più vicino all'altro degli estremi. E questa è la responsabilità politica di un Governo. Probabilmente noi lo portiamo più vicino all'intervento statale nei momenti di depressione, lo portiamo più vicino all'iniziativa privata nei momenti di fase ascendente del ciclo»⁴³.

Pella e Lombardi condividono una stessa analisi dell'economia italiana e uno stesso obiettivo di politica economica: la crescita equilibrata con la massima occupazione. Paradossalmente il socialista Lombardi appare disposto ad attuare una politica di contrazione dei consumi, per raggiungere un più alto livello di occupazione, che il democristiano Pella rifiuta. Il vero discrimine è sul piano degli strumenti: Lombardi prefigura un'economia controllata dallo Stato, mentre Pella, senza rifugiarsi nell'estremismo liberista, giustifica soltanto interventi conformi al mercato.

Vanoni è più vicino a Pella. Concorre ad attuare una duplice politica, di sviluppo e di stabilizzazione. Nel dicembre 1952 presenta un disegno di legge che autorizza il governo ad emettere buoni novennali del Tesoro per finanziare un aumento di spesa pubblica non coperto da tassazione. Supporta la politica di *deficit spending* attuata dal governo per contrastare la prevedibile flessione dell'economia mondiale dopo l'esaurirsi del boom coreano alimentato dalle spese militari⁴⁴.

Nel gennaio del 1953 il parlamento approva il disegno di legge, presentato da Vanoni, che istituisce l'Ente Nazionale Idrocarburi. L'energia è una risorsa fondamentale dello sviluppo economico ed è una voce passiva della bilancia commerciale italiana. Nel 1952 erano cessati gli aiuti Erp. L'Italia doveva provvedere da sola al proprio fabbisogno alimentare e produttivo. Con la costituzione dell'Eni il governo istituisce un monopolio pubblico che riserva allo Stato la produzione e distribuzione di metano nella Valle Padana. Le sinistre avrebbero voluto l'estensione del monopolio all'intero territorio nazionale. Vanoni difende la scelta compiuta. Lo Stato si riserva l'esclusiva nell'area più ricca di giacimenti metaniferi ed in cui ha effettuato i maggiori investimenti. Lo fa per offrire a tutte le imprese energia a prezzi competitivi evitando che si creino rendite di posizione a vantaggio dei grandi gruppi industriali del nord; lascia ai privati la libertà di ricercare e sfruttare nuovi giacimenti⁴⁵.

⁴³ *Ibid.*, p. 37833.

⁴⁴ Vanoni E., «Sul disegno di legge: Emissione di buoni del Tesoro novennali 5 per cento 1962», Camera dei Deputati, seduta notturna del 16 dicembre 1952, Senato della Repubblica, seduta pomeridiana del 18 dicembre 1952, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, pp. 976-995.

⁴⁵ Magliulo A., *Ezio Vanoni*, cit., pp. 70-72.

Nel VII governo De Gasperi, Vanoni assurge ad un ruolo politico. Assume la guida della politica economica, prima da solo poi in tandem con Pella. Concorre a realizzare una politica di sviluppo e di stabilizzazione con l'istituzione dell'Eni ed il sostegno a manovre di *deficit spending*.

Il 7 giugno 1953 si svolgono le elezioni politiche generali. La coalizione centrista non raggiunge, per pochi voti, il quorum necessario a far scattare il premio di maggioranza. La legge elettorale voluta da De Gasperi per cementare l'alleanza di centro e dare stabilità al sistema politico italiano è respinta. La sconfitta elettorale della Dc segna il tramonto politico di De Gasperi. Il suo VIII e ultimo governo non ottiene la fiducia. Termina il centrismo degasperiano.

5. Vanoni dopo De Gasperi: lo «Schema decennale di sviluppo»

Il 25 giugno 1953 si riunisce il parlamento. Inizia la seconda legislatura repubblicana. Il 17 agosto, dopo un solo mese di vita, termina l'VIII e ultimo governo De Gasperi. Seguono cinque governi in cinque anni. Finisce il centrismo degasperiano e comincia un centrismo post-degasperiano senza una stabile guida⁴⁶.

Il 17 agosto nasce il I Governo Pella, il primo dopo De Gasperi. Pella è anche Ministro del Bilancio, Gava Ministro del Tesoro e Vanoni conserva il Ministero delle Finanze.

Nella presentazione dei bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 1953-54, Vanoni esplicita la linea di politica economica seguita dal governo negli ultimi anni. I paesi ricchi hanno soprattutto bisogno di politiche di stabilizzazione per contrastare i persistenti cicli economici. I paesi poveri hanno soprattutto bisogno di politiche di sviluppo per correggere lo squilibrio strutturale tra popolazione e risorse. L'Italia è un paese duale, con un'area avanzata e una arretrata. Ha bisogno di una duplice politica di sviluppo e di stabilizzazione. Ma soprattutto ha bisogno di una politica di sviluppo. Gli stimoli alla domanda aggregata ampliano il disavanzo commerciale esterno e il deficit pubblico interno. Generano cioè i deficit gemelli: «La vera strozzatura, quella che condiziona tutta la vita del Paese e quindi anche il bilancio che state esaminando, è la strozzatura sottolineata dal Presidente del Consiglio nelle due direzioni dello squilibrio della bilancia dei pagamenti e della capacità di sopportazione dello sforzo di incremento della produzione da parte del bilancio pubblico e dei bilanci dei privati operatori economici»⁴⁷.

Il governo ha attuato innanzitutto una politica di sviluppo. Per esempio con l'istituzione dell'Eni: «Una delle strozzature più sentite per lo sviluppo delle nostre produzioni è stata la carenza di energia»⁴⁸. O preservando l'Iri:

⁴⁶ Malgeri F., *La stagione del centrismo*, cit., cap. 3.

⁴⁷ Vanoni E., «Sugli stati di previsione dei Ministeri finanziari per l'esercizio finanziario 1953-54», Senato della Repubblica, seduta pomeridiana del 27 agosto 1953, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, p. 1025.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 1072.

