

LE POLITICHE ECONOMICHE

**CARLO D'ADDA
BRUNO SALITURO**

No 202

LE POLITICHE ECONOMICHE*

Carlo D'Adda - Bruno Salituro

Dipartimento di Scienze Economiche
Università di Bologna

Luglio 1994

Classificazione JEL: E66

Sommario

Scopo di questo articolo è offrire una valutazione generale del ruolo delle politiche economiche nel processo di crescita dell'economia italiana. L'esame di dati macroeconomici su un arco temporale di quasi quarant'anni rivela che non è possibile segnalare particolari insufficienze della politica economica: l'evoluzione della economia italiana ricalca, oltretutto con un passo più rapido, gli andamenti delle maggiori economie europee. Non si può quindi escludere un giudizio secondo il quale, in generale, le politiche economiche sono state adeguate a consentire il recupero del ritardo e la profonda trasformazione dell'economia italiana. Si pone il problema di spiegare la discrepanza fra le valutazioni spesso negative delle singole politiche (monetarie, fiscali, industriali) e il comportamento aggregato dell'economia italiana che appare in un confronto comparato più che soddisfacente. In questo contesto appare essenziale valutare se sia stato l'enorme accumulo di debito pubblico il fattore che ha reso coerenti comportamenti sociali ed economici fra loro incompatibili, spostando l'onere dell'aggiustamento sulle generazioni future.

* Questo saggio apparirà nel libro "Il sistema politico italiano 1945-92", edito da Laterza a cura del prof. G. Pasquino.

Traguardi conseguiti e problemi irrisolti nella gestione dell'economia italiana.

La riflessione critica sullo sviluppo economico italiano nei decenni seguiti alla seconda guerra mondiale si è spesso soffermata a segnalare elementi di segno negativo, in particolare errori di strategia industriale, arretratezza delle strutture dello stato, inadeguatezza della classe dirigente economica e politica. Quest'ultima impressione risulta rafforzata, nel momento in cui questo studio è in corso di elaborazione (inizio 1994), in quanto divengono manifesti fenomeni di corruzione sistematica che hanno dato origine a inquietanti intrecci tra affari, politica e criminalità organizzata.

Ciononostante non si può non ravvisare un profondo contrasto tra i numerosi e non infondati giudizi negativi e la eccezionale *performance* dell'economia italiana nei decenni seguiti alla seconda guerra mondiale. Gli incombenti problemi odierni della disoccupazione e del debito pubblico, per quanto gravi, non possono fare dimenticare che nei decenni trascorsi si è realizzata una straordinaria trasformazione economica e sociale del paese. Si tratta di un cambiamento che ha visto il reddito reale *pro capite* quintuplicarsi in meno di cinquant'anni e la società perdere le originarie, prevalenti connotazioni contadine per assumere i caratteri tipici del mondo industrializzato e terziarizzato. Sarebbe senza senso porsi la domanda se tanto grandi trasformazioni abbiano reso la società più felice di prima; ma è certo che le possibilità materiali che si offrono a chi è giovane negli anni novanta sono di gran lunga superiori a quelle che si offrivano ai suoi predecessori di una o due generazioni fa. Il giovane oggi disoccupato potrà in parte dissentire, per considerazioni comprensibili. Ma non sembra ovvio assumere il rischio di disoccupazione come un dato ormai permanente nella società italiana.

La vicenda del nostro paese, dopo la seconda guerra mondiale ancor più di prima, è profondamente iscritta in quella europea e in generale nella vicenda dei paesi maggiormente industrializzati. Ignorare quello che è avvenuto al di là dei nostri confini settentrionali per affermare la singolarità del caso italiano equivarrebbe ad assumere un'attitudine ristretta e culturalmente provinciale. In effetti numerosi indicatori economici, dalla crescita alla dinamica settoriale, dall'urbanizzazione alla dinamica demografica, concorrono ad assimilare i fenomeni italiani a quelli che si sono manifestati nei maggiori paesi industrializzati.

E' vero peraltro che in Europa, tra il 1960 e il 1990 l'Italia è cresciuta in termini di reddito *pro capite* al tasso medio annuo del 3,7% contro il 2,8 della Germania, il 3,2 della Francia, il 2,1 del Regno Unito e il 2,4 della media dei paesi OECD (i dati sono desunti da OECD, 1992). Nell'insieme dei paesi OECD soltanto Grecia, Irlanda e Spagna sono cresciuti ancora più rapidamente del nostro paese, ma partendo da livelli considerevolmente più bassi. Risulta perciò ragionevole chiedersi quale sia la fonte della vitalità italiana, che malgrado gli elementi di segno non positivo ha assicurato un successo senza precedenti nella nostra storia economica. In particolare questo studio si propone di indagare la parte che la politica economica ha avuto nel conseguimento del risultato favorevole. Il metodo di lavoro non è

quello della storia, teso a classificare e a interpretare gli eventi. E' piuttosto quello macroeconomico, che cerca per quanto possibile di far parlare i dati aggregati e semmai di risalire da questi agli specifici eventi.