«Il Governo considera l'I.R.I. uno strumento di politica economica che deve essere conservato e, se mai, reso sempre più idoneo ai propri fini»⁴⁹. Ma ha saputo attuare anche una politica di stabilizzazione, finanziando in deficit la spesa pubblica, dopo la crisi post-coreana. Vanoni riconosce un ruolo anche alle politiche keynesiane. Gli shocks possono scostare i sistemi economici dall'equilibrio di massima occupazione. Alla disoccupazione strutturale si aggiunge allora un tasso di disoccupazione congiunturale. Il sistema non opera più al massimo della capacità produttiva: vi sono risorse inutilizzate, risparmio tesaurizzato, non investito. Nelle crisi congiunturali diventa efficace una politica keynesiana di stimolo alla domanda aggregata. Vanoni giustifica esplicitamente il ricorso a manovre di *deficit spending*. Suggerisce però di applicare una regola evitando la vaga discrezionalità: dovrebbero essere finanziati in deficit soltanto gli investimenti che producono un reddito maggiore degli interessi a carico dello Stato: «un disavanzo che non fosse investito in modo da produrre un reddito superiore all'ammontare degli interessi sul corrispondente debito pubblico non potrebbe essere considerato accettabile dal punto di vista strettamente economico. La verità è che, fuori dei momenti di insuperabile necessità, quali furono gli anni dell'immediato dopoguerra, in una società ordinata e progredente il disavanzo va correttamente considerato come uno strumento di politica anticongiunturale e non come uno strumento utilizzabile in modo permanente per aggredire, come si usa dire in questi tempi, i problemi di fondo»⁵⁰.

Una duplice politica, dunque, di sviluppo e stabilizzazione.

Al governo Pella succede il I governo Fanfani (18 gennaio - 10 febbraio 1954). Vanoni diventa Ministro del Bilancio. Assume formalmente l'incarico di coordinatore della politica economica italiana.

L'azione di Vanoni come Ministro del Bilancio si dispiega intorno allo «Schema decennale di sviluppo» che porta il suo nome⁵¹.

Nel giugno 1954 si riunisce il V Congresso Nazionale della Dc. Il segretario De Gasperi dichiara: «Noi e i Governi dovremo ripetere ogni giorno lo sforzo di progredire e marciare verso la giustizia sociale, ma quando sarà possibile superare totalmente e definitivamente la nostra cronica disoccupazione, pareggiando il conto fra aumento di reddito e aumento di consumo, sollevare stabilmente le classi più povere a un tenore di vita tollerabile, assicurare a ciascuno un lavoro, una casa, una sussistenza degna di un uomo libero?» E aggiunge: «Ecco la mèta cui bisogna tendere. Economisti, come il nostro Vanoni, calcolano che, a certe condizioni, la radiosa mèta è raggiungibile entro pochi anni. Noi chiediamo che il Consiglio Nazionale, valendosi dei calcoli degli esperti, elabori questo piano che senza infram-

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1078.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 1075-76.

⁵¹ Sulla storia dello Schema, cfr. Saraceno P., *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, a cura di P. Barucci, Giuffrè, 1982 e Novacco N., *Politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, 1995.

mettere soste nello sforzo continuo dei Governi e dei Parlamenti, ci indichi le condizioni alle quali la soluzione globale del problema può essere raggiunta»⁵².

Vanoni spiega la filosofia del «piano». Ricorda le tre fasi della politica economica del dopoguerra: l'emergenza, la stabilità della moneta (raggiunta soltanto nel 1950 grazie agli aiuti Erp) e l'inizio di una politica di sviluppo, con la liberalizzazione degli scambi internazionali e l'esecuzione di investimenti pubblici nel sud. La politica di sviluppo ha fatto crescere produzione e reddito, consumi e risparmio. Ma non ha risolto i problemi strutturali del paese: la disoccupazione e il mezzogiorno. Il piano definisce le condizioni e gli strumenti necessari per raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato.

Il Congresso si conclude con l'approvazione di una mozione che impegna il Consiglio Nazionale del partito ad elaborare, con la collaborazione di tecnici, un programma pluriennale di sviluppo equilibrato.

A luglio Fanfani è eletto segretario della Dc. Il 5 agosto la Direzione del partito nomina una speciale commissione, «composta dagli on. Ceschi, De Martino, Guglielmone, Gui e dal dott. Storti, affinché segua i lavori che gli esperti stanno svolgendo sotto la guida del Ministro Vanoni per elaborare l'annunciato Programma economico pluriennale»⁵³.

Il 19 agosto 1954 muore Alcide De Gasperi. Einaudi è ancora Presidente della Repubblica, Mario Scelba è Presidente del Consiglio, Amintore Fanfani segretario della Dc.

Il 29 dicembre 1954, il Consiglio dei Ministri, presieduto da Scelba, approva un documento di oltre cento pagine intitolato «Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64».

Il programma mira a conseguire nel decennio tre obiettivi: la piena occupazione con la creazione di 3,2 milioni di posti di lavoro, la riduzione del divario nord/sud e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. L'ultimo è in realtà un obiettivo intermedio, un vincolo esterno, una condizione necessaria per assicurare uno sviluppo sostenibile. L'obiettivo finale è una crescita stabile che cancelli o quanto meno riduca le storture storiche del sistema economico italiano: la disoccupazione e l'arretratezza del sud. Per raggiungere l'obiettivo di una crescita equilibrata e di piena occupazione, lo Schema prevede che il reddito nazionale debba continuare a crescere, come negli ultimi anni, ad un tasso medio annuo del 5%. E per continuare a crescere a quel ritmo ipotizza che sia necessario aumentare gli investimenti destinati ad innalzare *sia* la produttività *che* il numero degli occupati.

Il reddito nazionale dipende dalla produttività e/o dal numero degli occupati. Si può immaginare una crescita senza occupazione (derivante interamen-

⁵² De Gasperi A., «Nella lotta per la democrazia, relazione del segretario politico al 5° Congresso Nazionale Dc», in 1954-1973. I Congressi della Democrazia Cristiana, Edizioni Cinque Lune, 1976, p. 32

⁵³ Damilano A., Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967, Edizioni Cinque Lune, 1968, vol. I, p. 698.

te dalla maggiore produttività degli occupati) o una crescita senza produttività (derivante interamente dall'impiego di un maggior numero di lavoratori). Lo Schema mira ad una crescita derivante da produttività e occupazione. L'Italia aveva bisogno sia di maggiore produttività che di più occupazione: maggiore produttività per continuare ad integrarsi con altre economie, più occupazione per assolvere ad un compito di giustizia sociale.