Studi recenti che si sono valse della stima econometrica di una funzione di produzione aggregata mediante osservazioni che coprono circa un quarantennio sono stati in grado di tentare una separazione tra apporto dell'accumulazione di capitale *pro capite* e apporto del cosiddetto *fattore residuo di Solow*, ossia apporto del miglioramento tecnologico (si veda fra gli altri N.Rossi e G.Toniolo, 1993). I risultati di questi studi inducono a ritenere che il miglioramento tecnico abbia avuto un peso più che triplo rispetto all'accumulazione. Questo risultato non è sorprendente se si considera che il gruppo di paesi OECD comprendente Italia, Grecia, Irlanda e Spagna partiva negli anni cinquanta da una condizione di considerevole ritardo tecnologico. Quando concorrono fattori favorevoli il recupero tecnologico può essere molto rapido, più rapido dell'avanzamento un tempo sperimentato dai paesi maggiormente industrializzati. Esiste in queste circostanze un vantaggio degli ultimi che arrivano (*late comers*) al processo di industrializzazione, i quali sono pertanto in grado di realizzare la ricongiunzione (*catching-up*) nei confronti dei paesi precedentemente industrializzati.

Una verifica a livello di grandi comparti dell'avanzamento italiano mette in luce che nel settore dell'industria manifatturiera il nostro paese ha riscosso successi veramente stupefacenti (un tasso medio di crescita del prodotto *pro capite* 5,4% tra il 1960 e il 1990). Nel novero dei paesi OECD sembra che soltanto il Giappone abbia realizzato una crescita ancora migliore. Gli altri *late comers* europei hanno progredito meno rapidamente del nostro paese. Ciò significa che il maggiore apporto alla crescita del prodotto interno lordo *pro capite*, nel loro caso, è venuto dall'agricoltura e in parte dai servizi. Pur nella somiglianza con gli altri *late comers* l'Italia ha dunque saputo trarre i vantaggi maggiori. Ciò sembra implicare che malgrado gli elementi di arretratezza e insufficienza che si possono riconoscere a livello di specifiche strutture pubbliche e private non sia mancato in Italia un *humus* complessivamente favorevole alla crescita e allo sviluppo. La presenza di questo elemento sintetico sembra anzi essere stata più marcata nel nostro paese di quanto non sia avvenuto in altri paesi dell'Europa occidentale.

Considerati complessivamente i quattro decenni che stanno alle nostre spalle si deve dunque sottolineare un elemento altamente favorevole all'evoluzione dell'economia italiana, identificabile in parte nell'occasione di recuperare il ritardo tecnologico nei confronti delle maggiori economie industrializzate d'Europa, ma in parte ancora da comprendere nei suoi presupposti. Non si può infatti ignorare che l'analisi econometrica dei dati si limita a verificare la plausibilità del ruolo di un certo numero di cosiddetti *fattori della crescita* specificati a priori. In che cosa esattamente consista ciò che abbiamo sinteticamente indicato come *humus* favorevole alla crescita è molto difficile determinare. E' verosimile che la presenza in Italia di numerose aree ad alta concentrazione di piccole imprese e la conseguente presenza di una classe di piccoli imprenditori creativi e inclini ad affrontare il

rischio conferisca al tessuto produttivo caratteri di flessibilità che lo rendono adatto alla ricezione di innovazioni e alla rapida trasformazione (sulla "simbiosi" fra piccola e grande impresa vedi V.Zamagni, 1990). La dinamica delle nascite ed estinzioni delle piccole imprese, nel complesso poco conosciuta, sembra del resto essere molto rapida. Nel medesimo tempo vi sono studi che hanno sottolineato come i grandi balzi del progresso tecnico e i grandi processi di ristrutturazione industriale siano fenomeni tipici delle grandi piuttosto che delle piccole imprese. Anche di questi fenomeni conosciamo relativamente poco. Dell'intensa ristrutturazione industriale della fine degli anni settanta e dei primi anni ottanta (vedi F.Barca e M.Magnani, 1989), ad esempio, si può dire ci si sia accorti a processo avvenuto. Secondo alcuni peraltro la dirigenza della grande industria non avrebbe saputo adottare la strategia adeguata (si veda emblematicamente un'opinione sulla strategia FIAT, apparsa sull'*Economist* del 29 gennaio 1994).

Ritorniamo all'esame comparato della crescita italiana ed europea. Quando la parabola sperimentata tra il 1960 e il 1990 dall'economia italiana viene scomposta in sottoperiodi, ad esempio secondo il suggerimento delle *Historical Statistics* OECD, ci si trova dinanzi ai chiari segni di una progressiva decelerazione della crescita del prodotto *pro capite*. Dal 6,3% del periodo 1960-68 si passa infatti al 4,9% del periodo 1968-73, al 2,8% del periodo 73-79, all'1,9% del periodo 1979-90. Che significa questa decelerazione? Che il "miracolo", come talvolta si disse, è finito e che si sono esauriti gli elementi virtuosi della crescita?

Un esame comparato delle diverse economie europee ancora una volta ci dice che la decelerazione della crescita costituisce una tendenza di portata generale dei paesi OECD, del resto abbastanza soddisfacentemente spiegata dall'insorgere delle due crisi petrolifere nel 1973-74 e nel 1979-80, come pure dall'adozione generalizzata di politiche monetarie restrittive all'inizio degli anni ottanta e poi alternativamente negli Stati Uniti a metà degli anni ottanta e in Europa intorno verso la fine del decennio. Non è dunque il caso di andare alla ricerca di spiegazioni tipicamente italiane per queste vicende di portata generale nell'occidente industrializzato.

Semmai merita attenzione il fatto che nello scenario di generale decelerazione della crescita durante gli anni settanta e ottanta l'Italia se l'è cavata comparativamente meglio dei suoi vicini. Il prodotto *pro capite* della nostra industria manifatturiera, ad esempio, è cresciuto nei periodi 1973-79 e 1979-90 rispettivamente al 5,3% e al 3,8% medio annuo, un risultato che ci vede superati soltanto da Giappone e Belgio.

Dovremmo rallegrarci per questo andamento più favorevole? Probabilmente la risposta è meno scontata di quanto potrebbe sembrare a prima vista. Proprio negli anni settanta e ottanta infatti risultati apprezzabili in termini di crescita comparata vengono conseguiti con il concorso evidente di politiche economiche monetarie e fiscali che non vanno esenti da critiche. L'eredità di queste politiche è ben visibile all'inizio degli anni novanta, il tempo che è facilmente dominabile dalla nostra memoria prossima. L'Italia si trova infatti a entrare negli anni novanta con un considerevole differenziale positivo d'inflazione rispetto ai maggiori

paesi industrializzati d'Europa, con un rilevante disavanzo nel saldo delle partite correnti con l'estero e quel che è assai peggio con uno *stock* di debito pubblico nell'ordine del 120% rispetto al prodotto interno lordo.

L'esperienza dell'anno 1993-inizio 1994 (dopo l'abbandono da parte dell'Italia e del Regno Unito del meccanismo di cambio in seno al Sistema Monetario Europeo nel settembre 1992) rivela che le questioni del differenziale inflazionistico e del disavanzo corrente con l'estero sono meno gravi di quanto si fosse temuto. La combinazione virtuosa e in parte fortuita di una intensa svalutazione della lira (circa il 35% in termini effettivi) con una situazione di recessione della domanda e dell'occupazione, nonchè di costruttiva collaborazione da parte dei sindacati dei lavoratori fanno presagire la soluzione prossima e solida di entrambi i problemi. Non altrettanto può dirsi della questione relativa al debito pubblico. Il risanamento delle finanze pubbliche presuppone una chiarezza nell'indicazione delle categorie sociali chiamate a contribuire che il meccanismo di formazione della volontà politica fatica a realizzare. Ci si chiede se dopo la competizione elettorale in programma per la primavera 1994 il cammino faticosamente avviato dai governi Amato e Ciampi potrà subire una accelerazione risolutiva. In effetti la *convergenza* alla situazione media delle più robuste economie europee assunta come obiettivo dal *Trattato di Maastricht* richiede il superamento non equivoco della situazione di instabilità della finanza pubblica, un traguardo che fino ad oggi la classe dirigente politica non è stata in grado di conseguire.

La politica monetaria

La politica monetaria, per essere tipicamente macroeconomica, gode di un grado di notorietà particolare. L'elenco, anche il più scarso, delle vicende della politica monetaria nei quasi cinque decenni trascorsi dalla fine della seconda guerra mondiale è assai nutrito: scelta liberista in materia di commercio internazionale all'avvio della ricostruzione, stretta monetaria e stabilizzazione einaudiana nel 1947, due strette monetarie negli anni sessanta (63-64 e 68-69) intraprese a scopo di correzione della bilancia corrente con l'estero, ma al tempo interpretate come "tattiche precontrattuali" in vista di grandi rinnovi dei contratti collettivi di lavoro, adozione di cambi fluttuanti (dopo qualche tentativo di adesione al "serpente" europeo all'inizio degli anni settanta), finanziamento delle spinte inflazionistiche e successive svalutazioni, sempre negli anni settanta, in risposta agli shock petroliferi e ancora, nei medesimi anni, sviluppo del mercato a breve dei titoli pubblici, scelta europea nel 1979 con l'adesione al sistema monetario europeo (SME) resa meno drastica dall'adozione iniziale della cosiddetta *banda larga*, transito a politiche monetarie di segno antiinflazionistico negli anni ottanta (tali peraltro da non escludere un differenziale inflazionistico italiano rispetto alle maggiori economie europee e da richiedere successivi aggiustamenti del cambio della lira), "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro, sempre negli anni ottanta, con significato di abbandono alla disponibilità verso il finanziamento monetario del disavanzo, intensa riforma della legislazione e della regolamentazione in materia monetaria, creditizia e finanziaria resa necessaria anche dall'adeguamento alle direttive della Comunità europea, adozione della *banda stretta* nel 1990 e successiva *temporanea* sospensione della partecipazione italiana al meccanismo europeo di cambio in seno allo SME nel settembre 1992, ratifica del Trattato di Maastricht nel 1993 (sull'evoluzione delle istituzioni e dei mercati finanziari si veda A.Fazio, 1979 e 1993).

Ma se al di là della successione pure importante degli eventi andiamo alla ricerca di caratteri di lungo andare della politica monetaria italiana è opportuno che ancora una volta facciamo riferimento a indicatori comparati internazionalmente. La medesima fonte OCDE già richiamata si presta al proposito. Un primo indicatore può essere rappresentato dal tasso di crescita dei mezzi monetari (M1) durante il lungo arco temporale 1960-90. E' facile constatare che con un ritmo di espansione media annua del 14,8% il nostro paese si colloca in posizione anomala, per eccesso, rispetto ai paesi maggiormente industrializzati. Dal raffronto con i dati di tutti i paesi OCDE risulta che soltanto Grecia, Finlandia e Spagna hanno proceduto a ritmi superiori ai nostri (la Grecia in particolare ha accresciuto il proprio *stock* monetario a un tasso annuo poco inferiore al 30%). Per noi i sottoperiodi di creazione maggiormente accelerata sono stati il 1968-73 (22,6% e il 1973-79 (18,5%). L'analisi può essere utilmente integrata dalla considerazione di un tasso reale di interesse a medio elungo termine. Si conferma che l'Italia con un valore medio, nel trentennio 1960-90, dello 0,4% si presenta come il paese, tra quelli maggiormente industrializzati, con il minore tasso reale. In particolare nel periodo 1974-79 il valore medio di tale tasso, pari a -4,2%, risulta essere il minimo in assoluto tra tutti quelli dei paesi OCDE.