Lo Schema delinea una politica dell'occupazione compatibile con un obiettivo di sviluppo: «un programma di occupazione di vaste dimensioni come quello esposto può realizzarsi senza sacrificare obiettivi di aumenti di produttività, che è indispensabile perseguire in vista sia della espansione che dovrà essere realizzata nelle correnti di esportazione, sia dei processi di integrazione internazionali ai quali il nostro Paese intendesse partecipare»⁵⁴.

Nel quadriennio 1951-54 il reddito nazionale – secondo gli estensori del documento – era aumentato ad un tasso medio annuo del 5%. Una crescita senza occupazione, dovuta interamente ad un uso più intensivo degli impianti e della forza lavoro. Le imprese avevano potuto sfruttare appieno la capacità produttiva di impianti sottoutilizzati e la disponibilità di lavoratori a svolgere straordinari. Il rapporto marginale tra capitale e reddito risultava eccezionalmente basso (2,7): per accrescere il reddito di una lira erano sufficienti soltanto 2,7 lire di investimento netto e ciò proprio a causa di un margine di capacità produttiva non ancora sfruttato⁵⁵. Lo Schema sembra smentire, *ex-post*, la linea Pella. In realtà, in quel contesto, un aumento di domanda aggregata sarebbe stato assorbito con gli impianti e la forza lavoro esistenti. Per accrescere l'occupazione servivano più risparmi e più investimenti nel sud.

Lo Schema prevede che nel decennio 1955-64 il rapporto marginale capitale/reddito salga a 3,4: una volta esauriti i margini di capacità produttiva inutilizzata, per ottenere uno stesso incremento di reddito nazionale, diventa necessario ampliare lo stock di capitale con l'esecuzione di maggiori investimenti netti. Nel decennio, affinché il reddito continui a crescere al tasso annuo del 5%, occorrono più investimenti e dunque maggiori risparmi: in ci-

⁵⁴ «Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64», in Saraceno P., *Gli anni dello Schema Vanoni*, cit., p. 276.

⁵⁵ Il rapporto capitale/reddito indica il valore dello stock di capitale necessario per produrre un certo flusso di beni e servizi. Si tratta cioè di un rapporto tra una grandezza stock (il capitale) e una grandezza flusso (reddito o produzione). Il quoziente è solitamente maggiore di 1: il valore dello stock di capitale supera il valore del flusso di produzione. Il rapporto *marginale* capitale/reddito indica invece l'incremento dello stock di capitale (e cioè l'investimento) necessario per ottenere una certa variazione del reddito. Si tratta cioè di un rapporto tra due grandezze flusso. Gli investimenti possono essere computati al lordo o al netto degli ammortamenti. In entrambi i casi il quoziente è solitamente maggiore di 1: l'investimento necessario per incrementare lo stock di capitale supera il valore della produzione (in conformità alla teoria dell'acceleratore). Lo Schema indica un rapporto marginale capitale/reddito di 2,7 ed esplicita il metodo di calcolo: «Il rapporto marginale capitale-reddito del periodo è misurato dal rapporto tra gli investimenti netti del periodo 1950-53 e l'incremento di reddito netto verificatosi tra il 1951 e il 1954», *Ibid.*, nota 1, p. 266.

fre assolute occorrono 22.500 miliardi di investimenti netti per accrescere il reddito nazionale di 6.550 miliardi di lire⁵⁶.

Il passaggio cruciale è il seguente. Lo Schema ipotizza che, senza un intervento pubblico, il risparmio e gli investimenti spontaneamente effettuati nel sistema economico non siano sufficienti a far crescere il reddito nazionale ad un tasso annuo del 5%. Prevede cioè un rallentamento del tasso di crescita del reddito e dunque un aumento della disoccupazione, un'accentuazione del divario tra nord e sud (perché gli investimenti privati si dirigono a nord) e un rallentamento degli stessi consumi, conseguente alla minor crescita del reddito.

È necessario, dunque, un intervento esterno, pubblico. Il governo mira innanzitutto a reperire risparmio estero con cui finanziare gli investimenti pubblici. Il risparmio interno infatti non è sufficiente. Gli investimenti pubblici sono localizzati prevalentemente nel sud dove si concentra il duplice fenomeno della disoccupazione e dell'arretratezza e consistono nella costruzione del capitale fisso sociale di cui il mezzogiorno è carente. Lo Schema distingue tra investimenti in settori «propulsivi» – servizi di pubblica utilità, aeroporti, strade, ferrovie – e settori «regolativi» come l'edilizia. I primi sono uno strumento della politica di sviluppo: sono definiti propulsivi perché attirano in quell'area le imprese private generando un effetto *crowding in*: la spesa pubblica non spiazza ma incentiva gli investimenti privati. I secondi sono uno strumento della politica di stabilizzazione che permette di regolare il livello e la composizione della domanda aggregata.

Gli investimenti complessivi, pubblici e privati, indicati nello Schema, permetterebbero al sistema economico italiano di continuare a crescere ad un tasso annuo del 5%, con un incremento di produttività del 3% e un aumento di occupazione del 2%. Una crescita indotta da produttività e occupazione.

Lo Schema presume che alcuni investimenti siano generatori di reddito già a partire dall'anno successivo. Immagina cioè che l'esecuzione di investimenti inizialmente finanziati con risparmio estero possa attivare, da subito, un processo di crescita del reddito. Il governo dovrebbe, nella fase di crescita del reddito, favorire, con la politica fiscale e con una politica dei redditi da predisporre, un graduale innalzamento della propensione media al risparmio, proporzionale all'aumento degli investimenti: dal 21% del 1955 al 25% del 1964. Una quota maggiore di un reddito maggiore dovrebbe essere risparmiata per poter continuare a finanziare gli investimenti programmati e restituire

⁵⁶ Si legge nello Schema: «Il quadro ora delineato degli investimenti netti nel corso del decennio, induce a considerare in quale rapporto essi stiano con il previsto incremento di reddito. Al saggio ipotizzato del 5% annuo, il reddito netto raggiungerebbe nel 1964 un livello di 17.000 miliardi circa, con un incremento di 6.650 miliardi rispetto al 1954. Ammettendo che gli investimenti effettuati in un anno producano reddito a partire dall'anno successivo, l'incremento di reddito nel decennio 1955-64 è da riferirsi agli investimenti netti degli anni 1954-63, che assommano a 22.500 miliardi. Il rapporto marginale capitale-reddito, inteso nel modo ora detto, risulterebbe quindi pari a 3,4 circa; trattasi di un valore riferibile a tutto il decennio, alquanto superiore al rapporto 2,7 registrato nel quadriennio 1950-54 (v. Cap. I, par. 1); quest'ultimo valore, come già detto, non può peraltro considerarsi normale, data l'esistenza in tale periodo di ampi margini di capacità produttiva inutilizzata in grado di produrre un reddito addizionale senza necessità di ulteriori investimenti», *Ibid.*, p. 309.

i prestiti contratti con la comunità internazionale. I consumi aumenterebbero in assoluto e si ridurrebbero in rapporto al reddito.