Risulta dal quadro che si è cercato di delineare che la nostra politica monetaria ha presentato nei decenni trascorsi caratteri medi di notevole permissività, verosimilmente con lo scopo di favorire l'accumulazione di capitale, ma anche di consentire il finanziamento non oneroso dell'indebitamento pubblico. E' possibile ravvisare in questi comportamenti un riflesso del cattivo funzionamento del sistema fiscale (come si avrà modo di vedere in seguito) cui la politica monetaria ha supplito. Nel medesimo tempo non si può non riconoscere che con gli anni ottanta le autorità monetarie hanno manifestato in modo progressivamente più imperioso il proposito di assumere *standard* di conduzione monetaria più rigorosi, nonchè di adeguare i nostri mercati monetari e finanziari e le istituzioni che ad essi presiedono agli omologhi dei paesi europei *leader*.

La gestione della finanza pubblica

L'importanza della questione della finanza pubblica è andata progressivamente crescendo (sui temi del debito e della spesa pubblica si veda Ministero del Tesoro, 1987 e 1992). Non vi è dubbio che alla crescita regolare della spesa pubblica nel corso degli anni cinquanta e sessanta il favorevole andamento dell'economia italiana in quegli anni debba molto. Il termine *spesa pubblica* è onnicomprensivo: si riferisce alle retribuzioni, alla spesa in beni e servizi, alla spesa per la sicurezza sociale, alla cosiddetta spesa in conto capitale (investimenti) e agli interessi sul debito pubblico. Così definita la spesa pubblica rappresentava in Italia circa il 30% del PIL nel 1960, passava a un valore medio del 36% nel periodo 1968-73, saliva a circa il 43 e 49% nei periodi 1974-79 e 1980-90, per toccare il 53% nel 1990 e circa il 56% nel 1992. Nel 1960 la percentuale dell'Italia era inferiore di qualche punto percentuale a quelle della Francia, della Germania e del Regno Unito. Nel 1990 la percentuale della spesa pubblica italiana rispetto al PIL supera di alcuni punti quella dei maggiori paesi europei. Non sono tanto i valori medi a scostarsi da quelli degli altri maggiori paesi. Diversi piccoli paesi europei del resto presentano nel 1990 pesi percentuali della spesa pubblica superiori a quello italiano. Impressiona piuttosto la rapidità della crescita, anche se nel caso italiano la componente interessi è particolarmente accentuata.

Autori non sospetti hanno rilevato il fatto che molte categorie sociali e molti comparti della società economica hanno tratto vantaggi dalla spesa pubblica (vedi M. De Cecco, 1988). D'altronde vi sono settori di importanza strategica, ad esempio quello delle comunicazioni, nei quali è manifesto che la spesa pubblica non ha saputo consegnare il paese agli appuntamenti europei degli anni novanta in condizioni di parità con le maggiori economie. Diviene oggi manifesto che nelle grandi voci della spesa pubblica si è annidato anche il malaffare, distraendo fondi verso beneficiari impropri, fraudolenti e criminali. Ma a livello macroeconomico la rapidità di crescita della spesa pubblica italiana rimane il dato di fondo. Anche le severe critiche alla qualità della spesa, critiche in molti casi ben fondate, non devono fare perdere di vista il ruolo di fattore trainante giocato per molti anni dalla crescita della spesa pubblica.

Si impone immediatamente il rilievo che l'andamento del prelievo fiscale non ha proceduto in modo correlato con quello della spesa. Si devono distinguere due lunghi periodi, quello che dagli anni cinquanta va fino all'inizio degli anni settanta durante il quale è stato osservato un sostanziale pareggio di parte corrente e il periodo successivo, quello della comparsa dei vistosi disavanzi e dell'esplosione del debito pubblico. Il debito pubblico, pari al 38% del PIL nel 1971 sale al 50% nel 1975, al 58% nel 1981, all' 81% nel 1985, al 102 % nel 1991. A fine 1993, considerando anche i debiti d'imposta, il peso del debito pubblico raggiunge il 119% del PIL.

Non che le entrate pubbliche siano rimaste dormienti, tutt'altro. Pari a circa il 29% del PIL nel 1960 esse superano di qualche frazione di punto il 30% nel 1974 dopo l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e la riforma delle imposte dirette, ma raggiungono

poi il 34% nel 1981, il 38% nel 1985 e finalmente il 42% nel 1990. E' dunque evidente che nel periodo 1974-79 la spesa pubblica incomincia ad assorbire una percentuale di prodotto interno lordo superiore a quella rappresentata dalle entrate. Malgrado la durezza dei tempi infatti lo stato assume nuovi oneri connessi alla adozione del cosiddetto *punto unico* di scala mobile, all'entità dei trattamenti pensionistici, alla durata della scuola dell'obbligo. Il mancato tempestivo aggiustamento del disavanzo creatosi nel bilancio pubblico ha fatto sì che il divario tra spesa pubblica ed entrate si espandesse anche a causa degli interessi (divenuti più onerosi nella temperie del rigore monetario), raggiungendo all'inizio degli anni novanta i 10-11 punti percentuali di PIL.