Il governo dovrebbe attivare lo sviluppo con la politica degli investimenti e sostenerlo con la politica del risparmio. Senza quell'intervento vi sarebbe un rallentamento del reddito e dei consumi e un'accentuazione degli squilibri.

Insomma, il comandante della nave, temendo un'avaria, decise di intervenire. Ordinò che fossero potenziati i motori ed assunti nuovi marinai.

«Una volta ufficialmente presentato – ha scritto Piero Barucci – lo *Schema* divenne oggetto di un dibattito serratissimo»⁵⁷.

L'8 gennaio 1955 Vanoni lo presenta ai professori universitari di discipline economiche. Poco dopo viene approvato dall'Oece.

Il 20 gennaio si riunisce a Roma una Commissione, istituita da Fanfani, composta da studiosi e industriali, fra cui Adriano Olivetti e Vittorio Valletta. Fanfani convoca una commissione parallela a quella ufficialmente nominata dopo il Congresso di Napoli e presieduta da Ceschi. I lavori terminano il 9 febbraio. Forse lo scopo è proprio quello di prepararsi alla discussione interna al partito⁵⁸.

Nella Commissione Fanfani emerge la questione dei consumi. Come abbiamo visto, lo *Schema* contempla un aumento dei consumi (in termini assoluti) ma una riduzione della propensione media al consumo (in rapporto cioè al reddito crescente). Olivetti è contrario alla limitazione dei consumi. Ritiene che il governo dovrebbe procedere nella direzione opposta accrescendo il reddito e i consumi degli occupati. Valletta riconosce invece che un aumento dei consumi dei nuovi occupati implica un contenimento della crescita (non una contrazione assoluta) dei consumi dei già occupati. Ai freni preferisce però gli incentivi. Il governo dovrebbe, con la politica fiscale, favorire un cambiamento nella composizione dei consumi privati, con più beni primari (alimentazione, vestiario, casa, trasporti) e meno beni superflui (divertimenti).

Fanfani annota, riassume gli interventi. Sembra più vicino a Valletta che a Olivetti. Teme il rischio elettorale di un'azione aperta sui consumi e preferisce semmai interventi indiretti. In un appunto di sintesi scrive: «Impolitico e impossibile il freno aperto ai consumi, bisogna ricorrere a strumenti indiretti semmai»⁵⁹.

Il 17 febbraio Ceschi consegna alla Direzione del partito le conclusioni della Commissione da lui presieduta⁶⁰.

Il Consiglio Nazionale della Dc, riunito dal 12 al 14 marzo, ascolta la relazione Ceschi ed in particolare questo brano: «La Commissione concorda nella concezione che, al fine di creare nuove fonti di lavoro, sia necessario convogliare maggiori quantità di risparmio di quanto normalmente è stato fatto nel passato verso investimenti produttivi e che, di conseguenza, ciò si possa ottenere

⁵⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁸ Sui lavori di questa commissione si veda il saggio di P. Roggi, *Ezio Vanoni e la Democrazia Cristiana*, mimeo e l'allegata appendice documentaria *Il «Dossier Fanfani» sul Piano Vanoni*, a cura di G. Michelagnoli e O. Ottonelli.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Damilano A., *Atti e documenti*, cit., p. 739.

soltanto con un'azione di orientamento della politica dei consumi. Occorre però mettere in luce che non si tratta di comprimere gli attuali consumi, ma anzi di favorirne l'incremento con un ordinamento distributivo che vada a beneficio particolare delle categorie finora disoccupate o sottoccupate»⁶¹.

La Commissione Ceschi recepisce l'impostazione originaria dello Schema di sviluppo: il governo mira ad accrescere il reddito ed i consumi chiamando a beneficiarne anche i disoccupati.

Il Consiglio Nazionale si conclude con l'approvazione di un ordine del giorno, votato ovviamente anche dal segretario Fanfani, che dà mandato alla Direzione del partito di approfondire le politiche economiche necessarie ad attuare il «piano governativo» di sviluppo. Il 14 marzo 1955 la Dc approva ufficialmente lo Schema Vanoni⁶².

Nel paese, intanto, si svolge un dibattito parallelo sui problemi strutturali dell'economia italiana. Il 9 gennaio 1955, una Conferenza Nazionale del Pci indica nella lotta contro i monopoli la priorità assoluta della politica economica: senza una preventiva azione antimonopolistica, ogni intervento pubblico a sostegno dello sviluppo e dell'occupazione finirebbe soltanto per rafforzare e ingigantire i grandi gruppi industriali del nord. La Conferenza si conclude con un appello all'unità d'azione rivolto a tutti i democratici del paese.

Il 25 gennaio, dalle colonne del «Mondo», Ernesto Rossi spiega perché i liberali non possono aderire all'appello: le sinistre aspirano a nazionalizzare i monopoli privati mentre i liberali, con un'energica azione antitrust, vogliono ripristinare un regime di libera concorrenza. Li unisce la condanna del monopolio, li divide la soluzione prospettata: la concorrenza anziché la nazionalizzazione⁶³.

L'8 febbraio Angelo Costa lascia, dopo dieci anni, la Presidenza della Confindustria. Nell'ultimo discorso (della prima presidenza) afferma che non sempre l'unico venditore è un monopolista. Può accedere che un mercato in cui opera una sola grande impresa non sia un monopolio. L'essenziale è che non vi siano barriere all'entrata (oggi diremmo che i mercati siano contendibili). Un solo venditore, sfruttando appieno le economie di scala, può offrire le merci ad un prezzo inferiore a quello di una pluralità di imprese. Il monopolio «formale» risulta allora, per i consumatori, migliore della concorrenza. Il solo venditore, se i mercati sono contendibili, non è un monopolista: se teme l'entrata di potenziali rivali, non può realizzare extraprofitti alzando i prezzi⁶⁴.

⁶¹ *Ibid.*, p. 749.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Cfr. Scalfari E., a cura di, *La lotta contro i monopoli*, Laterza, 1955, pp. 24-27.