Non sono mancati durante gli anni ottanta e novanta lodevoli tentativi di chiarire l'entità degli interventi di risanamento della finanza pubblica che si sarebbero resi necessari per conseguire quanto meno la stabilizzazione del rapporto debito-PIL. Ma l'entità delle correzioni si è sistematicamente rivelata inadeguata. Verosimilmente non è mancata nella parte più responsabile delle forze sia di governo che di opposizione la *consapevolezza* della gravità della crisi fiscale. E' piuttosto mancata la *forza* di imporre alla società italiana già gravata da un elevato prelievo fiscale ulteriori significativi oneri oppure consistenti ridimensionamenti delle prestazioni e dei trasferimenti a carico dello stato.

La politica industriale

La visione alla quale possono ispirarsi, per grandi linee, le politiche industriali è duplice. Da una parte si può mirare a un rafforzamento della concorrenza imponendo un tipo di legislazione che mira a ostacolare l'instaurarsi di condizioni monopolistiche o comunque di posizioni dominanti, nella convinzione che situazioni il più possibile concorrenziali siano una condizione necessaria per la crescita della competitività generale del sistema economico. In questo caso l'enfasi sarà soprattutto su interventi antimonopolistici, di deregolamentazione, di apertura dei mercati alla concorrenza estera, di privatizzazione. Dall'altra parte si può preferire una strategia in cui lo stato interviene direttamente, per orientare lo sviluppo industriale verso determinate aree geografiche o determinati settori, per favorire processi di riorganizzazione industriale, per incentivare l'innovazione tecnologica. I due punti di vista non sono tuttavia necessariamente alternativi: anche un modo di vedere strettamente liberista può giustificare interventi pubblici diretti laddove sussistano condizioni di fallimento del mercato (sulle politiche industriali italiane dal dopoguerra agli anni recenti si veda M. Baldassarri, a cura di, 1990).

Nel guardare retrospettivamente alla politica industriale italiana sulla base di questa semplice classificazione è utile operare alcune scansioni temporali, anche se la periodizzazione risulta necessariamente artificiosa. Analizzando le esperienze dei primi anni del dopoguerra fino agli anni '60, il periodo di maggiore crescita dell'economia italiana, è possibile individuare alcune importanti caratteristiche che pur con effetti indubbiamente positivi, hanno finito col diventare, nel giudizio di gran parte dei commentatori, elementi di debolezza negli ultimi due decenni.

Alla scelta fondamentale di liberalizzazione degli scambi, attraverso una serie di misure volte a rimuovere l'involucro protezionistico che il fascismo aveva lasciato in eredità e alla decisione di entrare nel FMI, e quindi in un sistema di cambi fissi e di moneta convertibile, e via via nei vari organismi comunitari (è del 1953 l'entrata nella CECA e del 1957 la firma del trattato di Roma che istituisce la CEE) fa da contrappeso una totale assenza di legislazione interna volta a difendere la concorrenza, col risultato di far perdurare nei settori non aperti al commercio internazionale una situazione impervia a una sana concorrenza.

Mentre la liberalizzazione degli scambi apre l'economia alla concorrenza estera, preoccupazioni legate alla bilancia dei pagamenti spingono a mantenere e sviluppare il sistema delle imprese pubbliche, anch'esso ereditato dal fascismo, che diventa uno degli elementi più peculiari della politica industriale italiana, inizialmente con obiettivi limitati alla ricostruzione e alla riconversione dell'industria bellica, poi con scopi più ambiziosi. In un periodo, infatti, in cui si giudica necessario, per il futuro dell'economia, lo sviluppo di moderni settori siderurgico ed energetico e in cui l'iniziativa privata non appare in grado di fornire i mezzi finanziari necessari per la crescita di tali settori, questo compito viene affidato all'industria pubblica. Il successo del piano siderurgico, la crescita dell'Eni hanno indubie

positive ricadute sull'economia, in alcuni casi esercitando anche un importante ruolo antimonopolistico (il caso dei fertilizzanti alla fine degli anni '50). Questi successi incoraggiano un clima intellettuale favorevole a un deciso intervento pubblico nell'economia come testimonia la forte insistenza sulla programmazione economica e, dal punto di vista delle realizzazioni pratiche, la nazionalizzazione dell'industria elettrica all'inizio degli anni '60. La stessa conduzione delle imprese pubbliche tuttavia, pur con i successi registrati, segnala sin dall'inizio, il pericolo di degenerazioni nel momento in cui quest'ultima comincia a essere utilizzata come fonte di sostegno politico. Questa evoluzione negativa trova linfa nella gestione di un altro importante fronte della politica industriale: quello rivolto al riequilibrio territoriale nord-sud. Come è ben noto nel 1950 si istituisce la Cassa per il mezzogiorno e si vara una politica di infrastrutture per risolvere il problema dell'arretratezza del sud. Il persistere di un gap fra nord e sud, spinge ad intensificare l'intervento, affiancando alle politiche di credito agevolato, la decisione del 1957 di riservare al mezzogiorno il 40% degli investimenti delle imprese a partecipazione statale. E' un primo passo verso un controllo sempre più "politico" dell'attività delle partecipazioni statali che manifesterà i suoi effetti negativi soprattutto negli anni successivi.