⁶⁴ Afferma Costa: «Se un industriale, per la sua capacità a produrre meglio e di rifornire il consumatore a miglior prezzo, viene a trovarsi ad essere l'unico fornitore, non è monopolista quando l'importazione dall'estero è possibile e quando a chiunque è lasciata la libertà di intraprendere la stessa industria. L'unico fornitore del mercato non potrà mai elevare i prezzi ad un livello che incoraggi la nascita di concorrenti e, siccome la concorrenza allo stato potenziale può agire anche più efficacemente che quella effettiva, è possibile che con l'unico fornitore il consumatore possa godere di un prodotto migliore a prezzi migliori che in regime di concorrenza tra più fornitori, particolarmente quando per la riduzione dei costi si richieda una produzione su basi elevate»: Costa A., *Scritti e discorsi*, Franco Angeli, 1980, vol. III, pp. 712-13.

Il 12-13 marzo si svolge a Roma il noto convegno, organizzato dagli «Amici del Mondo», sulla «lotta contro i monopoli». Eugenio Scalfari presenta le diverse anime del liberalismo italiano. Afferma che «noi non possiamo far distinzioni tra cartelli «buoni» e cartelli «cattivi»»⁶⁵. Allude al disegno di legge depositato proprio in quei giorni dai liberali Malagodi e Bozzi che prevede l'istituzione di un'autorità a tutela della libertà di concorrenza e di mercato.

Nei primi mesi del 1955 si delineano diverse visioni dell'economia di mercato e delle politiche antitrust. Le sinistre propendono per la soluzione estrema delle nazionalizzazioni. Il mondo liberale è diviso tra coloro che ripongono maggiore fiducia nella forza persuasiva della concorrenza internazionale, coloro che vorrebbero una legislazione che vietasse ogni forma di accordo tra imprese e coloro che vorrebbero un'autorità che sanzionasse soltanto le intese restrittive della concorrenza a danno dei consumatori. La Dc presta maggiore attenzione alla questione dei consumi.

Il 25 marzo Vanoni presenta per la prima volta in parlamento lo Schema di sviluppo. Indica le azioni di politica economica da intraprendere per conseguire, nel decennio, l'obiettivo della crescita equilibrata. Le autorità monetarie dovrebbero preservare la stabilità dei prezzi per favorire la formazione di risparmio interno e l'afflusso di capitali esteri. La politica fiscale dovrebbe selezionare in senso produttivistico la spesa pubblica, contenendo la spesa corrente a favore degli investimenti pubblici. La politica commerciale dovrebbe esporre ulteriormente le imprese nazionali alla concorrenza internazionale per prevenire la formazione di rendite ed extraprofitti e, qualora si formino, la tassazione dovrebbe assorbirli. Infine il governo dovrebbe predisporre una politica dei redditi per destinare gli incrementi di reddito agli investimenti e alla nuova occupazione⁶⁶.

Il quadro, come si vede, appare coerente con l'impostazione dello Schema: il governo attiva il processo di sviluppo con la politica del risparmio e degli investimenti e lo regola con la politica dei redditi (profitti, rendite e salari).

Nel dibattito parlamentare le sinistre rivolgono a Vanoni un'accusa principale: quella di non aver previsto una rigorosa azione antimonopolistica. Questa la replica: «Ora, chi considera obiettivamente la situazione, non può disconoscere che, ad esempio, la politica di liberazione degli scambi, seguita e sorretta dal Governo nell'interesse del Paese, ha proprio, tra l'altro, il grande vantaggio di rendere impossibile, sotto la spinta della concorrenza estera, il crearsi di situazioni monopolistiche nell'interno del Paese»⁶⁷. L'apertura e integrazione dei mercati previene cioè la formazione dei monopoli.

Il 6 luglio si dimette il I governo Scelba. Il 13 luglio Antonio Segni pre-

⁶⁵ Scalfari E., a cura di, *La lotta contro i monopoli*, cit., 160.

⁶⁶ Vanoni E., «*Esposizione finanziaria*», Senato della Repubblica, seduta antimeridiana del 25 marzo 1955, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, pp. 1188-1220.

⁶⁷ Vanoni E., «*Sullo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario 1955-56*», Senato della Repubblica, seduta del 27 aprile 1955, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, pp. 1233-34.

senta alla Camera il nuovo esecutivo. La linea di politica economica del governo si ispira a due principali documenti: lo Schema Vanoni e il disegno di legge di disciplina dei monopoli depositato dai liberali Malagodi e Bozzi⁶⁸.

Nel dibattito parlamentare sulla fiducia al nuovo governo le sinistre rinnovano l'accusa. Amendola sostiene che la politica di Vanoni rafforza soltanto i monopoli: «Come se l'Italcementi, la Montecatini, la Sme, la Fiat, non fossero le massime beneficiarie del «dinamismo» espresso nel Mezzogiorno dalla azione della Cassa»⁶⁹.

Lombardi considera lo Schema un programma keynesiano inadatto a risolvere i problemi strutturali dell'economia italiana: «il piano Vanoni si basa essenzialmente, è tutto centrato (il resto è accessorio, direi) su una fiducia: che un aumento massiccio di investimenti determini contemporaneamente, come conseguenza diretta e – direi – automatica, un aumento, se non direttamente proporzionale, almeno con un certo coefficiente di proporzionalità, nel volume del reddito e nel livello dell'occupazione ... Il che fa supporre che il piano sia ispirato al noto schema keynesiano»⁷⁰. Nella situazione italiana, una politica keynesiana rafforza soltanto i monopoli: «Come si può non pensare che una immissione indiscriminata, fatta senza scelte politiche, nel settore degli investimenti, non venga interamente assorbita, e per la sua parte massima, da quel sistema monopolistico che se ne avvarrebbe per rinforzare le sue posizioni?»⁷¹.

Vanoni replica alla Camera il 26 luglio. Nega di aver impostato una manovra keynesiana. Le politiche keynesiane sono efficaci per risolvere crisi congiunturali. Sono politiche di stabilizzazione. Lo Schema prefigura una politica di sviluppo. Mira a risolvere i problemi strutturali dell'economia italiana: disoccupazione e Mezzogiorno. Gli investimenti programmati non sono destinati a sostenere una domanda carente. Hanno la funzione di accrescere la dotazione di capitale in specifici settori (propulsivi e regolativi) e aree geografiche (il sud). Sono lo strumento di una politica dell'offerta e non della domanda aggregata. Accrescono la capacità produttiva del sistema economico. Non servono a colmare inesistenti vuoti di domanda: «Gli investimenti previsti non hanno questa funzione: essi hanno la funzione di creare nuovo capitale, nella quantità, nella qualità e nei luoghi necessari, perché il reddito, sviluppandosi al ritmo del 5 per cento all'anno, possa assorbire l'offerta di lavoro che si manifesterà nel corso del prossimo decennio»⁷².

⁶⁸ APC, *Comunicazioni del governo*, seduta del 13 luglio 1955, p. 18369.

⁶⁹ APC, *Bilanci dell'entrata e della spesa del Ministero del tesoro, bilanci della spesa del Ministero del bilancio e delle finanze*, seduta del 19 luglio 1955, p. 18724.

⁷⁰ Lombardi R., «Sul Piano Vanoni per lo sviluppo dell'occupazione», Camera dei Deputati, seduta antimeridiana del 20 luglio 1955, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, pp. 614-15.

⁷¹ *Ibid.*, p. 617.

⁷² Vanoni E., «Sugli stati di previsione del Ministero del tesoro, del Ministero delle finanze e del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario 1955-56», Camera dei Deputati, seduta antimeridiana del 26 luglio 1955, in Id., *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, p. 1251.

La crescita del reddito, attivata dagli investimenti pubblici, consentirà un aumento dell'occupazione e dei consumi procapite. La lotta contro i monopoli sarà esercitata con la legge Malagodi-Bozzi e intensificando il processo di apertura dei mercati: «Voglio comunque ricordare – dice Vanoni rivolto ad Amendola – che da tempo i governi democratici hanno condotto forse la più concreta delle politiche antimonopolistiche conosciute, attraverso la decisa partecipazione dell'Italia al processo di liberazione degli scambi ed attraverso le autonome misure di riduzione dei dazi doganali, che costringono ad allineare i prezzi interni a quelli internazionali, attivando una concorrenza sempre più viva»⁷³.

Vanoni chiarisce infine che lo Schema è soltanto un documento orientativo che definisce obiettivi, condizioni e strumenti della politica economica italiana: «Quello che deve essere realizzato non è lo Schema, è la politica di sviluppo»⁷⁴.

Nell'agosto del 1955 si riunisce il Consiglio Nazionale della Dc. Vanoni chiede un'assunzione di responsabilità del partito: «solo così si potrà passare dalla forma astratta dello schema alla realizzazione concreta del piano»⁷⁵. Il Consiglio Nazionale approva un ordine del giorno che sollecita la Direzione del partito ed i ministri democristiani a «dimostrare concretamente la volontà politica di attuare precise disposizioni di politica economica volte a realizzare lo Schema Vanoni»⁷⁶.

Il 30 gennaio 1956 Silvio Gava si dimette da Ministro del Tesoro. Vanoni ne assume l'*interim*. Rafforza il suo potere di direzione della politica economica italiana.

Il 16 febbraio interviene al Senato sulle conseguenti «comunicazioni del governo». È l'ultimo discorso. Vanoni muore nel momento in cui dispone del massimo potere.

Lo Schema di sviluppo rimane al centro del dibattito politico fino al 1959. Poi esce dalla scena politica ed entra nei libri di storia. Formalmente non fu mai realizzato. Ancora oggi gli storici discutono sulle ragioni che impedirono l'attuazione di un progetto che aveva suscitato tante speranze. Ma cosa significa che non fu mai realizzato? Cosa avrebbero dovuto fare i governi e non fecero? Si tratta di una domanda a cui è difficile dare una risposta e che comunque oltrepassa i limiti di questa ricerca. Dovremmo ripercorrere il dibattito di politica economica fino alla conclusione della seconda legislatura e poi entrare nella stagione che prelude al primo centro-sinistra organico. Possiamo avanzare soltanto una congettura.

Nell'esposizione finanziaria al Senato del 25 marzo 1955 Vanoni, come abbiamo visto, aveva delineato una strategia di politica economica che pre-

⁷³ *Ibid.*, p. 1257.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 1248.

⁷⁵ *Resoconto dell'intervento di Vanoni*, in «La Discussione», 28 agosto 1955, n. 88, p. 6.

⁷⁶ Damilano A., *Atti e documenti*, cit., vol. I, p. 779.

vedeva una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi, una politica commerciale di progressiva liberalizzazione degli scambi e una politica fiscale produttivistica per liberare risorse da destinare agli investimenti pubblici nel sud.

Negli anni immediatamente successivi alla morte di Vanoni, la politica economica italiana non si discosta molto da quella strategia. Nel 1957 viene approvata una legge di riforma della Cassa per il Mezzogiorno che avvia l'industrializzazione del sud. Nel 1958 entra in vigore il Trattato istitutivo del Mercato Comune Europeo, che liberalizza ulteriormente gli scambi intra-comunitari e, in uno speciale Protocollo, prende atto che il governo italiano è impegnato in un programma decennale che «mira a sanare gli squilibri strutturali dell'economia italiana». Nel 1960 la lira ottiene l'Oscar delle monete più stabili. Ovvero: stabilità monetaria, liberalizzazione degli scambi, investimenti pubblici nel sud. La stessa performance economica è simile a quella immaginata dallo Schema: aumentano la propensione al risparmio, la quota degli investimenti, il reddito, l'occupazione.

Il governo non riesce invece a predisporre una politica dei redditi e ad inserire, in un quadro organico, i singoli provvedimenti di politica economica. Mancano le premesse culturali per fare dello Schema il terreno di incontro tra cattolici e socialisti. Lombardi e Fanfani sono tra i protagonisti della stagione del primo centro-sinistra. Entrambi considerano la lotta contro i monopoli la priorità assoluta di una nuova politica economica. Un'azione da condurre non tanto con l'esposizione delle imprese nazionali alla concorrenza internazionale, quanto con un intervento mirato a sradicare i monopoli dall'economia italiana, fino a ricorrere alla soluzione estrema delle nazionalizzazioni. Lo Schema Vanoni fu così un frutto senza stagione: troppo maturo per un centrismo riformatore al tramonto e troppo acerbo per un centro-sinistra agli albori⁷⁷.