L'intervento dello stato volto a promuovere lo sviluppo economico si avvale anche, negli anni 50-60, di una tradizionale politica di sussidi, soprattutto alle piccole e medie imprese, che pur caratterizzato da un andamento a pioggia e dalla mancanza di una chiara visione strategica sugli obiettivi di lungo periodo, non manca di una certa efficacia nel favorire la nascita e lo sviluppo di un tessuto di piccole e medie imprese.

In conclusione non sembra di essere lontani dal vero nell'affermare che la politica industriale del periodo '50-60 abbia svolto, pur fra luci e ombre, un'utile funzione di supporto al forte dinamismo espresso autonomamente dalla economia italiana. Le debolezze di fondo dell'impostazione delle politiche industriali cominciano però a manifestarsi apertamente quando l'economia italiana si trova di fronte al difficile periodo degli anni '70. La forte crescita salariale, la maggiore concorrenza internazionale (dovuta, fra l'altro, all'affacciarsi sulla scena internazionale dei NIC) e, nel 1973, la prima crisi petrolifera mettono infatti in difficoltà le imprese italiane, in particolare le grandi imprese, pubbliche e private, fortemente pressate dal lato dei costi e con una profittabilità in netto declino.

Le scelte della politica industriale di quegli anni sono figlie della stessa filosofia che porterà nel decennio successivo a un enorme accumulo di debito pubblico. Invece di risposte di lungo respiro, volte a favorire il risanamento delle imprese incoraggiando nel contempo lo spostamento delle risorse verso produzioni a più alto valore aggiunto e a maggior contenuto innovativo, si sceglie la strada dei salvataggi e dell'abbandono del vincolo di economicità per le imprese pubbliche. Queste ultime si lanciano in un processo di acquisizione di attività industriali private in crisi, quasi sempre per salvaguardare l'occupazione esistente più che in risposta a scelte strategiche o produttive, peggiorando via via la loro efficienza produttiva e la loro competitività. Esempio a questo proposito è l'attività della GEPI costituita nel 1971. Questo processo non lascia segni evidenti di razionalizzazioni produttive, ma porta a una permanente ingerenza politica nella gestione delle imprese e all'abituale ricorso, per

sanare i bilanci aziendali, ad aumenti di fondi di dotazione che vanno a pesare sul bilancio pubblico.

Il sistema degli incentivi fiscali e finanziari per il mezzogiorno mostra a sua volta forti manchevolezze, favorendo soprattutto insediamenti produttivi pubblici e privati in settori successivamente colpiti da crisi strutturali come l'acciaio e la chimica, e comunque ad alta intensità di capitale e con scarsa capacità di fertilizzazione del tessuto industriale locale (il famoso fenomeno delle cattedrali nel deserto).

A partire dalla fine degli anni '70 l'economia italiana reagisce alla difficile situazione che si era creata a seguito delle perturbazioni dei primi anni del decennio. Si assiste infatti a un notevole processo di razionalizzazione finanziaria e di ristrutturazione produttiva delle grandi imprese, soprattutto private, che trova il suo perno in un decentramento produttivo a favore di piccole e medie imprese, il cui sviluppo si accentua estendendosi in modo rigoglioso anche nel Veneto, in Emilia e in tutta la fascia adriatica. E' difficile dire quanta di questa risposta è attribuibile allo spontaneo dinamismo dell'economia italiana e agli elementi strutturalmente virtuosi che la caratterizzano (di cui abbiamo già detto) e quanto vada invece assegnato al ruolo delle politiche. Dal punto di vista macroeconomico non sembra esservi dubbio che nella seconda metà degli anni '70, le fiscalizzazioni degli oneri sociali, i bassissimi tassi di interesse reali, il deprezzamento reale della lira creano le condizioni per una forte ripresa dell'accumulazione, così come all'inizio degli anni '80 un maggiore credibilità dell'impegno a non usare il cambio in modo permissivo e il mutato clima delle relazioni industriali spinge le imprese industriali private a intensificare il processo di razionalizzazione produttiva con la espulsione di quasi un milione di lavoratori dal 1980 al 1987. Questi processi sono almeno in parte agevolati da una serie di provvedimenti di politica industriale, a cominciare dalla legge n.675 del 1977 sulla riconversione e ristrutturazione industriale e da altri interventi mirati alla ristrutturazione finanziaria -legge 787 del 1978- e alle grandi imprese in crisi-la legge Prodi del 1979, con i quali si cerca di favorire il risanamento delle grandi imprese. Una notevole quota di risorse viene impiegata per ripianare le perdite accumulate dalle imprese a partecipazione statale mentre, per rendere meno drammatiche le conseguenze sociali della ristrutturazione produttiva, si espandono in modo rilevante i trasferimenti dovuti alla cassa integrazione e ai prepensionamenti. Fino alla fine degli anni '70 le conseguenze sul debito pubblico di queste scelte, così come, peraltro, gli effetti delle generose politiche sociali che in questo decennio vengono impostate, sono oscurate dai bassi tassi di interesse reali; il problema del debito comincia a manifestarsi però in tutta la sua drammaticità, come abbiamo già detto, non appena politiche monetarie deflazionistiche provocano un deciso rialzo dei tassi di interesse reali.