6. Conclusioni

Il centrismo inizia ufficialmente col V governo De Gasperi, dopo le prime elezioni repubblicane del 18 aprile 1948. Il governo individua nella stabilità monetaria, senza inflazione e deflazione, la condizione fondamentale della ricostruzione e dello sviluppo dell'economia italiana. Vanoni diventa Ministro delle Finanze. Attua una politica che mira, da un lato, a reperire le risorse finanziarie per contenere il disavanzo pubblico, e dunque l'inflazione, e dall'altro, ad alleggerire il carico tributario sui consumi necessari. Una politica per la ricostruzione e la giustizia possibile.

Il V De Gasperi cade nello scontro interno alla Dc sulla politica della massima occupazione. Il nuovo governo, che si costituisce nel gennaio 1950 e dal quale sono esclusi i dossettiani, avvia un programma di riforme econo-

⁷⁷ Per una rassegna delle principali interpretazioni relative all'insuccesso del Piano Vanoni, cfr. Magliulo A., *Ezio Vanoni*, cit., pp. 215 ss.

miche: Cassa per il Mezzogiorno, riforma agraria, riforma tributaria. Inizia la fase del centrismo riformatore. Vanoni resta Ministro delle Finanze. Segue una politica di liberalizzazione regolata degli scambi internazionali, concorre alla fondazione della Cassa per il Mezzogiorno e predispone la prima riforma tributaria dell'Italia repubblicana. Una politica di sviluppo economico e di maggiore giustizia fiscale.

Il VI De Gasperi si esaurisce dopo la sconfitta elettorale democristiana del maggio 1951. Nel nuovo governo, che nasce nel luglio 1951, Vanoni mantiene il Ministero delle Finanze ed assume l'*interim* del Tesoro. Assurge ad un ruolo politico. Nei precedenti governi era sembrato quasi un tecnico a servizio del paese, contribuendo a realizzare la politica economica che altri avevano ideato. Nel VII governo De Gasperi emerge la statura politica di Vanoni: uno statista che traccia una linea di sviluppo stabile e concorre ad implementarla con l'istituzione dell'Eni ed il sostegno a manovre di *deficit spending*.

Dopo la morte di De Gasperi, nel centrismo post-degasperiano, Vanoni diventa Ministro del Bilancio ed assume la conduzione della politica economica. Presenta uno Schema di sviluppo che, potenziando la capacità produttiva del sistema economico italiano mira, in un decennio, a realizzare la piena occupazione, la riduzione del divario nord/sud ed il pareggio della bilancia dei pagamenti. Un programma di sviluppo equilibrato.

La politica economica di Vanoni negli anni del centrismo è una politica interventista orientata all'obiettivo dello sviluppo economico congiunto alla giustizia sociale.

L'obiettivo è lo sviluppo insieme alla giustizia. Mai disgiunti. Lo sviluppo inteso classicamente come incessante incremento della produzione di beni e servizi. La giustizia sociale mutuata dalla dottrina della Chiesa e concepita come equa distribuzione della ricchezza tra individui e comunità locali e inclusione del maggior numero di lavoratori nel processo produttivo. Uno sviluppo equo, condiviso o comune. Nella visione di Vanoni, non c'è giustizia senza sviluppo, perché non vi sarebbero sufficienti beni e opportunità di lavoro da distribuire. E non c'è vero sviluppo senza giustizia perché uno sviluppo che escludesse molti dalla ricchezza e dal lavoro non sarebbe comune.

Vanoni persegue l'obiettivo dello sviluppo congiunto alla giustizia nell'Italia del dopoguerra. Definisce i caratteri dell'economia nazionale: un'economia di trasformazione con disoccupazione strutturale e divari geografici esposta anche alle persistenti crisi cicliche.

Di trasformazione perchè povera di capitali e materie prime. Destinata a restare aperta, ad integrarsi con altri sistemi economici per poter importare le risorse necessarie ai consumi interni e alla produzione di beni da esportare. Costretta ad importare e ad esportare molto e dunque tendenzialmente esposta a cronici e persistenti disavanzi commerciali.

Con disoccupazione strutturale nel senso che, anche quando il sistema economico opera al massimo della capacità produttiva, permane un tasso di disoccupazione superiore a quello frizionale. Nel sistema economico si ma-

nifesta una «strozzatura»: le risorse non bastano ad occupare l'intera forza lavoro presente sul mercato. Occorre aumentare la capacità produttiva e cioè la disponibilità di capitali e materie prime e/o favorire processi di deflusso, di emigrazione della popolazione.

Con squilibri geografici significa che il sistema economico è spaccato in due: un'area avanzata che dispone di un consistente stock di capitale fisso sociale che permette alle imprese di sfruttare rilevanti economie esterne e un'area arretrata priva di quel capitale sociale fatto di infrastrutture materiali (autostrade, ferrovie, aeroporti) e immateriali (pubblica amministrazione) che attirano le imprese e permettono il loro sviluppo.

In un'economia di trasformazione con disoccupazione strutturale e squilibri geografici le politiche liberiste e keynesiane risultano inefficaci. Vanoni respinge il liberismo perché accentua gli squilibri: all'interno le imprese sarebbero attratte nell'area ricca, in cui potrebbero disporre di un cospicuo capitale sociale, nelle relazioni esterne si manifesterebbe immediatamente una preferenza per i prodotti esteri e dunque un'accentuazione del disavanzo commerciale. E relega il keynesismo a manovra anticongiunturale, utile a fronteggiare le crisi cicliche, ma inefficace a risolvere i problemi strutturali dell'economia italiana: in un sistema economico che opera al massimo della capacità produttiva gli incrementi di domanda si risolvono in disavanzi, interni ed esterni, e inflazione.

Vanoni delinea ed in parte attua una politica economica interventista: una politica neoclassica dell'offerta aggregata per risolvere i problemi strutturali della disoccupazione e del dualismo e una politica keynesiana della domanda aggregata per fronteggiare temporanee crisi congiunturali.

La strategia appropriata per risolvere i problemi strutturali della disoccupazione e del dualismo è una politica neoclassica dell'offerta aggregata. Neoclassica nel senso che Vanoni accetta le condizioni della crescita equilibrata descritte da quella teoria: integrazione economica, stabilità monetaria, equilibrio tra risparmio ed investimenti. L'integrazione economica per sfruttare i vantaggi del grande mercato, la stabilità monetaria per accumulare risparmio interno ed estero, l'esecuzione di investimenti non superiori al risparmio disponibile per sfuggire alle insidie dell'inflazione. Una politica dell'offerta aggregata nel senso che mira ad accrescere la capacità produttiva del sistema economico. Si tratta di una politica interventista e non liberista. Il governo riduce le barriere non tariffarie per ampliare la sfera del mercato ma ricorre ai dazi doganali per proteggere le imprese strategiche del paese. Predisporre (o dovrebbe predisporre) una politica dei redditi per destinare agli investimenti (e non ai consumi) quote crescenti del reddito nazionale. Utilizza banche e imprese pubbliche (Iri) per indirizzare parte degli investimenti verso specifici settori (propulsivi) e aree geografiche (sud). Una politica conforme alla teoria neoclassica ma difforme dalla strategia liberista. In una prospettiva liberista, infatti, i dazi non dovrebbero influire sui flussi commerciali, la distribuzione del reddito dovrebbe essere regolata dalle leggi del mercato, le banche dovreb-

bero fungere da pure intermediarie, le imprese pubbliche non dovrebbero esistere, se non per gestire monopoli naturali, e la dislocazione degli investimenti dovrebbe uniformarsi alla regola della maggiore redditività.

Nel V e VI governo De Gasperi, Vanoni dispone l'aumento delle entrate tributarie per finanziare una politica di sviluppo e progetta la prima riforma tributaria per ripartire più equamente il carico fiscale. Promuove la liberalizzazione degli scambi commerciali per favorire una maggiore integrazione dell'economia italiana nel mercato mondiale, mantiene elevate le barriere tariffarie per proteggere le industrie strategiche e riduce i dazi doganali sui consumi necessari.

Dal VII governo De Gasperi al I governo Segni concorre a fondare l'Eni, finanzia manovre di *deficit spending* e predispone uno Schema decennale di sviluppo che mira a conciliare produttività e occupazione, consumi e investimenti, crescita del reddito e riduzione del dualismo geografico. Uno Schema che, almeno in parte, ispira la politica economica italiana negli anni che preparano il miracolo economico.

Una politica interventista finalizzata alla ricostruzione e allo sviluppo dell'economia italiana e contestualmente alla tutela di alcuni fondamentali diritti umani.

Vanoni è un protagonista della storia italiana del dopoguerra. La sua figura ha suscitato un interesse in sé e per il ruolo svolto nella stagione del centrismo. Gli storici di Vanoni hanno notato un apparente ondeggiamento tra ortodossia finanziaria ed eresia keynesiana. Ha scritto recentemente Francesco Forte: «Si è spesso affermato, che nella politica finanziaria italiana degli anni '50 Vanoni fosse esponente della linea keynesiana di deficit tendenziale del bilancio pubblico, per scopi di pieno impiego e sviluppo economico, in contrapposto ad altri ministri finanziari, come Giuseppe Pella o Silvio Gava o Giuseppe Medici, fautori dell'ortodossia finanziaria. Ma questa contrapposizione è errata»⁷⁸.

Un'indecisione simile emerge nella storiografia sul centrismo. Alcuni storici hanno enfatizzato l'assenza di una chiara ed esplicita strategia di politica economica dei governi centristi. Per Bottiglieri vi fu, soprattutto con la fondazione della Cassa per il Mezzogiorno, il tentativo di passare ad un modello di sviluppo economico trainato dalla domanda interna, ma in un quadro di accentuata indeterminatezza degli indirizzi di politica economica⁷⁹. Secondo Barca, le grandi scelte del governo furono invece l'esito di un compromesso straordinario – così lo definisce – tra i maggiori *stakeholders* dell'economia italiana: dagli industriali, agli alleati americani, alle principali forze politiche

⁷⁸ Forte F., *Ezio Vanoni*, cit., p. 42. Per una breve rassegna della storiografia su Vanoni rinvio a Magliulo A., *Ezio Vanoni*, cit., pp. 211 ss. Nella storiografia resta fondamentale il volume del 1977 a cura di P. Barucci, cit.

⁷⁹ Scrive Bottiglieri B., *La politica economica dell'Italia centrista*, cit., p. 7: «dal dibattito tra e nelle forze politiche della maggioranza, e dalle opzioni concretamente adottate dai governi negli anni successivi al 1948, emerge un ampio campo di indeterminatezza sugli indirizzi della politica economica».

nazionali⁸⁰. Infine, secondo Graziani, la decisione, assunta nell'immediato dopoguerra, di aprire l'economia italiana innescò un meccanismo di sviluppo duale che finì per sovrastare il potere decisionale della classe dirigente⁸¹.

Gli storici hanno opportunamente evidenziato gli elementi di complessità e incertezza presenti nella stagione del centrismo: la difficoltà a scegliere un chiaro ed univoco indirizzo di politica economica, la ricerca di una mediazione tra contrastanti interessi e visioni, la forza di un processo economico sovranazionale che sembrava inibire i poteri di governo delle autorità nazionali. Forse hanno però sottovalutato o sminuito il tentativo di una classe dirigente, che guidò il paese negli anni della ricostruzione e dello sviluppo, di ideare ed attuare una *policy* appropriata per un'economia di trasformazione con disoccupazione strutturale e squilibri geografici. La vicenda di Ezio Vanoni, per come è stata qui tratteggiata, sembra comprovarlo. Vanoni fu un neoclassico e giustificò temporanee politiche keynesiane di stabilizzazione macroeconomica. Ricercò una difficile sintesi. Si servì di quelle teorie per formulare una politica interventista orientata all'obiettivo di uno sviluppo economico congiunto alla giustizia sociale.

⁸⁰ Scrive Barca F., a cura di, *Storia del capitalismo italiano*, cit., p. 13: «Sei paiono le principali componenti dai cui contributi e dalla cui interazione scaturisce il compromesso post-bellico: l'opzione nittiana; il liberalismo radicale; la strategia comunista; il pensiero dei "cristiano-sociali"; i variegati interessi industriali; l'opzione di Washington».

⁸¹ Scrive Graziani A., *Lo sviluppo dell'economia italiana*, cit., p. 58: «Nelle pagine che seguono, cercheremo tuttavia di mostrare che se aspetti positivi e aspetti negativi si trovarono accomunati nel corso dello stesso processo di sviluppo, ciò non fu dovuto a circostanze fortuite né a cattiva volontà dei protagonisti, bensì all'operare di un meccanismo unitario che produsse simultaneamente lo sviluppo industriale veloce e gli squilibri dianzi ricordati».