In concomitanza con la ripresa dell'economia dopo la recessione seguita alla seconda crisi petrolifera, anche a seguito di un mutato clima intellettuale importato soprattutto dai paesi anglosassoni, l'alta marea dell'intervento pubblico comincia tuttavia lentamente a ritirarsi. Si fanno così più forti le pressioni per l'attivazione di nuovi strumenti di intervento, più in linea con le esperienze estere, che sostituiscano la screditata politica degli incentivi e dei

salvataggi e che riducano l'inefficienza economica del settore pubblico. Per tutti gli anni '80 i progressi in questa direzione sono tuttavia lenti, come testimoniano da una parte le ripetute critiche della Commissione delle comunità europee alle diverse leggi di politica industriale italiana, e dall'altra il fatto che il peso economico delle imprese pubbliche (misurato in termini di quota sul valore aggiunto, di investimenti in capitale fisso, e di occupazione) rimane sostanzialmente invariato negli anni '80, mentre si riduce negli altri paesi CEE a seguito di processi di privatizzazione. Segnali positivi giungono invece dalle esperienze di offerta di servizi reali alle imprese, dal fatto che gli interventi legislativi di politica industriale comincino a orientarsi con più convinzione verso il sostegno all'innovazione tecnologica e alle esportazioni, dalla riduzione dei flussi dei fondi di dotazione e nei maggiori limiti all'indebitamento finanziario imposti alle imprese a partecipazione statale.

Nei primi anni '90, i sempre più stringenti vincoli comunitari, che rendono difficile risolvere gli acuti problemi economici e finanziari delle imprese pubbliche con il tradizionale metodo dei trasferimenti statali, insieme alla necessità di una incisiva azione di risanamento fiscale, hanno indirizzato le politiche industriali italiane verso quella che appare una decisiva svolta mettendo in cantiere un ampio processo di privatizzazione di attività industriali e finanziarie. Nel 1992 infatti le principali imprese e banche pubbliche vengono trasformate in società per azioni e il governo presenta un piano che fornisce indicazioni precise sulle scadenze temporali e sulle procedure tecniche da adottare nel processo di privatizzazione di imprese industriali e aziende di credito. Nello stesso anno viene liquidato l'EFIM. Finalità principali del processo di privatizzazione (che al momento della stesura di questo saggio -inizio '94- ha visto il passaggio ai privati oltre che di alcune attività industriali, delle due banche Credit e IMI) appaiono una maggiore efficienza economica, un impulso alla concorrenza e un alleviamento delle disastrose finanze pubbliche. Finalità non secondaria appare inoltre lo sviluppo del mercato borsistico, con l'aumento sostanziale del numero dei piccoli azionisti, così da ridurre la distorsione del mercato finanziario italiano fortemente orientato verso i titoli pubblici. Per favorire il raggiungimento di questi obiettivi, oltre che per esigenze di armonizzazione comunitaria, le fasi iniziali del processo di privatizzazione sono state accompagnate (e in parte precedute) da una serie di interventi legislativi che hanno riformato profondamente i mercati mobiliari. Ricordiamo a questo proposito i provvedimenti volti a liberalizzare i movimenti internazionali di capitale; a fornire un quadro legislativo certo in materia di mercati finanziari (legislazione sulle Sim, OPA, insider trading); a riformare, in una visione di maggiore concorrenza e despecializzazione, il sistema bancario.

In un clima di crisi del sistema politico, inestricabilmente legata alla degenerazione delle imprese pubbliche, le tendenze emerse negli anni '90 sembrano dunque delineare una svolta nella concezione delle politiche industriali italiane, volte a determinare, per la prima volta dal dopoguerra, un netto ridimensionamento dell'impegno statale diretto nell'economia e a puntare verso l'obiettivo dell'intensificazione della concorrenza all'interno del paese.

Conclusione

Nei decenni che stanno alle nostre spalle l'economia italiana ha subito una straordinaria trasformazione. Oggi la struttura produttiva dalla quale gli Italiani traggono il loro reddito non è, in senso settoriale, segnatamente diversa da quella delle maggiori economie dell'UE. Il forte aumento del reddito pro capite, come anche l'urbanizzazione indotta dallo sviluppo industriale e terziario hanno profondamente modificato anche la società italiana, facendole assumere caratteristiche simili a quelle dei paesi maggiormente industrializzati. Il recupero del ritardo nella crescita e nello sviluppo economico è avvenuto nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale in modo rapido e molto più regolare di quanto la scansione delle congiunture e delle stagioni politiche registrate dalla memoria collettiva potrebbe fare supporre.

L'evoluzione dell'economia italiana, sebbene più rapida, ricalca gli andamenti propri delle maggiori economie europee. Certo quando si scende all'esame dei singoli comparti settoriali (sui servizi vedi F. Barca e I. Visco, 1992), dell'adeguatezza delle infrastrutture, dell'omogeneità del tessuto sociale, della distribuzione dei redditi (vedi N. Rossi, a cura di, 1993) molti sono i motivi di insoddisfazione, soprattutto per quanto riguarda il problema del mezzogiorno che appare impervio a qualunque intervento di politica economica. Tuttavia l'analisi che abbiamo condotto rivela che quand'anche a livello settoriale e regionale i fenomeni di sviluppo incompiuto siano documentabili, di essi rimane scarsa traccia a livello del macrosistema e dei dati che lo descrivono. Può essere di qualche interesse rilevare che secondo il cosiddetto *Human development index* pubblicato dalle Nazioni Unite nel 1990, l'Italia occupa una posizione più arretrata rispetto a quella dei paesi più evoluti, ma si colloca pur sempre nella parte più elevata della graduatoria (*The Economist, Pocket World in Figures*, 1994). Neppure è possibile cogliere dai dati macroeconomici particolari insufficienze della politica economica. La presenza purtroppo non marginale di illegalità e crimini nei rapporti tra politica, affari e ambienti malavitosi, per grave che debba essere giudicata sul piano della qualità della vita civile, non preclude un giudizio di portata generale secondo cui la politica economica è stata adeguata a consentire il recupero del ritardo e la profonda trasformazione, come pure a operare con determinazione le scelte per l'integrazione europea. Sembra di poter affermare che il problema al quale gli studiosi dell'economia italiana non hanno ancora dato risposta univoca, appare quello della discrepanza fra la valutazione delle *singole* politiche, sulle quali vengono avanzati giudizi spesso non favorevoli (politiche monetarie in media troppo espansive; politiche fiscali che hanno permesso l'accumularsi di un enorme debito pubblico; politiche industriali governate più da pressioni politiche che da chiari obiettivi di lungo periodo, ecc.) e il comportamento *aggregato* dell'economia italiana, che alla luce dei dati macroeconomici appare, in un confronto comparato, più che soddisfacente (su questo aspetto si veda anche C. D'Adda e B. Salituro, 1989).

Neppure la recessione del 1993 e l'alta disoccupazione che l'ha accompagnata debbono essere considerati come fatti specificamente italiani e dunque tali da far diagnosticare una compromissione duratura delle favorevoli condizioni di lungo andare. Dei tre pericoli che

apparivano incombenti sull'economia italiana all'inizio degli anni novanta - inflazione, disavanzo corrente con l'estero, crisi fiscale - i primi due sono venuti meno *fortunatamente* in seguito alla svalutazione della lira nell'autunno 1992. La crisi fiscale e in particolare l'inarrestabile aumento del peso del debito pubblico rispetto al PIL costituiscono un problema tuttora irrisolto malgrado i lodevoli sforzi dei governi Amato e Ciampi. Avere a lungo sottovalutato la serietà del problema dello squilibrio nei conti pubblici e a lungo rinviato l'avvio di serie politiche di risanamento costituisce con ogni probabilità la maggiore responsabilità negativa della politica economica dei decenni trascorsi. Se sia stato proprio l'accumulo del debito pubblico il fattore che ha permesso di rendere coerenti comportamenti sociali ed economici fra loro incompatibili, spostando l'onere dell'aggiustamento sulle generazioni prossime, è forse impossibile dire. Appare certo che futuri governi, auspicabilmente più forti di quelli del passato, dovranno fugare ogni dubbio sulla loro volontà di porre rimedio alla situazione di crisi fiscale. In mancanza, il protrarsi del clima di incertezza sulla politiche di correzione nel futuro più o meno prossimo potrebbe compromettere il ripresentarsi di circostanze favorevoli alla ripresa della crescita.

Bibliografia

- M. Baldassarri (a cura di), *La politica industriale in Italia dal 1945 ad oggi: fasi intrecci e prospettive*, Rivista di Politica Economica, anno LXXX, fascicolo V (monografico), maggio 1990.
- F. Barca e M. Magnani, *L'industria fra capitale e lavoro*, il Mulino, Bologna, 1989.
- F. Barca e I. Visco, *L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali*, Temi di discussione della Banca d'Italia, No.175, luglio 1992.
- C. D'Adda e B. Salituro, *L'economia italiana negli anni settanta e ottanta*, Rivista di Politica Economica, anno XXIX, fascicolo IV, aprile 1989.
- M. De Cecco, *Le imprese fra banca e finanza*, in «L'industria», anno 9, no.1, gennaio-marzo 1988.
- The Economist, *Pocket World in Figures*, 1994.
- A. Fazio, *La politica monetaria in Italia dal 1947 al 1978*, in «Moneta e Credito» Vol. XXXII, no.127, terzo trimestre 1979.
- A.Fazio, *In ricordo di Guido Carli*, in «Economia Italiana», no.3, settembre dicembre, 1993.
- G. Gualerni, *Economia e politica industriale: il caso italiano*, Giappichelli Editore, Torino, 1988.
- Ministero del Tesoro, (Commissione Giarda), *Osservazioni e Raccomandazioni della commissione tecnica per la spesa pubblica (anni 1982-1991)*, Roma, 1992.
- Ministero del Tesoro, (Commissione Sarcinelli), *Ricchezza finanziaria, debito pubblico e politica monetaria nella prospettiva dell'integrazione internazionale*, Roma, 1987.
- OECD, *Hystorical Statistics 1960-1990*, Parigi, 1992.
- N.Rossi (a cura di), *La crescita ineguale*, Primo Rapporto CNEL sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia, il Mulino, Bologna, 1993.
- N.Rossi e G. Toniolo, *Italy's Economic Performance 1945-1992*, paper prepared for the CEPR/IFS Joint Workshop on "Comparative Experience of Economic Growth in Postwar Europe", Lund, 11-12 June, 1993.
- V. Zamagni, *Dalla periferia al centro*, Il Mulino, Bologna, 1990.